

SOUS LA DIRECTION DE
Philippe Méral, Christian Castellanet, Renaud Lapeyre

La gestion concertée des ressources naturelles

L'épreuve du temps



GRET - KARTHALA

**LA GESTION CONCERTÉE DES RESSOURCES NATURELLES
L'ÉPREUVE DU TEMPS**

Avec l'appui financier de : AFD, MAE, FFEM, ministère de l'Écologie,
IRD, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

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

Paiement sécurisé

Couverture : Philippe Méral
Sur la route nationale 9 au nord de Tuléar, Madagascar.

© Coédition GRET – C3ED – KARTHALA, 2008
ISBN : 978-2-84586-967-7

SOUS LA DIRECTION DE
**Philippe Méral, Christian Castellanet,
Renaud Lapeyre**

La gestion concertée des ressources naturelles

L'épreuve du temps

Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago 75013 Paris

GRET, Campus du Jardin tropical
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle
94700 Nogent-sur-Marne

Des mêmes auteurs

- Lamballe, P., Castellanet, C., 2003, *La recherche-action en milieu paysan : méthodes et outils. Expériences au Vietnam et au Cambodge*, Gret, ministère des Affaires étrangères, Paris
- Rodary, E., Castellanet, C., Rossi, G. (éds), 2003, *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?* GRET/Karthala, Paris, 308 p.
- Castellanet C., Granchamp L., Mégevand C., Moncorps, S. (éds), 2002, *Vivre avec la Forêt. Gestion locale des ressources naturelles en Amazonie brésilienne et Costa Rica*, GRET/UICN, Paris, (156 p. + annexes).
- Castellanet, C., Jordan, C.F., 2002, *Participatory Action-Research and Natural Resource Management. A Critique of the Method based on Five Years' Experience in the Transamazônica Region of Brazil*, Taylor and Francis, New York, (211 p + annexes).
- Castellanet, C., 1992, *L'irrigation villageoise*, Coll. Le point sur, GRET, Paris.
- Froger, G., Méral, P., 2002, *Gouvernance II : Action politique et politiques d'environnement*, Helbing et Lichtenhahn, Bâle.
- Chaboud, C., Froger, G., Méral, P. (dir.), 2007, *Madagascar face aux enjeux du développement durable. Des politiques environnementales à l'action collective locale*, Karthala, Paris, 308 p.

Cet ouvrage est le fruit d'un processus de sélection de contributions, corrigées et remaniées, présentées lors du colloque suivant :

COLLOQUE GECOREV

« Gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement, du local au mondial : Pour un dialogue entre chercheurs, société civile et décideurs »

Co-organisé par le C3ED, l'IRD et le GRET
les 26, 27 et 28 juin 2006 dans les locaux de l'Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines.

Comité Scientifique de la Conférence

E. Béchaud (PNR), G. Borrini Feyerabend (UICN), M. Bouamrane (MAB/ UNESCO), M. Bied Charreton (C3ED), C. Castellanet (C3ED), A. Chetaille (GRET), C. Corbier (AFD), M.C. Cormier-Salem (IRD), N. Cozannet (AFD), C. Ducastel (FFEM), F. Féral (Univ. Perpignan), J.P. Fontenelle (GRET), I. Forge (DGCID/MAE), G. Froger (C3ED), J.J. Gabas (GEMDEV, Univ. Orsay), F. Galletti (C3ED), V. Géronimi (GEMDEV), R. Gouin (FFEM), F. Jacobée (Min. Ecologie), A. Karsenty (CIRAD), P. Lavigne Delville (GRET), P. Le Billon (Univ. British Columbia), P.Y. Le Meur (GRET), P. Méral (C3ED), G. Michon (IRD), E. Neyroumande (WWF), V. Papazian (AFD), D. Ramousse (C3ED), D. Requier-Desjardins (C3ED), E. Rodary (IRD), T. Ruf (IRD), C. Serfati (C3ED), J. Tsang King Sang (C3ED).

Le Comité d'organisation

Christian Castellanet (C3ED, GRET), Philippe Méral (C3ED, IRD), Sophie Rousseau (C3ED).

Nous tenons à remercier les institutions suivantes pour leur participation à l'organisation du colloque :

UMR C3ED (Centre d'Economie et d'Ethique pour l'Environnement et le Développement)

Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

IRD (Institut de recherche pour le développement)

GRET (Groupe de recherche et d'échanges technologiques)

MAE (Ministère des Affaires étrangères)

FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial)

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)

UICN (Union mondiale pour la nature) – Réseau TGER (Theme on Governance, Equity and Rights)

Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France

WWF (World Wildlife Fund – Organisation mondiale de protection de la nature)

Et pour leur appui logistique et financier :

AFD (Agence française de développement)

MAE / DGCID (Ministère des Affaires étrangères)

FFEM (Fonds français pour l'environnement mondial)

IRD (Institut de recherche pour le développement)

Ministère de l'écologie et du développement durable

Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines (UVSQ)

La Communauté de Communes de Saint-Quentin-en-Yvelines

INTRODUCTION

La gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement : propos introductifs

Christian CASTELLANET*, Philippe MERAL***
et Renaud LAPEYRE**¹

* GRET et UMR C3ED (IRD-UVSQ)

** UMR C3ED (IRD-UVSQ)

*** IRD

La gestion concertée, une notion attractive mais floue

La concertation constitue, depuis plusieurs années déjà, un des concepts les plus utilisés en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et ce quel que soit le niveau de développement économique des pays concernés et la nature de la problématique environnementale. Pourtant, le terme concertation (difficilement traduisible en anglais ou en espagnol) fait partie, reconnaissons-le, de ces termes flous et polysémiques qu'il importe de bien spécifier.

Le référentiel de la gestion concertée repose sur la reconnaissance d'une pluralité de valeurs, de légitimités, d'intérêts et de représentations d'un même environnement par des acteurs différents. Il en découle que cette hétérogénéité ne peut converger automatiquement vers une gestion durable qu'à travers un système de prix (principe de la main invisible) ou par une décision administrative (principe du Léviathan). La gestion concertée relève d'un mode de coordination non défini *a priori* mais dont

1. Nous remercions Pierre-Yves Le Meur pour ses commentaires avisés de ce texte.

on sait qu'il exprime l'idée d'action collective (« agir de concert ») visant la définition, la détermination et la mise en œuvre de règles régissant les relations entre l'homme et la nature dans un environnement donné.

De ce fait, la gestion concertée renvoie à des définitions assez diverses, qui vont depuis l'idée de processus d'interactions plus ou moins organisées entre divers acteurs clés jusqu'à celui d'une pratique bien française de consultation des acteurs socioéconomiques par l'administration. Elle a aussi un sens médian plus ample (adopté par le colloque) qui recouvre en fin de compte l'idée de gestion débattue et négociée entre l'État et les divers acteurs. On sait bien que le débat et la négociation peuvent prendre des formes très variées et avoir des résultats très différents, selon les rapports de force entre les différents acteurs, le cadre formel et légal de ces négociations ou encore selon le type de processus suivi (usage de médiateurs indépendants ou non, établissements de règles plus ou moins précises concernant l'organisation des débats et la prise de décision, etc.). De même, la gestion concertée s'appuie dans certains cas sur la valorisation de démarches collectives (*i*) formelles comme les associations d'usagers de l'eau ou de défense du littoral qui sont créées en vue de participer à l'émergence de solutions à des dommages environnementaux particuliers ou (*ii*) informelles comme le sont les règles coutumières d'accès aux ressources en milieu rural africain. La problématique se concentre alors vers la meilleure manière d'associer ces collectifs dans la prise de décision (logique *bottom-up*). Dans d'autres cas, la gestion concertée apparaît de manière plus normative, c'est-à-dire s'inscrivant dans des schémas de planification, d'aménagement du territoire insufflée par des ONG ou des bailleurs de fonds (logique *top-down*). Entre ces deux extrêmes, de nombreuses configurations sont envisageables.

Sur le plan théorique, la gestion concertée renvoie à deux écoles de pensée, que nous pourrions qualifier de cognitive et politique. Du point de vue de l'approche cognitive, l'intérêt de la concertation repose sur l'idée que le savoir, la connaissance et l'expertise ne concernent pas exclusivement sur un petit nombre d'experts ou de scientifiques. Par conséquent, la gestion concertée vise à produire et échanger des informations susceptibles d'améliorer les processus de décision. Cette approche de la concertation présente également un lien avec l'éthique de la discussion dans la lignée des travaux d'Habermas. De ce point de vue, la problématique de la gestion concertée est procédurale dans sa manière de concevoir la finalité de l'action collective. Il ne s'agit pas uniquement d'évaluer les dispositifs de concertation et de gestion en fonction des résultats immédiats, mais aussi par rapport aux dynamiques créées. Autrement dit, c'est la qualité du processus social d'élaboration et de mise en œuvre des règles qui permet leur effectivité. Elle peut par exemple déboucher sur la création d'une nouvelle « institution » (au sens

néo institutionnaliste) de gestion de biens communs qui aura ensuite sa propre dynamique mais assurera la pérennité des arrangements établis. Finalement, la concertation doit permettre par les processus endogènes qu'elle génère ou qu'elle influence une amélioration de la gestion des ressources et de l'environnement.

D'un point de vue politique, la gestion concertée part de l'idée d'une nécessaire confrontation des différentes catégories de parties prenantes dont les intérêts sont divers et souvent contradictoires. Dans ce cadre, l'objectif de la concertation consiste à parvenir à des compromis acceptables par tous. Il s'agit donc d'un espace de conflit et de négociation, de nature essentiellement politique, et dont le résultat dépendra des forces en présence et du poids politique et économique des différents groupes. D'une certaine manière, l'idée de la concertation correspond (au Nord du moins) à un certain déclin de celle de l'autorité publique, garante de l'intérêt commun. Selon leur vision du monde, certains auteurs privilégient une approche assez pessimiste de la concertation comme étant une stratégie des pouvoirs publics pour désamorcer les contestations sans remettre en cause des choix pré-établis, alors que d'autres y voient un progrès démocratique permettant la recherche de solutions « gagnant – gagnant », ou du moins d'un optimum en terme d'intérêt public.

Ces deux approches sont, de notre point de vue, à la fois distinctes sur le plan théorique et complémentaires dans la pratique. Les processus de concertation font appel successivement (et souvent simultanément) aux deux registres. Le principe du pluralisme épistémologique pour l'analyse de ces processus semble incontournable, à condition toutefois de ne pas confondre les différents cadres d'interprétation.

Tout en gardant à l'esprit ce cadre théorique de la gestion concertée, il nous apparaît opportun, dans le cadre de cet ouvrage, de ne pas tenter de délimiter le champ de la gestion concertée de manière stricte mais, au contraire, de garder ouvert tout le prisme de modalités d'action collective en vue d'en dégager les principales caractéristiques et configurations. Au-delà de l'étude de ces modalités, il nous semble également important de participer à ce dialogue en mettant l'accent sur les échanges d'expériences entre différents types d'acteurs ; d'où l'importance donnée, dans cet ouvrage, à la diversité des points de vue, des acteurs et des pays concernés. C'est dans cet esprit de dialogue entre acteurs que s'est tenu le colloque Gecorev dont les contributions de cet ouvrage sont issues. L'encadré suivant présente succinctement le colloque.

Le colloque GECOREV : présentation

L'objectif de ce colloque était de réunir, à nouveau, autour de débats communs, chercheurs, société civile et décideurs. Il s'est inscrit dans la continuité de celui de Bordeaux en 1998, intitulé « Dynamiques sociales et environnement : pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds ».

Dans un contexte de décentralisation et de mondialisation, les modalités de la gestion concertée de l'environnement et des ressources offrent de multiples configurations (pluralité d'acteurs, d'outils, de représentations, etc.). La question des liens entre préservation de l'environnement et développement ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes dans les pays développés ou dans les PED (pays en développement). Le colloque avait pour objectif de poursuivre le débat entre chercheurs, société civile et décideurs, autour d'une réflexion sur la gouvernance internationale de l'environnement et des ressources et sur ses enjeux.

Pour l'organisation de ce colloque GECOREV, le comité scientifique a reçu et évalué 221 propositions de communications. Le processus classique de sélection a ainsi permis de retenir 136 communications (6 en sessions plénières, 107 en sessions parallèles et 23 en session poster).

Co-organisé par le C3ED de l'UVSQ, l'IRD et le GRET, le colloque, qui s'est tenu les 26, 27 et 28 juin 2006 dans les locaux de l'Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines, a rassemblé 228 personnes en provenance de 32 pays. Le profil des participants a également permis de nombreux échanges, car si les chercheurs représentaient la plus forte présence (120 participants), le colloque a aussi accueilli 25 décideurs, gestionnaires et chefs de projet, 26 représentants d'ONG et opérateurs privés et enfin 57 étudiants et auditeurs indépendants.

Les sessions parallèles ont été divisées en 7 thèmes et ont donné lieu à un travail de synthèse présenté en session plénière et discuté sous forme d'une table ronde lors du dernier après-midi.

1. Politiques environnementales. Jeux d'échelle, jeux d'acteurs et conflits de temporalité
2. Conflits autour des ressources naturelles et sécurité internationale
3. Gestion des risques et de la vulnérabilité dans les zones arides et semi-arides.
4. Gestion forestière. Gouvernance locale, politiques nationales, certification et mobilisation internationale.
5. Gestion de l'eau pour l'agriculture. Quelles modalités de partage des responsabilités ?
6. Valorisation économique et gestion durable des ressources naturelles.
7. Gouvernance des aires protégées. Discours, processus, acteurs.

Informations : <http://www.c3ed.uvsq.fr/gecorev/>

Quelles sont les tendances actuelles en matière de gestion concertée ? Quelques pistes de réflexion

Plusieurs thématiques jalonnent actuellement les débats autour de la gestion concertée. Nous en avons identifié quatre que nous présentons successivement : (i) la réaffirmation de l'État, (ii) le repositionnement de la gestion communautaire par rapport à la décentralisation mais aussi par rapport aux critiques auxquelles elle est confrontée aujourd'hui, (iii) le rôle déterminant des acteurs internationaux et notamment les ONG et enfin (iv) le recours croissant aux outils économiques ; ces deux derniers aspects venant complexifier les modalités de la gestion concertée en raison de leur dimension transcalaire.

Un point fort : la réaffirmation du rôle central de l'État...

Le premier élément structurant est la réaffirmation du rôle de l'État. Il ne s'agit pas ici de l'État centralisateur, mais d'un État qui doit occuper un rôle central dans la création d'un environnement politique et légal garantissant la pérennité des accords locaux ou nationaux autour de la gestion des ressources communes.

Notons tout d'abord que les injonctions internationales, notamment à travers les plans d'ajustement structurel puis les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ont conduit à un affaiblissement du rôle de l'État, soit directement par une réduction drastique de sa capacité de fonctionnement (réduction du nombre de fonctionnaires, limitation des budgets, etc.), soit indirectement par le développement de relations hors-État (privatisation, ouverture économique, développement des zones franches etc.). Les bailleurs de fonds et les ONG ont ainsi pu développer leurs activités de gestion des ressources et de l'environnement en contournant *de fait* (compte tenu du vide administratif dans certains secteurs et/ou certaines régions), l'État et ses structures administratives. Or, ce processus d'affaiblissement de l'État fragilise la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Par exemple, l'implication croissante des mécanismes marchands internationaux dans la gestion des ressources rend vulnérables les institutions locales de gestion. Il revient à l'État d'assurer son rôle d'arbitre dans les relations entre acteurs intervenant à des échelles différentes et susceptibles de développer des mécanismes de dépendances et de pertes de contrôle au sein de filières globales (tourisme, agroalimentaire, etc.). Les partenariats publics-privés, très fréquemment mis en avant aujourd'hui, cristallisent de la même manière ce besoin de régulation que

ce soit dans la mise en place de procédures institutionnelles encadrant ces activités marchandes que dans le soutien que l'État peut apporter dans la pérennité des filières (contrôle sanitaire, régimes de concession, etc.). De plus, l'État a un rôle à jouer en tant que garant de sa souveraineté nationale et acteur dans les régimes politiques internationaux (négociations internationales sur le climat, la biodiversité, etc.).

Toutefois, il ne s'agit pas de prôner un « retour à l'État » inconditionnel. Les critiques portant sur les caractères autoritaires, centralisés, sur l'excès de lourdeur administrative, et sur l'appropriation de l'État par des clans ou des groupes dominants ne doivent pas être oubliées. En matière de gestion des ressources naturelles, on peut penser que souvent mieux vaut une décentralisation anarchique qu'une centralisation dictatoriale, car si dans les deux cas la pérennité de la gestion des ressources est menacée, au moins dans le contexte de décentralisation les bénéfices ont une chance d'être un peu mieux répartis.

Il s'agit d'affirmer qu'un État de droit, c'est-à-dire un État garantissant le respect de la loi par tous, y compris par lui-même et par les élites au pouvoir, est une condition *sine qua non* de la gestion durable des ressources naturelles. En effet, on observe fréquemment la non-application, voire le détournement des lois par les services de l'État, et le retour aux pratiques antérieures aux réformes après quelques années et la fin des programmes d'aide.

Cet État de droit vise également à limiter les problèmes de gouvernance au sein des communautés, organisations de base ou collectivités décentralisées, notamment lorsque les initiatives prises pour une meilleure gestion des ressources naturelles rentrent en contradiction avec l'intérêt des groupes locaux.

Finalement, l'État doit être confirmé comme acteur majeur en matière de régulation. Il contribue, en lien avec les communautés locales, à la fixation et à la mise en œuvre d'une législation révisée, dont l'opérationnalité nécessite la participation des usagers mais également celle des services techniques, de la justice et de la police. Il apparaît important qu'il assume son statut d'arbitre et garant des politiques et des lois. Il faut bien reconnaître cependant qu'au-delà de l'affirmation de principe, nous sommes bien désarmés pour analyser les conditions de l'émergence et du renforcement d'États légitimes et efficaces, que faute de mieux nous qualifions d'États de Droit², et plus encore s'il s'agit de préciser dans quelle mesure et avec quelle stratégie la coopération internationale peut contribuer à ce renforcement.

2. Pour certains critiques, le terme « État de Droit » est connoté idéologiquement et reflète une vision « libérale » de l'État. Nous ne tranchons pas ce débat ici...

Gestion concertée, décentralisation, dévolution et gestion communautaire

Compte tenu des différentes acceptions de la gestion concertée des ressources naturelles, on peut *a minima* la définir comme l'ensemble des dispositifs institutionnels permettant une participation plus ou moins importante des acteurs concernés aux politiques publiques. Est donc considéré comme gestion concertée tout un ensemble de configurations ce qui peut entraîner certaines confusions. C'est notamment le cas, dans les pays du Sud tout au moins, entre les termes de « décentralisation », de « dévolution des ressources » et de « gestion communautaire ». De la confusion de l'emploi de ces termes, naissent selon nous des diagnostics parfois erronés.

La *décentralisation* est généralement comprise (en français du moins) comme le transfert de certaines prérogatives des États nationaux vers les collectivités territoriales. Même si ce processus n'est pas habituellement considéré comme relevant de la gestion concertée, la décentralisation implique pourtant un certain niveau de coopération et de clarification des rôles et responsabilités entre l'État et les collectivités locales.

La *dévolution* des ressources naturelles suppose le transfert de ces mêmes prérogatives à des groupes d'usagers ou à une entreprise privée, dans le cadre d'un contrat de délégation. Typiquement, c'est le cas du transfert de la gestion des périmètres irrigués à des associations d'irrigants qui sont généralement distinctes des collectivités locales, même si elles peuvent s'en rapprocher sur le plan de la composition.

La *gestion communautaire* peut être considérée comme un cas particulier de dévolution dans la mesure où elle repose sur le transfert de gestion à des communautés locales. Mais tout en étant une modalité particulière de la dévolution, la gestion communautaire s'en distingue de deux manières : d'une part les contours des dites communautés sont souvent mal définis, du moins du point de vue légal et, d'autre part, ces communautés revendiquent souvent et à juste titre leurs propres droits d'usages sur les ressources, souvent antérieurs à la création des États post-coloniaux. Elles possèdent souvent leurs propres règles d'attribution et de gestion des conflits, plus ou moins « traditionnelles »³.

Ce concept de gestion communautaire fait l'objet d'études spécifiques depuis le milieu des années 1980, notamment depuis les travaux, entre autres, de Bromley (Bromley et Chapagain, 1984 ; Bromley, 1989) de Runge (Runge, 1986) et surtout d'Ostrom (Ostrom, 1990). La base de ces travaux est la reconnaissance de l'existence de formes viables et durables

3. Même si on sait, depuis les travaux de Olivier de Sardan (2006) en particulier, que beaucoup de ce qui est considéré comme traditionnel aujourd'hui est le produit de l'histoire relativement récente et en particulier des pratiques administratives coloniales.

de gestion collective des ressources communes, à un moment où il était d'usage de considérer que la surexploitation de certaines de ces ressources était liée à une absence de droits de propriété privée. Le succès de la gestion communautaire repose en grande partie sur la distinction très nette entre ressources en libre accès et ressources communes. La gestion communautaire repose sur des pratiques coutumières au niveau local et sur l'existence d'un lien identitaire des communautés avec leur territoire. Les travaux d'anthropologues, d'économistes et de juristes ont permis de montrer que les exemples de gestion commune réussis étaient nombreux et divers, dans des contextes historiques, politiques et culturels très variés.

Dans ce cadre, la mise en place de politiques de gestion communautaire doit passer, comme nous l'avons déjà mentionné, par une négociation effective entre l'État et les communautés, portant sur la reconnaissance mutuelle des droits et devoirs des deux parties. Elle vise une complémentarité et une articulation satisfaisante entre les systèmes de gestion légaux nationaux et les systèmes de gestion locale légitimes mais informels du point de vue officiel ; cette démarche se réalisant dans le cadre de la pluralité des normes et des représentations.

Dans la pratique, ce qui a été mis en œuvre à partir des années 1990, ce sont des politiques dites d'appui à la gestion communautaire, souvent impulsées par les agences internationales et les ONG, qui se sont appuyées sur des niveaux variables de collaboration entre les communautés et l'État. Souvent ces politiques ont encouragé la création de nouveaux groupes de statuts divers, de types associatifs ou coopératifs, censés s'appuyer sur des solidarités et sur les usages traditionnels, mais sans lien ni légitimité garantie. Cette confusion s'est aggravée lors de l'élaboration de politiques de décentralisation qui ont parfois assimilé le communal et le communautaire, les deux devenant rapidement interchangeables, créant ainsi une confusion masquée sous le terme de concertation.

Au final, le fait de qualifier de « communautaire » trois modalités aussi différentes d'organisation (communautaire, associative et décentralisée) a largement contribué à brouiller l'image de la gestion communautaire et à donner un caractère très idéologique aux arguments de ses partisans comme de ses détracteurs. Une bonne partie des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques d'appui à la gestion communautaire provient à notre avis de cette confusion.

Les difficultés des politiques de gestion communautaire

Dans un tel contexte, trois raisons peuvent être évoquées afin de mieux comprendre les difficultés de la mise en place des politiques de gestion communautaire, telle que nous les avons spécifiées.

Tout d'abord, de nombreuses difficultés sont liées au fait que les « communautés » sur lesquelles on s'appuie ne sont tout simplement pas des communautés au sens d'Ostrom, c'est-à-dire ne sont pas des groupes plus ou moins traditionnels, aux contours définis, ayant l'habitude de gérer certaines ressources sur lesquelles elles revendiquent un droit d'usage. Dans un cas extrême, on a ainsi donné au Cameroun le titre de « communautaire » à des groupements associatifs qui peuvent être constitués par neuf personnes quelconques se revendiquant de la communauté. Le cas des groupements aux Philippines, évoqué par Dahal *et al.* dans cet ouvrage relève également de ce type. Il faut donc convenir que dans la pratique le terme « communautaire » recouvre des réalités très diverses : la réaffirmation de groupes et modes de gestion traditionnels est loin d'être le cas général. Ce point est analysé très finement par les différents auteurs de la table ronde de cet ouvrage, nous ne l'approfondirons donc pas ici. On peut dire en synthèse, et pour faire simple, que l'existence de modes de gestion communautaire démontrée par les travaux cités plus haut, n'implique pas que partout et en tout lieu, on trouve des communautés gérant durablement leurs ressources. Et par conséquent, des politiques uniformes, se basant sur le postulat de l'existence de telles communautés sur l'ensemble d'un territoire sans en vérifier la réalité, sont vouées à l'échec ou du moins à de sérieuses difficultés.

Ensuite, il a été mis l'accent sur le rôle contradictoire des élites locales dans les dispositifs de gestion communautaire et de manière générale sur l'hétérogénéité des membres de la communauté. Là encore, cette problématique est particulièrement bien documentée dans les écrits de la table ronde de cet ouvrage. Notons simplement que l'impact de l'hétérogénéité du groupe sur l'effectivité de la gestion communautaire a fait l'objet de nombreux travaux sans pour autant aboutir à des résultats tranchés dans un sens ou dans l'autre (Baland et Platteau, 1996 ; Varughese et Ostrom, 2001). Il en est d'ailleurs de même pour la taille du groupe. Ces débats nous amènent à pointer la nécessité du dialogue entre chercheurs et décideurs. Il existe déjà de nombreux travaux et de nombreuses méthodes permettant d'améliorer la qualité des interventions extérieures visant la mise en œuvre d'une gestion communautaire à partir d'une meilleure compréhension du fonctionnement des sociétés rurales. Il conviendrait d'en faire un usage plus systématique, ce qui ne peut passer que par une meilleure coopération entre chercheurs et décideurs.

Enfin, les difficultés de la gestion communautaire ne doivent pas être appréhendées uniquement au niveau local. En insistant sur la complexité du fonctionnement de ces sociétés rurales comme motif explicatif des difficultés de la gestion communautaire, on évince d'autres raisons ou responsabilités au niveau des États et des bailleurs de fonds. Les diverses expériences présentées lors du colloque ont permis d'insister sur l'insér-

tion des programmes de promotion de la gestion communautaire dans des logiques institutionnelles macroscopiques qui échappent par conséquent à une analyse purement locale. Même si les dispositifs de gestion communautaire sont établis sur la base d'un bon diagnostic du fonctionnement de la société rurale, même s'ils reposent sur une conjonction du légal et du légitime, du formel et de l'informel, ils ne peuvent être pérennes dans le temps que si l'État en général, et sa politique environnementale en particulier, les soutiennent.

Dans de nombreux cas, les agences gouvernementales chargées de gérer la dévolution ont plus ou moins sciemment boycotté les processus, soit du fait de résistances idéologiques, soit plus prosaïquement car cela risquait de les priver non seulement d'une partie de leurs pouvoirs et de leur prestige, mais également d'une source importante de revenus illégaux (Ribot et al., 2006 ; Wardell et Lund, 2006). Cela a été facilité par le flou des lois portant sur la gestion communautaire, qui se sont surajoutées à d'autres lois et décrets antérieurs, portant sur la gestion forestière d'une part, sur la décentralisation d'autre part, sur la fiscalité, sur la question foncière, sans qu'une révision d'ensemble assurant la cohérence des réformes n'ait été faite.

De même, dans bien des cas, les procédures d'évaluation des programmes nationaux qui encadrent ces dispositifs sont incompatibles (en termes de fréquence, d'indicateurs, de méthode d'évaluation, de temps passés à l'évaluation, etc.) avec les temps plus longs de la mise en œuvre des politiques de gestion communautaire supposant à la fois des apprentissages au niveau local, mais aussi des évolutions importantes au niveau des politiques, de l'appareil législatif et des administrations. Finalement tant que les projets de gestion communautaire sont le résultat d'actions d'une ONG ou d'un bailleur dans un territoire donné, il y a de fortes chances qu'elle soit effective et pérenne (du moins à court terme, tant que dure l'intervention externe) mais dès que la gestion communautaire devient une composante de la politique nationale, avec des objectifs précis en termes de superficie, de nombre de contrats réalisés, etc. on risque fort d'obtenir des résultats plus aléatoires. La question du passage à l'échelle apparaît comme un axe de réflexion prioritaire pour sortir de ce que nous pouvons appeler le syndrome du site pilote.

Afin de conclure sur cette question, il nous apparaît important de noter que les difficultés réelles rencontrées par les politiques de gestion communautaire dans certains pays ne doivent pas nous faire oublier les réussites et les avancées tout aussi réelles de ces politiques dans d'autres contextes (voir par exemple Dahal dans cet ouvrage pour une comparaison entre Népal et Philippines). Il nous semblerait tout à fait excessif de considérer, comme certains auteurs, que la gestion communautaire est globalement un échec. Par contre, il est certain que les modalités d'élabo-

ration et de mise en œuvre des politiques d'appui à la gestion communautaire devront être repensées et améliorées, à la lumière des expériences récentes.

Communes et communautés

Face aux difficultés de la gestion communautaire, une alternative fréquemment citée est celle de la gestion communale. De nombreuses expériences soulignent l'importance du maillon « commune » dans les dispositifs de concertation. L'intercommunal est parfois souligné comme vecteur d'une nouvelle approche dans la gestion concertée des ressources et de l'environnement lorsque les territoires en question dépassent les frontières d'une seule commune et *a fortiori* d'une seule communauté locale. Les représentants de communes, dont on sait qu'ils représentent souvent un pouvoir formel dans des sociétés rurales où l'informel joue un grand rôle, viendraient ainsi compléter un dispositif de concertation qui jusqu'à présent leur était relativement étranger. Plus spécifiquement, la commune apparaît comme un acteur permettant la pérennité économique de la gestion locale, notamment à travers la fiscalité locale.

Cependant il ne faut pas sous-estimer les problèmes et difficultés que peut entraîner la promotion de la commune dans ces dispositifs de gestion des ressources. La commune a certes l'avantage d'avoir un contour juridique clair en ce qui concerne l'appartenance des membres, la désignation des responsables, les prérogatives de la commune, etc., contrairement à nombre de communautés « traditionnelles » (et en particulier l'échelon « village » très présent dans beaucoup de situations en Afrique). Par contre elle n'a pas nécessairement partout la légitimité aux yeux des habitants pour s'immiscer dans ce qui est perçu comme ressortissant du droit « coutumier », au niveau de la gestion des terres agricoles en particulier. De plus, contrairement à ce qui est fréquemment affirmé (voir Ribot, 1999), elle n'est pas nécessairement plus démocratique ni plus transparente que l'État central, et peut très bien au contraire tomber sous la coupe d'oligarchies locales (voir par exemple les travaux de Kaimowitz et al (1998) sur la décentralisation en Bolivie).

Devant cette situation, la problématique consiste à combiner au mieux légitimité et légalité, en négociant des niveaux de responsabilité emboîtés et subsidiaires assurant le renforcement réciproque du légitime et du légal et non leur compétition comme c'est trop souvent le cas actuellement (voir l'article de Gautier *et al.* dans cet ouvrage sur le bois de feu, montrant la compétition sourde entre le niveau villageois et le niveau communal pour la gestion de la forêt et la perception de la redevance).

Le rôle prédominant des agences d'aide et de grandes ONG internationales dans les politiques locales d'environnement

Le domaine des politiques environnementales est l'un de ceux où le poids des agences d'aide internationale et des ONG a été le plus fort au cours de la décennie passée. La prise de conscience progressive des enjeux environnementaux au niveau global, et leur statut de biens publics mondiaux a certainement contribué à cette concentration de moyens de l'aide internationale sur ce thème. En contrepartie, c'est sans doute l'un des secteurs (avec celui de la gouvernance) où les gouvernements du Sud et les populations ont le plus subi ces nouvelles injonctions, sans vraiment les accepter et les intérioriser comme éléments de politiques nationales autonomes ; d'où la critique de « néo impérialisme » du Nord sur les politiques environnementales du Sud. Le fait que les États et leurs administrations pratiquent des formes de résistance plus ou moins ouvertes à l'application de ces nouvelles politiques, compromettant leur mise en œuvre effective ainsi que leur durabilité dès lors que la pression (et les ressources) des bailleurs de fonds se relâchent en est aussi une bonne illustration. On est souvent loin de « l'appropriation nationale » souhaitée aujourd'hui unanimement par les bailleurs de fonds⁴.

De ce fait, la gestion concertée est souvent restée le fruit des seuls acteurs capables de véhiculer les concepts élaborés au niveau international directement au niveau local, c'est-à-dire les ONG d'envergure internationale, majoritairement des ONG de conservation. Autant on a pu mentionner les dangers de l'insertion des communautés locales dans des filières économiques globales, autant on peut pointer le risque de leur insertion dans les réseaux transnationaux des ONG qui promeuvent hier la gestion communautaire, aujourd'hui les paiements directs. La contribution de Grazia Borrini-Feyerabend dans cet ouvrage illustre implicitement la résistance (au sein du réseau de ces ONG) au développement de nouveaux concepts marchands qui viendraient supplanter la gestion communautaire.

Les phénomènes classiques de concurrence entre bailleurs et entre projets constituent une autre conséquence potentiellement néfaste de cette influence trop grande des acteurs internationaux. Outre qu'ils entraînent un gaspillage inopportun de ressources, la fin abrupte de programmes ou projets importants, voire les changements fréquents de paradigmes et de modes qui caractérisent le monde de la coopération internationale déstabilisent les acteurs locaux et nationaux.

4. Cf. la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » de mars 2005, à l'issue d'un forum international organisé par l'OCDE.

Face à cette situation, certains acteurs de la coopération internationale essaient désormais de garantir une certaine pérennité des financements nécessaires à ces politiques environnementales, notamment via la mise en place de « fonds fiduciaires » garantissant des ressources sur le long terme. D'autres sautent le pas et prônent une intervention directe des ONG ou entreprises du Nord dans la privatisation de la gestion de l'environnement au Sud, grâce à des contrats privés. Disons que ces deux approches ont le mérite d'une certaine cohérence et assument un certain « droit d'ingérence environnemental » supranational. On peut cependant craindre qu'ils ne puissent constituer, au mieux, qu'une réponse partielle aux problèmes posés, et au pire (pour la privatisation surtout) n'aboutissent à des réactions de rejet nationalistes radicales de la part des pays du Sud concernés.

Outils économiques et types de gouvernance

Ces éléments nous invitent à aborder la dimension économique de la gestion concertée, c'est-à-dire à porter la réflexion sur les coûts et les avantages supportés par les parties prenantes et notamment par les populations locales. L'hypothèse sous-jacente est que les règles élaborées dans le cadre de la gestion concertée sont d'autant plus respectées qu'elles sont accompagnées d'incitations économiques permettant de contrebalancer les contraintes imposées par la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement.

Ainsi, jusqu'à présent, les projets de conservation et de développement intégrés, ceux de type gestion communautaire et foresterie sociale ont cherché à relier conservation et développement en faisant en sorte que les revenus dégagés localement proviennent directement d'activités génératrices de revenus.

Un premier constat révèle cependant que les coûts sont généralement très importants en regard des bénéfices attendus. Dans un contexte de ressources à cycle court de reproduction (pâturages, pêche, etc.), tel qu'il est analysé par Ostrom (1990), la gestion durable des ressources peut apporter des bénéfices tangibles et rapides à l'ensemble des membres de la communauté. Ainsi, les acteurs peuvent évaluer d'une période sur l'autre les conséquences positives d'une gestion avisée. Les ressources sont encore disponibles pour la survie des populations qui sont alors incitées à respecter les normes de gestion. Mais ce constat est plus difficile à vérifier dans le cas des ressources à cycle long (bois d'œuvre par exemple). Dans ce cas, la gestion durable ne produit ses résultats positifs qu'à long terme, alors que les coûts notamment d'opportunité sont immédiats. Sans contrepartie économique rapide, les acteurs, en particulier les plus pauvres qui

ont des impératifs présents de survie, ne sont pas incités à accepter les contraintes immédiates qu'impose une gestion durable des écosystèmes.

Dans ce contexte, la certification peut encourager les entreprises et communautés « vertueuses » vis-à-vis de celles qui jouent l'illégal. Le respect de la légalité et des techniques de gestion forestière durable coûte plus cher aux entreprises que l'exploitation illégale, dès lors les entreprises ou communautés vertueuses se retrouvent en compétition déloyale avec les autres et risquent de couler. Le différentiel de prix ou d'accès aux marchés publics peut compenser en partie ce déséquilibre, permettant ainsi une amélioration de l'état de droit.

De plus, la valorisation économique nécessite une certaine maîtrise des circuits de commercialisation, et ce d'autant plus lorsqu'ils s'inscrivent dans des filières comportant de nombreux intermédiaires (Te Velde *et al.*, 2006). Les enjeux de gouvernance des filières apparaissent tout aussi importants que la structuration de l'activité au niveau local.

Par ailleurs, au delà de la création de revenus, la question de sa redistribution est également problématique. C'est le cas notamment des parcs naturels dont la majeure partie des bénéfices est récupérée par les institutions gouvernementales. En effet, ces bénéfices entrent plutôt dans la fiscalité centralisée des ministères, des agences publiques ou privées de gestion des parcs, avec des systèmes de redistribution insuffisants et non transparents.

L'interrogation sur le caractère limité (ou non) des marchés visés ainsi que sur le niveau de génération de revenus que l'on peut en attendre est ainsi au cœur des préoccupations. Dès lors, devant ces difficultés, les outils tendent de plus en plus vers des incitations économiques fortes et directes en vue de la conservation. On assiste depuis le début des années 2000 à la promotion des paiements pour services environnementaux (PSE), c'est-à-dire qu'au lieu de financer des activités permettant la conservation, on considère qu'il suffit de payer directement les populations pour qu'elles renoncent à l'exploitation des écosystèmes à conserver (Ferraro et Kiss, 2002 ; Pagiola *et al.*, 2002). S'il n'existe pas encore de définition claire des paiements pour services environnementaux, on peut s'entendre sur le fait qu'il s'agit d'un mécanisme incitatif économique qui peut aller d'une simple redevance ou subvention à la mise en place de véritables marchés de droits. Dans la réalité, à l'heure actuelle, les exemples de PSE ne correspondent pas à des marchés dans le sens de plusieurs acheteurs et plusieurs vendeurs déterminant par leurs rapports concurrentiels un prix pour la conservation (Wunder, 2005). En règle générale, ce sont des subventions provenant d'opérateurs extérieurs, essentiellement les ONG de conservation, au coup par coup.

Toutefois les orientations actuelles visent une marchandisation plus prononcée de ces PSE à travers le paiement des services hydrologiques

ou encore des services de séquestration de carbone. Dans ce dernier cas, on assiste à une extension de la sphère de régulation *i.e.* les acheteurs et les vendeurs se trouvent dans des zones géographiques distinctes. Cette globalisation des financements est également présente dans les fonds fiduciaires qui fonctionnent à partir des revenus dégagés par des placements boursiers.

Dans ces situations, comme d'ailleurs dans la plupart des PSE, les ONG, de par leur caractère transversal, deviennent de véritables intermédiaires financiers. D'un côté elles servent de relais des populations locales auprès des multinationales, des fondations occidentales... pour obtenir des fonds et de l'autre, elles servent de relais de ces bailleurs au niveau local pour la vérification des termes du contrat. Ces tendances nouvelles vont probablement reconfigurer les rapports entre les bailleurs de fonds, les ONG de conservation, les États et les populations locales ce qui aura pour effet de rendre sans doute encore plus complexe la gestion concertée. Au bout du compte, ces quelques pistes de réflexion posent les termes du débat que l'on retrouve au cœur des articles de cet ouvrage. Il importe maintenant de les présenter.

Plan de l'ouvrage

Dans une première partie, l'ouvrage analyse la mise en œuvre de politiques publiques visant à instaurer une gestion durable des ressources naturelles au niveau national et local. Les contributions mettent ainsi en lumière les modalités pratiques et les instruments appliqués. Entre réformes foncières, dévolution de droits, décentralisation, fiscalité, certification ou encore concessions, les outils sont multiples et font ici l'objet d'études à la fois globales et sectorielles. Le texte de Philippe Sablayrolles, Jean François Kibler et Christian Castellanet analyse la situation de l'exploitation incontrôlée des forêts par la filière bois dans deux États amazoniens du Brésil. Face au problème environnemental posé, les réformes foncières (obtention de titres privés et plans de gestion des ressources associés, mise en concessions publiques), les projets de gestion par les communautés et la certification, sont privilégiés pour atteindre la durabilité dans le secteur forestier amazonien. Dans un même contexte latino-américain, le texte de Christophe Maldidier montre dans quelle mesure un processus national et régional de transfert de gestion des ressources forestières aux communautés locales peut mener à des pratiques plus durables (et à la certification) dans une aire protégée comme la réserve de biosphère Maya. Les concessions communautaires

sécurisent les droits fonciers des résidents en leur déléguant des droits d'accès, d'usage et de contrôle. Cependant, elles créent peu de revenus et d'emplois pour les résidents et ainsi les incitent peu à une gestion durable. Dans un contexte africain différent, Denis Gautier, Baptiste Hautdidier, Ibrahima Aya et Laurent Gazull analysent les politiques alternatives de gestion durable du bois-énergie au Mali, et décrivent les processus parallèles, mais non coordonnés, de décentralisation et de transfert de gestion du bois aux résidents et exploitants par la formation de « marchés ruraux du bois » et la taxation différentielle. Ils montrent ainsi que la pluralité des normes qui régissent les usages et les conflits d'échelle entre les différents niveaux de gestion (chefs traditionnels, collectivités locales, services forestiers, État) sont des facteurs qui limitent l'efficacité des réformes.

La deuxième partie décrit et analyse (apports, enjeux et limites) les méthodes participatives et « concertatives » de gestion des ressources et écosystèmes (gestion concertée, démarche intercommunale, gestion patrimoniale). Plus que les politiques menées et les résultats escomptés en terme environnemental, ce sont les approches, leurs fondements, leur méthodologie, qui sont l'objet d'étude des contributions à cette partie. Face aux conflits d'usage et d'acteurs concernant l'eau, Claire Ruault et Bruno Lemery proposent, à la lumière d'exemples français, une démarche concertée basée sur des diagnostics partagés et des dispositifs institutionnels de concertation. Leur texte pose les questions de la légitimité et de la représentativité des acteurs qui énoncent les opinions et il analyse le niveau efficace et l'articulation des discussions et discours dans la concertation, entre celui stratégique au sein d'instances institutionnelles, et celui plus pratique au sein des groupes de professionnels et de pairs. L'article de Fabienne Kervarec, Manuelle Philippe et Betty Queffelec analyse les processus de gestion concertée des zones côtières du Morbihan et de la baie du Mont Saint Michel. Il pose le cadre légal de la concertation et met en lumière les différents degrés de celle-ci. Entre simple droit à l'information des résidents pour asseoir l'acceptabilité et l'effectivité des politiques publiques et véritable construction collective des décisions, l'approche est souvent multiple. De même, qui sont les acteurs, institutions de la concertation, et qui a la légitimité pour participer ? Telles sont des questions auxquelles s'intéressent les auteurs. De son côté, Jean-Marc Sinnassamy présente et évalue la pérennité d'une démarche originale de coopération au Sud Bénin. En partenariat avec la Fédération des Parcs naturels régionaux (PNR) en France, le « Projet Lagune » propose un processus innovant de dialogue territorial. Ainsi, la concertation, au cœur de laquelle se trouvent les élus, permet la création d'une structure intercommunale, l'élaboration d'une charte de territoire

pour gérer la lagune et la mise en œuvre de projets locaux et d'actions de communication et de formation à l'intention de la population locale. Enfin, Jean-Claude Nguingiri, étudie, dans le cas du projet COGEREN au Congo, l'application d'une démarche patrimoniale pour une meilleure gestion d'une réserve de faune. Après avoir présenté les étapes de la médiation patrimoniale dans le contexte local, l'auteur démontre le rôle ambivalent des bailleurs et ONG dans le développement des institutions locales de gestion. Les temporalités et objectifs divergents mènent à des conflits qui minent la durabilité du projet. Dans ce contexte, le texte étudie les stratégies d'acteurs et explique ainsi la trajectoire institutionnelle d'une telle approche patrimoniale.

Après avoir vu dans les parties précédentes les différents modes et approches pour une meilleure gestion des ressources naturelles, la troisième partie interroge la place de la valorisation économique des ressources dans les démarches de conservation. La mise en valeur de la nature est-elle indispensable pour sa préservation ? Quelles incitations, quels instruments économiques doivent être mis en place en vue d'une gestion durable des ressources naturelles ? Tels sont les enjeux de cette troisième partie. Renaud Lapeyre présente ainsi les modes de valorisation éco-touristique des ressources communes en Namibie. Il analyse le programme de délégation aux communautés rurales de droits sur les ressources touristiques et ses impacts locaux en termes de réduction des conflits, d'utilisation avisée des ressources et de redistribution de revenus. De même, Omer Ntougou Ndoutoume présente un projet de tourisme communautaire à la périphérie d'un Parc national au Gabon. Ce projet, financé par l'Union européenne, place le tourisme pro-pauvre (« *pro-poor* ») comme un moyen de développement de communautés rurales vivant près d'aires protégées. Bénéficiant de l'attractivité touristique du Parc de Loango, les communautés mettent en place une action collective par un comité villageois, renforcent leurs capacités de gestion et sont ainsi incitées à conserver les ressources du parc et de ses alentours. Enfin, concernant un autre secteur de valorisation de la nature, Alain Billand et Robert Nasi proposent dans leur contribution une réflexion sur de nouveaux modes de gouvernance territoriale des ressources forestières dans le bassin du Congo. Ils analysent le potentiel de production et de conservation des concessions forestières octroyées. Analysant les processus d'éco-certification du bois, le texte dépasse la traditionnelle dichotomie qui oppose conservation et valorisation et propose une nouvelle approche d'intégration durable des territoires forestiers, conciliant ces deux activités complémentaires.

La quatrième partie présente des points de vue critiques sur les principes sous-jacents (paradigmes) qui guident l'intervention des États, des

institutions internationales et des ONG dans l'application des politiques environnementales et de gestion durable des ressources naturelles. Grâce à une démarche comparative entre le Népal et les Philippines, Ganga Ram Dahal, Juan Puhlin et Naya Sharma Paudel exposent les réalités du processus de décentralisation et de dévolution de droits sur les forêts aux communautés (groupes d'utilisateurs). Certes ils montrent que la sécurisation des droits sur les ressources pour les acteurs marginalisés permet la participation et la lutte contre la pauvreté, mais la capture par les élites et les relations difficiles avec l'administration publique, qui rechigne à déléguer les responsabilités, sont autant de limites, trop souvent sous-estimées, que le texte met en lumière. A travers le cas de l'action d'une ONG malgache, Jery Edson Rakotoarimanana, illustre les problèmes liés à l'application des politiques environnementales et aux modes d'intervention des bailleurs. L'auteur montre ainsi qu'une gestion concertée doit prendre en compte les perceptions des paysans vis-à-vis de l'environnement et leurs intérêts. État, bailleurs et paysans ont des échelles d'action différentes (la politique, l'action environnementale, la vie quotidienne) qu'il faut coordonner sous peine d'inefficacité. De même, les bailleurs doivent reconnaître et apprécier les divergences de temporalité des divers acteurs et adapter leur intervention. Enfin, Thierry Ruf présente une analyse critique des quatre principes concernant la gestion de l'eau qui ont émergé lors de la conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin en 1992. Suivant une approche transversale, loin de l'opposition Nord-Sud, les exemples du Maroc, de l'Égypte ou de l'Europe illustrent sa critique des politiques de l'eau mises en œuvre, particulièrement dans l'agriculture. Trois paradigmes de gestion de l'eau sont ainsi évalués : la gestion centralisée, la gestion décentralisée, et la gestion par le marché.

La cinquième et dernière partie présente un débat autour de la notion de gestion communautaire, de ses limites et défis. Alain Karsenty, Pierre-Yves Le Meur, Grazia Borrini-Feyerabend et Eric Belvaux sont les animateurs de cette table ronde virtuelle.

Pour finir, nous tenons à remercier ici tous les relecteurs qui ont contribué par leurs commentaires et suggestions à améliorer les textes présentés dans cet ouvrage, Alain Billand, Géraldine Froger, Jean Philippe Fontenelle, Denis Gautier, Alain Karsenty, Philippe Lavigne-Delville, Pierre-Yves Lemeur, Jean-François Noël, Denis Requier-Desjardins et Estienne Rodary.

Bibliographie

- BALAND, J.M, PLATTEAU, J.P., 1996, *Halting Degradations of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?*, Clarendon Press, Oxford.
- BROMLEY D.W. et CHAPAGAIN D.P., 1984, "The Village Against the Center: Resource Depletion in South Asia", *American Journal of Agricultural Economics*, vol.66, n°5, pp.868-873.
- BROMLEY D.W., 1989, "Property Relations and Economic Development: The other Land Reform", *World Development*, vol. 17, n°6, pp.867-877.
- FERRARO, P.J., KISS, A., 2002, "Direct Payments to Conserve Biodiversity", *Science* n°298, pp.1718-1719.
- KAIMOWITZ D., PAVEZ I, PACHECO P., VALLEJOS C., VELEZ R. 1998. *Autorités locales et forêts des Basses Terres de Bolivie*. Doc n°24. Réseau RDFN. ODI. Londres
- OLIVER DE SARDAN J.P. 2006. « Chefs et Projets au Village (Niger) », *Bulletin de l'APAD*, n° 15, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara. <http://apad.revues.org/document563.html>.
- OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PAGIOLA S., BISHOP J., LANDELL-MILLS N., 2002, *Selling forest environmental services: market-based mechanisms for conservation and development*, Earthscan, London.
- RIBOT J.C., 1999, « Représentation et pouvoir responsables dans la gestion participative et décentralisée de l'environnement », *Unasylva*, vol. 50, n°199
- RIBOT J.C., AGRAWAL A. AND A. M. LARSON, 2006 "Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources" *World Development*, Vol. 34, no 11
- RUNGE, C. F., 1986, "Common property and collective action in economic development", *World Development*, vol. 14, n°5, pp. 623-635.
- Te VELDE D.W., RUSHTON J., SCHRECKENBERG K., MARSHALL E., EDOUARD F., NEWTON A., ARANCIBIA E., 2006, "Entrepreneurship in value chains of non-timber forest products", *Forest Policy and Economics*, 8, pp. 725-741.
- VARUGHESE, G. et OSTROM, E., 2001, "The contested role of heterogeneity in collective action: some evidence from community forestry in Nepal", *World Development*, vol. 29, n°5, pp. 747-765.

WARDELL D.A., LUND C. 2006 "Governing Access to Forests in Northern Ghana: Micro-Politics and the Rents of Non-Enforcement" *World Development*, Vol. 34, No 11.

WUNDER, S., 2005, "Payments for environmental services: Some nuts and bolts", *CIFOR Occasional Papers* n°42, Center for International Forestry Research, Jakarta, Indonesia.

PREMIÈRE PARTIE

POLITIQUES DE GESTION CONCERTÉE ET COMMUNAUTÉS : ENTRE NORMES ET PRATIQUES

Cette première partie analyse la mise en œuvre dans différents contextes du Sud (Brésil, Guatemala, Mali) de politiques publiques visant à instaurer une gestion durable des ressources naturelles au niveau national et local. Les contributions mettent ainsi en lumière les modalités pratiques et les instruments appliqués. Entre réformes foncières, dévolution de droits, décentralisation, fiscalité, certification ou encore concessions, les outils sont multiples et font ici l'objet d'études à la fois globales et sectorielles. Quelle est l'efficacité et l'acceptabilité de ces instruments ? Comment les appliquer ? Telles sont quelques unes des questions posées dans les textes proposés.

1

Vers une nouvelle politique forestière en Amazonie brésilienne ?

Des expériences innovantes dans le Pará et l'Amazonas

Philippe SABLAYROLLES, Jean-François KIBLER,
Christian CASTELLANET
Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET)

Le Brésil cherche à réguler son secteur forestier en Amazonie, malgré de grandes difficultés : concurrence du bois illégal, filières déséquilibrées, flou foncier. Sous l'impulsion du gouvernement fédéral¹ depuis l'élection du Président Lula, les pouvoirs publics ont généralisé les aires protégées et la législation sur la gestion durable des forêts naturelles s'est étoffée, mais sans vraiment garantir l'exploitation durable. Ils ont également mené de grandes opérations anti-corruption au sein des administrations fédérales en charge de l'environnement. Malgré des progrès notoires, les schémas techniques et organisationnels sont encore loin d'être consolidés. La certification peut contribuer à orienter le secteur. Mais elle bute sur le coût de la mise aux normes légales. La gestion forestière se heurte à la question du foncier qui reste très conflictuelle. D'un autre côté, les populations locales restent dans l'ensemble en marge de ce processus, malgré des expériences novatrices de gestion communautaire.

Face à ces questionnements techniques, organisationnels, juridiques, comment établir une stratégie de l'action publique ? C'est la question que nous traiterons dans cet article, en s'appuyant sur l'évaluation du

1. Et en particulier de la ministre de l'Environnement, Marina Silva, militante convaincue, originaire du mouvement social amazonien et amie de Chico Mendes. Il existe cependant au Brésil une réelle préoccupation de l'opinion publique sur la déforestation de l'Amazonie et les nombreux conflits dont elle est le siège, en particulier au sein des élites urbaines du sud du pays.

processus en cours dans les deux plus vastes États de l'Amazonie brésilienne, le Pará à l'est et l'Amazonas à l'ouest, aux dynamiques d'occupation foncière et d'exploitation forestière contrastées. En effet, alors que la couverture forestière de l'Amazonas est restée pratiquement intacte jusqu'à ce jour, le Pará a subi une forte déforestation du fait de l'avancée des « fronts pionniers » d'occupation agricole depuis les années 1960. L'exploitation du bois dans le Pará est également beaucoup plus importante qu'en Amazonas, et les conflits pour la terre et pour le bois beaucoup plus nombreux et violents. Le gouvernement de l'État du Pará est dominé par les intérêts des grands éleveurs et des propriétaires de scieries, alors que celui de l'Amazonas est plus lié aux intérêts du secteur industriel moderne de Manaus. Cependant, si rien n'est fait pour freiner les dynamiques actuelles de progression des fronts pionniers vers le nord et l'ouest, il y a fort à parier que l'Amazonas dans trente ans ressemblera au Pará d'aujourd'hui.

Après une présentation de la problématique globale de l'exploitation forestière et des défrichements en Amazonie brésilienne, nous analyserons la situation actuelle de l'État du Pará, où les administrations fédérales en charge de la distribution des terres et de la réforme agraire et celles en charge de la gestion forestière tentent pour la première fois depuis de nombreuses années, de se coordonner pour moraliser l'exploitation du bois dans les zones d'occupation agricole. Le projet Floresta em Pé, basé dans la région de Santarem, se propose de renforcer la concertation entre les différents acteurs, et en particulier entre les communautés locales et les entreprises forestières.

Nous présenterons ensuite la situation de l'État d'Amazonas, où le gouvernement a adopté une politique volontariste d'encouragement à la gestion forestière durable, en créant sa propre « Agence des Forêts », avec laquelle coopère le projet « Floresta Viva ». Cette politique repose d'un côté sur la création de vastes zones protégées, de l'autre sur l'encouragement à la gestion forestière à petite échelle.

En conclusion, nous discuterons de la portée des expériences en cours, et de l'apport des deux projets cités à la gouvernance du secteur forestier amazonien.

Défrichement et exploitation du bois en Amazonie

La forêt amazonienne est la plus grande forêt tropicale terrestre encore relativement intacte. Elle couvre une surface d'environ 8 millions de km², dont la moitié (3,6 millions de km²) se trouve au Brésil, essentiellement dans le Pará (PA) et l'Amazonas (AM).

Jusque dans les années 1960, cette forêt était très peu affectée par les activités humaines. La population était réduite, et principalement située le long des rivières, seuls axes de transport praticables. Les défrichements restaient donc marginaux (moins de 1 % des surfaces boisées), autour des villes et en bord de fleuves principalement. L'exportation des bois était négligeable.

La situation a changé radicalement à partir des années 1960, avec la politique nationale de désenclavement, d'occupation et de développement de l'Amazonie, qui s'est traduite par l'ouverture de nombreuses routes, par l'arrivée rapide de spéculateurs qui ont occupé d'immenses surfaces situées autour de ces routes pour les défricher et les transformer pour l'essentiel en pâturages extensifs, ainsi que par des paysans sans terre (De Reynal *et al.*, 1997).

À partir des années 1980, l'exploitation des forêts de « *terra firme* », c'est-à-dire jamais soumises aux crues, a commencé à son tour à se développer, avec l'arrivée de nombreuses scieries en provenance du sud du Brésil, où la ressource forestière naturelle était en voie d'épuisement par suite des défrichements massifs, au Paraná en particulier.

Une exploitation différenciée dans l'espace et dans le temps

On observe la mise en place d'un « front de l'exploitation forestière » avec la succession, à la fois dans l'espace et dans le temps, des phases suivantes (Barros et Verissimo, 2002) :

- exploitation très sélective des espèces de très haute valeur (acajou, *cedro*)

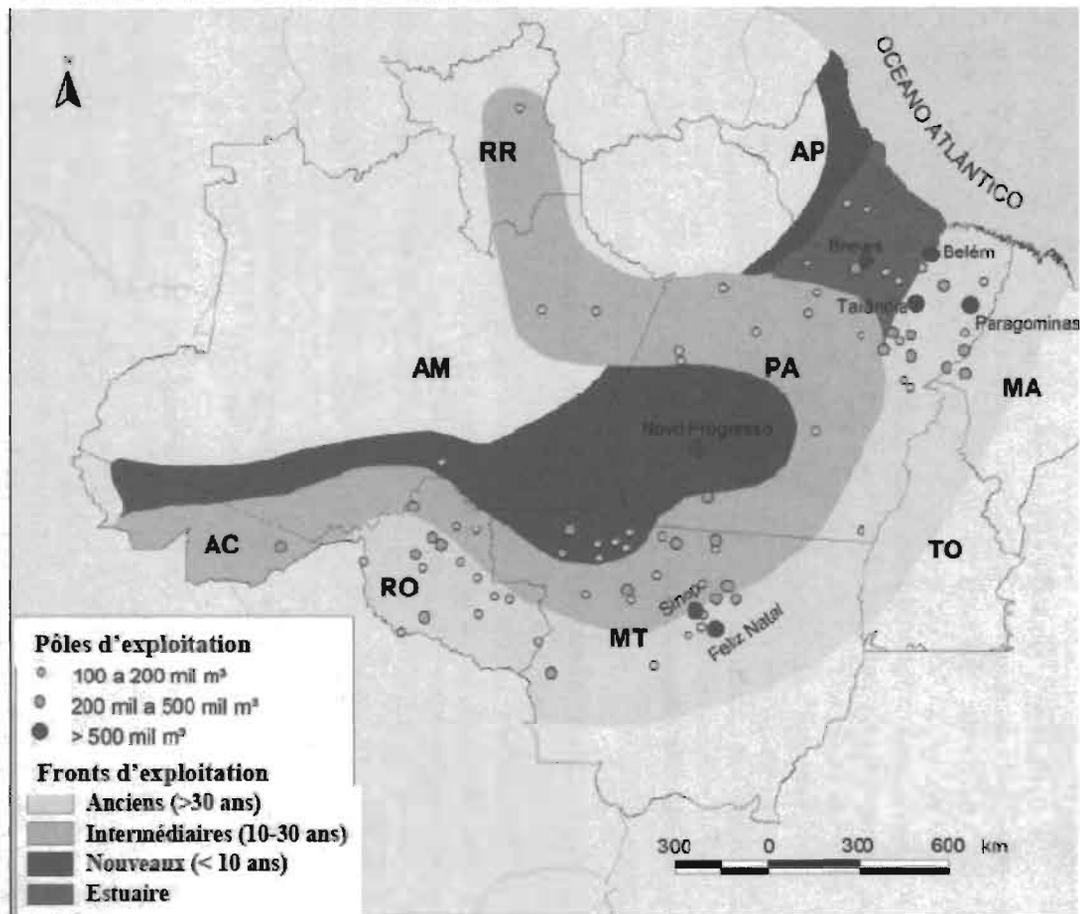
- exploitation des espèces nobles (une dizaine), dont *ipé*, *frejó*, *maçaranduba*, etc.

- exploitation de l'ensemble des espèces utilisables pour la construction civile, mais aussi pour le contreplaqué, l'aggloméré (plus de 100 espèces).

Au fur et à mesure que les exploitants épuisent les ressources facilement disponibles dans un front donné, ils sont obligés d'en ouvrir de nouveaux plus loin, pour les bois les plus nobles, avec des coûts de transports plus élevés, et commencent l'exploitation des espèces de moindre valeur par les industries existantes ou de nouvelles. C'est ainsi qu'à partir du centre historique de l'exploitation du bois autour de Belém, on a aujourd'hui par auréoles concentriques un front de l'exploitation « lourde » qui atteint Gurupá, un front de l'exploitation moyenne qui est remonté jusqu'à Santarém, Altamira, et qui arrive dans l'Amazonas, alors que le front le plus éloigné, celui des bois précieux, est en train d'atteindre les dernières frontières à la fois en termes de remontée des

Carte 1. Frontières d'exploitation des bois amazoniens, 2004

Source : Lentini, Verissimo et al., 2005



affluents de l'Amazone, et d'exploitation des réserves indiennes au sud du Pará, de manière totalement illégale (voir carte 1).

Sur les fronts pionniers, l'exploitation des forêts naturelles de terre ferme suit cette même séquence. Il existe un lien intime entre exploitation des bois et occupation agricole (« colonisation »). Les exploitants forestiers contribuent à ouvrir et maintenir les pistes, les colons facilitent ensuite l'accès à la ressource tout en défrichant. Dans d'autres cas, des contrats sont passés directement entre des *fazendeiros* qui démarquent de vastes zones éloignées des routes (ou près de routes récemment construites), et financent l'implantation de leurs prairies et la route d'accès directement par la vente du bois à des scieries. Dans tous ces cas, l'exploitation forestière contribue à accélérer l'occupation incontrôlée de nouvelles terres et donc également à accélérer la déforestation. On voit actuellement cette dynamique à l'œuvre sur les fronts pionniers les plus récents, sur la « Terra do Meio » entre le Xingu et l'Iriri (sud du Pará), et au nord du Mato Grosso, atteignant le sud de l'Amazonas.

Il nous semble donc important de discuter la mise en place de politiques équilibrées sur des territoires, combinant des objectifs de conservation, de formation technique et d'appui aux organisations de base.

Les taux de défrichement restent très élevés (27 000 km² en 2004), malgré le ralentissement des flux de migration vers l'Amazonie et les tentatives de contrôle plus stricts du gouvernement (Lentini, Veríssimo *et al.*, 2005). On estime que 17 % de l'Amazonie ont été défrichés, pour l'essentiel à partir des années 1980. La production de bois, pour sa part, après une croissance rapide dans les années 1990, s'est stabilisée aux alentours de 24 millions de m³ de grumes (en 2004). Par contre la part de cette production exportée a crû rapidement au cours des 10 dernières années, passant de moins de 10 % à 36 % des ventes en 2004. Les principaux acheteurs sont les États-Unis, la Chine, puis la France.

Les plans de gestion : la loi et son application

La loi forestière au Brésil prévoit depuis assez longtemps (Code forestier de 1965) la mise en place de plans de gestion comme condition de l'autorisation de l'exploitation forestière, avec la possession privée de la terre comme préalable. Dans la pratique cependant, en Amazonie, ces plans de gestion sont restés lettre morte jusqu'au début des années 2000, et ce pour de nombreuses raisons. La première est que le statut foncier des terres publiques (« *terras devolutas* ») et la législation brésilienne confuse rendaient laborieuse l'obtention de titres de propriété de toute façon précaires, ce qui encourageait de fait le recours à des documents de valeur douteuse, ou même forgés de toutes pièces. La seconde est que, en

l'absence d'expériences concrètes de gestion durable de la forêt amazonienne, l'exigence d'un plan de gestion semblait plutôt arbitraire, voire incompréhensible à la plupart des opérateurs, et difficilement défendable par l'administration forestière. Ce n'est d'ailleurs qu'en 2001 que l'IBAMA (l'administration fédérale en charge de l'environnement et des forêts) a publié le décret précisant les paramètres des plans de gestion durable. Dans les faits donc, jusqu'au début du nouveau millénaire, la pratique de l'exploitation forestière était en fait celle d'une exploitation minière d'une ressource « en accès ouvert ». Ceci explique que l'administration elle-même a estimé en 2000 que plus de 80 % du bois produit en Amazonie était d'origine illégale, même si l'exploitant disposait le plus souvent des documents « légaux » indiquant qu'il provenait d'un plan de gestion ou d'une zone de déboisement autorisés.

Trois facteurs ont contribué à faire évoluer cette situation :

- l'élaboration de méthodes de gestion durable adaptées à la forêt amazonienne et leur mise en place dans des unités de démonstration, à partir d'efforts conjoints de la recherche publique brésilienne (Embrapa) et d'ONG spécialisées dans la gestion forestière (Imazon, FFT) ;

- la mise en place, à partir de 1997, des premiers plans de gestion certifiés par le FSC (*Forest Stewardship Council*), par quatre grandes entreprises en Amazonie, sur des surfaces conséquentes (de l'ordre de 100 000 ha chacune), suivie par la mise en place d'un certain nombre de forêts communautaires appuyées par les ONG ;

- la reprise en main de l'IBAMA, initiée sous le gouvernement du président F.H. Cardoso, mais fortement accentuée par le ministère de Marina Silva dans le gouvernement du président Lula, qui culmine avec la mise en cause et l'arrestation pour corruption de hauts responsables de l'IBAMA dans le Mato Grosso.

Il faut souligner l'importance qu'a eu dans ce changement la mise en place de projets effectifs de gestion forestière durable par quelques entreprises « pilotes » en Amazonie dans le changement d'attitude et de discours du secteur forestier, y compris les associations de propriétaires de scieries. Les surfaces en forêt naturelles certifiées en Amazonie brésilienne représentaient 1,2 millions d'ha en 2005 pour 12 entreprises et 7 plans de gestion communautaires (Lentini, Pereira *et al.*, 2005). Le fait que les surfaces concernées restent modestes par rapport à l'ensemble de l'Amazonie n'empêche pas que leur valeur d'exemple ait été forte, d'autant que ces expériences affichent d'assez bons résultats économiques et obtiennent des prix nettement meilleurs sur le marché mondial (de l'ordre de 20 % supérieurs) grâce à la certification (Zimmerman et Armelin, 2002). Ceci a contribué à légitimer les exigences publiques en matière de plan de gestion, et à ouvrir une nouvelle perspective aux entreprises jusque là condamnées à l'illégalité.

Sur le plan de la formation des cadres techniques, la situation est certes plus favorable que quelques années seulement auparavant. Les écoles d'ingénieurs forestiers du Sud Brésil fournissent des jeunes forestiers compétents, mais qui restent marqués par une formation techniciste et peu ouverte sur les dimensions sociales de la gestion forestière. Les rares intervenants expérimentés dans la gestion des aires protégées ont acquis leur savoir-faire sur le tas. Les jeunes responsables locaux des bureaux de terrain de l'IBAMA doivent affronter une culture administrative corporatiste trop souvent perméable à la corruption.

L'État du Pará : politique forestière et dynamique pionnière

L'État du Pará (un quart de l'Amazonie brésilienne) est le premier État amazonien à avoir été ouvert à la colonisation agricole. En 2005, il comprenait 70 % de sa surface en forêt (Imazon, 2006), maintenant un rythme de défrichement annuel moyen de 5 600 km² sur une période de 40 ans. En 2004, le produit de son secteur forestier représentait entre 10 et 15 % de son PIB (11 millions de m³ de grumes extraites, 46 % du total de l'Amazonie brésilienne), employant 184 000 personnes, chiffre significatif pour une population totale de 7 millions de personnes (Lentini, Pereira *et al.*, 2005).

Les régions principales d'extraction de bois dans le Pará sont des fronts pionniers agricoles : l'axe de la route Belém-Brasília à l'est, et ceux de la route BR 163 et de la Transamazonienne à l'ouest, qui totalisent plus de 72 % de l'extraction (Imazon, 2006).

L'accès au foncier au cœur de la problématique de l'illégalité

Les bois de forêt naturelle peuvent être légalement obtenus de deux façons : à partir d'un plan de gestion forestière d'une terre en propriété, ou de défrichements autorisés.

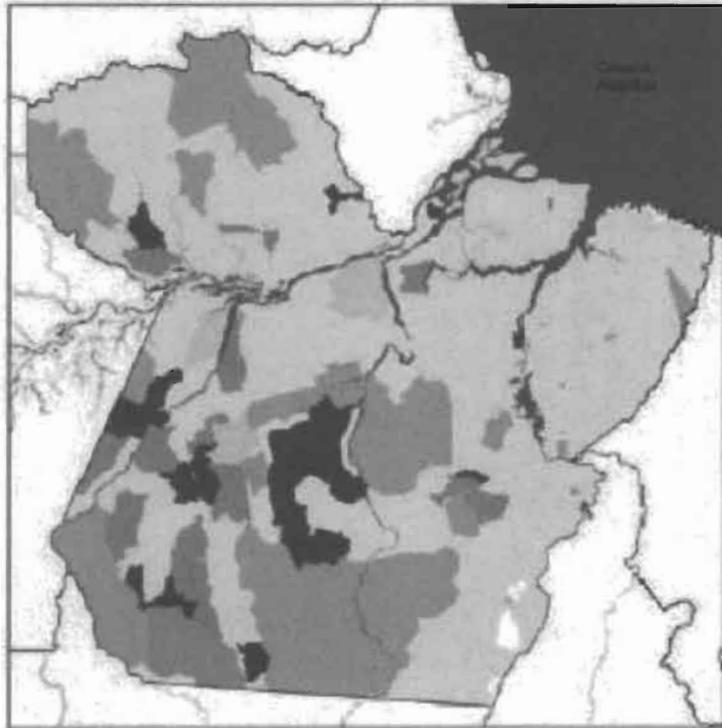
Tableau 1. Volumes de bois autorisés à l'exploitation dans le Pará (millions de m³)

	2000	2001	2003	2004
Issus de gestion forestière	0,5	4,7	5,0	5,6
Issus de défrichements	0,5	0,1	0,0	0,1
Total	1,0	4,8	5,0	5,7

Source : Lentini, Pereira *et al.*, 2005

Carte 2. Frontières d'exploitation des bois amazoniens, 2004

Source : ISA cité dans Imazon, 2006.



Aires protégées visant la protection intégrale :

- Terres Indigènes
- Autres

Aires protégées visant le développement durable :

- Réerves extractivistes (Resex)
- Réerves de Développement Durable (Rds)
- Forêts Nationales (Flonas)
- Aires de Protection Environnementales (Apas)
- Terres militaires

La moitié environ de l'extraction totale de bois en 2004 reste donc illégale dans le Pará. L'effort de contrôle de la part de l'IBAMA porte aujourd'hui sur la propriété foncière du candidat à la gestion, d'autant plus que les conflits fonciers sont en recrudescence. Des dizaines de plans de gestion ont ainsi été annulés dans le Pará depuis 2003. L'effort fédéral de lutte contre le défrichement s'est traduit en 2001 par le rabaissement de 50 % à 20 % pour le volume autorisé au sein des exploitations agricoles amazoniennes. L'année 2005 a vu la montée en puissance de la contestation violente de la politique fédérale par le secteur des exploitants de bois en Amazonie.

Cette impasse se doit principalement à la difficulté d'acquérir la propriété foncière pour les exploitants de bois. Les propriétés privées de grande surface ne représentent qu'une petite partie des terres en Amazonie, la majorité des surfaces étant considérées comme « terres publiques libres et sans maître » (*terras devolutas*) accessibles au premier occupant prêt à les valoriser. La loi ne permet cependant de convertir en propriété privée que 2 500 ha maximum de terres publiques, surface insuffisante pour une gestion forestière durable des entreprises. Les titres fonciers privés notariaux reposent souvent sur les actes (*sesmarias*) remontant au 17^e siècle, dont les limites géographiques et la portée légale sont très peu précises (Moreira *et al.*, 2002). De nombreuses communautés riveraines n'ont jusqu'à présent aucun titre de propriété, alors qu'elles occupent l'espace depuis des centaines d'années. Cette situation engendre évidemment de nombreux conflits fonciers et une spéculation importante. Deux pistes de sortie de crise sont actuellement expérimentées. D'une part les exploitants forestiers appuient la légalisation de plans de gestion chez les agriculteurs, en passant des accords pour obtenir le bois. D'autre part la Loi récente des Concessions forestières (mars 2006) autorise la gestion de forêts publiques sans passer par la propriété foncière.

L'exploitation forestière dans les aires protégées ?

Le gouvernement fédéral cherche à diminuer les tensions foncières par l'accélération de la création d'aires protégées. Elles ont des statuts variables, qui contraignent plus ou moins l'exploitation des ressources. Créées surtout pour protéger les populations résidentes des exploitants forestiers illégaux et des accapareurs de terres, bien peu progressent aujourd'hui dans la voie du développement durable. La carte 2 donne la localisation des aires protégées en 2005. L'État du Pará comporte 44 % de sa surface en aires protégées en 2006 : Terres indigènes, Réserves de développement durable, de protection intégrale, Terres de communautés d'anciens esclaves marrons – « *quilombolas* » – (Imazon, 2006).

La gestion forestière durable n'a été expérimentée en fait que dans la Forêt Nationale (FLONA) du Tapajós à proximité de Santarém. Un projet de coopération entre l'IBAMA, qui administre ces forêts publiques, et l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (ITTO), a été approuvé en 1989 et a fonctionné de 1999 à 2004. Un périmètre de 3 200 ha (sur les 6 000 km² de la FLONA) a été affecté à l'extraction industrielle du bois. À la fin du projet, l'IBAMA a décidé de continuer la gestion forestière, mais au bénéfice des 21 communautés résidentes dans la FLONA, organisées pour l'occasion en coopérative.

Les projets de réforme agraire : nouvelle source de bois « légal »

Dans la région de Santarém, le conflit entre les entreprises forestières et l'État fédéral est intense. Sur la base de ses contrôles, principalement des titres fonciers, l'IBAMA a annulé plusieurs de leurs plans de gestion depuis 2001. La plupart du bois consommé à Santarém, de l'ordre de 190 000 m³/an de grumes (Lentini, Pereira, *et al.*, 2005), provient des projets de réforme agraire occupés par des petits agriculteurs, et au-delà, des terres publiques non appropriées (*terras devolutas*). L'État fédéral a amplifié ces projets depuis la forte migration rurale occasionnée par la consolidation du pôle de soja depuis 2000 (Sablayrolles *et al.*, 2005). Les titres provisoires fournis aux colons par l'Institut fédéral de colonisation (INCRA) suffisent pourtant pour obtenir des crédits bancaires et des autorisations de défrichement.

Les exploitants forestiers de Santarém privilégient aujourd'hui l'établissement d'accords avec ces colons pour plusieurs raisons. Ces zones sont généralement des massifs forestiers proches des routes, donc présentent des coûts de transport significativement plus faibles, et leur statut foncier est défini. Les petits agriculteurs peuvent d'une part facilement obtenir l'autorisation de défrichement de 20 % de leurs nouvelles terres, ce qui constitue une première source de bois légalisé. Ensuite, ils peuvent légaliser des plans de gestion de leur réserve forestière (80 % de l'exploitation).

Dans sa version la plus favorable, le cas de l'entreprise Maflops à Santarém (décrit dans Lima *et al.*, 2003), l'entreprise forestière se pose en véritable intermédiaire entre les colons et l'INCRA, qui voit ainsi suppléer ses propres carences en matière de construction d'infrastructures et d'appui. L'entreprise réalise toutes les étapes de la gestion, et indemnise les colons pour le bois extrait.

Les limites du modèle sont de trois ordres :

- les plans de gestion, acceptés par l'IBAMA, prévoient la coupe de tout le stock de bois autorisé en première année sur la réserve forestière,

et une période de 30 à 40 ans avant la seconde coupe. Si les colons reçoivent certains avantages immédiats, il est clair que la durabilité de la gestion est compromise. La forêt a perdu sa valeur pour les colons, et ils seront d'autant plus enclins à défricher ;

- les agriculteurs ne sont impliqués dans aucune des étapes de la gestion forestière, et ne développent donc aucune capacité sur ce point ;

- comme ailleurs, les forestiers peuvent facilement masquer la consommation de grumes d'origine illégale, en volumes finalement bien supérieurs à ceux approuvés dans le plan de gestion (Marquesini et Edwards, 2001).

L'opération ressemble plus à l'habillage légal d'une pratique traditionnelle, où l'entreprise forestière tire tous les avantages d'une relation éphémère, sans que les petits agriculteurs puissent mieux se positionner dans la filière. Pourtant, elle représente une piste intéressante dans la mesure où elle rompt avec les pratiques illégales, et associe en partie les colons à la gestion.

L'INCRA prévoit une nouvelle modalité de projets de réforme agraire, où ne seraient attribués individuellement que 20 % des terres aux agriculteurs, et serait constituée une réserve forestière indivise sur les 80 % restants. Cela peut réduire le risque de voir les forêts exploitées rapidement défrichées, mais la question de la formation des agriculteurs à la gestion et sa durabilité reste posée.

La Loi de concession des forêts publiques

Cette loi, sanctionnée par le Président Lula en mars 2006, est porteuse d'un changement majeur dans la gestion des forêts au Brésil et dans la gouvernance du secteur forestier. Elle règlemente l'attribution de concessions d'exploitation à titre onéreux sur l'ensemble des terres publiques (*terras devolutas*, fédérales, des États, municipales) et des FLONA. Dans la mesure où ces concessions seront attribuées dans des zones accessibles au transport de bois (Lima *et al.*, 2003), cette loi pourrait régler le problème foncier des exploitants forestiers et limiter la spéculation foncière. Dans les faits, tout dépendra de la géographie des concessions et de l'efficacité de l'administration publique.

La loi définit 3 modalités de gestion des forêts publiques :

- la gestion directe par l'IBAMA des FLONA ;
- la gestion communautaire par les populations résidentes dans les aires protégées visant le développement durable (projets INCRA de colonisation forestière ou de développement durable, Réserves extractivistes, Terres de Quilombos). Des zonages sont d'ailleurs prévus pour la création accélérée de nouvelles aires protégées avant de cadastrer les forêts soumises à concessions ;
- la concession onéreuse sur les terres publiques cadastrées.

Même si en théorie les petits exploitants individuels ou organisés en communauté peuvent concourir aux appels d'offre pour les concessions, il est patent que ces normes tendent à séparer de fait les espaces et la politique destinés aux entreprises forestières, de ceux des populations résidentes.

Equilibrer les accords entreprises-populations locales

On voit que le gouvernement agit rapidement dans le sens d'améliorer la gouvernance du secteur forestier dans le Pará. Cependant, à l'examen des mesures récentes que nous venons de passer en revue, plusieurs points cruciaux nous paraissent trop peu considérés :

- les ressources forestières les plus faciles d'accès sont sous le contrôle des populations résidentes. Très peu d'actions sont prévues pour amener ces populations à participer dans de bonnes conditions à l'exploitation des bois, condition pour qu'elles participent aussi du contrôle local de la ressource.

- les questions foncières et du contrôle de la ressource restent entières. On sait que l'exploitation illégale fait peu de cas des limites des aires protégées : qu'en sera t-il des concessions hors des aires protégées ?

- on peut s'inquiéter de ce que l'effort public visant à approvisionner légalement le secteur forestier en matière première ne s'accompagne pas d'un effort équivalent sur le contrôle de l'activité. La décentralisation de ce contrôle aux administrations des États, dans le Pará moins attentives que l'IBAMA, donne plutôt le signal contraire, au moins à court terme.

L'objet du Projet « Floresta em pé », centré sur la région de Santarém, et financé par le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) au bénéfice de l'IBAMA, est de faciliter et d'appuyer la mise en place d'accords entre les entreprises forestières et les populations résidentes du point de vue de la gestion durable des forêts. Il doit contribuer à lever le principal facteur limitant dans cette relation, la formation de ces populations à la gestion, sur le plan technique et économique. Sélectionnant et appuyant plusieurs de ces expériences dans des contextes d'aires protégées ou non, et contribuant aux débats sur la gestion forestière durable en Amazonie, il doit aider à formuler des politiques adaptées à la région. Ce projet, qui vient de démarrer, sera appuyé par le GRET, le CIRAD et l'ONFi, du côté français, et par l'ONG IEB et par l'Embrapa au Brésil.

Une politique forestière durable dans l'Amazonas

Un État préservé par l'absence de routes et par les distances

D'une superficie de plus de 157 millions d'hectares, l'État de l'Amazonas est le plus grand État brésilien. Plus de la moitié des 2,8 millions d'habitants réside dans la ville de Manaus. Le reste de la population vit dans 62 municipalités de l'intérieur de l'État.

La forêt de l'État de l'Amazonas représente la partie la moins affectée au Brésil, avec moins de 5 % de surface défrichée. Ceci s'explique par une faible infrastructure routière et par le développement du pôle industriel de Manaus, qui a concentré l'essentiel de l'activité économique depuis 1967. Ce modèle atteint ses limites. L'isolement et la pauvreté de la population rurale engendrent un flux migratoire vers la capitale de l'Amazonas que l'économie de Manaus ne peut plus absorber.

Un secteur du bois relativement peu développé

Avec une consommation de 500 à 700 000 m³ de grumes (soit 2 à 3 % de la production totale amazonienne), l'Amazonas reste un producteur de bois modeste. Initiée dans les années 1920, l'exploitation du bois est longtemps restée limitée à quelques espèces des forêts inondées (« *várzea* ») le long des principaux cours d'eau, souvent en complément de l'extraction du caoutchouc (« *seringa* »), sous la houlette des patrons détenteurs des terres, les *seringalistas*.

À partir des années 1970, l'épuisement de la forêt atlantique a reporté l'attention des industries du bois du sud du Brésil sur les ressources de l'Amazonas. Quelques entreprises spécialisées dans la production de contreplaqué et de bois scié se sont alors installées dans deux pôles de transformation du bois : Itacoatiara et Manaus. La production était en grande partie destinée à l'exportation, vers les États-Unis et l'Europe. Parallèlement, la chute des cours du caoutchouc a incité une conversion des *seringalistas* dans l'exploitation plus intensive du bois, avec l'introduction de la tronçonneuse, à destination de scieries ouvertes dans l'intérieur de l'État et des industries de Manaus et d'Itacoatiara.

Plusieurs facteurs contribuent à fragiliser cette organisation du secteur du bois à partir des années 1990 : l'entrée en production des plantations de bois (essentiellement eucalyptus et pin) du sud du Brésil, les courants d'émancipation progressive des populations de l'intérieur, la création de terres indigènes et des premières aires protégées, l'évolution de la législation sur les plans de gestion forestière, et la fiscalisation accrue de la part

de l'IBAMA. Quelques grandes entreprises réussissent à acquérir des terres et à élaborer des plans de gestion forestière en règle grâce à des investisseurs étrangers (chinois, malais, allemands), d'autres parviennent à maintenir un approvisionnement plus ou moins légal, mais plusieurs entreprises ferment alors. Ces fermetures affectent également les scieries de l'intérieur de l'État, où seuls demeurent les petites menuiseries et quelques entrepôts, moins contrôlés, approvisionnés par des bûcherons des villes et des communautés.

Quelques entreprises misent sur la certification FSC

Face aux coûts élevés d'investissement (essentiellement foncier), et anticipant les tendances des marchés européens, certaines entreprises décident de certifier (avec le FSC) leur plan de gestion (Precious Woods, Gethal) ou une partie de leur processus de production. Cette option induira des investissements supplémentaires parfois difficiles à supporter : mise en conformité avec les lois du travail, mesures de sécurité des travailleurs, relations avec les communautés. Par ailleurs, les entreprises, de plus en plus nombreuses, qui souhaitent se certifier se heurtent à une grosse difficulté sur le plan foncier : il est difficile d'obtenir des titres de propriété sur des surfaces suffisantes, et même lorsque ces titres sont obtenus, ils ne garantissent pas l'absence de conflits avec les communautés locales qui revendiquent à juste titre leurs propres droits sur des zones limitrophes. En 2005, les coûts induits par la lenteur administrative de l'IBAMA et le cours surévalué du Real conduiront la Gethal à renoncer à maintenir la certification de son plan de gestion.

Des fronts pionniers qui se rapprochent

Dans le même temps, l'État subit une pression croissante des entreprises des États voisins et l'arc de déforestation se rapproche. L'exploitation du bois de défrichement s'accroît le long de la route Transamazonienne qui relie le Pará à l'État du Rondônia, en particulier à proximité d'Apuí, le plus grand périmètre de réforme agraire d'Amérique latine. Des industriels du bois et producteurs de soja du Mato Grosso et du Rondônia financent l'ouverture de pistes pour exploiter le bois et préparer l'installation de plantations de soja dans les forêts du sud de l'État. Les 12 municipalités du sud de l'Amazonas ont connu une hausse du taux de déforestation de 16 % entre 2003 et 2004, tandis que ce taux diminuait de 34 % dans le reste de l'État.

Des expériences de gestion communautaire

À la fin des années 1990, deux expériences de gestion communautaire ont été menées : l'une en forêt de « *varzea* » dans la Réserve de développement durable (RDS) Mamirauá, l'autre en *terra firme* sur les terres publiques de la municipalité de Boa Vista do Ramos. Aujourd'hui, 25 communautés de la RDS Mamirauá exploitent chacune un plan de gestion, et commercialisent près de 10 000 m³ de grumes par an. À Boa Vista do Ramos, l'Association communautaire agricole et forestière (ACAF) exploite un plan de gestion de 2 400 ha et sa production tourne autour de 100 m³ de bois par an. Le plan de gestion de l'ACAF a été certifié FSC en 2005. Ces deux expériences démontrent que les plans de gestion ne sont pas réservés aux seules entreprises et ouvrent la voie à l'implication des populations *ribeirinhas* de l'intérieur dans la gestion des forêts.

Il faut noter cependant que ces deux expériences ne se poursuivent que grâce à un appui long et coûteux maintenu sur plusieurs années. Ce constat montre les limites d'un tel modèle en termes de politique publique de diffusion de la gestion forestière durable par les populations locales.

Une politique étatique pour une gestion forestière durable dans l'Amazonas

En 2003, la nouvelle administration de l'État a adopté une politique tournée vers le développement durable basé sur l'exploitation des forêts, avec la mise en place d'un programme spécifique dénommé « Zone Franche Verte » (en référence au programme de zone franche industrielle), qui vise à générer des emplois locaux, freiner l'exode rural, et réactiver le secteur du bois, au travers d'une valorisation durable des ressources forestières de l'intérieur (productions ligneuses et non ligneuses, apiculture, pêche, écotourisme, etc.). Cette politique représente un tournant radical par rapport à celles des administrations précédentes, qui incitaient les populations de l'intérieur de l'État à développer exclusivement l'agriculture.

Le gouvernement de l'Amazonas a créé un Secrétariat au développement durable (SDS). Une Agence des forêts (AFLORAM) a été spécialement créée au sein de la SDS pour promouvoir les techniques de gestion forestière durable. Un Pacte fédératif a été négocié avec l'IBAMA, qui délègue une grande partie des attributions de l'entité fédérale à l'organisme étatique de gestion de l'environnement (IPAAM).

Trois axes principaux de la stratégie adoptée retiennent tout particulièrement l'attention : la création d'aires protégées, la diffusion de plans de gestion forestière à petite échelle, la certification.

Multiplication des aires protégées

Depuis 2003, la SDS a créé 8,5 millions d'hectares d'Unités de conservation étatiques (UCE), et prévoit d'en créer 2,5 millions supplémentaires, portant à 18 millions d'ha la surface totale d'UCE dans l'Amazonas. Si l'on somme les Unités de conservation fédérales et les Terres Indigènes, cela signifie que les aires protégées représenteront près de 50 % du territoire de l'Amazonas. La création des aires protégées constitue un pas juridique et symbolique décisif dans l'attribution et la protection des terres publiques. La création des UC de développement durable crée les conditions juridiques d'implication des populations locales dans la gestion durable des ressources.

Pour autant, la création en soi des UC ne résout pas tout. En particulier, reste posé le problème du contrôle de ces aires protégées et, le cas échéant, de la viabilisation sociale, économique et environnementale de leur exploitation par les populations locales. À ce jour, seules deux UC disposent d'un plan de gestion.

Promotion de plans de gestion forestière durable à procédures simplifiées

La SDS a également élaboré et adopté un cadre juridique spécifique (décret 040/03) visant à simplifier les procédures d'élaboration et approbation des plans de gestion forestière, afin de les rendre accessibles aux populations rurales de l'intérieur. Cette modalité de « Plan de Gestion Forestière Durable à Procédures Simplifiées » (PGFS) s'ajoute aux trois modalités définies au niveau fédéral depuis 2002. Les PGFS sont des plans de gestion individuels, d'une superficie inférieure à 500 hectares, le nombre de PGFS étant limité à un par personne. Sans écarter l'option des plans de gestion forestière communautaire prévue par la loi fédérale, la SDS a ainsi misé sur la diffusion de plans de gestion forestière individuels.

L'AFLORAM joue un rôle majeur dans la promotion des PGFS : appui à l'élaboration des plans de gestion (réalisation des inventaires, préparation du plan de gestion, etc.), organisation de formations sur les techniques de coupe à faible impact environnemental (coupe préalable des lianes, hauteur et orientation de la coupe, etc.). En trois ans, l'AFLORAM a ainsi préparé plus de 500 PGFS dans l'ensemble de l'État. Cette nouvelle modalité a ainsi permis de légaliser et réactiver le secteur du bois dans de nombreuses municipalités de l'intérieur de l'État.

Pourtant, moins de 40 % de ces plans de gestion sont à ce jour effectivement opérationnels. Plusieurs raisons contribuent à expliquer cet état de fait : la complexité des procédures et la lenteur de l'administration à délivrer les licences et autorisations de transport dans les temps requis,

l'accès aux financements et équipements d'exploitation et de transport, les problèmes non résolus de commercialisation des faibles volumes issus des PGFS, la concurrence du bois illégal, etc.

La certification dans la stratégie de viabilisation des PGFS

La SDS a dès le départ intégré la promotion de la certification (FSC) dans sa stratégie d'action. Une démarche innovante est testée pour faciliter l'accès des détenteurs de plans de gestion forestière simplifiée (PGFS) à la certification : la certification de groupe au niveau de l'État de l'Amazonas avec l'AFLORAM comme administrateur des PGFS qu'elle accompagne. En centrant les audits sur l'administrateur et un échantillon de plans de gestion appartenant au groupe, la certification de groupe permet de réduire considérablement les coûts d'accès et de maintien de la certification. L'expérience est en cours de mise en oeuvre avec 13 détenteurs de PGFS de la municipalité de Carauari.

Le choix de la certification vise plusieurs objectifs : favoriser l'appropriation du concept de gestion durable par les détenteurs de plans de gestion, ajouter des objectifs de justice sociale dans la mise en oeuvre des plans de gestion, inciter l'AFLORAM à améliorer son fonctionnement.

Une stratégie de long terme

La stratégie adoptée par l'administration actuelle de l'Amazonas est ambitieuse et s'inscrit dans un processus de long terme, qui va au-delà de la durée d'un mandat électoral de quatre ans. C'est dans cette perspective que l'on peut interpréter les choix quantitatifs (création d'Unités de conservation, élaboration de plans de gestion forestière) et stratégiques (primauté des efforts de promotion sur le contrôle) faits par l'administration, etc., au risque de perdre de la crédibilité auprès des acteurs qui se sont investis dans le programme Zone Franche Verte.

Beaucoup reste à faire en effet pour viabiliser les UC et les plans de gestion forestière. Ceci suppose des réformes institutionnelles pour accroître l'efficacité de l'administration, le renforcement des moyens humains et financiers, mais aussi l'élaboration de méthodes de travail adaptées pour renforcer les capacités des acteurs locaux et la structuration des filières.

Le projet Floresta Viva, financé par l'Union européenne et mis en oeuvre par le GRET, en partenariat avec l'Agence des forêts (AFLORAM), l'École agrotechnique EAFM, et l'Institut Mamirauá, vise à renforcer les conditions de viabilité des PGFS promus par l'État. À

partir d'un accompagnement de l'AFLORAM et des acteurs locaux dans trois régions de l'Amazonas, l'action doit contribuer à améliorer les politiques publiques relatives à la gestion forestière de petite échelle.

Conclusions

On constate que des progrès importants ont été réalisés au cours des dernières années : la gestion durable est désormais une norme admise par le secteur. Alors qu'il y a quelques années les exploitants forestiers protestaient publiquement contre la saisie de leur matériel d'extraction illégale, les négociations se sont déplacées vers l'autorisation des plans de gestion par les autorités.

Du point de vue de l'appareil juridique, législatif et normatif, on peut dire que des efforts importants ont été consentis. Les différentes modalités légales d'accès au foncier et à la ressource permettent théoriquement de répondre à la diversité des situations amazoniennes (zones de développement durable, réserves forestières privées sur les terres agricoles, concessions forestières). La répartition des attributions entre les différentes administrations fédérales (notamment INCRA, IBAMA, FUNAI), des États et des municipalités a gagné en clarté. La négociation de pactes entre Fédération et États (cas du Pará et de l'Amazonas notamment), pour ce qui est du contrôle de l'activité en particulier, ont permis de mieux coordonner les administrations fédérales et provinciales² dont les compétences se recouvrent fréquemment, ce qui est évidemment facteur de conflit et d'inefficience. Il serait cependant prématuré d'en conclure que la décentralisation en cours de la gestion forestière (au niveau des États) serait un gage de succès. Autant on peut penser que dans le cas de l'Amazonas, cette décentralisation joue un rôle positif car le gouvernement de l'État présente une orientation « moderniste » et sensible aux thèses environnementalistes, autant dans le cas du Pará, confier à l'État la gestion des forêts risque de produire des résultats inverses du fait du poids des oligarchies dans la politique locale.

La certification d'un certain nombre d'entreprises pionnières a eu un effet démonstratif important au niveau des industriels forestiers et de l'opinion publique, en démontrant que la gestion durable était techniquement possible et pouvait être économiquement viable. On peut supposer

2. Au sens de gouvernement des États qui composent la Fédération, appelés « *estadual* » en portugais, terme difficilement traduisible en français.

que la plus grande gouvernance du secteur acquise à ce jour est une base nécessaire au basculement du secteur bois dans l'exploitation durable.

Pourtant, la distance est grande entre les décisions et leur application effective. Aujourd'hui encore, la moitié de la production recensée de bois est illégale dans le Pará. Seules quelques entreprises ont investi dans des compétences visant la mise en place de plans de gestion. Les volumes astronomiques des amendes appliquées par les tribunaux pour crimes environnementaux sont contrebalancés par leur non-recouvrement effectif. Des régions entières restent sans contrôle effectif des pouvoirs publics : défrichements accélérés de la Terra do Meio (São Felix do Xingu) et de Pacoval (région de Santarém), accélération des fronts du sud de l'Amazonas. Les populations locales, détentrices légalés d'une bonne partie des terres et donc de la ressource accessible, restent largement marginalisées dans la filière bois.

La pratique de l'attribution des terres reste bien confuse. Le point crucial de l'établissement d'un cadastre foncier unique n'est pas acquis. La relation nécessaire des actes notariés privés, établis par les offices notariaux municipaux, avec les administrations publiques, n'est pas réalisée. Quelle sera alors la valeur des concessions forestières qui devront être attribuées par le nouveau Service forestier brésilien, dernier en date des organismes publics ayant compétence dans le domaine foncier ? Par ailleurs, faute d'accord avec les populations riveraines, les entreprises auront de grandes difficultés à obtenir des terres suffisantes pour assurer une exploitation durable, que ce soit en achetant des titres plus ou moins douteux, ou en obtenant des concessions publiques.

Les politiques publiques semblent aujourd'hui privilégier la séparation des territoires et des modalités de gestion destinés aux populations locales, par le biais de la création d'aires protégées, de ceux destinés aux grandes entreprises. Dans le premier cas, on doit se poser la question de la viabilité des processus de développement durable, de par la faiblesse des moyens privés et publics disponibles et les lourdeurs administratives. On peut également se demander si les aires protégées ainsi créées ne risquent pas de subir le sort de beaucoup de zones protégées et de territoires indiens créés dans les années 1970, et qui ont ensuite été envahies et déclassifiées, sous la pression des intérêts économiques. Dans le second, c'est plutôt l'effectivité du contrôle environnemental qui est en question. La voie étroite suivie par les pouvoirs publics, entre répression et innovations, fait évoluer la situation, mais ne permet pas aujourd'hui encore de faire bénéficier l'exploitation légale d'un avantage économique suffisant. Il est trop tôt également pour dire si la décentralisation en cours (transfert de l'essentiel des responsabilités de contrôle sur les activités forestières aux États) aura un effet positif ou négatif. La réponse sera probablement différente selon les États et les intérêts que représentent les gouvernements provinciaux.

Un des points importants limitant le développement harmonieux de la filière bois en Amazonie reste le déséquilibre dans la filière entre des populations locales détentrices de la ressource, ou du moins pouvant revendiquer des droits légitimes sur ces ressources, mais sans grand moyens économiques ni connaissances techniques suffisantes, et de grandes entreprises, qui occupent de vastes espaces, souvent de manière illégale, sans grande préoccupation pour la durabilité d'une ressource qu'elles ne possèdent pas. Ces politiques ne pourront se consolider et bénéficier de l'appui de la population locale que sur la base d'alliances larges, et la constitution d'accords équilibrés au sein de la filière bois, impliquant les populations locales et les industriels. Le renforcement du rôle de régulation et de contrôle des pouvoirs publics, avec l'appui de la société civile, est crucial dans ce processus. C'est ce que tentent d'appuyer les projets Floresta Viva dans l'Amazonas et Floresta em Pé dans la région de Santarém, selon des modalités différenciées : dans l'Amazonas, sous l'impulsion de l'État provincial, priorité est donnée à la régularisation foncière des populations riveraines, et à la facilitation et la simplification des processus légaux de gestion forestière pour les petits exploitants, afin de développer la production de bois légal tout en assurant un développement économique local équilibré. Dans le Pará, l'accent est mis par les institutions fédérales sur la recherche d'accords contractuels équilibrés entre les grandes entreprises forestières et les communautés, pour éviter les conflits et garantir une implication des populations dans le processus de gestion forestière, et sur une meilleure concertation entre toutes les parties prenantes de la gestion du territoire, à l'échelle d'une région pilote.

Bibliographie

- BARROS, A.C., VERISSIMO, A., 2002, *A Expansão madeireira na Amazônia: Impactos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável no Pará*, Imazon, Belém.
- BRASIL, 2006, *Distrito florestal sustentável e unidades de conservação*, Carte publiée sur le site www.mma.gov.br en mai 2006.
- DE REYNAL, V., MUCHAGATA, M., TOPALL, O., HEBETTE, J., 1997, "Des paysans en Amazonie, agriculture familiale de développement du front pionnier amazonien", in THERY, H. (éd.), *Environnement et Développement en Amazonie Brésilienne*, Belin, Paris, pp.76-121.
- IMAZON, 2006, *Detalhamento do macrozoneamento ecológico*

- econômico do Estado do Pará : áreas para a produção florestal manejada. Relatório preliminar para discussão*, Governo do Pará, Belém.
- LENTINI M., VERISSIMO, A., PEIRERA, D., 2005, "A expansão madeireira na Amazônia", *O Estado da Amazônia*, 2, pp.1-4.
- LENTINI, M., PEREIRA, D., CELENTANO, D., PEIRERA, R., 2005, *Fatos florestais da Amazônia 2005*, Imazon, Belém.
- LIMA, E., LEITE, A.A., NEPSTAD, D., KALIF, K., AZEVEDO-RAMOS, C., PEIRERA, C., ALENCAR, A., LOPES SILVA JR, U., MERRY, F., 2003, *Florestas familiares : um pacto sócio-ambiental entre a indústria madeireira e a agricultura familiar na Amazônia*, IPAM, Belém.
- MARQUESINI, M., EDWARDS, G., 2001, *Madeira ilegal e predatória na região de Santarém. Um estudo de caso*, GREENPEACE, Manaus.
- MOREIRA, E.S., HEBETTE, J., LEITAO, WM., 2002, "Occupation de l'Amazonie brésilienne, décentralisation et gestion des ressources naturelles : un panorama historique", in CASTELLANET, C., GRANCHAMP FLORENTINO, L., MEGEVAND, C., MONCORPS, S. (éds), *Vivre avec la forêt. Gestion locale des ressources naturelles en Amazonie brésilienne et au Costa Rica*, GRET/ UICN, Paris, pp.15-27.
- SABLAYROLLES, P., DOMARLE, J., JEAN, B., BEGUIN, E., FILY, E., 2005, "Le développement de l'agriculture mécanisée en Amazonie brésilienne et ses impacts socio-environnementaux", *Ingénieurs de la vie*, 472-473, pp.44-46.
- ZIMMERMANN, J., ARMELIN, M., 2002, *Étude des expériences d'entreprises privées ou communautaires de gestion forestière en Amazonie*, MAE, GRET, Paris.

Concessions communautaires et viabilité de la gestion à long terme des forêts dans la Réserve de la Biosphère Maya (Guatemala)¹

Christophe MALDIDIER
Socio-économiste

La réserve de la Biosphère Maya couvre les basses terres mayas situées dans le nord de la région du Petén, à la frontière du Mexique et de Belize. Avec deux millions d'hectares, elle occupe presque un cinquième du territoire guatémaltèque. Son originalité est due à l'existence – au-delà de la zone de « conservation totale » (gris sombre sur la carte 1) et de la zone « tampon » (en gris clair) – d'un important espace boisé appelé Zone d'usage multiple (ZUM) (hachuré). Cet espace est réparti en quinze concessions forestières, dont treize sont des « concessions communautaires » couvrant environ 400 000 hectares. La certification par le *Forest Stewardship Council* (FSC) de la gestion forestière de neuf de ces dernières, place le Guatemala dans le peloton de tête des pays promouvant la gestion certifiée communautaire des forêts.

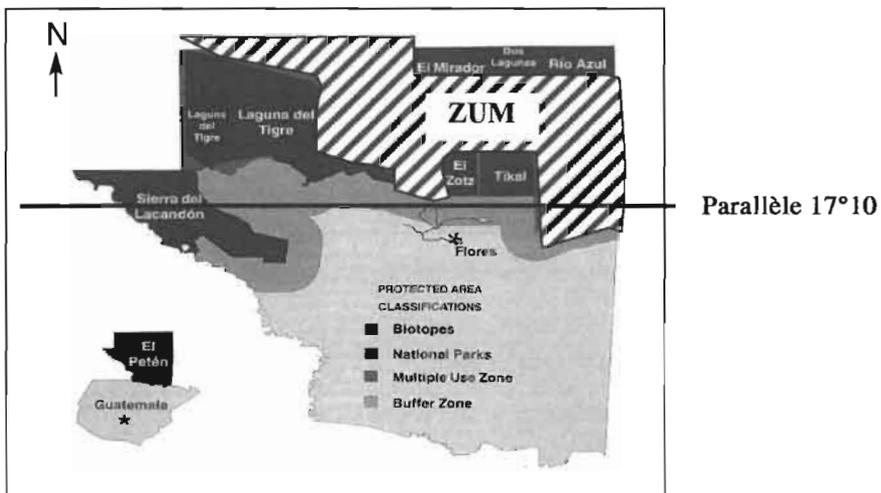
Cette région forestière a longtemps été isolée du reste du pays et faiblement peuplée, connue surtout par Tikal, vestige Maya de renommée internationale auquel on accédait par avion. Dans toute la première partie

1. Mes remerciements vont aux relecteurs de ce texte dont les suggestions m'ont aidé à améliorer une première version. Ce travail financé par Nitlapan-UCA (Managua) / Fondation Ford est issu d'une action de terrain réalisée en 2003. Entre-temps, l'excellent travail de Rachel Effantin qui approfondit ces questions a été conclu : EFFANTIN, R., 2006, *De la frontière agraire à la frontière de la nature. Comment les migrants réinventent leurs ressources et leurs territoires dans la Réserve de la Biosphère Maya. (Guatemala)*, Thèse de doctorat de l'Institut National Agronomique, Paris.

du 20^e siècle, l'économie régionale reposait sur l'exploitation du *chicle*, latex du *chicozapote* (*Manilkara Zapote*) et matière première de l'industrie du chewing-gum contrôlée alors par des compagnies nord-américaines telles que Wrigley ou Adam (Schwartz, 1990). Comme beaucoup d'espaces forestiers centre-américains, la deuxième moitié du siècle consacra progressivement l'incorporation de la région à l'espace national, et s'accompagna d'un boom dans l'exploitation forestière, du déclin de l'extractivisme du *chicle*, de la pression des fronts de colonisation agricole et du développement du tourisme. C'est donc, dans un contexte de forêt appropriée selon des modalités spécifiques et à la fois convoitée par un large spectre d'acteurs et pour des usages parfois concurrents, que s'est réalisé, dans la décennie 1990, l'établissement de ces « concessions communautaires ».

L'objet de ce travail est d'analyser les modalités selon lesquelles a été faite la répartition des droits d'accès et d'usage dans la Zone d'usage multiple et de s'interroger sur la durabilité des modes de gestion mis en place. Dans une première partie, seront présentés, au travers d'une approche historique, les différents acteurs en place, le contexte et les enjeux autour des forêts. La deuxième partie portera sur les modalités selon lesquelles les droits d'accès et d'usage aux ressources ont été attribués aux différents groupes. Enfin, dans une troisième partie nous évaluons la viabilité des modes de gestion choisis, en analysant en particulier les conséquences de l'entrée par le foncier qui a été choisi comme base de la gestion locale des forêts de la ZUM.

Carte 1. La Réserve de la Biosphère Maya et son zonage interne



D'une forêt sans limites... à une forêt contrôlée et convoitée (1920-1990)*D'une forêt exploitée pour le chicle à l'exploitation forestière*

L'exploitation du *chicle* qui a débuté dans les années 1920 fonctionnait selon un mode pyramidal. L'État avait le monopole de l'exportation de cette ressource, considérée alors comme d'intérêt national, et répartissait donc les quotas de prélèvement et des crédits à un petit nombre de « patrons » (une centaine), organisés en un « syndicat » (*cooperativa Itzalandia*). Comme pour l'*aviamento* amazonien (Pinton et Empeaire, 1992), le patron, ayant reçu une concession de droit d'usage chargeait un contremaître de recruter et gérer une équipe de collecteurs (*chiclero*). Ces derniers, originaires des communautés villageoises du Petén, reçoivent alors une avance sur le coût de leur subsistance en forêt pour une durée de cinq à six mois et les instruments de travail, payable sous forme de livraison en latex². L'exploitation du *chicle* a donné naissance à un dense réseau de sentiers et de campements saisonniers qui maillent la forêt. Quelques lieux plus centraux, avec un habitat permanent et dotés d'une piste d'atterrissage servaient à l'évacuation du *chicle* par avion.

À partir des années 1970, l'État lança un vaste programme de colonisation agricole dans le Petén que le FYDEP³ (*Empresa de Fomento y Desarrollo del Petén*) – autorité suprême de la région contrôlée par les militaires – fut chargé de mettre en œuvre (Kaimowitz, 1995). Toute la partie Nord du département, c'est-à-dire l'espace situé au dessus du parallèle 17°10 (voir carte 1), fut soustraite à la colonisation agricole et déclarée « Réserve forestière ». Cette Réserve fut consacrée à une intense exploitation forestière au travers d'une douzaine d'entreprises ainsi que de nombreux bûcherons à leur compte se livrant à un écrémage systématique des bois précieux d'acajou (*Switenia macrophylla*) et de cèdre (*Cedro Odorata*), sans aucun souci de leur renouvellement (Schwartz, 1990)⁴.

L'industrie forestière, à laquelle s'ajouta aussi une activité d'exploration pétrolière⁵, vint ainsi se superposer à l'économie extractiviste. Ces

2. Le *chicle*, comme le caoutchouc, s'extrait après incision de l'écorce de l'arbre, puis, une fois le latex récolté, il faut compter 4 à 6 ans avant de pouvoir effectuer un nouveau prélèvement sans tuer l'arbre. Une fois les arbres saignés, les *chicleros* se déplaçaient vers une autre zone.

3. Le FYDEP fut créé en 1959 pour intégrer le Petén à la Nation guatémaltèque, promouvoir son développement économique et exploiter ses ressources naturelles.

4. Au milieu de la décennie 1980, l'exploitation forestière décline après la faillite de quelques grosses entreprises.

5. La compagnie *Basic Resources* ouvrit un forage et une raffinerie dans la partie nord-est de la Réserve.

activités nouvelles furent menées sans véritable conflit avec les anciennes modalités d'accès et d'usage des espaces. L'ouverture de chemins forestiers ou pétroliers permis d'ailleurs de substituer partiellement les mules dans le transport des produits de cueillette jusqu'aux centres d'expédition.

Mais l'activité du *chicle* qui fut à son apogée dans les années 1940-1950 commença un lent déclin : le Petén ne produisait plus dans les années 1970 que la moitié (15 à 20 000 quintaux⁶) des volumes atteints vingt-cinq ans auparavant et ce dans un territoire se réduisant au fur et à mesure de l'avancée des fronts de colonisation agraire, pour se cantonner finalement dans l'aire de la Réserve forestière. Le nombre des « patrons » (*contratistas*), qui était de 92 en 1974, chuta à 26 dix ans après. Le *chicle* devait faire face à la concurrence des produits de synthèse, alors que ses coûts tendaient à augmenter avec le développement du transport motorisé et l'épuisement de la ressource.

Ce déclin fut en partie compensé par le décollage de deux autres produits de cueillette destinés à l'exportation, au calendrier complémentaire de celui du *chicle* et s'appuyant en partie sur les mêmes « patrons » : la palme de « *xate* » (*Chamaedorea*) qui sert à agrémenter les bouquets de fleurs et la « *pimienta gorda* » (*Pimenta dioica*), poivrier sauvage, dont les volumes sont multipliés par cinq entre 1960 et 1985. Avec ces nouvelles filières et les transformations de la société locale, l'extractivisme évolua en s'associant à d'autres activités comme l'agriculture sur brûlis et l'élevage bovin à petite échelle, complété éventuellement par du travail comme bûcheron.

La Zone d'Usage Multiple et processus de transfert de gestion aux communautés locales

En 1990, tandis que le pays commençait à sortir de la guerre civile, le gouvernement élu de Cerezo (1986-1990), répondant aux groupes de pression des environmentalistes nationaux et internationaux, créa la Réserve de la Biosphère Maya, couvrant le territoire de la Réserve forestière et ses marges. Le Conseil national des aires protégées (Conap) remplaça l'ancien FYDEP. D'importants moyens financiers et humains se concentrèrent alors, pour plus d'une décennie, sur l'ensemble du Petén⁷.

6. Quintaux centre-américains équivalents à 46 kg.

7. Plus d'une centaine de millions de dollars sur 12 ans (1990-2002) entre USAID, BID, KFW.

Les bailleurs de fonds se répartirent le territoire : les Allemands financèrent la stabilisation des frontières agricoles en dehors de l'aire protégée (partie Sud du Petén), tandis que l'USAID se concentra sur l'aire protégée, et les Espagnols firent la promotion du développement touristique. Les ONG, internationales et nationales, s'installèrent elles aussi dans la région et se répartissent thèmes et territoires⁸ (Elias, 1999).

Les parcs nationaux et les biotopes furent délimités sur les parties les plus préservées de la Réserve forestière. La bande de colonisation agricole située au sud de la Réserve, avec sa centaine de villages devint zone tampon. L'espace forestier habité (environ 3 000 familles) et utilisé fut déclaré Zone d'usage multiple (ZUM). Cet espace ne comprend plus seulement, en ce début des années 1990, les deux anciens campements permanents du *chicle* d'Uaxactun et de Carmelita, situés au milieu du territoire (à 80 km à l'intérieur). On y rencontre aussi un deuxième type de village, situé surtout le long de la route San Andres-Carmelita, qui rassemble des familles de migrants s'étant approprié de terres dans les années 80 pour la défriche brûlis, et appelés « *milperos* », terme provenant de « *milpa* », le champ défriché.

De surcroît, ce territoire contigu à une vaste zone agricole, à la fois région frontalière difficile à contrôler, et relié au reste du pays par un réseau routier, est convoité ou utilisé par d'autres acteurs résidant en dehors de l'aire protégée, soit dans les chefs lieux de commune limitrophes (San Andres, Melchor de Mencos, Flores) soit dans la centaine de village de la zone tampon jouxtant la ZUM. Ce sont d'anciens bûcherons des années 1980 ainsi que des salariés de l'industrie forestière mis au chômage, qui continuent à se consacrer, clandestinement cette fois, à l'exploitation du bois. Ou encore des familles rurales qui vont en forêt prélever des ressources diverses (de chasse, *xate*, etc.)⁹. Enfin, l'activité du *chicle* continue à mobiliser saisonnièrement des indiens originaires de départements voisins du Petén (*q'eqchi* de Verapaces).

Le modèle initial du Conap pour la ZUM

Prenant en compte (et reconnaissant) l'existence de l'extractivisme et la présence de communautés villageoises installées dans la ZUM avant

8. Il s'agit d'organisations internationales comme CARE (s'occupant du titrage dans la zone tampon) ; Conservation International ou le CATIE (organisme de recherche centre-américain) et d'ONG nationales, parfois issues des premières, telles que Centro Maya, Naturaleza para la Vida.

9. Beaucoup se livrent aussi à une activité de pillage des sites archéologiques, de trafic de drogue ou de pièces précolombiennes ou sont passeurs de clandestins émigrant vers les USA.

1990 (date de création de l'aire protégée), le Conap formule le projet d'en faire une « *réserve extractiviste et zone tampon avec les zones centrales [...] où sont autorisées les activités de production menées de façon rationnelle et en adéquation avec les objectifs de conservation de la Réserve de la Biosphère* » (Conap, 1992). Le modèle initial est celui de la concession forestière d'une durée de 25 ans, assortie d'un zonage et d'un plan d'aménagement. Deux modalités sont prévues : la concession classique dite « industrielle » pour les ressources ligneuses ; « la concession communautaire » dite « intégrale » qui donne un usage exclusif à un groupe local sur l'ensemble des ressources forestières ligneuses et non ligneuses comprises dans l'espace de la concession.

Ce deuxième type de concession, de taille relativement petite, est destiné évidemment aux communautés installées sur place. À l'image des réserves extractivistes créées à la même époque au Brésil (Aubertin, 1995), ces concessions sont conçues pour être axées sur l'activité « traditionnelle » de l'extractivisme. L'agriculture et l'élevage sont considérés comme annexes, à des fins d'autosubsistance et strictement limités aux anciens défrichements. Quant à l'exploitation du bois d'œuvre, elle n'est envisagée que sur une portion bien définie du territoire en vue de fournir quelques revenus complémentaires, tandis que le reste des espaces forestiers est mis en défens à des fins de régénération. Les concessionnaires devront aussi se consacrer à des tâches de surveillance du territoire¹⁰.

Le dispositif de transfert de gestion prévu par le Conap donne aux ONG installées sur place un rôle « d'accompagnement » : dotées de moyens techniques et financiers, elles sont chargées d'aider les groupes locaux à monter leur dossier de candidature incluant leur plan d'aménagement. Le territoire de la Réserve de la Biosphère a été au préalable réparti entre elles, et leur groupe cible est « la population locale » habitant dans ce territoire qu'il s'agit d'organiser formellement.

Un dispositif cédant le pas à une dynamique nouvelle ouverte par les Accords de paix (1996)

Sous la houlette des ONG, les groupes de villageois s'organisent de façon formelle, en choisissant selon les cas le statut d'association, de coopérative ou de société commerciale. Ils appuient leurs revendications en cherchant à « coller » à l'image de la « communauté d'extractiviste(s) », héritière supposée de l'ancienne société forestière du Petén, et qui représente

10. Il incombe aussi au titulaire des concessions de protéger les zones centrales de conservation (empêcher l'installation de nouveaux immigrants, lutter contre les incendies, dénoncer toute activité illégale, etc.)

dans l'imaginaire urbain une sorte d'idéal-type d'harmonie avec la forêt, substitut symbolique des descendants des Mayas, absents de la région¹¹ (Sundberg, 1998). Les études sont menées, les procédures entamées dans un contexte de profusion de textes juridiques et administratifs. Une première concession de 7 000 hectares finit par être attribuée en 1994 à un groupe de 35 familles de *milperos* à San Miguel la Palotada.

Ce sont les accords de paix entre la guérilla et le gouvernement, en 1996, qui enclenchèrent une nouvelle dynamique qui vint à infléchir le modèle initial du Conap. Un vent de liberté souffle sur le Guatemala, les organisations populaires prennent leur essor, les arbitrages de l'État ne peuvent plus être fait comme jadis systématiquement en faveur des plus puissants. Les accords de paix prévoient d'ailleurs que 100 000 hectares de la ZUM de la Réserve de la Biosphère seront attribués à des groupes paysans, chiffre qui sera amplement dépassé.

Le mouvement de revendication des terres s'étend au-delà des groupes résidents habitants de la ZUM. Ainsi, des exploitants forestiers clandestins originaires du bourg de Melchor de Mencos profitent habilement du fait que le Conap n'a pu détecter une exploitation illégale de bois à destination du pays voisin, pour revendiquer une concession sur ces espaces frontaliers. Un autre groupe issu de dix villages de la zone tampon s'organise lui aussi pour réclamer une portion de forêt.

Toutes ces organisations se structurent en une *Asociacion de Comunidades Forestales de Petén* (Acofop), nouvel acteur local qui remet progressivement en question l'intermédiation exercée par les ONG, tant avec les bailleurs de fonds qu'avec le Conap, et cherche à se poser en représentant direct des différents groupes candidats aux concessions (PRISMA, 2005). L'expérience et la capacité sociale d'une poignée de leaders ainsi que les alliances nouées au niveau international¹², donnent à l'Acofop un véritable pouvoir de négociation et de pression. Cette organisation réussit à imposer un rythme plus rapide d'attribution des concessions dans les années 1997-2000 jusqu'à ce que se conclue l'affectation de l'ensemble de la ZUM. Les communautés locales réussissent au final à s'adjuger 80 % de sa surface et treize des quinze concessions totales.

Les communautés installées dans la ZUM bénéficient en tout de six concessions. Quatre d'entre elles, de taille relativement petite (100 à 300 ha par famille) et peu riches en bois précieux du fait de l'écroulement du passé, sont attribuées à des groupes de *milperos*. Les anciens centres

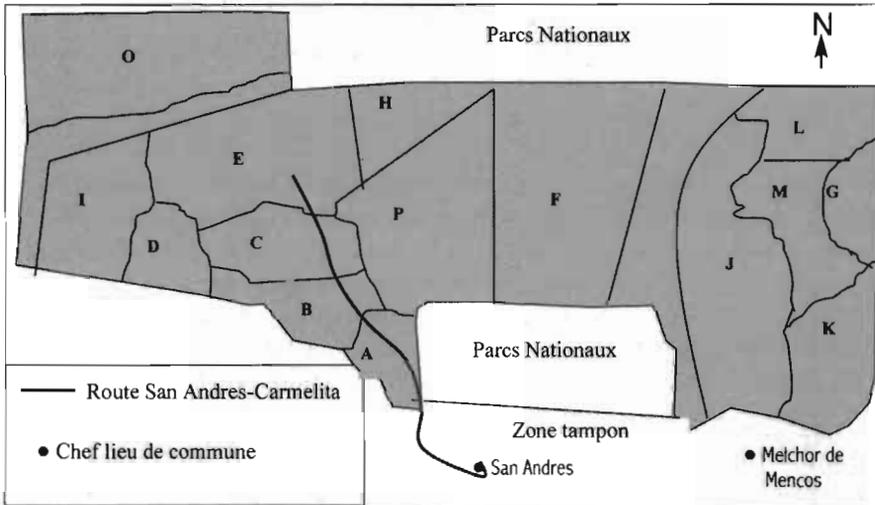
11. Hormis un petit groupe de Maya-Itza localisé au Nord du Lac Itza.

12. Elle établit des alliances avec des organismes qui défendent une participation active des populations locales à la gestion de l'environnement : Fondation Ford ; Projet Frontières Agricoles financé par l'Union européenne ; ou encore Acicafop, organisation paysanne centre-américaine.

du *chicle*, Uaxactun et Carmelita, reçoivent quant à eux des dotations plus importantes : concessions de 50 000 à 80 000 hectares, soit 500 hectares par famille. D'autre part, 7 concessions communautaires – des espaces situés au cœur du massif forestier et plutôt riches en bois précieux – sont attribuées à des groupes non résidents de la ZUM¹³ (voir carte 2 et tableau 1 ci-dessous).

Cette évolution des bénéficiaires par rapport au modèle initial du Conap s'accompagne d'un changement sur les modes de gestion promus : alors que l'exploitation du bois d'œuvre devait être secondaire à l'origine, elle est devenue progressivement l'axe central de la gestion forestière. Les plans d'aménagement requis se focalisent en effet sur les « espaces forestiers commercialement exploitables » lesquels sont divisés en 25 à 40 lots de même taille à exploiter successivement chaque année. Aux essences précieuses s'ajoutent un large éventail de bois secondaire dur, au marché plus incertain, mais dont l'exploitation doit contribuer à une meilleure rentabilité de l'activité (Conap, 2002). Le corollaire de ces choix est la place secondaire – quelques règles d'ordre général – qu'occupent les ressources non ligneuses dans les plans de gestion des concessions.

Carte 2. Les concessions forestières de la Zone d'usage multiple de la Biosphère Maya



13. Le volume de bois précieux commercialisable (*caoba* et *cedro*), exploitable annuellement par famille est presque le triple de celui des groupes de *milperos* (Carrera et al., 2004).

Tableau 1. Les quinze concessions forestières de la ZUM

Nom de la concession	Année	Origine du groupe	Nombre de membres	Taille de la concession (hectares)	Surface en forêts exploitable	Surface de concession par famille		
A	San Miguel	Villages de <i>milperos</i> installés dans la ZUM	35	7039	5115	201		
B	La Pasadita		1997	125	18817	12043	151	
C	Cruce a la Colorada		1999	80	20445	16764	256	
D	La Colorada		1999	38	22399	19235	589	
E	Carmelita	Anciens campements extractivistes	107	53797	20000	502		
F	Uaxactun		1997	136	83558	28000	614	
G	Suchitecos	Groupes extérieurs à la ZUM	28	12217	10000	436		
H	Selva Maya		2001	102	24708		242	
I	San Andres		1999	174	51932	48883	298	
J	Arbol Verde		1999	342	64000	30000	187	
K	El Esfuerzo		1997	100	20000	16500	200	
L	Laborantes Bosque		2000	96	19390	14914	202	
M	Custodios Selva		1999	96	21176	Nd	221	
Total communautaire			-	-	1459	406.000	110297	-
O	Paxban	Industriels privés	1999	-	Nd	Nd	-	
P	La Gloria		1999	-	Nd	Nd	-	

Source : Conap, 2002

Quelle viabilité pour la gestion des ressources renouvelables ?

La mise en œuvre du transfert de gestion s'est traduite incontestablement par un meilleur contrôle de l'accès et des usages dans le territoire des concessions, répondant ainsi à l'un des objectifs explicites de la ZUM. On assiste à une baisse du rythme des défrichements ainsi que de la fréquence des feux de forêts¹⁴. Par ailleurs, conformément aux contrats liant les titulaires des concessions au Conap, la gestion des forêts de la ZUM a été progressivement certifiée, à partir de 1998 : en 2004, 10 des 13 concessions – soit une surface totale de 338 333 hectares – ont obtenu leur certificat de gestion durable par Smartwood, une entreprise de certification agréée par le FSC (Carrera *et al.*, 2004). Ce panorama en apparence très positif des résultats de la gestion communautaire des forêts demande cependant à être nuancé. La certification qui impose aussi un nombre important de conditions à remplir pour les titulaires des concessions, pousse à des améliorations continues du caractère durable de la gestion des forêts (Finger-Stich, 2002). Sans entrer dans le détail de ces processus de certification, nous chercherons à évaluer la viabilité des modes de gestion se mettant en place.

14. Dans les années 2003-2004, alors que les défrichements ont atteint des niveaux record dans la zone centrale de l'aire protégée (Parcs nationaux), ils se sont réduits, dans cette même période, de 36 % dans la ZUM (PRISMA, 2005).

Des modes de valorisation économique centrés sur le bois d'œuvre et de faible impact en termes d'emploi et de revenus

L'exploitation du bois d'œuvre est devenue l'activité principale des organisations villageoises titulaires des concessions. Que ce soit sous forme associative, coopérative ou commerciale – les trois statuts possibles pour ces organisations – le modèle promu est celui de l'entreprise communautaire. C'est par le biais d'arrangements divers (location de service, partenariat) avec l'industrie privée que les activités d'exploitation ont démarré. Puis au fil des années, la vente du bois en bille a fait place à la production de planches à destination des marchés d'exportation. Les entreprises villageoises ont réussi à s'équiper progressivement, qui en scierie mobile, qui en camion, cherchant plus d'autonomie et à améliorer leur rentabilité. En 2002, l'ensemble des concessions a extrait un volume de 26 000 m³, dont la moitié de bois précieux et dont 56 % ont été exportés en planches sur les marchés nord-américains et européens (Effantin et Gramajo, 2002).

Une grande disparité caractérise cependant les trajectoires suivies par les treize concessions. Schématiquement, on peut distinguer un premier groupe de concessionnaires jouissant d'une forte dotation en bois précieux et d'une bonne capacité de maîtrise de la filière débouchant sur une accumulation rapide en équipements. Un deuxième groupe de concessionnaires en revanche, peine dans l'exploitation forestière du fait d'une combinaison de facteurs : moindre richesse en essences précieuses de leurs forêts, manque d'expérience et/ou difficultés d'organisation interne des entreprises villageoises. Globalement, les organisations villageoises extérieures à la ZUM, et notamment celles pouvant compter sur l'expérience d'anciens bûcherons, font partie du premier groupe tandis que les organisations de paysans *milperos* résidentes dans la ZUM se rattachent plutôt au second.

Néanmoins, indépendamment des résultats de ces entreprises, les revenus monétaires auxquels ont pu avoir accès les familles membres des organisations villageoises sont en moyenne très faibles. Les choix techniques de l'exploitation reposent sur des niveaux de mécanisation et de motorisation élevés, à l'image de l'industrie privée classique, avec comme conséquence une faible intensité en travail. En moyenne, en 2002, le bois a offert entre 8 à 30 jours de travail annuellement par membre des organisations villageoises (Effantin et Gramajo, 2002). L'emploi salarié et les revenus des familles ont été d'autant plus réduits que les entreprises ont choisi de réinvestir les bénéfices obtenus – quand ils existent – au détriment de la redistribution des excédents. Seule une fraction des villageois a pu bénéficier économiquement de la nouvelle activité. Le cas de la concession des *Suchitecos* de Melchor de Menco représente une excep-

tion : la petite taille de l'organisation villageoise et les bons résultats de l'activité ont permis d'offrir emplois et revenus à l'ensemble des familles du groupe concessionnaire.

Concessions communautaires et extractivisme : faibles conditions pour une gestion durable

Si l'exploitation du bois d'œuvre a pu se faire sur des modalités assurant une meilleure pérennité des écosystèmes forestiers, et cela sous le contrôle direct du Conap puis de l'entreprise de certification, en revanche la situation des ressources forestières non ligneuses (*chicle*, *xate*, *pimenta gorda*, gibiers et autres végétaux d'autoconsommation ou destinés au marché local) ne s'est que faiblement améliorée. Ces ressources, parfois dégradées par les nombreux feux de forêts de la décennie 1990, sont souvent en accès libre, faisant l'objet d'une surexploitation, en particulier aux abords des villages et des campements. Elles représentent une activité économique non négligeable et une source importante de revenus¹⁵. Les efforts de mise en gestion de ces différentes ressources ont été néanmoins insuffisants et les actions visant à améliorer le fonctionnement des filières n'ont pas dépassé le cadre de certains projets pilotes sans suite. La situation du *chicle* diffère de celle d'autres ressources comme le *xate* et la *pimienta gorda*.

L'exploitation du *chicle* est régie par une réglementation (permis d'exploiter et modalités de collecte) qui a été actualisée en 1996¹⁶. Mais le cadre des relations entre concessions, et titulaires des permis de collecte (les « patrons ») n'a pas été précisé. La nouvelle loi, dans l'esprit des Accords de paix, a simplement réaménagé les rapports entre *chicleros* et « patrons » : l'État a cassé l'ancien monopole du syndicat des « patrons » en donnant sa reconnaissance à une coopérative de *chicleros* (Coochicle), devenu dorénavant elle aussi compétente pour recevoir des quotas d'exportation ; par ailleurs, le prix d'achat du *chicle* au collecteur a été augmenté et fixé au *prorata* du prix d'exportation.

Historiquement, les « patrons » du *chicle* avaient l'habitude d'envoyer leurs *chicleros* dans un territoire qui devenait progressivement le « leur », d'autant plus qu'ils étaient puissants (Dugelby, 1998). La mise en place

15. À titre indicatif, au début des années 1990, le *chicle* représentait un chiffre d'affaire de 1,4 million de dollars pour un volume exporté d'environ 10 000 quintaux et l'on estime à 2 000 les collecteurs s'y employant. Le secteur du *xate* et *pimenta gorda* employait quant à lui jusqu'à 7 000 personnes et avec des niveaux d'exportation oscillant entre 2 et 5 millions de dollars (Schwartz, 1999).

16. L'ancienne loi dite du *chicle* datait de 1979.

des concessions a coïncidé avec une nouvelle phase de déclin de l'activité, et donc de concurrence plus aiguë pour l'attribution des quotas et pour l'accès aux meilleurs territoires. Différents types d'arrangements ont vu le jour entre « patrons » et concessionnaires : mise en place de droits d'accès payants dans certains cas, accès facilité quand il s'agissait de la coopérative Coochicle, dans d'autres. Des conflits ont aussi éclaté, les anciens « patrons » ne reconnaissant pas toujours la légitimité des « nouveaux propriétaires » et profitant des contradictions d'ordre réglementaire. Le contrôle de l'activité s'est amélioré au niveau local et la préservation des arbres de *chicozapote* est d'autant meilleure que la pression sur la ressource est moindre que par le passé. Néanmoins, avec une population de *chicleros* devenus, au fil du temps, majoritairement des migrants saisonniers variant d'une année sur l'autre (*q'eqchi* de Verapaces)¹⁷, les logiques minières de saignée conduisant à une dégradation des ressources continuent à exister.

Les palmes de *xate* et le poivrier sauvage (*pimienta gorda*), les deux autres principales ressources de l'extractivisme, sont quant à elles exploitées au travers de filières beaucoup plus éclatées que le *chicle*, avec un nombre plus grand d'intermédiaires et un nombre plus important de cueilleurs, puisque beaucoup de résidents de la ZUM et des environs s'y consacrent en vue d'obtenir un revenu d'appoint. Les conditions d'un contrôle sont donc plus difficiles et les permis d'exploiter et de transporter (la réglementation de droit d'usage ne précise pas non ici de lieux de prélèvement) sont peu efficaces pour assurer la pérennité de la ressource. Les bas prix payés aux cueilleurs n'incitent pas à respecter certaines pratiques de cueillette.

En particulier, le contrôle du territoire des concessions vis-à-vis des cueilleurs extérieurs est plus difficile à effectuer, et surtout sur les espaces où les groupes concessionnaires n'exercent pas toujours une véritable maîtrise du fait de l'absence de leur usage. C'est le cas des concessions des groupes vivant à l'extérieur de la ZUM, dont les membres ne se livrent qu'accessoirement à l'extractivisme.

Des activités économiques non coordonnées au niveau des territoires

Les incitations économiques pour améliorer l'aménagement et la gestion des ressources renouvelables et des espaces ont donc été, dans ces premières années de la mise en œuvre de la gestion de la ZUM, relative-

17. La diversification des opportunités économiques (tourisme, subventions, etc.) poussent dorénavant les familles locales à chercher pour leurs enfants un futur moins difficile que celui de collecteur au fond des forêts (Schwartz, 1990).

ment peu nombreuses. L'organisation villageoise, réduite bien souvent à une logique de fonctionnement d'entreprise et tournée vers une activité collective (bois) incapable d'offrir des revenus à tous, a été soumise à des tensions importantes. Ces divisions ont contribué à limiter l'engagement de l'ensemble des résidents d'une concession autour de la gestion de leur territoire et de ses ressources autres que le bois. Pour les villages de *milperos* en particulier, la concession représentait un moyen de sécurisation de leurs droits individuels (défriches, pâturages, réserves de forêt) et collectifs (espaces communs, forêts) en contrepartie du respect d'un plan d'aménagement et d'un zonage. Là où la structure de pouvoir local est la plus éclatée, le risque de non respect de ces zonages tend à croître (défrichements discrets, etc.).

Par ailleurs, le secteur touristique a modelé dans les années 1990 l'évolution de la région, et est devenue une source importante d'emplois et de revenus, en stimulant aussi le commerce local. Longtemps centré sur le site de Tikal, le tourisme s'est étendu et diversifié. Les sites archéologiques éparpillés dans les forêts deviennent des lieux de prédilection pour un écotourisme « culturel », attirant de petits investisseurs locaux, des projets de plus grande envergure comme celle du site El Mirador (dont les vestiges, une fois mis en valeur, rivaliseraient avec ceux de Tikal) ou donnant lieu à des activités de pillages et de contrebande illícites mais lucratives. Le ministère de l'Énergie et des Mines envisage d'attribuer des concessions d'exploration (partie nord orientale de l'aire protégée), et sollicite la Banque mondiale pour la construction d'un oléoduc devant traverser l'aire protégée (Ponciano, 1998). Des projets de construction d'infrastructures routières qui intégreraient la région avec ses voisins et dynamiseraient le tourisme, sont à l'étude.

Le problème est que le système des concessions communautaires s'est construit, et peu à peu « confiné » dans le secteur environnementaliste. De façon un peu semblable à l'Amazonie (Léna, 1999), où chaque réseau d'intérêt tente d'établir les limites d'un territoire où il a la maîtrise totale en essayant d'exclure les autres usagers et usages, le réseau de la conservation des forêts du Petén et les groupes de pressions qui lui sont liés, ont cherché à exclure les autres secteurs économiques (tourisme, infrastructures, pétrole). Pourtant, le développement progressif de ces activités qui offrent des opportunités concrètes d'amélioration de la vie des familles de la ZUM n'est pas sans impact sur les modes d'organisation et d'aménagement du territoire des concessions et sur les conditions d'exploitation des ressources forestières. La prise en compte de ces nouvelles dynamiques économiques dans la gestion des concessions est devenue un défi incontournable pour les organisations villageoises.

Conclusion

En imposant une entrée par le foncier, avec son modèle de la concession forestière, le Conap a fortement conditionné l'ensemble du processus de transfert de gestion. Des groupes paysans, ont réussi, à la faveur d'un changement démocratique national, à se substituer presque totalement aux acteurs traditionnels de la gestion forestière au Guatemala (les entreprises privées). Néanmoins, l'extractivisme qui a servi à mobiliser initialement les acteurs locaux et internationaux en vue de la mise en place d'une gestion durable des espaces forestiers de la ZUM n'a pas pu offrir une contribution importante aux modes de gestion actuels.

Les efforts collectifs (Conap, ONG d'appui, organisations paysannes) ont progressivement « glissé » d'une logique multi-ressources à une approche plus axée sur le seul bois d'œuvre. La première approche aurait demandé une large concertation associant les différents ayant droits, usagers résidents sur place, usagers extérieurs ainsi que « patrons » de l'extractivisme. Des investissements pour améliorer les filières de ces ressources (labellisation, nouveaux marchés, etc.) ainsi que des changements d'un point de vue réglementaire et institutionnel en auraient été les compléments indispensables. Les perspectives économiques de court terme de la réactivation de l'exploitation du bois d'œuvre ont fini par éclipser – en la repoussant vers le futur – cette approche qui aurait été complexe d'un point de vue social et institutionnel. Le bois a représenté, aux yeux de tous, le mode le plus adéquat pour viabiliser économiquement les concessions, tandis que, progressivement, s'achevait l'étape des subventions de la coopération internationale.

Le modèle qui a présidé à l'organisation de l'exploitation durable du bois, calqué sur celui de l'industrie privée (modèle d'entreprise, choix techniques d'extraction et de transformation de type industriel), n'a pu faire preuve d'efficacité économique et environnementale que dans certaines concessions. Un tel modèle, difficile à adapter à la composition sociale de tous les groupes locaux, est devenu excluant d'une frange importante de familles paysannes, *milperos* et extractivistes, fragilisant la viabilité sociale des modes de gestion choisis.

Dans les dernières années (2003), l'actualisation de législation sur le *chicle* et le *xate* est sur le tapis et de nouveaux projets sont en cours d'élaboration. La question qui se pose est de savoir si la dynamique collective enclenchée avec ces treize concessions, qui s'appuie aujourd'hui avec plus ou moins de succès sur la gestion d'une filière de bois d'œuvre durable, peut faire émerger des modes de gestion plus équitables du territoire et des ressources.

La certification extérieure est devenue l'un des cadres institutionnels où se gèrent les avancées en matière de « durabilité ». Le niveau de la concession communautaire ne suffit sans doute pas pour avancer. C'est dans la mesure où s'appréhenderont des échelles plus larges, celle de la petite région (la ZUM et au-delà), et seront combinées à des changements au niveau des politiques forestières (fiscalité, etc.) et non forestières (tourisme, routes, etc.) que l'on pourra rendre plus viables ces modes de gestion des forêts.

Bibliographie

- AUBERTIN, C., 1995, "Les réserves "extractivistes": un nouveau modèle pour l'Amazonie ?", *Natures Sciences Sociétés*, 3(2), pp. 102-115.
- CARRERA, F., STOIAN, D., CAMPOS, J.J., MORALES, J., PINELO, G., 2004, "Forest Certification in Guatemala", Paper presented at *the Symposium Forest Certification in Developing and Transitioning Societies: Social Economic and Ecological Effects*, Yale School of Forestry and Environmental Studies. New Haven, Connecticut, USA.
- CONAP, 1992, *Plan Maestro de la Biosfera Maya*, Guatemala.
- CONAP, 2002, *Estadísticas sobre la Biosfera Maya*, Guatemala.
- DUGELBY, B., 1998, "Mecanismos gubernamentales y tradicionales que norman la extracción del látex del chicle en El Petén, Guatemala", in PRIMACK, R., BRAY, D., GALLETTI, H.A., PONCIANO, I. (eds), *La Selva Maya, Conservación y Desarrollo*, Siglo XXI Editores, Mexico, pp. 197-220.
- EFFANTIN, R., GRAMAJO, E., 2002, "Del avance de la frontera agrícola al manejo forestal comunitario: Petén, Guatemala in CMHLB", *Caravelle*, n° 79, pp. 43-68.
- ELIAS, S., 1999, "Petén y los retos para el desarrollo sostenible", in FLACSO, *Encuentro internacional de investigadores: Nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en el Petén*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala, pp. 62-89.
- FINGER-STICH, A., 2002, "Community concessions and certification in the Maya Biosphere Reserve", in MEIDINGER, E., ELLIOTT, C., OESTEN, G, *Social and Political Dimensions of Forest Certification*, Gerhard Oesten Editors, Forstbuch Remagen-Oberwinter, Deutschland, pp. 165-176.
- KAIMOWITZ, D., 1995, *Land Tenure, Land Markets, and Natural Resource Management by Large Landowners in the Petén and the Northern Transversal of Guatemala*, MS.

- LENA, P., 1999, "La forêt amazonienne : un enjeu politique et social contemporain", *Autrepart*, n° 9, IRD, Bondy, pp. 97-120.
- PINTON, F., EMPERAIRE, L., 1992, "L'extractivisme en Amazonie brésilienne. Un système en crise d'identité", *Cahier des Sciences Humaines*, 28(4), pp. 685-703.
- PONCIANO, I., 1998, "La politica forestal y las areas protegidas en Peten", in PRIMACK, R., BRAY, D., GALLETI, H.A., PONCIANO, I. (eds), *La Selva Maya, Conservación y Desarrollo*, Siglo XXI Editores, Mexico, pp. 136-150.
- PRISMA, 2005, *El caso de la Asociacion de Comunidades Forestales de Petén (Acofop)*, PRISMA, San Salvador.
- SCHWARTZ, N., 1990, *Forest society. A social history of Petén, Guatemala*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- SCHWARTZ, N., 1999, "El avance de la frontera organizacional: notas para una nueva historia social (1960-1998)", in FLACSO, *Encuentro internacional de investigadores: nuevas perspectivas de desarrollo sostenible en Petén*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Guatemala, pp. 27-48.
- SUNDBERG, J., 1998, "Strategy for authenticity, space and place in Maya Biosphere Reserva, Petén Guatemala", *Yearbook Conference of Latin Americanist Geographers*, Vol. 24, pp. 85-96.

Le « marché rural de bois » au Mali à l'épreuve du temps

Une innovation en friche

Denis GAUTIER*, Baptiste HAUTDIDIER**,
Ibrahima AYA***, Laurent GAZUL****

* Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique
pour le Développement (CIRAD) et Institut d'Economie Rurale du Mali (IER),
** Ecole Nationale du Génie Rurale des Eaux et des Forêts (ENGREF) et CIRAD,
*** Agence Française de Développement (AFD) – Mali, **** CIRAD

Au cours de la deuxième moitié des années 1990, le Mali a profondément revisité sa législation forestière, afin de gérer de manière plus durable les zones d'approvisionnement en bois-énergie de ses grandes villes. Il a reconnu à cette fin la possibilité d'une gestion communautaire des brousses villageoises. Le projet « Stratégie Énergie Domestique » (SED), actif de 1996 à 2002, a été à l'origine d'un certain nombre de ces « forêts » villageoises en relation chacune avec un *marché rural de bois*. Ces dispositifs ont été localement source de remaniements importants même si leur impact à l'échelle des filières reste encore mal assuré. Au moment où une autre structure, l'AMADER¹, projette d'appliquer encore plus largement les mêmes concepts, en passant de 250 à 1000 marchés ruraux de bois², une capitalisation de l'expérience accumulée par la recherche sur les marchés ruraux est nécessaire.

Huit ans après l'installation des premiers marchés ruraux de bois en effet, les autorités communales et villageoises peinent à trouver leur place

1. Agence malienne pour le développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale.

2. Ambition ramenée à 500 marchés depuis 2006.

dans un processus de transfert de responsabilités toujours très marqué par une logique « filière ». Des chercheurs tentent d'accompagner et d'éclairer ces processus en étudiant notamment l'impact du transfert de gestion des ressources au niveau local (Hautdidier *et al.*, 2004 ; Gautier *et al.*, 2006a, b ; Bertrand *et al.*, 2006b). Cependant cet accompagnement, qui a démarré par des expertises au départ du processus (Bertrand, 2002), n'est que rarement formalisé par des conventions ou des contrats avec les services administratifs ou avec l'AMADER. De leur côté, certains bailleurs – dont l'Agence française de développement – souhaitent capitaliser ces expériences de gestion concertée des ressources et s'appuyer pour ce faire sur des indicateurs (Bielle, 2004). Le débat est également vif au sein de l'administration forestière malienne pour savoir s'il faut temporiser ou accélérer le processus de transfert ou s'il faut l'adapter en s'appuyant davantage sur les collectivités locales. Les dynamiques institutionnelles générées par les processus de décentralisation et de transfert de responsabilités de gestion sont à la fois fortes et incertaines. La question de leur accompagnement se pose donc, au-delà du renforcement des capacités humaines dans le cadre de projets. Après avoir présenté brièvement les deux réformes, décentralisatrice et forestière, nous nous interrogerons sur leurs ambiguïtés et les problèmes de leur articulation. Nous argumenterons ensuite en faveur d'une nécessaire capitalisation des expériences locales, tout en considérant que l'ensemble des partenaires qui accompagnent ces réformes doivent continuer à œuvrer à leur ajustement progressif et à l'articulation des transferts de compétences en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles.

Processus de transfert de gestion et de décentralisation

Au Mali, des approches sectorielles avaient été envisagées dès les années 1980, avec le projet « Transenerg » en 1982 (Lai et Khan, 1992 ; Ribot, 1995). L'administration forestière, tout en ayant rénové son Code forestier³ ne donnait que peu de signes d'ouverture et pratiquait alors une politique de terrain principalement répressive à l'encontre des populations locales. Quant à la décentralisation, elle n'était alors limitée qu'à quelques communes urbaines, ne laissant en milieu rural qu'une trame administrative déconcentrée, basée sur les niveaux hiérarchiques de la région, du cercle et de l'arrondissement.

3. Loi n° 86-42/AN-RM portant code forestier. Présidence de la République du Mali, Bamako.

Le renversement de Moussa Traoré en 1991, sur fond de révolte ouverte contre les autorités forestières en milieu rural, a largement changé la donne. Une demande du « retour du pouvoir au village » se fait entendre (Kassibo, 1997). Si la décentralisation est alors dans l'air du temps pour les bailleurs de fonds, elle est considérée comme une bonne alternative politique par les populations maliennes (Hilhorst et Baltissen, 2004) : prenant ses sources dans des logiques hétéroclites⁴, le processus est lancé dès la démocratisation du pays⁵. Pour les services forestiers dont l'autorité s'est effondrée, c'est alors la traversée du désert.

La Banque Mondiale finance une opération d'envergure, le PGRN (Projet de gestion des ressources naturelles), selon une approche « gestion de terroir » alors en vogue. Le projet, aux résultats assez mitigés, chevauche dans le temps une autre approche beaucoup plus sectorielle, la Stratégie Énergie Domestique (SED).

Soucieuse d'organiser la durabilité de l'approvisionnement des grandes villes du Mali, en essayant de susciter une évolution des modes d'utilisation des énergies domestiques dans les zones urbaines, la SED ambitionne également de rationaliser l'exploitation du bois à l'échelle des bassins d'approvisionnement, en commençant par celui de Bamako. La démarche se base sur une hiérarchisation raisonnée des zones de coupe⁶, la mise en place de forêts villageoises liées à des « marchés ruraux de bois »⁷ et un système de taxation différentielle censé favoriser les principes de gestion durable. L'idée est d'offrir l'accès privilégié de certains espaces à des groupes de professionnels locaux et de conduire progressivement ceux-ci à gérer les ressources de ces espaces selon des aménagements simplifiés⁸.

4. La création des futures communes faisant tout autant appel à des formes de solidarité rappelant des quasi-lignages, à des référents historiques précoloniaux, qu'au modèle occidentalisé de la collectivité territoriale (Fay, 2000, 2005).

5. Loi n° 93-008 du 11 février 1993. Présidence de la République du Mali, Bamako.

6. En fonction de « schémas directeurs d'approvisionnement » fondés sur un triple zonage : les potentialités forestières, les dynamiques d'exploitation et de commercialisation en liens avec des filières, et le contexte socio-économique des villages. Pour exemple, le bassin d'approvisionnement de Bamako avait été estimé en 1998 par la SED à environ 120 millions de stock de bois sur une surface de 6 millions d'hectares, correspondant à des distances de collecte maximales de l'ordre de 150 km.

7. Le concept de « marché rural de bois » recouvre au Mali à la fois : un lieu de vente ; un espace de coupe, délimité et parfois aménagé ; une association ou coopérative de bûcherons qui a reçu l'agrément de l'État pour couper sur cet espace moyennant l'acquittement de permis de coupe.

8. Aménagements comportant 2 à 3 parcelles de coupe, avec des rotations tous les 3 à 4 ans selon leurs productivités évaluées et leurs surfaces.

Le projet se base alors sur une réforme du code forestier⁹ qui comporte alors quelques incohérences. Aly Bacha Konaté (2003, p. 13) nous fait par exemple remarquer que : « *la loi 95-004 dans son art. 47 subordonne toute exploitation du domaine protégé de l'État à l'établissement de plan d'aménagement de la partie du domaine concernée par cette exploitation* », mais qu'elle est en cela contraire à « *l'article 15 de la loi 95-003 qui reconnaît l'exploitation dans des zones non délimitées et non aménagées* ».

À l'origine, deux types de marchés, correspondant à deux stades d'aménagement des forêts, avaient été envisagés : étaient distingués les « orientés », où n'étaient définis que des critères légers d'aménagement (par exemple la délimitation des forêts) des « contrôlés », où un véritable aménagement avait été mis en place. C'est l'instauration de taxes spécifiques¹⁰ qui entérine le cadre légal du système. Le transport de produits issus des domaines protégés, orientés et contrôlés a ainsi donné lieu respectivement à 800, 400, et 250 FCFA de taxes par stère de bois, et 1 200, 800, 500 FCFA par quintal de charbon.

Au cours de la mise en place des marchés entre 1999 et 2002, le cadre légal n'évolue que peu. Progressivement, les structures mises en place par des projets similaires (PMVFC Kita¹¹, forêts d'inspiration néo-traditionnelle pour SOS Sahel, CARE et NEF) sont intégrées dans le dispositif « marché rural ».

Dans un tel système, la place accordée aux collectivités territoriales s'est faite de manière progressive, avec une portion de la taxe censée revenir directement aux régions, cercles et communes dès les premiers décrets. Le processus de décentralisation, qui était alors en décalage, a toutefois eu sa propre philosophie.

À la suite de législations successives qui ont contribué à définir les domaines¹² et recettes¹³ des collectivités territoriales, une loi¹⁴ définit leurs ressources de manière plus précise. De manière assez surprenante, cette loi inclut les taxes perçues sur le bois selon une nouvelle clé de réparti-

9. Loi n° 95-003 portant sur l'organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois & Loi n° 95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières. Présidence de la République du Mali, Bamako.

10. Décret n° 98-402/ P-RM du 17 Décembre 1998 fixant les taux, les modalités de recouvrement et de répartition des taxes perçues à l'occasion de l'exploitation du bois dans le domaine forestier de l'État. Présidence de la République du Mali, Bamako.

11. Projet de Mise en Valeur des Forêts Classées de Kita, financé par le Bureau International du Travail.

12. Loi n° 96-050 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales. Présidence de la République du Mali, Bamako.

13. Loi n° 96-051 Déterminant les ressources fiscales des communes. Présidence de la République, Bamako.

14. Loi n° 00-044 déterminant les ressources fiscales des communes, des cercles et des régions. Présidence de la République du Mali, Bamako.

tion. Celle-ci définit bien l'équilibre entre commune, cercle et région, mais ne donne pas d'éléments d'articulation avec les autres taxes existantes, ce qui laisse un « vide » réglementaire et ne va pas sans poser quelques problèmes sur le terrain entre communes et services forestiers.

Avec la création de fonds d'aménagement destinés en partie à accompagner les populations locales dans l'aménagement de leurs espaces¹⁵ mais gérés par les services forestiers¹⁶, la situation ne s'est que partiellement clarifiée. Pour les collectivités, c'est à la fois le pourcentage direct de la ristourne forestière et le bénéfice de travaux financés par le fonds d'aménagement sous contrôle des services forestiers qui posent question.

À court terme, la demande s'oriente également vers le transfert effectif des compétences foncières, qui clarifierait les questions d'aménagement. Celui-ci a été réalisé en 2002 dans les domaines de l'hydraulique¹⁷ et de la santé mais n'est encore en 2006 qu'à l'état de projet dans la nouvelle Loi d'Orientation Agricole.

Des ambitions inabouties et mal articulées

Les réformes engagées sont ambitieuses. Cependant, dans le cas de la décentralisation, elles restent inabouties. Il n'y a pas de transfert de compétences foncières et les maires sont pour l'instant de peu de poids dans la gestion des terres. Tant que cette question ne sera pas réglée, il est difficile d'imaginer que les collectivités décentralisées puissent intervenir de façon efficace sur les modes de gestion des ressources naturelles (Lavigne-Delville, 2001). Cela n'empêche pas un certain nombre de coopérations européennes de faire le pari que le processus de décentralisation va se poursuivre et qu'il est utile dès maintenant de renforcer les capacités des autorités communales sur cette gestion (AFD,

15. Y compris la reforestation.

16. Décret n° 04-091/P-RM du 24 mars 2004 fixant l'organisation et les modalités de gestion du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de protection de la faune dans les domaines de l'État. Décret n° 04-137 (bis)/P-RM du 27 avril 2004 fixant la répartition des recettes perçues à l'occasion de l'exploitation des domaines forestiers et fauniques de l'État entre les fonds d'aménagement et de protection des forêts et de la faune et les budgets des collectivités territoriales. Loi n° 04-005 du 14 janvier 2004 portant création du fonds d'aménagement et de protection des forêts et du fonds d'aménagement et de protection de la faune dans les domaines de l'État. Présidence de la République du Mali, Bamako.

17. Décret n° 02-315/P-RM du 4 juin 2002 fixant les détails des compétences transférées de l'État aux collectivités locales en matière d'hydraulique rurale et urbaine. Présidence de la République du Mali, Bamako.

Intercoopération suisse, Helvetas, GTZ, SVN et DED, pour ne citer que les principales).

Dans le cas du transfert de responsabilité de gestion des ressources ligneuses, tout l'arsenal juridique est en place. Cependant, il ne fonctionne pas dans l'esprit de la réforme. En l'absence de contrôle efficace sur les lieux de coupe, le système de taxation différentielle qui allège les taxes pour les associations villageoises qui suivent les principes d'une gestion durable, ne fonctionne pas. Comme par ailleurs ces associations n'ont pas toujours l'argent nécessaire pour avancer le montant des droits de coupe, la grande majorité des exploitants se retrouvent dans l'illégalité pour couper. Elles préfèrent ainsi prendre le risque d'une amende que de payer une taxe dont le lien avec les principes de gestion durable a été rendu flou par son application.

De surcroît, ces deux réformes devaient être articulées, la décentralisation donnant le cadre général au transfert de domaines, de compétences et de responsabilités de gestion qui touchent aux ressources naturelles. En réalité, ces deux réformes n'ont pas véritablement été articulées dans les faits, et même de façon explicite dans les textes de loi. Les liens entre elles sont par trop allusifs. La réforme forestière a été menée dans un esprit sectoriel et tout ce qui aurait pu toucher véritablement aux prérogatives de l'administration forestière est resté dans le flou, notamment les questions de contrôle, d'utilisation de la taxe forestière et d'aide à l'aménagement des espaces « forestiers ».

Flous et dérives

Ces réformes, plus parallèles que complémentaires, se heurtent déjà à une ambiguïté géographique de taille : d'un côté, la décentralisation vise à donner aux pouvoirs communaux l'autorité pour gérer des ressources naturelles collectives des dix à vingt villages que recouvre la commune, c'est-à-dire à un niveau supra communautaire ; de l'autre le transfert de responsabilité de gestion des ressources ligneuses s'applique à des associations villageoises, c'est-à-dire à un niveau infra communautaire. De nombreuses difficultés découlent de cette question d'échelle.

Sur le plan du contrôle de l'activité, les effectifs de l'administration forestière sont désormais trop réduits pour assurer un contrôle en tous lieux de coupe de la périphérie des villes. Cette administration préfère de ce fait assurer ces contrôles aux entrées des villes sur les axes principaux, ainsi qu'occasionnellement sur les marchés ruraux. Elle n'est plus que rarement présente sur les zones d'exploitation.

Les fonctions de contrôle auraient pu être assurées par des pouvoirs décentralisés, si le pas avait été franchi de la déconcentration des antennes locales des services forestiers à leur décentralisation ou s'il y avait eu un budget pour recruter de nouveaux agents et une légitimité à leur donner. Ce n'est pas encore le cas, le transfert de compétence en matière de GRN¹⁸ étant prévu pour 2009.

Sur le terrain donc, le seul regard qui s'exerce sur les activités des bûcherons, quand il s'exerce, est celui des autorités coutumières¹⁹. Si la création des marchés ruraux de bois, la formation des associations de bûcherons et la délimitation de « forêts » ont pu être suivies de loin par les autorités coutumières, la plupart d'entre elles a désormais pris la mesure de l'enjeu économique, social et territorial que représente l'activité de bûcheronnage : clarification du statut des habitants, entre ceux qui ont à leurs yeux légitimité sur les ressources et les autres (autochtones/allochtones) (Hautdidier et *al.*, 2004) ; tolérance vis-à-vis des populations les plus pauvres (femmes, cadets) (Hautdidier et Gautier, 2005) ; instrumentalisation de la coupe à des fins de reconquête de la légitimité territoriale (Gautier *et al.*, 2006b). On assiste ainsi à l'émergence de modes de régulation originaux, qui s'opèrent par des réajustements entre pratiques d'acteurs et normes de différentes échelles (État, autorités coutumières et associations professionnelles, auxquelles se rajoutent les collectivités décentralisées).

Dans ce contexte, la « taxe villageoise » informelle que ponctionnent les autorités villageoises sur le commerce du bois et de charbon ne doit pas seulement être vue comme une taxe de plus, qui se surajoute à la taxe de l'État. C'est aussi une question de légitimité qui se joue entre : (i) les bûcherons, pour s'assurer l'accord bienveillant des autorités coutumières et légitimer, vis-à-vis des autres villageois, leurs activités en marge du territoire villageois ; (ii) les autorités coutumières, pour marquer la légitimité de leur pouvoir sur les terres dont ils doivent assurer la gestion au titre de la collectivité. Que cette taxe villageoise soit dans certains cas utilisée par les autorités villageoises pour servir les intérêts collectifs est presque anecdotique. Elle est avant tout l'instrument d'une légitimation croisée entre des bûcherons qui revendiquent un accès privilégié aux ressources et des autorités coutumières qui cherchent à accroître la légitimité de leur pouvoir, dans un contexte législatif local pour le moins flou.

En dehors de cette taxe villageoise informelle qui tend à tisser un lien direct entre l'activité de bûcheronnage et une autorité territoriale, qui

18. Gestion des Ressources Naturelles.

19. Même si un des effets du projet PGDF en 3^e région est que des autorités communales commencent également à prendre des responsabilités collectives en matière de GRN.

n'est pourtant considérée que comme un auxiliaire de l'administration, la confusion des compétences règne. Qui garantit aujourd'hui la durabilité de la gestion des ressources ligneuses dans les territoires ruraux ou périurbains maliens ? Sont-ce les associations ou coopératives de bûcherons, auxquelles ont été transférées les responsabilités de gestion, mais qui sont faiblement incitées à respecter et faire respecter des règles d'aménagement forestier, contrairement à ce que prévoyait le dispositif de réforme²⁰, et qui de surcroît n'ont pas de légitimité traditionnelle sur les droits d'accès et d'usage des savanes ? Est-ce l'administration forestière, qui est toujours le pilote attitré de la filière bois-énergie, mais un pilote sans véritable outil d'observation des dynamiques de coupe et dont le rôle au niveau local s'est réduit à celui de percepteur de taxes forestières, plus ou moins formelles ? Sont-ce les collectivités territoriales dont les « capacités » en matière de GRN ont été renforcées ces dernières années, mais sans qu'il y ait transfert de compétence, ni de liens clairement établis avec les autorités coutumières et les associations de bûcherons ? Sont-ce enfin ces autorités coutumières, qui sont localement les plus familières et les moins contestées par les divers acteurs intervenant sur les lieux de coupe, mais que les deux processus de décentralisation et de transfert de responsabilité de gestion des ressources ligneuses ont tenté incidemment de marginaliser ?

Le circuit actuel des taxes forestières est révélateur des incertitudes qui entourent la décentralisation de la gestion des ressources ligneuses au Mali. Les taxes sont en principe des droits de coupe acquittés par des exploitants forestiers, qui peuvent agir individuellement ou en association, en des lieux aménagés ou non, le montant de la taxe étant lié à la durabilité de la gestion appliquée sur le lieu d'exploitation. En principe toujours, ces taxes sont en partie rachetées à l'exploitant par le transporteur qui convoie le bois et le charbon vers la ville. Dans la pratique, les bûcherons ou leurs associations peinent à disposer de la trésorerie nécessaire pour s'acquitter de ces droits. Ceux-ci peuvent être réglés par des commerçants de la ville, ce qui est une sorte de retour au système antérieur aux réformes institutionnelles, même si ces commerçants font, inversement au passé, de plus en plus appel à de la main-d'œuvre locale – ce qui est un effet induit de la responsabilisation des populations rurales en matière de GRN. En règle générale cependant, et dans la mesure où l'essentiel de l'effort de contrôle de l'administration porte sur les flux de bois aux entrées des villes, les exploitants tentent d'échapper aux taxes légales, louvoyant entre « incontrôlé » et « illégal » par la manipulation

20. À la fois par un allègement des taxes d'exploitation pour les associations qui suivent les normes de gestion et par des aides à l'aménagement et à la reforestation via les fonds d'aménagement.

de la provenance des cargaisons, ainsi que l'acquittement de sommes forfaitaires très faibles. De leur côté, les agents forestiers de terrain n'aident pas à la clarification de la loi et de son application. Si certains tentent effectivement d'accompagner le transfert de responsabilité de gestion, en dépit des flottements d'une fraction de leur hiérarchie, une partie se retrouve bien dans un rôle qui leur avait presque échappé : celui de donner des amendes. Combien des montants effectivement perçus sont-ils déclarés et remontent aux échelons nationaux de l'administration ? Il est difficile de le dire.

Les taxes forestières sont collectées par le Service de Conservation de la Nature de niveau « cercle » qui lui-même le reverse au Trésor. À ce point, selon les clés de répartition de la loi de 1998, le Trésor devait reverser les taxes forestières, aux entités suivantes : État central, services forestiers, collectivités territoriales, chambres d'agriculture, ainsi qu'aux agents forestiers. Dans la pratique, comme le montre l'étude de Dicko (2004), attestée par nos propres informations de terrain, ces clés n'ont pas été appliquées, ou alors incomplètement et dans ce cas alors, ce retour de la taxe forestière touchait essentiellement les communes qui accueillent les points de contrôle du flux de bois aux entrées de la ville.

Depuis un nouveau décret de 2004 (*cf.* note 16), la clé de répartition de la rente forestière a été simplifiée et est désormais la suivante : 80 % est censé aller au Fonds d'Aménagement Forestier et 20 % aux collectivités territoriales, dont la moitié pour les communes. La ristourne forestière est-elle plus transparente et efficace pour autant ? La loi a changé, mais les pratiques de l'administration guère. Ce qui change en revanche, c'est que les collectivités territoriales sont mieux informées de cette loi et sont davantage portées à revendiquer.

Toutefois, si la loi en ce domaine est mal appliquée, elle reste aussi mal connue. Sur le terrain, agents forestiers, bûcherons, autorités coutumières et communales : tout le monde a sa propre interprétation d'une loi qui est de toute façon diversement appliquée. Et cela crée des crispations (Mbodj, 2005) : les bûcherons se sentent abusés par les commerçants et par les agents forestiers, qui eux-mêmes se sentent bafoués dans leur statut ; les autorités villageoises se sentent contournées par l'administration forestière, mais surtout par les communes, dont elles ont entendu dire qu'elles percevaient une ristourne sur les taxes forestières que paient leurs populations, sans que cela change pour autant la condition du village. Même s'il peut y avoir un peu de mauvaise foi dans cette attitude d'autorités locales qui ne veulent pas lâcher leur pouvoir, il est vrai que cet empilement de règles de gestion a de quoi dérouter.

Un double besoin de capitalisation et de maintien du cap des réformes

Dans l'état actuel des processus de décentralisation, ainsi que des transferts de compétences et de ressources en matière de GRN, il y apparaît une évidente nécessité d'expliquer les lois, ses principes et, pour chaque acteur impliqué dans ces processus, ce que cela induit concrètement pour lui en termes de changement de pratique et de stratégie de commercialisation, mais aussi de « redevabilité »²¹ (Agrawal et Ribot, 1999). Même si le tissu de lois proposées peut sembler parfois peu précis, il est important que tous les acteurs soient au même niveau de connaissance. Par exemple, quand le ministère de l'Environnement décide, par décret, d'interdire la coupe de bois vert du 1^{er} juillet au 31 décembre, cela bouleverse tout le système en place et cela induit de fortes incompréhensions, de même qu'une peur du retour à l'ordre ancien, quand couper un arbre était un délit.

Il y a donc un besoin de pédagogie et de clarification à tous les niveaux de la filière bois-énergie, y compris au niveau des agents forestiers de terrain qui peuvent difficilement connaître une loi qui a été réformée mais dont certains pans n'ont toujours pas été l'objet de décrets et dont certains décrets ne sont pas appliqués. Les agents des communes rurales semblent les mieux placés pour assurer cette fonction d'explication, pourvu qu'ils s'engagent par exemple à expliquer aussi clairement les retombées de la rente forestière : si des ristournes parviennent à la commune, que comptent-ils en faire pour aider à mieux gérer les savanes ? S'ils disposent de fonds d'aménagement forestier, comment comptent-ils les répartir ? Pour bien expliquer une loi, il faut bien sûr bien la comprendre soi-même dans toute sa complexité (mais les communes reçoivent des aides de « renforcement des capacités » qui peuvent être utilisées à cette fin). Il faut aussi être inattaquable dans sa gestion des finances. Possédant des volumes financiers assez faibles pour le moment et généralement désireuses elles-mêmes de plus de transparence de l'État à leur endroit, les communes ont un rôle à saisir dans l'explication des textes de loi aux populations locales. Ce rôle accroîtra leur légitimité lorsque le transfert de compétence et de ressource deviendra effectif.

On ne peut toutefois se limiter à une pédagogie des textes, dont on voit bien qu'ils manquent de liens entre eux, et qu'ils ne sont pas appliqués par les corps de l'administration qui ont souhaité les ériger en lois,

21. Du terme anglais « *accountability* », que l'on peut comprendre comme le fait de devoir rendre des comptes de son action.

sous l'impulsion souvent contraignante des bailleurs de fonds. Il faut aussi savoir si ces textes amènent un plus par rapport à ce qui existait avant leur promulgation et ainsi évaluer leur contribution à la gestion des savanes. L'exploitation des savanes est-elle plus ou moins durable qu'avant le train de réformes, sachant que, pendant la dizaine d'années où ces réformes décentralisatrices et forestières se sont mises en place, la demande en bois-énergie a cru et les pratiques de consommation et de commercialisation ont changé (Gazull *et al.*, 2006) ?

La réponse à cette question que les bailleurs aiment à poser aux chercheurs n'a rien d'immédiat, car il s'agit d'un processus lent de gouvernance émergente. On peut avoir un projet bien conçu sur le papier et qui a fait ses preuves dans la sous-région (Foley *et al.*, 2002 ; Bertrand *et al.*, 2006b) ou ailleurs sur le territoire national dans une variante aménagée (BIT Kita) – bref, une « recette » qui semble « marcher » – mais qui peut être complexe dans son application locale parce que le poids de telle ou telle dynamique sociale a été mal appréhendé. Parmi d'autres processus difficiles à appréhender, on peut noter l'indéfectible volonté des populations rurales maliennes de se réapproprier les ressources de leurs villages après de longues années d'oppression (Kassibo, 1997). Cette volonté donne de la vigueur à la démocratie locale mais multiplie les sources de revendication de la légitimité sur les ressources et les territoires (Mbodj, 2005 ; Gautier *et al.*, 2006b)). Elle rend difficile l'évaluation de l'impact des réformes, tant les institutions s'ajustent quasi quotidiennement pour définir des modes de régulation et de gouvernance originaux. On peut noter également les tâtonnements de l'administration forestière à la suite de ces réformes (Ribot, 2001), et les effets que ces tâtonnements peuvent avoir sur les comportements des agents forestiers au niveau local. Hésitant entre ses missions de « conservation » et celles d'accompagnement à la « gestion », écartelée en son sein par des forces de réaction ou de progrès, l'administration forestière contribue parfois à complexifier l'application des réformes sur le terrain et *in fine* à « couper la branche sur laquelle elle est assise ».

Il y a ainsi des tentatives de freinage des réformes et des détournements éventuels de leurs principes. Localement, chaque pouvoir tente, avec ses moyens, de tirer profit du flou institutionnel pour s'imposer aux autres, sachant que ceux qui tirent profit, direct ou indirect, de l'exploitation des ressources y ont naturellement plus intérêt que les autres. Du fait de ce flou, les décalages temporels qui existent entre la mise en œuvre des réformes forestière et décentralisatrice sont une difficulté de plus dans leur accomplissement. En l'état, ces réformes avancent par à-coups, à la discrétion des autorités du pays et sous l'impulsion des bailleurs de fonds, mais de façon par trop indépendantes l'une de l'autre. Plutôt que de se ralentir mutuellement, les réformes devraient rentrer en synergie, sous le

leadership de la décentralisation. Des projets, qui ont fait le pari de la décentralisation, tentent de dépasser les ambiguïtés législatives et administratives en créant des liens entre institutions locales, décentralisées et déconcentrées par le biais de « conventions locales » (PGDF 3^e région sur financement de l'AFD, Intercoopération suisse dans la région de Sikasso et GTZ dans la région de Siby, parmi d'autres) (Ganamé, 2001 ; Djiré, 2004 ; Hochet, 2005, 2006).

Tous les organismes qui travaillent en accompagnement des réformes décentralisatrice et forestière, ont désormais l'obligation de « capitaliser » des expériences de décentralisation en matière de GRN et de transfert des responsabilités de gestion aux populations. Cette capitalisation concerne la manière dont ces réformes sont appropriées par les différentes institutions locales et sont appliquées, généralement en lien avec des projets et de façon plus ou moins coordonnée (Bielle, 2004). Elle concerne aussi les effets directs et indirects de ces applications.

Il est donc nécessaire de « capitaliser », mais de « capitaliser en avançant ». En effet, les processus environnementaux et sociaux faisant suite aux réformes forestière et décentralisatrice sont très rapides, ainsi que l'on a pu l'observer sur nos terrains (Hautdidier et Gautier, 2005 ; Mbodj, 2005). Les réactions institutionnelles et les arrangements entre pouvoirs aussi. Les « conventions locales » sont une manière de formaliser des liens entre pouvoirs à propos de l'exploitation des ressources naturelles. Elles ne feront toutefois pas faire au gouvernement malien l'économie d'aller au bout de ses courageuses réformes tant en termes fonciers que fiscaux. Tant qu'il n'y aura pas de décentralisation foncière et de transfert de compétence et de ressource en matière de GRN, il y aura toujours du flou, plus ou moins important en fonction des qualités des représentants locaux des institutions, mais un flou tout de même préjudiciable.

Capitaliser en avançant, cela signifie aussi accepter que les réformes soient bonnes dans leurs principes et qu'il est utile de voir ce qui ne marche pas, de comprendre pourquoi et de proposer, dans le cadre de la loi, des moyens de les rendre plus efficaces quitte à ce que cette proposition débouche sur de nouveaux textes de loi, dans une forme de processus itératif entre les normes et leurs ajustements de terrain. *A contrario*, capitaliser en avançant, ce n'est pas selon nous remettre en question les réformes, même si le manque d'articulation entre elles conduit parfois à des incohérences dans leur application. Comment du reste serait-il envisageable de retirer maintenant à des populations rurales la possibilité de jouir enfin de l'exploitation des ressources de leurs territoires ? La capitalisation amène certes des questions embarrassantes : le projet Stratégie Énergie Domestique a créé environ 250 marchés ruraux de bois de feu entre 1998 et 2002. Une vingtaine d'opérateurs privés ont été mandatés pour évaluer les atouts de ces marchés ruraux et les installer. Ils n'ont pas

ensuite été comptables de leur réussite et de leur suivi. Par exemple, sur la centaine de marchés dont les forêts associées ont été aménagées, avec plan de gestion, relevés GPS et carte SIG, moins d'une vingtaine de documents d'aménagement existent encore sous forme numérique dans un bureau à Bamako, loin des associations de bûcherons qui n'ont pour ainsi dire pas suivi les règles de gestion et les limites. En avril 2005, un bureau d'études a fait, pour le compte de l'AMADER, une évaluation des marchés ruraux de bois. Selon lui (BEAGGES, 2005), sur 120 marchés évalués, 16 devraient être fermés, 104 réhabilités. Par ailleurs, nos propres enquêtes de terrain nous prouvent que derrière un marché rural se tient désormais potentiellement toute la main-d'œuvre d'un village (adhérant à l'association des bûcherons ou non) et aussi tous les villages voisins. On est donc loin des principes initiaux de la réforme. Mais il y a des droits acquis par l'usage sur lesquels il sera difficile à l'administration de revenir. Il est important, au moment où les signes tangibles d'une diminution des ressources se manifestent, de réexpliquer aux associations ou coopératives de bûcherons les principes de gestion durable et de clarifier l'utilisation de ce qui était essentiel à sa stimulation : la fiscalité différentielle.

Enfin, en plus de la nécessaire analyse des avancées apportées par les réformes et de leur accompagnement, il s'agit d'anticiper leurs effets sociaux et environnementaux. On est là dans le domaine de la recherche. En effet, ce qui peut être analysé, 5 à 10 ans après la mise en œuvre d'une réforme, comme un point déficient (par exemple la refonte de la fiscalité forestière qui s'apparente de fait à une libéralisation peu contrainte de la filière bois-énergie), peut avoir des effets positifs décisifs sur le long terme (par exemple, une organisation institutionnelle locale assurant un meilleur respect des droits d'accès et d'usage des RN) (Bertrand *et al.*, 2006a). Ce qui à l'inverse peut apparaître comme un effet positif induit par les réformes (« *empowerment* » des groupes sociaux défavorisés grâce aux nombreuses opportunités économiques qu'offre la libéralisation de la filière) peut être un problème sur le long terme (baisse de productivité des savanes du fait de ces pratiques « opportunistes » et moins soucieuses de la durabilité de l'exploitation que des professionnels de la filière).

Cette nécessaire anticipation des effets potentiellement induits par les réformes forestière et décentralisatrice aide tout à la fois le législateur à ajuster ses réformes et les projets de l'État ou des ONG à mieux discerner les points sur lesquels il faut un appui et un renforcement des capacités. Elle pose cependant la question de la place de la recherche dans le dispositif d'accompagnement des réformes.

Place de la Recherche dans l'accompagnement des réformes

Pour reprendre les deux ambitions de la partie précédente : capitaliser en avançant et anticiper l'impact des réformes, les instituts de recherche, locaux²² et internationaux²³ sont particulièrement interpellés. Ils doivent intervenir en accompagnement de l'État et des porteurs de projets pour la capitalisation (mais ne peuvent se substituer à eux). Et ils sont particulièrement attendus, par le gouvernement central tout comme les bailleurs de fond, sur la vision sur le long terme et sur les indicateurs qui permettent de juger où en sont les réformes sur les aspects environnementaux, économiques et sociaux.

Il y a cependant plusieurs difficultés à cet accompagnement des processus par la recherche. La première est liée au très faible effort financier qui est accordé à cet accompagnement au regard des enjeux que représente la gestion décentralisée des ressources sylvo-pastorales en milieu soudano-sahélien, effort financier devenu quasiment inexistant. Compte tenu de cette faiblesse, peu de chercheurs et de bureaux d'étude peuvent accumuler l'expertise nécessaire à l'évaluation de l'impact de ces réformes, et obtenir des éléments d'analyse qui leur permettent – en comparant les résultats obtenus dans les différents pays de la sous-région et entre les régions de ces pays – de proposer un réajustement des politiques (Bertrand *et al.*, 2006b ; Foley *et al.*, 2002). De surcroît, ces chercheurs sont souvent à la fois penseurs des réformes et évaluateurs de cette pensée, à la fois indépendants et intervenants auprès des bailleurs, ce qui rend délicat leur position pour argumenter les besoins de capitalisation et d'approfondissement de ces réformes.

La deuxième difficulté à laquelle est confrontée la recherche relative au transfert de compétence et de ressources en matière de GRN est celles des temporalités : comment évaluer l'impact de réformes en train de se faire, sans véritable recul et avec peu de données ? Il existe en effet des décalages temporels entre la mise en place d'une réforme, avec son lot de réajustements de niveau national et d'adaptation de niveau local, et les processus environnementaux et sociaux observables à la suite de cette réforme. Si, comme dans le cas du Mali, seule une partie de la réforme est appliquée, que certaines lois cruciales n'ont pas encore de décret, que les logiques administratives restent sectorielles, la recherche d'accompagne-

22. Parmi lesquels l'Institut d'Économie Rurale (IER) – qui coordonne un projet FSP sur la productivité des savanes et un autre sur les dynamiques environnementales – mais aussi l'Institut polytechnique rural de Katibougou et l'université de Bamako avec lesquels le CIRAD a entrepris un « Pôle de Compétence en Partenariat ».

23. Parmi lesquels le CIRAD et le CIFOR.

ment est souvent réduite à relever l'écart qui existe entre la loi et son application, ainsi que les arrangements des institutions locales vis-à-vis de cette loi. En attendant d'avoir suffisamment de recul et de données pour évaluer la portée des réformes, il nous semble que la recherche doit également contribuer à appuyer les réajustements des réformes, par la remontée d'informations de terrain, leur croisement et leur mise en perspective, même si on peut considérer que, ce faisant, elle réalise un travail qui devrait aussi être celui des directions nationales des Collectivités Territoriales et de la Conservation de la Nature. Le rôle de la recherche serait alors d'accompagner ces directions dans leurs synthèses, mais aussi et surtout celui de mettre en débat des scénarios d'avenir en fonction des ajustements entre choix politiques et dynamiques institutionnelles observées sur le terrain.

On peut toutefois s'interroger sur la place faite à la recherche, nationale et en partenariat, dans la dynamique actuelle des réformes décentralisatrice et forestière. L'AMADER, qui fait suite à la SED après trois ans de latence, est une agence qui met en œuvre un projet qui a un financement et donc une durée de vie limitée (de l'ordre de cinq ans), même si son statut d'agence l'inscrit en principe dans la durée. Son objectif annoncé est, après une évaluation de la mise en œuvre du projet SED, d'étendre les schémas directeurs d'approvisionnement en bois-énergie aux villes moyennes du Mali et de multiplier le nombre de marchés ruraux de bois, certains étant réhabilités, d'autres créés. L'accompagnement par la recherche ne concerne qu'une très faible part d'un financement pourtant important, mais dont l'efficacité se mesurera selon des indicateurs qui correspondent à des réalisations techniques. L'AMADER s'est de fait donnée pour mission d'appliquer des recettes qui ont fait leur preuve. Évaluer les conséquences de l'application de ces recettes ou en proposer de nouvelles est théoriquement du ressort de la recherche, avec l'administration centrale et les collectivités décentralisées. Mais dans quelle mesure une recherche sans moyen peut-elle avoir de la légitimité et du poids pour influencer sur les processus actuels ? Afin d'assurer l'indépendance et la permanence de cette recherche, une proposition serait par exemple qu'une partie des taxes forestières lui soit allouée au même titre qu'aux collectivités territoriales. Ce serait un moyen d'amener plus de transparence sur l'utilisation de ces fonds, mais aussi d'obliger la recherche à la fois à être mieux en prise avec les dynamiques environnementales et sociales, faisant suite aux réformes, et à mieux communiquer ses résultats aux partenaires de ces réformes.

Bibliographie

- AGRAWAL, A., RIBOT, J.C., 1999, "Accountability in decentralization: A framework with South Asian and African cases", *Journal of Developing Areas*, Vol. 33, Summer, pp. 473-502.
- BEAGGES, 2005, *Rapport d'évaluation des marchés ruraux de bois mis en place par la SED phase 1*, BEAGGES / AMADER, Bamako.
- BERTRAND, A., 2002, "A new perspective on sustainable woodland management and woodfuel energy", *AFTEG/AFTRS Joint Seminar on Household Energy and Woodland Management*, World Bank, Washington.
- BERTRAND, A., MONTAGNE, P., KARSENTY, A. (éds), 2006a, *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, L'Harmattan éditeur, Paris.
- BERTRAND, A., GAUTIER, D., KONANDJI, H., MAMANÉ, M., MONTAGNE, P., GAZULL, L., 2006b, "Niger & Mali : Public policies, fiscal and economic forest governance policies and local forest management sustainability", Communication au colloque *WRI-IASCP Policy and Distributional Equity in Natural Resource Commodity Markets: Commodity-Chain Analysis as a Policy Tool*, Bali, Indonésie, juin 2006.
- BIELLE, A., 2004, *Analyse comparée des projets majeurs du transfert de responsabilité de gestion de l'État aux populations locales, dans le cas de la gestion des espaces de savane au Mali*, Mémoire d'année de césure de la Formation des Ingénieurs Forestiers, Nancy, AFD/CIRAD Bamako.
- DICKO, A.B., 2004, "Expériences de mobilisation des ressources financières des communes rurales au Mali", in HILHORST, T., BALTISSSEN, G. (éds), *Financer la décentralisation rurale : taxes et impôts à l'échelle locale au Bénin, Burkina Faso et Mali*, Série Décentralisation et gouvernance locale, bulletin no. 357. KIT, Amsterdam, pp. 70-94.
- DJIRÉ, M., 2004, "Les conventions locales au Mali : une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN", *Réussir la décentralisation*, n°2, août 2004, IIED, Londres, 35 p.
- FAY, C., 2000, "La décentralisation dans un cercle (Tenenkou, Mali)", *Autrepart*, 14, pp. 121-142.
- FAY, C., 2005, "Malentendus croisés entre États et mondes locaux (Maasina, Mali) : entre les paradigmes de la « coutume » et la réalité des pouvoirs, une matrice coloniale qui perdure ?", Communication aux rencontres *Regards croisés France Mali*, 24 au 26 janvier 2005, Bamako.

- FOLEY, G., KERKHOF, P., MADOUGOU, D., 2002, "A Review of the Rural Firewood Market Strategy in West Africa", *Africa Region Working Paper Series*, n° 35, World Bank, Washington DC.
- GANAMÉ, N., 2001, "Les conventions locales de gestion des ressources naturelles", *Conférence des maires du Mandé*, Bamako, 10 p.
- GAUTIER D., HAUTDIDIER B., DAKOUO F. et NOUVELLET Y., 2006a, "Les premiers pas d'un marché rural de bois au Mali : contexte politique et dynamiques locales induites", in BERTRAND, A., MONTAGNE, P., KARSENTY, A. (éds), *L'État et les politiques forestières en Afrique francophone*, Karthala, Paris, pp. 347-367.
- GAUTIER, D., HAUTDIDIER, B., KEÏTA, S., MBOUJ, F., 2006b, "Coupe de bois et revendications sociales au Mali", Colloque international *Les frontières de la question foncière. Enchâssement social des droits et politiques publiques*, Supagro, Montpellier, mai 2006.
- GAZULL, L., GAUTIER, D., RATON, G., 2006, *Analyse de l'évolution des filières d'approvisionnement en bois-énergie de la ville de Bamako Mise en perspective des dynamiques observées avec les politiques publiques mises en œuvre depuis 15 ans*. CIFOR/USAID, Bamako, 48 p.
- HAUTDIDIER, B., BOUTINOT, L., GAUTIER, D., 2004, "La mise en place de marchés ruraux de bois au Mali ; un événement social et territorial", *L'espace Géographique*, 2004-4, pp. 289-305.
- HAUTDIDIER, B., GAUTIER, D., 2005, "What local benefits does the implementation of rural wood markets in Mali generate?", in ROSTONEN, M.A.F., DIETZ, A.J. (eds), *African Forests Between Nature and Livelihood Resources : Interdisciplinary Studies in Conservation and Forest Management*, Edwin Mellen Press, Lewiston, USA, pp. 192-220.
- HILHORST, T., BALTISSSEN, G. (éds), 2004, *La décentralisation au Mali. Du discours à la pratique*. Série Décentralisation et gouvernance locale. Bulletin 358. Institut Royal des Tropiques (KIT), Amsterdam.
- HOCHET, P., 2005, *La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Koury : Association agriculture/élevage, organisation paysanne et négociation*, Rapport de recherche GRET/IC-SAHÉL, Editions du GRET, Paris.
- HOCHET, P., 2006, "La bonne gouvernance à l'épreuve des contextes locaux. Un projet de gestion participative des ressources pastorales au Mali", *Autrepart*, 37 (1), pp. 111-127.
- KASSIBO, B., 1997, "La décentralisation au Mali : état des lieux" *Bulletin de l'APAD* (14), 31 p.
- KONATÉ, A.B., 2003, "Expériences du Réseau GDRN5 au Mali. Un réseau local : outil d'influence des politiques ", *Securing the commons*, n°6, 46 p.

- LAI, C.K., KHAN, A., 1992, "Une étude de cas de la politique forestière au Mali : contraintes institutionnelles face à la foresterie rurale", in SHEPHERD, G. (éd.), *La politique forestière et les besoins de la population rurale*, ODI, Londres, pp. 29-44.
- LAVIGNE DELVILLE, P., 2001, *Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Etudes de l'AFD, AFD, Paris.
- MBODJ, F. B., 2005, *Gestion décentralisée des ressources forestières : enjeux économiques et socio-spatiaux. L'exemple de la commune rurale de Siby*, Mémoire de Master 1, Université de Paris 1, Paris.
- RIBOT, J.C., 1995, *Le contrôle local des forêts au Mali : analyse des politiques participatives du point de vue institutionnel*, Center for Development Studies, Harvard University, Harvard.
- RIBOT, J.C., 2001, "Science, Use Rights and Exclusion: A History of Forestry in Francophone West Africa". *IIED Drylands issues*, n° 104, IIED, London.

DEUXIÈME PARTIE

QUELLE CONCERTATION ? MÉTHODES ET PROCESSUS

Cette deuxième partie décrit et analyse (apports, enjeux et limites) les méthodes participatives et concertatives (gestion concertée, démarche intercommunale, gestion patrimoniale) de gestion des ressources et écosystèmes dans différents contextes du Nord (France) et du Sud (Bénin, Congo). Qui sont les parties prenantes ? Quelles opinions sont légitimes et qui doit prendre les décisions ? Quelles sont les arènes de concertation et les institutions à mettre en œuvre ? Plus que les politiques menées et les résultats escomptés en terme environnemental, ce sont les approches, leurs fondements, leur méthodologie, qui sont l'objet d'étude des contributions à cette partie.

La mise en place de dispositifs de gestion concertée de la ressource en eau : questions de méthode

Claire RUAULT*, Bruno LEMERY**

* Groupe d'Expérimentation et de Recherche :
Développement et Actions Localisées (GERDAL),
** Etablissement National d'Enseignement Supérieur
Agronomique de Dijon (ENESAD) et GERDAL

La concrétisation des politiques publiques relatives à la protection des ressources naturelles repose assez largement – à l'échelle locale, notamment – sur la mise en œuvre d'actions se voulant négociées entre les différentes parties concernées, sur la base d'un diagnostic de situation « partagé ». Entre un tel objectif affiché et la réalité des choses, on constate souvent, cependant, un écart assez considérable. Instaurer une confrontation véritable et productive entre des « partenaires », dont les intérêts ne sont pas *a priori* convergents et dont la constitution même en acteurs de débat est loin d'être évidente, s'avère ainsi une entreprise délicate (Callon *et al.*, 2001). Une attention particulière doit donc être portée à la façon de s'y prendre pour y parvenir, l'examen sur pièces de ce que peuvent générer des dispositifs et des procédures visant une gestion concertée de ressources menacées apparaissant ici indispensable pour passer des affirmations de principe à des principes d'action effectifs.

Suivant cette perspective, nous présentons dans ce texte les résultats de l'analyse comparée d'une série d'opérations menées dans le domaine de la protection de l'eau et de la protection des zones humides¹. Cette

1. Cette analyse repose, pour l'essentiel, sur un travail d'évaluation réalisé, à la demande et en coordination avec l'Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique (AC3A), sur une vingtaine d'opérations menées en Normandie, Bretagne, Pays

analyse repose, d'une part, sur une certaine conception de ce qu'il convient d'évaluer lorsqu'on s'interroge sur l'efficacité de ce type d'actions – définissant ainsi certains axes privilégiés de description et d'analyse – et d'autre part sur une certaine démarche opérationnelle d'évaluation. Nous commencerons par expliciter cette conception et cette démarche. Nous développerons ensuite les principaux « points critiques » qui nous sont apparus conditionner l'issue des opérations étudiées. Enfin, nous dégagerons, à partir de cette analyse, des enseignements méthodologiques susceptibles d'aider à la conception et à la conduite de dispositifs de concertation.

Une analyse centrée sur les effets des dispositifs de concertation mis en place sur la production de connaissances pour l'action

Les opérations que nous avons étudiées² correspondent à des situations dans lesquelles l'activité agricole se trouve mise en cause du fait de ses conséquences négatives sur la qualité ou la disponibilité d'une ressource commune, en l'occurrence l'eau, utilisée par d'autres activités (ostréiculture, pêche, tourisme, alimentation en eau potable et préservation d'espaces protégés), en fonction d'autres intérêts. Les dispositifs mis en place pour résoudre les « problèmes d'eau » dans ces différentes situations, associent alors une diversité d'acteurs (professionnels, élus, administrations de l'État, agences de l'eau, associations citoyennes, etc.) et visent un travail de redéfinition des pratiques agricoles qui prenne en compte ces intérêts. Au-delà d'une adhésion idéologique ou politique à la défense d'un bien public, la contribution attendue de ces acteurs relève donc de ce que nous appellerons un *engagement pratique* qui ne va pas de soi. Un tel engagement suppose, en effet, une ouverture ou une recomposition de systèmes de relations établis, tant du côté du monde agricole que des autres acteurs, pour que puissent se constituer des espaces et des

de Loire, et Aquitaine (France) à l'initiative d'acteurs du monde agricole ou de collectivités locales (Ruault et Lémery, 2000). Elle s'appuie également sur une expérimentation de dispositif de concertation pour la protection des zones humides à laquelle le GERDAL a directement participé dans le marais Charentais (Candau et Ruault, 2002).

2. Ces opérations concernaient pour la plupart des problématiques de dégradation de la qualité de l'eau : hausse du taux de nitrates (8 actions), résidus phytosanitaires (4), résidus bactériologiques (4), eutrophisation et envasement (2). Les autres actions portaient sur la gestion quantitative de la ressource en eau (2), les conflits d'usage autour de l'aménagement d'une rivière (2), des problèmes d'érosion (1), de protection d'espèces animales (1) et de protection d'une zone humide (1).

formes de confrontation qui permettent aux débats souhaités de s'instaurer effectivement. De plus, les situations étudiées se caractérisent par une tension entre une certaine urgence à agir – pour ceux qui les soulèvent, « *ça ne peut plus durer, il faut faire quelque chose* » – et le fait qu'en même temps on ne sait pas exactement ce qu'il faut faire « *ici et maintenant* ». Il existe bien certaines connaissances scientifiques établies quant aux effets des techniques agricoles sur les ressources en eau, ainsi que certains principes et préconisations pour corriger ces effets. Mais de ces connaissances générales – et qui restent controversées – on ne peut pas directement déduire des règles d'action opérationnelles.

De telles règles d'action renvoient en effet à des critères de décision, fondés eux-mêmes sur des systèmes de valeurs et de normes, à des moyens disponibles et à des contraintes matérielles qui définissent le champ de ce qu'il est possible et souhaitable de faire suivant des logiques pratiques qui ont leurs exigences propres. Dans ces conditions, les changements visés par les actions sur l'eau dépendent du sens que ces changements peuvent prendre pour les acteurs concernés au regard de leurs activités. Ce sens est lié aux représentations du problème que des dispositifs d'actions et de concertation vont contribuer à mettre en circulation et au genre d'expériences que les acteurs vont faire à cette occasion. Ceux-ci agissent, en effet, en fonction de points de vue objectivement situés compte tenu de leurs activités matérielles et de la conception qu'ils en ont (Prieto, 1975) et c'est à partir de ce point de vue qu'ils évaluent les situations, ce qui ne va pas et qu'il convient de changer. Il n'y a donc pas « un » problème d'eau mais « des » problèmes formulés d'un certain point de vue³. Face à un même état des choses, une rivière dont l'eau est polluée, par exemple, des agriculteurs, des pêcheurs, un maire ou un agent chargé de faire respecter la réglementation ne formuleront pas les mêmes problèmes. Un maire se demande comment continuer d'approvisionner ses concitoyens en eau potable, un agriculteur s'inquiète « *parce qu'on risque des pénalités si l'on ne met pas aux normes ses bâtiments* » ou se plaint de « *conditions d'élevage de plus en plus contraignantes* ».

Dans ces conditions, l'engagement pratique des acteurs renvoie à des processus de traitement des situations par lesquels des personnes sont susceptibles de faire d'un problème formulé par d'autres, d'une injonction, d'un règlement ou d'un objectif général de politique publique du type « améliorer la qualité de l'eau » ou « protéger un espace menacé », un objet vis-à-vis duquel elles se sentent concernées, un problème traitable au regard de leur rapport à la situation et de leur position dans un système social donné. Et la production de réponses pertinentes, susceptibles de se

3. Cela veut dire aussi que certains acteurs ne se posent aucun problème alors que d'autres en voient un.

traduire effectivement dans une modification de la situation, relève de processus de production de connaissances, d'invention de solutions qui ne peuvent être trouvées qu'au cours même du déroulement de l'action.

Ces processus reposent sur la possibilité de mise en discussion et de confrontation des points de vue, et sont aussi conditionnés par la nature – plus ou moins idéologique ou plus ou moins technique, plus ou moins abstraite ou plus ou moins concrète, etc. – des débats qui vont pouvoir s'instaurer. S'interroger sur les conditions d'efficacité des formes d'action et d'organisation collective au regard de ces processus, c'est centrer l'analyse sur les liens entre :

- les caractéristiques des dispositifs, d'une part : des instances et des procédures de travail, une certaine configuration et dynamique du système d'acteurs dans lequel s'inscrivent les actions ;

- et ce que produit ce système, d'autre part, en termes de possibilité de confrontation des points de vue, de formulation et de traitement des problèmes, de production de connaissances et de construction collective de nouvelles règles d'action.

Pour mettre en relation ces deux niveaux de l'analyse – la *dynamique des points de vue* des acteurs, d'un côté, et *les facteurs* susceptibles de jouer sur cette dynamique, de l'autre – il fallait pouvoir caractériser le plus précisément possible les différentes dimensions qu'ils recouvrent. Nous avons pour cela élaboré une grille de lecture des opérations étudiées construite autour de cinq axes de description et d'évaluation de leur déroulement :

- les acteurs en présence (ou concernés) et la façon dont les problèmes sont formulés : par qui, en fonction de quelles préoccupations, avec quelles divergences ; en portant une attention particulière au type de diagnostic réalisé, à son utilisation et au rôle des experts dans cette formulation ;

- la façon dont les praticiens (notamment les agriculteurs) et usagers sont mobilisés, ce qu'on attend d'eux, les échelles d'intervention, les modalités de représentation, les collectifs et les réseaux sur lesquels on s'appuie ou non ;

- les modalités de relations entre les différents acteurs – qui discute avec qui, de quoi, dans quels lieux – la composition des instances pluri-acteurs, le rôle qui leur est attribué, la façon dont le dialogue est conduit ;

- le contenu et la dynamique des débats : les objets de discussion et enjeux présents, la façon dont les problèmes arrivent sur la table, dont ils sont ou non repris comme objet légitime de débats, l'évolution des positions prises par les uns et des autres ;

- le type de réponses apportées, les objectifs retenus, les activités concrètes menées (démonstration, formation, travail de groupe, conseil individuel, etc.), par qui et comment, les fonctions et moyens de travail attribués aux agents.

Une démarche de recherche-action menée avec les agents directement concernés par la mise en œuvre des actions étudiées

Compte tenu des objectifs de notre travail, à savoir déboucher sur des enseignements utiles et utilisables pour l'action, la démarche retenue a été celle, non pas d'une expertise menée de l'extérieur, mais d'une évaluation associant directement les agents impliqués dans la conception et l'animation des opérations étudiées⁴. Nous sommes partis de leurs interrogations et c'est au regard de ces interrogations que nous avons cherché à effectuer, avec eux et suivant une démarche d'études de cas, une description la plus fine possible du travail mené pour chaque opération, des résultats obtenus et des difficultés rencontrées.

L'entrée par les difficultés a été privilégiée à la fois d'un point de vue méthodologique et conceptuel. Elle permet de passer d'un discours sur l'opération à la façon dont les choses se passent réellement, autrement dit de se centrer sur la pratique d'intervention (Olivier de Sardan, 1995). Par ailleurs, les difficultés révèlent souvent des décalages entre, d'un côté, des objectifs et, de l'autre, les moyens mis en œuvre et ce qu'on arrive effectivement à faire sur un terrain donné. La recherche de ce qui peut expliquer ces décalages invite alors à s'interroger sur les différents facteurs qui entrent en jeu dans le cours pris par l'opération et dans les résultats.

Le fait de procéder par études de cas découle de la visée compréhensive de notre travail. C'est en examinant la façon dont les différentes dimensions retenues dans notre grille d'analyse se traduisent, d'abord, et se combinent, ensuite, pour une situation donnée que l'on peut rendre compte précisément de la façon dont les choses se passent. Un facteur expliquant rarement à lui seul le cours pris par une opération, l'étude de cas s'avère particulièrement adaptée pour dégager comment ces différentes dimensions interagissent. Elle facilite aussi une comparaison entre les actions considérées. Mettre en perspective des opérations pouvant être considérées, pour un critère donné, comme réussies et d'autres non, permet de dégager des enseignements transversaux en termes de conditions ou de principes d'action favorisant tel ou tel type de résultats. Ce sont les principaux enseignements ainsi obtenus que nous allons présenter, en exposant au préalable les principaux constats sur lesquels ils reposent.

4. Conseillers agricoles, animateurs de bassins versants, techniciens spécialisés, animateurs de collectivités locales et d'associations, etc. 31 personnes, au total, ont participé à cette réflexion collective.

Des difficultés exprimées autour de la formulation des problèmes et des objectifs, et de la mobilisation des acteurs

Dans la plupart des cas, les choses se passent de la manière suivante. Face à une situation qu'ils considèrent comme critique en matière de qualité de l'eau, des acteurs non agricoles – élus locaux, associations de protection de la nature ou représentants de l'État et des administrations (DDAF, DDASS, Préfet) – désignent l'agriculture comme responsable de la dégradation de cette ressource. En s'appuyant sur des analyses et études d'experts montrant par des données chiffrées cette dégradation, un problème est donc posé d'un point de vue environnemental ou réglementaire : diminution de la potabilité de l'eau, eutrophisation d'un lac, disparition d'espèces, etc.

Partant de là, un nombre important de difficultés exprimées par les agents portent sur la définition d'objectifs opérationnels, tels qu'ils orientent suffisamment ce qu'il y a à faire. Cela se traduit dans les actions concernées par :

- le caractère flou ou général des objectifs formulés dans le programme – baisser le taux de nitrates dans l'eau, sauvegarder un lac ou une zone humide comme réserve à intérêt écologique majeur ou comme zone d'intérêt touristique, sensibiliser les agriculteurs, faire changer les pratiques, etc. – sans que soit clairement identifié ce qu'il convient de faire ;

- une certaine confusion entre des objectifs politiques, traduisant une volonté de défendre la profession (« revaloriser l'image de l'agriculture », etc.) et des objectifs techniques visant des changements de pratiques (construire une « charte de partage de l'eau » ou un cahier des charges pour une gestion des zones humides, etc.)⁵ ;

- des objectifs techniques relativement standard (gérer les effluents d'élevage, optimiser les pratiques de fertilisation, etc.) et associés à des contenus d'action types (formation, démonstrations, élaboration de messages sous diverses formes : plaquettes, fiches conseil) sans lien évident avec un problème à traiter.

5. Ainsi dans le cas d'une opération centrée sur l'optimisation de l'utilisation de la ressource en eau face à des accusations de pompage excessif pour l'irrigation, l'objectif premier affiché est de « faire reconnaître l'agriculture pour son utilisation raisonnée de l'eau ». En même temps, un objectif technique a été formulé : construire une « charte de partage de l'eau » pour « anticiper les conflits d'usage de la ressource et de gestion d'un lac ». L'inscription de l'action dans un dispositif institutionnel « labellisé » (par l'obtention du logo Irrimieux) est censée apporter la preuve de l'attention du monde agricole aux problèmes d'environnement. Mais, alors que « l'action Irrimieux » est considérée comme définie, le dossier d'obtention du label étant prêt, les agents constatent que le programme d'action spécifique sur le terrain reste à définir.

Les agents ont aussi souligné leur difficulté à impliquer les agriculteurs de manière active. Le nombre de participants aux réunions est considéré comme trop faible, « *ce sont toujours les mêmes* », « *certains types d'agriculteurs ne sont pas touchés par les actions proposées* » ; il y a « *une absence de dynamique collective* », alors que celle-ci est souhaitée et considérée comme une condition pour que les changements de pratiques aient un effet. Un autre point relevé est la difficulté à établir des relations entre agriculteurs et autres acteurs sans que cela en reste à de grandes déclarations, ne tourne au « *règlement de compte* » ou que le débat ne se « *bloque* » sans déboucher sur des propositions concrètes. L'insuffisance des résultats tangibles sur la ressource en eau est également fréquemment évoquée.

Ces difficultés traduisent un certain paradoxe entre ce qui est attendu des agriculteurs dans des actions sur l'eau et la manière dont ils sont sollicités pour s'engager dans des changements. Si l'on tente de préciser ce que recouvre ce paradoxe, il ressort un certain nombre d'éléments caractéristiques des modalités selon lesquelles les problèmes à traiter et les objectifs d'action ont été définis, modalités qui vont contribuer à donner aux actions leur tonalité, politique ou technique, et favoriser plus ou moins l'identification des questions pratiques auxquelles renvoient les changements visés.

Le diagnostic et la place respectivement accordée aux experts et aux praticiens, dans l'analyse des situations et la formulation des problèmes

Un premier facteur qui explique la difficulté à définir des objectifs opérationnels tient à la place accordée au « diagnostic » de départ. Dans la plupart des actions analysées, ce diagnostic recouvre des démarches d'étude diverses, parfois associées :

- des expertises scientifiques effectuées par des organismes de recherche ou un bureau d'étude pour qualifier un état de la ressource en eau ou d'un milieu ;
- des enquêtes menées auprès des agriculteurs afin de disposer d'une description des caractéristiques de l'agriculture et d'une typologie des pratiques.

Si l'on examine les attendus de ces études, on constate qu'en plus d'une production de connaissances technico-scientifiques destinées à « éclairer » les acteurs, elles jouent aussi des fonctions sociales multiples. Les expertises sont ainsi utilisées pour disposer d'une évaluation de la

situation qui soit considérée comme incontestable parce que reposant sur une analyse réputée objective, pour constituer une caution scientifique pour défendre une cause de type politique ou militante portée par tel ou tel protagoniste (écologistes, profession agricole) ou encore pour mener un arbitrage entre des points de vue contradictoires, par exemple. En ce qui concerne les enquêtes auprès des agriculteurs, elles ont pour objectifs, outre d'évaluer les pratiques à risque, de connaître les attentes vis-à-vis de l'action envisagée et les « motivations » ou les « freins » en cas de changement éventuel. Elles sont parfois aussi considérées comme un moyen de mobilisation, le fait de voir les gens individuellement étant censé permettre, tout en recueillant de l'information, d'informer et d'intéresser sur ce qu'on veut faire. Dans les faits, cependant, les agents relèvent que les diagnostics, en tant que tels, n'ont pas vraiment permis d'aboutir à un engagement des acteurs. Soit qu'ils contribuent à accentuer des prises de position défensives – les agriculteurs les percevant comme un outil d'accusation à leur égard et les rejetant – soit qu'ils aboutissent à des débats d'experts davantage qu'à un arbitrage, soit que les acteurs ne sachent pas qu'en faire, soit encore qu'ils débouchent sur une formulation de problèmes et de priorités d'action qui ne correspond pas à ceux que les praticiens et usagers ont pu exprimer par ailleurs.

Il apparaît ainsi une rupture fréquente entre la phase de diagnostic et le déroulement de l'action, rupture qui s'explique par deux types de facteurs. Le premier tient à la nature même de ce qu'est une expertise. Les études préalables apportent des informations – recueillies d'un point de vue donné – sur une situation. Les enquêtes fournissent des descriptions de pratiques et des « opinions », dont sont déduits des « besoins » – et une « stratégie » – de changement. Dans les deux cas, cela ne suffit pas à définir ce qui peut faire problème pour les acteurs, c'est-à-dire des préoccupations et des questions exprimées explicitement en réponse à une situation considérée comme critique. Ce qui importe à ce niveau en effet, c'est moins le constat de « ce qui ne va pas » que les raisons que ces acteurs attribuent à ce qui ne va pas et la façon dont ils envisagent à partir de là ce qu'il faudrait éventuellement changer.

Le deuxième facteur tient à la manière dont les résultats d'études sont utilisés, par qui et sur la base de quel type de restitution. Le lieu ou l'instance au sein de laquelle cette restitution se déroule et l'objectif qui lui est attribué ne sont pas sans importance sur le cours que peut prendre l'opération. Nous avons constaté que les résultats sont le plus souvent restitués et discutés au sein des instances d'orientation et de suivi de l'opération (comités de pilotage, comités techniques⁶, etc.) et qu'ils débouchent sur un

6. Ces comités techniques sont composés par exemple (dans le cas d'une opération visant l'optimisation des pratiques de fertilisation en Normandie) de représentants d'agriculteurs

programme dont les grandes lignes, généralement déjà définies dans le diagnostic lui-même ou par les techniciens qui le présentent, ne sont plus alors qu'à valider. Dans ces conditions, on observe que les agriculteurs, ou plus exactement les responsables professionnels, réagissent avec le souci, avant tout, de contrecarrer ce qui est perçu comme une attaque.

Un problème formulé du point de vue environnemental, s'il peut être admis par les agriculteurs, ne constitue pas pour eux, en tant que tel, un problème traitable. Lorsque les données sur la situation considérée comme dégradée et le problème formulé à partir de là, ne sont pas mis en débat – voire même font l'objet d'une certaine occultation⁷ – auprès des agriculteurs dans le cadre d'une *discussion pratique*, le lien peut difficilement être établi entre ce qu'ils font et cette situation. Nous entendons par là une discussion centrée sur l'examen des questions que soulèvent, du point de vue de l'exercice pratique de leurs activités, les demandes qui leur sont adressées, ce qui suppose au passage que ces demandes soient explicitement formulées. Au final l'action parvient difficilement à se traduire dans des objectifs opérationnels précis et qui aient un sens pour les agriculteurs. Cela amène à souligner un deuxième ensemble de facteurs, ayant trait aux modalités de relations entre acteurs, qui vont favoriser ou au contraire empêcher l'instauration d'un tel débat.

Les modalités de relations entre acteurs : interactions avec la nature des débats

Quand la dimension stratégique l'emporte sur la dimension technique

Les actions étudiées, lorsqu'il existe bien discussion entre acteurs, mettent en évidence deux cas de figure : des relations existant entre

du secteur concerné, des techniciens des organismes de développement agricole, d'agents des coopératives, des représentants des administrations, des instituts techniques, des gestionnaires des captages dans les bassins prioritaires. Après validation du diagnostic, il est chargé d'élaborer des messages et des contenus d'action (un « guide des bonnes pratiques » par exemple).

7. C'est le cas par exemple d'une opération construite en réponse à l'administration de l'État qui sollicite les professionnels pour « faire appliquer la directive Nitrates sur une zone sensible » ; l'action mise en place se réduit à une opération de communication pour « sensibiliser les agriculteurs à une gestion optimale de la fertilisation », sans que cet objectif soit explicitement relié au contenu de la directive Nitrates et à son application. Pour les responsables et agents impliqués, le principe retenu étant de « tourner les messages positivement », privant ainsi les agriculteurs de la possibilité d'une réflexion sur la manière de traiter une telle demande.

acteurs au niveau institutionnel seulement et (parallèlement souvent au cas précédent) des relations existant localement et en dehors des instances institutionnelles entre acteurs praticiens et usagers. Le premier cas de figure concerne un nombre important d'actions étudiées. Concrètement les discussions entre acteurs du monde agricole et autres acteurs ont lieu au sein des instances de gestion et de pilotage des dispositifs et, parfois, au sein de groupes de travail de type comités ou commissions techniques. Si l'on regarde la composition de ces instances, on constate que celle-ci se fait suivant une logique institutionnelle plus qu'en fonction d'une exigence de représentation du système d'acteurs effectivement concernés par les problèmes à traiter. Ainsi les comités de pilotage réunissent des responsables professionnels, des représentants d'organismes techniques et administratifs, des élus et des membres des exécutifs des collectivités locales. Le choix et le nombre respectif de personnes censées représenter telle ou telle partie répondent à des arbitrages relativement complexes qui échappent aux agriculteurs « de base » et aux usagers. Les comités techniques, quant à eux, réunissent des agents des différentes structures compétentes au regard des questions traitées et des responsables professionnels, les mêmes souvent que ceux qui siègent dans les comités de pilotage.

Si l'on prête attention aux contenus des discussions qui se déroulent dans ces comités, on constate tout d'abord que la parole y est distribuée selon des règles relativement formelles, les débats portant principalement sur :

- l'organisation de l'action et du dispositif de travail (les modalités du diagnostic préalable à effectuer, le choix d'un périmètre, la répartition des rôles, la définition des objectifs généraux et des étapes de travail, etc.) ;
- la validation des résultats des études et diagnostics ;
- la validation des propositions issues des comités techniques (contenus des actions, « messages à faire passer », etc.).

Ces points sont traités autant sous un angle stratégique que technique. En effet dans la manière d'envisager l'organisation des dispositifs, un enjeu important porte souvent sur le contrôle de l'action (les moyens financiers entre autres) et de l'accès au « terrain », au travers des discussions sur qui va présider ou être maître d'ouvrage, qui va animer sur le terrain, etc. Les diagnostics, on l'a vu, font l'objet de débats visant surtout à démontrer ou au contraire à invalider la responsabilité de l'agriculture dans la dégradation de la situation. Les positions défensives et les soucis d'image (démontrer l'engagement des acteurs agricoles en faveur de l'environnement) sont très présents. Ces enjeux d'ordre stratégique sont tout à fait légitimes, mais nous avons constaté, au regard de la place qu'ils occupent dans les débats, que la dimension politique tend à l'emporter sur le débat pratique, voire à l'empêcher.

Si les choses se passent ainsi, ce n'est pas parce que les objets discutés ne seraient pas les bons (il suffirait alors de donner plus d'importance aux aspects techniques et à la formulation des problèmes) mais parce que la composition même de ce type d'instances et la fonction qu'elles peuvent jouer ne se prêtent pas au débat technique. Si l'on s'en tient aux acteurs professionnels (agriculteurs, pêcheurs, ostréiculteurs), les personnes participant à ces instances sont généralement, en effet, des responsables dont la fonction principale est de représenter leur groupe d'appartenance, sur la base de critères comme leur « charisme », leur habitude des relations avec les administrations ou les élus, leurs capacités d'expression ou leur « ouverture » aux questions d'environnement.

Ce qui se trouve en jeu c'est alors le rôle même attribué à ces représentants. Dans le cas des agriculteurs, il leur est demandé en effet tout à la fois de porter une position officielle au nom de la profession, de trouver des idées de solutions et de motiver les autres agriculteurs ou encore de faire avancer les dossiers. En effet, les animateurs d'actions s'appuient sur eux pour faire pression auprès de certains décideurs, convaincre des acteurs non agricoles à propos de certains contenus ou de moyens financiers, etc. Dans tous les cas, le rôle de représentation n'aide pas à mettre sur le tapis, dans les instances pluri-acteurs, les questions que se posent les agriculteurs ou les divergences internes au milieu agricole. Il conduit plutôt celui qui tient un tel rôle à des positions de défense de la profession visant à préserver un maximum de marge de manœuvre ou d'avantages, positions telles qu'elles limitent ensuite les « retours de bâtons » de la part de ses pairs, et qu'elles lui assurent le maintien de sa position socioprofessionnelle (Candau et Ruault, 2002).

On retiendra que la simple mise en place d'instances pluri-acteurs, qui plus est de type institutionnel où prédominent les logiques de représentation, ne garantit pas l'existence d'un débat pratique et d'un échange de façons de voir entre les acteurs. Et au final, les agents relèvent souvent un décalage entre la participation active d'un ou plusieurs responsables et celle des autres agriculteurs. Ainsi par exemple, dans un secteur de Bretagne où l'agriculture intensive reste majoritairement pratiquée, un agriculteur est impliqué dans le Groupe de Réflexion Local qui a été constitué pour élaborer des propositions visant une évolution des pratiques. Il a été choisi pour son « ouverture » et « sa motivation » en matière de questions environnementales ; on considère qu'il met « déjà » en œuvre un mode de conduite de son exploitation respectueux de l'environnement. Or il est constaté qu'il est peu en relation avec les autres agriculteurs (sollicités dans l'action par visites individuelles) et finalement relativement « isolé pour porter l'action ».

Autrement dit, la conviction de tels responsables vis-à-vis de la cause environnementale et leur présence dans des groupes techniques ou dans des comités de pilotage ne suffisent pas pour engager les autres agriculteurs de façon effective. Ce qui peut s'expliquer par deux types de facteurs :

- l'essentiel des discussions a lieu avec ou entre les responsables sans qu'il y ait, par ailleurs, de discussions entre agriculteurs du site concerné sur les mêmes questions ; ceux-ci sont sollicités surtout pour « appliquer sur le terrain » des mesures déjà élaborées et les modalités d'intervention privilégient des aspects « communication » ou « sensibilisation » ;
- un décalage entre le contenu des débats locaux et ce qui se discute dans les instances spécifiques du projet, décalage d'autant plus fort lorsque la façon de produire et les conceptions de l'agriculteur « leader » sont en rupture avec les normes locales.

Lorsque les discussions s'établissent directement entre acteurs usagers ou praticiens

Plusieurs cas illustrent le fait que les choses se passent différemment lorsque les discussions n'ont pas d'abord lieu dans les instances de gestion institutionnelle du dispositif, mais s'établissent de manière plus informelle et directe entre groupes professionnels, ou entre de tels groupes et des usagers, sur la base de préoccupations exprimées aux uns par les autres. En région Sud Bretagne, ainsi, suite à des analyses réalisées par l'IFREMER dans l'eau de la ria d'Etel, les ostréiculteurs s'inquiètent de pics de pollution bactériologique qu'ils attribuent aux épandages de lisier. Ils sollicitent un responsable syndical qui s'adresse à son homologue du côté agricole. Dans un autre cas, ce sont des aviculteurs qui expriment leur inquiétude du fait de l'eau non potable dans les élevages. Ils organisent une restitution des analyses (qui révèlent que la moitié dépasse la norme autorisée) au cours d'une réunion de Groupement de Vulgarisation Agricole où est invitée une association de « défense des rivières ». Dans un troisième cas, en préalable à la mise en place d'un contrat de rivière, des séquences de travail sont organisées avec pour but de faire discuter tous les acteurs concernés par « l'usage » de la rivière et de leur faire exprimer leur préoccupations, sans objectif décisionnel particulier et en dehors d'enjeux institutionnels (du moins dans un premier temps). Cela donne lieu à une formulation relativement précise des problèmes que se pose chacun : la baisse des niveaux d'eau du fait de l'irrigation par les agriculteurs préoccupe les pêcheurs, le manque d'entretien des berges de la part des propriétaires gêne les kayakistes, etc.

Dans ce type de configuration (construite pour le dernier cas), ce qui motive le contact n'est pas l'organisation institutionnelle d'une action mais bien la nécessité de poser un problème et de trouver des solutions. Ceux qui sont interpellés le sont localement et sur la base d'une relation « matérielle » avec la situation, liée à leurs activités pratiques. Ils sont poussés à réagir et à se situer par rapport aux préoccupations exprimées

non pas sur un plan idéologique mais sur le plan de ce que chacun est prêt ou non à faire concrètement.

La discussion entre pairs, condition d'un débat technique d'égal à égal au sein des instances pluri-acteurs

Si ce type de relations directes est propice au fait que les acteurs mis en cause (agriculteurs en particulier) se sentent concernés, il ne suffit pas pour savoir quoi faire et comment. S'il n'y a pas un processus de réflexion qui se met en place autour de questions du type : quelles évolutions possibles, à quelles conditions, avec quelles conséquences pratiques et quels problèmes à résoudre pour cela, etc., il est difficile d'engager plus avant la discussion et la construction collective de l'action, faute d'un point de vue élaboré et de propositions argumentées. Pour cela, il faut que les agriculteurs mettent en discussion entre eux les reproches qui leur ont été adressés, au sein de groupes locaux ou simplement de leurs réseaux informels de voisinage. Ainsi dans le cas d'Étel, les agriculteurs se mettent d'accord, au sein de leur section syndicale, sur la position à prendre face à l'interpellation des ostréiculteurs. De la même façon ces problèmes font l'objet de discussions au sein de la section conchylicole locale. La discussion s'instaure ensuite de groupe professionnel local à groupe professionnel local de manière pragmatique, sans que la question d'une opération instituée ne s'autonomise. Il en résulte un certain nombre d'initiatives concrètes : lancement d'une opération collective de bandes enherbées, organisation d'une journée « paysans de la mer, paysans de la terre » pour se connaître, lancement d'une mesure agri-environnementale « couverts végétaux », etc.

Ces exemples montrent que la discussion entre pairs est une condition de l'échange avec d'autres acteurs, dans la mesure où elle apparaît indispensable pour savoir comment prendre les choses, pour élaborer des propositions argumentées de telle sorte que les différents points de vue aient un poids relativement égal dans le débat, et ce d'autant plus que les positions sociales ne sont pas forcément égales. Les situations étudiées montrent que ce travail d'élaboration, qui peut se traduire non seulement par une capacité à se positionner dans les débats mais aussi par une prise d'initiatives concrètes, s'opère d'autant plus facilement qu'il s'appuie sur les *formes sociales ordinaires de production de connaissances des agriculteurs*⁸, ce

8. Les travaux du GERDAL sur le changement technique dans un milieu professionnel ont montré l'importance des dialogues ordinaires ou « discussions de métier » au quotidien, dans les processus de constitution et de transformation des raisons d'agir et des normes associées aux pratiques. Sur ce point, cf. Darré *et al.*, 1989 ; Ruault, 1991 ; Darré, 1996 ; Lémery *et al.*, 1997.

qui suppose que les échelles d'intervention se rapprochent des lieux de débat habituels des problèmes en cause et que ces lieux soient effectivement mobilisés dans les dispositifs d'intervention mis en place.

Une telle approche suppose de rompre avec une conception diffusionniste de l'innovation. En effet dans nombre de cas, les agriculteurs ne sont sollicités qu'individuellement au travers de la diffusion de messages censés les sensibiliser aux bonnes pratiques, lesquelles sont élaborées à partir d'un noyau « modèle ». Au regard des processus d'invention que requiert la recherche de solutions aux problèmes d'eau, la réflexion collective est pourtant le meilleur moyen d'exploiter la diversité de façons de produire et de conceptions qui existe dans le monde agricole. L'expérience qu'ont certains en matière de pratiques plus extensives, sur des systèmes « tout herbe », par exemple, ou de gestion des effluents, d'agriculture durable ou biologique etc., fournit des éléments de réponse susceptibles d'alimenter cette recherche. Considérer les différences – voire les divergences – au sein du milieu agricole comme un atout et non un handicap, constitue il est vrai une certaine rupture avec une culture de « l'unité paysanne » encore prédominante et, qui plus est, considérée comme une condition à la négociation avec d'autres acteurs.

Dans tous les cas, ces propositions amènent à distinguer *échelles d'action* ou *de mobilisation* des acteurs praticiens (ou usagers), qui sont le plus souvent locales (commune ou groupe de communes), et *échelles du dispositif* ou *des procédures*, qui sont plus larges (bassin versant, département, canton, etc.) parce que définies au regard de logiques institutionnelles. Une étape d'organisation de l'action consiste alors à identifier ces collectifs ou réseaux de proximité. La volonté de résoudre un problème de pollution à l'échelle d'un bassin versant amène ensuite à organiser parallèlement ou successivement plusieurs réunions et plusieurs groupes.

Dispositif de concertation : un agencement de scènes de débat à construire au cas par cas, des fonctions de régulation spécifiques à mettre en œuvre

Au vu de ce qui vient d'être présenté, un dispositif de « travail en concertation » susceptible de produire des réponses opérationnelles aux problèmes posés par les acteurs dans leur diversité et d'aboutir à des changements de situation effectifs, apparaît davantage comme un agencement de plusieurs scènes de débat jouant des rôles complémentaires que comme une configuration ou une forme unique idéale de débat. Cet agencement est à construire au cas par cas – et dans ce sens il relève d'un

certain bricolage (Mormont, 2003) – en fonction tout à la fois de la spécificité de ces acteurs (avec les formes d'organisation sociale qui les caractérisent) et de la nature des problèmes à traiter, appréhendés dans la dynamique de leur formulation. Les questions qui peuvent alors être posées par ceux qui sont en charge de la conduite de l'action sont de deux ordres.

Quelle organisation mettre en place pour mobiliser et s'appuyer sur des collectifs locaux pertinents et opérationnels ?

La notion de *collectifs pertinents* renvoie à l'idée d'une adéquation entre, d'un côté, *un type de problèmes à traiter*, une fonction ou un rôle à jouer et, de l'autre, *une composition des collectifs* et *une échelle* de mobilisation, de façon à soumettre le dispositif aux problèmes que l'on veut traiter et aux acteurs que l'on veut mobiliser et non le contraire. Autrement dit : qui réunir, où et quand, pour faire quoi ou pour traiter de quels problèmes ? La réponse à ces questions suppose de distinguer le plus clairement possible les deux niveaux de discussion que nous avons mis en évidence, parce qu'ils correspondent à des lieux et des acteurs différents⁹ :

– la discussion *stratégique*, qui porte sur des problèmes politiques et institutionnels, sur l'organisation et la répartition des moyens de l'action, etc., s'avère renvoyer avant tout à des acteurs institutionnels (parlant « au nom de ») et à des relations dans des instances relativement formelles de type comité de pilotage par exemple ;

– la discussion *pratique*, qui porte sur les problèmes d'action et la recherche de solutions est favorisée par la discussion entre des acteurs praticiens ou usagers (parlant « en leur nom »), sous forme de relations directes. Les réseaux et collectifs locaux apparaissent, dans ce cas, des lieux privilégiés, et des instances pluri-acteurs de type plus informel et relativement finalisées sont à imaginer.

Quelle articulation mettre en place entre ces collectifs et avec les instances en charge des dimensions politique et réglementaire de l'action ?

L'enjeu principal d'une telle articulation est que les arguments et propositions élaborés par les praticiens soient effectivement pris en compte et légitimés dans les instances institutionnelles. Cet enjeu renvoie à la question de la place et du rôle des représentants des divers acteurs ou groupes

9. Même si, dans les faits, les acteurs impliqués à ces deux niveaux ne sont pas toujours strictement séparés et si, dans les discussions, la dimension pratique ne peut pas toujours être strictement distincte de la dimension stratégique (Candau et Ruault, 2002).

sociaux concernés, les agriculteurs, en particulier. Ce qui apparaît déterminant pour l'issue d'une action sur l'eau, c'est la manière dont les interventions de ces représentants, si tant est qu'on les considère nécessaires au regard de tel ou tel objectif, vont pouvoir s'articuler à une dynamique locale et des lieux « ordinaires » de discussion. Les cas étudiés montrent que, lorsqu'il existe un niveau de débat entre les agriculteurs et que le point de vue du représentant s'appuie sur des positions élaborées au sein du groupe local (soit parce qu'il met en discussion ses propres positions, soit parce qu'il reprend celles discutées au sein du groupe), celui-ci peut jouer un rôle positif de *porte-parole* du groupe local vers l'instance pluri-acteurs.

Le lien à établir entre les instances de production de connaissances pour l'action et les instances institutionnelles supports d'une opération est aussi et surtout à concevoir en termes d'aller et retour de la discussion dans différents lieux, plutôt qu'en termes de diffusion d'un responsable ou d'un comité technique vers les autres agriculteurs. De ce point de vue, il importe de veiller à ne pas mettre en place trop tôt les instances de pilotage d'une opération, même si celles-ci sont bien indispensables pour mobiliser des moyens spécifiques et rendre une action visible. Nous avons pu observer, en effet, que lorsque de telles instances sont posées comme une sorte de préalable à la mobilisation des acteurs, selon des critères et avec des étapes de travail prédéfinies avant même que les problèmes à traiter ne soient suffisamment formulés, cela conduit à figer le débat ou à le cantonner à des prises de positions et à des objectifs qui, pour être consensuels, restent très généraux. Par ailleurs, la logique « de projet » prend fréquemment, dans ce cas, le dessus sur la logique de l'action. L'inscription de l'action dans un dispositif institutionnel labellisé devient un objectif en soi, au détriment du traitement du problème.

Compte tenu de la pluralité d'acteurs, des fonctions spécifiques de régulation apparaissent, enfin, indispensables. Ces fonctions sont nécessaires, tout d'abord, pour aider à clarifier et à mettre en évidence les différentes façons de voir les choses et de poser les problèmes. En ce sens, elles correspondent à un rôle de médiation. Étant entendu qu'il ne peut y avoir de problème commun *a priori*, l'accord sur les problèmes à traiter est à établir. On se situe ici à l'opposé d'une recherche de consensus qui conduirait à gommer la spécificité des connaissances que l'on veut mettre à contribution et sur lesquelles repose l'idée même de « construction collective » visée par le processus de concertation¹⁰. Mais les fonctions de régulation sont aussi nécessaires pour assurer le maintien de l'engagement de chacun des acteurs dans une telle construction. Ce maintien suppose que le point de vue de

10. En raisonnant en termes de confrontation de points de vue, on est aussi à l'opposé d'une logique de « communication » où l'on se centre sur une manière de présenter les choses qui les rende admissibles par le plus grand nombre.

chacun soit pris en compte tout au long de l'évolution de la discussion, moyennant des réunions qui apparaissent bien utiles à ceux qui y participent, ce qui implique une conduite appropriée, reposant sur des compétences d'*aide méthodologique à la réflexion*. Sans développer ici ces compétences¹¹, on relèvera seulement qu'elles visent à augmenter l'efficacité de la discussion et l'exploitation des idées dans leur diversité, à rendre visible la façon dont celles-ci peuvent concourir au traitement de la (des) question(s) en débat, à montrer l'avancée ou le blocage de la discussion.

Conclusion

La construction d'un mode d'organisation spécifique de mise en relation – de mise en débat – des acteurs, ainsi que l'exercice de fonctions de médiation et des compétences spécifiques auxquelles elles renvoient, autant dans les lieux de discussion entre pairs que sur les scènes pluri-acteurs, visent à augmenter l'efficacité de la production de connaissances en réponse aux problèmes à traiter. Mais ils ont aussi pour but de favoriser une prise de parole équilibrée de la part des protagonistes (Candau et Ruault, 2006). Le poids variable accordé à la parole respective des acteurs, outre le fait qu'il est lié aux degrés respectifs d'élaboration de leurs idées, tient aux écarts de positions sociales, qui leur confèrent un certain degré de reconnaissance et de légitimité, et des possibilités inégales de s'exprimer et d'être entendu¹². Tout processus de concertation s'inscrit dans une échelle hiérarchique de statuts établie dans la société (dans une société donnée), en référence à une fonction ou un métier, à un niveau de responsabilité, un âge, etc. Ainsi, un préfet, un directeur de tel organisme, un scientifique ou un expert, un agriculteur n'ont pas la même autorité. Au sein même d'un groupe social ou professionnel, cette hiérarchie existe aussi en fonction des statuts et de la position occupée dans le groupe. Prendre la mesure de ces écarts, c'est s'interroger à la fois sur la configuration des collectifs de telle sorte qu'ils ne mettent pas en jeu des écarts de positions sociales trop grands et sur les modalités de conduite du dialogue pour que la parole soit donnée à ceux qui l'ont le moins, et surtout soit prise en compte. Penser les dispositifs de concertation comme une tentative d'organisation spécifique, c'est tenter de rompre avec des scènes de débat qui ne seraient que la reproduction d'un ordre structurel caractérisé par une hiérarchie des statuts, par des réseaux et des intérêts

11. Outils méthodologiques développés par Darré (2006).

12. C'est ce que J.P. Darré appelle la valeur sociale des arguments.

établis et où se joueraient principalement des rapports stratégiques. C'est chercher à articuler des savoirs, et pas seulement des pouvoirs, et à redonner une place à la connaissance pratique dans le débat, au regard de celle, souvent prédominante, accordée aux experts.

Bibliographie

- CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- CANDAU, J., RUAULT, C., 2002, "Discussion pratique et discussion stratégique au nom de l'environnement. Différents modes de concertation pour définir des règles de gestion des marais", *Economie Rurale*, 270, pp. 19-35.
- CANDAU, J., RUAULT, C., 2006, "À propos de la concertation participative, réflexions sur les enjeux d'une fonction de médiation", in GUIHÉNEUF, P-Y., CAUCHOIX, F., BARRET, P., CAYRE, P. (éds), *La formation au dialogue territorial. Quelques clés issues d'une réflexion collective*, Educagri éditions, pp. 161-174.
- DARRE, J.P., LE GUEN, R., LEMERY, B., 1989, "Changement technique et structure professionnelle locale en agriculture", *Economie rurale*, n°192-193, pp. 115-122.
- DARRE, J.P., 2006, *La recherche co-active de solutions entre agents de développement et agriculteurs*, Editions GRET-GERDAL-CNEARC, Paris.
- DARRE, J.P., 1996, *L'invention des pratiques dans l'agriculture*, Karthala, Paris.
- LEMERY, B., SOULARD, C.T., DEGRANGE, B., 1997, *Le métier d'agriculteur à l'épreuve des mesures agri-environnementales*, INRA SAD, Dijon.
- MORMONT, M., 2003, "Dispositifs : concepts et méthodes de recherche", Communication au séminaire RIDT, INRA SAD.
- OLIVIER DE SARDAN, J.P., 1995, *Anthropologie et développement. Essai en anthropologie du changement social*, APAD-Karthala, Paris.
- PRIETO, L.J., 1975, *Pertinence et pratique*, Editions de Minuit, Paris.
- RUAULT, C., 1991, *Dynamique des pratiques agricoles et relations professionnelles locales : étude de cas sur l'évolution technique dans deux villages des Vosges*, INRA, Etudes et Recherches sur les Systèmes Agraires et le Développement, n°20.
- RUAULT, C., LEMERY, B., 2000, *Analyse et évaluation sociologique d'actions de protection de la ressource en eau : des enseignements pour l'action*, Rapport de synthèse AC3A.

La concertation, pour quoi faire ?¹

Jeux et regards croisés des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières

Fabienne KERVAREC*, Manuelle PHILIPPE**, Betty QUEFFELEC**

* Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER),

** Université de Bretagne Occidentale

La notion de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) connaît une véritable consécration au niveau international en 1992 lors du sommet de la terre à Rio, par sa présence dans l'Agenda 21 et la Convention sur les changements climatiques². Popularisée à cette date charnière pour le droit de l'environnement, la GIZC s'est imprégnée des importantes évolutions en la matière. Elle s'inscrit dans une démarche de développement durable à la recherche d'une gestion équilibrée des usages qui puisse maintenir le potentiel des côtes, spécialement en termes d'environnement et de ressources naturelles, pour les générations futures. À cette fin, elle s'articule autour du principe d'intégration qui suppose de dépasser l'approche sectorielle des différentes activités et politiques sur la zone côtière pour les aborder de manière holistique afin d'assurer leur cohérence. La GIZC doit également intégrer la dimension temporelle dans une optique d'adaptabilité et la participation du public (Lozachmeur, 2005) dans une démarche de démocratie participative. C'est « *un processus continu et participatif de prise de décisions rationnelles basées sur l'application des meilleures connaissances et technologies disponibles. La GIL* [gestion

1. Cette contribution a été rédigée dans le cadre du projet COREPOINT (*Coastal Research and Policy Integration*, programme européen Interreg IIIB).

2. Art. 4 e) de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques en 1992.

intégrée du littoral] *a des objectifs multiples (par exemple le développement économique durable, la protection de la biodiversité, la sécurité alimentaire) qui tendent à conserver et à utiliser durablement les ressources naturelles et humaines ; c'est un processus continu et itératif, pas un but en soi* »³ (Billé, 2004). Parallèlement, la participation du public a été confortée par l'adoption en 1998, d'un texte de valeur contraignante au niveau international : la Convention Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement⁴, que la France et la Communauté européenne ont adoptée. Dès lors, la stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, dessinée dans la recommandation européenne du 30 mai 2002, compte naturellement au nombre de ses principes l'« *association de toutes les parties intéressées [partenaires économiques et sociaux, organisations représentant les résidents des zones côtières, organisations non gouvernementales (ONG) et secteur commercial] au processus de gestion (...)* »⁵.

La concertation est couramment présentée comme un moyen d'échanger sur un territoire et les enjeux qui s'y rattachent. Les participants consacrent souvent la première phase du processus à entendre la diversité de leurs perspectives et à prendre acte de leurs regards croisés. Dans ces conditions, l'un des objectifs de la concertation peut être la construction d'un savoir commun. Toutefois, si le processus de concertation conduit les acteurs à échanger sur leurs intérêts et attentes par rapport à la gestion d'un territoire, ces mêmes acteurs s'accordent-ils sur une définition et une approche partagée de la concertation ?

Considérant le regard des acteurs sur leur propre implication dans des initiatives de GIZC, nous nous interrogeons dans cet article sur le sens qu'ils donnent au processus de concertation et sur les problèmes que posent les décalages éventuels pour la mise en œuvre de la GIZC et pour sa réussite.

3. *The Consensus from Block Island*, décembre 2001, traduction in Billé (2004, pp.50-51).

4. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, publiée RTNU vol. 2161, p.447. Adoptée par la Communauté européenne, elle est transcrite dans son droit par la Directive 2003/4/CE du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (JOCE n° L 41, 14 févr. 2003, p.26) et la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JOCE n° L 156 du 25 juin 2003).

5. Recommandation du Parlement européen et du conseil 2002/413/CE du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (JOCE n° L. 48, 6 juin 2002, p.24).

Nous cherchons à comprendre dans quelles conditions la concertation participe à construire la décision ; dans quelle mesure les enjeux émergeant au cours du processus influencent les décisions. Nous montrons que les résultats de la démarche dépendent de ce que les acteurs entendent faire de la concertation, compte tenu du cadre juridique dans lequel elle s'inscrit.

La concertation peut entraîner, sous différentes modalités, une construction partagée de la décision. Il convient de s'interroger sur les raisons qui conduisent les décideurs et acteurs à s'investir dans une telle démarche. La concertation amène pour partie les décideurs à partager l'élaboration de la décision ; nous nous interrogerons dans la deuxième partie de cet article sur ce qui les y conduit. Dans la troisième partie, nous analyserons les motivations des acteurs à s'engager dans un processus de réflexion collective et à se positionner vis-à-vis de projets. Cette analyse se fonde sur le suivi de deux processus de concertation, l'un en baie du Mont-Saint-Michel, l'autre dans le golfe du Morbihan, que nous présentons ci-après, dans une première partie.

Les initiatives de GIZC comme « lieux » de concertation : présentation des cas d'étude dans le golfe du Morbihan et la baie du Mont-Saint-Michel

Nous avons mobilisé pour ce travail des sources variées d'information : suivi des initiatives en baie du Mont-Saint-Michel et dans le golfe du Morbihan, revue de littérature sur la base des travaux scientifiques effectués sur nos sites d'étude, et bien sûr, de nombreux entretiens avec des acteurs locaux et nationaux de la GIZC⁶. En présentant les démarches de GIZC observées sur nos deux sites d'étude, nous mettrons en évidence la place du processus de concertation dans ces initiatives. Nous reviendrons également sur les modalités de concertation dans la troisième partie.

Les initiatives fondant la démarche GIZC dans le golfe du Morbihan

Le projet de Parc naturel régional (PNR) du golfe du Morbihan a été commencé en 1997 par les maires des communes littorales du golfe du

6. Par souci de confidentialité, nous ne reprenons pas dans le texte les témoignages que nous avons recueillis. Les entretiens nous ont permis de rassembler des informations particulièrement précieuses ; toutefois, l'interprétation et l'analyse que nous en faisons n'engagent que les auteurs.

Morbihan regroupées au sein du SIAGM (Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan). Cette démarche est portée par la région Bretagne. Le golfe du Morbihan se caractérise par une pression touristique élevée, une forte urbanisation ainsi qu'une concentration d'activités humaines et d'usages. Le projet de PNR vise à préserver le patrimoine naturel et culturel du golfe, à promouvoir le territoire et ses productions et à favoriser un développement harmonieux des activités. La préparation de la charte du PNR s'est accompagnée d'un processus de concertation impliquant une grande diversité d'acteurs locaux dans des groupes de travail sur des thèmes variés : qualité de l'eau, préservation des paysages, contrôle de l'urbanisation, biodiversité, patrimoine naturel et culturel et support aux activités économiques. Le territoire du PNR englobe 38 communes du pourtour du golfe et de son bassin versant auxquelles s'appliquera la charte du PNR si elle est adoptée.

Le projet de Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) quant à lui a vu le jour en l'an 2000. Porté par les services de l'État, ce document de planification organise les activités et usages en mer en déterminant les vocations prioritaires de l'espace. Six types d'activités et usages ont ainsi été définis : protection des espaces naturels, mouillage organisé des bateaux, cultures marines, libre accès aux plages et criques, chenal de navigation, libre circulation sur le plan d'eau. Les services de l'État ont invité les acteurs du golfe à participer à une réflexion commune lors de l'élaboration du SMVM au cours de réunions de concertation sur les thèmes de la pêche et des cultures marines, des activités nautiques et de l'accès à la mer, des paysages et de la planification et enfin de la biodiversité. Le SMVM du golfe du Morbihan a été adopté le 10 février 2006.

Les deux projets ont évolué conjointement. Vus comme des projets concurrents par certains, ils sont dits complémentaires la plupart du temps car s'appliquant à des espaces qui ne se superposent que partiellement : le PNR porte principalement sur l'espace terrestre, le SMVM sur le plan d'eau. En outre, ils ont une finalité proche. À ce titre, on peut souligner que le volet « biodiversité » commun aux deux projets a été mené conjointement avec la démarche Natura 2000. De plus, les démarches de concertation menées dans chacun des deux projets se sont déroulées séparément et selon des perspectives différentes. Il est ainsi intéressant de les comparer et de souligner l'effet de ces différences sur l'accès des acteurs au processus de concertation et sur leur engagement.

Si dans le golfe du Morbihan il n'existe pas de projet dit de GIZC, les démarches adoptées durant la préparation du PNR et du SMVM relèvent de certains principes de la GIZC : concertation entre les utilisateurs de la bande côtière, les gestionnaires, les administrations ; tentative de mise en cohérence des initiatives de gestion, prise en compte des interactions entre activités, etc.

La GIZC en baie du Mont-Saint-Michel : la coordination comme projet

La baie du Mont-Saint-Michel s'étend sur un vaste territoire, de Granville (Normandie) à Cancale (Bretagne), concernant deux départements et deux régions, ce qui en complique la gestion. Diverses activités économiques, parmi lesquelles le tourisme (très concentré sur le Mont-Saint-Michel) et les activités primaires sur terre et mer, exploitent un milieu très spécifique. Se posent dans ce contexte des problèmes de cohabitation des usages, de maintien d'activités traditionnelles et de développement équilibré du territoire tandis que la richesse des patrimoines historiques et naturels conduit à viser également des objectifs de conservation ou préservation. En outre, le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, dont les travaux ont débuté en 2006, alimente le débat public et crée un relatif contexte d'incertitude pour certains acteurs économiques (du tourisme et de certaines activités primaires notamment).

En 2005, l'association interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine a lancé un projet de GIZC sélectionné dans le cadre d'un appel à projets DATAR⁷-Secrétariat général de la Mer, se fixant cinq objectifs centrés sur l'intégration des modalités de gestion, à l'échelle de la baie tout entière : (1) protéger durablement « l'écosystème baie », dans ses composantes maritimes et terrestres ; (2) conforter « l'identité baie » ; (3) mettre en œuvre un projet opérationnel et partagé sur un territoire cohérent en termes de paysages, d'histoire, de fonctionnalité écologique ; (4) intégrer ces objectifs dans les outils de planification existants ; (5) créer une structure de coordination et de suivi transversale, au-dessus des clivages administratifs pour une gestion coordonnée de l'interaction mer-terre (Association interdépartementale Manche-Ille-et-Vilaine, 2005).

Afin de favoriser une appropriation de la démarche par les acteurs locaux et de mieux prendre en compte leurs préoccupations, l'association interdépartementale a développé une démarche de concertation, principalement via l'organisation de « forums de la baie » et de rencontres bilatérales avec les acteurs institutionnels de la baie. Ces événements visent à impliquer dans le projet, outre les administrations et collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques, les associations, voire un public plus large de citoyens à titre individuel (hors réseaux associatifs ou professionnels habituels).

Ces processus de concertation observés sur nos sites d'études présentent des spécificités liées au contexte propre de la GIZC :

7. La DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale) est devenue en 2006 la DIACT (Délégation à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires).

– l’interface terre-mer qui définit la zone côtière complique l’harmonisation des modalités de gestion et crée des difficultés de compréhension entre certains acteurs selon les perspectives – plutôt maritime ou plutôt terrestre. L’un des objectifs de la concertation est alors de construire une vision intégrée « terre-mer », que les différents participants parviennent à s’approprier ;

– la diversité des milieux naturels s’accompagne d’une diversité d’acteurs intervenant en interdépendance sur la zone côtière ; le grand nombre d’acteurs s’explique également par les évolutions récentes sur le littoral et les fortes pressions démographiques, liées à l’attractivité des territoires littoraux (voir par exemple DATAR, 2004). Une multitude d’acteurs peut alors logiquement demander à participer au processus de concertation. Les modalités de mise en œuvre de la concertation s’en trouvent compliquées, nécessitant plus de temps et de capacité d’écoute entre participants que d’autres projets impliquant moins d’acteurs.

Pourquoi partager la construction de la décision ?

Le partage de la construction de la décision sous-entend le recours à la concertation qui en est une modalité et un moyen. La concertation s’entend également comme un processus de gouvernance. Cette définition a été développée par Pennanguer : « *La concertation peut être vue comme un nouveau mode de gouvernance pour faire face aux incertitudes rencontrées dans la gestion de systèmes complexes comme la zone côtière. Elle permet à de nombreux acteurs de tous horizons, aux compétences diverses et aux statuts différents, de se réunir et de réfléchir ensemble aux enjeux, aux mesures à prendre et à la mise en œuvre de la gestion de la zone côtière à l’échelle de territoires, dans un souci de promouvoir son développement durable* » (Pennanguer, 2005, p.114).

Sous ce que l’on affiche généralement comme processus de concertation, on peut envisager plusieurs degrés se traduisant par différents niveaux d’influence du processus de concertation sur les décisions qui en découlent. Le degré le plus faible correspond à l’information du public et éventuellement à une validation par le public d’un programme préconstruit. Le degré le plus élevé de concertation suppose une construction collective tout au long de l’élaboration du projet de territoire, du diagnostic à la mise en œuvre. Il existe entre ces deux degrés⁸ un continuum de situations possibles.

8. Le degré de concertation dépend aussi bien sûr des acteurs impliqués et de leur diversité.

Ce degré de concertation conduit donc à différentes modalités de construction plus ou moins partagée – parfois très peu – de la décision. Cette question concerne en premier lieu les acteurs qui détiennent le pouvoir de décision initial, principalement administrations et élus, qui ont en charge les décisions de politiques publiques en matière de gestion du littoral aux niveaux national, régional et local.

Quelles contraintes juridiques ?

Le droit français ne contient pas un texte spécifique à la concertation dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières et ses modalités. Néanmoins, une multitude de dispositions vise la mise en œuvre d'une concertation et peut trouver application lors d'un tel processus (dans les domaines de la gestion de l'eau, des déchets, les projets d'aménagement du territoire). Le principe de la participation du public en matière d'environnement est consacré au niveau législatif et constitutionnel⁹. Le droit international et européen impose une concertation très en amont du projet¹⁰.

En termes d'encadrement juridique, le législateur se trouve face à un dilemme dans la mise en œuvre du principe de participation : soit la procédure de la concertation est très détaillée et elle manquera de souplesse pour s'adapter à la diversité des situations, soit elle ne décrit que les grandes lignes et il est difficile pour le citoyen d'en imposer l'effectivité devant le juge. Aujourd'hui, le juge opère un contrôle très limité de la régularité de la concertation, se contentant parfois d'une mise en œuvre toute formelle (Inserguet-Brisset, 2003)¹¹.

En outre, dans le cadre de l'élaboration de projets comme ce fut le cas pour le SMVM et le PNR, une concertation peut être organisée en plus de celle légalement imposée. La contrainte légale fait alors figure de minimum, rien n'empêchant l'autorité compétente de mettre en œuvre davantage de mesures de concertation.

9. Article 7 de la Charte de l'environnement 2004 et article L. 110-1-II-4 du Code de l'environnement.

10. Article 6-3 de la Convention Aarhus op. cit. ;

Article 2-3 § 3 de la Directive 2003/35/CE du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les Directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil (JOCE n° L 156 du 25 juin 2003).

11. Conseil d'État 13 février 1992 commune de Savenay, req. 122786 ; Conseil d'État, 17 mai 2002 Association France Nature Environnement req. 236202 et Conseil d'État 14 juin 2002 Association pour garantir l'intégrité rurale restante req. 215154 et 215155.

Certains processus de concertation peuvent même être entièrement facultatifs : c'est le cas de l'initiative mise en place en baie du Mont-Saint-Michel. Cette caractéristique modifie les perspectives. En effet, la place de la concertation dans le processus de décision n'est pas donnée a priori par les textes. Les porteurs de projet (en baie du Mont Saint-Michel, l'association interdépartementale Manche-Ille et Vilaine) détiennent l'initiative concernant les modalités de concertation (Qui impliquer ? Comment ? À quel(s) stade(s) du projet ?) ; les décideurs ont par ailleurs toute latitude en matière de partage de la décision. Pour que la concertation se traduise concrètement dans le processus de décision et au niveau de son résultat, il devient alors particulièrement important que les décideurs soient étroitement associés au projet lui-même. Dans le cadre du projet de GIZC de la baie du Mont-Saint-Michel, l'association interdépartementale qui met en œuvre l'initiative s'y attache, *via* leur forte représentation dans son comité de pilotage et durant les étapes concrètes de la concertation : présence des élus aux forums citoyens, précédés de rencontres préalables avec certains d'entre eux, réunions régulières du comité de pilotage, etc. De plus, la légitimité de l'association en tant que porteur de projet ne peut se fonder sur des textes et devra se construire au fil de ses actions concrètes.

Les élus et collectivités territoriales détiennent donc en grande partie l'initiative – parfois l'obligation – du partage de leur pouvoir de décision mais aussi des modalités de ce partage (Ballan *et al.*, 2002).

Du point de vue des décideurs de politiques publiques, le processus de décision partagée vise en premier lieu à l'effectivité des politiques publiques¹², en prenant acte que le recours à l'argument de l'intérêt général ne permet plus d'asseoir l'autorité publique pour imposer des mesures de politiques publiques. Ainsi O. Godard souligne que la « *ressource d'autorité n'est plus aussi efficace aujourd'hui. [...] La menace de blocage des projets impose la prise en compte d'un monde pluraliste, et le renoncement au passage en force comme solution de routine.* » (Godard, 2004, p.140).

Des politiques de gestion du littoral mieux acceptées et plus acceptables

Sous l'angle de l'effectivité des politiques publiques, la concertation permet de jouer simultanément sur :

- l'acceptation des politiques par les acteurs ;

12. Plusieurs auteurs soulignent cet objectif, dans le champ des politiques environnementales. Voir par exemple Froger et Oberti (2002) et Godard (2004).

– l’acceptabilité des mesures, que l’on cherche à améliorer, à rendre plus pertinentes car prenant mieux en compte la complexité des enjeux des multiples acteurs des territoires littoraux.

L’objectif de rendre les politiques mieux acceptées relève en particulier des registres de la pédagogie et de la démonstration. Il s’agit d’expliquer les choix et d’en démontrer la pertinence, par rapport aux enjeux futurs. Plusieurs documents et rapports institutionnels insistent sur la nécessité de faire accepter les politiques pour en améliorer les conditions de mise en œuvre. Ainsi, le rapport du Conseil économique et social de Bretagne sur la gestion concertée du littoral (2004) souligne que « *les procédures réglementaires s’imposant à tous ne peuvent être efficaces que si chacun en accepte les termes* » (CESR Bretagne, 2004, p.157)¹³. La communication de toutes les informations nécessaires à la compréhension du projet apparaît ici comme un moyen privilégié pour faciliter l’adhésion du public. Dans cette optique, « *la concertation représente une économie de temps, d’argent et d’énergie dans la mesure où elle permet de réduire les risques ultérieurs de contentieux* » (CESR Bretagne, 2004, p.166). De ce point de vue, le processus de concertation ne modifiera pas forcément le projet initial mais en facilitera la mise en œuvre. À l’image de cette vision de la concertation, la première version du principe de participation dans le code de l’environnement, issu de la loi de 1995 sur le renforcement de la protection de l’environnement¹⁴, le cantonnait à un simple droit à l’information ; la loi de 2002 sur la démocratie de proximité le complète, indiquant que le public est associé au processus d’élaboration des projets.

Pour rendre les mesures de gestion du littoral plus acceptables, les décideurs peuvent être amenés à les faire évoluer. De ce point de vue, l’acceptabilité peut constituer le deuxième niveau d’un même objectif.

Cela suppose un processus plus avancé de concertation, gagnant en intensité et en interaction entre acteurs, tous les participants au processus de concertation influençant, dans certaines limites, les choix publics. Dans ce cadre, la concertation, par le dialogue et l’écoute qu’elle parvient à créer, conduit à faire évoluer les choix initiaux de politiques publiques, y compris lorsqu’ils préexistent au processus de concertation.

Cette perspective rejoint les préoccupations des professionnels du point de vue du processus de décision des politiques.

13. Le rapport du Conseil Économique et Social Régional (CESR) reprend à ce sujet les travaux menés dans le cadre du projet GECOBAIE (Pennanguer *et al.*, 2003).

14. Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement, Journal Officiel du 3 février 1995, p. 1840.

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, Journal Officiel du 28 février 2002, p. 3808.

Dans la perspective de l'effectivité des politiques publiques, la concertation ne vise pas forcément à faire évoluer le projet de territoire, en fonction des enjeux soulevés par les participants. Il est pourtant clair que la plupart des acteurs s'impliquent dans le long processus de concertation afin de peser sur les choix collectifs.

Pourquoi prendre part à la construction de la décision ?

La participation d'un acteur à un processus de concertation n'est jamais neutre. Dans tous les cas elle donne existence au débat public autour des enjeux soulevés par le processus de concertation. Par ailleurs, les participants ont différentes motivations de départ. Dans les projets de gestion concertée du littoral que nous suivons, plusieurs types d'acteurs participent au processus de concertation :

- les élus, les administrations et les scientifiques qui peuvent participer à la construction de la décision, y compris hors initiative de gestion concertée ;
- les autres acteurs, qui ne prennent pas habituellement part à la construction de la décision.

Parmi ces derniers, nous avons identifié principalement trois groupes de participants en fonction de leurs perspectives :

- les *usagers*, sensibles à ce qui dans le projet de territoire peut modifier leur vie quotidienne et leurs usages en tant que professionnels, résidents, etc. ;
- les *militants*, qui défendent davantage des convictions personnelles (en lien avec leur approche de l'intérêt général) que des intérêts particuliers ;
- les *observateurs*, enfin, qui se placent surtout en position de veille, pour suivre la construction du projet de territoire, s'informer et se préparer à réagir si nécessaire.

L'implication, variable en fonction de la position des acteurs, dépend également du contexte. Les situations de crise immédiate sont mobilisatrices ; il est par contre bien sûr plus difficile de mobiliser lorsque les problèmes sont encore peu visibles au quotidien, alors même qu'il est nécessaire de les anticiper.

Entre contrainte de l'engagement et légitimité reconnue

La question de la légitimité apparaît cruciale en particulier pour les acteurs qui n'ont pas la possibilité de prendre part à la décision, en dehors

de la mise en œuvre d'un processus de concertation. De ce point de vue, elle pose initialement la question des engagements que la participation suppose de la part des acteurs et celle des avantages qu'ils peuvent y trouver.

La durée des phases de concertation durant lesquelles les réunions se succèdent donne une mesure du temps consacré par les acteurs socioprofessionnels à des activités qui ne sont pas directement productives et dont l'issue est souvent incertaine et en tout cas hors de leur seule maîtrise.

Ainsi, des acteurs du secteur primaire du golfe du Morbihan ont participé à l'ensemble des réunions de préparation du Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) (groupes de travail, comité de pilotage, comité de suivi), soit plusieurs dizaines de réunions sur une période de quatre ans. Cette forte implication avait un double objectif : manifester l'intérêt d'une profession pour le processus vis-à-vis des autres acteurs du territoire (socioprofessionnels mais aussi élus et administrations), et s'assurer d'être informé des décisions et pouvoir les influencer ou y prendre part le cas échéant.

Le fait de s'engager dans un processus de concertation peut comporter une part de risque, dans la mesure où cela peut entraîner une négociation où chaque acteur ou groupe d'acteurs parvient plus ou moins bien à défendre ses intérêts. En contrepartie de cet engagement, les acteurs espèrent faire entendre leurs voix dans la prise de décision.

Sous cet angle, la capacité des porteurs de projet à « *impliquer tous les acteurs et à maintenir leur implication au travers des différentes phases du projet* » (Commission Environnement Littoral, 2002, p.41) peut constituer l'une des clefs de réussite d'un processus de concertation.

Il convient ici de distinguer deux formes de légitimité, l'une légale, l'autre sociale. D'un point de vue juridique, le fondement de la légitimité d'un acteur à intervenir réside dans les textes qui encadrent la concertation. Ainsi, toute personne peut prendre part aux débats publics organisés sous l'égide de la commission nationale du débat public¹⁵. Par contre, dans le cadre d'une concertation limitée comme celle opérée pour l'élaboration des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) les membres de la Commission locale de l'eau (CLE) sont définis par arrêté préfectoral¹⁶.

Dans le processus de concertation, une autre forme de légitimité peut s'apprécier et se construire entre les acteurs, les uns vis-à-vis des autres. Elle peut bien sûr se trouver renforcée par la représentativité de l'acteur

15. Article L. 121-1 du Code de l'environnement.

16. Article L. 212-4 du Code de l'environnement et article 3 du Décret n°92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

au sein de sa profession ou d'un collectif de résidents ou d'usagers. Par ailleurs, la représentativité d'un acteur dans le processus de concertation peut dépasser sa représentativité « officielle » : un agriculteur s'exprimant dans un forum rassemblant différents acteurs du territoire pourra être perçu par les autres participants et par les porteurs de projet comme représentant sa profession, alors même qu'il parle sans mandat, en son nom propre. On perçoit ici le conflit entre démocratie participative et représentative dont l'articulation peut se révéler parfois complexe.

Cette *légitimité entre acteurs* dépend également de la perception par les participants de la légitimité des enjeux et usages défendus sur le littoral. C'est une dimension cruciale dans la construction de la légitimité entre acteurs car la forte pression sur les ressources et les concurrences sur l'espace alimentent les débats à propos de la légitimité des différentes activités sur une frange littorale très convoitée. Or, au cours de la concertation, les acteurs doivent démontrer la légitimité des intérêts qu'ils défendent à s'intégrer au projet commun.

Ainsi, la plupart des acteurs privés qui souhaitent prendre part à la construction des décisions les concernant font de cette légitimité un argument fondamental en faveur de leur participation : estimant qu'ils ont des intérêts légitimes à défendre, ils considèrent être des acteurs légitimes de la concertation. C'est généralement dans cette perspective qu'interviennent les acteurs économiques du littoral, notamment du secteur primaire. Ainsi, la revue *L'ostréiculteur français* reprend les propos de G. Legrand, chargé de mission au comité national de la conchyliculture qui estime que « [la conchyliculture] est confrontée à des attentes nouvelles en matière de sécurité sanitaire mais également de qualité du milieu marin et de l'environnement. [...] La stratégie de l'interprofession conchylicole doit viser à faire reconnaître la légitimité, la durabilité et la compatibilité de la conchyliculture. » (Luneau, 2001, p.37).

Bien sûr, la question de la légitimité des acteurs de la concertation concerne également les initiateurs du processus, les porteurs de projets et les décideurs de politiques publiques qui prennent l'initiative d'une construction de la décision.

Quelle ouverture du processus de concertation ?

Concrètement, dans le cadre de projets de gestion intégrée des zones côtières, les porteurs de projets s'interrogent sur les acteurs qui leur paraissent ou pas légitimes dans le processus de concertation. Faut-il préférer un dispositif de concertation totalement ouvert ou un dispositif plus cadré ? Des participants individuels ou des représentants d'intérêts collectifs ? Le grand nombre d'acteurs sur le littoral et la diversité des

projets de gestion intégrée des zones côtières (par exemple du point de vue des thématiques et des territoires concernés) ne permettent pas de déduire de règle générale concernant les choix des porteurs de projets en la matière.

L'association interdépartementale Manche-Ille et Vilaine a choisi, dans le cadre du projet GIZC en baie du Mont-Saint-Michel, d'organiser plusieurs séquences de forums totalement ouverts au public, à un degré de concertation très élevé, puisque le projet se construit collectivement dès le diagnostic de territoire. Cette ouverture facilite l'appropriation du projet par toute personne décidant de s'impliquer ; elle permet également l'expression de positions dissidentes, car chacun peut se faire entendre. Au premier semestre 2006, durant la construction du diagnostic de territoire, deux séquences ont eu lieu, chacune composée de neuf forums géographiques répartis sur l'ensemble de la baie. Ces forums se sont révélés particulièrement riches en échanges entre les participants et en circulation d'information. Une telle approche pose toutefois la question de la représentativité globale des forums et celle, liée, des absents de la concertation – *ont-ils toujours tort ?* Comment les différents intervenants (professionnels du tourisme et du secteur primaire, élus, autres résidents et usagers, etc.) se perçoivent-ils en termes de légitimité entre acteurs ?

Le dispositif mis en place dans le cadre du Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) du golfe du Morbihan est très différent. Des entretiens portant sur le projet ont fait apparaître que des acteurs étaient présentés comme « évidents » (élus, représentants professionnels des activités primaires, scientifiques, etc.). Un certain nombre d'entre eux a donc été sollicité par les services de l'État (porteurs du projet de SMVM) afin de participer au comité de pilotage et aux groupes de travail. Cette démarche s'est accompagnée d'une ouverture aux acteurs représentant des intérêts collectifs qui se sont fait connaître en cours de processus et qui ont eu accès aux groupes de travail du SMVM. Les acteurs ainsi impliqués représentaient tous les intérêts ou opinions d'un groupe (socioprofessionnels, associations, scientifiques, etc.) par lequel ils avaient été choisis (élus ou nommés).

Toujours dans le golfe du Morbihan, le Syndicat intercommunal d'aménagement du golfe du Morbihan (SIAGM) anime des projets de gestion de bassins versants et porte le projet de Parc naturel régional (PNR). Pour illustration, la mise en place d'un contrat de bassin versant (Rivière de Peneuf, Morbihan) a conduit le SIAGM à faire appel à toute personne intéressée à la question sans qu'il y ait eu de choix *a priori* des acteurs légitimes, intéressants ou potentiellement intéressés. Ces acteurs, en particulier des professionnels devenus référents sur chaque commune (conchyliculteurs et agriculteurs), se sont engagés à suivre le processus jusqu'à son terme. Ces interlocuteurs n'étaient pas nécessairement élus

par leur profession mais ils la défendaient, par leur implication, ainsi que les intérêts qui y sont attachés. Les groupes de travail ainsi suivis par des référents professionnels se sont réunis régulièrement à l'invitation du SIAGM. Cette approche a permis d'impliquer des acteurs tout au long de la démarche en leur accordant une légitimité rarement reconnue lorsqu'il ne s'agit pas d'élus. La population locale a de plus été largement associée dans la démarche. Dans ce contexte, la question de la légitimité des acteurs impliqués se pose en des termes très différents par rapport au projet de SMVM.

Le choix de faire appel à des représentants, comme ce fut le cas du SMVM, nécessite un travail en amont entre chaque représentant et ses représentés sur les enjeux et les intérêts à défendre, ce qui suppose une phase préalable de concertation. Celle-ci peut favoriser un apprentissage de la concertation en plusieurs étapes. Toutefois, la construction du projet avec la seule participation de représentants investis d'un mandat, limite l'expression des positions dissidentes.

Dans tous les cas, se posent les questions de la représentativité, du risque d'oublier certains enjeux, précisément ceux qui ne trouvent pas à s'exprimer par d'autres voies que celle de la concertation. Symétriquement, les porteurs de projet doivent également mesurer les risques d'instrumentalisation.

Fondamentalement la question de la légitimité des acteurs participant à la décision soulève en fait celle de la légitimité des intérêts particuliers à fonder l'intérêt général ou plus globalement celle de l'articulation entre les intérêts particuliers et l'intérêt général. Concrètement, « *la présence d'un intérêt dominant ou d'une multitude d'intérêts sectoriels ou locaux peuvent ôter toute portée d'intérêt général à un projet initial* » (Lascoumes, 2001).

En effet, au cours de la concertation, différents intérêts individuels et collectifs sont exprimés et défendus par les acteurs. Il convient dès lors de s'interroger sur la capacité d'une telle démarche à aboutir à une décision d'intérêt général. La négociation entre intérêts opposés aboutit-elle à une décision d'intérêt général ? Dans les faits, la question ne se pose pas directement car le résultat de la concertation n'a pas valeur de décision. Il n'est qu'un élément – éventuellement – pris en compte par l'autorité compétente (élu local ou État) dans la prise de décision. Or, l'auteur de la décision est tenu de viser l'intérêt général.

Pour le CESR Bretagne, « *l'objectif final [de la concertation] est donc d'aller vers une convergence de vue de tous les acteurs du littoral breton et de leur faire partager et intérioriser la notion d'intérêt général* » (CESR Bretagne, 2004, synthèse, p.V).

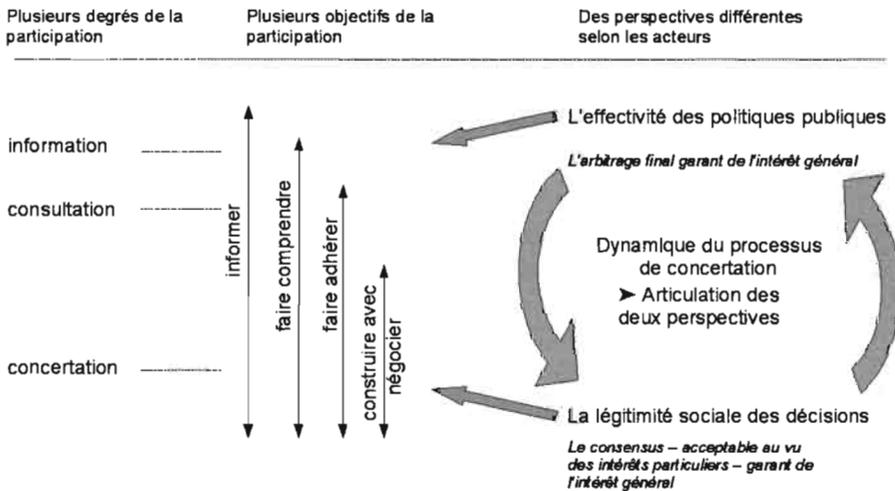
En considérant plus particulièrement les caractéristiques de la concertation en tant que processus de construction des choix collectifs plus ou

moins partagés entre différents acteurs, deux perspectives au moins conduisent donc les acteurs à promouvoir ou à s'impliquer dans une démarche de concertation, correspondant à différents niveaux de préoccupations des acteurs (voir figure 1) :

- du point de point de vue de l'effectivité des politiques publiques, la concertation permettrait de rendre les mesures prises mieux acceptées et plus acceptables, facilitant ainsi la mise en œuvre des politiques ; cette perspective est affichée plus particulièrement par les décideurs nationaux et les élus locaux, qui par la concertation acceptent de partager, partiellement au moins, leur pouvoir de décision ;

- du point de vue de la légitimité sociale des décisions, la concertation permettrait de prendre en compte, dans les choix collectifs, l'ensemble des intérêts jugés légitimes. Cet argument peut être privilégié par tous les participants potentiels à la concertation, lorsqu'ils expriment que cette légitimité sociale se fonde en premier lieu sur la légitimité des intérêts particuliers qu'ils défendent.

Figure 1. La concertation en GIZC : des perspectives différentes selon les acteurs



Ces perspectives conduisent à promouvoir diverses modalités de concertation, correspondant à différents degrés de participation dans la construction de la décision. À l'extrême, la perspective « effectivité des politiques publiques » pourrait se satisfaire d'une simple information du public sur un projet préconstruit, si cela en garantissait la mise en œuvre – la concertation s'avère alors plus affichée qu'effective. La perspective

« légitimité sociale des décisions » par contre pourrait aller jusqu'à une réelle co-construction d'un projet de territoire, fondée sur la concertation et la négociation.

Cette schématisation des perspectives doit bien sûr être relativisée. Toutefois, dans un même processus de gestion concertée du littoral, les différents participants peuvent privilégier l'une ou l'autre de ces deux perspectives, qui correspondent à des attentes différentes du processus. Ces différences s'avèrent déterminantes dans l'issue de la concertation en termes de projet de territoire. Bien sûr, les perspectives se rejoignent en certains points du processus, l'un des nœuds se situant entre des mesures plus acceptables et la légitimité sociale de ces mesures. Toutefois elles ne peuvent véritablement s'articuler et s'imbriquer que sous l'effet d'une réelle dynamique du processus de concertation, alimentée par des échanges entre les acteurs clarifiant les objectifs du processus en cours. Ces échanges favoriseraient, symétriquement, d'une part l'adhésion des acteurs particuliers à l'intérêt général et d'autre part la prise en compte des intérêts particuliers que les décideurs de politiques publiques articulent avec l'intérêt général.

Conclusion

Les perspectives sur lesquelles doit déboucher le processus de concertation ne sont pas toujours discutées au moment de son lancement : la question de l'arbitrage final, des décisions et actions qu'entraînerait le processus n'est pas toujours annoncée. Les modalités de partage du pouvoir de décision ne sont pas systématiquement définies. Lorsque les attentes des uns et des autres par rapport au dispositif de concertation sont peu (ou sous-)entendues, elles risquent de ne se révéler qu'au moment des premières décisions collectives. Ces décalages menacent alors de bloquer le processus de concertation et la mise en œuvre du projet de GIZC. Dès lors, l'existence d'une dynamique dans la concertation semble essentielle pour tenter de les dépasser. Une intégration progressive des connaissances des scientifiques et des non scientifiques, comprise comme une appropriation collective, serait susceptible d'atténuer certains clivages. Par ailleurs, les différentes temporalités dans lesquelles sont impliqués acteurs et décideurs leur imposent des impératifs multiples et potentiellement divergents. Il convient d'en tenir compte pour saisir l'ensemble des enjeux de la concertation.

À l'issue de ce processus, la décision finale reste entre les mains des décideurs de politiques publiques, tels que les représentants de l'État ou

les élus locaux¹⁷. Néanmoins, considérant l'influence possible des débats et des échanges, l'effet percolateur de la concertation peut conduire à une certaine co-construction de la décision.

Bibliographie

- ASSOCIATION INTERDÉPARTEMENTALE MANCHE-ILLE ET VILAINE, 2005, *Projet de GIZC en baie du Mont-Saint-Michel*, appel à projets DIACT-SG Mer, Courtils.
- BALLAN, E., BAGGIONI, V., DUCH, J-F, 2002, *Les élus dans les processus de concertation en environnement : la participation, facteur de renouveau pour la représentation ?*, Les ARENES / Les Éco Maires, Marseille.
- BILLE, R., 2004, *La gestion intégrée du littoral se décrète-t-elle ? Une analyse stratégique de la mise en œuvre entre approche programme et cadre normatif*, Thèse de doctorat, ENGREF, Paris.
- CESR BRETAGNE, 2004, *Pour une gestion intégrée du littoral en Bretagne*, Conseil Économique et Social Régional de Bretagne, Rennes.
- COMMISSION ENVIRONNEMENT LITTORAL, 2002, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières*, Rapport au gouvernement, Paris.
- DATAR, 2004, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, La Documentation Française, Paris.
- FROGER, G., OBERTI, P., 2002, "L'aide multicritère à la décision participative : une démarche originale de la gouvernance en matière de développement durable", *Eurocongrès Développement local, développement régional, développement durable : quelles gouvernances ?*, Toulouse, 25-26 octobre.
- GODARD, O., 2004, "Autour des conflits à dimension environnementale : Évaluation économique et coordination dans un monde complexe", *Cahiers d'économie politique*, pp.127-153.
- INSERGUET-BRISSET, V., 2003, "Le débat public devant le conseil d'État", *Petites affiches*, 142, pp.13-21.
- LASCOUMES, P., 2001, "La productivité sociale des controverses", intervention au séminaire *Penser les sciences, les techniques et l'expertise aujourd'hui*, 25 janvier 2001, <http://www.ehess.fr/centres/koyre/textes/lascoumes.htm>.

17. À l'exception du cas de l'organisation d'un référendum local.

- LOZACHMEUR, O., 2005, “Le concept de « gestion intégrée des zones côtières » en droit international, communautaire et national”, *Droit Maritime Français*, 657, pp. 259-277.
- LUNEAU, S., 2001, “La conchyliculture s’implique dans la gestion de l’espace”, *L’ostréiculteur français*, n°145, mai, p. 37.
- PENNANGUER, S., TARTARIN, F, GUILSOU, A., FONTENELLE G., 2003, *Acteurs, concertation et territoires – Rapport intermédiaire du programme GECOBAIE, phase 1*. École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes – Département halieutique, Rennes.
- PENNANGUER, S., 2005, *Incertitude et concertation dans la gestion de la zone côtière*, Thèse de doctorat en halieutique, École Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, Rennes.

Le « Projet Lagune » au Bénin : une démarche pilote de gouvernance intercommunale d'un écosystème lagunaire

Jean-Marc SINNASSAMY
Ministère des Affaires Etrangères,
Ambassade de France à Cotonou

Le projet d'appui à la gestion durable des zones humides du Sud Bénin, intitulé « Projet Lagune » en raccourci, est financé par le Fonds de solidarité prioritaire du ministère français des Affaires étrangères pour une durée de quatre ans de novembre 2002 à octobre 2006. Le cœur du projet repose sur une démarche pilote de développement durable autour d'une lagune côtière partagée par cinq communes. Elle est complétée par un appui au niveau national pour étoffer le dispositif politique et institutionnel en matière d'aménagement du territoire. La mise en œuvre du projet a été assurée par l'Agence béninoise pour l'Environnement (ABE) en partenariat avec la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNR) et l'appui d'un conseiller technique.

Le projet a été conçu dans une démarche de formation-action basée sur la responsabilisation progressive des acteurs concernés qui ont été au cœur du processus (élus, ABE, organisations socioprofessionnelles, ONG, etc.). La concertation et les outils participatifs ont ainsi été utilisés tout au long de ce processus de quatre ans pour 1. Mettre en place une structure intercommunale et favoriser le dialogue entre les acteurs, 2. Adopter de manière concertée une charte de gestion durable de la lagune, 3. Traduire la démarche sur le terrain avec des actions de démonstration, 4. Communiquer et diffuser les acquis à d'autres communes du Bénin.

La méthodologie de projet de territoire adaptée au contexte du Bénin est un des acquis de la démarche. Elle devrait être répliquée plus large-

ment dans le pays. L'approche a permis de créer une dynamique intercommunale marquée par la création du Conseil intercommunal d'écodéveloppement (CIED) et l'adoption d'une charte de protection et de gestion durable de la lagune. Plusieurs actions qui ont été mises en œuvre pour concrétiser la démarche sont également prolongées au-delà du projet (action de sensibilisation « Écocitoyen Junior », professionnalisation des femmes de la lagune exploitantes de sel, tourisme solidaire à Avlékété, réserve biologique de Togbin, etc.). D'autres moyens sont mobilisés afin de poursuivre le renforcement des capacités des acteurs et de poursuivre la réflexion commencée sur la pérennité des dispositifs en place : contractualisation avec l'État, synergies, mise en place d'un fonds de développement local, finalisation de programmes d'actions structurants et poursuite du travail d'animation.

Le présent article propose un rappel de la genèse du Projet Lagune dans le contexte national des zones humides, du rapprochement entre l'ABE et la FPNR et du questionnement méthodologique qui a guidé la démarche. L'accent est ensuite mis sur la concertation employée aux différentes phases du projet : création du CIED, conduite de la charte, sélection des actions de démonstration. Un certain nombre de choix stratégiques et méthodologiques sont décrits : public cible, communication, formation, traduction sur le terrain. La conclusion revient sur les commentaires encourageants de l'évaluation finale. Les limites et les perspectives de l'approche sont discutées. Au-delà des résultats globalement positifs de ce projet pilote, la démarche reste en effet fragile dans le contexte récent et inachevé de la décentralisation au Bénin. Il faudra du temps avant qu'une culture de développement local n'émerge avec ses attitudes et ses pratiques. Enfin, cette expérience pilote devrait alimenter la réflexion sur la gouvernance du littoral soumis à des enjeux divers et souvent contradictoires.

Contexte des zones humides du Sud Bénin

Les zones humides du Sud Bénin sont classées d'importance internationale au titre de la Convention de Ramsar depuis 2000 (site ouest de la lagune côtière, du lac Ahémé et des basses vallées du Couffo et du Mono et le site est du lac Nokoué, de la lagune de Porto Novo et de la basse vallée de l'Ouémé).

La zone côtière du Bénin est densément peuplée : 50 % de la population béninoise y est concentrée sur 10 % du territoire national, avec des densités de 300 à 400 habitants/km², pour une moyenne nationale inférieure à 59 habitants/km².

La Zone intercommunale couvre cinq communes sur plus de 1 600 km² dans le Sud Bénin (Grand-Popo, Kpomassé, Comè, Ouidah et Abomey-Calavi, voir carte 1). Le lien intercommunal est constitué par un chapelet de zones humides côtières partagées sur 600 km² environ. Ces zones côtières reçoivent des densités de population plus de 10 fois supérieures au reste du pays avec pour conséquences une surexploitation et une dégradation des ressources naturelles qui conduisent à une aggravation de la pauvreté des populations les plus vulnérables : les pêcheurs lagunaires. Cette zone subit aussi les conséquences de la mise en fonctionnement d'un barrage depuis le début des années 1990 qui a considérablement adouci le milieu et modifié l'amplitude des crues. Les conditions de sédimentation ont été aussi fortement modifiées avec le déplacement vers l'est de plusieurs kilomètres de l'embouchure qui a emporté plusieurs villages du cordon littoral. Ce constat est aggravé par la proximité de grands centres urbains et l'absence de cadres d'aménagement et de gestion concertés.

Un partenariat avec la Fédération des Parcs naturels régionaux

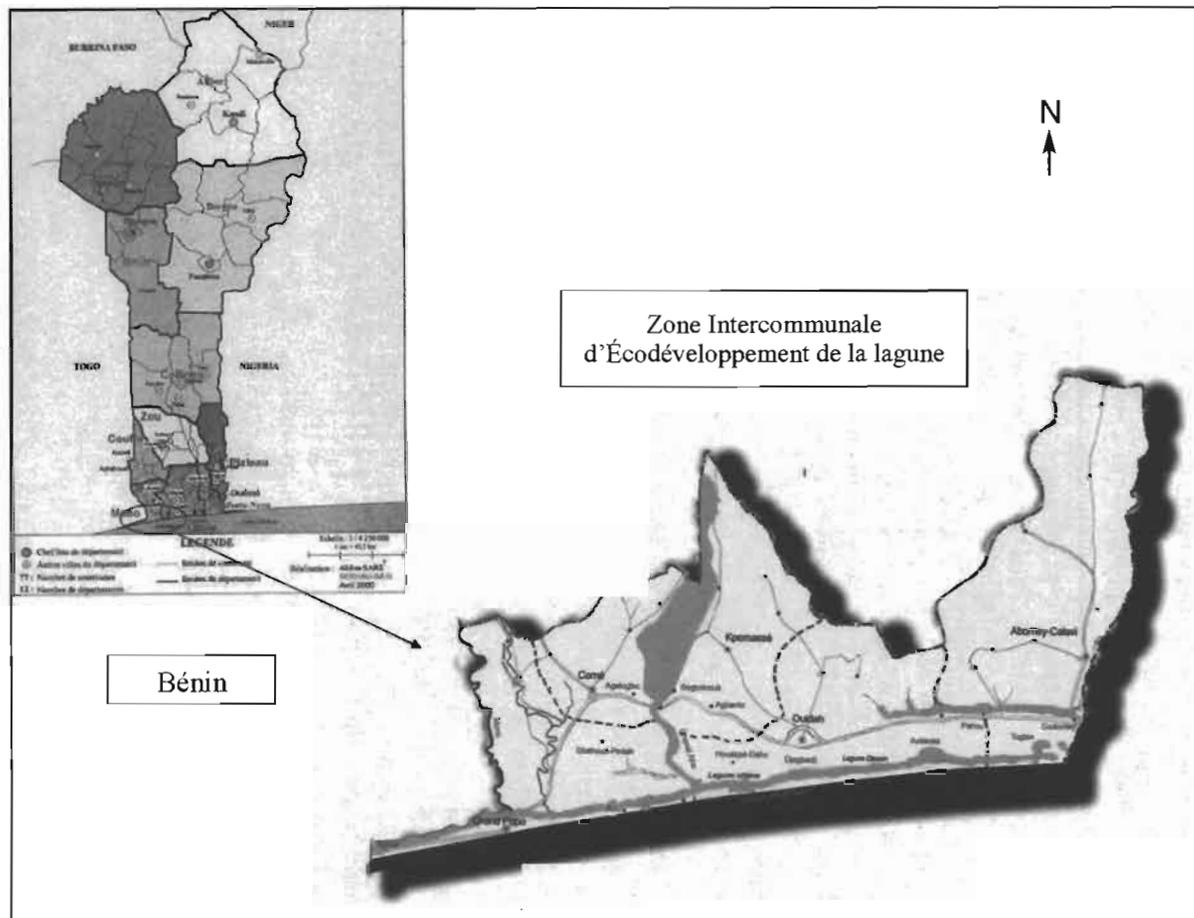
Le projet s'appuie sur un concept d'espace partagé et de dialogue avec les acteurs, en particulier avec les élus, inspiré de l'expérience des parcs naturels régionaux en France (Génot et Barbault, 2004). Les PNR s'appuient sur un triptyque « Un projet, Un territoire, Une charte » qui trouvait écho dans les pratiques de planification environnementale de l'ABE.

Le projet a aussi été conçu sur des principes de « gestion par écosystème » appliqués aux zones humides prenant en compte le bassin versant, le respect du fonctionnement des écosystèmes et de la participation des parties prenantes (Dugan, 1990 ; Brown et Wyckoff-Baird, 1994 ; Grumbine, 1994 ; Commission Mondiale des Barrages, 2000 ; Ramsar Convention Bureau, 2000 ; Pirot *et al.*, 2000).

Au-delà des outils, cette philosophie de travail multi-acteurs mettant les élus et le développement durable au cœur du dispositif a motivé la partie béninoise. Cette démarche pilote a permis de faire émerger un mode de gouvernance locale – l'intercommunalité – qui est prévu dans les textes mais n'avait pas encore fait l'objet d'expérimentations.

Ce type d'approche répond aussi à une demande partagée au moins en Afrique de l'Ouest et Madagascar : 48 participants de 14 pays, dont 12 assistants techniques, avaient pris part aux rencontres organisées autour du Projet Lagune (Béchaux et Gentil, 2005). Les participants provenaient de différents horizons (gestion des aires protégées, aménage-

Carte 1. Localisation de la zone de projet



ment du territoire, décentralisation, scientifiques, ONG, élus, etc.). Mais les expériences plus anciennes d'adaptation de l'approche PNR au Brésil et leur valorisation en Amérique centrale et du Sud montrent que cette demande touche d'autres continents.

Ces principes ont été repris dans le renouvellement de la stratégie française en matière d'aires protégées (Babin, 2003)¹. Il existe donc une demande et un savoir-faire particulier en matière de dialogue territorial autour du développement durable. Pourtant, des questions se posent sur la reprise de ces thématiques dans le contexte de la réforme du dispositif de coopération où les approches transversales ont du mal à trouver une place. Les regards se tournent vers l'Agence française de Développement (AFD) qui devient l'opérateur pivot de la mise en œuvre de la politique de coopération, y compris en environnement.

Quel type de projet ?

Dans le contexte récent de la décentralisation, le Projet Lagune a eu un rôle expérimental en matière de gouvernance intercommunale. Il a aussi permis de sensibiliser un groupe d'élus sur des compétences peu évidentes comme l'aménagement du territoire, la gestion des ressources naturelles et la protection de la nature. La nature du projet et le rôle des acteurs ont cependant évolué au fur et à mesure de l'avancée du projet. La réponse aux questions suivantes a permis de baliser l'identité de projet et de préciser les résultats attendus :

- est-ce un projet méthodologique qui va intéresser surtout l'ABE et les PNR ?
- est-ce un projet d'appui à la décentralisation pour les maires et les communes ?
- est-ce un projet de développement communautaire pour les groupements et les associations ?
- est-ce un projet institutionnel pour le ministère béninois de l'Environnement et la coopération française ?
- est-ce un projet environnemental ? De protection de la nature ? De conservation ? De gestion durable ? De développement durable ?

La première phase de deux ans a essentiellement consisté à sensibi-

1. Parmi les sept recommandations : intégrer les espaces protégés dans une perspective d'aménagement du territoire ; renforcer la coordination entre partenaires de la coopération ; soutenir les innovations organisationnelles, institutionnelles, économiques et techniques ; renforcer et valoriser les capacités des acteurs locaux et nationaux.

liser, former et organiser les acteurs. Pendant les dix-huit derniers mois, la traduction de la démarche sur le terrain avec les groupements et les associations a donné une coloration opérationnelle du développement durable.

Les élus ont souligné à plusieurs reprises l'appui du Projet Lagune pour le démarrage de leur mandat. L'ABE s'est intéressé davantage aux côtés méthodologiques du projet. Les ONG et les groupements ont quant à eux souligné le rôle du projet dans l'instauration du dialogue avec leurs élus et le côté novateur de la démarche.

Un opérateur, une stratégie, un programme, un projet

L'ABE est la structure d'exécution du ministère en charge de l'Environnement. Elle fait partie des agences environnementales qui ont été créées dans le cadre de projets financés par la Banque mondiale dans les années 1990.

Le Projet Lagune était inscrit dans le Programme national de gestion de l'environnement et sa composante de gestion intégrée de la zone côtière. Il intervenait également suite à un projet financé par la coopération néerlandaise qui avait permis de produire des connaissances et de sensibiliser les acteurs des zones humides du Sud Bénin.

Confier le pilotage du projet à l'ABE à travers une convention pluriannuelle de financement visait à responsabiliser le partenaire local (on tend vers l'appui budgétaire dans une approche-programme). Cela correspondait aussi à une évolution souhaitée de l'assistance technique vers un rôle plus stratégique et non de substitution. Le rôle de l'ABE a aussi été de constituer une unité de gestion avec deux chargés de mission et de les mettre à disposition du Conseil intercommunal d'écodéveloppement et en particulier de son président. Cette manière de faire illustre les efforts du ministère en charge de l'Environnement et de l'ABE pour appuyer les communes dans l'appropriation de leurs compétences. Il sera intéressant de suivre l'évolution du rôle de l'ABE, voire d'autres structures de l'État, après le Projet Lagune.

Un essai de cohérence du niveau international au niveau local

Le conseiller technique a été placé dans une position stratégique auprès du cabinet et du ministre afin d'essayer de maintenir une continuité de la réflexion à l'action et du global au local. L'idée était de participer à la traduction des recommandations internationales en matière d'environnement, de les intégrer au niveau national, de favoriser la concertation à un niveau intermédiaire – intercommunal – et de poursuivre la logique par des actions sur le terrain au niveau des villages et des communautés. Cette démarche s'inspire des travaux de Lazarev (Lazarev et Arab, 2002 ; Lazarev, 2006).

En ce qui concerne le projet lui-même, l'assistant technique a eu un rôle de facilitation du processus fait de pédagogie, de mise en réseau et éventuellement de conseil sur certains thèmes (projets de démonstration, réserve naturelle, sensibilisation, gestion des déchets, protection des mangroves).

Il s'agissait d'assurer une démarche descendante – dans le respect du fonctionnement des institutions et des collectivités –, une démarche ascendante – veiller à la prise en considération des demandes locales et de la bonne représentativité des acteurs – et surtout une démarche transversale – c'est-à-dire mettre en réseau les acteurs sur un même territoire.

Un certain nombre de références ont été utilisées pour alimenter la démarche et la réflexion sur les outils (Le Meur, 1999 ; Beuret et Trehet, 2001 ; Bille et Mermet, 2003). Des contacts ont été pris avec des structures ou des personnes ressources intéressées par les mêmes problématiques. Une attention particulière a été portée sur les notions de suivi de processus et de médiation en début de projet et de gestion de l'information ou Knowledge Management en fin de projet en vue de l'évaluation et de la capitalisation (Mosse, 1996 ; Mosse *et al.*, 1998 ; Prax, 2003).

Le processus de concertation dans le Projet Lagune

Le renforcement des capacités et le dialogue ont été au cœur du Projet Lagune : pour créer des liens entre les acteurs, pour faire évoluer les manières de faire, pour faire émerger progressivement un questionnement et une vision commune. La concertation a ainsi été à la base des quatre composantes fondamentales du Projet Lagune : la création du CIED, la conduite de la charte de territoire, les actions de démonstration et la communication.

La création du CIED

Pour la création du CIED, une liste de questions à adapter au Bénin s'est construite progressivement après la première formation en France avec les parcs régionaux :

- quel statut juridique pour le CIED ?
- quelle délimitation du périmètre ? Limites communales ? Limites des arrondissements ? Limites de l'écosystème ?
- quelles compétences pour le CIED ? Transférer des compétences communales ? Proposer de nouvelles compétences ? Faire le lien entre les compétences communales et l'écosystème partagé ?
- quels modes de représentation entre les élus, l'État et les acteurs du territoire ?
- quel mode d'élection du président ?
- quel niveau d'engagement de l'État dans le CIED et la charte ?
- quelle pérennité de moyens pour le fonctionnement de la structure ?

Pour répondre à ces questions, un dialogue s'est instauré d'abord au sein des acteurs directs du projet (ABE, élus, quelques ONG). Puis les autorités en charge de la décentralisation ont été associées au questionnement et à l'identification des solutions possibles (ministère de l'Intérieur, mission pour la décentralisation, maison des collectivités locales). Le dialogue a été ouvert ensuite à d'autres projets ou partenaires potentiels, puis élargi encore lors de réunions libres. Les projets de statuts ont été soumis en comité de pilotage. Cette manière de faire a été répétée pour plusieurs aspects du projet (CIED, charte, actions de démonstration) : commencer avec un petit cercle d'acteurs, puis l'élargir progressivement. Elle permet de mûrir la réflexion et de travailler progressivement avec les interlocuteurs « naturels ».

Le résultat est un texte de compromis dans le contexte donné de la décentralisation au moment du projet. Les lois spécifiques et les décrets d'application en matière d'intercommunalité n'ont pas été pris. Les limites de compétences entre les maires nouvellement élus et les Préfets ne sont pas encore bien établies. Les maires n'ont pas encore tous les moyens de leurs compétences.

Il est apparu que le statut d'association, retenu « faute de mieux », ne pouvait être qu'une solution provisoire dans un contexte d'expérimentation. En effet, plusieurs points restent en suspens (risque de gestion de fait, légalité, contrôle de l'État, mode de gestion financière, etc.).

Le choix a été fait de concentrer les missions du CIED sur des compétences des communes portées à une échelle intercommunale. C'est pour cela aussi que le CIED est composé d'élus. Il fonctionne avec un président, un bureau intercommunal constitué des 5 maires et un conseil élargi à un chef d'arrondissement et un correspondant de la mairie appelé « point focal », le plus souvent le secrétaire général ou son adjoint.

Le CIED est complété par un conseil consultatif composé des autres acteurs du territoire et des représentants de l'État. Cinq points focaux par commune, aidés de suppléants, sont chargés de faire le lien avec les populations (jeunes, femmes, chefs religieux traditionnels, producteurs, ONG). D'autres acteurs, comme les opérateurs des actions de démonstration, sont aussi invités aux réunions. Dans la pratique, les réunions publiques ont été largement ouvertes aux structures socioprofessionnelles et à celles de la société civile. La mise en œuvre des actions de démonstration a permis localement un travail plus fin avec les acteurs du terrain (religions traditionnelles, groupements, etc.).

Dans le cadre de la conduite de la charte

L'engagement des acteurs pour la protection et la gestion durable de la lagune côtière devait prendre la forme d'une charte de territoire (Gorgeu *et al.*, 1997). Ce point particulier a fait l'objet de missions d'appui de la FPNR avec la participation d'un des auteurs de ce guide, d'élus et de directeurs de parcs. Après une phase préalable d'information et de sensibilisation, le processus de charte de territoire a commencé par l'établissement de diagnostics dans quatre communes sur cinq (la dernière ayant rejoint le processus en cours). Ces diagnostics ont servi de base pour conduire l'élaboration de Plans de développement des communes concernées (PDC). Ces PDC étaient constitués d'un Schéma directeur d'aménagement des communes et d'un Plan de développement économique et social. Ces documents, prévus par la loi, ont été complétés par une extension environnementale : les Plans locaux de gestion et d'aménagement de l'environnement.

À partir des PDC, une synthèse préparée par l'unité technique a été partagée par les élus et les partenaires du futur CIED. Des ateliers intercommunaux ont été conduits annonçant la formation de commissions thématiques du conseil consultatif du CIED. À côté des méthodes d'animation de réunions (Planification par objectifs, forces/faiblesses/opportunités/limites, transects, diagramme), des exercices de construction de cartes simplifiées ont été menés avec les différents groupes thématiques. Un exemple est proposé avec la carte 2. Des études ont également été lancées à l'échelle intercommunale (sur l'écotourisme, sur la religion vaudou, sur l'écologie des poissons). Elles ont été débattues avec les acteurs du CIED. La répétition des exercices, la variété des méthodes et l'élargissement progressif du public ciblé ont permis de faire émerger et de hiérarchiser les préoccupations des acteurs autour de la protection et du développement durable de la lagune (tableau 1).

Tableau 1. Les actions de démonstration en appui de la charte de territoire

N°	Axe de la charte	Intitulé de l'action de démonstration	Montant en M CFA	Opérateur
1	Gérer et préserver la lagune	Création et valorisation de la réserve naturelle de Togbin (Abomey-Calavi)	9,9	ONG EFEM ++
		Réimplantation de la mangrove et développement des fours améliorés	9,9	ONG OFEDI
2	Adapter les activités liées à l'eau	Appui à la professionnalisation des femmes exploitantes de la lagune	8,7	ONG AFEL
		Projet pilote d'aquaculture	8	ID-PECHE
		Pisciculture	1.8	Femmes Ensuite, GREAPIG
3	Produire plus et mieux dans les domaines agricoles	Un réseau intercommunal des éleveurs d'aulacodes	11.6	APRETECTRA ++
		Vers un maraîchage respectueux de l'environnement	12	INRAB & UCP
		Élevage d'aulacodes	8.6	Afrique Espoir, Ayihassi, jeunes de Togbin-Kpévi
		Maraîchage	1.8	ONG APFEM
4	Organiser un tourisme fondé sur le(s) patrimoine(s) culturel(s) et naturel(s)	Appui formation du projet de Tourisme et Développement Solidaire (TDS)	2	TDS et ONG EFEM
		Équipement du village d'accueil de TDS	8	TDS & ONG EFEM
5	Contribuer à l'amélioration du cadre de vie et des services à la population	Opération « Village lagunaire propre »	6,4	ONG APFEM
		100 latrines familiales pour la lagune	30	CIED
		La Route de l'Eau	13.5	CIED
6	Communiquer pour changer les comportements	Opération « Ecocitoyen Junior »	7,4	ONG AGADD

Dans la sélection des actions de démonstration

La perspective d'actions de démonstration a suscité très tôt l'attention de l'ensemble des acteurs. Ce sont la sensibilisation et la concertation en appui du processus de décision qui ont permis de faire évoluer les premières demandes, souvent sectorielles et « micro », vers des actions collectives à l'échelle de la lagune dans une optique de gestion durable.

Une première série a été décidée sur les fonds de l'ABE pour répondre aux demandes des maires en matière d'activités génératrices de revenus (maraîchage, élevage, pisciculture).

Une seconde phase a été mise en œuvre fin 2005 sur des critères plus précis (intercommunalité, gestion durable, localisation sur la lagune, valeur de démonstration).

Une troisième série a essayé de faire la synthèse des expériences précédentes : propositions émises par les acteurs du conseil consultatif, critères précis, décision par les élus, obligation des opérateurs de rendre compte aux élus, meilleure circulation de l'information entre les différents acteurs. Enfin, une partie du budget a été confiée directement au CIED pour tester sa capacité de gestion. La liste des actions de démonstration en appui aux six axes de la charte est précisée dans le tableau 1.

Un délai a été obtenu pour poursuivre les actions de démonstration. Il est sûr qu'en fin de projet, le temps et la capacité d'animation décroissante ont fait défaut pour aboutir sur certaines actions, notamment celles qui responsabilisent le CIED. Le maintien de la capacité d'animation du CIED sera un des enjeux de la poursuite de la démarche et de sa pérennisation.

Les élus au cœur de la concertation et de la décision

Dans le cadre d'une décentralisation récente et encore incomplète, les maires se retrouvent avec des compétences en matière de protection de la nature, de gestion des ressources naturelles et d'aménagement du territoire. Comment les élus vont-ils s'approprier ces compétences peu évidentes ? Comment les convaincre de l'importance de sauvegarder l'environnement, en particulier lorsque les populations les plus vulnérables vivent directement de la production des ressources naturelles ? Comment faire travailler ensemble services étatiques, élus et acteurs villageois, notamment traditionnels, pour la protection de la lagune ?

Pour répondre à ces questions, le projet s'est tourné dans un premier temps vers les maires afin de gagner leur confiance. Dans un second

temps, le public a été élargi au sein de la collectivité (adjoints, secrétaires généraux, chefs d'arrondissement concernés). Dans un troisième temps, le public a été élargi aux acteurs du terrain (ONG, groupements).

Ensuite, les préoccupations des élus sont évidemment à l'échelle de leur commune. On l'a vu lors des premières demandes d'actions de démonstration. La quasi-totalité était très classique dans leur conception et leur thématique. Des études ont alors été lancées pour mettre en évidence certaines interrelations entre les communes (tourisme, vaudou, poissons). Un dialogue s'est construit progressivement pour susciter des projets intercommunaux ou sur des thèmes ayant une valeur de démonstration (professionnalisation des femmes exploitantes du sel de la lagune, réseau des éleveurs d'aulacodes, opération « Village propre », « Écocitoyen Junior », tourisme solidaire, réserve biologique).

Une stratégie de communication insérée dans la démarche

À côté des instances officielles et des réunions formelles, la question se pose toujours de la représentativité des acteurs impliqués dans la démarche et de la liberté d'accès à l'information. Dans le souci permanent d'élargir le public, une stratégie de communication a été construite en accompagnement du projet. Trois publics ont été ciblés préférentiellement : le comité de pilotage, la population locale, l'international.

L'objectif principal de la communication visait à favoriser l'adhésion des acteurs à la démarche intercommunale et à la charte de gestion durable de la lagune. Il fallait montrer le caractère expérimental et pilote de la démarche pour convaincre les populations, les impliquer et à terme faire évoluer les comportements.

Les supports ont été variés avec l'utilisation des modes officiels de communication des élus (affichage en mairie, décisions du conseil municipal, réunions publiques, réunions thématiques), les radios en milieu rural et d'autres supports plus classiques (plaquettes, fiches, notes, radio, presse, film, télévision, événements). Ce plan de communication a été complété par une présence sur le terrain qui s'est accrue au fur et à mesure du projet et des actions de démonstration. Le dialogue a pu ainsi s'instaurer avec des acteurs essentiels, notamment traditionnels, qui ne participent pas aux réunions formelles.

La formation en accompagnement de projet

Le Projet Lagune a été conçu comme un processus de formation-action. Les acteurs, le plus souvent des têtes de réseau, ont été impliqués dans des formations organisées en France ou au Bénin. Ils devaient ensuite restituer l'expérience à leurs homologues et partenaires des autres communes. Suite à la formation sur les parcs naturels régionaux par exemple, quatre associations paysannes, environnementales et sociales ont été mandatées pour restituer leur formation dans toutes les communes. Des évènements ont également été utilisés dans une optique de formation et de capitalisation (rencontres des assistants techniques en mars 2005, journées nationales des PNR en 2004 et 2006). La diversification des outils de formation a été recherchée.

L'utilisation de techniques innovantes a parfois permis de déclencher des réactions très intéressantes et utiles dans la démarche du projet : les acteurs du projet ont ainsi eu des difficultés à prendre du recul et à « changer de casquette » lors de jeux de rôles par exemple. En revanche, cela a aussi montré que le contexte de l'ingénierie de formation appliqué au contexte africain était encore balbutiant (transfert des sciences cognitives, compréhension des formes d'apprentissage, outils de formation).

Enfin, une synergie avec d'autres initiatives a été recherchée. En août 2005, le Projet Lagune a ainsi servi de zone pilote pour une formation organisée par l'Atelier des espaces naturels (ATEN) en application de dispositions prises dans le cadre de la Convention sur les zones humides.

La protection de la mangrove au cœur de la gestion durable de la lagune

La mangrove constitue l'écosystème clé de la lagune. Plusieurs actions de démonstration ont visé la protection et l'utilisation rationnelle des palétuviers : promotion de techniques de production de sel par évaporation, utilisation de fours améliorés, plantations de bois de feu, développement d'activités réduisant la pression sur les mangroves, sensibilisation et éducation, etc.

Pour accentuer les aspects de protection de certains secteurs ainsi que l'exploitation raisonnée de la mangrove, une nouvelle catégorie d'aire protégée a été testée sur un site : la « réserve biologique ». Ce statut avait été proposé dans le cadre de la Stratégie nationale des zones humides (Baglo et Guedegbe, 2002). Il vise à prendre en compte la situation

souvent complexe sur le terrain et à concilier pouvoirs traditionnels, autorité de l'État et collectivités (Bierschenk et Olivier De Sardan, 1998). Ces zones correspondent à des sites de pratiques religieuses traditionnelles dont les adeptes peuvent être liés par des pactes traditionnels – Mitogbodji, îlot d'Avlékété, Vodounto d'Ahloboé. Elles peuvent également correspondre à des zones de mangroves protégées par la communauté (Zangbéto) – Togbin par exemple qui a servi de zone test, mais aussi Hio, Azizakoué, Ahouandji.

Le concept de « réserve biologique » pour le Bénin s'inspire du zonage des réserves de la biosphère. Il s'appuie sur des noyaux de protection traditionnels. Ils sont entourés de zones tampon et/ou de transition. Pour l'instant dans les faits, l'ABE est intervenue en « urgence » avec une action de démonstration du Projet Lagune pour protéger une mangrove menacée par un projet immobilier. L'attention s'est d'abord portée sur la zone centrale de conservation avec la délimitation du site (délimitation traditionnelle dans un premier temps, une délimitation avec un géomètre est prévue ultérieurement ; il a fallu également négocier avec les promoteurs pour extraire les zones de mangroves de la délimitation des parcelles de lotissement). Un comité local de gestion a été mis en place entre les deux villages concernés de Togbin et Adouanko. La surveillance de la zone est confiée aux autorités traditionnelles. Cette manière de s'appuyer sur les autorités locales et traditionnelles d'une part et de tester des modes contractuels entre différents partenaires d'autre part n'est cependant pas nouvelle dans cette zone lagunaire (Desanti, 1945 *in* Baglo, 1992).

Des actions de délimitation et de nettoyage ont été mises en place par le comité appuyé par une ONG. Des opérations de communication ont eu lieu pour faire connaître la volonté de protéger cette zone (cinq passages télévisés de la mise en place du comité de gestion, site retenu pour la visite du ministre de l'Environnement pour la journée de l'Environnement le 5 juin 2006). D'autres actions de démonstration sont venues renforcer la présence sur le terrain : site de l'action « Ecocitoyen Junior », renforcement des éleveurs d'aulacodes, site témoin de l'action « Village propre ». Des réunions avec les chefs traditionnels de quatre communes ont été organisées pour évoquer les règles traditionnelles compatibles avec la législation existante (respect des mangroves, calendrier de pêche, jours de repos, interdiction d'engins de pêche destructeurs). Les différents acteurs s'acheminent vers un accord contractuel pour le respect du milieu et de son exploitation renforcé par des pactes traditionnels.

Discussion et perspectives

Selon les conclusions de l'évaluation finale, le Projet Lagune est apparu comme un projet stratégique dans le processus de décentralisation en cours au Bénin depuis 2003. Il constitue en effet une expérience pilote en matière d'intercommunalité, surtout dans le contexte encore inachevé de la décentralisation (absence de décrets d'application, fragilité des communes, inexistence de modèles d'intercommunalité).

Le Projet Lagune a rempli son rôle de pilote en impulsant une dynamique multi-acteurs autour de la lagune et en proposant une méthodologie de mise en œuvre de l'intercommunalité de territoire. La constitution du conseil intercommunal d'éco-développement et le processus de charte sont les deux principaux résultats méthodologiques. Le degré de satisfaction des acteurs est élevé, en particulier sur l'instauration des liens entre les différentes catégories d'acteurs : groupements, associations, élus, institutions, etc. Le projet leur a permis aussi de bénéficier d'un appui qui les a confortés chacun dans leur rôle : appui au démarrage des communes, *leadership* de l'ABE en matière d'environnement, renforcement des initiatives locales, etc.

En matière de difficultés et de limites, il faut garder à l'esprit que la thématique était nouvelle dans sa conception et sa mise en œuvre avec une forte responsabilisation du porteur de projet. Il est cependant intéressant d'essayer de les cerner pour alimenter les réflexions actuelles sur les suites et la pérennisation. Les difficultés liées à la gestion de projet ont été assez classiques et serviront d'enseignements pour le futur (externalisation des processus de recrutement, *monitoring* des recommandations des missions d'appui et des comités de pilotage, partage de l'information, finalisation des produits, par exemple).

Une difficulté importante, relevée par l'évaluation finale, concerne le manque d'une culture de développement local. Cela n'est pas anormal dans un pays où débute la décentralisation. Mais, on a pu sentir une difficulté ou une réticence pour passer d'un mandat d'expert, bien identifié et maîtrisé, à un travail nouveau d'animation sur le territoire pour identifier les acteurs, les actions en cours et préciser la charte. L'évolution de ces postures nécessaires à un travail de proximité prendra bien évidemment du temps. Sur le long terme, des partenariats interuniversitaires ont été proposés pour créer une dynamique d'échange entre les initiatives du type Projet Lagune et les instituts de formation initiale qui produisent les administrateurs de demain. Dans l'immédiat, la priorité du CIED est de recruter un « secrétaire-développeur » pour maintenir un lien entre les acteurs sur le territoire. Beaucoup sont regroupés dans le conseil consultatif. Ils ont pris le relais du porteur de projet sur le terrain à travers la mise en œuvre

des actions de démonstration. La coopération décentralisée avec le PNR de la Narbonnaise offrira également un moyen de poursuivre la sensibilisation et les échanges sur cette thématique essentielle pour mettre en œuvre la charte de protection et de gestion durable de la lagune.

Par ailleurs, force est de constater la difficulté pour les institutions, les projets et différentes organisations de tisser des partenariats entre eux alors qu'ils devraient être partenaires sur des thématiques ou des territoires communs. Cette capacité à coordonner en particulier les politiques publiques sur la lagune sera l'un des défis importants du CIED pour assurer sa pérennité. Le pari reste difficile dans le contexte d'une décentralisation encore inachevée, notamment en matière de répartition des compétences et des ressources.

La poursuite de l'initiative est assurée par la relève de plusieurs partenaires pour ces prochaines années (fonds pour l'environnement mondial, petit projet du fonds français pour l'environnement mondial, fonds de solidarité prioritaire, coopération décentralisée). Ces appuis permettront au CIED et aux acteurs locaux de poursuivre leur apprentissage et leur expérimentation avant que l'on puisse parler de pérennité du dispositif.

L'expérience du Projet Lagune est aussi un signal d'alarme. En effet, la situation de la lagune côtière se retrouve sur tout le littoral du golfe de Guinée de la Côte d'Ivoire au Nigeria : la population augmente, les infrastructures urbaines, portuaires ou de transport se multiplient, les politiques d'aménagement et de protection de l'espace sont absentes, les conditions de vie des populations se dégradent, en particulier celles des plus pauvres. Le Projet Lagune fournit des éléments pour construire une politique de gestion durable du littoral basée sur la mobilisation des acteurs locaux, des innovations institutionnelles et la recherche de la synergie sur le terrain.

Contrairement à d'autres secteurs plus traditionnels de la coopération, comme l'agriculture ou la décentralisation qui connaissent des successions de projets depuis parfois plus de 15 ans accompagnés de trois à cinq assistants techniques à la fois, le Projet Lagune reste modeste : 706 000 €, un assistant technique, une durée d'un peu plus de 4 ans. La question se pose sur la reprise de ces thématiques de développement durable, d'aménagement du territoire, de gestion concertée du littoral et des ressources naturelles dans le contexte de la réforme du dispositif de la coopération française. On ne voit pas encore clairement comment ces problématiques transversales seront reprises dans une aide qui se concentre sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui apparaissent surtout sectoriels. Nous l'avons développé précédemment, la demande existe, les compétences aussi. Un signe encourageant est la production de notes conceptuelles par l'AFD qui vont dans le même sens afin de concilier développement durable et protection du capital naturel (Giraud et Loyer, 2006).

Bibliographie

- BABIN, D., 2003, *Des espaces protégés pour concilier conservation de la biodiversité et développement durable. Fondements et recommandations d'une stratégie de coopération pour la gestion des espaces protégés*, Les Cahiers de l'IFB, MAE, IFB, CIRAD, Paris.
- BAGLO, M., A., GUEDEGBE, B., 2002, *La faisabilité de la création des réserves biologiques dans les zones humides du Sud-Bénin*, Rapport de l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE), Programme d'Aménagement des Zones Humides (PAZH), Cotonou.
- BECHAUX, E., GENTIL, A., 2005, *Pour une approche territoriale et décentralisée du développement durable*, Compte rendu de stage régional, Ouidah, Bénin, mars 2005.
- BEURET, J.E., TREHET, C., 2001, "Pour la gestion concertée de l'espace rural : appuyer des médiations territoriales", *Le courrier de l'Environnement de l'INRA*, n°43, pp.25-39.
- BIERSCHENK, T., OLIVIER de SARDAN, J.-P. (éds), 1998, *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Éditions Karthala, Paris.
- BILLE, R., MERMET, L. (éds), 2003, *Concertation, décision et environnement. Regards Croisés*, Volume 1, la Documentation française, Paris.
- BROWN, M., WYCKOFF-BAIRD, B., 1994, *Designing integrated conservation and Development projects*, Biodiversity Support Program with PVO-NOGO/NRMS and WWF, Washington DC (USA).
- COMMISSION MONDIALE DES BARRAGES, 2000, *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, Earthscan Publications Ltd., London, UK.
- DESANTI, H., 1945, in BAGLO, A.M., 1989, *La mangrove du Bénin : Grands équilibres écologiques et perspectives d'aménagement*, Thèse de 3^{ème} cycle, Université Paul Sabatier de Toulouse, France.
- DUGAN, P., 1990, *Wetland Conservation: A review of current issues and required action*, IUCN, Gland (Switzerland).
- GENOT, J.C., BARBAULT, R., 2004, "Quelle politique de conservation ?" in BARBAULT, R., CHEVASSUS-AU-LOUIS, B. (éds), *Biodiversité et changements globaux. Enjeux de société et défis pour la recherche*, Editions ADFP, MAE/DGCID/DCSU, Paris, pp.162-191.
- GIRAUD, P.-N., LOYER, D., 2006, *Capital naturel et développement durable en Afrique*, CERNA, Centre d'économie industrielle, Paris.
- GORGEU, Y., JENKINS, C., GENTIL, A., 1997, *La charte de territoire. Une démarche pour un projet de développement durable*, Collection « Pratiques de l'Intercommunalité », Mairie Conseil & Fédération des

- Parcs naturels régionaux de France, Editions de la Documentation française, Paris.
- GRUMBINE, E., 1994, "What is Ecosystem Management?", *Conservation Biology*, 8(1), pp.27-38.
- LAZAREV, G., 2006, "Quels territoires pour le développement local ?", *Colloque RELOR. « Développement rural, pertinence des territoires et gouvernance »*, Rabat INAU 14-15 décembre 2004.
- LAZAREV, G., ARAB, M., 2002, *Développement local et communautés rurales. Approches et instruments pour une dynamique de concertation*, Editions Karthala, Paris.
- LE MEUR, P.-Y., 1999, "Décentralisation et développement local ; Espace public, légitimité et contrôle", *Bulletin de l'Apad*, n° 17, pp.117-120.
- MOSSE, D., 1996, *Process monitoring and process documentation: evolving methods for social research and development practice - cases and issues*, First draft, Centre for Development Studies, University of Swansea, Swansea.
- MOSSE, D., FARRINGTON, J., REW, A. (eds.), 1998, *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*, Routledge, London.
- PIROT, J.Y., MEYNELL, P.J., ELDER, D., 2000, *Ecosystem management: Lessons from around the world. A guide for Development and Conservation Practitioners*, IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK.
- PRAX, J.-Y., 2003, *Le Manuel du Knowledge Management*, Dunod, Paris.
- RAMSAR CONVENTION BUREAU, 2000, *Ramsar Handbooks for the wise use of wetlands*, Ramsar Convention Bureau, Gland, Switzerland.

Les performances des institutions de cogestion des aires protégées

Les leçons apprises du COGEREN au Congo

Jean-Claude NGUINGUIRI

Organisation Internationale des Bois Tropicaux

Les projets chargés de promouvoir la « bonne gouvernance » des aires protégées dans les pays d'Afrique centrale ont fait de la gestion participative leur cheval de bataille. Sur le plan de l'action, cela renvoie à la création de nouvelles institutions de gestion des ressources naturelles qui tirent leur légitimité des institutions préexistantes auxquelles elles s'ajoutent. Deux démarches ont été souvent privilégiées. La première procède par une offre d'innovation institutionnelle. La seconde privilégie l'émergence d'arrangements institutionnels à partir d'une logique de négociation. Les modèles d'organisation prescrits aux acteurs locaux dans le cadre de la première démarche se sont révélés peu performants et précaires. La seconde démarche, qui s'appuie sur une logique de renforcement des capacités des acteurs locaux à construire leurs propres systèmes des règles, à les appliquer et les adapter aux évolutions du contexte, est apparue comme une voie de secours face aux limites de la première démarche. Malgré toutes les précautions prises pour créer des conditions favorables à l'émergence des arrangements institutionnels souhaités, le problème de la pérennisation des institutions de cogestion se pose toujours avec acuité.

Dans cette contribution, nous nous proposons d'illustrer cette situation à travers le cas de figure présenté par le Comité de gestion des ressources naturelles du Parc national de Conkouati-Douli (COGEREN) au Congo. Le COGEREN est né à la suite d'un processus de médiation patrimoniale commencé et facilité avec l'appui du projet de conservation et d'utilisation durable de la réserve de faune de Conkouati. Dans un premier temps,

on présentera ce processus. Ensuite, nous essayerons de reconstruire la trajectoire suivie par cette organisation de cogestion. On remarquera, qu'en dépit des bonnes performances au cours des trois premières années, elle n'a pu survivre. Enfin, l'entrée par les « stratégies d'acteurs » sera privilégiée pour analyser les phénomènes sociaux et institutionnels qui ont accompagné cette dynamique.

Le COGEREN : une création institutionnelle redevable d'une médiation

Le processus qui a permis la création du COGEREN a débuté dans le cadre de la mise en œuvre du Programme de gestion et conservation des aires protégées du Congo (PROGECAP). Ce programme, financé par le Fonds pour l'environnement mondial (GEF), a été mis en œuvre entre 1994 et 1999. La réserve de faune de Conkouati figurait parmi les cinq aires protégées bénéficiaires de ce don du GEF au Congo. L'appui a été apporté aux sites sous la forme de projets exécutés par des attributaires. L'Union mondiale pour la nature (UICN) a été choisie pour mettre en œuvre « le projet Conkouati ».

La réserve de faune de Conkouati est située au sud-ouest du Congo. Elle a été créée en 1980 et couvrait une superficie de 300 000 hectares. Après plusieurs modifications de ses limites, elle est devenue en 1999 un Parc national d'une superficie de 504 905 hectares. Ce parc recèle une grande diversité d'habitats qui s'entremêlent de la zone côtière à l'intérieur des terres. On rencontre successivement, sur une distance de 70 km environ, les écosystèmes humides côtiers, une mosaïque de savanes et de forêts anthropiques, des lagunes, lacs et rivières, des mangroves, des forêts marécageuses, des raphiales et enfin la forêt dense du Mayombe. La diversité d'écosystèmes s'accompagne d'une variété biologique de la flore et de la faune. Conkouati est un centre d'endémisme floristique où l'on retrouve deux espèces de cafiers endémiques ainsi que de nombreux taxons uniques au Congo. La faune est extrêmement riche et diversifiée. On note la présence de l'éléphant d'Afrique, de l'hippopotame, du cobe Defassa, de la panthère, du serval, du mandrill, du moustac, du chimpanzé, du gorille, etc. La tortue luth et la tortue olive de Ridley viennent pondre sur les plages en saisons de pluie. Cependant, cette richesse biologique était menacée par l'exploitation forestière industrielle et le braconnage.

La densité de la population est très faible à Conkouati¹ : moins d'un habitant au km². Les besoins en protéines animales de la population

1. En 2005, la population a été estimée à 2 500 habitants.

locale peuvent donc être couverts sans compromettre l'avenir des ressources fauniques. La pression sur la faune vient principalement de la forte demande en viande de brousse sur les marchés de la ville portuaire de Pointe-Noire. Le suivi des échanges entre Conkouati et Pointe-Noire réalisé par le projet en 1996 a révélé qu'une part relativement importante de la viande de brousse vendue sur les marchés urbains vient de l'aire protégée. La chasse est pratiquée aussi bien par les populations autochtones d'ethnies Vili et Loumbou que par les migrants originaires d'autres régions du Congo. Elle demeure, en général, une activité secondaire chez les autochtones en raison de la pluriactivité qui caractérise les pratiques paysannes dans la région. Les migrants, par contre, présentent une tendance à la spécialisation ; ils s'adonnent principalement à la chasse ou la pêche. La compétition pour les ressources fauniques qui s'est établie entre la population autochtone et les migrants a été parfois à l'origine de conflits graves². En 1996, par exemple, les jeunes de Mpella, encouragés par le chef du village, ont incendié les habitations occupées par les chasseurs migrants à Loukagni en donnant comme motif le manque de respect aux chefs de lignages et le viol des règles locales d'accès aux ressources naturelles. En effet, chez les Vili et les Loumbou du littoral congolais, l'espace est subdivisé en territoires lignagers (*si likanda*) qui auraient été délimités et occupés par les génies tutélaires (*nkisi si*) des différents lignages. Ces génies sont les esprits divinisés des ancêtres du clan (Hagenbucher-Sacripanti, 1973). Selon cette perception, les fluctuations d'abondance des ressources naturelles dans ces différents territoires sont régulées par les génies. La rareté des pluies, les parties de pêche et de chasse bredouilles, de même que la famine qui en résulte, sont considérées comme des sanctions collectives. Les chefs de lignages (*fumu si*) veillent donc au respect des règles pour se concilier les génies. Ils contrôlent ainsi l'accès aux ressources naturelles dans leurs territoires respectifs.

Le statut d'aire protégée de Conkouati n'était que sur papier jusqu'au démarrage du projet en 1994. L'une des exigences faites au projet par le GEF a été d'associer les communautés locales à la gestion des ressources naturelles. En dépit de la légitimité d'une telle exigence, le contexte qui prévalait au démarrage du projet n'était pas très favorable à la poursuite de cet objectif, comme le rapporte Chatelain (1996), conseiller technique principal du projet :

« Les populations locales ont exprimé leur refus du projet de façon agressive, voire violente : remarques désobligeantes constantes, refus de saluer, menaces diverses et sérieuses de destruction de matériel, de véhi-

2. Les conflits et négociations autour des ressources naturelles entre autochtones et migrants dans cette région ont été analysés ailleurs. Voir Katz et Nguingiri (2000).

cules, et même de certaines menaces de mort orales, en dehors des barrières, des séquestrations et d'autres accusations de sorcellerie » (p.17).

L'hostilité manifestée par ces populations aux offres de projets de conservation avait déjà été relevée auparavant. Un an avant le démarrage du projet Konkouati, une mission chargée de formuler un projet de conservation et développement dans la périphérie de la réserve a été désagréablement surprise par l'attitude agressive des chefs de villages à Mpella et à Sialivakou. La participation des communautés locales au futur projet apparaissait ainsi hypothétique. Par conséquent, ce projet jugé à risque n'a pas été financé par l'agence de coopération qui avait commandé l'étude.

Il a fallu attendre la seconde année pour assister à la décrispation de la situation et à la participation des populations locales au projet. Selon Nguingiri et Bakala-Kiba (2001), le rejet et l'adhésion au projet ne sont que le reflet des stratégies d'acteurs. Ces stratégies ne sont pas figées ; elles ont évolué en fonction de la perception que les populations locales ont eu du projet, en général, et des contraintes nouvelles et des opportunités qui sont nées de l'action du projet, en particulier. Dans cette perspective, les chefs de lignage, « gérants » des territoires lignagers, appuyés par la majorité de la population autochtone, se sont opposés au projet parce qu'ils y voyaient avant tout un adversaire de plus dans la compétition pour l'accès et le contrôle de l'accès aux ressources naturelles. À l'inverse, l'adhésion au projet a été sous-tendue par la découverte de nouvelles opportunités et ressources de toute nature offertes par le projet.

La découverte de ces nouvelles ressources et opportunités a été favorisée par la campagne de communication menée par l'équipe du projet. Ces ressources qui n'apparaissent jusque-là qu'en filigrane, sont devenues de plus en plus concrètes à la suite du recrutement des éco-gardes parmi les jeunes sans emploi, du voyage d'étude au Zimbabwe organisé au profit de quatre personnes identifiées au sein de la population locale et du démarrage des activités d'appui aux initiatives économiques locales compatibles avec la gestion durable des ressources naturelles. Le champ couvert par ces ressources et ces opportunités va s'élargir avec la réalisation de l'étude des systèmes locaux de gestion des ressources naturelles (Nguingiri, 1996)³. Cette étude a fait évoluer l'image que les populations locales se faisaient du projet ; l'adversaire d'hier est devenu un allié. En cherchant à transcrire les modes locaux d'appropriation des terres et des ressources naturelles, y compris les règles d'accès, et à les consigner dans un rapport, le projet s'érige, aux yeux des autochtones, en allié contre les

3. J'ai été associé à la réalisation de cette étude comme consultant socio-anthropologue et ensuite à la facilitation du processus de négociation / médiation.

pratiques qui ont contribué à faire tomber en désuétude la « coutume ».

L'étude des systèmes locaux de gestion des ressources naturelles a révélé que l'accès à la terre et aux ressources naturelles est régulé par une diversité de règles dites traditionnelles qui coexistent avec le droit positif moderne. Le contrôle de l'accès aux ressources naturelles, par exemple, est reconnu aussi bien aux lignages par référence aux règles d'appropriation des différents territoires lignagers, qu'aux habitants des villages qui mettent en avant leur droit de regard sur les ressources de « leur forêt ». La gestion de ces mêmes espaces et ressources naturelles est aussi revendiquée par les services des Eaux et Forêts conformément à la législation forestière. Le tableau brossé par cette étude présente une situation complexe ; on observe non seulement une diversité de normes, mais celles-ci sont soumises fréquemment à des manipulations. Cette situation a favorisé l'émergence de nouveaux mécanismes de contrôle de l'accès aux ressources naturelles. Au lac Tchibinda, par exemple, la pratique du tutorat été imposée à tout nouveau pêcheur pour se faire accepter par les premiers. Au-delà des raisons évoquées, notamment la prévention des conflits, certains pêcheurs, n'ayant parfois aucune affiliation avec le lignage gérant du lac, se sont imposés par ce mécanisme de parrainage en véritables maîtres pour réguler non seulement l'usage des ressources halieutiques mais aussi la population des pêcheurs.

Pour concilier cette complexité avec la nécessité de gérer d'une manière durable les ressources naturelles avec la participation de tous les acteurs, il est apparu plus opératoire d'explorer de nouvelles approches de gestion participative permettant de gérer sur un même espace, le grand nombre d'acteurs, d'usages et d'intérêts souvent contradictoires. La gestion patrimoniale⁴, expérimentée à Madagascar et au Niger au cours des années 1990 (Weber, 2000; Babin et Bertrand, 1998), a été choisie pour orienter les activités du projet. Cette approche a pour but de permettre à un grand nombre de titulaires d'un patrimoine de garder le souci du long terme, de prendre conscience des multiples interdépendances entre acteurs et de se rencontrer pour discuter des mesures pour conserver ou augmenter ce patrimoine tout en tirant le plus d'avantages possibles. Ce choix a été justifié par le fait que la terre et les ressources naturelles apparaissaient à Conkouati comme un patrimoine avec un grand nombre de titulaires.

La mise en application de cette démarche ressemble plus à un art, même si certains auteurs⁵ proposent une série d'étapes par lesquelles passe la médiation patrimoniale. Dans le cas de Conkouati, le déroulement de la médiation a été organisé en cinq étapes : l'identification des

4. Voir de Montgolfier et Natali (1987).

5. Voir par exemple Weber (2000) et Borrini-Feyerabend *et al.* (2000).

parties prenantes, la préparation des parties prenantes à la négociation, la négociation des accords de gestion (système de gestion), la négociation d'une structure de gestion et la légitimation des accords.

La première étape a consisté à identifier les « parties prenantes », acteurs réellement impliqués dans l'objet de la médiation.

La seconde étape a été consacrée à la préparation des parties prenantes à la négociation. Il s'agissait, d'une part, de faire une analyse participative des tendances et, d'autre part, de préparer les parties prenantes à s'approprier le résultat des négociations. L'analyse des tendances a été faite au moyen du diagnostic participatif ; le but recherché a été d'amener les différents groupes d'acteurs à exprimer leur perception de la situation présente, de son évolution tout en mettant en relief les conséquences qu'aurait une prolongation de la tendance actuelle sur le sort des générations futures. La discussion sur le futur souhaitable a permis à chaque groupe d'avoir sa vision de l'avenir des ressources naturelles. Par la suite, à l'aide des techniques de communication sociale, le malentendu entre les différents groupes d'acteurs était analysé pour que chacun des groupes identifie ce qui l'oppose aux autres et se rende compte de l'importance pour tous de rechercher une solution aux problèmes identifiés par la négociation.

La troisième étape a été orientée vers la formulation des règles de gestion. Sur la base du diagnostic et du futur souhaitable, chaque groupe d'acteurs a été amené à établir des scénarios de moyen terme devant permettre d'atteindre les objectifs de long terme (ceux du souhaitable). Le zonage de la réserve est le premier accord obtenu. Il a été annexé à la charte validée au cours de l'étape 5 et consignée dans le plan d'aménagement de l'aire protégée.

La quatrième étape se rapportait à la mise en place d'une structure de gestion chargée de veiller à la mise en œuvre des accords négociés. Elle a été dénommée « Comité de gestion des ressources naturelles ». Ses objectifs et sa composition ont été débattus avec l'ensemble des parties prenantes en vue d'avoir une configuration issue de l'interaction entre acteurs. Le COGEREN regroupe les délégués des principales parties prenantes. Sa composition est la suivante : quatre délégués de l'administration chargée des aires protégées, un délégué de l'administration chargé de l'agriculture, un délégué pour chacune des sous-préfectures de Madingo-Kayes et de Nzambi, un délégué de la brigade des forêts de Madingo-Kayes, un délégué de chacune des ONG (ANZAS, HELP, WETUNA), un délégué du comité de sages de la sous-préfecture de Nzambi, vingt-quatre délégués pour l'ensemble des neuf villages concernés par le parc⁶. Les délégués des

6. Il s'agit des villages Ntiétié, Nzambi, Cotovindou, Ntandou-Ngoma, Ngoumbi, Mvandji, Loussala, Mpella et Syalivakou.

villages ont été désignés en tenant compte de la représentativité des différents groupes d'intérêts : lignages reconnus pour leur « droit » sur le contrôle de l'accès à la terre et aux ressources, différents groupes d'utilisateurs des ressources naturelles, acteurs impliqués dans les circuits de commercialisation, etc. La première réunion des 34 délégués a permis d'élire les membres du Comité de pilotage (organe exécutif) et du Comité d'arbitrage (organe de contrôle et de gestion des conflits).

La dernière étape est celle de la ritualisation et de la légitimation. Une cérémonie a été organisée le 8 mai 1999 pendant laquelle la procédure de négociation et les premiers résultats ont été entérinés par un agrément qui a fait l'objet aussi bien d'une validation formelle par la signature d'une charte de la cogestion, que d'une validation sociale à travers les rites de fertilité et les serments faits par les chefs de lignages.

Les quatre premières étapes ont été réalisées pendant une année environ. Cependant, en raison de la forte instabilité de l'environnement institutionnel au niveau national, la cérémonie de légitimation prévue en juin 1997 n'a été organisée qu'en mai 1999.

De la gloire à la déchéance : la trajectoire du COGEREN

La cérémonie de légitimation a eu lieu pendant que le projet Conkouati s'apprêtait à mettre fin à ses activités, en attendant le financement éventuel d'une seconde phase. Les effets du sevrage précoce du COGEREN ont été atténués grâce au dispositif d'accompagnement des membres du Comité de pilotage instauré au début de l'année 1998 par le projet. Un plan de travail biannuel avait été élaboré ; les activités planifiées étaient particulièrement orientées vers l'amélioration de la communication entre les parties prenantes et le renforcement de capacités des membres du Comité de pilotage. La visibilité de la structure de gestion a été le premier défi à relever. Au niveau local, la priorité a été accordée à la construction d'une maison abritant les bureaux du Comité de pilotage à Tandou Ngoma, village situé dans l'aire protégée. Cette activité avait aussi pour but de marquer la présence du COGEREN dans le paysage institutionnel local. Sur le plan national, l'accent a été mis sur sa reconnaissance administrative ; le 5 janvier 1999, le COGEREN a accédé au statut d'association à caractère économique et social à but non lucratif. Sur le plan régional, le COGEREN a adhéré au réseau des sites d'apprentissage de la cogestion dans les pays du Bassin du Congo. À ce titre, son président a participé à l'atelier régional d'échange d'expériences organisé en juin 1998 à Lomié dans la Réserve du Dja au Cameroun. La première

année a été couronnée de succès bien que le contexte politique à l'échelle nationale n'avait pas permis d'organiser la cérémonie de légitimation.

La seconde année a été abordée dans un contexte dominé par la fermeture du projet au cours du dernier trimestre de l'année 1999. En réaction au vide occasionné par le départ de l'équipe du projet, le COGEREN s'est positionné comme la structure la plus appropriée pour prendre momentanément la relève dans le souci de préserver les acquis. Un consensus semblait se dégager autour de ses nouvelles attributions, du moins jusqu'à l'arrivée d'un conservateur affecté par le gouvernement et des nouveaux projets. Cependant, les membres de l'équipe de pilotage avaient encore besoin d'appuis multiformes avant de voler de leurs propres ailes. Il a donc été envisagé de poursuivre l'appui à travers le projet régional de cogestion⁷. Le plan de travail biennuel a été révisé pour l'adapter à la nouvelle situation. Un programme d'appui au processus de cogestion des ressources naturelles a été élaboré. Il a été prévu de le mettre en œuvre à travers des microprojets. La mobilisation des financements devenait ainsi une nouvelle préoccupation. La première proposition de microprojet avait été soumise au financement du Programme régional de l'Afrique centrale pour l'environnement (CARPE). Le financement obtenu, près de 3 000 US\$, a été utilisé pour mener des campagnes de sensibilisation sur le zonage de l'aire protégée et le respect des engagements des parties prenantes.

Parallèlement, la cérémonie de légitimation a été organisée le 8 mai 1999. La charte portant sur la gestion des ressources naturelles de la réserve de Conkouati a été signée aussi bien par le Directeur régional de l'économie forestière au Kouilou pour le compte du ministère en charge des aires protégées que par le chef de Village Nzambi pour le compte des populations locales devant le Sous-Préfet de Nzambi qui a apposé aussi sa signature. Les attributions du COGEREN étaient dès lors bien définies : il est chargé de veiller à l'application de la charte et au respect du zonage, de conduire la négociation des accords spécifiques et de gérer les conflits. En août, le gouvernement procéda à la création officielle du parc national de Conkouati-Douli et au classement de celui-ci sur la base des limites ayant fait l'objet de négociations par toutes les parties prenantes. Malgré la fermeture du projet en fin 1999, le COGEREN est sur le chemin du succès.

À partir de 2000, le Comité de pilotage prend provisoirement les commandes de la gestion du parc national avec les moyens logistiques de l'ancien projet. Une seconde proposition de projet a été soumise au Comité UICN des Pays Bas. Le financement obtenu, près de 25 000 US\$, a été affecté à la mise en œuvre du programme d'appui au processus de

7. Un autre projet de l'UICN.

cogestion des ressources naturelles dans le parc national de Conkouati-Douli. Ce microprojet a été exécuté pendant un an, de juillet 2000 à juin 2001, avec l'aide d'une équipe technique d'appui constituée par une partie du personnel de l'ancien projet. Il a permis de conduire les négociations des accords spécifiques de gestion des tortues marines, des lamantins et du rotin, de maintenir la dynamique commencée par le projet et de redonner confiance aux communautés locales désespérées par la fermeture de ce projet.

Pendant la mise en œuvre du programme d'appui au processus de cogestion des ressources naturelles dans le parc, le cercle des partenaires du COGEREN s'est élargi avec l'arrivée sur le site d'un conseiller technique affecté par *Wildlife Conservation Society* (WCS), une organisation non gouvernementale américaine et d'un conservateur du parc. Le COGEREN a aussi procédé, en 2001, à la signature d'un protocole d'accord avec le projet régional d'appui à la Conférence sur les écosystèmes de forêts denses humides d'Afrique centrale (CEFDHAC) en relation avec son rôle exemplaire de forum d'acteurs. Il s'est attelé également à développer des activités en partenariat avec le programme régional des moyens d'existence durable dans la pêche mis en œuvre par la FAO. Avec l'appui de la CEFDHAC, un atelier national sur la cogestion des ressources naturelles a été organisé en février 2002 à Pointe-Noire. L'objectif de cet atelier a été d'identifier les leçons apprises de l'expérience de Conkouati en vue de les capitaliser dans la formulation des politiques de gestion des ressources naturelles au Congo et ailleurs. La réussite de cet événement qui a mobilisé une soixantaine de participants, représentant l'ensemble des parties prenantes, a permis au président du COGEREN de se positionner en véritable courtier en développement⁸ dans l'arène politique locale.

Quelques mois après l'atelier, le COGEREN n'avait plus le vent en poupe malgré l'annonce faite sur le démarrage imminent d'un projet communautaire destiné à l'amélioration des moyens d'existence des communautés de pêcheurs et la gestion participative de la zone marine du parc. Les déboires se sont multipliés ; parmi les plus spectaculaires, on peut citer le rejet par le conseiller technique et le conservateur du parc des résultats des négociations des accords spécifiques de gestion des tortues marines, des lamantins et du rotin. L'insuffisance des données biologiques est l'argument qui a été avancé pour remettre en cause le processus de négociation. Le conseiller technique, européen, et le conser-

8. Dans le sens où l'utilisent Biershenk, Chauveau et Olivier de Sardan (2000, p.7), à savoir « *des acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement* ».

vateur du parc, congolais – mais perçu comme migrant par les populations locales en raison de ses origines – se sont montrés très intransigeants. Leur attitude a non seulement provoqué une crise de confiance au sein du Comité de pilotage, mais apparaissait aussi, aux yeux des populations locales, comme un signal du retour à l'ancien système donné pour exclure les autres parties prenantes du processus de prise de décisions (Koumba Safou *et al.*, 2001). Le déficit de dialogue avec la population locale entretenu par le conseiller technique et son acolyte a laissé le champ libre à la rumeur. On accusait le WCS de compter sur les tortues marines, espèce phare chez les donateurs, pour drainer les fonds ; l'accord de gestion de cette espèce négocié avec l'appui du COGEREN, devenait ainsi gênant (Bakala Kiba et Diakanou Matongo, 2001). Il apparaît donc que les arguments techniques servaient surtout de couverture au conseiller technique et son collègue pour mettre en œuvre des stratégies de mobilisation de financements. Quoiqu'il en soit, la débâcle du COGEREN devenait irréversible. Le conseiller technique et le conservateur du Parc ont essayé de reprendre la barre en 2002, en procédant au renouvellement des membres du Comité de pilotage. Toutefois, la nouvelle équipe, accusée par les populations autochtones d'être taillée sur mesure, n'a pas fait l'objet d'un large consensus ; le nouveau président a été contesté en raison notamment de ses origines et de son implication dans le commerce de la viande de brousse. Originaire du sud de Pointe-Noire, le nouveau président s'est installé à Conkouati depuis bientôt une vingtaine d'années où il se livre à la collecte de la viande de brousse et des poissons d'eaux saumâtres qu'il revend à Pointe-Noire.

Le COGEREN dans le paysage institutionnel local

Les faibles performances du COGEREN ne sont pas liées seulement aux manœuvres tentées par le conseiller technique et le conservateur du Parc pour se débarrasser d'une organisation qui devenait concurrente, contrairement à la thèse défendue par Koumba Safou *et al.* (2001) et Chatelain *et al.* (2004). De même, il semble réducteur d'inscrire les bons résultats des trois premières années à l'actif du seul dispositif d'accompagnement des membres du Comité de pilotage mis en place par l'UICN. La trajectoire décrite par le COGEREN est surtout le produit des processus d'interactions entre institutions et des comportements stratégiques des acteurs. Dans cette perspective, il est nécessaire de restituer le COGEREN dans l'environnement institutionnel dans lequel il s'est développé, pour comprendre sa dynamique.

Le COGEREN, en tant qu'institution, représente un acteur collectif qui tire sa légitimité des institutions préexistantes, qui sont d'ailleurs ses membres, et avec lesquelles il coexiste. À cet égard, son fonctionnement est déterminé non seulement par les normes officielles consignées dans la charte, les statuts et le règlement intérieur, mais aussi grâce à l'incorporation de son président et ses collègues du Comité de pilotage dans les relations locales de pouvoir. Le président, en particulier, a usé aussi bien de sa casquette de Vili autochtone, de son appartenance au groupe de pêcheurs, acteurs dont les intérêts sont susceptibles d'être lésés par la cogestion. Il a également utilisé son insertion dans les réseaux de clientèle entretenus par les différents leaders des partis politiques pour composer avec les institutions traditionnelles locales, comme avec les associations politisées des ressortissants des villages riverains du parc, les ONG, les groupes d'utilisateurs des ressources naturelles, les autorités administratives locales, régionales et nationales, etc. Avec les chefs de lignages et les chefs de villages, il était obligé d'honorer leur confiance pour consolider son ancrage au niveau local tout en négociant une partie de leur pouvoir sur le contrôle de l'accès aux ressources naturelles. Le président ne manquait pas de manifester sa reconnaissance aux autorités traditionnelles, comme par exemple, en impliquant les médiateurs locaux recrutés parmi les chefs de villages dans l'équipe chargée de faciliter les négociations des accords de gestion des ressources naturelles. Les *per diem* payés aux médiateurs locaux pour leur contribution au microprojet s'inscrivaient plus, aux yeux des bénéficiaires, dans le registre de la réciprocité. Avec l'association Nzambi Solidarité développement (ANZAS), association à caractère politique des ressortissants de Conkouati résidents à Pointe-Noire, le président montrait qu'il est au service de cette association bien qu'il se serve, à son tour, de l'influence de certains membres de l'ANZAS dans l'arène politique nationale pour faire aboutir des dossiers administratifs, comme la demande de statut d'association adressée au Préfet. Les rapports de bon voisinage avec HELP, ONG chargée de la réinsertion des primates, ont été maintenus grâce au rôle qu'il a joué dans l'apaisement des relations souvent conflictuelles entre cette ONG et les populations locales. Dans ce contexte, la gestion au quotidien du COGEREN a été donc caractérisée par l'accommodement.

De ce point de vue, le COGEREN n'a pu se maintenir après la fermeture du projet UICN qu'au prix de compromis. Dans certains cas, le président et les autres membres du Comité de pilotage étaient obligés de faire plus de concessions. Dans d'autres cas, ils réussissaient à faire céder la partie adverse. Le conflit avec le Sous-Préfet de Nzambi à propos du site devant abriter les bureaux du Comité de pilotage est assez illustratif de ce deuxième cas de figure. En 1999, le Sous-Préfet qui était aussi secrétaire général de l'ANZAS s'est opposé au choix de Tandou Ngoma pour

abriter les bureaux du Comité de pilotage. Un autre site était proposé à Nzambi, le chef-lieu de la sous-préfecture. Toutefois, le président qui était chargé de superviser le chantier, n'a pas jugé utile d'arrêter les travaux de construction sur le premier site. À la suite de ce refus, des instructions ont été données aux agents de police pour procéder à son arrestation.

Après plusieurs offres de médiations faites par les autorités traditionnelles locales, le président a été libéré en fin de journée. Cet incident n'est pas passé sous silence. Au contraire, le président l'a exploité pour se donner des airs de martyr et attirer la sympathie de ceux, parmi la population locale, qui tardent encore à reconnaître son rôle de porteur de développement. Le Sous-Préfet, natif d'un village riverain du parc, a été la cible de menaces de toute nature proférées par la population locale. La décision du Sous-Préfet apparaissait comme un coup bas de plus pour empêcher le COGEREN de se doter d'un siège, pendant que l'ANZAS n'en disposait pas encore dans son fief politique. Le président de l'ANZAS, à l'époque Maire adjoint de la ville de Pointe-Noire, a été obligé d'intervenir personnellement pour régler ce conflit. Finalement, le COGEREN a été autorisé à construire son siège dans un village de son choix, conformément aux dispositions consignées dans ses statuts et son règlement intérieur.

Le conflit avec le Sous-Préfet pouvait bien conduire à la faillite du COGEREN, comme cela a été le cas avec la crise provoquée par le conseiller technique et le conservateur du parc. Dans chacun des deux cas, la sortie de crise a été étroitement liée à la capacité personnelle des membres du Comité de pilotage de réagir et d'entreprendre dans un environnement institutionnel incertain et fluctuant. À cet effet, l'accommodement qui caractérise la gestion au quotidien du COGEREN a été privilégié pour créer un environnement permettant aux leaders d'éviter les conflits avec les autres institutions. Dans le conflit avec le Sous-Préfet, par exemple, le président a pu tirer son épingle du jeu grâce à la mobilisation des différents réseaux sociaux dans lesquels il était inséré. Il a mis à profit ses relations avec le chef de terre et le chef de village Nzambi, y compris avec les jeunes de cette localité pour mettre le Sous-Préfet dans une position peu confortable. En jouant au martyr, il a renforcé son image d'acteur politique sur lequel chaque leader politique originaire de la région pouvait compter pour consolider son influence dans l'arène locale. Par conséquent, les règles régissant le COGEREN n'ont pas été les seules ressources mobilisées. Identité lignagère, identité politique et d'autres valeurs symboliques ont constitué des enjeux autour desquels il s'est appuyé pour prouver que le Sous-Préfet avait tort.

Face au conseiller technique et au conservateur du parc, les membres du Comité de pilotage et le président n'ont pas baissé les bras aussitôt

après le rejet des accords spécifiques de gestion des tortues marines, lamantins et rotin. Ils ont essayé pendant plus d'un an d'obtenir un compromis, de rechercher l'appui des leaders politiques regroupés dans l'ANZAS et d'autres alliés à l'échelle nationale, de pousser les partenaires à l'échelle sous-régionale à agir par solidarité, notamment en exposant les problèmes rencontrés à l'atelier organisé par le réseau cogestion à Maroua au Cameroun en décembre 2001. Au cours de cette période, ils n'ont cessé de contenir les attaques qui étaient orchestrées sur plusieurs fronts. Celles-ci étaient organisées soit sous la forme de dénigrement systématique des membres du Comité de pilotage, soit en les empêchant de mener leurs activités. À la veille de l'atelier national sur la cogestion en février 2002, par exemple, le conseiller technique et le conservateur du parc ont menacé de boycotter cet événement sous prétexte que la préparation était mauvaise. Le conservateur du parc avait aussi pris l'habitude de menacer d'interdiction toute activité dans le parc qui n'aurait pas reçu auparavant son accord. Aussi, le plan d'action communautaire et le microprojet financé par le projet régional de la FAO n'ont pu être formulés qu'à la suite des tractations parfois longues entre le président du Comité de pilotage d'une part, et le conseiller technique et le conservateur du parc, d'autre part.

Dans cette négociation marathon, l'essoufflement du président et des autres membres du Comité de pilotage a été progressif. Ils n'ont jeté l'éponge qu'à partir du moment où ils se sentaient abandonnés par les alliés habituels tant au niveau local qu'au niveau régional et international. Le consensus social autour du COGEREN exprimé au cours des trois dernières années ne devenait plus qu'une apparence. Les populations locales, très hétérogènes, avaient des avis partagés ; si certaines personnes étaient encore solidaires avec le président et certains membres de son équipe, d'autres attendaient impatiemment leur déchéance pour se lancer dans la compétition pour le contrôle de cette organisation. En effet, l'accès à la position de membre de Comité de pilotage, et surtout de président, devenait un signe d'ascension sociale et de prestige au fur et à mesure que les financements destinés à la mise en œuvre des microprojets étaient mobilisés. Le poste de président, en particulier, n'était pas à l'abri des convoitises. Le limogeage du président était souhaité également par certains membres du Comité du pilotage. On lui reprochait d'avoir fait du COGEREN son affaire personnelle en étant souvent à la fois au four et au moulin. Pendant l'atelier de février 2002, par exemple, il était en charge de la logistique, des invitations des participants, du règlement des factures, du paiement des *per diem* aux participants, etc. Ces délégués qui se sentaient relégués au second plan ont, à travers la rumeur et parfois la plaisanterie, contribué à ternir l'image du président auprès d'une partie de la population locale.

Affaiblie par des dissensions internes en 2002, l'association des ressortissants de Conkouati n'était pas en mesure d'infléchir les rapports de force au profit du COGEREN. De même, l'association Nature et Développement (AND), née de la dissidence au sein de l'ANZAS, était plus préoccupée par son implantation au niveau local. Aussi, les leaders des deux associations de ressortissants, ont préféré se joindre au conseiller technique et au conservateur du parc pour soigner leurs relations avec ces acteurs pertinents du nouveau dispositif de redistribution des ressources provenant de l'aide internationale. Le repositionnement tactique des membres de l'ANZAS en fonction du contexte et des ressources à mobiliser est une pratique courante dans la vie de l'association, comme l'a démontré Boukoulou (2003). La débâcle du COGEREN était au contraire perçue comme une opportunité à saisir par les leaders de chacune des deux associations pour avoir le monopole sur l'exécution des projets destinés aux communautés locales.

Au niveau régional, le réseau cogestion des ressources naturelles dans le bassin du Congo, lui-même en perte de vitesse, n'avait plus assez de ressources pour mener une campagne de lobbying au profit du COGEREN. L'initiative prise par Christian Chatelain, Marcel Taty et Grazia Borrini-Feyerabend⁹ (2004), de documenter l'expérience de Conkouati tout en prenant soin de mettre en cause l'action du conseiller technique et du conservateur du parc n'a eu que très peu d'effets, en dépit de la publication de leur document dans la série *Occasional Papers* de la Commission des politiques environnementales, économiques et sociales de l'UICN.

Conclusion

L'expérience du COGEREN a révélé que les bonnes et les mauvaises performances d'une institution de cogestion, plutôt que d'être déterminées par les seuls paramètres techniques et normatifs, sont les produits de confrontation des normes, des logiques et des règles de jeu des acteurs locaux. Par conséquent, sa dynamique n'est pas garantie une fois pour toute, dès lors que les accords ont été validés par toutes les parties prenantes. Cette lecture suscite des interrogations sur la pertinence de la

9. Les deux premiers auteurs ont été respectivement conseiller technique principal et directeur national du projet. Le troisième auteur était chef du programme de politiques sociales de l'UICN au siège et, à ce titre, était chargé d'accompagner techniquement le processus de cogestion à Conkouati.

légitimation et de la ritualisation dans la médiation patrimoniale. En principe, comme le souligne Weber (2000),

« le rituel, quel qu'il soit, inscrit l'agrément de très long terme dans l'ordre symbolique : par là, le rituel le rend inaliénable, non monétarisable et difficile à transgresser (p. 96). La légitimation est le mécanisme par lequel un agrément entre un nombre donné de personnes est accepté comme engageant l'ensemble des acteurs, présents et absents (p. 95) ».

À Conkouati, il est apparu que la ritualisation et la légitimation n'ont pas produit les effets attendus en dépit des dispositions prises pour garantir le succès de la cérémonie. La charte portant sur la cogestion n'engage pas le conservateur du parc nouvellement affecté, bien que celle-ci ait été signée par le directeur régional de l'économie forestière pour le compte de son administration de tutelle. Cette attitude avait fait l'objet d'hypothèses émises par les délégués des populations locales pendant les négociations. Celles-ci étaient fondées sur l'exemple offert par la cérémonie de lavement des mains par la classe politique à la fin de la conférence nationale en 1991. Ce rituel fort ayant un caractère sacrosaint a été transgressé dès 1993 à la suite des conflits armés. Les agents de l'État n'inspiraient donc pas confiance aux populations locales. C'est d'ailleurs pour cela qu'il a été convenu d'organiser la ritualisation au même moment que la légitimation des accords et de l'autorité de gestion en vue de rendre manifeste la dimension abstraite de la vision.

La suite du processus a montré que la ritualisation et la légitimation ne suffisent pas pour garantir le respect des engagements et des institutions de cogestion dans certains contextes. Il importe donc de rechercher d'autres moyens appropriés, tout en restant dans la logique du syncrétisme qui caractérise la cogestion des aires protégées. Dans cette perspective, il semble utile de concilier la légitimité revendiquée au niveau local et la légalité défendue par les agents de l'État. Sur le plan pratique, cela reviendrait à envisager une formalisation légale et juridique des institutions de cogestion après la ritualisation et légitimation. Dans le cas de Conkouati, par exemple, un arrêté ministériel qui entérine les engagements consignés dans la charte et l'institution du COGEREN aurait permis certainement de mettre le processus de cogestion à l'abri des diverses menaces. Toutefois, les normes prises isolément ne peuvent pas conditionner la trajectoire d'une institution de cogestion. Souvent, elles font l'objet de manipulations par les acteurs en présence en fonction des intérêts et des enjeux. La formalisation légale et juridique des institutions de cogestion est importante dans la mesure où elle permet aux leaders d'élargir l'arsenal des normes qu'ils peuvent mobiliser pour se ménager une marge de manœuvre en fonction des enjeux dans un environnement incertain et fluctuant.

Bibliographie

- BABIN, D., BERTRAND A., 1998, "Comment gérer le pluralisme : subsidiarité et médiation patrimoniale", *Unasylya*, n° 194, Vol. 49, pp. 19-25.
- BAKALA KIBA, A., DIAKANOU MATONGO, J.C., 2001, *Négociation des accords de gestion des tortues marines, des lianes et des lamantins*, Rapport des médiateurs, non publié, COGEREN, Pointe-Noire.
- BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.P., OLIVIER de SARDAN, J.P., 2000, "Les courtiers entre développement et État", in BIERSCHEK, T., CHAUVEAU, J.P., OLIVIER de SARDAN, J.P. (éds), *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, APAD - Khartala, Paris, pp. 5-42.
- BOUKOULOU, H., 2003, "Le double "je" des ONG environnementalistes d'Afrique centrale : le cas de l'ANZAS au Congo Brazzaville", *Bulletin de l'APAD*, n°26, *Gestion des ressources naturelles. Participations et médiations*, pp. 3-15.
- BORRINI-FEYERABEND, G., FARVAR, M.T., NGUINGUIRI, J.C., NDANGANG, V., 2000, *La gestion participative des ressources naturelles. Organisation, négociation et apprentissage par l'action*, Kasperek Verlag – GTZ et UICN, Heidelberg.
- CHATELAIN, C., 1996, *Les leçons de la difficile installation d'un projet de conservation –développement. La réserve de faune de Conkouati*, rapport non publié. PROGECAP Congo et UICN Gland.
- CHATELAIN, C., TATY, M., BORRINI-FEYERABEND, G., 2004, "Tchim Tchieto : Fierté de la cogestion", *CEESP Occasional Papers*, 2, The World Conservation Union, 76 p.
- HAGENBUCHER-SACRIPANTI, F., 1973, *Les fondements spirituels du pouvoir au royaume de Loango*, Mémoire n° 67, Orstom, Paris.
- KATZ, E., NGUINGUIRI, J.C., 2000, "Compétition pour les ressources au Kouilou (Congo)", in GILLON, Y., CHABOUD, C., BOUTRAIS, J., MULLON, C. (éds), *Du bon usage des ressources renouvelables*, Editions de l'IRD, Paris, pp. 187-198.
- KOUMBA SAFOU, G., TATY, M., MABIALA, N., DIAKANOU MATONGO, J.C., 2001, "Négociation des accords de gestion des ressources naturelles : l'expérience du COGEREN au Congo", *Bull. Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, 22, pp. 19-23.
- de MONGOLFIER, J., NATALI, J.M., 1987, *Le patrimoine du futur : des outils pour une gestion patrimoniale*, Economica, Paris.
- NGUINGUIRI, J.C., 1996, *La gestion des ressources naturelles dans la réserve de Conkouati*, Rapport non publié, UICN-PROGECAP/GEF Congo, Pointe-Noire.

- NGUINGUIRI, J.C., BAKALA-KIBA, A., 2001, "Jeu d'acteurs autour d'un projet de conservation : la participation cachée", *Bull. Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, 22, pp. 6-10.
- WEBER, J., 2000, "Pour une gestion sociale des ressources naturelles", in COMPAGNON, D., CONSTANTIN, F. (éds), *Administrer l'environnement en Afrique. Gestion communautaire, conservation et développement durable*, Karthala-IFRA, Paris-Nairobi, pp. 79-105.

TROISIÈME PARTIE

VALORISER POUR CONSERVER OU CONSERVER POUR VALORISER ?

Cette troisième partie interroge la place de la valorisation économique des ressources dans les démarches de conservation. La mise en valeur de la nature est-elle indispensable pour sa préservation ? Quelles incitations, quels instruments économiques doivent être mis en place en vue d'une gestion durable des ressources naturelles ? Qui gagne et qui perd ? La privatisation des ressources est-elle inéluctable ? Les textes proposés tentent de répondre à ces questions.

8

Quelle gouvernance de l'écotourisme en Namibie ?

Enjeux, acteurs et institutions

Renaud LAPEYRE

Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement
et le développement (C3ED)

Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines

En Namibie, le tourisme représente le 4^e secteur économique, contribuant en 2006 pour 3,7 % dans le PIB et 4,7 %¹ dans l'emploi total (WTTC, 2006). Cette performance n'est pas anecdotique dans ce pays, indépendant depuis 1990 après plus d'un siècle de colonisation et d'apartheid, où les inégalités sont très importantes et où 34,9 % de la population vit en dessous du seuil de 1 US\$ dollar par jour.

La Namibie (825 000 km²) est un pays extrêmement aride. Une très grande partie des terres se trouvent ainsi dans des zones désertiques et reçoivent moins de 300 mm de pluie par an. Avec un faible taux d'urbanisation (67 %² de la population en zone rurale en 2004), une population de 1,8 million d'habitants et une très faible densité (2,1 habitant/km²), la Namibie est caractérisée par l'abondance de ressources naturelles et ses paysages spectaculaires. Faune et flore variée et endémique, nombreux minéraux et importants stocks de poissons sont les atouts de ce pays.

Dans une logique commerciale de spécialisation, l'exploitation de ces avantages comparatifs doit mener à la valorisation des ressources pour lutter contre la pauvreté rurale. Dans ce contexte, la stratégie de promotion

1. Si l'on rajoute les activités liées en amont et en aval, le tourisme représente 17,7 % de l'emploi et 16 % du PIB (WTTC, 2006).

2. Chiffre UNICEF : cf. http://www.unicef.org/infobycountry/namibia_statistics.html

du tourisme de nature et de l'écotourisme révèle la nécessaire spécialisation du pays dans des processus qui incorporent des intrants naturels et culturels. Le tourisme doit permettre un développement durable qui valorise les actifs naturels et culturels pour les générations présentes sans compromettre la possibilité des futures générations d'en faire de même. Comme l'indiquent Huybers et Bennett (2003),

« l'environnement naturel est l'élément principal grâce auquel une destination de tourisme de nature, vue comme une entité, concurrence [et se démarque] les autres destinations régionales rivales. Le degré de compétitivité d'une destination de tourisme de nature dépend, de façon cruciale, de sa capacité à conserver la qualité de ses actifs naturels vis-à-vis des autres destinations » (p. 572, notre traduction)³.

Ceci démontre la nécessaire régulation des comportements des différents usagers des ressources et des opérateurs touristiques afin d'éviter des dégradations des éléments naturels et culturels et donc une baisse de compétitivité. Cette gouvernance, comprise comme la coordination d'acteurs opportunistes, aux intérêts parfois antagonistes, en vue d'atteindre un objectif élaboré collectivement, n'est pourtant pas évidente. Des institutions doivent émerger pour atteindre coopération et action collective. Notre propos se focalise ainsi sur l'émergence et la définition de ces institutions de régulation des ressources, des acteurs et des activités touristiques en zones rurales namibiennes.

Quels sont les arrangements institutionnels qui facilitent la valorisation du patrimoine naturel et culturel en zones rurales et quels sont leurs effets socio-économiques ? Qui doit réguler et ainsi éviter la surexploitation ? Qui doit valoriser le patrimoine naturel et culturel ? Le secteur privé *via* le jeu du marché ? Le secteur public, la communauté ? Tels sont les questionnements de recherche que nous tentons de traiter dans ce texte, à travers l'analyse du contexte national namibien et plus spécifiquement de notre étude de terrain dans la zone de Tsiseb au nord-ouest du pays. Nous laissons ici de côté l'étude du tourisme cynégétique, bien que créateur de revenus importants, pour focaliser notre attention sur le tourisme de nature.

Après avoir présenté notre cadre théorique d'analyse (typologie), nous présenterons le programme namibien de dévolution des droits aux communautés rurales. Enfin, nous montrerons comment ce programme a

3. Zhang et Jensen (2006) notent qu'à côté des dotations naturelles, la capacité hôtelière, le degré d'ouverture et le stock d'investissements directs sont des variables explicatives des flux touristiques.

modifié les conditions d'opération et de régulation des activités touristiques en zones rurales. Ainsi, nous analyserons le rôle des différents acteurs, État, communautés, secteur privé et ONG aux différentes échelles.

Contexte théorique : biens communs touristiques et institutions

L'activité touristique se base sur des actifs communs...

Le tourisme de nature est une activité définie comme une fonction de production qui incorpore des intrants (actifs naturels et culturels) et donne lieu à un output commercialisable sur le marché (Vail et Hultkrantz, 2000 ; Marcouiller, 1998). Les zones rurales namibiennes proposent de nombreux sites archéologiques, des cultures ethniques diverses mais aussi surtout une faune et flore abondante et endémique (éléphants du désert, rhinocéros noirs) dans des paysages spectaculaires et dramatiques (désert de dunes, désert de pierres). L'*output* créé est l'expérience que « consomment » les touristes par le biais des produits et *packages* touristiques (hôtels, circuits, excursions). Dès lors, le tourisme est une activité qui se base sur les éléments essentiels sous-jacents que sont les attractions culturelles et naturelles.

En zones rurales namibiennes les actifs naturels (et culturels) sont le plus souvent des ressources communes, utilisées conjointement par de nombreux acteurs locaux et extérieurs qui cherchent à extraire une rente⁴ de leur usage (Vail et Hultkrantz, 2000 ; Huybers et Bennett, 2003). Plus précisément, ces actifs naturels et culturels, intrants du tourisme, sont des biens communs complexes. Ils sont caractérisés par :

- des usages et des groupes d'utilisateurs multiples, superposés et potentiellement conflictuels ;
- la volatilité des usages et des arrangements institutionnels ;
- les différences entre les droits de propriété *de jure* et *de facto* (Selsky et Memon, 2000).

Ainsi, le bien commun touristique en zone rurale namibienne est caractérisé par les conditions de non-exclusion et de rivalité.

4. Ici, nous définissons la rente comme les montants financiers (ou équivalents si l'utilisation donne lieu à des bénéfices non financiers, par exemple une distribution de viande) perçus par les différents acteurs qui utilisent les ressources.

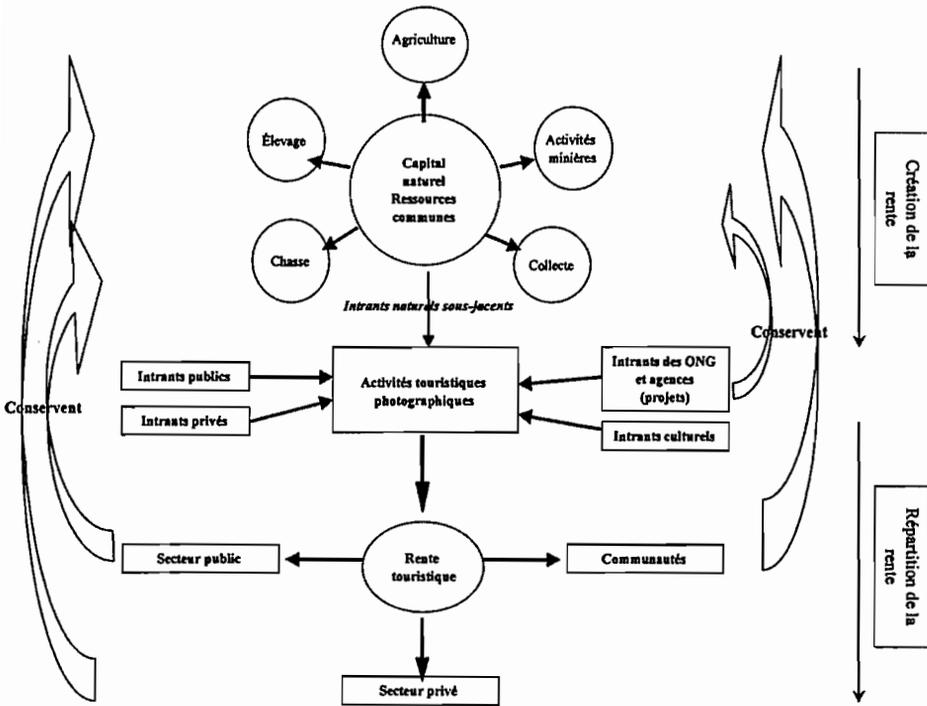
Tout d'abord, les droits fonciers en zones rurales sont incertains et empêchent des mécanismes d'exclusion. En effet le statut de la terre y est « communal »⁵ depuis l'indépendance. La propriété de la terre et des ressources est étatique et l'usage en est ouvert à tous les namubiens, notamment les populations antérieurement défavorisées afin d'améliorer leur situation économique et sociale. Par manque de moyens humains cependant, l'État régule peu ces terres. Il existe une confusion quant aux droits de propriété et d'usage dans ces zones et à l'allocation de ces droits⁶. L'insécurité foncière crée alors une situation de quasi libre-accès où chaque acteur peut facilement s'approprier des flux de ressources et accaparer une partie de la rente.

D'autre part, les intrants naturels du tourisme ont des usages rivaux que la figure 1 illustre. Les activités de tourisme de nature s'opposent à d'autres usages économiques (élevage, chasse, agriculture, mines, collecte de bois). La chasse d'un éléphant empêche les opérateurs touristiques de montrer cet éléphant à leurs clients qui souhaitent le photographier et réduit leur revenu. De même, un site touristique désigné restreint l'accès et le pâturage pour les bergers locaux. En associant ce capital naturel (intrants naturels sous-jacents), aux intrants culturels (peuples remarquables, coutumes, etc.), aux intrants publics (infrastructures routières, sécurité, santé, etc.) et privés (infrastructures hôtelières, etc.) et aux apports des ONG (programmes de conservation, financement de projets, etc.), les activités touristiques génèrent une rente qui doit être divisée entre les différents acteurs publics, privés et les communautés. De cette répartition dépendent aussi les incitations des acteurs à intégrer des objectifs de conservation des ressources communes (flèches remon-
tantes).

5. Nous gardons ce terme « communal » et non « communautaire » car il existe de nombreuses confusions et dans de nombreux cas, aucune organisation « communautaire » ne contrôle la terre. Il existe aussi des propriétés privées en zones rurales, mais ces terres en titre privé sont situées majoritairement dans le Sud. Au contraire, nous étudions ici le tourisme dans les régions du Nord-Ouest, où la terre est communale.

6. Dans ce contexte de terres « communales », il existe aussi des droits coutumiers, contrôlés par des autorités traditionnelles (chefs locaux).

Figure 1. Génération et appropriation de la rente touristique



...qu'il faut réguler

Accès libre et rivalité dans le bien commun créent des externalités. Un trop grand nombre de véhicules s'approchant d'un groupe de fauves réduit l'expérience de nature de chaque touriste. Un site archéologique de peintures bushmen trop fréquenté diminue le plaisir des visiteurs (externalités de congestion). De plus, ces externalités réduisent la qualité et la capacité reproductrice d'un site ou d'une ressource.

Les externalités créent des conflits d'usage du bien commun entre les différents acteurs qui suivent des stratégies opportunistes afin de s'accaparer une partie de la rente (ici les secteurs public et privé, et les communautés). Cette compétition pour la rente mène alors à la dissipation de celle-ci (Baland et Platteau, 1996) et à la tragédie des communs (Hardin, 1968). Seul un système de gouvernance peut réguler les relations concurrentielles entre acteurs aux intérêts divergents et permettre une utilisation durable des ressources.

Selon Williamson (2000), la gouvernance est « l'effort de définir un ordre, afin de limiter les conflits et permettre des gains mutuels » (p.599, notre traduction). Dans notre contexte, il s'agit de résoudre les situations conflictuelles afin de réduire les coûts de la régulation qui en découlent.

Pour réduire ces conflits et ces coûts, deux étapes sont nécessaires. Des droits de propriété doivent d'abord être définis pour clarifier et modifier la structure d'incitations des agents. Enfin, des arrangements institutionnels mettent en place des structures qui organisent le bien commun touristique.

Basée sur celle de Birner et Wittmer (2000), nous proposons une typologie des modes d'opération et de régulation des activités touristiques en zones communales⁷ en Afrique australe, avec une illustration par le cas étudié de la zone de Tsiseb en Namibie (tableau 1). Dans cette typologie, la nature des droits des communautés ainsi que la capacité institutionnelle de ces dernières sont les facteurs explicatifs des arrangements observés. Par capacité des communautés, nous entendons la possibilité d'un groupe de s'organiser afin de mettre en place une action collective, qui dépend de son organisation, de son homogénéité, de la présence d'un *leadership*, ainsi que du support d'une agence externe pour le lobbying et le soutien financier.

Tableau 1. Arrangements institutionnels pour la valorisation touristique des actifs naturels (Illustration au cas de Tsiseb en italique)

DROITS DE PROPRIÉTÉ DE LA COMMUNAUTÉ	CAPACITÉ DE LA COMMUNAUTÉ Réduite	CAPACITÉ DE LA COMMUNAUTÉ Élevée
Limités: <i>propriété publique</i>	A.1 Tourisme en régie (agence parapublique) ou Concession touristique étatique <i>Gestion touristique du Brandberg par le NHC (depuis mai 2005)</i>	B.1 Hybride : Co-management engageant communauté et secteur public <i>Gestion touristique du Brandberg par le NHC (en 2007?)</i>
Incertains: <i>confusion légale</i>	A.2 Opérations touristiques illégales <i>Conduite hors-piste, camping illégal dans la conservancy Tsiseb</i>	B.2 De facto : Opération et management communautaire <i>Association communautaire des guides du Brandberg (1995-2005)</i>
Sécurisés sur un site: <i>Droits communautaires localisés</i>	A.3 Hybride : Opération par le secteur privé sous contrat (partenariat) <i>Lodge sous contrat communauté-privé (à partir de 2003)</i>	B.3 Opération et management communautaire <i>Camping communautaire (UWC) (jusqu'en 2003)</i>

Dans ce cadre, nous étudierons d'abord les nouveaux régimes de propriété qui régissent la valorisation des actifs locaux dans les zones communales namibiennes. Nous verrons ensuite plus précisément les arrangements institutionnels qui organisent le tourisme dans ces zones.

7. Par là, nous excluons le cas des terres privées (et des communautés locales avoisinantes) qui donnent lieu à des arrangements différents.

Les règles du jeu : dévolution, programme CBNRM et régulation communautaire du tourisme dans la conservancy Tsiseb

Un programme national de délégation des droits sur le tourisme

La privatisation (allocation de droits individuels exclusifs et aliénables) n'est pas le résultat inévitable et efficace de l'évolution des régimes de propriété en vue de réduire les externalités. D'autres régimes de propriété et de régulation peuvent gouverner le bien commun et les activités touristiques associées. La littérature sur le management des ressources renouvelables (Ostrom, 1990 ; Baland et Platteau, 1996) démontre le rôle essentiel des communautés locales, pourvu que des droits clairs et définis sur les ressources leur soient délégués.

Ainsi, dans les années 1990, le gouvernement namibien doit-il à la fois répondre aux attentes de redistribution et de réforme foncière de la part des communautés rurales et aux volontés des institutions internationales et bailleurs de fonds (Banque mondiale, WWF, USAID) qui prônent la décentralisation et la valorisation de la biodiversité. Dès lors, dans deux documents ministériels (MET, 1995a ; MET, 1995b), le ministère de l'Environnement et du Tourisme (MET) préconise la dévolution de droits de propriété sur la faune et les actifs touristiques aux communautés vivant dans les aires communales. Elles auraient le droit d'utiliser et de bénéficier des ressources fauniques et d'activités touristiques entreprises sur leur territoire. Dans les deux cas, la communauté aurait la possibilité d'utiliser elle-même commercialement les actifs ou pourrait alors signer un contrat avec le secteur privé qui utiliserait ce droit à sa place en échange de redevances.

La loi « *Nature Conservation Amendment Act* » de 1996 officialise cette volonté et lui donne force légale. Les communautés en zones communales peuvent se faire enregistrer en « *conservancies* »⁸. Pour cela, elles doivent définir une liste de membres, des frontières précises, élire des représentants, élaborer et voter une constitution de la *conservancy*. Celle-ci stipule les rôles des acteurs respectifs, les règles des élections et les directives pour le *design* des régulations de préservation et d'utilisation des ressources sur le territoire. Une fois ces conditions remplies, la *conservancy* obtient des droits d'utilisation commerciale (et donc sur les flux de revenus associés) sur la faune et le tourisme. Concernant la faune, la *conservancy* peut chasser les espèces non protégées et obtenir des

8. Une *conservancy* est une entité légale qui gère une unité géographique et prend la charge de la conservation et de la valorisation (avec des limites non négligeables).

quotas sur d'autres espèces. Elle peut aussi traiter avec des opérateurs privés de chasse pour leur transférer, à titre onéreux, les quotas sur les trophées et les animaux. Des redevances sont alors versées sur un fonds communautaire.

Concernant le tourisme (photographique), la *conservancy* peut obtenir un droit d'occupation commerciale (*right of leasehold* - ROL) d'un site (géographique) où elle peut entreprendre une activité touristique, comme un camping, un *lodge*, un restaurant, des tours guidés, etc. Ce droit lui est conféré par un bureau foncier régional depuis la loi de 2002⁹. La *conservancy* peut aussi transférer ce droit (ROL) à un opérateur privé de tourisme qui va entreprendre à sa place l'activité et lui verser des redevances.

Ainsi, la communauté gère le patrimoine commun du territoire et met en place des régulations pour contrôler les usages faits par les différents acteurs. Des lois successives depuis 1995, émerge en zones communales namibiennes un régime de propriété commune, certes conditionnel, qui permet de déléguer la gestion et l'utilisation des ressources naturelles aux communautés rurales.

Malgré certaines limites (voir *infra*), l'État namibien contrôle ce programme de dévolution (nommé « CBNRM », *Community-Based Natural Resource Management*), pose les cadres légaux et supporte la formation et la gestion des *conservancies*. De plus, il est un partenaire indispensable et crédible pour coordonner les différentes ONG et agences qui soutiennent la conservation et le développement rural. En mars 2006, le nombre de *conservancies* s'élevait à 44, représentant plus de 100 000 personnes et plus de 100 000 km², soit 13 % du territoire.

Nous allons voir maintenant comment s'organise concrètement une de ces *conservancies*, la *conservancy* de Tsiseb, au nord-ouest de la Namibie dans la région du Damaraland.

Gouvernance communautaire du patrimoine de Tsiseb

La zone de Tsiseb inclut 2 000 personnes. Le plus gros village de la zone est Uis Myn (1 200 habitants), où opérait jusqu'en 1990 une mine d'étain, qui représentait le plus gros employeur de la région. On constate aujourd'hui un chômage de plus 50 %, surtout parmi les jeunes. L'aridité de la zone, qui autorise seulement des élevages de subsistance de chèvres, et le manque d'activités alternatives font du tourisme un secteur très important pour l'emploi et les revenus générés. Le patrimoine naturel et

9. *Communal Land Act n°5 of 2002.*

culturel de la zone est très prometteur. La montagne du Brandberg présente des vestiges archéologiques et des peintures rupestres bushmen réputées dans le monde entier. D'autre part, les paysages spectaculaires du Damaraland sont peuplés d'une faune abondante et particulièrement rare. Les girafes, zèbres de montagnes, mais surtout les éléphants du désert et les rhinocéros noirs (espèce inscrite à l'annexe I de la Convention CITES) sont autant d'attractions touristiques.

La *conservancy* de Tsiseb a été officiellement enregistrée en 2001 par le MET. Les membres ont élu un comité de la *conservancy*, qui se réunit tous les trois mois et gère les intérêts de la communauté. Ce comité de 24 personnes (dont deux représentants des autorités coutumières) représente toutes les affinités des membres puisqu'il inclut des représentants élus dans chacune des sous-zones de la *conservancy*. Les frontières ont été décidées en accord avec les communautés voisines, et une constitution a été votée afin de définir les rôles de chacun et de mettre en place les institutions de gouvernance du territoire. Chaque année, tous les membres de la *conservancy*, environ 300 adultes, se réunissent lors de l'assemblée générale annuelle et évaluent les avancées de la *conservancy*. Les représentants siégeant au comité présentent les comptes, les réalisations, les revenus générés. De même, le budget de l'année suivante est discuté et voté.

Soutenue par des ONG (RISE, WWF) et par le MET, la *conservancy* a élaboré, comme prévu dans la loi de 1996, et en concertation avec tous ses membres et les acteurs concernés, trois types de plans de gestion et d'aménagement du territoire :

– *le plan de zonage*. Ce plan, élaboré de façon concertative, énonce les différentes zones et les usages correspondants auxquels on donnera priorité. Par exemple une zone est réservée au tourisme, une autre à la chasse, et encore une autre au pâturage ;

– *le plan de gestion et d'utilisation des ressources naturelles*. Ce plan définit les rôles de tous les acteurs concernés par la valorisation et conservation des ressources naturelles sur le territoire. Il définit des règles claires d'utilisation des actifs et proscrit un certain nombre d'activités illégales. Dans chaque zone déterminée, ce plan donne les usages autorisés et interdits et stipule les droits d'accès ;

– *le plan de gestion du tourisme*. Ce plan définit les rôles de chacun dans le contrôle des activités touristiques, énonce les zones où les opérations peuvent avoir lieu et élabore des règles et une éthique de ces activités. Ce plan de gestion des activités touristiques stipule des points importants suivants pour la gouvernance dans la zone :

- tous les titres d'occupation (ROL) doivent être au nom de la *conservancy*, cette dernière décidant de leur transfert ou non à des opérateurs extérieurs. Aucun opérateur privé ne peut obtenir directement un ROL. Il doit passer obligatoirement par la *conservancy* qui lui transfère son droit ;

- les opérations touristiques entreprises dans la *conservancy* doivent être coordonnées avec les autres sources de revenus afin d'éviter les conflits ;

- les revenus générés par les activités touristiques sont versés dans un fonds communautaire. Ce revenu sera utilisé selon le plan budgétaire voté par les membres de la *conservancy* pendant l'assemblée générale annuelle ;

- le comité élu de la *conservancy* se réserve le droit de sélectionner les opérateurs de tourisme entreprenant sur le territoire, sur des principes de mérite et d'éthique.

Ainsi, les actifs naturels, propriété commune (conditionnelle) de la *conservancy*, sont régulés par les différentes normes formelles et informelles définies dans ces différents plans d'aménagement. Sept gardes communautaires sont rétribués pour patrouiller et contrôler les activités d'usage. Ils doivent éviter le braconnage et faire respecter les règles d'entrée et d'usage dans chacune des zones. Annuellement, un comptage de la faune est effectué en partenariat avec le MET et les ONG afin d'évaluer les évolutions et résultats écologiques de la régulation communautaire.

Il semble cependant que trois éléments limitent la capacité des communautés à contrôler et gérer le tourisme ainsi qu'à capter et distribuer la rente touristique.

Tout d'abord, la législation en place est incomplète et fragmentée (Jones, 2003). Les lois de 1996 et de 2002 ne sécurisent pas parfaitement la propriété des communautés dans les zones communales. Les *conservancies* n'ont que des droits d'utilisation et d'usage (usufruit) conditionnels et localisés et non des droits d'aliénation. Les droits d'exclusion sont de même très incertains. Les chefs traditionnels continuent à avoir juridiction sur l'allocation de droits coutumiers. Ainsi ils allouent librement aux éleveurs locaux des droits de pâturage sur le territoire dont ils ont le contrôle de chefferie. Les *conservancies* ne peuvent légalement interdire à des bergers locaux d'amener paître leurs bêtes dans un site pourtant démarqué pour une activité touristique. La loi ne reconnaissant pas les droits de *propriété* de groupe, le plan de zonation n'est qu'indicatif et consultatif. À Tiseb, le site de la rivière Ugab, lieu de rassemblement des éléphants du désert, où sont opérés un *lodge* et un camping, est en même temps une zone riche en végétaux particulièrement appréciés par le bétail. Comme l'indique le manager de la *conservancy*¹⁰, « il y [a] un conflit entre les fermiers et la *conservancy* car le (...) site est situé dans une zone de bons pâturages et les fermiers [veulent] savoir ce qu'il va advenir de leur bétail » (notre traduction). Ainsi, les éleveurs vivant dans des villages à

10. Eric Xaweb, interview dans WILD Working Paper Series, 17/03/03, et interviews de l'auteur dans les villages de Gaus et Ugab, mercredi 25 mai 2005.

5 km du site amènent leurs bêtes, sans que les managers ne puissent prendre une action légale. De même, la *conservancy* ne peut empêcher d'autres opérateurs privés ou des touristes de pénétrer dans des zones désignées pour un usage exclusif. Des pancartes sont érigées pour restreindre l'accès et démarquer des aires exclusives, mais celles-ci n'ont aucune force légale. La Constitution namibienne stipule en effet que les zones communales sont pour l'usage de tous les namibiens. Ce droit constitutionnel d'accès limite toute exclusion et donc le contrôle des activités touristiques par la *conservancy* de Tsiseb (cadran A.2 [capacité réduite/droits incertains] du tableau 1) De même, la montagne Brandberg, site archéologique et naturel de première importance, est déclarée monument national (propriété publique) depuis 1951. L'État a cependant peu de moyens financiers pour y contrôler les flux touristiques et aucun droit n'a été délégué à la *conservancy* pour réguler cette zone. Ceci réduit le pouvoir de gestion du patrimoine naturel et culturel par les communautés rurales. Il manque en fait un document national, clair et applicable légalement, qui définirait les régulations concernant les activités touristiques en zones communales (*tourism policy*) et le rôle de chacun des acteurs dans le contrôle.

Deuxièmement, la gouvernance du tourisme dans la *conservancy* Tsiseb semble en réalité moins démocratique et participative qu'il n'y paraît sur les textes. Nos résultats d'interviews montrent que les acteurs ruraux qui sont aux marges de la *conservancy* participent peu aux activités de celle-ci. Ils considèrent ne pas bénéficier de la *conservancy*, en particulier des retombées du tourisme. Il semble ainsi que ces dernières soient restreintes à un petit cercle d'individus actifs et intégrés dans les associations communautaires de tourisme (guides, coopérative d'artisanat) et aux salariés des hôtels.

Enfin, la *conservancy* Tsiseb, est très dépendante du soutien des ministères (comme le MET) et des ONG et bailleurs de fonds (WWF, USAID, Dfid, Union européenne). La communauté est ainsi au centre d'une nébuleuse institutionnelle, dominée par les experts et financée grâce aux agences internationales, ce qui réduit son autonomie dans la gouvernance du tourisme sur son territoire.

Organisation et appropriation des activités touristiques à Tsiseb : management privé, communautaire et hybride

Nous reprenons ici notre cadre analytique (tableau 1) qui présente les différents arrangements institutionnels possibles (et leur évolution) pour réguler et valoriser les ressources communes.

Les entreprises communautaires : un tourisme « pro-pauvre » ?

Dans la *conservancy*, existent plusieurs entreprises communautaires de tourisme, nommées CBTE (*Community-Based Tourism Entreprise*), possédées et gérées totalement par des membres de la communauté (cadres B.2 et B.3 [capacité élevée/droits incertains ou sécurisés] du tableau 1). Toutes ces CBTE dans la *conservancy* de Tsiseb bénéficient du support financier et logistique de l'association namibienne NACOBTA (*Namibia Community-based Tourism Association*) qui finance les infrastructures et le marketing des projets, organise des ateliers de formation au secteur touristique, fournit une assistance et des conseils pour la gestion de ces entreprises communautaires rurales. Dans ces cas, les groupes en charge de l'opération touristique sont, au moins au début, organisés et supportés (capacité élevée).

– L'association de guides « *Daureb Mountain Guides* » (DMG) : créée depuis 1995, elle regroupe selon les saisons une quinzaine de guides locaux qui accompagnent les touristes dans la montagne Brandberg afin de leur faire visiter les peintures rupestres, les restes archéologiques et les diverses attractions naturelles. Ces guides proviennent de différentes fermes et villages de la *conservancy*. Ils se sont regroupés en association et ont élu un comité qui assure la gestion des opérations et des revenus dérivés. Du fait de la capacité limitée de l'État à contrôler ce site, pourtant déclaré monument national depuis 1951, l'association, a *de facto* la possibilité de s'approprier le site et donc la rente (cadre B.2 [capacité élevée/droits incertains]). Jusqu'en mai 2005, les touristes payent les droits d'entrée et de guides à une réceptionniste qui place les fonds sur le compte de l'association. À la fin de son service, chaque guide obtient son revenu en fonction du nombre de tours effectués. Chaque année, et selon la survenance d'événements, les guides se réunissent pour discuter des problèmes d'organisation et financiers. En 2004, 6 000 touristes ont visité la montagne. L'association DMG a généré des revenus pour 15 guides avec un revenu mensuel moyen de 1 038 N\$ et une moyenne de 6 personnes, par guide, dépendantes de ce revenu du tourisme¹¹.

– Le camping communautaire de la rivière Ugab (UWC) : jusqu'en 2003, le site de la rivière était utilisé commercialement comme un camping communautaire. La *conservancy*, en possession d'un droit sécurisé d'usufruit (ROL), engageait directement un manager et des salariés afin de gérer l'opération au jour le jour (cadre B.3 [capacité élevée/droits sécurisés]). Les revenus générés étaient placés sur le fonds

11. Données d'enquêtes de l'auteur (avril-juin 2005). 1 Euro = 9 N\$. Le salaire moyen national est de 500 N\$.

de la *conservancy* et finançaient les salaires et la maintenance des infrastructures, souvent endommagées par les éléphants. Plusieurs formules de management ont été mises en place pour la gestion du site. Des managers extérieurs ont été contractés pour apporter leur savoir-faire dans le secteur du tourisme. Puis, un manager local, membre de la communauté, a été nommé manager du camping communautaire. Dans tous les cas, le résultat ne fut pas concluant, puisque le site était mal maintenu et géré et que les tour-opérateurs et touristes fréquentaient peu le camping, pourtant placé dans un lieu idéal. Les revenus tirés de l'opération étaient minimes, couvrant seulement les frais et n'autorisant aucune redistribution aux membres de la *conservancy*.

De nombreux problèmes sont survenus dans la gestion des *CBTE*. Le camping a dégagé de faibles revenus du fait de la maintenance négligée et de nombreux problèmes de personnel (insubordination, alcool, vols). De son côté, l'association des guides a connu des tensions internes pour la répartition des revenus. Des fonds ont été dérobés et le caractère associatif a laissé place aux stratégies individuelles des guides (la capacité du groupe s'est réduite). Les sentiers menant aux peintures n'ont pas été maintenus en bon état et les archéologues et experts ont livré leurs inquiétudes quant à la durabilité du site.

Le manque d'efficacité économique, les conflits intra-communautaires et l'absence d'une stratégie de conservation des ressources ont amené les experts, archéologues, responsables des bailleurs de fonds et des ONG (NACOBTA et WWF en tête) à repenser leurs stratégies de soutien au développement rural par le tourisme. La capacité des communautés à valoriser et réguler les actifs naturels est remise en doute. L'évolution de la régulation du tourisme à Tsiseb depuis 2003 est ainsi révélatrice d'un nouveau paradigme dans la gouvernance des actifs naturels et culturels en zones communales en Namibie. Que ce soit par la réintroduction mixte (partielle) d'un contrôle étatique ou l'appel au secteur privé et la contractualisation, de nouvelles formes et arrangements institutionnels hybrides apparaissent.

*Réappropriation partielle du site de la montagne Brandberg :
Vers une organisation hybride publique*

Depuis mai 2005, le *National Heritage Council of Namibia* (NHC), au sein du ministère de la Culture, contrôle l'opération touristique dans le Brandberg. Les droits d'entrée et de tours guidés dans la montagne et pour les peintures rupestres ne sont plus collectés par l'association DMG mais par des guichetiers rémunérés par le ministère. Les guides n'ont plus de pouvoir de décision sur l'activité. Suivant notre typologie, nous

passons du cadran B.2 ([capacité élevée/droits incertains]) au cadran A.1 ([capacité réduite/droits limités]). L'association est juste contractualisée par le ministère qui lui sous-traite l'opération en contrepartie d'un pourcentage des recettes. En 2005/2006, l'association touchait 50% des revenus générés par le site¹², qu'elle doit répartir entre ses membres (guides). De fait, l'État capte une part très importante de la rente et les communautés sont en quelque sorte expropriées. Comme énoncé par une représentante de la *conservancy*, « *maintenant, c'est un projet possédé par l'État* »¹³.

En réaffirmant ses droits sur le site, le NHC a suivi l'avis d'experts archéologues et de responsables d'ONG qui jugeaient que l'association DMG n'était plus un bon garant de la préservation du site. Les comportements parfois non professionnels de certains guides et un doute persistant sur la protection des peintures, ont conduit le NHC à se réapproprier les actifs pour faire respecter des normes de gouvernance bien plus strictes. Un manager de site (externe à la communauté) a ainsi été engagé pour contrôler l'opération des activités touristiques.

Ce processus a engendré des conflits au niveau local. Les guides ressentent cette décision comme une expropriation de la rente et regrettent le caractère unilatéral de la mise en œuvre, comme l'illustre un guide local :

« Ces gens du NMC sont venus nous voir avec des contrats, ils ne nous consultent pas sur ces contrats, et ils veulent juste que nous les signions [...]. Ils veulent faire les choses depuis Windhoek. Ils ne souhaitent pas laisser les communautés manager au niveau local ».

Un processus de renégociation est néanmoins entrepris depuis fin 2005. Le NHC consulte l'association DMG et les autres parties prenantes afin de mettre en œuvre un accord multi-acteurs. La situation évolue vers un nouvel arrangement, hybride, de co-management (cadran B.1 [capacité élevée/droits limités]) avec une participation des communautés locales, une définition plus claire du rôle de chacun des acteurs et une répartition plus équitable de la rente entre état et communauté. Cette évolution est lente mais elle permettra, si elle aboutit, une mobilisation optimale des capacités au niveau local et national.

12. Certes les guides ne paient plus de réceptionnistes (pris en charge par le ministère) mais les prévisions de revenus avec ce nouvel arrangement ne sont pas favorables aux guides. Selon le NHC, en 2006, 65 112 N\$ ont été distribués à environ 15 guides sur un an, ce qui représente environ 362 N\$ par guide par mois...

13. Interview Adelma /Uises, vice-présidente de la *Conservancy* Tsiseb, lundi 30 Mai 2005, Uis, Région Erongo.

Externalisation et contractualisation du site naturel de la rivière Ugab

Un autre arrangement semble émerger pour réduire les conflits et les coûts associés aux projets touristiques strictement communautaires. Jusqu'en 2003 le site naturel de la rivière Ugab était possédé et géré par la communauté (voir *supra* : entreprise UWC, cadran B.3 ([capacité élevée/droits sécurisés])). Cette CBTE opérait l'activité de tourisme et accueillait les visiteurs. Du fait de problèmes récurrents liés à l'incapacité de la *conservancy* à gérer ce type de projet, en août 2002, sous l'influence de l'association NACOBTA et de WWF, un appel d'offre (*tender process*) est lancé pour contractualiser le site. L'idée est d'attirer un investisseur privé qui construirait un *lodge* sur le site et prendrait en charge la gestion du camping, avec un certain degré d'exclusivité d'usage. La *conservancy* lui transfère son droit d'occupation (ROL) accordé par le ministère des Terres. En contrepartie, l'opérateur privé verse des redevances et un loyer de la terre. Cet arrangement hybride privé (cadran A.3 ([capacité réduite/droits sécurisés])) est aussi nommé « *joint-venture* » (J.V). Ainsi, en novembre 2002, les investisseurs intéressés déposent leur dossier. Une équipe d'évaluation, composée d'experts de KPMG, de WWF, des *conservancies*, de la NACOBTA, note les propositions et conseille la *conservancy* de Tiseb dans son choix d'un partenaire. Brandberg White Lady Lodge CC est choisi et en mars 2003, les deux co-contractants (communauté et secteur privé) signent un accord.

Ce dernier stipule les droits et obligations de chacune des parties. La *conservancy* de Tiseb doit faire respecter l'exclusivité du site transféré et d'une zone plus large de développement exclusif. De son côté, l'opérateur privé s'engage à mener une évaluation d'impact environnemental avant la construction du *lodge*. L'opérateur doit aussi respecter les régulations de la *conservancy* et celles stipulées dans le contrat. Par exemple, il n'a aucun droit d'ériger des clôtures autour du site ou de fermer une route pour son usage exclusif. Surtout, l'opérateur privé s'engage à verser chaque mois un pourcentage (8 %) de son chiffre d'affaire mensuel, avec un minimum annuel garanti de 250 000 N\$. De même, il s'engage à employer en priorité, si la compétence existe, des habitants locaux et à les former à des postes à responsabilités.

Le contrat est signé pour une durée de 10 ans renouvelable au cours de laquelle la *conservancy* transfère son ROL à son partenaire. Un comité paritaire de gestion est composé de membres des deux parties et résout tous les conflits en lien avec l'application et le respect des clauses du contrat. À la fin de la durée de l'accord, toutes les infrastructures (actifs immobiliers) deviennent la propriété de la *conservancy*.

Depuis la signature du contrat (2003) et jusqu'en juin 2006, environ 600 000 N\$ ont été versés sur le fonds de la communauté. Cependant, des

conflits ont éclaté entre la communauté et le propriétaire privé du *lodge* qui n'effectue pas les paiements de façon exacte (plus de 150 000 N\$ sont encore dus à la communauté). Ce type d'arrangement reste encore déséquilibré et n'élimine pas les conflits. De fait, la *conservancy* est en position de faiblesse pour négocier ce type de contrats (elle est impatiente et sa capacité est plutôt limitée dans ce domaine). Des éléments institutionnels additionnels doivent émerger pour compléter la gouvernance et mieux réguler les relations entre secteur privé et communautés rurales en zones communales.

Conclusion

En milieu aride, où élevage et agriculture sont des opportunités économiques très faibles, le secteur touristique est essentiel dans la stratégie de lutte contre la pauvreté rurale et représente un secteur pourvoyeur d'emplois formels et informels. Dans ce texte, nous avons montré les rôles changeants et parfois contradictoires de l'État dans le secteur du tourisme. Afin d'éviter l'utilisation déraisonnée des ressources naturelles communes, de nouvelles frontières de l'État doivent ainsi être pensées.

Face à la capacité limitée de ce dernier à contrôler les activités en zones rurales, ONG, opérateurs privés et communautés sont devenus les acteurs centraux de la gouvernance décentralisée. Le gouvernement délègue des droits d'utilisation aux communautés locales et encourage l'investissement privé pour une solution « *win-win* ». Cependant, dans un contexte de rivalité, d'imperfections informationnelles et d'insécurité foncière en zones rurales, le marché ne peut coordonner efficacement tour-opérateurs, communautés, entrepreneurs et autorités locales. La profusion institutionnelle et la fragmentation d'un cadre législatif pas assez précis favorisent les comportements opportunistes de captation. Les populations locales sont le plus souvent démunies face au pouvoir de négociation du secteur privé. « Conseillées » par les experts et souhaitant coûte que coûte générer des revenus, elles acceptent des contrats déséquilibrés.

Dès lors, l'État namibien se doit de recentrer son action pour limiter les stratégies opportunistes, protéger les communautés défavorisées et réguler l'usage des actifs naturels, sans néanmoins réduire les incitations privées à valoriser ces ressources et créer des richesses indispensables. Il doit compléter et approfondir la législation pour sécuriser et faire respecter les droits de propriété en zones rurales. À la lumière du modèle sud-africain des CPA (*Common-property Association*) qui instaure une

vraie tenure de groupe, exclusive et aliénable, une possibilité serait d'accorder aux communautés rurales namibiennes des droits exclusifs non conditionnels sur la terre et les ressources. D'autre part, l'État doit imposer une loi nationale sur le tourisme (*tourism policy*), réaffirmer son rôle face à la grande influence des agences et ONG internationales et imposer sa coordination. Face à la variabilité de l'accès aux fonds de l'aide, le gouvernement et le ministère de l'Environnement et du Tourisme devront s'affirmer comme les garants d'un soutien stable aux communautés locales. Ils devront résoudre les conflits de temporalité entre les ONG, qui souhaitent avoir des résultats visibles rapidement, et les communautés, dont la capacité de gestion est longue et difficile à développer. Entre actions décentralisées et mise sous tutelle du secteur, il existe un continuum d'arrangements institutionnels hybrides qui réduisent les conflits entre acteurs du secteur touristique, pour la préservation de l'environnement et une répartition équitable pour les communautés.

Bibliographie

- BALAND, J.M, PLATTEAU, J.P., 1996, *Halting Degradations of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?*, Clarendon Press, Oxford.
- BIRNER, R., WITTMER, H., 2000, "Co-Management of Natural Resources: A transaction Cost Economic Approach to Determine the Efficient Boundary of the State", *Proceedings of International Symposium of New Institutional Economics*, 22-24 September 2000, Tübingen, Germany.
- HARDIN, G., 1968, "The Tragedy of the Commons", *Science*, vol. 162, Issue 3859, pp. 1243-1248.
- HUYBERS, T., BENNETT, J., 2003, "Inter-firm cooperation at nature-based tourism destinations", *Journal of Socio-Economics*, 32, pp. 571-587.
- JONES, B.T.B., 2003, "Policy, institutions and practice. The impact of Namibian CBNRM policy and legislation on rural livelihoods", *WILD Project Working paper*, 25, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek.
- MARCOUILLER, D.W., 1998, "Environmental resources as latent primary factors of production in tourism: the case of forest-based commercial recreation", *Tourism Economics*, 4 (2), pp. 131-145.
- MET, 1995a, *Wildlife, Management, Utilisation and Tourism in Communal Areas*, Policy Document, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek.

- MET, 1995b, *Promotion of Community-based Tourism*, Policy Document, Ministry of Environment and Tourism, Windhoek.
- OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- SELSKY, J.W., MEMON, P.A., 2000, "Emergent Commons: Local Responses in Complex Common-Pool Resources Systems", Unpublished paper presented at *8th Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP)*, Bloomington, IN, June 1-4.
- VAIL, D., HULTKRANTZ, L., 2000, "Property rights and sustainable nature tourism: adaptation and mal-adaptation in Dalarna (Sweden) and Maine (USA)", *Ecological Economics*, 35, pp. 223-242.
- WILLIAMSON, O.E., 2000, "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, pp. 595-613.
- WTTC, 2006, *Namibia. The Impact of Travel and Tourism on Jobs and the Economy*, World Travel & Tourism Council, London.
- ZHANG, J., JENSEN, C., 2006, "Comparative Advantages. Explaining Tourism Flows", *Annals of Tourism Research*, Vol. 34, 1, pp. 223-243.

La mise en œuvre des Parcs nationaux du Gabon

Défis et opportunités dans un contexte de lutte contre la pauvreté

Omer NTOUGOU NDOUTOUME
Conseil National des Parcs Nationaux – Gabon

Le Gabon : un pays forestier avec une exceptionnelle biodiversité

La superficie du Gabon est de 26,77 millions d'hectares. La forêt couvre plus de 85 % de cette superficie – 23 millions d'hectares de forêt dont 21 millions d'hectares de forêt dense (Christy *et al.*, 2003, p. 39). Plus du tiers de la forêt gabonaise reste dans un état primaire. La flore et la faune du Gabon sont extrêmement riches avec un taux d'endémisme élevé. Du point de vue floristique, on considère que cette région est l'une des plus riches de toute l'Afrique tropicale en nombre d'espèces par unité de surface, avec de 6 000 à 10 000 espèces d'arbres (Letouzey, 1968). La faune ne compte pas moins de 180 espèces de mammifères dont 19 espèces de primates, avec d'importantes populations comprenant 35 000 gorilles (30 % de la population mondiale) et 64 000 chimpanzés (35 % de la population mondiale) tandis que la population d'éléphants est, avec 74 000 individus estimés (11 % de la population mondiale), l'une des plus importantes et stables d'Afrique. Pour d'autres espèces moins connues, le Gabon est un véritable refuge, particulièrement le Colobe noir (probablement 70 % de la population mondiale) et le Mandrill (également 70 % de la population mondiale). L'avifaune compte plus de 680 espèces d'oiseaux sur les 1 300 vivant en Afrique centrale (Christy *et al.*, 2003, p. 60). La présence de nombreux reptiles et des différentes tortues marines contribue également à la richesse faunique du Gabon.

Également riche en ressources minières et pétrolières, le Gabon n'a pas, jusqu'à la fin des années 1980, ressenti le besoin de développer son potentiel écotouristique.

Depuis le milieu des années 1990 cependant, le gouvernement a pris conscience de l'apport en devises que pouvait constituer le développement de l'industrie touristique. En effet, le pays se trouve en phase de transition économique. Le déclin des industries minières et pétrolières et la baisse de l'exploitation du bois, due à la volonté du pays de protéger ses ressources forestières, ont conduit les autorités gabonaises à explorer des voies de diversification de l'économie.

Le tourisme figure à présent en bonne place dans les priorités de l'agenda de développement national. L'objectif est de permettre à cette industrie de renflouer l'économie nationale et de contribuer à la conservation du potentiel en richesses naturelles que renferme le pays. Le pays accueillerait environ 3 000 touristes par an pour un chiffre d'affaires annuel évalué à 13 milliards de Francs CFA. Mais, cette dernière estimation, la seule disponible, correspond au montant des services rendus par les infrastructures hôtelières. Or ces infrastructures n'accueillent pas que des touristes, et encore moins des écotouristes. Toujours selon la même méthode, le nombre de personnes travaillant dans les hôtels (personnel d'accueil, ménagères, etc.) serait d'environ 1 500, soit un contenu en emploi d'une personne pour deux touristes (Ministère de la Planification, 2005).

Le Gabon est le pays africain le mieux classé en ce qui concerne l'Index de durabilité environnementale (ESI) (Esty *et al.*, 2005, p.23). C'est le pays africain qui a le plus de chance de conserver sa biodiversité à court et moyen terme. Cela ne signifie pas que le Gabon est sans problèmes. Comme pays en voie de développement, le véritable défi consiste dans la capacité qu'il aura à gérer la pression humaine sur les ressources naturelles dans le futur.

Cette communication présente la première expérience de tourisme communautaire réalisée dans le pays. La démarche adoptée par le projet a été celle du « *pro-poor tourism* », ou PPT¹. Cette approche définit le tourisme comme instrument de développement. Elle met les populations défavorisées au centre de la problématique du tourisme, avec l'objectif affiché de faire reculer la pauvreté. Le but du PPT est d'accroître les bénéfices des communautés pauvres qui se situent dans les zones touristiques. Il consiste, d'une part, à mieux intégrer le touriste dans le milieu qu'il visite et à lui faire comprendre son impact et son rôle dans le développement de ces sociétés. D'autre part, le PPT considère le tourisme comme un élément important de l'économie locale, qui vise à améliorer le niveau de vie des villages impliqués.

1. Pour plus d'informations : www.propoortourism.org.uk

Nous commencerons par présenter le projet pilote, puis les principes de base qui ont été adoptés pour sa mise en place. Nous exposerons ensuite les activités qui ont été réalisées, puis nous montrerons comment ces activités ont fait évoluer la situation du tourisme dans la zone concernée, principalement l'offre touristique et l'implication des communautés dans cette activité. Enfin, nous exposerons les principales difficultés et limites communautaires et institutionnelles, le bilan et les perspectives ouvertes par ce projet.

Un projet pilote de tourisme communautaire dans le sud-ouest du pays

La création de 13 parcs nationaux en 2002 par le Gabon a ouvert, dès lors, des possibilités économiques nouvelles aux populations des zones rurales. Plusieurs de ces parcs sont à vocation touristique et scientifique. L'intention politique clairement affichée par les autorités est alors de développer l'écotourisme, c'est-à-dire une forme de tourisme qui préserve l'environnement, tout en développant l'économie régionale et locale au profit des populations rurales².

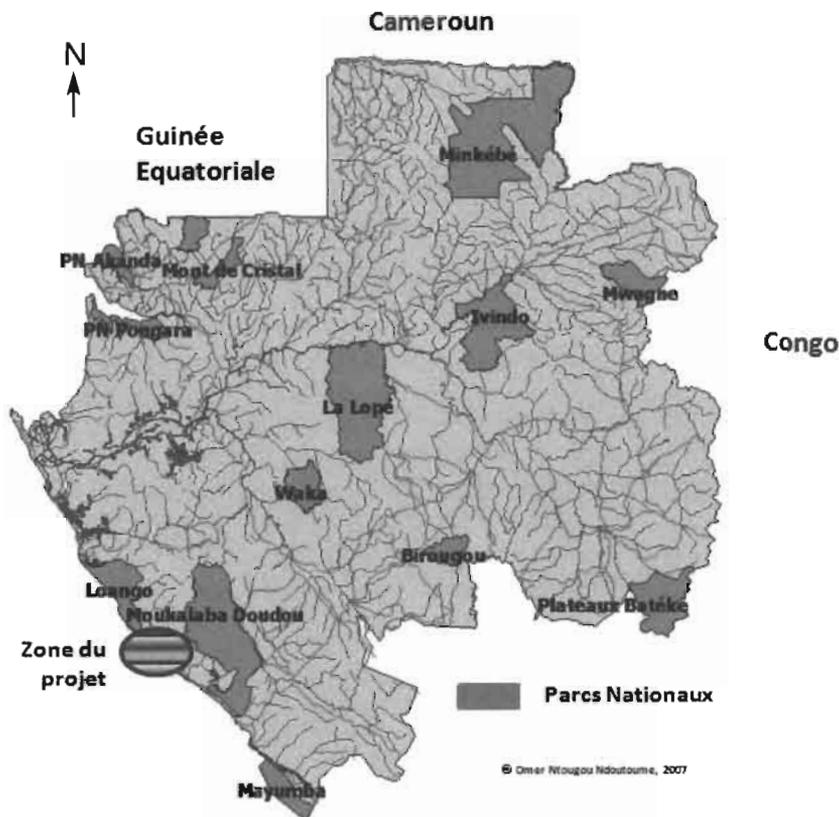
En 2003, l'Union européenne a accordé au gouvernement gabonais le financement d'un projet pilote baptisé « Programme sectoriel de valorisation des aires protégées (PSVAP)³ ». Ce projet avait pour objectif, dans sa composante « tourisme communautaire » de :

- mettre en place un modèle de tourisme permettant aux populations de développer leur savoir-faire et de participer directement à l'évolution et à l'exploitation des parcs nationaux, en possédant et en gérant des opérations touristiques ou des activités dans des secteurs associés ;
- faire comprendre aux populations les enjeux des parcs grâce à leur participation directe ;
- d'amener ces populations à acquérir les connaissances et les capacités professionnelles nécessaires pour négocier des contrats de partenariat avec le secteur privé et/ou se faire employer dans le secteur privé dans de bonnes conditions, sur la base de l'expérience acquise dans le secteur communautaire.

2. Tel que le définit *The International Ecotourism Society*, l'écotourisme implique une responsabilisation du voyageur qui participera à protéger l'environnement et favoriser le bien-être de la population locale (Christ *et al.*, p.8).

3. Programme FED 8 ACP GA 009 – Convention de Financement n°6378/GA.

Carte 1. Localisation de la zone d'exécution de la composante « tourisme communautaire » du projet



De fait, il était question par ce projet de contribuer au développement de la communauté, par la mise en place d'entreprises communautaires qui seraient de véritables outils de développement, de protection de l'environnement et de valorisation de la culture locale, et non de simples sources de revenus pour les populations locales.

Principes de base adoptés pour le projet pilote

Une expérience novatrice de tourisme communautaire dans la périphérie de deux parcs nationaux

La région de Gamba, au sud-ouest du Gabon, couvre une zone qui condense 9 000 habitants urbains et ruraux. Elle est dotée de deux nouveaux parcs nationaux – Loango et Moukalaba-Doudou – qui recouvrent une zone d'une immense biodiversité. Les deux parcs nationaux sont composés d'une mosaïque de forêts tropicales, de savanes et de superbes plages au sable blanc le long de la côte Atlantique.

Sette Cama est cependant une bourgade située à 40 km de la ville de Gamba, au sud du parc national de Loango. Au bout de quarante ans d'exploitation pétrolière dans la région, une grande partie de ses habitants vit encore sans eau potable ni électricité. Le niveau de scolarité dépasse rarement le primaire dans le village et l'accès aux soins médicaux et à l'emploi est problématique. Les populations locales sont réduites au rang d'assistées, dépendantes de dons et de rentes provenant des grandes compagnies pétrolières et des autorités gouvernementales.

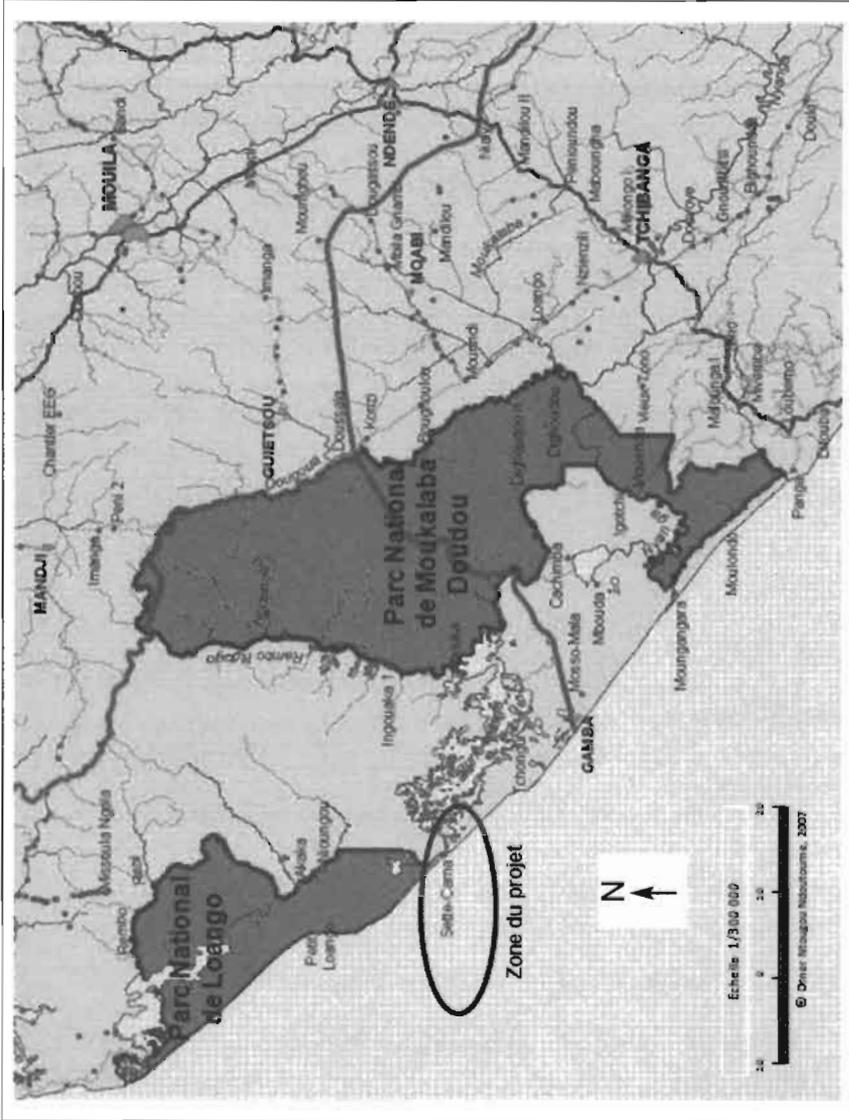
La création d'un modèle écotouristique de calibre mondiale offrant une expérience de grande qualité sur tout le réseau gabonais de parcs nationaux aurait des conséquences d'une portée considérable. Nous citons déjà :

- faire du Gabon une destination écotouristique principale sur le plan international ;
- élargir les possibilités d'investissement international dans le secteur touristique du Gabon ;
- créer un modèle national de tourisme, de calibre mondial, faisant progresser à la fois la protection de l'environnement et un développement communautaire durable.

Le tourisme comme instrument de développement

Par contraste avec le tourisme conventionnel qui place la destination au centre de ses préoccupations, le « *pro-poor tourism* », ou PPT, place l'organisation et l'ingéniosité des communautés pauvres au centre de ses préoccupations (développement local, amélioration des capacités et du niveau de vie). La planification ainsi générée place la stratégie au niveau des acteurs locaux, car les institutions locales et villageoises sont la base d'une approche concertée (OECD, 2002, p.66). Les préoccupations envi-

Carte 2. Alentours de la zone du projet



ronnementales sont également présentes, dans la mesure où un environnement dégradé nuit à la qualité de la vie de la communauté et aux chances d'attirer de nouveaux touristes.

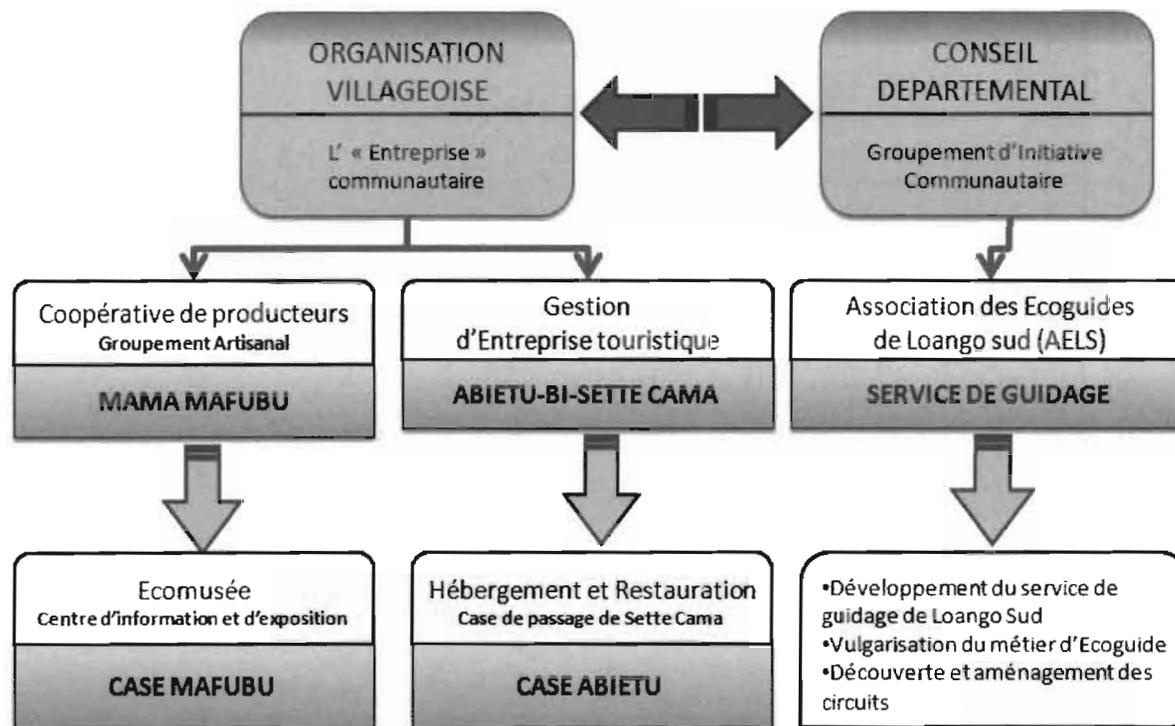
Dans son organisation, le tourisme communautaire est bien adapté au PPT car il permet à tout un village de participer à l'activité touristique et d'en bénéficier. Dans le contexte du projet, et après diagnostic des problèmes de la zone de Sette Cama, la pauvreté a été considérée dans son sens financier et matériel, mais également comme déficit en savoir-faire professionnel, décisionnel, organisationnel, et en capacité à communiquer.

Orientations générales

La participation maximale du village à tous les niveaux décisionnels et opérationnels, a été considérée comme un facteur déterminant. Le projet recherchait en effet l'intéressement de tous les habitants (hommes et femmes, jeunes et vieux) aux bénéfices du tourisme, directement en travaillant dans des activités touristiques ou indirectement par des investissements dans une caisse villageoise, pour des projets bénéficiant à la communauté dans son ensemble. Le tourisme est une activité qui ne doit pas supplanter les activités existantes, mais les compléter et, dans la mesure du possible, les mettre en valeur.

Après l'inventaire du potentiel touristique et la localisation de la structure d'hébergement à exploiter, la première approche a consisté à présenter ces opportunités au village afin de l'amener à s'y intéresser, à y réfléchir et à donner son avis et les conditions de sa participation. L'idée a été ensuite de faire comprendre aux villageois qu'ils pouvaient se prendre en charge eux-mêmes, en créant leurs propres emplois basés sur leur savoir-faire existant, ajouté à des formations qui leur seraient dispensées par le projet. La participation et la responsabilité de chaque villageois ont été recherchées. Il était en effet important que les participants locaux soient acteurs du processus, si on voulait le rendre effectif (OECD, 2002, p. 222).

Figure 1. « L'entreprise » communautaire



© Omer Ntougou Ndoutoume, 2007

Activités réalisées

Le projet s'est attelé à assurer :

- la mise en place de « l'entreprise communautaire » avec toutes les activités liées à un séjour touristique ;
- la formation : écocguides, hôtellerie et restauration, valorisation de l'artisanat, réservations, accueil, organisation de séjours touristiques, gestion et comptabilité de base, etc. ;
- le développement institutionnel et l'établissement de partenariats entre tous les acteurs du processus ;
- l'appropriation de l'activité par les acteurs locaux.

La mise en place d'une « entreprise communautaire »

Afin de surmonter le scepticisme des villageois sur les bénéfices qu'ils pouvaient tirer de cette forme de tourisme, le projet a commencé par valoriser le savoir-faire des femmes qui fabriquaient des nattes en *pandanus*, produit traditionnel par excellence. Il s'agissait jusque là d'un passe-temps pour les veilles femmes, qui confectionnaient ces nattes comme cadeaux de mariage. Le *pandanus* est une matière première renouvelable dont l'utilisation modérée ne menace pas l'équilibre environnemental. Après avoir vendu quelques nattes à des visiteurs et au projet, les femmes ont commencé à accorder leur confiance au processus. Elles ont alors accepté de valoriser leur savoir-faire pour le tourisme, en améliorant la qualité des finitions de leurs produits et en confectionnant également des sets de table. Elles se sont regroupées dans une coopérative de producteurs baptisée « Mama Mafubu ».

Actuellement, une ONG locale, Ibonga, spécialisée jusqu'à présent dans l'éducation environnementale, assure la vente des produits de la coopérative « Mama Mafubu » dans une case d'artisanat qui vient d'être construite à cet effet par le projet à l'aéroport de Gamba. Cette case est baptisée « case Mafubu ».

Développement des capacités professionnelles

Des formations dans plusieurs métiers de base du tourisme ont été dispensées, avec pour objectifs :

- d'assurer aux villageois la capacité de participer activement au tourisme ;

- d’assurer aux opérateurs touristiques la possibilité de recruter localement du personnel compétent ;

- d’assurer aux touristes un service de qualité sur toute la chaîne.

Une formation d’écoguides a été dispensée à une vingtaine d’habitants des villages de la zone de Gamba et une formation hôtelière de base à une quinzaine d’habitants de Sette Cama. La formation d’écoguides était la première formation officielle de ce genre au Gabon. Elle a été dispensée sous la supervision de l’École nationale des eaux et forêts (ENEF).

La formation hôtelière était expérimentale. Elle avait pour objectif :

- d’éveiller l’intérêt des populations villageoises pour le travail dans le domaine de l’hôtellerie (accueil, hébergement, restauration, gestion, mise en place et suivi de la qualité) ;

- de donner aux participants les connaissances de base nécessaires pour faciliter leur recrutement dans le secteur privé touristique ou communautaire ;

- de déterminer les méthodes convenant le mieux à la formation hôtelière continue des populations villageoises ;

- former des jeunes gabonais afin qu’ils assurent les formations futures.

Développement des capacités de gestion et d’accueil des touristes : création d’une entreprise communautaire

Suite à de nombreuses concertations avec les communautés villageoises, une entreprise d’écotourisme communautaire a été créée à Sette Cama. L’entreprise consistait en services d’hébergement, de restauration et de guidage des touristes à Sette Cama, dans ses alentours et au sud du parc national de Loango.

Le conseil départemental a été associé au projet et a mis à disposition la case de passage de Sette Cama, dans le cadre d’un partenariat avec la communauté. La case de passage a été restaurée et a permis de mettre en place à peu de frais un hébergement touristique de six chambres pouvant accueillir jusqu’à douze personnes, autour duquel se sont organisés les autres services fournis par la communauté.

La première année (2003), la case a fonctionné de manière expérimentale, avec deux ménagères, deux cuisinières, un guide et beaucoup d’aide de la part du projet PSVAP. Grâce aux formations professionnelles programmées à partir de 2004, il a été possible d’accueillir davantage de clients et l’aide du projet a été moins nécessaire, car la case a pu disposer de 3 équipes de 2 guides, et des groupes de femmes qui pouvaient se relayer pour faire la cuisine et le ménage.

La cuisine et le guidage ont considérablement valorisé le savoir-faire

traditionnel et l'ont adapté aux besoins du tourisme local. Pendant la formation, les futures restauratrices ont appris la ponctualité des heures de repas, comment mettre la table, servir et desservir, comment équilibrer les menus et comment expliquer les plats locaux aux touristes.

Les écocuides ont acquis des connaissances scientifiques sur la faune et la flore et enrichi leurs connaissances traditionnelles de la forêt. Ils ont également appris l'éthique de l'écotourisme (protection de la nature, respect des cultures locales, comportement envers les touristes), les techniques d'encadrement de groupe, de présentation des informations et de secourisme.

L'existence de l'entreprise communautaire leur a permis de mettre immédiatement en pratique ces nouveaux savoir-faire et de gagner leur vie sans avoir à attendre l'arrivée d'opérateurs privés à même de les embaucher. Du point de vue institutionnel, l'expérience est également intéressante car elle a permis de tester un partenariat fructueux entre la communauté et le secteur public, concernant l'exploitation de la case de passage.

Développement du pouvoir de décision : création d'un comité villageois

Afin de développer les capacités décisionnelles et organisationnelles et de disposer d'une institution représentative des affaires touristiques au niveau du village, un comité villageois a été élu. Son rôle consistait à :

- représenter les intérêts du village en matière de tourisme ;
- servir d'interlocuteur avec les différents partenaires et agents extérieurs ;
- informer le village et organiser des concertations villageoises ;
- gérer les questions directement liées au tourisme communautaire ;
- gérer une caisse villageoise rassemblant certains bénéficiaires du tourisme au profit de tous les habitants.

Le comité était composé d'un président, d'un représentant de chaque corps de métier touristique (guides, hébergement, restauration, artisanat) et de trois membres représentant les institutions associées de près au village : la brigade de faune de Sette Cama⁴, les projets du secteur, l'assemblée départementale.

Comme la population est relativement peu nombreuse (environ 120 personnes), il a été possible d'inviter toute la communauté à participer au projet et à s'efforcer d'en faire bénéficier toute la population. La gestion de l'écotourisme communautaire et la participation à ses activités

4. Direction de la faune et la chasse du ministère de l'Économie forestière.

ont été ouvertes à tous, et la communauté a été encouragée à s'organiser de manière à maximiser la participation et la distribution des retombées.

Ressources touristiques

Il est difficile d'imaginer un autre lieu sur terre où il est possible d'observer le sous-bois d'une forêt vierge tropicale foisonnante de faune, dont deux des plus grands singes – le gorille des plaines et le chimpanzé, ainsi qu'une quantité de plus petites espèces de primates ; pour ensuite porter son regard le long des plages lointaines qui s'étendent sur toute la côte du Gabon, des deux côtés, puis d'observer d'autres grands mammifères singuliers comme l'éléphant de forêt, le buffle de forêt, les potamo-chères (sangliers sauvages) et les trois espèces de crocodiles vivant dans les lagunes...un habitat très différent des lieux où se trouvent généralement ces animaux.

Des comportements fauniques inhabituels peuvent être constatés, ceux des hippopotames, des crocodiles du Nil dans les vagues océanes, et des gorilles près des plages (Christ *et al.*, 2004, p.20). En outre, en certaines saisons, il est souvent possible d'apercevoir les baleines à bosse émerger non loin de la côte, ainsi que d'observer les tortues-luth menacées venir à terre pour la ponte de leurs œufs fragiles.

Les atouts de Sette Cama sont principalement :

- sa position à l'entrée sud du parc national de Loango ;
- la beauté d'un environnement naturel intact offrant une mosaïque de beaux paysages, composée d'écosystèmes variés et abritant une biodiversité exceptionnelle ;
 - la possibilité de vision d'animaux en forêt, en savane, en lagune, en rivière, en mer et sur la plage ;
 - la richesse des milieux aquatiques (pêche sportive) ;
 - la culture locale : le savoir-faire artisanal des vieilles femmes, les danses traditionnelles, la cuisine locale, le mode de vie des villages et campements (cases en matériaux locaux, pirogues en bois, plantations) ;
 - la bonne connaissance de la lagune attenante par les piroguiers et de la forêt par les guides et d'autres habitants du village, leur capacité à pister les animaux, et leur envie de partager leurs connaissances avec les visiteurs.

Situation du tourisme en 2003 à Sette Cama (situation avant-projet)

En 2003, la situation à Sette Cama se résumait ainsi :

L'offre touristique

L'offre touristique existante était limitée : deux opérateurs touristiques privés, un gabonais et un expatrié, pratiquaient la pêche sportive comme activité principale et le tourisme de nature comme activité secondaire. La fréquentation touristique était principalement liée à l'existence d'une saison de pêche. Les hôtels étaient fermés en saison sèche, excepté sur demande. Les prix pratiqués par les deux opérateurs étaient très similaires. L'un des principaux produits de tourisme de nature consistait à emmener les touristes en voiture le long de la plage. Il y avait également des promenades en forêt guidées par des personnes connaissant bien la région mais n'ayant pas bénéficié de formation professionnelle.

La capacité d'accueil était de 6 personnes (3 chambres) chez un opérateur et de 24 (12 chambres, utilisées le plus souvent en singles par des pêcheurs) chez l'autre (Prunier, 2005a, p.28). Le style était « rustique élégant » chez l'un, et plus « campement basique » chez l'autre.

Il était impossible aux touristes de trouver des souvenirs à rapporter. La cuisine reposait en grande partie sur des produits importés. Elle était fortement influencée par la cuisine française.

L'implication de la communauté locale dans le tourisme

Quelques habitants du village et du réseau constitué par les deux parcs nationaux de cette zone étaient employés chez les deux opérateurs, la plupart en emploi saisonnier. Les postes de responsabilité (gérant) et certains postes qualifiés (cuisinier) étaient le plus souvent confiés à des expatriés ou à des librevillois. Les guides de pêche, qui faisaient également office de guides de forêt étaient tous locaux. Le *turn-over* du personnel semblait assez élevé pour différentes raisons liées aux conditions d'emploi (Prunier, 2005b, p.42).

Les touristes se rendaient rarement au village, excepté parfois pour se joindre à des fêtes organisées par le bar local. Les relations avec les villageois ne se faisaient pas toujours dans le respect des habitants locaux et de leur culture.

Les habitants de Sette Cama ne montraient pas un grand intérêt pour le tourisme, malgré les quelques emplois qu'il avait créés. Pour eux, il

s'agissait plutôt d'une activité réservée aux occidentaux et qui ne les concernait que de loin.

Situation en 2005-2007 (situation avec projet)

Sette Cama est devenue aujourd'hui la première destination touristique du Gabon. Le projet a également permis de créer le premier office du tourisme privé du Gabon, qui permet la coordination entre tous les partenaires : les administrations centrales de la conservation et du tourisme, le Conseil départemental, le WWF, les membres du Comité technique de gestion des parcs nationaux du secteur, le groupement d'initiative communautaire-tourisme, la coopérative Abietu, l'association des écocguides de Loango Sud.

Les efforts déployés par le Gabon par le biais de ce projet pour un tourisme écologique durable, ont entraîné l'éco-conversion de sites et installations existants dans la zone. Les propriétaires de ces lieux perçoivent avec une réelle acuité la part de marché susceptible d'être attirée.

La capacité d'accueil autour de Sette Cama s'est accrue de 16 lits. La diversité et la qualité de l'offre se sont améliorées. Dans toute la région, des exploitations touristiques ont fleuri (carte 3).

L'entrée au parc est désormais plus facile. Par le biais du projet, 9 écocguides ont suivi une formation professionnelle et sont employés dans la région : 3 chez les opérateurs privés (tous d'origine locale) et 6 écocguides communautaires.

Le campement de pêche basique a été vendu en 2005 et est en cours de réaménagement afin de prendre un caractère plus gabonais (Sette Cama Safari). Le nouveau propriétaire est déterminé à agir de manière éthique et à se rapprocher des autres opérateurs touristiques privés et communautaires de Sette Cama. L'autre opérateur touristique (Rigon Camp) s'est agrandi de 10 lits et se concentre davantage sur les activités écotouristiques.

L'entreprise de tourisme communautaire s'est donc mise en place autour de la case de passage, offrant l'hébergement et la restauration dans une case de six chambres doubles accueillant les touristes toute l'année. Un service de guidage est à la disposition de tous les opérateurs, les touristes trouvent à présent des produits artisanaux à remporter comme souvenirs et peuvent goûter à la cuisine traditionnelle préparée au feu de bois par les femmes du village.

La différenciation entre les produits offerts et les tarifs des trois opérateurs s'est accentuée, ce qui permet d'attirer des segments de marché plus nombreux.

Sous l'impulsion de l'entreprise communautaire les produits touristiques sont devenus plus variés, incluant à présent :

– des circuits pédestres d'une journée ou d'une demi-journée en forêt. Tous comprennent plusieurs variantes selon la saison et les intérêts des touristes. Ces circuits cherchent à maximiser les opportunités de vision faunique et font l'objet d'explications sur la botanique et les utilisations traditionnelles des espèces forestières ;

– la visite d'une île abritant les vestiges d'une mission catholique ;

– un circuit commenté couvrant les sites historiques et culturels du village et ses environs, un petit musée ainsi que la rencontre avec les artisans du village ;

– la possibilité de camper dans le parc ;

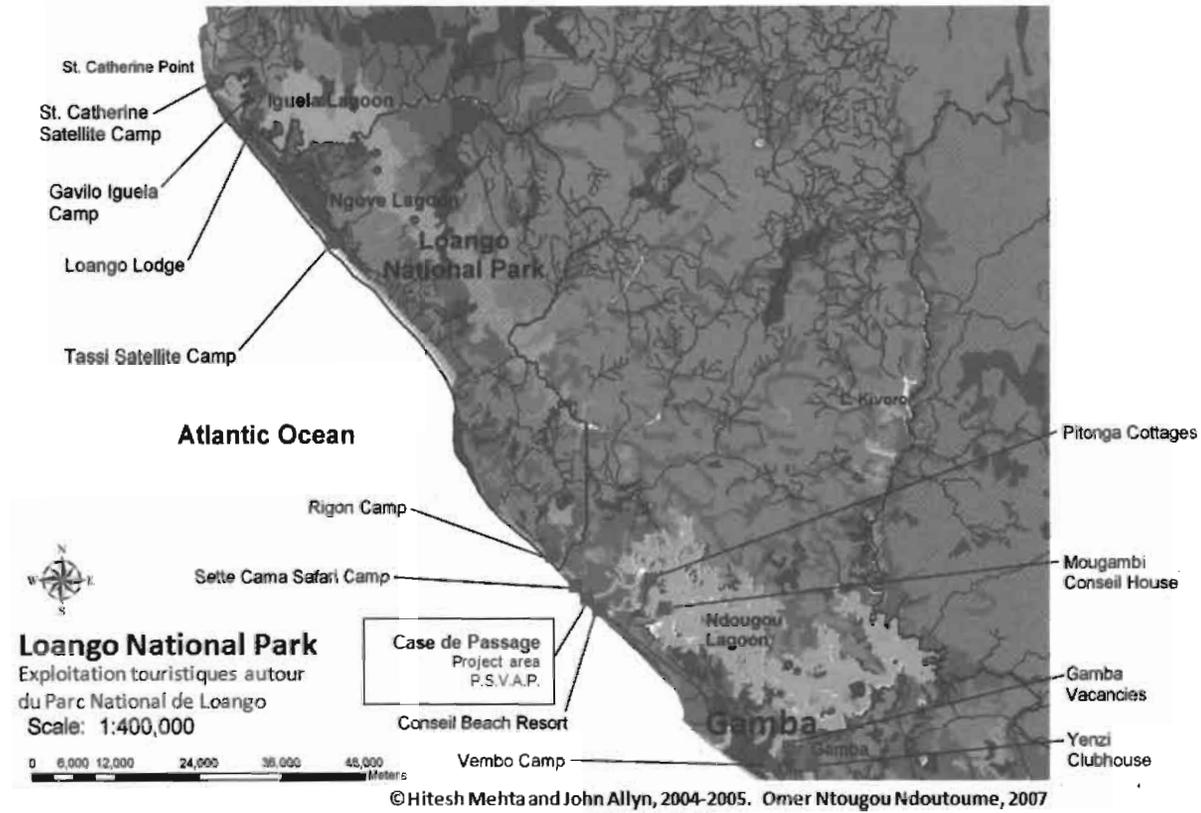
– la visite de campements et la découverte des activités locales (fabrication de vin de palme ou de canne, visite de plantations, discussions avec les habitants) ;

– les sorties en bateau de jour à la recherche des hippopotames et de nuit à la recherche des crocodiles ;

– des extensions hors de Sette Cama : la visite commentée des collections d'insectes, reptiles et amphibiens de la *Smithsonian Institution* à Gamba, le camping sur la plage de Gamba afin d'assister à la ponte des tortues luth ;

– d'autres excursions dans le complexe de Gamba sont offertes, toujours au profit des populations locales.

Carte 3. Exploitations touristiques dans la région depuis 2005



Difficultés et limites du projet

À l'heure actuelle, au niveau du développement touristique, le Gabon est encore un pays jeune. Il est donc naturel qu'il existe de nombreuses difficultés ayant trait au volet souple du développement touristique, c'est-à-dire l'organisation communautaire, le développement des ressources humaines, le tronc commun des connaissances requises, les relations institutionnelles.

Difficultés et limites communautaires

Les maillons de la chaîne sont encore fragiles. Il y a un réel besoin de consolider les acquis et d'améliorer la coordination entre les acteurs principaux. Le suivi régulier du renforcement des capacités à tous les niveaux est encore nécessaire.

La viabilité économique est précaire : même si actuellement l'ensemble du circuit s'est autonomisé, l'appui continu des autorités locales et des partenaires est nécessaire à moyen terme, afin de consolider la structure. L'amélioration constante de la qualité de l'hébergement et des services offerts, est nécessaire pour l'augmentation de la fréquentation touristique.

Les principales causes de la fragilité actuelle de l'entreprise sont les suivantes :

- la mentalité du village, qui rejette toute personne de l'extérieur, fût-elle originaire d'un village voisin, y compris les personnes pouvant apporter à l'entreprise des capacités qui manquent au village. Cette mentalité, qui pousse la communauté à agir en dépit de ses propres intérêts pour conserver seul le bénéfice du projet est un facteur limitant essentiel ;
- les profondes divisions au sein du village et la difficulté à s'entendre et à collaborer. À titre d'illustration, le village reçoit gratuitement du carburant d'un partenaire pétrolier pour l'alimentation de son groupe électrogène. Mais les habitants ont des difficultés à se cotiser afin d'acheter le peu de carburant nécessaire au transport en pirogue de la dotation. Le résultat est évidemment qu'ils se trouvent souvent dans le noir avec un groupe électrogène à sec ;
- les problèmes causés par les partenaires. Les motivations d'ordre financier et politique dominant, ce qui n'est pas pour favoriser les relations avec le village. Les divisions au sein du Conseil départemental, les oppositions d'appartenances politiques différentes, provoquent des retards parfois très longs dans la nécessaire coopération institutionnelle.

Difficultés et limites institutionnelles

D'importants facteurs institutionnels limitent encore le développement de l'écotourisme dans la zone. Tout d'abord l'absence de cadre juridique régissant les activités de ce type, ou de cadre contractuel définissant les modalités d'exploitation touristique dans les parcs et les aires protégées. Mais on note aussi l'insuffisance de personnel de gestion, l'enclavement des sites et le manque de promotion de la destination « Gabon ».

La conception du projet PSVAP comme projet de trois ans était également une faiblesse. Il est certain qu'un projet de 3 ans ne peut être qu'un projet de mise en place qui ne peut qu'amorcer la durabilité. Ces trois années ont permis de créer des capacités professionnelles de base, de faire comprendre certains concepts et de commencer à changer un peu des mentalités profondément ancrées.

Pour ce qui concerne la durabilité, maintenant que les bases sont en place et que de nombreux bénéficiaires sont motivés, il est indispensable d'assurer une suite au projet. Les bénéficiaires et les organismes d'appui ont progressé autant que cela est humainement possible au cours des 3 dernières années mais ne sont, bien évidemment, pas encore capables de tout gérer eux-mêmes. L'expérience est positive dans l'ensemble, mais on ne change pas radicalement des mentalités profondément ancrées en trois ans. S'il n'y a pas de suite au projet, l'entreprise est condamnée à s'effondrer et il sera encore plus difficile aux projets à l'avenir d'obtenir la confiance de populations trop souvent déçues.

Afin de survivre, la coopérative Abietu a besoin d'un gérant professionnel expérimenté dans la gestion d'opérations écotouristiques et ayant une bonne compréhension des questions de développement rural. Il conviendra d'engager également un gérant adjoint, diplômé de haut niveau dans le domaine du tourisme. En plus de la gestion de l'entreprise, ils continueront à encourager la capacité décisionnelle et organisationnelle du village à se développer avec les participants actuels, et formeront la nouvelle génération.

Bilan et perspectives*Bilan*

Le PSVAP a aidé la communauté de Sette Cama à faire les premiers pas d'un voyage qui sera long, car c'est d'une réforme de fond dont il s'agit dans cette action. S'il est vrai que les projets de longue durée ne

sont pas désirables car il n'encouragent pas une efficacité suffisante, un accompagnement sous forme de projet en plusieurs phases avec des objectifs clairement définis, dont chacune encourage davantage l'autonomie des groupes-cibles, est une nécessité incontournable.

Ce projet de tourisme communautaire a en effet concerné des populations rurales isolées, donc le plus souvent pauvres en moyens financiers, en capacités professionnelles, en niveau de scolarité et parfois en capacités organisationnelles. Leurs connaissances sont basées surtout sur la culture locale et les activités traditionnelles. Ce sont des sociétés habituées à un rythme de vie lent, et à un parcours de vie aux options très limitées. Les notions de choix et de décision ne sont donc pas très développées.

L'activité artisanale est maintenant bien développée. Son succès commercial, dès sa première vente tenue à Noël 2003, a motivé les villageois à tenter l'expérience du tourisme proprement dit (hébergement, restauration, guidage). Il est intéressant de remarquer un cas de figure tout à fait atypique dans lequel c'est une des sections les plus vulnérables de la société, à savoir un groupe de vieilles femmes, qui a constitué le moteur de développement du projet touristique à Sette Cama. La formation d'une coopérative a pu assurer la durabilité de cette activité.

La case de passage a ouvert ses portes aux touristes en janvier 2004. Depuis, elle a prouvé son succès commercial, obtenant des commentaires très favorables de la part des touristes et attirant déjà de gros clients venant des agences touristiques. Elle est également très utile pour la formation du personnel sur le tas : accueil, ménage, cuisine, gestion des stocks. Comme l'artisanat, elle montre aux habitants du village qu'il leur est possible de gagner leur vie grâce au tourisme, sans pour autant avoir besoin d'employeurs venus de l'extérieur.

Les difficultés les plus importantes résident dans le partenariat avec le Conseil départemental qui a beaucoup de mal à comprendre son rôle d'appui, rechigne à reconnaître la légitimité du comité villageois et inspire la méfiance du village par son comportement. Le projet doit intervenir fréquemment pour arbitrer les disputes. Le Conseil ralentit l'avancement des progrès en n'effectuant pas les travaux d'adduction d'eau nécessaires pour que la case puisse attirer les tours-opérateurs internationaux.

Perspectives

Le réseau des parcs nationaux du Gabon devrait être accessible aux visiteurs d'une grande marge de niveaux économiques et être promu au sein de la population gabonaise. Un soutien local est essentiel pour leur viabilité à long terme. Les leçons tirées de ce projet peuvent jouer un rôle

tout particulier dans le développement du tourisme communautaire au Gabon. Il existe en effet un fort potentiel naturel et culturel qui peut stimuler la sensibilité à l'environnement de la population, contribuant aux buts de la conservation. Le marché domestique du tourisme a plus de chance d'être attiré par ce type de produit. Le développement de différentes variantes aidera à attirer plus de visiteurs nationaux.

Les touristes sont un immense réservoir de soutien pour la protection de l'environnement et pour l'autonomisation des communautés. La création de programmes de donation pourrait être une importante source de revenu pour les parcs, les communautés et la conservation.

Bibliographie

- CHRIST, C., WIGHT, P., SEBUNYA, K., SHOLLEY, C.R., MEHTA, H., LEFRANCOIS, R., 2004, *Pour un écotourisme au Gabon: la région de Loango*, Conservation International, Libreville
- CHRISTY, P., JAFFRE, R., NTOUGOU, O., WILKS, C., 2003, *La forêt et la filière bois au Gabon, la forêt du Gabon au début du troisième millénaire*, MAE-SCAC-Aménagement forestier et environnement, Multipress, Libreville.
- ESTY, D.C., LEVY, M., SREBOTNJAK, T., DE SHERBININ, A., 2005, *2005 Environmental Sustainability Index: Benchmarking National Environmental Stewardship*, Yale Center for Environmental Law & Policy, New Haven.
- LETOUZEY, R., 1968, *Etude phytogéographique du Cameroun*, Encyclopédie biologique LXIX, Paul LeChevalier, Paris.
- MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION, 2005, *Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté*, Multipress, Libreville.
- OECD, 2002, *Sustainable Development Strategies: a Resource book*, Organization for Economic Co-operation and Development, Paris and United Nations Development Programme, New York.
- PRUNIER, M., 2005a, *Rapport d'activités du PSVAP Gamba*, Bibliothèque du CNPN, DC-232, Libreville.
- PRUNIER, M., 2005b, *Evaluation d'un tourisme communautaire à Sette Cama*, Bibliothèque du CNPN, DC-235, Libreville.

Production dans les forêts de conservation, conservation dans les forêts de production

Vers des forêts tropicales durables, à partir du cas de l'Afrique centrale

Alain BILLAND*, Robert Nasi**

* Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique
pour le Développement (CIRAD),

** Center for International Forestry Research (CIFOR) et CIRAD

Aires protégées et concessions forestières, les principales formes d'occupation des terres forestières du bassin du Congo

Couvrant près de 200 millions d'hectares, les forêts denses du Bassin du Congo¹ représentent près de la moitié de la superficie des pays de la sous-région (Mayaux *et al.*, 2004). L'analyse du statut légal de ces terres montre que 65 % environ (133 millions d'hectares) sont attribuées en forêt de production et 16 % environ (32,7 millions d'hectares) sont des aires protégées. Au total, près de 80 % des forêts de l'Afrique centrale sont donc formellement affectées par les différents États en forêts de production ou de conservation (voir tableau 1).

1. Ici compris dans la même acception qu'Afrique centrale (Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, R.D. Congo, Gabon, Guinée équatoriale, Rwanda, Tchad).

Tableau 1. Répartition des superficies forestières du bassin du Congo en concessions forestières et en aires protégées

	Hectares
Superficie totale	398 265 000
Forêt dense	203 176 000
Forêts de production	133 050 000
Forêts avec des permis d'exploitation (02/2006)	55 250 000
Forêts engagées dans le processus d'aménagement	30 559 633
Phase préparatoire	6 956 119
Développement du plan d'aménagement	13 518 700
Plan d'aménagement soumis	3 521 474
Plan d'aménagement agréé	6 554 340
Effort de certification	
ISO 14001	5 330 405
Pan African Forest Certification	874 656
Forest Stewardship Council	2 639 068
Autres (Keurhout, etc.)	1 727 788
Aires protégées	32 712 298
Catégorie I (Réserve naturelle)	422 500
Catégorie II (Parc National)	18 855 139
Catégorie IV (Habitat/Espèces)	5 245 008
Catégorie VI (Ressources gérées)	8 189 651

Source : Nasi, Cassagne et Billand, 2006

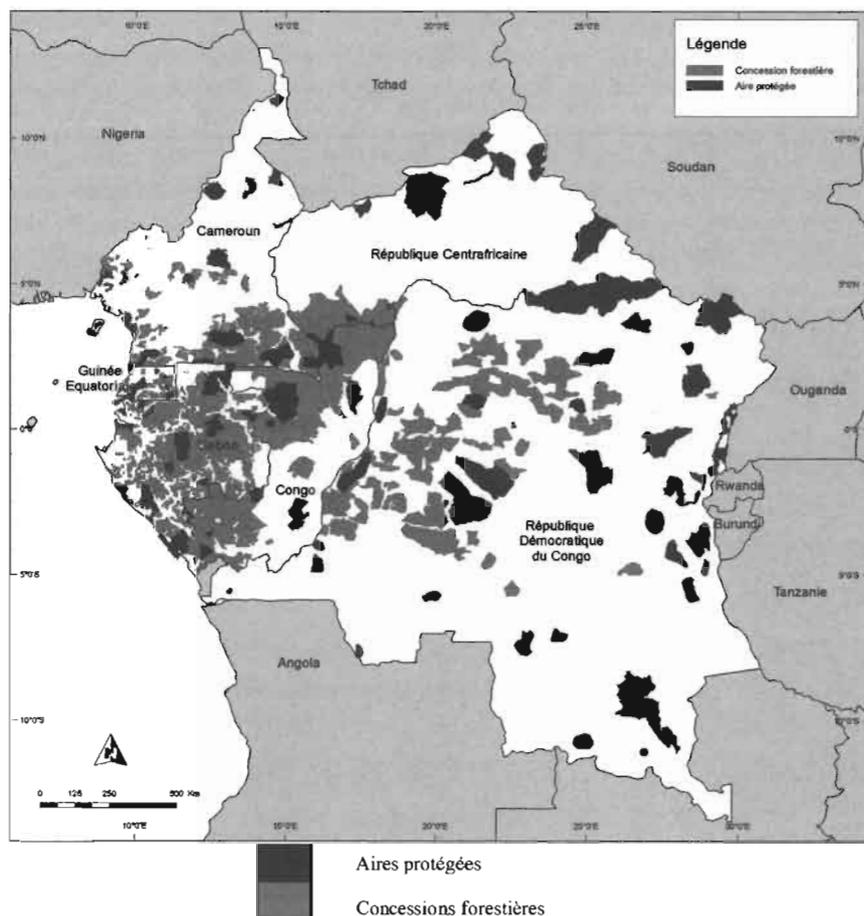
Sur les 133 millions d'hectares classés en forêts de production, il apparaît que 55 millions environ (soit un peu plus de 40 %) sont actuellement attribués sous la forme de concessions forestières, constituant ainsi la principale forme légale² d'attribution des forêts par les États propriétaires de la sous-région. Néanmoins toute cette superficie n'est pas en cours d'exploitation car seule une fraction est mise en coupe chaque année et toutes les concessions existantes ne sont pas actuellement exploitées (notamment en République démocratique du Congo).

Une carte des concessions forestières et des aires protégées est périodiquement mise à jour par Global Forest Watch³, à partir des données publiquement disponibles dans chaque pays. Elle illustre bien cette attribution quasi généralisée de l'ensemble du massif forestier régional sous la forme de concessions et d'aires protégées (carte 1). L'ère des fronts pionniers d'exploitation forestière est bien révolue, et en parallèle, il devient de plus en plus difficile de créer de grandes aires protégées nouvelles.

2. Au sens du droit positif

3. Global Forest Watch <http://www.globalforestwatch.org> est une initiative de l'ONG World Resources Institute <http://www.wri.org/> basée aux Etats Unis.

Carte 1. Carte des concessions forestières et aires protégées du bassin du Congo



Source: Global Forest Watch/WRI, 2006

On notera par ailleurs que dans tous les pays de la sous-région, les forêts sont soumises au régime de la domanialité, c'est-à-dire à celui d'une propriété publique des forêts (Karsenty, 2006). Contrairement aux deux autres grands bassins forestiers tropicaux, Amazonie et Asie du Sud-Est, il n'existe pas de grands domaines forestiers privés, ni de territoires réservés aux peuples spécifiquement forestiers. Les délimitations des concessions forestières, tout comme des aires protégées, restent des décisions d'un pouvoir étatique et largement centralisé.

La réflexion sur de nouveaux modes de gouvernance territoriale conciliant production et conservation au travers des concessions forestières et des aires protégées est donc pertinente car ces deux types d'usages dominant largement l'affectation des terres de la sous-région.

Les pratiques de la conservation et de la production se « rapprochent » de plus en plus

Concessions forestières « contre » aires protégées ?

Le conflit entre exploitants forestiers et partisans de la conservation est ancien et toujours d'actualité (Bowles *et al.*, 1998 ; Rice *et al.*, 2001 ; Gullison *et al.*, 2001). Aires protégées et concessions d'exploitation forestières paraissent, par essence, des formes antagonistes d'affectation des terres : chaque domaine disposant de ses propres lobbies, de ses propres financements, d'un personnel d'encadrement à forte « culture d'entreprise » et de ses propres stratégies.

En Afrique centrale, les tutelles administratives de ces deux catégories de territoire dépendent presque toujours du même ministère (en charge des forêts) mais sous la responsabilité de directions administratives différentes et souvent très cloisonnées, direction de la production d'un côté et direction de la faune ou de l'environnement de l'autre. Les bailleurs de fonds s'accordent volontiers de cette ségrégation et il est très rare de voir un projet (hors approche sectorielle forêt/environnement), par exemple, qui appuie ces deux directions à la fois. Les bailleurs de fonds sont eux-mêmes empêtrés dans leurs propres contradictions : leurs propres divisions administratives internes font que le même bailleur finance d'un côté des appuis aux aires protégées et de l'autre des appuis aux concessions forestières.

Un corpus différent de littérature (Lugo, 1999 ; Pearce *et al.*, 1999 ; Putz *et al.*, 2000 ; Whitmore, 1999) conteste toutefois cette dichotomie et considère que les concessions d'exploitation forestière peuvent, sous certaines conditions (aménagement, certification), servir la cause de la conservation. De fait, sur le terrain, certaines évolutions récentes montrent que « production » et « conservation » tendent à se rapprocher et des prémices d'approches plus intégrées voient le jour, portées par les nécessités du terrain ou par la volonté des bailleurs de fonds. En effet :

- les sources de financements extérieurs tendent à être les mêmes, notamment au niveau des bailleurs internationaux et plusieurs d'entre eux s'intéressent à la fois aux aires protégées et aux concessions fores-

tières dans le cadre de programmes intégrés ou sectoriels « forêt-environnement » ;

- la pression des ONG environnementales exprime une demande de l'opinion publique parmi les pays acheteurs du Nord vers une prise en compte plus grande de la conservation dans les forêts de production. Cette demande sociétale est aujourd'hui largement perçue par les entreprises forestières d'Afrique centrale et figure parmi les plus importantes causes de changement de pratiques (Ruiz-Perez *et al.*, 2006). Un nombre croissant d'entreprises, en particulier celles qui exportent vers l'Europe ou d'autres marchés sensibles sont disposées à mettre en place de « bonnes pratiques » environnementales sur le terrain. Les organismes professionnels, comme l'Association interafricaine des industries forestières (IFIA) qui regroupe des exploitants d'Afrique centrale ou Le Commerce du Bois qui anime les industriels français, sont fortement mobilisés sur ces enjeux. Néanmoins la mobilisation reste moins forte au niveau des entreprises focalisées sur des marchés moins sensibles à l'environnement (Asie pour l'essentiel) ;

- aires protégées et concessions forestières s'engagent dans des processus d'aménagement avec, certes des objectifs différents, mais aussi des approches et concepts similaires. La plupart des lois forestières d'Afrique centrale ont rendu le plan d'aménagement obligatoire pour les concessions et les méthodes employées sont très standardisées dans un même pays et similaires d'un pays à l'autre (Parpaf, 2006). La plupart des aires protégées qui reçoivent des appuis internationaux doivent également développer des plans d'aménagement, même si leurs démarches restent très hétérogènes d'un site à l'autre en fonction des modes de gestion et des intervenants (projets et/ou ONG). Les approches, méthodes et outils utilisés pour mettre en place ces aménagements sont de plus en plus similaires : inventaires, enquêtes, bases de données spatialisées, télédétection, systèmes d'information géographique, relations partenariales avec les populations locales, etc. Les besoins en données de base sont similaires : biodiversité (faune et flore), milieux naturels, écosystèmes, occupation des terres, ressources économiques et situation sociale locale, etc. ;

- les deux types d'utilisation des terres partagent un même besoin de zonage de l'espace. Ces plans de zonage résultent de l'analyse multicritères du territoire. Ils permettent d'affecter différents usages à chaque unité de zonage, et de répartir les moyens de gestion en fonction des besoins locaux ainsi différenciés (Billand, 2004). Ils aboutissent à des partitionnements de l'espace souvent similaires ;

- conservation et production nécessitent la mise en place de partenariats techniques et scientifiques variés. En effet, les très nombreuses expertises nécessaires à l'aménagement de ces territoires obligent les gestionnaires à rechercher les appuis de spécialistes dont les champs

d'expertise sont similaires pour la production ou la conservation. On observe de fait une convergence parmi les personnels chargés de l'aménagement, que ce soit dans les concessions forestières ou les aires protégées. Ils démarrent aujourd'hui leur carrière avec les mêmes diplômes complétés par une formation de terrain beaucoup plus polyvalente par la suite, avec une perméabilité de plus en plus grande au niveau des employeurs entre conservation et production.

Des collaborations se mettent ainsi en place entre ONG environnementales et entreprises forestières. Certaines ONG internationales fortement implantées dans la région (World Wide Fund For Nature-WWF, Wildlife Conservation Society-WCS) ont souhaité sortir de la confrontation pure et simple et du lobbying. Elles ont donc développé des partenariats avec les concessions d'exploitation forestière auxquelles elles apportent un appui technique avec un intérêt marqué pour les questions de lutte contre le braconnage et d'éco-certification (Aviram *et al.*, 2003 ; Bass *et al.* 2003).

Domaines où les synergies pourraient être améliorées

Le monde de la conservation s'est doté d'outils et a accès à la recherche en matière de végétation, de faune et de biodiversité en général. Ces préoccupations sont progressivement intégrées dans les grandes concessions industrielles, et de nombreux besoins existent, même si le secteur forestier les a encore mal formulés, pour lesquels le personnel de la conservation pourrait apporter des appuis : méthodes d'inventaire de faune, de flore, à définir puis à standardiser, méthodes d'analyse des données de biodiversité.

De son côté, le secteur de la production forestière industrielle s'est doté d'une plus grande harmonisation de ses méthodes de travail ainsi que d'un système de suivi plus performant. En effet, la mise en place de normes nationales d'aménagement, de procédures standardisées, ainsi que les démarches vers l'éco-certification ont conduit à un effort d'harmonisation dans les procédures. Dans la pratique, on observe que les plans d'aménagement en cours de réalisation dans la plupart des aires protégées d'Afrique centrale ne répondent à aucune méthodologie commune à l'intérieur d'un même pays et encore moins au niveau régional (des efforts ponctuels existent néanmoins, comme au Gabon). Les méthodes mises en œuvre dépendent plutôt des institutions d'appui à ces aires protégées qui sont principalement des projets et/ou des ONG, qui appliquent leurs propres approches sur les territoires où elles interviennent. Les aires protégées gagneraient certainement à se doter de procédures harmonisées et normalisées, au moins au niveau national, sinon régional,

en matière d'aménagement, de zonage, de gestion technique, scientifique ou financière. Des systèmes de suivi cohérents faciliteraient les comparaisons et la régionalisation des interventions mais, à ce jour, il n'existe aucune démarche d'éco-certification, ou tout au moins de qualification formelle de la rigueur des procédures, selon un système de critères et d'indicateurs partagés, pour la plupart des aires protégées.

La mutualisation de certains moyens ou la concertation dans la mise en place de certaines infrastructures pourraient être poussées plus avant. Les entreprises ont une capacité d'ouverture et d'entretien de voies de circulation à utilisation mixte de conservation et de production, et il serait possible d'optimiser des réseaux routiers conçus conjointement. Les efforts de suivi et de contrôle des activités illégales, comme le braconnage, gagnent à être mutualisés dans les zones où aires protégées et concessions sont voisines.

Peut-on concilier conservation et production ?

Conserver dans les forêts de production

La montée en puissance de l'aménagement et de la certification induit une prise en compte accrue des problématiques de conservation dans les concessions d'exploitation forestière en Afrique centrale. Cette prise en compte nouvelle, par rapport aux pratiques qui prévalaient encore il y a moins de 10 ans (Nasi et Forni, 2006), porte essentiellement sur les points suivants :

- contrôle et régulation de la chasse, autant par les salariés de l'entreprise que par les villageois riverains, sur la concession. Dans les conditions d'exploitation extensive et de faible pression démographique de l'Afrique centrale, où les prélèvements dépassent rarement deux à trois arbres à l'hectare, la chasse pour la « viande de brousse »⁴ constitue la principale menace pour la biodiversité (Robinson *et al.*, 1999 ; Rieu et Binot, 2006 ; PFBC, 2006, p.33). Des actions de contrôle et de régulation sont donc considérées comme prioritaires par les ONG environnementales qui les mettent en œuvre avec des exploitants volontaires, au travers de partenariats innovants (Ruiz Perez *et al.*, 2006). L'application de telles mesures de contrôle est cependant très sensible, ainsi les interdictions totales de chasse initialement préconisées (comme dans la concession

4. Nous ne parlerons pas ici du braconnage pour l'ivoire ou les autres produits tirés de la faune sauvage.

Bordamur au Gabon en partenariat avec le WWF) se sont opposées au droit traditionnel de chasse reconnu par les lois dans la sous-région. Un des exemples les plus aboutis d'un tel partenariat est sans doute celui entre l'entreprise forestière CIB et l'ONG WCS au Congo avec l'organisation des chasses villageoises contrôlées (nombre de fusils et de chasseurs, espèces chassées) afin d'alimenter les campements en viande de chasse « légale ».

– création de séries de protection dans les forêts de production. Traditionnellement les forestiers ont toujours mis de côté les secteurs non exploitables, principalement les zones de fortes pentes ou marécageuses (qui sont souvent, par ailleurs, intéressantes pour leur faune et flore spécifique). De nos jours, des inventaires de biodiversité sont conduits dans les concessions pour identifier des secteurs à forte valeur de biodiversité. Ceux-ci sont ensuite pris en compte dans le plan d'aménagement sous la forme de séries de protection et de conservation et leur respect devient contractuel pour le concessionnaire au moment de la validation formelle du plan d'aménagement. Certains pays préconisent la délimitation d'une proportion fixe de la concession (5 ou 10 %) à exclusion de l'exploitation. Cette mesure par défaut qui relève du principe de précaution ne reflète pas les réalités du terrain, mais peut avoir de l'intérêt en l'absence d'inventaires précis. Les normes d'aménagement les plus récentes, comme celles de République Centrafricaine, officiellement validées en 2005, permettent de définir ces séries en fonction des résultats des inventaires de végétation et de faune. Dans ce pays, le taux moyen placé hors exploitation est situé entre 4 et 5 %. Les entreprises auront d'autant plus intérêt à respecter ces mesures de conservation qu'elles se seront engagées dans des démarches volontaires d'éco-certification.

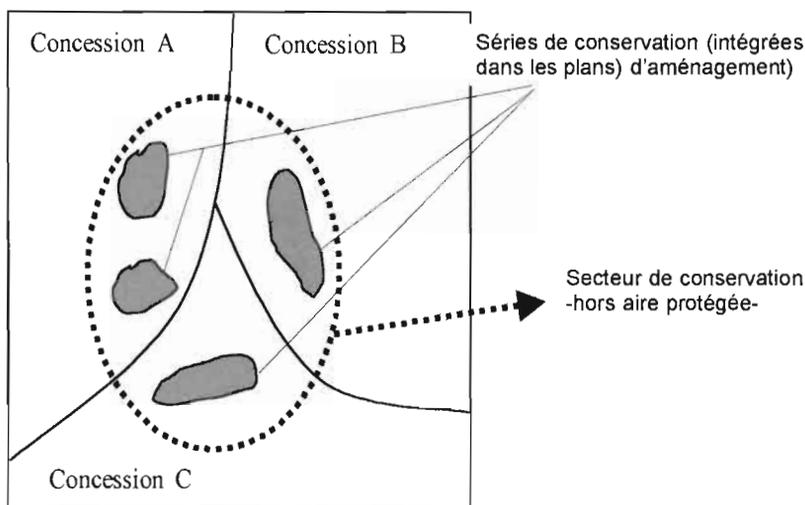
– reconnaissance et gestion spécifique des « Hautes Valeurs de Conservation (HVC) ». Ce concept de HVC, issu du Principe 9 du FSC (Forest Stewardship Council)⁵, est encore peu approprié par les concessionnaires en Afrique centrale, mais les entreprises (en nombre croissant) qui cherchent une certification de type FSC doivent identifier et gérer de façon spécifiques les HVC contenues dans leurs concessions. Ces HVC peuvent être de différents types et concerner un site culturel important (tombe des ancêtres) ou une espèce emblématique (gorille) ou toute la concession s'il s'agit de protéger les ressources hydriques.

La mise en place de ces séries de conservation ou de ces zones à « Hautes Valeurs de Conservation » dans les concessions permet d'envi-

5. Le Principe 9 du FSC dit : *“Management activities in high conservation value forests shall maintain or enhance the attributes which define such forests. Decisions regarding high conservation value forests shall always be considered in the context of a precautionary approach.”*

sager dans un proche avenir leur mise en réseau au sein de massifs forestiers de plus grande envergure écologique créant ainsi des corridors ou refuges biologiques entre les aires protégées. Une telle mise en cohérence territoriale de zones de protection appartenant à plusieurs concessions forestières limitrophes créerait de véritables territoires de conservation, comme illustré par la figure 1. Ces zones de protection seraient gérées directement par le secteur privé, avec une reconnaissance et un contrôle qui seraient assurés par les services de l'État au travers de la procédure de suivi des plans d'aménagement agréés.

Figure 1. Schéma de délimitation d'un secteur de conservation englobant les séries de conservation de trois concessions forestières limitrophes



Ce schéma pourrait aisément être mis en application dans le cas concret de la République Centrafricaine, où l'ensemble des concessions forestières du massif forestier du Sud-Ouest (près de 3 millions d'hectares) est en cours d'aménagement selon une même approche standardisée.

Produire dans les aires protégées

Pourquoi devrait-on produire dans des aires protégées ? Ce besoin de valorisation économique des aires protégées vient du constat que la quasi-totalité d'entre elles en Afrique centrale (Wilkie *et al.*, 2001) ou ailleurs (Bruner *et al.*, 2004) sont sous-financées ou tributaires de financements peu sécurisés. Les moyens affectés par les États, en budget et en personnel, ont l'intérêt d'avoir une bonne visibilité sur le long terme mais les montants alloués restent modestes. Les appuis internationaux, coopération bi- ou multilatérale, ONG, apportent des moyens beaucoup plus importants, mais ces moyens sont souvent :

- irréguliers dans le temps et imprévisibles pour les gestionnaires locaux ;
- mal dimensionnés par rapport à la capacité d'absorption des pouvoirs publics, des autorités et des communautés locales, etc. ;
- assujettis à une « approche projet » à court terme (3 à 5 ans) qui n'est guère pertinente compte tenu des résultats attendus.

Il en résulte des organisations surdimensionnées, du fait d'un budget disponible très élevé pendant 3 à 5 ans, mais omettant de se placer dans une perspective de long terme en instaurant des systèmes de gestion adaptés aux budgets bien plus modestes qui seront effectivement disponibles à long terme. C'est ainsi que l'on a pu observer, par exemple, le recrutement de dizaines d'éco-gardes sans perspectives d'emploi durable, la mise en place d'équipements et d'infrastructures complexes dont l'entretien n'est pas anticipé à long terme, la négociation d'accords entre l'aire protégée et les communautés locales intenable dès que les fonds internationaux s'arrêtent, etc. En conséquence, l'arrêt des financements des projets apparaît toujours brutal et semble laisser en suspens quantité d'actions prometteuses. Pour retarder cet effet de rupture, il est fréquent d'observer que chaque projet tente de convaincre son bailleur de poursuivre avec une phase supplémentaire. Malheureusement, rares sont les projets conçus dès le départ avec une intégration en interne de l'organisation pérenne des conditions de leur arrêt en fin de période contractuelle.

D'autres modalités de mise en œuvre du financement des aires protégées sont donc à prospecter :

- les budgets nationaux disponibles doivent être mieux mis en valeur, sécurisés site par site, et mieux défendus lors des arbitrages annuels lors de l'établissement des Lois de Finance de chaque pays. De plus, dans bien des cas, les comptabilités publiques nationales ne sont pas assez précises pour que les postes de dépense correspondant à une aire protégée et à ses sous rubriques comptables soient clairement identifiables. Il en résulte une grande difficulté à programmer les budgets nationaux des aires protégées ;

– les financements internationaux en faveur des aires protégées devraient s’orienter vers des mécanismes garantissant des apports financiers, peut-être plus modestes, mais mieux sécurisés sur le long terme. Des engagements récents d’agences de coopérations bilatérales allemande et française sur un mécanisme de fonds fiduciaire en faveur du Tri-National de la Sangha ouvrent peut-être la voie pour les institutions multilatérales comme la Banque mondiale ou l’Union européenne ;

– les coûts de la conservation doivent être réévalués à la baisse. L’évaluation de ces coûts reste très majoritairement entre les mains d’experts internationaux, qui calculent les besoins en financement en fonction de leur « vision idéale » de la conservation. Les estimations qui circulent, autant en Afrique de l’Ouest que centrale, paraissent hors de portée de toute source plausible de financement (voir par exemple Blom, 2004). Les standards de coûts correspondent peut-être à des aires protégées européennes ou américaines. Il semble aujourd’hui nécessaire de pratiquer une révision drastique des priorités des plans de financement, afin de recentrer les dépenses, en adéquation avec les budgets réellement disponibles, sur des activités hiérarchisées en fonction de besoins vitaux à réévaluer.

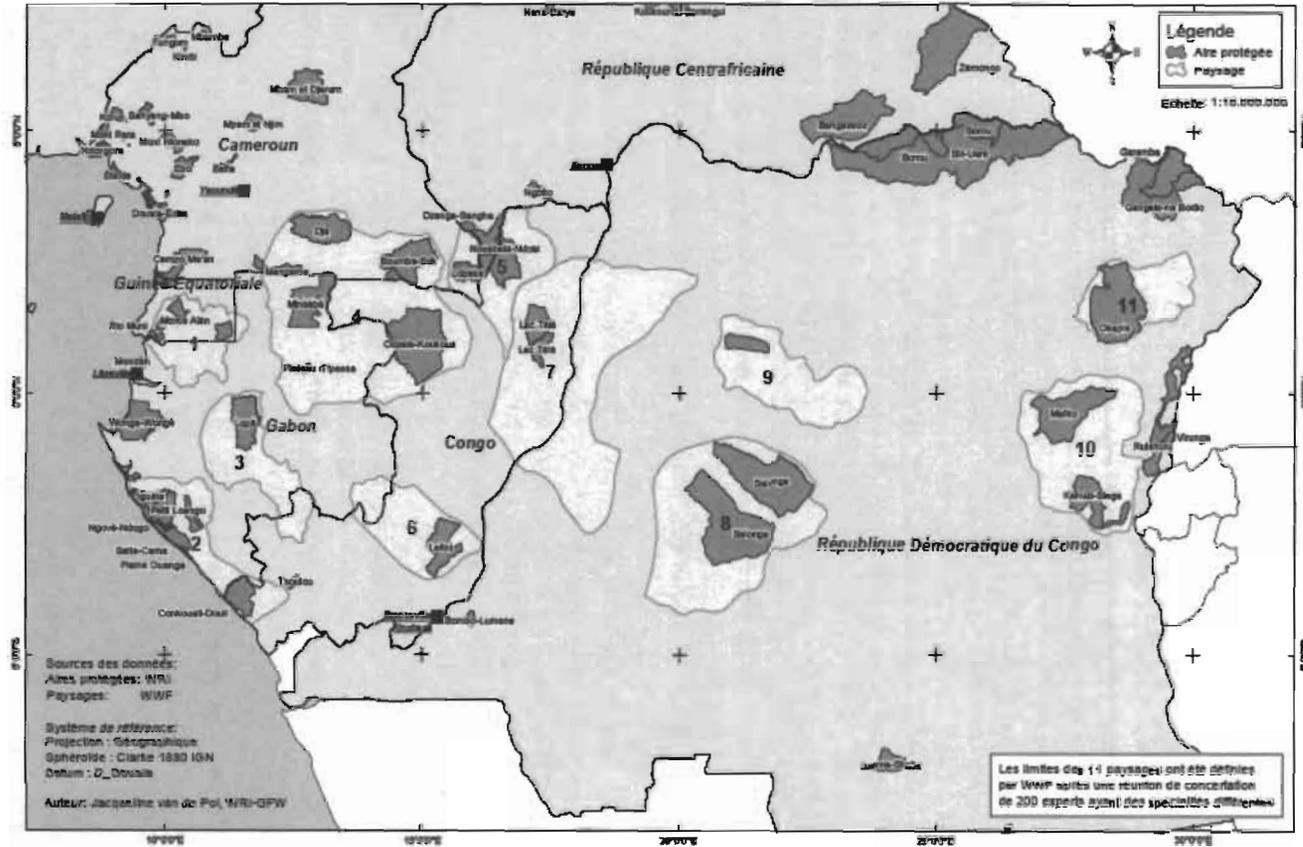
En attendant la généralisation des mécanismes de financements publics pérennes proposés ci-dessus, il est impératif pour les aires protégées de générer elles-mêmes tout ou partie des ressources financières dont elles ont besoin.

À ce titre, le tourisme reste perçu comme la principale source possible d’autofinancement des aires protégées et comme une forme de production compatible avec et au service de la conservation. C’est d’ailleurs la seule forme d’activité économique explicitement autorisée dans les parcs nationaux. Hélas, le bilan de plus d’une quinzaine d’années de tentatives de développement de produits touristiques centrés sur les parcs nationaux d’Afrique centrale et de l’Ouest est plutôt décevant. Le modèle de développement touristique industriel développé en Afrique de l’Est ou australe apparaît finalement difficile à transposer, surtout en forêt dense humide. Sur le terrain, on constate que le nombre de touristes fréquentant ces parcs est bien souvent inférieur au millier par an, que les recettes sont loin de couvrir les investissements consentis (souvent sur financement public) et donc ne contribuent pas au financement des aires protégées.

Pourquoi, dès lors, ne pas imaginer des entreprises de production à vocation de conservation ?

De nombreuses entreprises existent avec un potentiel de revenus soutenus à partir d’une production d’exportation (bois d’œuvre, huile de palme, café, etc.). D’autres ressources locales renouvelables moins usuelles et du secteur de l’informel pourraient être développées comme le bois de feu, la viande de chasse, la récolte de certains produits forestiers

Carte 2. Les différents « landscapes » – paysages/territoires – du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo



Source : Global Forest Watch

non ligneux. Pourquoi une aire protégée ne pourrait-elle pas être « propriétaire » ou associée, selon des modalités particulières, à une plantation de palmiers à huile ou une concession forestière limitrophe dont tout ou partie des revenus seraient reversée à la conservation ?

Une telle production à vocation de conservation serait naturellement assujettie des critères spécifiques de durabilité et d'éthique, et pourrait paraître séduisante pour toute une industrie de plus en plus préoccupée par des enjeux de développement durable.

Vers un territoire intégré de production et conservation

Le bilan global recherché des deux approches précédentes combinerait donc une aire protégée insérée dans son contexte socio-économique et un territoire de production géré durablement assurant un financement sur le long terme de la conservation. La cohabitation sur des zones riveraines de pratiques de conservation et de production permettrait de définir des territoires de grande amplitude à vocation mixte de production/conservation, optimisant les potentiels de production économique et de protection à long terme des différents services environnementaux issus des écosystèmes naturels forestiers, dont la conservation de la biodiversité, le maintien des eaux et des sols, la protection de la valeur d'existence et d'avenir des espèces, y compris celles encore à découvrir, etc.

Le territoire intégré de conservation et de production : une utopie ?

Des initiatives existent, elles sont prometteuses mais restent fragiles.

La plus prometteuse semble être, depuis 2002, l'initiative du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC⁶). Le PFBC a organisé ses interventions autour de 11 grands territoires (« *landscapes* ») intégrant des complexes d'aires protégées avec l'ensemble de leurs zones attenantes (carte 2). La plupart de ces territoires sont transfrontaliers et bénéficient essentiellement de financements américains au travers du programme CARPE. Néanmoins, au bout de quatre ans de programme, il apparaît que si les résultats en matière de conservation sont réels, les actions d'intégration sont restées timides et l'essentiel des interventions ont été concentrées à l'intérieur des aires protégées. L'explication, géné-

6. <http://www.cbfp.org>

ralement indiquée par les ONG qui mettent en œuvre le programme, est qu'il faut d'abord sécuriser la conservation des aires protégées avant de risquer de disperser les budgets disponibles pour des actions auprès des acteurs locaux riverains.

Des collaborations ont été néanmoins formalisées entre ces ONG et des entreprises privées d'exploitation forestière dans plusieurs pays du bassin du Congo, avec WWF et WCS principalement, comme par exemple l'entreprise Palisco avec le WWF au Cameroun, l'entreprise CIB avec WCS au Congo ou l'entreprise Bordamur avec le WWF au Gabon. Elles ont effectivement contribué à intégrer les approches de conservation à l'intérieur même des concessions, avec une appropriation progressive de ces enjeux par les chefs d'industrie. Certaines actions ont aussi été conduites hors de la concession, comme des appuis par les entreprises forestières aux efforts de patrouille des pouvoirs publics dans les aires protégées voisines (CIB et Parc national Odzala au Congo par exemple).

L'exemple des Unités techniques opérationnelles au Cameroun est aussi un exemple d'intégration possible mais inachevée. L'Unité technique opérationnelle de Campo-Ma'an comprend le Parc national de Campo Ma'an, des forêts de production (au Cameroun les concessions sont des Unités forestières d'aménagement), une zone à utilisations multiples dédiée aux activités villageoises, aux propriétés privées et aux plantations agroindustrielles. Le Parc ainsi que les Unités forestières d'aménagement font partie du domaine forestier permanent privé de l'état. La zone à utilisations multiples est dans le domaine non-permanent. L'Unité technique opérationnelle de Campo-Ma'an est une structure de gestion décentralisée du ministère des Forêts qui, d'une part, procure l'assistance technique aux populations et, d'autre part, a la responsabilité de l'aménagement de la forêt. Elle est chargée d'assurer la gestion du parc national, de développer un processus de gestion durable des ressources forestières et fauniques dans la zone tampon, de développer un processus d'aménagement et de conservation de la zone côtière de l'Unité technique opérationnelle, de promouvoir la participation des communautés locales à la gestion et de coordonner les actions de police forestière et de chasse et faciliter les activités d'écotourisme. Le comité de gestion, comprenant l'État, les exploitants forestiers et les populations riveraines, examine et approuve les plans de travail annuels. Il est chargé de la planification, du suivi et de l'évaluation des activités de l'Unité technique opérationnelle. Le projet est principalement financé par la coopération néerlandaise au travers de fonds GEF (Global Environment Facility). Actuellement, ce fonds est abondé par des compagnies pétrolières ; le parc faisant partie des mesures compensatoires du projet d'oléoduc Tchad-Cameroun.

Ces cohabitations restent donc encore aujourd'hui des opérations pilotes, construites grâce aux opportunités offertes par des financements extérieurs. Leur traduction en dispositifs réglementaires nationaux reste encore à faire, en préalable à leur diffusion auprès de l'ensemble de la profession. D'autre part, la mobilisation des professionnels les moins sensibilisés reste à faire.

Intégrer durablement conservation et production sur des territoires forestiers, c'est pourtant possible...

Afin de rapprocher les acteurs de la production et de la conservation, de nouveaux outils structurants, appuyés par des démarches formelles et reconnues par les réglementations nationales, paraissent nécessaires.

Il est possible d'imaginer la formulation de chartes de « Territoire intégré de conservation et production » (TICP) mettant en place des politiques incitatives, impliquant à la fois les agents de la conservation et de la production. Des échanges accrus entre opérateurs industriels (pas seulement forestiers) et gestionnaires des aires protégées sont en effet indispensables, pour aller plus loin que les aspects techniques et scientifiques actuellement mis en œuvre, en intégrant des partenariats de cofinancement inscrits dans leurs plans d'aménagement, validés par les tutelles. De tels partenariats contribueraient à valoriser l'image de l'opérateur industriel et de ses produits tout en rendant possible l'accès à certains marchés à l'exportation sensibles aux questions d'environnement.

Ces partenariats de gestion conjointe des territoires de conservation et de production contribueraient également à assurer une redistribution locale des ressources de la « production » aux populations et à l'aire protégée, selon plusieurs modalités :

- tout d'abord, le plus classique, consisterait à valoriser la conservation quand c'est possible. Quelques aires protégées, par exemple, ont un véritable potentiel d'écotourisme ;

- viendrait ensuite, une valorisation des ressources issues de filières informelles (viande de chasse, produits de cueillette, etc.) avec une amélioration de leurs plus-values et la définition des modalités durables pour leur exploitation sur le TICP ;

- enfin, l'utilisation d'une partie des revenus d'activités industrielles existantes au profit de la gestion de l'aire protégée, dans le cadre d'une recherche d'un bénéfice réciproque entre industrie et conservation.

Un degré encore plus poussé d'intégration entre les activités de production et de conservation, au-delà d'un simple partenariat sur un territoire partagé, consisterait à commencer des activités de production économique qui soient entièrement dédiées à la conservation. De telles

initiatives, sans but lucratif direct, supposeraient la mise en place d'un statut spécifique ou l'adaptation de statuts déjà existants dans les pays pour arriver à celui d'entreprise « à vocation de conservation ». Le type de production dépendrait bien évidemment des conditions locales, selon des méthodes respectant les meilleures pratiques environnementales, sur la base de toutes les formes de ressources renouvelables possibles : agro-industries, foresterie, pourquoi pas énergies renouvelables, voire activités de services, etc.

En guise de conclusion

Une vision à long terme de la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale ne peut se réduire à la seule mise en place d'un voisinage harmonieux entre aires protégées et concessions forestières. Il convient de rechercher une véritable synergie, de laquelle chacun doit sortir gagnant :

- l'aire protégée consolidée dans ses financements, avec des territoires périphériques aménagés sans contradiction avec ses priorités de conservation, qui évitent l'effet d'enclavement et jouent un rôle de tampon à grande échelle ;

- les exploitants avec un bilan environnemental global amélioré pour l'ensemble de leurs activités de production, ce qui devrait les aider à maintenir leurs accès aux marchés écologiquement sensibles, qui sont aussi les plus rémunérateurs.

Le pari à prendre est que les bilans environnementaux, sociaux et économiques d'un territoire géré de façon intégrée soient supérieurs à ceux des parties prises séparément. À l'inverse, le risque est d'aboutir à un cloisonnement de l'espace (WCS, 2002), sur une insularisation des aires protégées qui en s'isolant rempliront mal toutes leurs fonctions écologiques et sur un durcissement du dialogue entre parties riveraines. Plus important encore, si tous les acteurs présents en forêt n'arrivent pas à trouver un terrain d'entente, le risque croissant de disparition totale de ces forêts par conversion agroindustrielle sera de plus en plus difficile à écarter. Face à la montée en puissance des besoins en terre pour les biocarburants, les termes du débat risquent de ne plus opposer aires protégées et concessions d'exploitation forestière, mais plus drastiquement, forêt et palmier à huile⁷, comme cela est déjà le cas en Indonésie.

7. Voir http://news.mongabay.com/2006/0425-oil_palm.html

Dans le bassin du Congo, une intégration territoriale de la conservation et de la production semble aujourd'hui formellement programmée au travers du "Plan de convergence" de la Commission des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), même si toutes les modalités opérationnelles et financières ne sont pas encore disponibles et si toutes les réticences et incompréhensions ne sont pas encore levées. Cette initiative est soutenue par les principaux partenaires de la sous-région au travers du Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo, mais cette démarche de longue haleine n'en est qu'à ses balbutiements.

Bibliographie

- AVIRAM, R., BASS, M., PARKER, K., 2003, "Extracting hope for bushmeat: Case studies of oil, gas, mining and logging industry efforts for improved wildlife management", *Uncertain Future: the Bushmeat Crisis in Africa*.
On line at <http://www.bushmeat.org/cd/ps.html>
- BASS, M., AVIRAM, R., PARKER, K., 2003, "Timber Certification: Prospects and Progress in Addressing Wildlife Issues in Central Africa", *Uncertain future: the bushmeat crisis in Africa*.
On line at <http://www.bushmeat.org/cd/ps.html>
- BILLAND, A., 2004, "Echelles d'aménagement : du permis au territoire", in BILLAND, A., (éd.), *Enjeux de développement durable et aménagement des forêts de production du Bassin du Congo. Questions nouvelles et agendas de recherche*, Edition des présentations du Séminaire international 18-20 Octobre 2004, Cirad, Montpellier, pp. 152-174.
- BOWLES, L., RICE, R., MITTERMEIER, R., DA FONSECA, A., 1998, "Logging and tropical forest conservation", *Science* 280, pp. 1899-1900.
- BLOM, A., 2004, "An estimate of the costs of an effective system of protected areas in the Niger Delta – Congo Basin Forest Region", *Biodiversity and Conservation*, 13, pp.2661-2678.
- BRUNER, A.G., GULLISON, R.E., BALMFORD, A., 2004, "Financial Costs and Shortfalls of Managing and Expanding Protected-Area Systems in Developing Countries", *BioScience* Vol. 54, No. 12, pp.1119-1126.
- GLOBAL FOREST WATCH/WRI, 2006, Central Africa: Interactive Map : <http://www.globalforestwatch.org/english/interactive.maps/centralafrica.htm>
- GULLISON, R.F., MELNICK, M., WONG, C., 2001, *Logging Off: Mechanisms to stop or prevent logging in forests of high conservation value*, Union of Concerned Scientists, Cambridge.

- KARSENTY, A., 2006, "Comparaison des législations et des réglementations dans les six pays forestiers d'Afrique Centrale", in PFBC, *Les Forêts du Bassin du Congo : État des Forêts 2006*, Partenariat sur les Forêts du Bassin du Congo, COMIFAC, Ministère des Affaires Etrangères, Commission Européenne, USAID, Yaoundé, pp. 63-79.
- LUGO, A.E., 1999, "Will concern for biodiversity spell doom to tropical forest management?", *The Science of the Total Environment*, 240, pp. 23-131.
- MAYAUX, P., BARTHOLOME, E., FRITZ, S., BELWARD, A., 2004, "A new land-cover map of Arcia for the year 2000", *Journal of Biogeography*, 31, pp. 861-877.
- NASI, R., CASSAGNE, B., BILLAND, A., 2006, "Forest management in Central Africa: where are we?", *International Forestry Review*, Vol.7(4), pp. 14-20.
- NASI, R., FORNI, E., 2006. "Exploitation industrielle du bois, aménagement forestier et impacts environnementaux" in NASI, R., NGUINGUIRI, J.-C., EZZINE De BLAS, D. (éds), *Exploitation et gestion durable des forêts d'Afrique Centrale : la quête de la durabilité*, L'Harmattan, Paris, pp. 243-265.
- PARPAF, 2006, *Rapport du comité de pilotage*, PARPAF, Bangui.
- PEARCE, D., PUTZ, J., VANCLAY, J.K., 1999, *A sustainable forest future?* Natural Resources International, DFID (Department for International Development), London, UK.
- PFBC, 2006, *Les Forêts du Bassin du Congo : État des Forêts 2006*, Partenariat sur les Forêts du Bassin du Congo, COMIFAC, Ministère des Affaires Etrangères, Commission Européenne, USAID, Yaoundé.
- PUTZ, F.E., REDFORD, K.H., FIMBEL, R., ROBINSON, J.G., BLATE, G.M., 2000, "Biodiversity conservation in the context of tropical forest management", Wildlife Conservation Society and World Bank Environment Department, *Biodiversity Series, Impact Studies, Paper Number 75*, World Bank, Washington, D.C., USA.
- RICE, R.E., SUGAL, C.A., RATAY, S.M., FONSECA, G.A., 2001, "Sustainable forest management: A review of conventional wisdom", *Advances in Applied Biodiversity Science*, n° 3, CABS/Conservation International, Washington, DC, p. 1-29.
- RIEU, L., BINOT, A., 2006, "Des agoutis entre les sapellis...": la faune sauvage dans l'aménagement des forêts d'Afrique Centrale", in NASI, R., NGUINGUIRI, J.-C., EZZINE De BLAS, D. (éds), *Exploitation et gestion durable des forêts d'Afrique Central : la quête de la durabilité*, L'Harmattan, Paris, pp. 267-298.
- ROBINSON, J.G., REDFORD, K.H., BENNETT, E.L., 1999, "Wildlife harvest in logged tropical forests", *Science*, 284, pp. 595-596.
- RUIS-PEREZ, M., EZZINE DE BLAS, D., NASI, R., SAYER, J.A.,

KARSENTY, A., SASSEN, M., ANGOUE, C., GAMI, N., NDOYE, O., NGONO, G., NGUINGUIRI, J.-C., NZALA, D., TOIRAMBE, B., YALIBANDA, Y., 2006, "Socio-economic constraints, environmental impacts and drivers of change for the Congo Basin logging industry", *Environmental Conservation*, 33(4), pp. 1-9.

WCS, 2002, *From the mountains of the moon to the ocean: A conservation atlas of the forests of Central Africa*, Wildlife Conservation Society, New York.

WHITMORE, T.C., 1999, "Arguments on the forest frontier", *Biodiversity and Conservation*, 8, pp. 865-868.

WILKIE, D.S., CARPENTER, J.F, ZHANG, Q., 2001, "The under-financing of protected areas in the Congo Basin: so many parks and so little willingness-to-pay", *Biodiversity and Conservation*, 10, pp. 691-709.

QUATRIÈME PARTIE

DES PARADIGMES GLOBAUX AUX PRATIQUES LOCALES POINTS DE VUE CRITIQUES

Cette quatrième partie présente des points de vue critiques sur les principes sous-jacents (paradigmes) qui guident l'intervention des Etats, des institutions internationales et des ONG dans l'application des politiques environnementales et de gestion durable des ressources naturelles. En particulier, les conflits de normes, d'échelle d'action et de temporalité sont au cœur des argumentations des contributions qui évaluent les programmes et accords, nationaux et internationaux, et mettent ainsi en lumière les décalages de perceptions et de pratiques entre les différents acteurs en présence.

Ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi

La gestion communautaire des forêts au Népal et aux Philippines

Ganga Ram DAHAL*, Juan PULHIN**, Naya Sharma PAUDEL***

* Center for International Forestry Research (CIFOR),

** University of the Philippines Los Banos,

*** Forest Action Nepal

Les approches de conservation et de gestion des ressources naturelles ont subi des mutations profondes au cours des vingt dernières années : on est passé de systèmes coûteux de contrôle étatique à des systèmes impliquant activement les populations locales. Ces nouvelles modalités de gestion font une place aux utilisateurs des ressources dans la prise de décision et le partage des bénéfices grâce à une reconfiguration des relations de pouvoir entre État et communautés. L'autorité de gestion est transférée aux gouvernements locaux ou aux institutions communautaires. La décentralisation et la délégation de la gestion forestière sont les thèmes qui dominent les débats sur la politique forestière dans la plupart des pays en développement. Ils structurent les récentes réformes législatives et politiques de nombreux pays d'Asie et d'Afrique. Si certaines de ces politiques sont vues comme progressistes en termes de délégation d'autorité et de pouvoir, ce transfert ne se déroule en général pas comme le prévoient les documents de politique publique et les textes législatifs (Fisher, 1999 ; Ostrom, 1999 ; Enters et Anderson, 1999 ; Ribot, 2002, 2004 ; Capistrano et Colfer, 2005).

La foresterie communautaire est citée en exemple pour le progressisme de sa législation et de ses mesures politiques. Depuis la promulgation de la loi sur les forêts de 1993, le gouvernement népalais a progressi-

vement cédé aux communautés locales des parcelles du domaine forestier national, dans les *mid hills* en particulier, sur la base d'un plan de gestion forestière négocié entre les Offices forestiers du district et les groupes d'utilisateurs des forêts (FUG). Il faut en particulier souligner le fonctionnement en réseau de ces FUG en matière de plaidoyer, de formation, de protection des droits des utilisateurs des forêts, plus généralement d'implication dans la création à une échelle plus large d'une gouvernance démocratique. Ce réseau est devenu un promoteur exceptionnel de la foresterie communautaire au Népal.

De même aux Philippines, le décret 263, promulgué en 1995 par le Président de l'époque Fidel Ramos, faisait de la gestion communautaire des forêts (CBFM) la stratégie nationale, dont l'objectif était de parvenir à une gestion durable des forêts et à la justice sociale. Dans le cadre de cette politique, et en vertu des Accords de gestion communautaire des forêts (CBFMA), le département de l'Environnement et des Ressources naturelles (DENR) a transféré aux communautés locales organisées en organisations populaires (PO) ses fonctions et ses pouvoirs en matière de protection des forêts pour une durée de 25 ans, renouvelable sous conditions (DENR, 2004).

Cet article, tout en rendant compte de la richesse de l'expérience de gestion forestière décentralisée dans ces pays (Népal, Philippines), présente une synthèse comparative sur la gestion communautaire des forêts – ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi ? Cette synthèse s'appuie sur un corpus de textes et sur les propres connaissances des auteurs, accumulées grâce à un engagement de longue durée dans des travaux de recherche sur la foresterie communautaire dans ces deux pays.

Gestion communautaire des forêts au Népal

La loi de décentralisation de 1982 et le plan directeur du secteur forestier de 1988 (HMG/N, 1988) sont deux étapes importantes à l'origine de la nouvelle approche de foresterie communautaire au Népal. Afin de surmonter les échecs récurrents de l'approche centralisée et de faire oublier les efforts de développement rural décentralisé du régime des *panchayats*, le gouvernement népalais a promulgué une Loi de décentralisation en 1982. Cette loi formalisait les devoirs et responsabilités des *panchayats* villageois et des comités de section. Elle obligeait également les interventions de développement à adopter le concept de « groupe d'utilisateurs » dans toute mise en œuvre locale d'un projet. L'idée sous-jacente à cette approche était d'assurer la participation locale, d'articuler les planifications locale et nationale, de mobiliser les ressources locales et

de renforcer les institutions locales de développement sur le long terme. Plus tard, le Plan directeur du secteur forestier (MPFS) a été créé pour répondre à l'identification d'un besoin de réexamen de ce secteur au Népal. Le Plan directeur du secteur forestier fournit les fondements et le cadre pour l'élaboration de politiques nationales de gestion du secteur forestier. Il vise à mobiliser, préserver et gérer les ressources forestières sur un mode durable, afin de maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande en produits forestiers ; il vise aussi à créer pour les ménages pauvres et marginalisés des revenus et des emplois dans ce secteur, à promouvoir la participation populaire, à améliorer la productivité et à permettre l'adoption d'un plan adapté d'utilisation des terres. Le Plan directeur comprend douze programmes différents, la priorité maximale allant aux programmes de foresterie communautaire et privée. Il stipule que toute la forêt accessible des *mid hills* doit être rétrocédée aux communautés locales et préconise la formation de groupes d'utilisateurs ; il concentre dans le même temps ses efforts sur le changement de rôle du personnel du département forestier, abandonnant celui de « police des forêts » au profit d'une approche du développement forestier tournée vers les populations. Ce plan a ouvert la voie à la participation des populations locales à la gestion des ressources forestières. Il est pourtant resté muet quant à l'avenir du *terai*¹ et la gestion des forêts de grande altitude.

En outre, la Loi sur les forêts, promulguée en 1993, vise à opérationnaliser les conceptions du Plan directeur du secteur forestier de 1988. C'est là le progrès majeur pour la foresterie communautaire au Népal, avec la reconnaissance juridique des groupes d'utilisateurs forestiers (FUG) et le classement des forêts du pays en cinq catégories : forêts communautaires, forêts louées à bail, forêts gérées par l'État, forêts religieuses et forêts protégées. Les objectifs majeurs de la loi étaient de répondre aux besoins de base de la population, parvenir au développement économique et social, promouvoir un environnement sain, encourager le développement et la conservation des forêts et des produits forestiers grâce à une bonne gestion des forêts du pays. En 1995, les mesures de la réglementation des forêts furent approuvées au titre de directives d'application de la loi sur les forêts de 1993.

Au mois de décembre 2005, 1 185 565 hectares de forêts avaient déjà été octroyés à 14 227 groupes d'utilisateurs forestiers pour que ces derniers les protègent, les gèrent et les utilisent (DoF, 2005). Le programme de foresterie communautaire au Népal a connu des succès remarquables dans les domaines suivants : restauration de la forêt, inclusion et représentation sociale, infrastructures communautaires et dévelop-

1. Le *Terai* est une zone de plaine où prospère une forêt naturelle dont le potentiel en matière de coupe de bois est élevé d'un point de vue économique.

pement rural, contribution à la réduction de la pauvreté. En dépit des nombreux résultats positifs de la gestion communautaire des forêts au Népal, celle-ci a toutefois été confrontée à la montée de certains défis, ainsi qu'à ses propres limitations et imperfections, en particulier en termes de mise en œuvre concrète. Au nombre des défis les plus importants se trouvent la capture du processus par les élites, l'incapacité à contribuer de manière significative à l'amélioration des moyens de subsistance et à l'augmentation du pouvoir de négociation et de décision des secteurs pauvres et défavorisés des communautés, et la difficulté à atteindre le bon équilibre entre besoins sociaux et enjeux environnementaux.

Gestion communautaire des forêts aux Philippines

Aux Philippines comme au Népal, l'émergence d'une gestion forestière communautaire a été jalonnée d'étapes clés. Si la politique de décentralisation de la foresterie a une longue histoire dans ce pays, les dix dernières années ont été le théâtre de tentatives plus spécifiques de mise en œuvre d'une décentralisation de la gestion des forêts. Jusque dans les années 1980, les politiques forestières des Philippines étaient très régulières, contrôlées au niveau central et orientées vers l'industrie (Brillantes, 2000 ; Contreras, 2000 ; Pulhin, 2003). En 1972, durant le régime de Marcos, les forêts des Philippines se sont retrouvées dans une situation très difficile en raison d'une diminution alarmante du couvert forestier (environ 316 000 hectares de pertes par an). Afin de relever ce défi et réhabiliter les forêts, le gouvernement philippin a lancé un programme national de plantation au cours des années 1980 et 1990 (Utting, 2000). Au nombre des initiatives relatives à ce programme, l'élaboration de politiques sur la gestion de l'écosystème forestier en 1976, l'arboriculture communale en 1979, et l'approche familiale à la reforestation en 1981. En 1982, une politique de foresterie sociale intégrée (IFS) fut introduite pour inclure les habitants des hautes terres au titre de partenaires dans l'aménagement et la conservation de la ressource. Le régime de Marcos est tombé en 1986 sous la pression historique d'un mouvement populaire connu sous le nom d'EDSA². Le nouveau contexte politique a un peu contribué à renforcer le processus de dévolution de la gestion forestière, avec la formulation de nouvelles politiques et directives engagées par le gouvernement. C'est dans ce cadre que les trois principales réformes politiques ont démarré aux Philippines.

2. *Epifanio De Los Santos Avenue.*

La première, le Code du gouvernement local (ou Acte républicain, RA 7160), transfère aux Unités de gouvernement local certaines fonctions des anciens sites du département de l'Environnement et des Ressources naturelles (DENR), chargés de la mise en œuvre de la foresterie sociale intégrée (ISF). La seconde, le décret 263, promulgué en 1995 par le Président de l'époque Fidel Ramos, faisait de la gestion communautaire des forêts (CBFM) la stratégie nationale, dont l'objectif était de parvenir à une gestion durable des forêts et à la justice sociale. Dans le cadre de cette politique, et en vertu des Accords de gestion communautaire des forêts (CBFMA), le département de l'Environnement et des Ressources naturelles (DENR) a transféré aux communautés locales organisées en organisations populaires (PO) ses fonctions et ses pouvoirs en matière de protection des forêts pour une durée de 25 ans, renouvelable sous conditions. Troisième réforme, la loi sur les droits des peuples indigènes (IPRA) de 1997 a mandaté une Commission nationale des peuples indigènes (NCIP) pour rétrocéder aux communautés culturelles indigènes leurs domaines ancestraux particuliers. Elles ont été chargées à titre permanent de leur gestion, de leur protection et de l'exploitation de leurs ressources.

Ces mesures clés stipulaient toutes que les institutions locales seraient dotées d'une autorité et de pouvoirs pleins, afin qu'elles prennent leurs décisions en toute indépendance au niveau local, en matière de gestion forestière ; les politiques garantiraient la sécurité des droits d'administration et d'usage des communautés locales. Dans la pratique, toute une littérature indique cependant que l'administration, le pouvoir et les ressources n'ont pas été délégués, et que les bénéficiaires, pour les utilisateurs réels de la forêt, sont restés limités (Guiang, 1996 ; Bagadion, 2000 ; Utting, 2000 ; Fisher, 2000 ; Borlagdan *et al.*, 2001 ; Edmunds et Wollenberg, 2001 ; Pulhin, 2003).

Qu'est-ce qui fonctionne et où ?

Au Népal, les groupes d'utilisateurs forestiers (FUG) se sont établis comme des institutions locales puissantes de gestion des forêts, et traitent des questions de développement au niveau local. Cette instance est autorisée à prendre des décisions touchant à la récolte et à la vente des produits provenant de leurs terrains forestiers. La section suivante de la loi sur les forêts de 1993, explicite le contenu de l'autorité des FUG (MoFSC, 1995) :

– le groupe d'utilisateurs sera un organe autonome et collectif ; sa succession sera permanente [Section 43 (1)]. Il possèdera son propre sceau [Section 43 (2)]. Il disposera de ses propres fonds [Section 45 (1)]. En tant que personne morale, le groupe d'utilisateurs peut acquérir, posséder, transférer ou gérer des biens mobiliers et immobiliers [Section 43 (3)]. À ce même titre, il peut poursuivre ou être poursuivi en justice en son propre nom [Section 43 (4)] ;

– le groupe d'utilisateurs devra préparer un plan d'exploitation de la forêt communautaire [Rule 28 (1)] ;

– le groupe d'utilisateurs devra collecter, vendre et distribuer les produits de la forêt qui sont disponibles conformément au plan d'exploitation [Rule 32 (1)].

De la même manière, le réseau national des utilisateurs de la forêt a été institué en 1995 sous le nom de Fédération népalaise des groupes d'utilisateurs de la forêt (FECOFUN), en tant qu'organe de plaidoyer, de lobbying et de protection des droits des utilisateurs octroyés par la loi et la réglementation sur la forêt. C'est une organisation autonome, à but non lucratif, basée sur l'adhésion, qui doit rendre des comptes à ses membres (les groupes d'utilisateurs de la forêt). Pratiquement cinq millions de personnes sont affiliées à ce réseau, ce qui en fait le plus imposant des réseaux émanant de la société civile au Népal. La fédération FECOFUN travaille avec des ONG nationales et internationales, ainsi que des bailleurs de fonds, en particulier pour sensibiliser la société civile au sujet des dispositions juridiques de la législation touchant à la foresterie communautaire et des rôles et responsabilités des différents acteurs dans la gestion communautaire des forêts. Elle cherche aussi à accroître le pouvoir de négociation et de décision des femmes et des groupes défavorisés de la communauté, en facilitant leur intégration et en s'assurant que leur voix est prise en compte lors des prises de décisions au sein de la communauté. En outre, la FECOFUN fournit conseil et assistance juridiques aux groupes d'utilisateurs de la forêt ; elle collabore aussi avec des chercheurs, des universitaires et d'autres groupes de la société civile afin de fournir des appuis techniques aux activités génératrices de revenus au sein des FUG.

Au Népal, certains des FUG ont lancé un programme en faveur des pauvres, qui vise à offrir des opportunités et des incitations supérieures aux ménages identifiés comme « pauvres » au sein de leur groupe d'usagers. À l'appui de cette initiative, certaines dispositions figurent également dans leurs statuts et leurs plans d'action. De tels efforts visent à améliorer les moyens de subsistance des pauvres de la communauté. Ils visent aussi à établir les droits de ces derniers et à leur garantir un accès aux ressources, à la prise de décision et au partage des bénéfices. Certains FUG leur fournissent des produits forestiers, gratuitement ou à tarif

réduit. De nombreux groupes ont décidé de réserver aux pauvres un certain pourcentage des fonds destinés aux activités génératrices de revenus ; d'autres groupes financent la scolarité des enfants des familles démunies en leur payant frais de scolarité, uniformes, livres et cahiers, etc. Certains groupes aident aussi les « sans terre » pauvres en leur fournissant un terrain pour y construire leur maison.

La question de la sécurité des droits d'accès, de gestion, d'usage, d'administration et d'exclusion est clairement énoncée par la loi sur la forêt de 1993. La section qui suit spécifie ces droits :

- les utilisateurs d'une forêt quelle qu'elle soit, désireux d'utiliser les produits de cette forêt en l'aménageant et en la protégeant dans l'intérêt collectif, peuvent se constituer en groupe d'utilisateurs (Section 41) ;

- les communautés locales ont pleins pouvoirs sur l'accès, la gestion, l'usage, l'exécution et l'exclusion des droits sur la zone spécifiée, destinée à la foresterie communautaire et légalement déléguée aux groupes d'utilisateurs des forêts. Ces groupes seront autorisés à dégager des revenus et à gérer leurs propres comptes.

On observe une montée progressive de la participation des femmes et des groupes défavorisés au processus de prise de décision au sein des FUG. De nombreuses études révèlent que les FUG ont une politique explicite de parité entre hommes et femmes dans les comités exécutifs et font aussi des efforts de représentation équitable des divers groupes ethniques, castes et classes économiques. Ces politiques sont génératrices d'inclusion sociale ; il existe toutefois de nombreux cas où la situation réelle ne correspond pas aux orientations politiques affichées.

De nombreux FUG au Népal s'efforcent actuellement de développer des normes et des valeurs démocratiques, des processus participatifs et transparents de prise de décision, dans un but de bonne gouvernance et de démocratie. À cette fin, la plupart des décisions sont prises dans les assemblées générales des groupes d'utilisateurs, et l'on prépare ensuite des plans annuels fondés sur les décisions du groupe, plans que l'on met en œuvre conjointement.

De nombreuses études montrent que le couvert forestier et la biodiversité ont augmenté sous le régime de la foresterie communautaire, grâce à une politique de plantation continue et de protection du recru naturel (Nurse *et al.*, 2004). Dans le cas des Philippines, les Accords de foresterie communautaire (CBFMA) permettent aux populations de protéger et de mettre certaines parcelles forestières en gestion communautaire pour une durée reconductible de 25 ans. Tout accord entre le Département de l'environnement et des ressources naturelles et une organisation populaire est basé sur un cadre de gestion communautaire des ressources (CRMF) approuvé et un permis d'utilisation des ressources (RUP). Virtuellement, toutes les organisations populaires forment des constructions artificielles

qui n'existent que pour répondre aux exigences locales du département de l'Environnement et des Ressources naturelles, concernant ce type d'accord. Dans la zone de CBFMA (Gestion forestière communautaire), des parcelles de terre (de cinq hectares au maximum) sont allouées à chaque ménage résidant en forêt, pour cultiver des espèces agro-forestières et subvenir à ses besoins. C'est l'une des principales motivations des communautés locales à participer à la gestion communautaire des forêts, puisque chaque ménage obtient un certificat de contrat d'exploitation (CSC) l'autorisant à cultiver la parcelle pour une durée de 25 ans renouvelable.

Certaines études indiquent qu'en règle générale, le couvert forestier a augmenté dans les zones de gestion communautaire des hautes terres, grâce à la meilleure protection des forêts existantes par les communautés locales et à la plantation d'essences forestières (Dahal, 2006). À quelques exceptions près, la pratique illégale de coupe de bois et les cas de corruption liés à l'exploitation forestière ont aussi diminué au sein des zones de gestion communautaire.

Qu'est-ce qui ne fonctionne pas et où ?

Au Népal, les groupes d'utilisateurs des forêts sont largement contrôlés par les élites locales et les populations réellement dépendantes des forêts ne tirent que peu de profit de la foresterie communautaire. De nombreuses études sur la gestion communautaire des forêts au Népal indiquent que les populations pauvres n'en bénéficient toujours pas vraiment. Dans certains cas, elle a même eu des effets négatifs sur la subsistance des populations pauvres locales (Malla, 2001 ; Edmunds et Wollenberg, 2001 ; Nurse *et al.*, 2004). Des études ont montré que ce sont les élites locales qui en tirent le plus grand bénéfice car elles occupent les postes de pouvoir au sein des comités exécutifs et manipulent régulièrement les décisions de groupe en leur propre faveur, en ignorant les intérêts des pauvres et des marginalisés. Ainsi, le défi à relever est grand dans ce domaine ; comment surmonter la capture du processus par l'élite, pour en faire une œuvre équitable. La plupart des groupes d'utilisateurs ne disposent pas de système qui pourrait garantir une distribution équitable des bénéfices.

La foresterie communautaire est encore essentiellement orientée vers une fonction de conservation ; on observe encore très peu de cas d'exploitation des produits de la forêt. Dans les *mid hills* en particulier, les gens sont obnubilés par la plantation et la protection des forêts existantes, et négligent le potentiel que représente la collecte des produits forestiers

(bois ou autres) dans les forêts gérées par la communauté. Les raisons pourraient en être, d'une part, le savoir technique sylvicole limité des communautés au sujet de la collecte des produits de la forêt, d'autre part, l'attitude frileuse du gouvernement concernant les incitations à la collecte intégrées aux plans opérationnels agréés de gestion communautaire.

Le gouvernement rechigne à déléguer la foresterie communautaire de la forêt du *terai*, à fort potentiel économique, bien que la loi sur les forêts de 1993 ne fasse aucune différence entre forêts des *mid hills* et du *terai* du point de vue de la délégation aux communautés locales. Le gouvernement tend *de facto* à concentrer la foresterie communautaire sur les *mid hills*, afin d'y restaurer les zones dégradées et d'y accroître le couvert forestier.

Aux Philippines, la plupart des bénéficiaires des Accords de gestion communautaire des forêts (CBFMA) sont simplement autorisés à protéger la forêt, sans aucun droit de collecte des produits forestiers. Pour ce faire, chaque organisation populaire de gestion communautaire (CBFM PO) doit au préalable posséder un permis du département de l'Environnement et des Ressources naturelles (DENR). Dans de nombreux cas, l'utilisation de ces permis s'est révélée problématique, en raison d'une série de barrières administratives et d'exigences juridiques de la part du DENR. À l'heure actuelle, l'émission des permis ainsi que le processus d'élaboration d'Accords de gestion communautaire des forêts sont suspendus depuis 2005. Les raisons officielles à cette suspension mettent en avant les attitudes irresponsables des membres des CBFM PO face leurs obligations, telles qu'elles sont mentionnées dans les accords de CBFM. La suspension de l'utilisation des permis a aussi été imposée par le DENR début 1998. Pourtant en 2001, le DENR est revenu sur sa décision et a approuvé leur utilisation sur certains des sites CBFM. L'inconséquence de ces décisions politiques est facteur d'incertitude pour les membres d'organisations de CBFM, quant à la sécurité de leurs droits à gérer les forêts, conformément au Décret 263.

Autre thème significatif de la gestion communautaire des forêts (CBF) aux Philippines, le conflit entre le DENR et les unités de gouvernement local (LGU) sur leurs rôles. Le code de gouvernance locale de 1991 expliquait clairement le transfert de certains rôles du DENR en matière de gestion des sites de foresterie sociale, aux Unités de gouvernement local (LGU), sans toutefois les préciser, ni transférer les ressources correspondantes. Il en résulte de nombreux cas dans lesquels les questions de responsabilité ne sont toujours pas réglées. De plus, le transfert de ces activités s'est limité au seul niveau municipal. Or, le *Barangay*³ a été

3. Le *Barangay* est une unité politique constituant le dernier échelon de la structure du gouvernement local.

oublié dans le processus de délégation. Il en résulte une aggravation du conflit entre les organisations populaires de CBFM et les *Barangays* autour des enjeux de gestion des ressources locales et de prises de décision concernant la forêt.

Pourquoi de telles situations, et comment en sortir

Les approches de gestion communautaire des forêts au Népal et aux Philippines ont commencé presque simultanément. Pourtant, les résultats sont jusqu'à présent très divergents. Le premier et le plus important des facteurs d'écart, est la « base juridique » sur laquelle le concept de foresterie communautaire s'est appuyé. Au Népal par exemple, la loi sur les forêts de 1993 et la réglementation sur les forêts de 1995 ont donné une solide base juridique pour développer la foresterie communautaire, tandis qu'aux Philippines, il n'existe pas encore de loi qui fonde le concept de foresterie communautaire. À l'heure actuelle, le décret présidentiel, dit décret 263 de 1995, est la seule base juridique de foresterie communautaire à fonctionner aux Philippines – pas aussi solide qu'une loi et sujette à modifications au gré des évolutions de la scène politique nationale, en particulier en cas de changement de président qui entraîne celui du secrétaire du DENR.

Deuxièmement, l'espace ainsi créé pour les communautés locales devrait permettre à ces dernières d'exercer pleinement leur pouvoir de prise de décision en matière de gestion des forêts locales. Au Népal, les FUG sont responsables à part entière de leurs décisions dans la gestion communautaire des forêts, y compris en ce qui concerne la préparation des plans, leur mise en œuvre, la récolte et la vente des produits de la forêt, la création de ressources, les investissements, etc. Dans le cas des Philippines cependant, les organisations populaires de gestion communautaire (CBFM PO) sont tout d'abord contrôlées par le DENR ; chacune de leurs décisions nécessite l'approbation de ce dernier. La question de la responsabilité en est d'autant plus complexe, car les CBFM PO ne sont alors pas en position de répondre aux préoccupations de leurs membres.

Troisièmement, la mode des projets a développé un syndrome de dépendance parmi ces organisations populaires (CBFM PO) aux Philippines. Comme elles sont le produit d'interventions de type projet, elles n'ont pas imaginé générer des ressources internes et se forger des compétences, tout étant fait pour elles par les agents du projet. Le cas du Népal est similaire, mais les groupes d'utilisateurs ont commencé dès le début à réfléchir à la façon de générer des ressources internes et de se

forger des compétences locales, afin de pouvoir fonctionner même sans soutien du projet.

Quatrièmement, le « réseau des groupes d'utilisateurs de la forêt » au Népal a, d'une part, aidé à faire avancer le thème de la gestion communautaire des forêts et, d'autre part, a plaidé pour la protection des droits des utilisateurs prévus par la Loi sur les forêts. La FECOFUN intervient à divers niveaux, du villageois au national, et presque tous les groupes d'utilisateurs en sont membres. Le capital social des communautés en a été accru et celles-ci se sont retrouvées en position de force, grâce au décret présidentiel. Ces deux cas indiquent qu'une forte cohésion communautaire et un réseau d'utilisateurs sont indispensables pour garantir et protéger les droits des utilisateurs forestiers dans le cadre du programme de foresterie communautaire. Aux Philippines, il manque une fédération forte qui puisse plaider au nom des organisations populaires de gestion communautaire (CBFM PO) et protéger leurs droits des manipulations possibles du gouvernement.

Cinquièmement, le respect des règles est tout aussi important au sein des groupes d'utilisateurs. Les opérations des groupes d'utilisateurs nécessitent d'être guidées par un corps de règles, afin de garantir une bonne participation, la transparence et la responsabilité dans la gestion de l'institution et des questions forestières. Les groupes d'utilisateurs au Népal fonctionnent par arrêtés, règles et réglementations, instaurant une pratique de gouvernance démocratique. Dans le cas des Philippines, les institutions communautaires, les organisations populaires, ne sont pas suffisamment établies pour fonctionner de manière institutionnalisée et démocratique. L'inclusion des femmes et des membres défavorisés de la communauté dans ces groupes est tout aussi importante pour garantir l'équité et une représentation juste dans la prise de décision et, finalement, dans le bon fonctionnement de la foresterie communautaire.

Sixièmement, la question du leadership est l'un des facteurs expliquant la diversité des performances des groupes communautaires. Dans certains cas au Népal, les groupes d'utilisateurs sont captés par les élites locales, ce qui a produit un leadership injuste et problématique. Sur ce point, la situation est analogue aux Philippines, puisque la majorité des membres exécutifs des CBFM PO sont soit des enseignants, soit des personnes issues de familles prospères, uniquement intéressés à mettre la main sur les ressources et les incitations financières des bailleurs extérieurs, dans le cadre d'une mise en œuvre sous forme de projet de la gestion communautaire des forêts.

Septièmement, la durée de la tenure est un autre facteur contribuant de manière importante au niveau de performance de la foresterie communautaire. Dans le cas des Philippines, la délégation de droits est limitée à 25 ans, ce qui rend les populations sceptiques quant à la sécurisation sur le

long terme de ce programme. Au Népal, en revanche, la gestion forestière communautaire est octroyée de manière permanente à un groupe d'utilisateurs de la forêt, ce qui signifie que la population locale peut développer une vision à long terme de la gestion de leur forêt, en faisant davantage confiance au programme.

Huitièmement, l'attitude des fonctionnaires d'État, qui dans les deux cas ne semblent pas soutenir ardemment la dévolution du pouvoir aux communautés locales. La peur de perdre leur pouvoir et privilèges, ou leur manque de confiance quant aux compétences techniques des communautés locales à gérer les ressources, peuvent expliquer cette attitude. Néanmoins, la traditionnelle attitude technocratique de ces bureaucrates devra nécessairement évoluer dans le contexte en mutation de la décentralisation et de la délégation de la gestion forestière.

Conclusion

En dépit des nombreuses similitudes que présentent les conceptions adoptées par le Népal et les Philippines en matière de foresterie communautaire, on observe de fortes divergences du point de vue de la mise en œuvre et des résultats. On peut dans les deux cas, en tirer des leçons positives sur la gestion communautaire des forêts, tout en constatant les nombreuses faiblesses. La présentation faite dans ce texte tend à montrer que la foresterie communautaire fonctionnerait mieux au Népal qu'aux Philippines, en termes de statut institutionnel des groupes communautaires locaux et des réseaux reliant ces groupes au niveau national. De même, les groupes communautaires au Népal pèsent plus que leurs équivalents philippins dans les prises de décision locales en matière de gestion forestière. Bien que l'insécurité règne dans le domaine foncier, en raison de la durée limitée de l'accord portant sur la gestion communautaire (CBFM) aux Philippines, les ménages pris individuellement tirent un meilleur parti des essences agro-forestières en termes d'amélioration des moyens de subsistance. La foresterie communautaire au Népal n'offre pas de telles opportunités, puisque tout bénéfice doit être réparti au niveau de la communauté. Par conséquent, les réponses que la foresterie communautaire au Népal apporte aux questions de distribution équitable et de bénéfices directs pour les ménages les plus pauvres ne sont pas complètement convaincantes. Chaque approche présente donc atouts et faiblesses, ce qui rend d'autant plus pressante la nécessité de tirer les enseignements de l'une et l'autre et de diffuser les bonnes pratiques pour améliorer les performances de la gestion forestière communautaire.

Remerciements

Nous remercions chaleureusement le Dr Carol J. Colfer (Directeur de recherches – Principal Scientist – au CIFOR) pour sa précieuse contribution à la structuration et au contenu de cet article.

Bibliographie

- BAGADION, JR. B.C., 2000, “Social and Political Determinants of Successful Community Based Forestry”, in UTTING, P. (ed.), *Forest Policy and Politics in the Philippines: The Dynamics of Participatory Conservation*, Ateneo de Manila University Press et United Nations Research Institute for Social Development, Manila, pp. 117-143.
- BORLAGDAN, S.B., GUIANG, E.S., PULHIN, J.M., 2001, *Community Based Forest Management in the Philippines: A Preliminary Assessment*, Institute of Philippine Culture, Ateneo de Manila University, Quezon City.
- BRILLANTES, JR. A., 2000, “Decentralisation and Devolution in the Philippines”, in GoF and WB, *Philippines Rural Development and Natural Resource Management: Trend, Strategy, Implementation, and Framework of Performance Indicator System*, Joint Report of the Government of the Philippines and the World Bank, The World Bank, Manila, pp. 17-32.
- CAPISTRANO, D., COLFER, C. J., 2005, “Decentralisation: Issues, Lessons and Reflections”, in COLFER, C.J., CAPISTRANO, D. (eds), *The Politics of Decentralisation: Forests, Power and People*, Earthscan Publications, London, pp. 296-311.
- CONTRERAS, A.P., 2000, “Rethinking Participation and Empowerment in the Uplands”, in UTTING, P., (ed.), *Forest Policy and Politics in the Philippines. The Dynamics of Participatory Conservation*, Ateneo de Manila University Press et United Nations Research Institute for Social Development, Quezon City and Manila, pp. 144-170.
- DAHAL, G.R., 2006, *Governance and Institutional Structure: An Ignored Dimension of Devolution Policy Process in Forestry - the Case of Community Based Forest Management in the Philippines*, PhD Thesis, The University of Reading, Reading.
- DENR, 2004, *Community Based Forest Management Policies and Guidelines*, Forest Management Bureau, Department of Environment and Natural Resources, Quezon City.

- DoF, 2005, *The Community and Private Forestry Programme in Nepal*, Department of Forest, HMG/N Publications, Kathmandu.
- EDMUNDS, D., WOLLENBERG, E., 2001, "Historical Perspectives on Forest Policy Change in Asia: An Introduction", *Environmental History*, 6(2), pp. 190-212.
- ENTERS, T., ANDERSON, J., 1999, "Rethinking the Decentralisation and Devolution of Biodiversity Conservations", *Unaslyva*, 199 (50), pp. 6-11.
- FISHER, B., 1999, "Creating Space: Development Agencies and Local Institutions in Natural Resource Management", *Forests, Trees and People*, 22, pp. 4-11.
- FISHER, R.J., 2000, "Decentralisation and Devolution in Forest Management: A Conceptual Overview", in ENTERS, T., DURST, P.B., VICTOR, M. (eds), *Decentralisation and Devolution of Forest management in Asia and the Pacific*, RECOFTC and FAO, Bangkok, pp. 3-10.
- GUIANG, E.S., 1996, "Guiding National Transition in Forest Management: Some Experience in the Philippines", Paper Presented at the 5th Asia Forest Network Workshop, . *What's Working and What's Not?*, 2-6 December, New Delhi.
- HMG/N, 1988, *Master Plan for the Forestry Sector*, His Majesty's Government of Nepal, Kathmandu.
- MALLA, Y.B., 2001, "Changing Policies and the Persistence of Patron-Client Relations in Nepal", *Environmental History*, 6(2), pp. 287-307.
- MoFSC, 1995, *Forest Act (1993) and Forest Regulation (1995)*, Ministry of Forest and Soil Conservation, HMG/N Publications, Kathmandu.
- NURSE, M., ROBINSON, P., PAUDEL, D., POKHEREL, B.K., 2004, "Towards Pro-poor Community Forestry – Recent Experiences from Dolakha and Okhaldhunga Districts", *Proceedings of the National Workshop on Management of Common Property Resources and Equity: Exploring Lessons from Nepal, May 28, 2003, Forest Action Occasional Paper*, pp. 41-58.
- OSTROM, E., 1999, "Self Governance and Forest Resources", *CIFOR Occasional Paper*, No 29, CIFOR, Bogor.
- PULHIN, J.M., 2003, "Community Based Forest Management in the Philippines: Retrospect and Prospects", in INOUE, M., ISOZAKI, H. (eds), *People and Forest- Policy and Local Reality in Southeast Asia, the Russian Far East and Japan*, Kluwer Academic Publishers, Boston, pp. 139-156.
- RIBOT, J.C., 2002, *Democratic Decentralisation of Natural Resources: Institutionalising Popular Participation*, World Resources Institute, Cape Town.

- RIBOT, J.C., 2004, *Waiting for Democracy: The Politics of Choice in Natural Resource Decentralisation*, World Resource Institute, Washington.
- UTTING, P., 2000, "An Overview of the Potential and Pitfalls of Participatory Conservation", in UTTING, P. (ed.), *Forest Policy and Politics in the Philippines. The Dynamics of Participatory Conservation*, Ateneo de Manila University Press and United Nations Research Institute for Social Development, Quezon City, pp. 171-215.

Du *velontena* et des bailleurs de fonds
Ou du contraste de la vision paysanne
face à la politique internationale de conservation
dans la région de Daraina, Nord-Est de Madagascar

Jery Edson RAKOTOARIMANANA
 ONG Fanamby

L'île de Madagascar possède un endémisme écologique bien connu des scientifiques dont le taux avoisinerait les 86 % pour la flore selon Schatz *et al.* (1996). Ce pays s'est écologiquement singularisé dans le temps depuis 88 millions d'années, donnant la possibilité à une évolution spécifique de la faune et de la flore. Pour les reptiles et les amphibiens par exemple, plus de 500 espèces ont été identifiées dont 98 % endémiques. Au nord de la Grande Ile, dans le carré formé par les latitudes 12°53' et 13°27'S et les longitudes 49°26' et 49°55'E, se situe une zone prioritaire de conservation appelée « *région de Daraina* » (Fanamby, 2001, 2002, 2004). C'est l'arrière-pays d'une région célèbre pour ses exportations de vanille mais aussi une région réputée pour ses filons aurifères. La région, délimitée au nord par le fleuve Loky et au sud par le fleuve Manambato, couvre une surface d'environ 250 000 hectares. D'un point de vue biogéographique, c'est une zone de transition entre le domaine de l'Est, le domaine du Sambirano, le domaine du Centre et le domaine de l'Ouest. Une douzaine de blocs forestiers ont subsisté sur les massifs montagneux totalisant environ 50 000 hectares ; le reste du paysage est une savane anthropique défrichée de longue date. De nombreux types forestiers se rencontrent ainsi dans un rayon de 30 km (Fanamby, 2004) : forêt littorale, forêt dense humide, forêt dense sèche, forêt de transition, forêt de montagne (Gautier *et al.*, 2006) ; un vrai condensé de la richesse écologique de Madagascar. En 1988, une

nouvelle espèce de lémurien est découverte dans la région de Daraina : *Propithecus tattersalli*. Il fait partie des 25 espèces de primates les plus menacées au monde.

Fanamby, association de droit malgache, veut sauvegarder cette espèce avec la participation de la communauté locale et l'appui de différents partenaires depuis 1997. Aujourd'hui, l'État malgache a décrété que 70 837 hectares de ces massifs forestiers serviront comme Station forestière à usages multiples (Repoblikan'i Madagasikara, 2005) afin de protéger temporairement l'habitat de ce lémurien jusqu'à l'élaboration d'un statut de conservation approprié. Pour appréhender cette région et structurer les propos, le personnel de terrains de l'ONG Fanamby a mené la présente réflexion à partir du vécu auprès des communautés depuis 1997 et proposent alors trois parties pour appréhender les décalages entre communautés rurales et acteurs internationaux dans la protection de l'environnement. La première partie explique la situation au niveau du contexte humain local (1), de la conscience environnementale rurale (2) et des politiques environnementales nationales et imposées (3). La deuxième partie traite des modalités de mise en application des actions de conservation (4), des réponses et effets au niveau local (5) et une analyse des actions-impacts basée sur la temporalité et les jeux d'échelles entre acteurs et bénéficiaires non pas pour réduire le décalage entre les échelles mais réussir dans le cadre d'échelles différentes (6). Finalement, quelques pistes d'améliorations sont proposées pour intégrer les visions conversationnistes strictes et les politiques environnementales durables (7).

Contexte humain de la région de Daraina

La population de la région de Daraina est estimée à 28 000 habitants sur les 18 millions de Malgaches. Cette population est issue de la migration des Sakalava Anjoaty (34 % de la population), par des Tsimihety (15 %), Betsimisaraka (26 %), et des familles originaires des Hautes Terres malgaches ainsi que des Chinois. La communauté sakalava divisa en quatre zones « écologiques » de production cet espace depuis l'implantation humaine qui remonte au 14^e ou 15^e siècle (Hurvitz, 1980) : les baies et océans pour la pêche, les dunes et zones sableuses pour la chasse à la tortue et la cueillette de l'ambre gris, les prairies pour le zébu et les rives de fleuve pour la riziculture. La principale occupation et objet de valeur sociale de la région est le zébu. En 2002, plus de 101 420 zébus ont été déclarés à l'État malgache dans les quatre communes composant la région de Daraina mais les services de l'élevage estiment que ce n'est

que la moitié du cheptel réel. Actuellement, certaines communautés se consacrent de plus en plus à l'agriculture mais l'influence des gros éleveurs est encore forte. Officiellement, la route nationale 5A traverse ce territoire, mais tout comme les 445 km de pistes rurales qui desservent la région, elle est impraticable en saison des pluies. Cet enclavement saisonnier a un impact considérable sur les activités économiques, sociales et politiques de la région ; il se traduit, en particulier, par une production rizicole aujourd'hui destinée uniquement à l'autosubsistance alors que la vente du riz excédentaire avait fait la réputation de la zone rurale de Daraina. Suite à l'augmentation de la population et à l'influence de la ville industrielle d'Ambilobe, le surplus de production a été absorbé et la production a stagné, voire diminué. L'enclavement se traduit au niveau social par l'attrait exercé par « l'allochtone », synonyme d'un mode de vie différent, voire d'une meilleure condition de vie, loin des obligations familiales et/ou communautaires et propice à l'émancipation individuelle. Au niveau politique, cet enclavement pousse les *olobe* (vieux sages du village) à un protectionnisme et un retour aux valeurs ancestrales et ils sont d'autant plus efficaces que le taux d'analphabétisme des adultes varie de 30 à 70 % selon les villages.

Une conscience environnementale paysanne dans la région de Daraina ?

Dans cette région, les 28 000 habitants côtoient au quotidien les ressources naturelles. Pendant toute l'année ils disposent de bois mort pour la cuisson dans les terres à l'orée de la forêt. Grâce à la pluie une riziculture d'autoconsommation est possible de janvier à avril. Les bambous le long des cours d'eau servent de clôture à ces rizières. Les rares cours d'eau temporaires servent à couvrir les besoins des cultures maraîchères, juste à la fin de la période de pluie, quand la chaleur commence à diminuer (avril-mai). La forêt est le lieu où le ménage coupe du bois pour la construction ou la rénovation de la maison familiale en hiver (juin-octobre). L'illustration la plus représentative serait une mosaïque de bocages dans un grand *openfield*. Les bocages sont constitués par tout ce qui est culture vivrière, forêt ou encore domaine de culture commerciale. Le grand *openfield* est le pâturage où les troupeaux de zébus vivent en totale liberté. C'est également l'endroit où le paysan prélève les ressources nécessaires pour l'artisanat (feuille de satrana *Bismarckia nobilis*) et pratique les feux de brousse pour le rajeunissement des fourrages.

La conception paysanne de l'environnement est ainsi une ressource destinée à son bien-être quotidien, un don de *Zanahary* (dieu créateur). Maîtriser l'environnement est la base des activités du *velontena* (faire vivre le corps). Dans la hiérarchie des ressources et de leur utilisation, le zébu l'emporte sur la riziculture, qui l'emporte à son tour sur la forêt.

Le vocabulaire du travail agricole explique les étapes de mise en valeur des ressources naturelles : *mikapa* (débroussailler un champ avec une bêche), *miasa vario* (construction de clôture), etc. Enfin, l'outil par excellence pour tout homme qui pratique son *velontena* est le *boriziny*, petite hache à lame longue avec laquelle il se fraye un chemin dans la broussaille et la forêt ou creuse un trou pour prendre des ignames. Ainsi, prélever une matière première (eau, bois, gemmes) ou l'exploiter est un droit naturel, un droit héréditaire depuis l'installation des premières communautés dans la région. Aucune autorité ou tout autre symbole de pouvoir n'avait interdit l'accès ou s'était déclaré possesseur de ces ressources. Les *mpanjaka* (roi) et leurs devins n'édictaient que des rituels d'exploitation en référence à *Zanahary* (dieu créateur) ou des interdits ancestraux sans parler de niveau d'exploitation ou d'accès aux ressources. L'appui à la gestion durable des ressources naturelles ne peut éviter la réaffirmation publique de ces règles et droits d'usages.

Or, l'État malgache a déclaré lors d'un grand sommet écologique à Durban en 2004 le renforcement des procédures de classement et du recours au droit direct pour codifier et normaliser l'accès contrôlé aux ressources. Leur mise en œuvre est perçue successivement par les communautés :

- comme une illumination lors de la phase de sensibilisation concernant l'objectif de conservation ;
- comme une entreprise utopique pendant la phase de planification des activités ;
- comme une atteinte à la liberté ancestrale lors de l'opérationnalisation.

C'est une illumination car c'est un éveil imposé et un objectif très ambitieux de la part d'une ONG ou de l'État. La communauté prend conscience d'une échelle plus importante que son bocage : l'intérêt public. Toutefois, la notion de nation – au niveau de Madagascar – lui est encore inconnue car, s'il conçoit bien la relation des différentes communautés et/ou familles utilisant les mêmes ressources naturelles, l'interaction avec les communautés à plus de 100 km ne lui est pas évidente sauf dans le cas précis de la commercialisation des zébus et de la vanille.

C'est une entreprise utopique car le territoire est vaste : 250 000 ha répartis sur quatre communes rurales, comprenant des plages, des plaines, des collines dont plus de 30 % ne sont accessibles qu'à pied et le reste est isolé en période de pluie.

Et c'est une atteinte à la vie individuelle car malgré les obstacles, des

institutions arrivent à la codification des règles de gestion des ressources naturelles. Beaucoup de peurs découlent de cette réflexion : est-ce que le débroussaillage au mois d'octobre pour la riziculture sera conditionné à des paperasseries administratives ? Est-ce que l'exploitation de bois précieux de la forêt sera abandonnée ? De même l'exploitation d'or ou d'autres pierres semi-précieuses dans les zones forestières protégées sera-t-elle interdite ? À quelle formalité administrative sera soumis l'aménagement de terrain de culture de vanille en bordure de forêt, seule culture d'exportation rentable dans la région ? Mieux, les institutions partenaires fonctionnant essentiellement par l'écrit, deviennent inefficaces dans une société d'oralité. Il en résulte que les agents de l'État et des organismes d'intervention au plus près de la communauté doivent assurer une mission d'information et d'éclaircissement pour les rassurer en misant si possible sur les ressources humaines sur place (instituteurs, médecins).

D'une ressource naturelle en libre accès, la communauté passe à une ressource naturelle avec un accès « réglementé » dont personne (ni l'État, ni le privé) ne s'est soucié de préserver ou de posséder auparavant. Car une des clefs de lecture de la communauté de ces ressources, se trouve justement dans la possession de cette forêt : « La forêt appartient à ceux qui en tirent profit ». En mettant en œuvre la tracasserie administrative pour toute activité sur les ressources naturelles, l'État devient pour la communauté un autre possesseur de la forêt, bénéficiaire de la forêt par la perception de droits et frais de dossier. Les chercheurs étrangers (accompagnés généralement de chercheurs nationaux) qui interviennent au début du processus de conservation contribuent également à alimenter des doutes au sein des communautés. Pour le paysan, la forêt a changé de main. En février 2002 par exemple, des porteurs avaient accompagné dans la forêt d'Ambilondamba un chercheur botaniste suisse qui mettait à jour l'inventaire floristique de la région. Pendant six jours, l'équipe mangea des pâtes italiennes et des sardines en boîte. Las, un porteur demanda si les Malgaches pouvaient continuer à manger « naturellement » du riz avec des mets d'accompagnement. Le chercheur suisse acquiesça bien sûr. Le porteur prit alors son *boriziny* et tua sur le coup un hérisson, espèce prolifique dans la région. Haut-le-cœur du Suisse, habitué à la protection stricte des hérissons. Il organisa l'enterrement du hérisson. Réprimande et incompréhension pour le Malgache qui avait fait l'acte. Arrivé au village de Daraina, cet incident provoqua un tollé général sur l'appropriation de la forêt par les Suisses : « *il sera interdit de manger de la viande pendant la période de pluie depuis l'arrivée de Fanamby et des chercheurs étrangers !* ».

Cet incident illustre bien aussi les différences de valeur entre le quotidien d'un habitant de la région de Daraina et les éléments allochtones.

Politiques environnementales nationales et imposées

À un autre niveau, « consciente » de sa richesse en ressources naturelles, Madagascar a solennellement déclaré à Durban étendre à six millions d'hectares au minimum les zones destinées à la gestion de la biodiversité, comme tous les pays qui essaient d'y consacrer 10 % de leur territoire. Pour opérationnaliser cet engagement du Président malgache lors du congrès de l'IUCN, le ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts a planifié la mise en place d'un Système d'aires protégées de Madagascar (SAPsM). Ce système mettra en place des aires protégées dont les bénéfices doivent être directs et visibles auprès des communautés locales. Par rapport à la législation malgache, les six catégories de l'IUCN seront intégrées dans le Système d'aires protégées. Auparavant, seulement les catégories I, II et IV étaient présentes dans la législation. Quatre options de gouvernance les régiront :

- les aires protégées gérées par le gouvernement ;
- les aires protégées cogérées de façon participative (par plusieurs parties prenantes) ;
- les aires protégées privées ;
- les aires du patrimoine communautaire.

Le gouvernement malgache mise sur le partenariat avec les communautés locales pour baisser le coût de financement de ce système sur le long terme, en parallèle avec la diminution de la participation internationale (coopérations bilatérales et multilatérales, organisations internationales, etc.). En sus, Madagascar compte sur 10 % des économies dégagées par les annulations de la dette résultant de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés pour la période 2004-2013 pour obtenir six millions de dollars par an pour financer ce système (PNAE, 2005). L'État malgache suit donc en ce sens les pratiques internationales, tant dans la classification des aires protégées que concernant ses modalités de gestion. Madagascar s'est référé directement aux 10 % de surface à protéger, « norme » admise de surface à conserver au niveau de chaque pays, sans aucune campagne de communication auprès des communautés locales, ni une enquête de feed-back pour voir si la population conçoit les responsabilités derrière un tel engagement.

Cette déclaration de Durban a rassuré le monde de la conservation quant aux intentions de Madagascar. Car de l'autre côté, le pays ambitionne une croissance économique à double chiffre grâce à ses ressources et potentialités minières, confirmant ainsi en haut lieu l'effacement de la place de la conservation dans la politique générale de l'État. L'une des priorités découlant de cette déclaration a été de résoudre et de contrôler/assainir l'exploitation forestière de bois précieux et le conflit

latent entre exploitation minière et conservation : Madagascar doit se développer grâce à ses ressources minières mais dans le respect rigoureux des règles relatives à la protection de l'environnement. Il n'est pas nécessaire que l'exploitation soit industrielle pour y arriver. Pour les exploitations artisanales, la professionnalisation est une des possibilités d'intervention pour limiter leur impact environnemental. Cette professionnalisation est au stade d'expérimentation dans la région de Daraina avec le Programme gouvernemental pour les ressources minières (PGRM), l'institut de Gemmologie de Madagascar et l'association des exploitants miniers traditionnels de Daraina depuis 2002. En parallèle à cette option de résolution de conflit mine-environnement, l'État malgache a mis en œuvre des programmes d'identification de sites de conservation potentiels terrestres et marins. Actuellement les cartes relatives à ces sites terrestres et marins sont terminées et les responsables envisagent de passer à l'étape d'identification des zones qui abritent des espèces pas encore protégées.

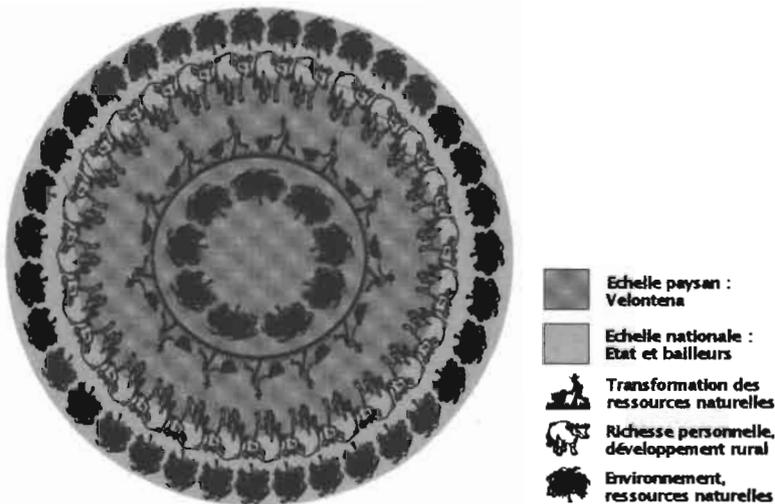
Il y a donc un double langage de l'État malgache suivant les partenaires étrangers devant lesquels les représentants de l'État se présentent. Ce double langage, dicté par les rapports internationaux, ne facilite pas la communication sur le terrain dans la région de Daraina.

Le cas de Daraina et la mise en application de politiques environnementales, l'articulation des deux visions sur le terrain : niveaux et hiérarchies des acteurs

L'association de droit malgache Fanamby a commencé depuis 1997 un processus visant à améliorer la gestion des ressources naturelles dans la région de Daraina. L'association travaille dans trois régions malgaches : Anjzorobe, Daraina et Menabe, mais elle est seule à Daraina, sans autre association de développement rural ou de coopération d'importance nationale ou internationale. Dans ce contexte, les objectifs de gestion rationnelle et durable des ressources naturelles trouvent un terrain particulier à Daraina. Les partenaires internationaux appuient l'activité de Fanamby pour que ces ressources entrent dans un réseau d'aires protégées. La population veut voir en Fanamby un moyen de développement plutôt que de conservation. Comment se passe alors cette gestion concertée avec les communautés rurales sur le terrain à Daraina ? De prime abord, la différence de vue est une équation très difficile à résoudre, surtout qu'elle est aggravée par la perception d'un double langage de l'État. Toutefois, toute proportion gardée, ces conceptions

sont assez complémentaires. Le paysan n'intervient qu'à un niveau micro (de quelques hectares) tandis que l'État et les institutions partenaires internationales interviennent au niveau macro. Ces conflits d'échelle d'intervention des acteurs complémentaires/antagonistes apparaissent tout au long du processus et des problèmes de planification liés à des notions temporelles différentes doivent être régulièrement résolus.

Figure 1. Placer chaque acteur à l'échelle de son intervention et coordonner ces interventions pour une gestion concertée



Toute l'opération de gestion concertée que Fanamby met en œuvre résulte ainsi du placement de chaque contexte pour chaque intervenant. En effet, l'État et les *mpamatsy vola* (bailleurs de fonds et autres partenaires) raisonnent et sont opérationnels au niveau national. L'État malgache est fortement impliqué au niveau national et provincial ainsi qu'au niveau individuel (garde forestier travaillant avec le paysan) sans réelle transition. Fanamby, au cours de ses interventions, ne cesse d'expliquer l'échelle d'intervention du paysan, acteur prioritaire sur le terrain. En effet, si on positionne chaque acteur dans la protection de l'environnement tout en respectant les *desiderata* de chaque acteur, un schéma consensuel et rationnel peut s'établir. Dans ce schéma, les noyaux sont les activités d'exploitation des ressources naturelles (plus particulièrement la

riziculture et l'élevage) et la périphérie sera l'environnement. Chaque acteur se positionne dans ce schéma suivant son intérêt et ses objectifs. L'ONG devient ainsi un lieu de coordination de l'ensemble des activités de conservation et de développement dans la région de Daraina. Le paysan est l'acteur noyau. Les partenaires internationaux (*mpamatsy vola*) interviennent principalement dans la partie périphérique, au niveau de la conservation pure, même si certains de leurs appuis concernent le renforcement des capacités, au niveau du *velontena*. Les partenaires comme le Service de coopération et d'action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France financent la mise en place d'un TDC (Territoire de développement et de conservation), confiant à la fois l'appui à des activités génératrices de revenus ou de renforcement des capacités agricoles et la mise en œuvre d'un plan global de conservation au niveau de toute la région. Avec le ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts, Fanamby travaille pour la réussite de la conservation, le renforcement des capacités des agents locaux, la gestion durable de l'exploitation forestière et l'expression d'une politique nationale en accord avec les situations locales. Avec les gardes forestiers de Daraina, Fanamby facilite le contrôle des coupes de bois et des feux de brousse. Ce mécanisme de gestion partagée mais concertée permet, dans la majorité des cas, d'éviter tout conflit entre les acteurs. Toutefois, sans une campagne de communication adaptée, ces échelles d'intervention de chaque acteur peuvent être incomprises, surtout par le paysan.

La réponse des communautés à ces actions

Fenozandry Jean-Jacques habite près de la rivière Loky dans la commune de Maromokotra, une des quatre communes de la région de Daraina. Il est menuisier et a envoyé la question suivante au service des Eaux et Forêts et à Fanamby le 15 février 2006.

« Est-ce qu'un individu peut planter les arbres suivants sur les terrains pas encore titrés : fagnaponga, magnary, tsararavina, etc. ? Si c'est possible, je suis partant pour une formation de pépiniériste. Je pose cette question car mon *velontena* tourne autour du bois (structure de maison, meuble) et donc j'ai intérêt à planter des arbres ».

Cette question transmise pour réponse publique sur les ondes de la radio Feon'Ankomba illustre bien l'échelle d'une politique environnementale pour le paysan : le terrain communautaire, un champ, tout ce qui

se trouve directement dedans et autour de son exploitation individuelle. Son terroir qui l'alimente au jour le jour, par les différentes cultures qu'il y pratique, c'est sa richesse. S'il veut améliorer son quotidien, il devra améliorer les cultures pratiquées dans ce terroir individuel. En y plantant des essences précieuses pour la vie du village (construction de maison, mobilier), il s'assure de la pérennité de son *velontena*, de ses ressources financières journalières.

La diffusion de la réponse à cette question sur la radio Feon'Ankomba est une des activités de communication que Fanamby privilégie afin que chaque acteur puisse se positionner dans le schéma de responsabilités. Fanamby a mis en place un réseau de relais de communication à travers lequel les paysans peuvent interroger directement les responsables de Fanamby, de l'État ou d'autres organismes par l'intermédiaire de boîtes à question éparpillées dans la région de Daraina. Ce système d'information question-réponse (SIQR) permet ainsi à Fanamby de connaître les feedback des actions de conservation, de leur perception et plus globalement, des orientations d'actions recherchées par la communauté. Fenoandry Jean-Jacques bénéficiera d'une formation en pépinière financée par le Global Conservation Fund, un fonds écologique américain, des conseils sur les essences à utiliser – peut-être pas un bois précieux comme le palisandre qui pourrait lui donner des problèmes dans le futur – et un accompagnement technique (financement du SCAC) après visite de son terrain et identification sur la carte « terroir villageois ». Jusqu'en mai 2006, 210 questions ont été reçues et résolues grâce à ce système de communication *bottom-up*. Le nombre de questions tournant autour de l'environnement sont à la troisième place des mots clefs de classement après les questions agricoles (semences, appui technique pour les activités génératrices de revenus) et celles du développement rural (barrage, terrassement, etc.).

Ainsi, la communauté accède à l'information recherchée en travaillant explicitement ou implicitement aux objectifs des autres acteurs dans la conservation et le développement de la région, et Fanamby s'efforce de proposer diverses réponses aux questions afin de susciter une réflexion et se détacher d'une quelconque influence sur les solutions possibles.

L'importance de la temporalité et les jeux d'échelle entre acteurs-bénéficiaires

La notion de temps est très aléatoire pour le paysan pour qui l'argent n'est pas de l'argent. En effet, améliorer les effets vestimentaires, l'état d'une case, l'alimentation quotidienne, etc., ne sont pas des besoins pour

le paysan, c'est la vie. Dans une hiérarchie des motivations et une pyramide de besoins pour le bien-être psychologique et social d'un individu, l'acquisition d'un cheptel bovin important constitue le sommet de l'épanouissement personnel pour les Sakalava de la région de Daraina. Ce cheptel bovin se constitue dans un laps de temps de quatre à cinq ans pour une revente dans quatre à cinq ans aussi. Le quotidien est fait de *mora mora* (doucement sans se presser). Cette notion du *mora mora* malgache s'accompagne du concept de jour faste et jour interdit « *fady* ». De la sorte, le travail de la terre est prohibé le mardi et le jeudi. Mais il n'est pas rare que ces jours interdits soient mis à profit pour d'autres activités. Sans oublier le calendrier social rythmé par l'entraide rizicole (de décembre à avril) et les *asa harana* ou cérémonie d'exhumation des morts (de juillet à octobre).

Tableau 1. Deux temporalités paradoxales

Référence temporelle	Dans la région de Daraina	En Occident
Quotidien	Calendrier agricole (variant plus ou moins de 15 jours près à un mois près)	365 jours, calendrier fiscal ou budgétaire (fixe et comptabilisé)
Limite du quotidien	Jours interdits (jours non successifs)	Week-end (jours successifs)
Planification long terme	4 ans (élevage)	5 ans (plans stratégiques)

Le *mora mora* quadriennal au niveau de la communauté pourrait cadrer avec les plans stratégiques des *mpamatsy vola* (bailleurs partenaires) permettant une certaine concordance de calendrier. Mais les échéanciers ne sont pas identiques au final car la protection de l'environnement nécessite de raisonner en termes de génération (10 à 25 ans pour un arbre), intervalle de temps trop long tant pour le *velontena* que pour le *mpamatsy vola*. Du coup, la vision à très court terme empêche le paysan de considérer une « politique » environnementale avec des résultats à long terme. Intégrer ces données dans les planifications d'activités des partenaires internationaux n'est pas chose aisée dans la mesure où les échéanciers classiques de l'Occident (calendrier musulman ou grégorien) ou les échéanciers administratifs (années fiscales) sont à harmoniser avec ce rythme paysan si l'on veut la participation et surtout l'adhésion des communautés aux politiques environnementales et aux activités qui en découlent. Le rythme villageois épouse plus le rythme naturel et cela, avec une ingéniosité acquise à force de réussites et surtout d'échecs,

inscrits de manière très forte dans les traditions. Cette notion de temporalité peut jouer en faveur de la réussite de la politique environnementale sur le terrain, quelle que soit l'échelle considérée, si les acteurs associatifs admettent d'en tenir compte.

À Daraina par exemple, l'ensemble des activités d'éducation environnementale avec les élèves du collège se déroule après la moisson et après les examens, juste avant le départ en vacances. Ce moment est très court mais c'est le moment le plus propice à ce type d'activité. Les visites de champs de vanille bio-équitable (repérage au GPS, constat sur le terrain de la nature du sol, vérification des connaissances du paysan en préparation) se déroulent pendant la période de pluie quand le paysan vit dans des cases temporaires sur les bords de son champ, quelquefois fort loin du village. Cela nécessite des moyens humains conséquents mais cette méthodologie est la mieux adaptée à la situation. Pour les jeunes, *a contrario*, la période de pluie est le moment le plus propice à la délimitation des zones de droit d'usage avec Fanamby et le service des Eaux et Forêts. Leur objectif est de faciliter ainsi le travail des cases pendant la période sèche. C'est aussi le moment des formations de guides écotouristiques car les jeunes assument un rôle important dans les cérémonies rituelles et restent dans les plus gros villages pendant la saison sèche.

L'association Fanamby, conscient de ces réalités sur le terrain, essaie de faire en sorte que les programmes financés par ses partenaires s'y ajustent afin d'optimiser les résultats d'activités. Bien avant la signature d'un financement par exemple, la majorité des personnes gestionnaires de fonds sont invitées à passer quelques jours dans la région de Daraina, en fonction de son intérêt. Cette connaissance facilite ainsi l'ensemble des négociations pour le financement ainsi que les modalités d'interface effectuées par Fanamby entre la communauté et les bailleurs partenaires. L'ONG américaine Conservation International, dans le cadre du projet NODE (car l'objectif est de créer des nœuds d'associations relais locales) illustre bien ce rôle de promoteur et d'interface de Fanamby. L'ONG avait envoyé une équipe qui a constaté un besoin : des associations locales veulent prendre activement part à la protection de la forêt limitrophe de leur village en organisant des contrôles forestiers périodiques et en sensibilisant la population limitrophe aux bénéfices d'une coupe rationnelle et durable. Le tout sans savoir gérer un financement ni disposer d'une expérience en matière de gestion de ressources naturelles. Fanamby est alors devenu le NODE (nœud de financement) de Conservation International dans la région de Daraina et participa au renforcement de capacités d'association (appui à la création officielle d'associations, formation de base en comptabilité, formalisation de projet communautaire, suivi et contrôle d'activités, appui à la rédaction de rapport d'activité, etc.). L'une des formes originales de ce rapport est le

rapport oral par interviews des acteurs de l'association villageoise. Diffusé à la radio locale par Fanamby, ces interviews ont enrichi le débat et ont résolu certains préjugés. L'interfaçage final était la transcription des interviews en langue locale, en français ou en anglais pour publication sur Internet ou tout autre format, en fonction des besoins des bailleurs partenaires.

Au lieu d'avoir des processus d'appui et de financement bien précis, des solutions ou astuces reproductibles ailleurs, Fanamby a relevé quelques problématiques auxquelles il faut répondre à chaque activité sur le terrain. Dans la pratique des actions de terrain, l'éternel dilemme pour une association locale qui veut faire la promotion de la protection de l'environnement réside dans le choix de qui il faut aider. En tant que responsable information communication, une autre question primordiale apparaît à chaque fois qu'il est nécessaire de définir une campagne de sensibilisation : Quels segments de la population viser pour avoir un impact ? Les hommes, qui sont les forces de travail, ou bien les femmes qui détiennent les vrais pouvoirs de décisions, même si dans les réunions villageoises elles interviennent rarement en public ? Les gouvernants (maire, autorités locales, etc.), pour servir de modèle et pour que l'exemple vienne d'en haut, ou bien les gouvernés, car les lois semblent être faites pour eux et rarement explicitées pour les gouvernants ? Quoi qu'il en soit, que les segments de population soient bien définis par avance (comme le cas des associations locales de protection de l'environnement pour Conservation International, ou les familles adeptes d'activités génératrices de revenus pour la Coopération française) ou que les institutions partenaires internationales écoutent Fanamby pour d'autres communautés cibles, ce sont les réalités sur le terrain au final qui posent leurs exigences. Dans tous les cas, Fanamby ne peut jamais laisser soupçonner à la communauté que la protection du lémurien à couronne dorée est plus importante, pour les institutions partenaires internationales, que l'amélioration du bien-être de la communauté dans le strict respect des valeurs autochtones. Ainsi un interfaçage dans le cadre d'échelles différentes est possible.

Les pistes pour intégrer les visions conservacionnistes strictes et les politiques environnementales durables

Fanamby a commencé depuis 1997 un processus visant à améliorer la gestion des ressources naturelles dans la région de Daraina. Depuis, des enquêtes sur la biodiversité concernant les plus importants groupes biolo-

giques, dont les plantes, les oiseaux, les mammifères, les amphibiens et les reptiles, ont été effectuées. En 2000, Fanamby (Vargas *et al.*, 2002) a fait l'évaluation exhaustive de l'état des populations du *Propithecus tattersalli*. De plus, pour rassembler des informations biologiques pertinentes, la mission de Fanamby dans la région de Daraina s'est concentrée sur l'établissement de collaborations avec les communautés locales, agissant comme facilitateur pour la création d'associations de développement et de conservation (*Komity Fampandrosoana sy Fiarovana atiala*) dans les communes rurales de Daraina et de Nosibe. Dans le cadre du processus de décentralisation lancé par le Gouvernement malgache, la région de la SAVA – qui comprend Vohémar, et de ce fait, la région Daraina – cherche des partenariats au niveau éco-régional pour renforcer l'utilisation durable des ressources naturelles comme clef de développement national. Dans ce contexte et depuis la mise en place des plans environnementaux malgaches, Fanamby a adhéré à des structures décentralisées comme le Groupe de travail pour le développement rural de la SAVA (GTDR) ou encore l'IUDE (Iharana uni pour le développement) de Vohémar. Au niveau national, l'ANGAP (Association nationale malgache pour la gestion des aires protégées) ainsi que le groupe Durban travaillent avec Fanamby. La situation actuelle de Fanamby en tant qu'ONG malgache ayant de l'expérience, collaborant avec des institutions locales, régionales et nationales, transforme son approche en une alternative des projets de conservation et de développement intégrés classiques. Car suite aux leçons apprises lors du premier Programme environnemental (PE I : 1990 - 1996) de Madagascar, Fanamby a adopté une approche *process-oriented* (orientation processus) au lieu du *project-oriented* (orientation projet). Il s'agit d'intégrer les capacités locales, régionales et nationales afin de développer un processus participatif qui implique toutes les parties prenantes. La mission est d'agir en facilitateur du processus régional qui doit entraîner l'instauration d'un mécanisme de gestion durable des ressources naturelles présentes dans la région de Daraina assurant la conservation de la biodiversité aux bénéfices des communautés rurales. Fanamby pense qu'il est préférable de mener les processus de développement/conservation en mettant en œuvre deux stratégies simultanées : une approche *top-down* qui intègre la législation établie à partir des organisations du gouvernement central et une approche *bottom-up* solide qui vise à renforcer la connaissance locale et régionale, l'expertise et les structures organisationnelles pour la gestion durable des ressources de la région. Sur le terrain, ces réflexions poussent Fanamby à mettre en place un système d'aire protégée de catégorie V dans la région de Daraina. Cette catégorie répond aux exigences de chaque acteur, en suivant son échelle d'intervention et en respectant aussi sa temporalité : un *Tontolo Mirindra Voao* ou paysage harmonieux protégé respectant à

la fois le pâturage, les zones rizicoles et les noyaux forestiers de conservation d'espèces endémiques. Elle valorise également le paysage agropastoral en tant qu'élément de gestion.

Fanamby, avec l'aide de ses partenaires, inclut dans ses activités au quotidien les réalités des communautés locales. Ces réalités génèrent des demandes d'accompagnement dans différents domaines tels que la conservation, le développement et le renforcement des capacités. Les associations ou ONG, d'un côté en prise avec le terrain, et de l'autre en relation avec les institutions partenaires internationales, doivent savoir conjuguer des situations paradoxales d'échelle et de temporalité. Elles doivent savoir agir sur le local et le moment et penser sur une échelle plus régionale et sur le moyen terme. La compréhension de cette dichotomie, tant au niveau de la communauté locale que de la communauté internationale dans leurs planifications et visions respectives, est un travail incessant pour les associations assurant l'interface et la coordination. Un changement de comportement pro-conservation est l'affaire d'une génération pour les communautés locales. La relation entre le *velontena* (la vie de tous les jours) et les *mpamatsy vola* (institutions partenaires internationales) doit conduire la définition de politique(s) de développement durable où chaque acteur sente l'appui des autres dans la réalisation de ses objectifs propres. Quelques questions se posent quand même au-delà d'une interaction fluide entre acteurs, échelle et temporalité. Les techniciens ou animateurs travaillant dans ces projets de conservation cherchent la réussite professionnelle personnelle. Ils veulent atteindre les résultats qu'ils se sont donnés ou qui leur ont été donnés par les bailleurs dans les documents projets. Quelquefois, ils ne prennent pas compte des niveaux d'échelles et de temporalité de chaque acteur. Ils standardisent pour tous les acteurs le calendrier d'exécution et pensent que la communauté ressent la réalité d'un village mondial. Ne serait-il pas possible d'avoir des financements sur le long terme, capitalisant les acquis et la richesse organisationnels de chaque acteur pour disposer réellement d'un développement durable (25 ans), c'est-à-dire une conservation faisant fi des contraintes temporelles humaines (365 jours ou quadri-annuel) ?

Bibliographie

FANAMBY, 2001, *Initiative de gestion des ressources naturelles et de conservation dans la région de Daraina, au nord-est de Madagascar*, Association Fanamby, Antananarivo.

- FANAMBY, 2002, *Plans communaux de développement de la commune rurale d'Ampisikinana, de Daraina, de Nosibe et de Maromokotra*, FID, Antsiranana.
- FANAMBY, 2004, *Dossier de justifications pour le classement de cinq massifs forestiers dans la région de Daraina*, Association Fanamby, Antananarivo.
- GAUTIER, L., RANIRISON, P., NUSBAUMER, L., WOHLHAUSER, S., 2006, "Aperçu des massifs forestiers de la région de Daraina (NE de Madagascar)", in GOODMAN, S.M., WILMÉ, L. (éds), *Inventaires de la faune et de la flore du Nord de Madagascar dans la région Loky-Manambato, Analamerana et Andavakoera*, CIDST, Ministère de l'Education Nationale et de la Recherche Scientifique, Antananarivo, pp.81-99.
- HURVITZ, D.J., 1980, *A record of Anjoaty history in Vohémar, Madagascar*, University of Princeton, Princeton.
- PNAE, 2005, *Rapport d'avancement sur la mise en oeuvre de la déclaration de Durban*, Programme national d'appui à l'environnement, Antananarivo.
- REPOBLIKAN'I MADAGASIKARA, 2005, "Arrêté N°5862/05 MINENVEF", *Journal Officiel de la République de Madagascar*, Imprimerie nationale, Antananarivo, pp.4164-4166.
- VARGAS, A., JIMÉNEZ, I., PALOMARES, F., JESÚS PALACIOS, M., 2002, "Distribution, Status and Conservation Needs of the Golden-Crowned Sifaka (*Propithecus tattersali*)", *Biological Conservation*, 108, 3, pp.325-334.
- SCHATZ, G.E., LOWRY II, P.P., LESCOT, M., WOLF, A-E., ANDRIAMBOLOLONERA, S., RAHARIMALALA, V., RAHARI-MAMPIONONA, J., 1996, "Conspectus of the vascular plants of Madagascar. A taxonomic and conservation electronic database" in VAN DES MAESEN, L.J.G., VAN DER BURGT, X.M., VAN MEDENBACH DE ROOY, J.M. (eds), *The biodiversity of African plants*, Kluwer Academic, Wageningen, pp.10-17.

La gestion participative de l'irrigation, compromis social ou précarité hydraulique ?

Fausse apparences et vraies redistributions des pouvoirs sur les eaux en général et sur les eaux agricoles en particulier

Thierry RUF

Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

Dans les milieux professionnels de l'eau¹, 1992 est l'année de référence pour situer le début de la période de restructuration du secteur de l'eau à l'échelle mondiale. Ce n'est pas tant la *conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement* de Rio de Janeiro tenue en juin 1992 qui retient l'attention, mais plutôt la *conférence internationale sur l'eau et l'environnement*, qui s'est tenue quelques mois plus tôt en janvier 1992 à Dublin. Celle-ci met l'accent sur la rareté de l'eau douce et formule quatre principes directeurs clés qui sont devenus au fil du temps des dogmes professionnels tant il paraît difficile de les remettre en question² : la fragilité de la ressource en eau, l'approche à plusieurs échelles, le rôle des femmes et la reconnaissance de l'eau comme bien économique. Cette contribution est une première étape de révision des textes internationaux qui influencent l'ensemble des politiques publiques de l'eau, du développement agricole et du développement humain (World Water forum, 1997, 2000, 2003, 2006, conférences de Paris 1998, Bonn 2001, Johannesburg 2002).

1. Ce sont des experts internationaux, des ingénieurs de corps spécialisés traitant de l'eau, des économistes relevant des principaux bailleurs de fonds, des aménageurs publics et privés, gestionnaires de réseaux d'eau potable, gestionnaires de systèmes irrigués.

2. Voir le site : <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/francais/icwedecf.html> ou la version en anglais : <http://www.wmo.ch/web/homs/documents/english/icwedece.html>

Au fil des forums et rencontres des spécialistes, trois paradigmes contradictoires ont été proposés pour régler les questions de gouvernance de l'eau. Le premier consiste à centraliser le contrôle de la ressource par des agences publiques spécialisées à l'échelle de vastes bassins versants (déclaration du Réseau international des organismes de bassin – RIOB – à la conférence de Paris, 1998). Le second propose de décentraliser la gestion à des collectivités spécialisées de consommateurs d'eau sous forme d'associations d'usagers reconnues comme des organisations territoriales ayant des droits et des devoirs (Académie de l'eau, 1999). Le troisième tend à déléguer les services de l'eau à des entreprises spécialisées opérant sur un marché supposé concurrentiel. Revenir aux énoncés des principes de Dublin peut nous aider à comprendre l'étendue des contradictions, les enjeux de l'eau au XXI^e siècle et la part des mythes fondateurs des politiques mondiales de l'eau en cours d'application, en particulier pour l'agriculture, l'alimentation humaine et le développement rural, au Nord et au Sud de la planète. Pour clarifier cette lecture critique, chaque principe est analysé selon trois angles : le sens du texte original, tel qu'il a été rédigé à l'époque ; l'usage et l'interprétation du principe au cours des 15 dernières années et le bilan de son application. Nous reviendrons ensuite sur les recommandations pratiques des quatre principes à propos de l'agriculture présentée de manière générale comme la source des déséquilibres et des gaspillages puis nous conclurons sur les trois formes de gouvernance des eaux, fondées sur des combinaisons singulières des principes de Dublin.

Le premier principe de Dublin : l'apologie du bassin versant naturel et efficace

Apparemment banal, le premier principe affirme que « l'eau, ressource fragile et non renouvelable³, est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ». Il introduit également les notions « de bonne gestion des ressources » sous l'angle de la conciliation « entre le développement socio-économique et la protection des écosystèmes naturels et de gestion efficace du sol et de l'eau pour la totalité du bassin versant ou d'un aquifère ».

3. La version en anglais est différente : « *Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment* ». La version française prend un sens nettement différent.

Pertinence du Texte

L'eau, une ressource non renouvelable ? Voilà un énoncé curieux pour qui connaît le cycle naturel de l'eau. La plus grande partie des eaux douces sont constamment renouvelées, et si leur pollution peut s'avérer catastrophique pour l'environnement, les hommes, leur santé et leurs activités, les eaux se renouvellent massivement par le jeu de l'évaporation et l'évapotranspiration et celui des précipitations et du mouvement même des masses d'eau. La notion d'efficacité relative à une aire hydrologique particulière est avancée sans être définie, d'autant plus que les deux aires de gestion, le bassin versant « total » et l'aquifère coïncident rarement.

Interprétation depuis 15 ans

L'histoire retiendra surtout l'entité du bassin versant comme unité de gestion intégrée, ce qui semble paradoxal tant les principaux problèmes environnementaux depuis 1992 touchent aux épuisements des nappes souterraines et/ou à leur contamination élevée. Cet engouement sur l'unité hydrologique de surface va être au cœur de toutes les politiques mondiales de l'eau, avec une contradiction majeure : ne plus gérer l'eau par l'offre mais par la demande... en fixant le territoire d'action sur l'eau par l'aire de l'offre et pas par les territoires qui structurent les demandes en eau, c'est-à-dire les espaces de vie des sociétés humaines.

Le bassin versant est une notion très relative au contexte d'intervention et aux intérêts concurrents sur les eaux. Il est loin d'être une unité géomorphologique neutre, c'est une unité hydropolitique (expression de Julie Trottier)⁴ où s'affrontent divers groupes aux intérêts antagonistes et décalés, qui ne partagent pas les mêmes critères d'efficacité. Sur le terrain, la définition même du bassin versant est souvent difficile à faire. Dans les montagnes, on trouve une juxtaposition de petits bassins versants unis simplement par un exutoire de collecte des eaux qui ruissellent, mais plusieurs emboîtements sont possibles en fonction du choix de ce qui est l'exutoire principal. En plaine, les fleuves constituent des axes importants, mais la complexité provient des affluents et des interfluves. Dans les deltas, la question pertinente n'est plus dans l'idée d'unité spatiale de collecte, mais dans l'organisation de l'éparpillement des eaux dans les branches multiples. En réalité, pour ce qui est de l'emploi des eaux par les hommes, ce qui est le plus significatif est l'organisation du

4. Communication orale au séminaire du conseil scientifique du projet ISIIIMM (Institutionnal and social innovations in irrigation mediterranean management – Trévisé, 15-10-2004 – Voir également Trottier, 1999).

prélèvement et de l'épandage des eaux dans les territoires montagneux, de plaines et de deltas via des canaux et des conduites. Ces déversements organisés ont conduit Jacques Féraud (Chambre d'agriculture de Pyrénées-Orientales) à proposer une notion de « bassin déversant »⁵ à prendre en compte au même titre que le bassin versant. On voit ici que ces notions doivent être plurielles : il y a des bassins versants emboîtés et des bassins déversants successifs et interdépendants⁶. La « bonne gestion des ressources » prend-elle en compte cette complexité spatiale, sociale, hydrologique, hydraulique et politique (Ghiotti, 2004) ?

Bilan du principe

L'idée de l'unicité du bassin mais aussi de l'eau renvoie à une conception dangereuse de l'action politique : elle peut sous-entendre l'idée d'un parti unique, centralisé, seul apte à décider la meilleure allocation de l'eau sur des critères clientélistes ou par des effets de corruption. Dans les pays démocratiques, l'agence de bassin est contrôlée par un conseil d'administration où figurent des représentants des autorités qualifiées, des représentants des collectivités territoriales élues et des représentants des associations syndicales et associations locales intéressées par le domaine de l'eau (irrigants, chambres d'agriculture, associations de pêcheurs, associations de protection de l'environnement, etc.). L'État ne dispose pas de la majorité du Conseil. Mais la constitution des agences peut être très différente dans des pays qui ont adopté le « modèle français » de l'agence de l'eau. Ainsi, au Maroc, les deux-tiers des postes du conseil d'administration reviennent aux ministères spécialisés, un tiers étant partagé entre les collectivités et les représentants des usagers. La gestion participative se limite à une coordination technique ministérielle plutôt que la recherche de compromis politique et technique entre régulation publique, intérêt privé et équité sociale.

5. Les travaux de J. Féraud sont consultables sur le site <http://www.isiimm.agropolis.org/>

6. Nous avons nous même proposé une démarche comparable en Equateur au cours des recherches sur le fonctionnement de l'irrigation andine traditionnelle. L'espace géographique a été appréhendé sous l'angle des bassins versants unitaires producteurs d'eau et l'espace d'organisation hydraulique créé par les sociétés humaines, constitué d'interfluves entre les torrents les plus importants (travaux de Ruf, Le Goulven entre 1988 et 1994 consultables sur le site <http://www.documentation.ird.fr/>). Voir également la synthèse de ces travaux (Ruf, 2003).

Le deuxième principe de Dublin : l'essor de l'hydrocratie, la technocratie de l'eau

Le deuxième principe aborde les questions des décisions politiques. Il annonce en effet que « la gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons ». Il introduit également l'idée de prise de conscience de l'importance des ressources en eau et le principe de subsidiarité, en employant toutefois le conditionnel : les décisions « seraient donc prises à l'échelon compétent le plus bas (supposé) le plus pertinent et le plus efficace en accord avec l'opinion publique et en associant les usagers à la planification et à l'exécution des projets relatifs à l'eau ».

Pertinence du Texte

Le monde doit-il s'organiser sous la seule vision technocratique ? Qui est usager, planificateur et décideur dans nos sociétés actuelles ? Prenons les différents « échelons », un terme relativement connoté à la hiérarchie administrative dans des instances pyramidales ou à la hiérarchie militaire elle-même. À l'échelle villageoise dans le monde rural ou à l'échelle du quartier d'une ville, doit-on envisager de ne parler que d'usagers ? Les hommes et les femmes qui composent la société rurale et la société urbaine sont aussi des êtres humains citoyens, électeurs éventuels de représentants légitimes chargés d'administrer pour le bien public et commun les ressources locales au sens le plus large. Dans de nombreux pays, ce sens restreint donné aux utilisateurs locaux de ressources a abouti à définir dans une démarche très descendante, les associations d'usagers de l'eau agricole, qui s'avèrent être avec le temps, des instances aux pouvoirs limités, et sans réelle possibilité de se constituer en association syndicale de défense des droits des familles rurales.

Changeons d'échelle. Les habitants d'une région sont-ils correctement définis en tant qu'usagers ? On pourrait *a minima* parler d'Acteurs, de Citoyens (souvent portant le nom dérivé du nom de la région où ils vivent). Un homme politique s'adressera-t-il à ces concitoyens par « chers usagers »⁷ ? De la même manière, un homme ou une femme du peuple s'adresseront-ils à un fonctionnaire d'une collectivité territoriale par « cher planificateur » et au président - gouverneur de la région, ou à l'entrepreneur de travaux publics impliqué dans des travaux hydrauliques avec « cher décideur ».

7. Il est vrai que souvent il emploie l'expression « chers administrés ».

Interprétation depuis 15 ans

La terminologie des débats internationaux sur l'eau tend à technocratiser les affaires concernant les eaux et à vider de sens les enjeux sociaux, les identités locales et régionales, les particularismes historiques. Usager, planificateur, décideur de l'eau constituent la nouvelle trilogie : le « Tiers-État » utilise de l'eau et va en payer le prix, le « clergé de l'eau⁸ » fixe le dogme et prélève sa dîme et la « noblesse d'entreprise » décide où les rentes hydriques sont les plus intéressantes. Si on regarde comment s'opère la participation dans le domaine de l'irrigation ou de l'accès à l'eau potable, associer les usagers à la planification et à l'exécution de projets se résume le plus souvent à leur demander une contribution financière. Certes, il existe des exemples d'interventions plus complexes avec l'émergence d'associations d'intérêt commun, mais ces exemples sont généralement « cantonnés à l'échelon local » du petit périmètre irrigué ou du quartier périphérique, et il est rare de voir un développement mutualiste régional de grande envergure dans la gestion des eaux urbaines ou des eaux pour l'agriculture, en particulier dans les pays du Sud.

Bilan du principe

Le principe de subsidiarité, repris depuis 1992 dans la plupart des conférences internationales, comporte une ambiguïté majeure. En théorie, il s'agit de laisser une autonomie importante à une communauté humaine inscrite dans un territoire pour gérer ses ressources, dès lors que le niveau plus central est moins bien armé pour le faire. Mais qui est l'entité centrale et qui est l'entité locale ? Dans de nombreux cas, l'interprétation technocratique met en scène le ministère de l'eau d'un côté et les agences ou offices régionaux de l'autre...constituant les uns et les autres une *hydrocratie* en oubliant toute autre échelle plus locale, en particulier celle des villages et des réseaux. On peut citer à titre d'exemple comment dans la mise en place du schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'Agly (Pyrénées-Orientales) dont les principes sont très proches de ceux de Dublin, les usagers des eaux n'étaient pas conviés à travers leurs propres organisations : la Compagnie régionale du Bas-Rhône-Languedoc estimait qu'elle pouvait assumer ce rôle directement en discutant avec les services de l'État et les structures politiques régionales et municipales.

8. Il est en effet frappant de voir comment les écoles d'ingénieurs de l'eau ont fondé de véritables chapelles en maintenant des liens de subordination à travers des structures professionnelles (guildes, fondations publiques, associations d'anciens élèves, associations savantes et culturelles spécialisées).

Le troisième principe de Dublin : une attention spéciale aux femmes

Le troisième principe s'intéresse aux femmes qui « jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation des eaux ». Il fait écho au fait que « les arrangements institutionnels tiennent rarement compte du rôle primordial des femmes comme utilisatrices de l'eau [pourquoi distinguer les usagers masculins des utilisatrices féminines ?] et gardiennes du milieu vivant ».

Pertinence du Texte

Si les questions relatives à l'accès à l'eau pour les femmes sont évidemment de grande importance, l'accent insistant depuis 15 ans dans ce domaine a occulté l'ensemble des questions sociales de la gestion de l'eau. Pour accentuer encore notre critique et reprendre la trilogie des acteurs, on est presque dans un jeu simple – l'utilisatrice de l'eau, femme de l'utilisateur payeur, le planificateur et le décideur. En fixant la totalité de la question sociale sur la femme, on a écarté pour un temps les questions d'inégalité, de marginalité, de déracinement et d'appauvrissement de sociétés rurales et urbaines.

Interprétation depuis 15 ans

D'une certaine manière, cette polarisation donne bonne conscience aux experts internationaux. Après avoir invoqué l'analphabétisme comme cause du « mal développement » dans les années 1980, on renvoie dans la décennie suivante aux imperfections des sociétés locales (implicitement aux coutumes), comme si les projets étaient techniquement modernes et bons alors que les sociétés rurales seraient archaïques et inadaptées. Pour l'agriculture, malgré 20 ans d'affichage « *gender* », rares ont été les projets d'irrigation qui ont véritablement œuvrés avec des moyens adéquats pour que les femmes disposent de droits reconnus et de représentations effectives. En revanche, les réseaux villageois d'eaux potables ont bien progressé sous l'influence des femmes rurales qui ont pu prendre leur part dans l'organisation et faire valoir leurs droits. Mais en agriculture irriguée, aucune obligation de réforme n'a permis de faire bouger les choses pour les femmes cultivatrices de champs et de jardins, alors que l'on a bien su imposer des associations d'utilisateurs de l'eau comme condition de la poursuite des financements des projets hydro-agricoles. De fait, les tensions sociales perdurent entre riches et pauvres, propriétaires

fonciers et locataires, familles issues de vieilles noblesses religieuses et familles sans terre, anciens captifs ou esclaves, usuriers et endettés, corrupteurs et corrompus, sédentaires et nomades, migrants anciens ayant réussi et personnes bloquées après diverses tentatives.

Bilan du principe

En imposant la mise en place d'associations d'usagers comme une condition formelle d'octroi de prêts pour la poursuite des investissements hydrauliques agricoles, les instances internationales promotrices de participation ont incité largement les administrations des eaux à fabriquer des associations prétextes ou des associations dont l'activité est extrêmement limitée. Les associations créées sont soumises à des contrôles administratifs émanant des ministères techniques (eau, agriculture, environnement, économie, affaires sociales, etc.) ou des contrôles de sécurité (intérieur). La délimitation du périmètre d'action de l'association est souvent inadaptée aux contextes sociaux villageois et aux architectures des réseaux de canaux. On va ainsi mettre dans la même structure des villages antagonistes, ou encore fragmenter un réseau en plusieurs unités de gestion dont aucune ne peut prendre en charge le système considéré. Ces délimitations de pouvoirs ne s'appuient pas sur les instances de régulation préexistantes. Dans une large mesure, les institutions anciennes et modernes s'ignorent quand elles n'entrent pas directement en conflit. Le cadre statutaire est souvent imposé (le statut type), la langue de l'écrit pouvant parfois être en décalage avec les langues parlées par les paysans. La possibilité de forger des règlements intérieurs est envisageable mais rarement mise en pratique, dans la mesure où la formation même de l'association obéit à des exigences extérieures à la société locale et même à l'administration du pays. Bien entendu, les femmes ont beaucoup de mal à trouver une place entre des instances anciennes qui les ignorent en partie et des instances nouvelles dont la légitimité et la capacité d'action sont faibles.

Quatrième et dernier principe de Dublin : vers la marchandisation de l'eau

Ce dernier principe énonce que « l'eau utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique ».

Pertinence du Texte

Ce principe va mettre en péril l'économie des familles paysannes qui pratiquent l'irrigation depuis des générations, sur des territoires artificialisés par des décennies de travaux anciens. « La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui conduit à gaspiller la ressource et à l'exploiter au mépris de l'environnement ». Allez dire aux *fellahs* d'Égypte que les quatre générations qui ont creusé les canaux du delta du Nil à coups de travaux forcés pour satisfaire les besoins du libre échange, de l'extension de la culture cotonnière et pour l'enrichissement des industriels européens et des élites égyptiennes, ne savent pas donner une valeur à l'eau (Ruf, 2006) ! Après avoir contribué par la corvée avec des chantiers de centaines de milliers d'hommes entre 1820 et 1870 à l'architecture du réseau, ils ont du payer une deuxième fois l'aménagement du Nil avec les premiers barrages régulateurs des niveaux d'eau et le premier barrage-réservoir d'Assouan de 1902. Pendant 32 ans de 1882 à 1914, les familles paysannes ont réglé à la Caisse de la Dette (les banques européennes) le découvert énorme créé après la banqueroute de l'Égypte de 1879. Et ils ont encore payé pendant 20 ans à l'époque nassérienne le système régularisé à partir du Haut Barrage d'Assouan en produisant du coton sous contrainte livré aux magasins d'État qui l'envoyaient en Union soviétique en guise de paiement de l'ouvrage. Enfin, du fait des échecs des premiers plans de relèvement des eaux d'étiage du Nil dans la première moitié du XIX^e siècle, et du mode de distribution imposé depuis 1885 par les services hydrauliques de l'État qui imposent un tour d'eau par village (6 jours d'accès, 12 jours sans eau), ils ont assumé pendant près de 200 ans les frais d'exhaure de l'eau en utilisant la traction animale et en entretenant des centaines de milliers de machines hydrauliques locales, les *sakkias*. Et certains experts dissertent encore sur l'eau gratuite en Égypte, en incitant les pouvoirs publics à exiger un paiement individuel de l'eau pour ces producteurs « gaspilleurs d'eau ».

Interprétation depuis 15 ans

« Considérer l'eau comme un bien économique et la gérer en conséquence, c'est ouvrir la voie à une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource, à sa préservation et à sa protection », insiste le commentaire du 4^e principe dans la déclaration de Dublin. Depuis 15 ans, on a le recul nécessaire pour juger de la pertinence de la déclaration.

Renchérir le prix de l'eau aboutit-il aux vertus du développement durable ? La constitution de réservoirs a retiré aux paysanneries une

partie significative des eaux qu'elles utilisaient sous des régimes certes plus aléatoires, mais auxquels elles avaient adapté leurs pratiques. Que se passe-t-il aujourd'hui en termes d'efficacité économique ? Les eaux stockées s'évaporent en partie. Ce n'est pas la question principale. Elles constituent une masse inerte objet de nouvelles convoitises. On va décrier les anciens utilisateurs à l'aval immédiat des barrages en stigmatisant leur technique arriérée d'épandage gravitaire ou d'irrigation à la raie (en planches juxtaposées ou entre des billons), pour tenter de prendre possession d'une part de ressource en vue d'extensions nouvelles et modernes. En définitive, on agrandit surtout vers l'aval des périmètres anciens les réseaux d'amenée d'eau en créant un espoir pour des agriculteurs mal desservis les années sèches et en provoquant une belle spéculation foncière et l'arrivée de nouveaux opérateurs investisseurs. Comme l'aval est parfois restreint, on peut même ajouter des zones latérales qui ne recevaient pas d'eau gravitaire, mais qui grâce aux pompages, peuvent rejoindre l'aire irrigable, et dans certains cas, on pousse l'extension à l'amont en faisant circuler « à l'envers » l'eau stockée dans le barrage.

Bilan du principe

À force de proposer de l'eau aux anciens utilisateurs comme aux nouveaux consommateurs, l'appareil public de l'administration hydraulique est pris entre des contradictions fortes : offrir de l'eau régularisée aux anciens utilisateurs du cours d'eau à condition que ceux-ci acceptent que l'eau ait une valeur économique et donc versent sous une forme adéquate une redevance à l'État. Or, bien des paysans résistent effectivement aux conditions proposées et, s'ils sont suffisamment riches, profitent du mouvement libéralisant l'économie pour s'équiper de puits et de pompes pour capter l'eau de la nappe phréatique et ne pas dépendre du bon vouloir du barragiste pour recevoir l'eau nécessaire à leurs activités de production. Dans le même temps, l'État, tenté par la surestimation des ressources hydriques sur lesquelles il exerce le pouvoir de gestion et abusé par les économies possibles à réaliser dans le secteur agricole quand les paysans auront adopté le goutte à goutte, pousse le développement de nouveaux usages pour lesquels la valorisation de l'eau ne pose pas de problèmes particuliers. Or, ces opérateurs s'aperçoivent rapidement des défaillances du système de régulation et des risques qu'ils prennent à investir sur la seule base de l'eau publique payante, fut-elle visible dans un lac de barrage lointain. Ils investissent massivement dans les forages profonds, dans des nappes non renouvelables, même si le coût d'extraction est dix fois supérieur au coût d'acquisition de l'eau du barrage.

La rhétorique du gaspillage dans l'agriculture, une simplification inacceptable dans l'application des principes de Dublin

Le programme d'action de Dublin insiste sur les énormes gaspillages des modes actuels d'utilisation de l'eau, en particulier dans « l'agriculture irriguée qui consomme 80 % des eaux, et qui en perdrait jusqu'à 60 % avant d'arriver à destination ». Ces affirmations sont répétées conférence après conférence dans des termes équivalents. Bien qu'elles émanent du monde des ingénieurs, et qu'elles soient souvent reprises comme parole d'évangile par les environmentalistes, ces données sont fausses et ne sont sûrement pas généralisables au point de s'imposer au monde entier comme une vérité absolue !

Le raisonnement consiste à ne prendre en compte que deux valeurs extrêmes calculées ou estimées à des échelles opposées, sans tenir compte des échelles intermédiaires et des circulations des eaux dans de multiples compartiments. D'un côté, on évalue la masse d'eau annuelle qui coule dans un vaste bassin versant à partir de calculs fondés sur les données météorologiques de stations dispersées et sur les données hydrométriques généralement plus rares, souvent absentes dans les pays du Sud. On affiche alors un volume moyen annuel disponible pour le développement, et une sorte de volume garanti 4 années sur 5 qui va fonder le potentiel de planification pour les décideurs. D'un autre côté, on mesure à l'échelle de la parcelle agricole la quantité d'eau consommée par les plantes cultivées et on la compare au volume d'eau admis dans la parcelle, et on en déduit une différence, sous forme de « gaspillage », portant ainsi un jugement de valeur aux pratiques d'arrosage en général, notamment pour tout ce qui concerne l'irrigation gravitaire en raie ou en planche. Le volume « gaspillé » évalué à une échelle micro (l'hectare) est multiplié par le nombre d'hectares irrigués du bassin versant considéré et on obtient un volume global gaspillé à rapprocher du volume d'eau disponible dans le bassin versant, donc une sorte de gisement pour développer de nouveaux prélèvements. Les spécialistes des conférences relayent ensuite ces données partielles pour construire un discours globalisant d'apparence scientifique même si le raisonnement est incomplet.

Nous affirmons que la notion de gaspillage agricole est faussée. Reprenons l'échelle de la parcelle. L'irrigation est un acte technique complexe qui ne consiste pas à apporter simplement de l'eau comme un facteur de production. L'irrigation contribue d'abord à créer des conditions particulières pour la production. La plupart des sols qui ont reçu les eaux et les sédiments pendant des dizaines ou des centaines d'années ont évolué dans le sens de la construction d'un écosystème particulier. L'arrosage non seulement contribue à une pédogenèse particulière, mais il sert

aussi à alimenter une nappe phréatique d'accompagnement qui constitue un réservoir souterrain intermédiaire, lequel déverse l'eau à l'aval à travers des sources et des résurgences. Localement, les sociétés humaines s'organisent pour capter, transporter, répartir et épandre l'eau, et parallèlement, elles le font pour gérer les exutoires, l'eau « superflue » (expression des Pyrénées-orientales). En outre, elles organisent le drainage des terres afin de conserver leur fertilité et d'éviter la salinisation. Ainsi, l'arrosage suit des buts multiples, dont l'un n'est pas le moindre : trouver des solidarités et de la coopération entre les hommes et les femmes sur un terroir agricole enrichi par le réseau de canaux et de rigoles. 95 % des territoires irrigués du monde fonctionnent sur des principes similaires. Que se passe-t-il lorsque l'allocation de l'eau diminue et que l'on passe à l'irrigation technicisée et localisée. On élimine la plupart des solidarités en exacerbant l'acte individuel d'irrigation à partir de bornes, et on facilite l'extension des surfaces irriguées hors des terroirs irrigués anciens, en poussant à une efficacité technique absolue... conduisant le territoire d'origine élargi à recevoir moins d'eau pour plus de besoins. Il s'agit d'une endoréisation des territoires hydrauliques fragmentés au sein du bassin versant : l'eau reste confinée à un espace clos dont elle ne sort jamais plus, ce qui provoque indubitablement une salinisation progressive des terrains et un vaste mouvement d'exclusion sociale, dans la mesure où pour s'adapter aux conditions modernes de l'accès à l'eau fournie par une entreprise spécialisée, une grande partie de la population doit se retirer... Sur le plan des paysages, la perte de valeurs de gestion en commun de l'irrigation aboutit à une dislocation des unités paysagères et la constitution d'un terroir hétérogène où certains secteurs disposent d'eau et d'autres deviennent des friches. On n'oubliera pas de souligner d'autres effets comme les pollutions physiques (le plastique abandonné après usage) et les coûts énergétiques pour mettre en pression les eaux, élargir l'aire irriguée et desservir des îlots d'intensification de plus en plus éloignés les uns des autres.

C'est bien aux échelles intermédiaires que le raisonnement sur le gaspillage de l'irrigation gravitaire est le plus faux. Les pertes locales à un endroit donné d'un bassin versant sont les gains pour l'aval dans l'hydro-système. Trois ressources se recréent constamment au fur et à mesure des usages d'amont vers l'aval le long des axes de rivières.

La première, la plus visible, est celle des exutoires dans les canaux et les parcelles même des agriculteurs. On assiste souvent à une véritable gestion sociale des « pertes » au champ et des « pertes » sur les branches des canaux. Car ces ressources entrent dans un système annexe d'utilisation. Souvent, les aléas de la mise en eau et les fluctuations des débits amènent une abondance momentanée d'eau et cette eau est conduite vers des espaces susceptibles de la retenir, comme des prairies placées en aval

d'un système local (chez un agriculteur ou à l'aval d'un groupe d'agriculteurs). Parfois, les pertes d'eau des branches de distribution sont collectées par le réseau situé en aval immédiat et font même l'objet d'accords particuliers (on peut choisir ses alliances et conduire les pertes vers des réseaux solidaires). Parfois même, la gestion des crises hydriques passe par le cheminement complexe de l'eau par les canaux de l'amont afin de bénéficier d'un minimum d'eau la nuit par exemple, quand ceux de l'amont irriguent moins.

La seconde ressource créée est celle de la source résurgente alimentée par la nappe superficielle qui se charge par les arrosages d'amont. Ce jeu de dépendances amont-aval se reproduit tout au long d'un hydro-système. Il est clair que les vallées irriguées du monde fonctionnent sur des circulations ralenties de l'eau dans les différentes aires aménagées disposées le long des axes des cours d'eau, permettant en définitive une certaine régulation des ressources et surtout le réemploi des eaux non consommées du haut vers le bas. Pour traduire cette complexité, nous parlons d'amonts et d'avals successifs, rejoignant aussi les notions de bassins versants et de bassins déversants imbriqués.

La troisième ressource créée se trouve souvent dans les plaines, c'est l'aquifère régional dont les apports ne proviennent pas exclusivement des précipitations directes mais aussi des apports des cours d'eau et des arrosages. Alors que par suite d'abus de pompage dans les nappes, on propose de procéder à des recharges artificielles pour compenser les extractions, on oublie que les arrosages gravitaires en laissant filer une part conséquente de l'eau épandue au champ, et en répartissant spatialement cette perte sur un vaste territoire, ne constituent en aucun cas un gaspillage mais un gain collectif global.

Principes mal énoncés, bases conceptuelles faussées, et intégration de mesures de rationalisation successives vers un modèle universel de marché d'eaux rares

Tous ces éléments sont ignorés et de cette ignorance naissent des politiques publiques de l'eau qui ont des effets sociaux et environnementaux désastreux, au fur et à mesure de l'application des principes de Dublin, à travers un enchaînement de mesures de rationalisation qu'Ohlsson (2000) a décrit comme des tours de vis. Le premier consistait à promouvoir une gestion de l'eau par l'offre en favorisant les grands travaux hydrauliques : c'était le temps des ingénieurs barragistes où l'eau douce ne devait pas se perdre : pas une goutte d'eau à la mer ! Idée renforcée par l'aridité des

pays de la grande hydraulique agricole (Espagne, Ouest USA, colonies d'Afrique du Nord, Inde britannique, etc.). Vient ensuite le temps où les effets des politiques d'offre se font attendre et où les bailleurs de fonds réclament une plus grande productivité technique de l'eau. Pour ce qui concerne l'agriculture, on demande des rendements bien plus élevés, via des systèmes d'encadrement et de production intégrée. C'est le second tour de vis : plus de matière sèche créée par goutte d'eau. Et puis vient le temps de l'endettement public par les systèmes hydrauliques constitués et on procède au troisième tour de vis : plus de valeur par goutte d'eau. On ne raisonne plus à la parcelle... mais à la goutte d'eau. De là à penser que le goutte à goutte est une solution universelle, il y a un pas facile à franchir.

Mais à l'autre bout de la décision sur l'eau, la planification globalisante de l'eau annuelle disponible conduit à procéder à des allocations générales entre activités supposées en compétition directe, avec en perspective une partie des arbitrages effectivement réalisés par les marchés et les prix de l'eau. Ainsi, on va bientôt parler de X millions de mètre cubes d'eau à vendre pour ceux qui disposent de l'équipement délivrant quelques litres d'eau à une plante sous forme de gouttes. Cette politique souvent décrite sous l'intitulé de la gestion intégrée des ressources en eau, met en péril des millions de familles paysannes. Elles disposent de terres, de droits d'eau et de travail. Elles parviennent non seulement à se nourrir et disposer d'un revenu décent, mais elles fournissent une partie importante des besoins alimentaires dans un système de compromis social entre l'efficacité du réseau, l'équité de l'accès et de la contribution aux coûts partagés, et le maintien d'un hydro-système complexe, d'un environnement hydro-agricole intéressant, utile et même esthétique (valeur du paysage). Quand on voit comment les oasis du Maghreb évoluent, se fragmentent et rentrent dans un processus non durable, et quand on comprend que ces hydro-systèmes oasiens annoncent une évolution plus générale du secteur de l'eau pour l'agriculture, on peut douter de la validité des solutions proposées dans les conférences internationales sur l'eau. Les quatre forums mondiaux de l'eau ont amplifié les raisonnements de Dublin sur l'agriculture irriguée sans véritablement produire des débats pourtant nécessaires à la mise à jour des enjeux agricoles et sociaux.

Faut-il fixer une valeur économique unique à l'eau agricole alors que cette ressource est un bien complexe qui peut être partagé selon quatre modalités (le bien commun, le péage, le bien public et le marché) en fonction des circonstances locales, des cultures, des besoins saisonniers, etc. ? En réalité, ces quatre formes co-existent dans le même espace de gestion des eaux, particulièrement en agriculture, et toutes ces formes fonctionnent avec des contributions financières des agriculteurs sous des

formes très variées, monétaires, en nature ou sous forme de travaux. Chaque espace a construit un compromis institutionnel et économique mais l'effet des politiques mondiales de l'eau entraîne d'une part une précarisation hydraulique pour les producteurs les plus faibles en zones irriguées, d'autre part une redistribution où l'État, loin d'être désengagé, exproprie les droits d'eau anciens et, par idéologie en faveur des entreprises et du marché ou par corruption en faveur des puissants, attribue des ressources excessives aux véritables sur-consommateurs des eaux.

Faut-il prendre un exemple frappant ? Le développement touristique de Marrakech conduit des opérateurs à entreprendre 16 golfs autour de la ville, obligeant les autorités à réserver 30 millions de mètres-cube d'eau pour cette priorité économique, soit l'équivalent de la consommation d'eau potable de 400 000 habitants – la moitié de la population de la ville. Ce prélèvement s'opère sur des réseaux publics et sur la nappe surexploitée du Haouz, aux dépens de l'agriculture irriguée. Mais l'eau de la nappe n'est pas facturée et, comme les golfs ne sont ni des entreprises urbaines, ni des exploitations agricoles, le code des investissements agricoles marocain qui régit le fonctionnement économique de la distribution des eaux agricoles depuis 1969 n'a pas prévu de considérer les golfs comme des contributeurs au paiement de l'eau agricole. En revanche, les agriculteurs doivent acquitter leur facture d'eau pour recevoir un quota limité qui ne leur permet pas de produire de manière intensive (les greens des golfs eux sont irrigués toute l'année). Quel est donc l'équilibre censé être établi par la reconnaissance de l'eau comme bien économique, si une partie des opérateurs économiques échappe au système de facturation et joue cavalier seul ?

Y-a-t-il encore une place pour la trilogie de l'utilisateur, du planificateur et du décideur ? L'utilisateur privé de la goutte d'eau payante (parfois gratuite), le détenteur public de la masse d'eau retenue et le banquier décideur du projet d'entreprise privée auront-ils encore conscience que leurs raisonnements globalisants comportent des risques pour la société, l'environnement et l'économie et que le monde de l'agriculture irriguée a plus à gagner en restant un ensemble de terroirs spécifiques et attractifs, avec des conflits sur l'eau arbitrés par des jeux politiques et des cultures particulières, que la juxtaposition d'entreprises provisoirement performantes jusqu'au point où les questions énergétiques et les dysfonctionnements des marchés provoqueront une rupture difficile à gérer ? On ne fera pas revenir facilement des paysans exclus de l'eau agricole marchande et des terres qu'ils cultivaient, vivant dans les marges des métropoles du Sud ou cherchant à franchir des frontières infranchissables vers le Nord.

Conclusion : la gestion participative de l'irrigation vue à travers le croisement des principes de Dublin et des paradigmes de la gouvernance des eaux

Au terme de cette analyse critique du texte international, fondateur de la pensée réformatrice dans le secteur de l'eau, examinons comment les gouvernances - la centralisation de la gestion des eaux, la subsidiarité sur des territoires hydrauliques appropriés et la privatisation des services de l'eau - se conjuguent chacun avec les principes de Dublin - la gestion par bassin ou aquifère, la coordination entre usagers, planificateurs et décideurs, le rôle des femmes et la reconnaissance de l'eau comme un bien économique.

Sur le premier principe, la surreprésentation du bassin versant est indéniable dans le système de gestion centralisé, mais de nombreuses discordances apparaissent dans l'application du principe en fonction du contexte régional et de la prise en compte des aquifères et des bassins déversants. Dans le contexte de la décentralisation, le problème principal réside dans la difficulté à définir comment on agrège les systèmes locaux enchâssés dans de petits territoires historiquement constitués au sein du bassin déversant, car plusieurs configurations sont possibles, et de la même manière comment l'espace physique du grand bassin hydrographique peut être délimité en unités pertinentes pour y assurer les coordinations nécessaires. Le modèle de gestion privée entre souvent en contradiction avec ces notions territoriales, dans la mesure où il s'appuie sur des technologies nouvelles et sur des transferts d'eaux de bassins versants à d'autres. Il existe donc toujours un problème de conciliation pour définir des territoires appropriés aux lois-cadre centrales, des territoires appropriés aux capitaux sociaux historiques des lieux et des territoires transverses où l'eau circule comme un bien marchand. Il faut donc reconnaître qu'aucun modèle unique de l'organisation territoriale et de l'administration de l'eau ne doit supplanter la diversité des arrangements hydro-politiques issus de l'histoire et sujets à des rapports de force.

Sur le principe de la trilogie entre usagers, planificateurs et décideurs, la simplification de l'approche des groupes d'intérêts nuit à la compréhension des enjeux et aux pistes de réforme en cas de conflits sévères entre différents secteurs de la société. D'une certaine manière, ce langage correspond à la vision centralisatrice : le planificateur est au sommet du triangle, siège du pouvoir d'attribuer les ressources. À la base, les gestionnaires de l'eau reçoivent les instructions et partagent les allocations pour tous les usagers bénéficiaires soumis au dispositif de contrôle. Cette vision peut facilement glisser vers le modèle privatisateur de l'eau, dès lors que le sommet de la pyramide change avec la prise du pouvoir

par les gestionnaires et l'adoption du marché comme forme de l'accès. La base du triangle met en face l'État cherchant un consensus pour que l'eau soit délivrée sous forme de contrats à des usagers transformés en clients libres ou non de se lier au marché de l'eau. Enfin, dans le cadre de la gestion décentralisée, les choses sont nettement moins claires puisque les espaces d'administration de l'eau sont mal définis et compris dans la société et que les institutions y sont très fragmentées. Aux notions de gestion à plusieurs échelons fondées sur la compétence, la pertinence et l'efficacité, nous opposons d'autres notions que la conférence de Dublin a largement ignorées : l'équité, la justice et la citoyenneté.

Sur le principe de donner aux femmes un rôle éminent dans la gestion des eaux, force est de constater que le modèle de gestion centrale produit une certaine défiance envers les femmes cadres de l'eau dans les administrations. Ainsi, la qualification d'archaïsme et de discrimination envers les femmes faite aux sociétés rurales peut être aussi appliquée aux bureaux de la bureaucratie des eaux, aux planificateurs, administrateurs et ingénieurs spécialisés de l'hydrocratie centrale. Dans le modèle décentralisé, les choses ne vont guère mieux, dans la mesure où peu d'incitations aident effectivement à dénouer les résistances locales pour que les femmes acquièrent les mêmes droits et devoirs aux seins des organisations rurales, et que les hydrocrates régionaux n'ont pas nécessairement envie de défier sur ce terrain la hiérarchie générale et l'ordre des choses. À la limite, c'est bien dans la forme de gestion privatisée que des progrès apparaissent dans la mesure où le lien économique pour accéder au marché de l'eau est libéral et ne se fonde pas à priori sur le sexe des usagers. Les femmes riches n'auront pas de problème pour être desservies si la seule condition est de payer la souscription au réseau et la consommation au volume mesurée. Les femmes pauvres devront trouver autre chose. C'est bien la notion de pauvreté et d'exclusion qu'il faut prendre en compte, en recherchant un minimum de compromis entre les groupes impliqués, services publics, collectivités et communautés locales et entreprises en charge de certaines prestations.

Sur le principe de la valeur économique du bien « eau », il est absolument nécessaire d'enrichir les réflexions et de tenir compte non pas seulement d'une idée restreinte de tarification mais de l'idée plus générale de la constitution du capital hydraulique où les sociétés rurales ont eu des rôles déterminants et souvent mal reconnus pour établir les grands ouvrages publics. La gestion décentralisée est aussi objet de constitution de capital social au sens de construction des institutions et des règles et au sens de partage des droits. Dans la gestion décentralisée, nous avons souligné le danger de l'affaiblissement des dimensions sociales et institutionnelles anciennes, lorsqu'il se fait au seul profit de nouveaux entrepreneurs engagés vers une extension inconsidérée des espaces irrigués.

Enfin, dans la mesure où l'idée de gaspillage doit être entièrement revue et analysée en situation réelle et en confrontation de points de vue, la forme privée de gestion des eaux en agriculture peut provoquer dans un premier temps la faillite des plus faibles qui devront définitivement quitter l'activité agricole mais aussi la faillite du gestionnaire si les plus forts se désengagent de la solidarité collective et procèdent à des forages privés systématiques.

Retrouver les hydro-systèmes et leurs constructions sociales, territoriales et institutionnelles nous semble une piste de recherche et d'action pour éviter la fracture hydraulique et l'exode rural massif dans les zones irriguées. Suivant l'approche d'Ohlsson, ne pas effectuer un tour de vis supplémentaire à la gestion de l'eau dans le monde rural mais bien recomposer les éléments du système de gouvernance des terres, des eaux et des ressources renouvelables. Dans les pays européens, ces questions interpellent les citoyens et renvoient aux modèles sociaux et politiques, aux équilibres entre actions économiques, environnementales et sociales, aux reconnaissances des cultures, des patrimoines, des identités régionales compatibles avec des directives cadres englobantes. Dans les pays du Sud, les mêmes questions se posent mais elles sont largement occultées par l'argumentation environnementale autour de la sécheresse. Or, la sécheresse à elle seule n'est pas l'origine de la crise, mais elle révèle la pauvreté des solutions envisagées et l'incommensurable poids des ruptures historiques et institutionnelles qui décrédibilisent les actions publiques à toutes les échelles.

Bibliographie

- Académie de l'eau, 1999, *La Charte Sociale de l'eau, pour une participation plus directe et plus active des usagers de l'eau et des citoyens. Une nouvelle approche de la gestion de l'eau au 21^e siècle*, Paris.
http://h2o.net/magazine/dossiers/infrastructures/gestion/charte/francais/sociale_1.htm
- Conférence internationale sur l'eau et l'environnement, Dublin, 1992, *Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable*, Dublin.
http://www.unesco.org/water/wwap/milestones/index_fr.shtml
- Conférence internationale de Paris, eau et développement durable, 1998, *Recommandations du RIOB – La participation des usagers à la gestion et au financement des organismes de bassin*, Paris, 19-21 mars.
<http://www.waternunc.com/fr/eaudd34.htm>

- GHIOTTI, S., 2004, "Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence", *Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau »*, Université d'Artois, Arras, 26 mars.
- Conférence internationale sur l'eau douce, Bonn, 2001, *L'eau : une des clés du développement durable. Recommandations concernant les mesures à prendre*, Bonn, 3-7 décembre. http://www.water-2001.de/outcome/BonnRecommendations/Bonn_Recommendations_fr.pdf
- OHLSSON, L., 2000, "Water conflicts and social resource scarcity", *Phys. Chem. Earth (B)*, Vol.25, n°3, pp.213-220.
- RUF, T., 2003, "Informar sobre el riego en el Ecuador", *Foro de los recursos hídricos, primer encuentro nacional, documentos de discusión*, Quito, Camaren, pp.320-334.
- RUF, T., 2006, "Commentaires sur le Séminaire international ISIIMM (Institutionnal and social innovations in irrigation mediterranean management)", *Carrefour des associations d'irrigants de la Méditerranée*, Fayoum, Février 2006.
- Sommet mondial sur le développement durable, Rio +10, Johannesburg, 2002, *Plan d'application*, Johannesburg, 24 août-4 septembre. <http://www.cfdd.be/fr/bibfr/wssd/plaction.pdf>
- TROTTIER, J., 1999, *Hydropolitics in the West Bank and the Gaza Strip*, Editions Passia (Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs), Jerusalem.
- World Water Forum (1st), 1997, *Marrakech Declaration, 1997 Saturday, March 22*, Marrakech, march. <http://www.cmo.nl/pe/pe7/pe-772.html>
- World Water Forum (2d), 2000, *Ministerial Declaration of The Hague on Water Security in the 21st Century, 22-03-2000*, La Hague, march. <http://www.waternunc.com/gb/secwwf12.htm>
- World Water Forum (3d), 2003, *Ministerial Declaration, Message from the Lake Biwa and Yodo River Basin, 23 March 2003*, Kyoto, march. http://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/wwf3/mc/md_final.pdf
- World Water Forum (4th), *Framework Themes, March 16-22, 2006*, Mexico City, march. [http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/Declaraciones/Ministerial Declaration.pdf](http://www.worldwaterforum4.org.mx/files/Declaraciones/Ministerial%20Declaration.pdf)
http://www.riob.org/wwf-4/Recom_RIOB_WWF_Mexico_2006.pdf

CINQUIÈME PARTIE

LE DÉBAT SUR LA GESTION COMMUNAUTAIRE

Cette cinquième partie présente un débat autour de la notion de gestion communautaire, de ses limites et défis. Quelles sont les définitions et les limites de la « communauté » ? Quels sont les différents niveaux de la décentralisation ? Quelles sont les perspectives et la pérennité de la gestion communautaire ? Telles sont les questions de cette table ronde virtuelle dont Alain Karsenty, Pierre-Yves Le Meur, Grazia Borrini-Feyerabend et Eric Belvaux sont les animateurs.

Des « communautés locales » problématiques

Alain KARSENTY

Centre de coopération internationale en recherche agronomique
pour le développement (CIRAD)

Alors que les années 1980 furent marquées par la (re)découverte de la « Tragédie des Communs » et de rudes débats sur la validité de la « démonstration » de Hardin, les années 1990 ont vu l'affirmation, sinon le triomphe, dans le monde de l'expertise spécialisée en développement durable, de ce qu'on peut appeler le « localisme ». La « gestion décentralisée des ressources naturelles » a pratiquement remplacé « la participation ». C'est l'un des nouveaux sésames du développement et la référence maintenant convenue du discours des ONG, de l'UICN ou de la Banque mondiale. Les travaux d'E. Ostrom, entre autres, sur l'efficacité potentielle des *commons* – ressources en bien commun –¹ vont contribuer à nourrir une nouvelle orientation dans le champ du développement durable, celui du transfert de la gestion, voire de la propriété, des ressources renouvelables – forêts, parcours, ressources halieutiques... – aux « communautés locales ». Les références à la foresterie communautaire se bousculent dans les documents de la FAO, de la Banque mondiale, des coopérations bilatérales, et trouvent leurs traductions institutionnelles dans les nouveaux codes forestiers de plusieurs pays, comme au Cameroun, d'où nous tirerons la plupart des exemples qui suivent.

Comme souvent en pareil cas, les schémas institutionnels proposés ne tiennent pas compte des trajectoires historiques propres des formations sociales, en particulier des relations qui se sont tissées entre l'État et les différentes strates de la société autour de la forêt, source séculaire de rente et objet d'alliances multiples. La réforme juridique est confondue avec le changement de mode de gouvernance et les représentations

1. Voir Ostrom, (1990). Voir également Wade (1987).

locales autant que les stratégies collectives d'appropriation locale des nouvelles rentes créées par la réforme, sont sous-estimées sinon ignorées. Il serait trop long d'analyser les raisons pour lesquelles la plupart des intervenants « développementalistes » ou « environnementalistes » tiennent absolument à trouver des « communautés locales » dotées des attributs fonctionnels idéaux. E. Le Roy et ses collègues du réseau « Enjeux fonciers en Afrique » avaient identifié la construction intellectuelle d'un « référent pré-colonial », qui regroupe idéalement le maximum d'attributs « archaïques » (égalitarisme, immuabilité, etc.) censés être le négatif exact des valeurs de progrès et d'individualisation que voulaient promouvoir les « développementalistes ». Avec le mouvement « environnementaliste », qui prend le contre-pied à plusieurs égards, des premiers, le foncier traditionnel et le « collectivisme agraire » en Afrique sont réinvestis de valeurs intrinsèquement « écologiques », face au double péril du monopole étatique (en perte de vitesse) et de la privatisation-marchandisation capitaliste.

Qu'est-ce qu'une « communauté villageoise », aujourd'hui, dans un pays forestier africain ?

Il est évidemment impossible de prétendre traiter cette question dans une si brève contribution. Disons simplement qu'en Afrique le discours sur la « communauté villageoise » masque la réalité de l'appropriation des espaces-ressources² par des groupes familiaux aux contours plus ou moins larges, et les villages sont souvent des créations induites par l'action coloniale, à travers le regroupement de populations le long des routes pour faciliter le contrôle. Pour évoquer quelques exemples africains, citons quelques titres de papiers récents sur le Cameroun où la loi de 1994 a permis la constitution de « forêts communautaires » : « *New perspectives on Forest Dynamics and the Myth of 'Communities'* » (Biesbrouck, 2002), « *Whose forest? Whose Myth? Conceptualisation of Community forest in Cameroon* » (Burnham, 2000), « *Ecology, Belonging and Xenophobia, the 1994 Forest Law and the Issue of 'Community'* ». La fréquence des guillemets et du mot « mythe » est assez explicite. Geschiere souligne le caractère décisif de l'appropriation par les « grandes familles » et l'apparition d'un enjeu autour de « l'appartenance » (*belonging*) :

2. Pour reprendre une expression de O. Barrière.

« Cameroon offers a striking example of how development trying to by-pass the State and to reach out more directly to 'the local community' can promote quite worrying forms of exclusion and xenophobia – all the more problematic since the prevailing segmentary idiom in the forest societies allows for a constant re-definition of 'the Other' who can be sought for at ever closer range ».

Biesbrouck montre que la communauté villageoise au Sud Cameroun masque un rapport de subordination des chasseurs-collecteurs Pygmées Bagyeli envers les agriculteurs « Bantous ». C. Vermeulen (2000) constate la plasticité de l'occupation spatiale, sous l'influence des dynamiques internes (démographie, structure sociale, etc.) et des facteurs externes (nouvelles cultures, administration coloniale, etc.). On voit que la notion de « communauté » procède souvent plus du regard que portent les observateurs extérieurs sur des réalités rurales mouvantes. Mais le problème vient surtout de ce qui est projeté sur le supposé « esprit communautaire ».

« Communauté » et « esprit communautaire »

Comme le notait J.-F. Bayart (1989), on a trop souvent assimilé en Afrique logiques communautaires (les activités et l'appropriation des ressources sont individualisées mais l'accès à l'espace, support de ces ressources, est socialisé dans des cadres communautaires) et sociétés « holistes » à comportement collectif (l'individu est et « agit » par le groupe et n'a pas de stratégie en dehors de celui-ci)³. Ph. Hugon (1992) résume parfaitement, et simplement, la question en ces termes :

« la caractéristique des sociétés africaines est à la fois celle de très fortes contraintes sociales limitant les libres arbitres et interdisant une vision utilitariste et également des stratégies économiques fortement individualisées caractérisées par la mobilité, l'« exit option », et la grande flexibilité des pratiques économiques limitant les effets de structure privilégiés par l'anthropologie ».

3. Voir Dumont (1983). Du reste, sans devoir parler de l'Afrique, H. Mendras (1973, p. 78) remarquait : « Ainsi, paradoxalement, plus la vie villageoise est 'communautaire', plus elle pousse ses membres à l'individualisme (...) chaque société établit un équilibre particulier entre ces deux principes antagonistes (...) [certaines] allient des règles collectives fortement communautaires avec des comportements individuels et familiaux profondément individualistes ».

Les projets environnementaux découvrent le comportement « individualiste » des populations locales et le mettent sur le compte du caractère « acéphale » des sociétés des grandes zones forestières en Afrique. Sans nier la concision des lignes hiérarchiques dans ces sociétés, en regard de celles d'autres civilisations africaines, il semble que nombre d'approches aujourd'hui « désenchantées »⁴ aient mal appréhendé la nature des systèmes coutumiers et du communautarisme africain. Ce dernier est plus caractérisé par l'absence de référence à un champ « public » (champ de nature politique), plutôt que par l'absence d'individualisme. Cet individualisme africain n'est pas de même nature que celui de l'Occident, qui est marqué par la logique contractuelle. Il s'accompagne d'un renvoi à des statuts sociaux et politiques qui fondent des obligations spécifiques pour les individus, mais il est également caractéristique de comportements « stratégiques » africains, favorisés par une « prolifération d'institutions » (expression de S. Berry (1989)) modernes, traditionnelles et néo-traditionnelles.

Des « communautés » devenues peu aptes à la délibération collective

Le Cameroun fournit des matériaux intéressants pour analyser le décalage entre les discours désincarnés du volontarisme généreux des grandes ONG, qui sont de plus en plus souvent les employeurs des experts, et les processus socio-politiques dont les « populations locales » ne sont pas toujours les victimes expiatoires que veulent bien nous décrire les analyses sommaires opposant des « paysans impuissants » à un État « prédateur et calculateur ».

Les villages de l'Est Cameroun ayant obtenu le paiement par les exploitants forestiers de sommes significatives⁵, n'ont pas été en mesure, à quelques exceptions près, d'utiliser cet argent pour des investissements collectifs et ont choisi la redistribution individuelle, synonyme de consommation immédiate. Problème classique des difficultés de l'action et de la décision collective dans des sociétés de régions forestières aux segments hiérarchiques courts⁶? Probablement aussi le fait des tensions socio-politiques au sein même des villages, avec la contestation des

4. Voir par exemple Oates (1999).

5. Voir Karsenty (1999), également Oyono (2004)

6. C'est-à-dire sans système de commandement et de hiérarchie sociale profondément ramifié, comme il peut en exister dans d'autres régions du Cameroun. Mais sans que l'on puisse parler, comme on l'entend dire parfois, de « sociétés acéphales ».

notables par des jeunes adultes en mal d'emploi revenant souvent des villes avec une « culture » politique plus radicale. Une anecdote en dit long à ce propos. À un chef de village, par ailleurs conseiller municipal, auquel je demandais en 1998 quel usage il avait été fait des sommes versées par les exploitants (plus de 10 millions de FCFA), l'édile, visiblement gêné (une dizaine de « jeunes » passablement éméchés suivaient notre conversation à la fenêtre), m'a répondu qu'il avait souhaité, pour sa part, des investissements collectifs mais que les « jeunes » lui ont rétorqué : « Tu as assez mangé, maintenant c'est notre tour... ».

Le mimétisme rentier

La logique de droit de « tirage sur la rente forestière » qui caractérise les pratiques de l'État s'est étendue aux autres couches de la société à la faveur de la décentralisation institutionnelle des pouvoirs. Les réformateurs forestiers n'ont pas prévu les recompositions partielles du champ politique qui ont affecté la société camerounaise à la faveur de différentes opportunités ou événements sociaux : la décentralisation a accru les marges de manœuvre des élites provinciales et dix années d'ajustement structurel ont modifié la composition sociologique des villages avec le retour de jeunes adultes et de « compressés » de l'administration, très actifs au niveau local. De nouvelles alliances politiques se sont nouées autour du partage de la rente forestière, et les pratiques « locales » qui se sont manifestées endossent et reproduisent les pratiques de l'État rentier. Les visions quelque peu militantes de la foresterie communautaire comme clé de la gestion durable des forêts se retrouvent en porte à faux, victimes du caractère désincarné et non contextualisé de leurs analyses, c'est-à-dire simplement de l'oubli du politique⁷. L'étirement des réseaux d'alliance et d'influence, allant parfois du village au sommet de l'État en passant par les services provinciaux de l'administration et certains opérateurs privés, rend quelque peu caduque la grille de lecture facile et intellectuellement sécurisante « État prédateur contre villages forestiers dominés » qui reste à la base de nombre d'initiatives d'ONG socio-environnementalistes au Cameroun et de discours de nombreux chercheurs qui voient dans le « localisme » un moyen de faire l'économie d'une

7. On rejoint en partie les thèses de Platteau et Abraham (2001) dans leur volonté de démythifier le discours sur les communautés locales qui masque parfois une volonté de faire l'impasse sur le « besoin d'État » nécessaire à un véritable développement décentralisé équitable.

réflexion sur les moyens de repenser et de relégitimer l'État dans les processus de développement.

Les stratégies des acteurs locaux et leur rapport à la « gestion des ressources naturelles »

Autre malentendu possible, les objectifs poursuivis par les sociétés communautaires des zones forestières ne sont pas des objectifs de conservation de la nature, pour la simple raison que la nature n'est pas pensée indépendamment du monde des vivants et des morts, monde qui inclut les humains, mais qui n'exclut pas les non-humains⁸. Si la notion de « durabilité » devait avoir un sens dans les communautés forestières africaines, elle concernerait d'abord la reproduction du groupe social, pas celle de « l'environnement ». Si les systèmes de production sont fortement dépendants de leur environnement forestier, il y a coïncidence des logiques. Peut-être peut-on dire cela des Pygmées... quand ils ne sont pas recrutés comme chasseurs de gros gibier par des tiers et dotés d'armes à feu dont ils usent avec une efficacité redoutable. Mais si la logique est « pionnière » (par consommation d'une « rente-forêt »), la divergence des logiques sera forte et les tensions entre pratiques de gestion locales et actions de conservation seront grandes. C. Vermeulen (2000) dont les travaux retracent la dynamique d'occupation de l'espace par les populations Badjoué autour et dans la réserve de biosphère du Dja (Cameroun) note que

« les terroirs de chasse sont fonction de l'accès à la ressource, de l'abondance de celle-ci et de la pression humaine, ils ne ressemblent plus à ceux du passé et sont vraisemblablement en extension continue en fonction de l'épuisement de la ressource. Lorsque cette extension n'est plus socialement possible, c'est le système de chasse qui se modifie vers des espèces plus petites ».

Dès lors, l'idée qu'il suffirait de transférer localement les responsabilités de la gestion sans se soucier des représentations prévalant, des dynamiques sociales et des processus d'apprentissage collectifs, pour renouer avec des « pratiques durables » sonne comme une aporie dans les régions de forêt dense humide. Ce qui ne signifie absolument pas que de tels

8. Comme le montre Descola (1996).

transferts tourneront forcément à l'échec, et de nombreux exemples de succès sont discutés dans la littérature⁹. Mais il faut simplement se souvenir que les sociétés ont des trajectoires historiques singulières, en interaction avec leur environnement naturel et social, et qu'elles se traduisent par des contextes locaux « d'économie politique » qu'un usage abusif du concept de « communauté » escamote trop facilement.

La dévolution « communautaire » et le risque de manipulation des identités

La littérature spécialisée est emplie de l'acronyme « CBNRM » (pour *Community-Based Natural Resource Management*) qui désigne un ensemble très disparate de pratiques de gestion locale des ressources naturelles considérées comme constituant une alternative à la gestion publique centralisée, d'une part, et à la gestion privée d'autre part. Or, les expériences de transfert de gestion dans plusieurs pays en Asie du Sud-Est (Levang et Buyse, 2006) et en Afrique montrent que la « communauté locale » n'apparaît pas comme une entité aisément identifiable, aux contours bien définis et dotés de règles internes stables. Cette incertitude sur la nature de la « communauté » se double d'une actualisation de la question de l'identité des acteurs, dont l'enjeu est de déterminer qui est « ayant droit » et qui ne l'est pas. Cette question liée à l'apparition d'enjeux économiques locaux, fait une jonction remarquable avec les tentatives diffuses de réappropriation et de réinvention des identités, qui s'aiguisent depuis quelques années avec les débats sur les « mémoires », liées à l'histoire coloniale, qui naissent dans les anciennes métropoles avant de revenir, à la vitesse d'Internet, dans les pays africains.

Ces stratégies visant à réactualiser, généralement en les manipulant, les identités, sont potentiellement porteuses de conflits plus ou moins violents. La relation entre les phénomènes de transfert de gestion – qui ne se confondent pas avec la décentralisation quand celle-ci consiste à des transferts de compétences de l'État vers des collectivités publiques locales – et l'accélération ou la réactualisation de « stratégies identitaires » (Bayart, 1996) pour définir des « communautés locales » ajustées aux intérêts des uns ou des autres, reste peu documentée, ce qui contraste avec la popularité de l'approche dite « CBNRM » au sein des agences d'aide ou des ONG.

9. Voir notamment Borrini-Feyerabend *et al.* (2004).

Si l'on compare la manière dont se débat la question de la « gestion locale » au Nord, d'une part, et dans un grand nombre de pays du Sud, d'autre part, on constate que celle-ci se pose dans les termes de la décentralisation (au Nord), et dans les termes de la « gestion communautaire », dans ces pays du Sud. Pourquoi une telle différence ? La décentralisation est ici entendue comme transfert de compétences et de moyens à des collectivités publiques locales dont les représentants sont, en principe, élus et redevables devant leurs mandants. La dévolution de pouvoirs aux communautés se traduit par le renforcement des autorités traditionnelles, soit par leur contournement à travers la mise en place d'une structure *ad hoc* de gestion faisant place à d'autres catégories moins communément représentées dans la structure traditionnelle d'autorité (femmes, minorité, etc.). Cela suscite au moins deux questions pour les chercheurs : quelles sont les conséquences d'une telle situation, en termes d'efficacité, d'équité, de construction d'un État de droit ou d'espaces communs de citoyenneté ? Quelles seraient les conditions pour que, dans les pays du Sud, se rapprochent ou s'unifient les problématiques de la décentralisation et de la gestion locale ?

Gestion à l'échelle locale, préférences collectives et intérêt général

Le déclin de la gestion centralisée publique est dû à des problèmes de coût et de légitimité. Sans l'aiguillon de la concurrence, les bureaucraties étatiques ne sont pas bien placées pour offrir une gamme diversifiée de services au coût le plus faible possible. À ce constat économique s'ajoute le changement des représentations à propos de l'État : celui-ci n'est pas forcément « neutre et bienveillant », mais peut être instrumentalisé par différents groupes et prendre des mesures qui vont à l'encontre de l'amélioration de la situation économique et du bien-être collectif. Enfin, l'État est considéré comme étant mal placé pour assurer aux usagers des services correspondant à leurs besoins spécifiques. Dans beaucoup de pays en développement, coexistent un droit « moderne » fondé sur la distinction « public/privé », et des règles et pratiques locales où les relations sociales, politiques et familiales jouent un rôle central pour tout ce qui touche l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Cette dualité conforte l'idée selon laquelle une gestion de la forêt exercée à un échelon local serait plus efficace et équitable.

Mais le changement d'échelon de la gestion n'est pas toujours sans conséquences sur les orientations, voire les finalités, de cette gestion. Historiquement, la gestion publique s'est légitimée par la volonté de faire

prévaloir un « intérêt général » relevant du long terme sur les intérêts immédiats des particuliers. Or, dans un contexte de concurrence pour l'accès aux terres et aux ressources, les conflits d'intérêt sont chroniques. La gestion à l'échelon local révèle d'abord les préférences collectives plutôt que l'intérêt général. Les deux notions sont différentes, bien qu'elles puissent, sous certaines conditions, converger. Les préférences collectives traduisent des opinions majoritaires à un moment donné, sans que le long terme ou les considérations de solidarité soient toujours retenus dans la décision (Rachline, 1996). Les sociétés contemporaines voient s'exprimer de plus en plus souvent des communautés aux contours variables mettre en avant, dans les formes tout à fait démocratiques du vote majoritaire ou du référendum, des préférences collectives en tension avec les contraintes propres à des collectifs plus vastes ou relevant d'autres temporalités. Il en va ainsi de la région riche en ressources qui décide de se séparer d'un ensemble national moins prospère, de la commune qui se soustrait aux obligations légales de construction de logements sociaux, des collectivités qui refusent d'accueillir des emplacements pour les « gens du voyage », ou qui rejettent l'implantation d'installations de traitement de déchets toxiques sur leurs territoires...

L'intérêt général s'inscrit d'emblée dans le long terme et peut être en contradiction avec les préférences collectives. On a reproché à la notion d'intérêt général d'être insaisissable et manipulable : quelle procédure, en effet, est-elle légitime pour révéler cet intérêt général alors qu'un vote exprime directement les préférences collectives ? De fait, beaucoup de corps sociaux ont prétendu, ou prétendent encore, porter cet intérêt général, quand ils ne font parfois qu'imposer leur propre conception, quand ce n'est pas leurs simples intérêts, au reste de la société. Pourtant, avec la montée des problèmes globaux d'environnement, forcément de long terme, le besoin de recourir à cette notion d'intérêt général dans la gestion du bien commun est plus actuel que jamais. Comment la penser dans des sociétés où, de plus en plus, l'idée de la démocratisation et celle de la décentralisation sont généralement associées dans les paradigmes « développementalistes » comme « environnementalistes » ?

Bibliographie

- BAYART, J.-F., 1989, *L'État en Afrique – La politique du ventre*, Fayard, Paris.
- BAYART, J.-F., 1996, *L'illusion identitaire*, Fayard, Paris.
- BERRY, S., 1989, "Social Institutions and Access to resources", *Africa* n° 59 (1).

- BIESBROUCK, K., 2002, "New perspectives on Forest Dynamics and the Myth of 'Communities'", *IDS Bulletin* vol. 33 (1).
- BORRINI-FEYERABEND, G., PIMBERT, M., FARVAR, M.T., KOTHARI, A., RENARD, Y., 2004, *Sharing Power. Learning by doing in co-management of natural resources throughout the world*, IIED et IUCN/ CEESP/ CMWG, Cenesta, Teheran.
- BURNHAM, P., 2000, "Whose forest? Whose Myth? Conceptualisation of Community forest in Cameroon", in ABRAMSON, A., THEODOSSOPOULOS, D. (eds), *Mythical Land, Legal Boundaries*, Pluto Press, London,
- DESCOLA, P., 1996, "La cosmogonie des indiens d'Amazonie", *La Recherche*, n° 292.
- DUMONT, L., 1983, *Essai sur l'individualisme*, coll. Esprit, Seuil, Paris.
- GESCHIERE, P., 2004, "Ecology, Belonging and Xenophobia, the 1994 Forest Law and the Issue of 'Community'" in ENGLAND, H., NYAMNJOH, F. (eds), *Rights and the Politics of Recognition in Africa*, Palgrave Macmillan Ltd (série Postcolonial Encounters), New-York.
- HUGON, P., 1992, "L'Homo africanus est-il irrationnel ? ", *Cahiers des Sciences Humaines, Trente ans (1963-1992)*, Numéro hors-série.
- KARSENTY, A., 1999, "Vers la fin de l'État forestier ? Appropriation des espaces et partage de la rente forestière au Cameroun", *Politique Africaine*, n° 75, Karthala, Paris.
- LEVANG, P., BUYSE, N., 2006, "Droits fonciers coutumiers ou contrôle des ressources naturelles ? Conflits autour du renouveau de la coutume à Kalimantan-Est, Indonésie", Colloque international *Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues*, Montpellier.
- MENDRAS, H., 1973, *Sociétés paysannes*, Coll. U, Armand Colin, Paris.
- OATES, J.F., 1999, *Myth and Reality in the Rain Forest: How Conservation Strategies Are Failing in West Africa*, University of California Press, San Francisco.
- OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OYONO, P., 2004, "Institutional deficit, representation and decentralized forest management in Cameroon – Elements of natural resource sociology for social theory and public sociology", *Environmental Governance in Africa Serie*, Working Paper #15, World Resources Institute, Washington D.C.
- PLATTEAU, J.-P., ABRAHAM, A., 2001, "Imperfection des communautés rurales traditionnelles et développement participatif", *Revue d'économie du développement*, 1-2.

- RACHLINE, F., 1996, *Services publics, Économie de marché*, coll. La bibliothèque du citoyen, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.
- VERMEULEN, C., 2000, *Le facteur humain dans l'aménagement des espaces-ressources en Afrique centrale forestière. Application aux Badjoué de l'Est Cameroun*, Fac. Univ. Sci. Agron. de Gembloux, Belgique.
- WADE, R., 1987, "The management of common property resources: collective action as an alternative to privatisation or state regulation", *Cambridge Journal of Economics* n°11.

Communautés imaginées et politique des ressources naturelles

Pierre-Yves LE MEUR

Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques (GRET)
et Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

L'objet de ce texte est constitué par la manière dont la notion de communauté est construite et utilisée dans le cadre de politiques et d'interventions de gestion des ressources naturelles¹. Ma démarche n'est pas normative. Il n'est pas question d'évaluer les actions relevant de cette approche, ni d'en mesurer l'impact. Mon propos se situe en quelque sorte en amont, du côté de la manière dont les catégories renvoient à des théories sociales latentes et produisent des effets qui passent trop souvent inaperçus (ou restent inexplicables). Bien sûr, le dévoilement de présupposés restés implicites dans la construction d'une intervention ne dit rien de la qualité ou de la réussite de celle-ci. Pour compléter ce préalable, il faut aussi souligner que l'objectif n'est pas de comparer, encore moins d'opposer la gestion communautaire des ressources naturelles à ce qui serait son contraire, à savoir une gestion étatique. D'ailleurs, cette opposition d'apparence simple et évidente fait écran aux processus à l'œuvre dans la gestion des ressources naturelles et aux choix politiques afférant. Une typologie plus réaliste des modes de gestion devrait inclure, à côté d'une gestion qualifiée de « communautaire », la gestion par concession (à des opérateurs privés, entreprises ou ONG), la gestion privatisée (par vente des espaces concernés à des opérateurs privés), la gestion décentralisée (par dévolution de pouvoirs et des moyens de gestion à des organes élus démocratiquement, conseils municipaux ou communaux), la gestion

1. Je remercie Christian Castellanet, Philippe Méral et Xavier Ricard Lanata pour leurs commentaires précieux des premières versions de ce texte.

administrative directe (par un corps spécialisé de fonctionnaires forestiers, mais admettant des degrés variables de déconcentration de cette administration vers les échelons locaux). Si l'on ajoute à cette typologie simple le rôle joué par le dispositif du développement qui vient encore obscurcir les frontières entre étatique et non étatique, local et exogène, privé et public, on comprendra que l'on ne peut se satisfaire d'une pensée dualiste, qui non seulement « aplatit » mais distord les représentations des agencements institutionnels. De toute manière, mon propos n'est pas là, comme je l'ai dit plus haut, même si cet arrière-plan contextuel peut demeurer présent à l'esprit du lecteur².

Communauté et pluralité des regroupements sociaux

Les conceptions et pratiques de gestion dite « communautaire » des ressources naturelles partent le plus souvent de l'idée implicite selon laquelle il y aurait une entité – une « communauté » – préexistante à l'intervention, et sur laquelle celle-ci pourrait s'appuyer pour définir et mettre en œuvre des règles de gestion des ressources naturelles. Ce présupposé doit être questionné. Il ne s'agit bien sûr pas de soutenir que les interventions exogènes opèrent dans un environnement amorphe ou anémique, ou bien qu'elles rencontrent des arènes parcourues de conflits permanents, sans autre principe que le « tous contre tous ». Les programmes de gestion des ressources naturelles ont à travailler avec des groupes qui s'assemblent autour d'intérêts, de points de vue et de principes moraux communs, autour aussi d'une visée de « grandeur » de la localité ou du groupe (Boltanski et Thévenot, 1991). En d'autres termes,

2. On pourra se rapporter avec profit au texte d'Arun Agrawal et Ashwini Chhatre (2005) qui propose une méthode d'analyse statistique permettant de spécifier le poids relatifs des facteurs biophysiques, économiques, démographiques, institutionnels et socio-politiques dans la gestion forestière communautaire sur les contreforts de l'Himalaya. Les auteurs se basent sur un échantillon de 95 forêts communautaires mais ont recueilli des données sur un ensemble de 205 forêts, les 110 restant étant gérées par l'administration forestière ou douanière. Il faut noter que les variables prises en compte incluent des critères locaux et d'autres relevant de la présence de l'État, les résultats produits montrant le caractère finalement hybride de la gestion forestière dans cette région : la gestion dite « communautaire » ne fonctionne pas en l'absence de toute influence de l'État. D'un point de vue méthodologique, les auteurs démontrent de manière convaincante l'intérêt de recourir à des outils quantitatifs et à des traitements statistiques pour pondérer les données issues de cas spécifiques, tout en soulignant que l'interprétation qu'ils en tirent n'est possible que parce qu'ils ont par ailleurs une connaissance intime du terrain, connaissance issue d'enquêtes qualitatives approfondies.

des dispositifs d'action collective ancrés dans des logiques d'appartenance et s'attelant à la gestion des ressources communes n'ont pas attendu l'aide au développement, ni même la colonisation pour exister (Leach et Mearns, 1997 ; Sivaramakrishnan, 1999 ; Agrawal, 2005). Les groupes qui les portent peuvent aussi constituer des entités sociales géographiquement situées, des unités de co-résidence.

On peut donc identifier deux connotations distinctes dans la notion de communauté, l'une morale, l'autre socio-spatiale (Sivaramakrishnan, 1999, p.36 ; Agrawal et Gibson, 1999 ; Blaikie, 2006)³. Les interventions de développement et plus spécifiquement les programmes de gestion des ressources naturelles ont tendance à privilégier la seconde, faisant l'impasse sur la première ou endossant l'hypothèse, en général implicite, d'une concordance des deux. Les « communautés locales » présupposées et visées par les interventions peuvent être des « villages », des « hameaux », voir des « communes », dont les limites externes et la consistance interne peuvent renvoyer à des fondements très disparates : histoire du peuplement (dimension composite renvoyant à des déterminations rituelles et religieuses, politiques, économiques et agro-écologiques), découpage administratif, migrations internationales ou intrarurales, politique de regroupement villageois (« villagisation »), expropriations coloniales et mises en réserve, programme d'aménagement, etc. Les interventions restent souvent aveugles à ces différences et aux hybridations entre ces origines possibles, et aussi – surtout – au fait qu'elles sont elles-mêmes fondatrices, en tant que modalités d'ingénierie sociale, de communauté par injection de normes et de ressources nouvelles dans les sociétés cibles.

Point de passage obligé : déconstruire la communauté

En amont de cette dimension fondamentale de la politique de l'intervention, il faut s'arrêter sur la première définition des communautés comme entité socio-spatiale. On a là une hypothèse forte, là encore rarement explicitée, d'un premier niveau de concordance, à savoir celui de

3. La dimension rituelle et religieuse de la construction de communautés (que je me contente d'évoquer dans ce texte) est transversale aux deux dimensions, morales et socio-spatiales, en ce qu'elle constitue une matrice normative pour le jugement des actions des hommes et l'intégration des étrangers et qu'elle est productrice d'une inscription territoriale de la communauté (Ricard Lanata, 2001 ; Kuba et Lentz, 2002 ; Spierenburg, 2004 ; Le Meur, 2006a ; Jacob, 2007).

l'inscription d'un ordre social dans un espace fini, clairement délimité. Cette hypothèse est souvent infirmée (pas toujours, bien sûr, en témoigne le village nord-vietnamien, véritable incarnation de l'idéaltype de la « *corporate community* » ; voir Scott, 1976). Premier point, l'espace d'action des membres de la communauté ne correspond souvent pas à cet espace circonscrit (Painter *et al.*, 1994 ; voir aussi de Bruijn *et al.*, 2001). C'est évident concernant les modes de subsistance et les formes économiques reposant sur le pastoralisme. Cela l'est aussi, on l'oublie plus facilement, dans le domaine agricole. En Afrique de l'Ouest, les migrations intra-rurales jouent un rôle structurant dans le fonctionnement de l'économie agraire et des communautés locales. Or les migrants gardent souvent des liens forts avec leur village d'origine, ce qui a des implications importantes.

D'une part, leur stratégie d'investissement – entre autres dans le domaine des ressources naturelles – dépend de leur degré relatif d'insertion dans les deux mondes. Or cette insertion doit être envisagée autant en termes de sécurité et de force des droits de propriété que d'attentes et de projection dans l'avenir. Ces choix sont jaugés à l'aune de l'économie morale locale et un grief souvent adressé aux migrants est justement qu'ils n'investiraient pas leurs gains dans leur communauté d'accueil, faisant ainsi un accroc à la trame des droits et des obligations dans laquelle ils se sont insérés. Au-delà de la polarité entre communauté d'origine et communauté d'accueil, les trajectoires des migrants sont souvent plus complexes, non linéaires, traversant des univers différents (urbains et ruraux, agraires, miniers, industriels), et véhiculant des normes, des valeurs, des projets sociaux (religieux, ethniques, politiques, etc.) qui viennent brouiller les frontières simples qui sont à la base de la gestion locale ou communautaire des ressources naturelles (en particulier celle entre le rural/agricole et l'urbain).

D'autre part, selon un point de vue inversé, les ressources naturelles logées sur le territoire d'une communauté rurale aux frontières et aux autorités bien définies ne sont pas nécessairement contrôlées par celle-ci. Comme le montre Jesse Ribot dans son analyse de la filière du charbon de bois au Sénégal (Ribot, 1998), des droits sécurisés et non ambigus sur les ressources et des autorités fonctionnelles ne suffisent pas à garantir leur contrôle. L'accès aux forêts de ces communautés rurales sénégalaises passe par la mise en valeur de différentes formes de capital (économique, social, politique) selon diverses modalités (corruption, clientélisme, investissement productif), que seuls certains acteurs, souvent non locaux, sont à même de réaliser. Toute politique de gestion forestière doit prendre en compte la multilocalisation des formes de l'accès et du contrôle des ressources, sous peine de mal interpréter les processus à l'œuvre et de n'avoir pas prise sur eux. Enfin, on peut élargir la notion d'espace

d'action des acteurs en direction des ressources concernées. Celles-ci ne se laissent pas enfermer dans les limites dessinées par les politiques environnementales et il n'y a pas nécessairement adéquation entre espaces d'action des groupes et espaces d'action des ressources naturelles. Le fonctionnement d'un bassin versant ou les déplacements de la faune marine en sont des exemples simples.

Procédures de visibilisation et d'invisibilisation

La pluralité des espaces d'action des acteurs et des ressources tend à décomposer la relation supposée entre unité sociale et unité territoriale au fondement des politiques de gestion communautaire des ressources naturelles. Or le maintien de l'idée de correspondance dans la conception des interventions produit des effets spécifiques. En simplifiant la réalité de regroupements sociaux, en cherchant à les rendre « lisibles » (*legible* ; Scott, 1998) et donc à les reconstruire comme communauté unitaire, l'intervention génère une visibilité sélective, différentielle des composantes qui animent ces regroupements. Elle conduit à l'invisibilisation d'intérêts, de mécanismes, de savoirs qui sont à l'œuvre dans l'accès et le contrôle des ressources naturelles (cf. van der Ploeg, 1993, sur l'invisibilité des savoirs locaux). L'approfondissement de ce point nécessite à présent de compléter le tableau avec la dimension normative et morale de la communauté. On établira ainsi une passerelle entre l'entreprise de déconstruction analytique de la communauté qui constitue, on l'a dit, une point de passage obligé, et la prise en compte de mécanismes d'intégration, de construction de mondes communs qu'il est tout aussi nécessaire de saisir.

La dimension morale et normative renvoie à la notion de citoyenneté, notion plurielle résultant de l'action de mécanismes d'inclusion qui mobilisent des principes et des normes également pluriels (Englund et Nyamnjoh, 2004 ; Le Meur, à paraître). Les « communautés d'appartenance » sont diverses et ne s'organisent pas selon un schéma simple d'enchaînements successifs, telles des poupées russes. L'appartenance en Afrique ne se réduit ni au village, ni à l'ethnie, elle inclut d'autres regroupements, religieux, générationnels, socio-économiques – et aussi, contrairement aux clichés, un sentiment national –, qui s'imbriquent selon des modalités diverses. La complexité de la politique des appartenances rend difficile l'application d'un schéma simple d'une gestion communautaire, au sens de « locale », des ressources naturelles. En même temps, la mise en œuvre des interventions participe de ces processus de production des appartenances.

« Governmental procedures that nominate one form of community as relevant to the government's vision of development promptly move villagers and political representatives to reveal the existence of numerous other forms of community. The denial of other forms of community, implicit in the imposition of one form, threatens certain interests and identities. These are then asserted in the ensuing contest to give shape to public order institutions » (Sivaramakrishnan, 2000, p. 448).

En d'autres termes, si l'intervention crée la communauté, elle ne le fait certainement pas de manière directe, à travers l'imposition de règles destinées à prévaloir localement en effaçant les normes antérieures. Elle active par son action d'autres communautés ou d'autres regroupements possibles.

Prenons l'exemple du Programme de gestion des terroirs et des ressources naturelles au Bénin qui abrite une opération de reconnaissance des droits fonciers coutumiers nommée plan foncier rural (Le Meur, 2006a, b et c). Ses différentes composantes (plan foncier rural, délimitation de zones d'action selon une catégorisation ethnique, plan de gestion des terroirs villageois favorisant l'autochtonie) induisent une forme de villagisation différentes des modalités en vogue dans les années 1950/70 avec regroupement des habitants autour d'un noyau villageois concentrant les infrastructures (Scott 1998, chapitre 7 ; von Oppen, 1999). Elle produit ses effets à partir de l'extérieur, à savoir les limites du terroir, en superposant le terroir comme unité d'exploitation des terres et des ressources naturelles, la localité comme entité résidentielle et sociale, et le village comme circonscription politico-administrative. Cette « villagisation » d'origine extérieure n'est toutefois pas indépendante de formes endogènes de production de la localité. Au centre du Bénin où convergent les migrants provenant de régions relativement surpeuplées du pays, le contrôle des nouveaux arrivants est devenu un enjeu de délimitation des confins villageois. Conflits et négociations autour du contrôle des migrants contribuent à la production et à la stabilisation – non systématique, peut-être provisoire – des terroirs villageois. Les résultats s'expriment sous la forme de prélèvements de nature parafiscale payés par les migrants d'un côté ou de l'autre de la démarcation ainsi créée. Dans une zone aux frontières et maîtrises territoriales incertaines et où l'usage de l'espace n'est pas stabilisé, les deux formes de villagisation interagissent de manière inédite, sans que ces niveaux différents soient pris en compte, ou même réellement identifiés, dans le cadre des schémas d'intervention (de décentralisation, de gestion des ressources, de développement local).

Communautés et gouvernementalisation

Les communautés que rencontrent et façonnent les projets sont plurielles – morales, politiques, spatiales. Elles sont le produit d'histoires complexes qui mettent en jeu des échelles diverses et influent sur les gouvernementalités spécifiques qui émergent de ces interactions.

On peut ici utiliser le canevas proposé par Arun Agrawal (2005, pp. 6-8) à l'exemple de la gouvernementalité environnementale, qui intègre trois dimensions mutuellement constitutives : l'évolution des relations entre institutions étatiques et communautés locales – ou gouvernementalisation des localités (*governmentalized localities*) –, l'émergence de nouvelles arènes et instances de régulation des questions environnementales (*regulatory communities*), et enfin la manière dont les sujets en viennent à repenser leurs relations à l'environnement, aux normes et aux institutions – *the constitution of environmental subjects*. Si la gouvernementalité est affaire conjointe de formation de l'État, de la localité et du sujet, la gestion communautaire des ressources naturelles est également traversée par ces différents niveaux de référence allant du local au global en passant par les modalités nationales d'articulation entre échelles que sont les décentralisations politico-administratives. Dans tous les cas, il s'agit de la question du gouvernement des hommes et des ressources (Chauveau *et al.*, 2004 ; Jacob, 2007), qui prend souvent la forme d'un gouvernement indirect plongeant ses racines dans l'entreprise coloniale (Ribot, 1999 ; Sivaramakrishnan, 1999 ; Mbembé, 2000).

Les différentes variantes de la gestion communautaires des forêts et des ressources naturelles pratiquent une philosophie de l'action passant par une volonté d'ancrage direct dans le local – le local imaginé et reconfiguré évoqué précédemment – en contournant l'État, vu comme corrompu et inefficace, même si entre-temps, les lois de décentralisation ont pu modifier la donne. Cette stratégie génère des contradictions entre gestion communautaire et décentralisation qui ne peut qu'affaiblir la seconde (Jacob, 1998).

Dans une étude récente, Ribot *et al.* (2006) montrent sur la base de six cas nationaux (Sénégal, Ouganda, Bolivie, Nicaragua, Indonésie, Népal) que les formes concrètes de la décentralisation dans le domaine forestier sont fortement influencées par des stratégies politiques nationales de limitation de la marge de manœuvre et de l'imputabilité descendante (*downward accountability*) des gouvernements locaux élus. Leur analyse, intéressante en ce qu'elle intègre la dimension politique (voir aussi Wardell et Lund, 2006, pour un point de vue micropolitique), sous-estime le poids des dispositifs du développement et de la bonne gouvernance environnementale dans la conception et la mise en œuvre des politiques de gestion

des ressources naturelles. Le degré d'extraversion des économies politiques nationales est bien sûr très hétérogène et le Bénin ou Samoa ne ressemblent pas à l'Afrique du Sud ou à l'Indonésie. Malgré tout, les programmes de gestion des ressources naturelles font généralement intervenir des acteurs extérieurs – institutions multilatérales et agences bilatérales de développement, ONG environnementalistes, experts, courtiers et bureaux d'études internationaux. Les dispositifs mis en place sont souvent hybrides et les frontières entre instances étatiques nationales et instances non-étatiques, nationales et internationales, en deviennent difficiles à discerner.

Au fond, la tendance actuelle des institutions de développement peut être résumée comme suit. Premier temps, après une période de contournement systématique de l'État dans les années 1980 – dans un contexte de forte convergence idéologique des agences de développement et des ONG à cet égard –, il y a eu une prise de conscience des effets délétères de cette stratégie contribuant à l'affaiblissement de l'État sans offrir pour autant d'alternative viable en matière de délivrance des services collectifs (Blundo et Le Meur, à paraître). Second temps, cette prise de conscience reste limitée, imprégnée d'une légère schizophrénie : l'appel à la démocratie et à la réhabilitation de la dimension politique du développement est empreint d'une forte défiance envers les acteurs du politique, partis et élus. C'est pourtant le jeu politique de la négociation, des alliances et des compromis qui permet la construction de politiques environnementales pertinentes et solides. Vouloir écarter du jeu les acteurs formellement « politiques » et autres courtiers en développement, sous prétexte qu'ils seraient mus par des intérêts particuliers – le sont-ils plus que d'autres ? – paraît très hasardeux, et sans doute un peu naïf.

Imaginer la communauté, l'État et la nature

Les jeux d'échelles à l'œuvre dans la politique des ressources naturelles renvoient à des dispositifs, mais aussi à des acteurs et à des registres discursifs. Parmi ceux-ci, la participation occupe – à l'instar des courtiers en développement (Blundo, 1995 ; Bierschenk *et al.*, 2000 ; Lewis et Mosse, 2006) – une place de choix comme « médiateur » au sens de Bruno Latour, catégorie englobant des entités (acteur, objet, idée) qui « *transforment, traduisent, distordent et modifient le sens ou les éléments qu'ils sont censés transporter* » (Latour, 2006, p.58). La participation est un opérateur polysémique qui intervient à de nombreux endroits dans la chaîne de production des politiques de gestion des

ressources naturelles. Elle constitue un « point de passage » (Callon, 1986 ; Callon *et al.*, 2001) obligé dans la « problématisation » (*ibid.*) d'interventions qui sont tout autant affaire de définition d'un problème – l'hypothèse d'un lien entre destruction de la biodiversité et pratiques agraires ou pastorales par exemple – que d'« entre-définition des acteurs » (*ibid.*), de construction d'un monde commun, plus ou moins stabilisé ou conflictuel, autour d'un enjeu identifié. La participation est un opérateur de traduction, de mise en forme et donc de légitimation à usage externe de l'intervention, en direction des « décideurs » et des bailleurs de fonds, tout autant qu'un outil de l'intervention permettant une implication et une prise de parole plus large des intéressés, et passible à ce titre de critiques – participation prétexte, masquant une simple contribution en travail ou en argent versus « vraie » participation à la conception et à la prise de décision (voir Mosse, 2005).

La participation constitue un instrument important de la construction des communautés imaginées par les programmes de gestion des forêts et des ressources naturelles. Elle contribue à les rendre visibles en tant qu'acteurs collectifs de la conservation de la nature, dotés par les concepteurs de ces politiques de savoirs « locaux », « traditionnels » ou « indigènes » les inclinant comme naturellement à se préoccuper de la conservation de leur environnement. Les communautés qui émergent de ces processus et de ces interactions sont évidemment différentes, traversées de conflits, structurées par des intérêts et de représentations hétérogènes, productrices d'espaces publics fragmentés et pluriels du point de vue normatif⁴. En même temps, les processus d'imagination, de construction, de visibilisation, dont la participation et les courtiers constituent des opérateurs, ne concernent pas seulement les « communautés ». Ils fonctionnent dans les deux sens et ce sont tout autant l'État, l'environnement et le développement qui sont imaginés par, et rendus visibles aux communautés locales dans le même mouvement de production des politiques de gestion des ressources naturelles⁵.

*
* *

4. Voir Ribot (2007) pour un point de vue différent, à mon sens un peu ethnocentrique et réducteur, sur les questions d'espace public dans des contextes de développement ; voir aussi Olivier de Sardan (1999) pour un point de vue assez proche et plutôt « pessimiste », Le Meur (1999) pour une vision alternative.

5. Le double mouvement d'imagination et de construction de l'Etat et de la communauté (en l'occurrence l'*ejido*) est très visible dans le cas de la réforme agraire mexicaine (Nuijten, 2003 ; Léonard, 2004). Monique Nuijten met en particulier l'accent sur le rôle des courtiers politiques dans la production locale de l'idée de l'Etat.

Les représentations sont des moteurs de l'action. Les communautés imaginées par les agences de développement ont servi, servent de modèle à la fois normatif et cognitif à des interventions dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Derrière ces représentations se trouvent des stéréotypes, des théories sociologiques obsolètes (dans le champ scientifique) qui connaissent *post-mortem* un second souffle idéologique. L'observation de la résilience de ces images ne dit au fond rien des actions menées sous leur égide. En bref, Il n'est pas certain que les interventions les mieux documentées soient les plus réussies, comme le montre le destin en demi-teinte de la recherche développement des années 1970-80 en agriculture. Dévoiler des stéréotypes véhiculés par le « sens commun » est certes nécessaire, ce n'est pas suffisant. Il m'apparaissait plus intéressant de poser la question des fonctions assignées à ces artefacts langagiers (communauté, participation, etc.) dans le dispositif du développement, en l'occurrence dans le secteur spécifique de la gestion des ressources naturelles. Au-delà de stéréotypes reproduits sur un mode routinier ou stratégique par les uns et les autres, on s'aperçoit que ces concepts constituent des opérateurs de la transformation de la réalité concernée par l'intervention, des médiateurs au sens, évoqué plus haut, de Latour. La réalité de la gestion communautaire est construite par l'intervention, à travers la pluralité des représentations de la communauté qu'elle active. Cette pluralité de représentations s'exprime dans des stratégies diversifiées qui vont finalement décider de la forme que prendra cette gestion « communautaire », parfois en rectifiant les erreurs des intervenants, parfois en les utilisant, parfois en les négligeant. La polysémie du terme peut constituer la base partagée à partir de laquelle l'intervention concrète – jeux d'acteurs et flux de ressources – va se déployer.

En d'autres termes – codicille visant à éviter les malentendus –, mon propos peut être qualifié de constructiviste, au sens où je cherche à voir comment les acteurs construisent le monde dans lequel ils évoluent. Il s'agit donc d'aller au-delà du seul usage critique de la déconstruction, bien que celle-ci constitue, on l'a vu, un temps nécessaire de l'analyse⁶.

Bibliographie

AGRAWAL, A., 2005, *Environmentality. Technologies of Government and the Making of Subjects*, Duke University Press, Durham.

6. Voir Latour (2003, 2006) pour une vision sans doute plus radicale sur ce point.

- AGRAWAL, A., CHHATRE, A., 2005, "Explaining Success on the Commons : Forest Governance in the Indian Himalaya", *World Development* 34 (1), pp. 149-166.
- AGRAWAL, A., GIBSON, C., 1999. "Enchantment and Disenchantment : The Role of Community in Natural Resource Conservation", *World Development* 27 (4), pp.629-649.
- BIERSCHENK, T., CHAUVEAU, J.-P., OLIVIER DE SARDAN, J.-P. (éds), 2000, *Les courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, APAD-Karthala, Paris.
- BLAIKIE, P., 2006, "Is Small Really Beautiful ? Community-based Natural Resource Management in Malawi and Botswana", *World Development* 34 (11), pp. 1942-1957.
- BLUNDO, G., 1995, "Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais", *Cahiers d'études africaines* 137, XXXV-1, pp.73-99.
- BLUNDO, G., LE MEUR, P.-Y. (eds), à paraître, *The governance of daily life in Africa. Public and Collective Services and their Users*, Brill, Leiden.
- BOLTANSKI, L., THÉVENOT, L., 1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*. Gallimard, Paris.
- de BRUIJN, M., VAN DIJK, R., FOEKEN, D. (eds), 2001, *Mobile Africa. Changing Patterns of Movement in Africa and Beyond*, Brill, Leiden.
- CALLON, M., 1986, "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année sociologique* 36, pp. 169-208.
- CALLON, M., LASCOUMES, P., BARTHE, Y., 2001, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris.
- CHAUVEAU, J.-P., JACOB, J.-P., LE MEUR, P.-Y. (éds), 2004, *Gouverner les hommes et les ressources : dynamiques de la frontière interne*, Cahier thématique *Autrepart* 30, Armand Colin, Paris.
- ENGLUND, H., NYAMNJOH, F. (eds), 2004, *Rights and the politics of recognition in Africa*, Zed Books, London.
- JACOB, J.-P., 1998, "La décentralisation comme distance. Réflexions sur la mise en place des collectivités territoriales en milieu rural ouest africain", *Politique Africaine* 71, pp. 133-147.
- JACOB, J.-P., 2007, *Terres privées, terres communes. Gouvernement des hommes et de la nature chez les Winye du Centre-Ouest Burkina Faso*, Paris, IRD.
- KUBA, R., LENTZ, C., 2002, "Arrows and Earth Shrines: Towards a History of Dagara Expansion in Southern Burkina Faso", *Journal of African History* 43, pp. 377-406.
- LATOURE, B., 2003, "The Promises of Constructivism", in IHDE, D., SELINGER, E. (dir) *Chasing Technoscience: Matrix for Materiality*, Bloomington, Indiana University Press, pp. 27-46.

- LATOURE, B., 2006, *Changer la société, refaire de la sociologie*, La Découverte, Paris.
- LEACH, M., MEARNS, R. (eds), 1997, *The Lie of the Land. Challenging received wisdom on the African environment*, James Currey, London.
- LE MEUR, P.-Y., 1999, "Coping with Institutional Uncertainty: Contested Local Public Spaces and Power in Rural Benin", *Afrika Spectrum* 34 (2), pp. 187-211.
- LE MEUR, P.-Y., 2006a, "State Making and the Politics of the Frontier in Central Benin", *Development & Change* 37 (4), pp. 871-900.
- LE MEUR, P.-Y., 2006b, "Governing Land, Translating Rights : The Rural Land Plan in Benin", in LEWIS, D., MOSSE, D. (eds), *Development Brokers & Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Kumarian Press, Bloomfield, pp. 75-100.
- LE MEUR, P.-Y., 2006c, "Gouvernementalité de la frontière. Mobilité, contrôle des ressources et citoyenneté locale au centre du Bénin", Colloque international *Les pouvoirs locaux au Niger et en Afrique de l'Ouest*, LASDEL, Niamey, 29-31 octobre 2006.
- LE MEUR, P.-Y., à paraître, "Mobilité, autochtonie et citoyenneté. Terrains africains et propositions océanistes", in SALAÛN, M., GAGNE, N., THIBAUT, M. (eds) *L'autochtonie en question : regards croisés France/Québec*, Québec, Presses de l'Université de Laval.
- LÉONARD, É., 2004, "La réforme agraire mexicaine comme processus de frontière", *Autrepart* 30, pp. 97-116.
- LEWIS, D., MOSSE, D. (eds.), 2006, *Development Brokers & Translators. The Ethnography of Aid and Agencies*, Kumarian Press, Bloomfield.
- MBEMBÉ, A., 2000, *De la postcolonie. Essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine*, Karthala, Paris.
- MOSSE, D., 2005, *Cultivating Development. An Ethnography of Aid Policy and Practice*, Pluto Press, London.
- NUIJTEN, M., 2003, *Power, Community and the State. Political Anthropology of Organisation in Mexico*, London, Pluto Press.
- OLIVIER DE SARDAN, J.-P., 1999, "L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens", *Revue Tiers Monde* 157, pp. 139-167.
- VON OPPEN, A., 1999, "Die Territorialisierung des Dorfes (Nordwest-Zambia, seit ca. 1945)", in KÖSSLER, R., NEUBERT, D., VON OPPEN, A. (eds), *Gemeinschaften in einer entgrenzten Welt*, Das Arabische Buch, Berlin, pp. 35-54.
- PAINTER, T., SUMBERG, J., PRICE, T., 1994, "Your Terroir is my 'Action Space': Implications of Differentiation, Mobility and Diversification for the Approche Terroir in Sahelian West Africa", *Africa* 64 (4), pp. 447-464.

- van der PLOEG, J.D. 1993, "Potatoes and Knowledge", in HOBART, M. (ed), *An Anthropological Critique of Development. The Growth of Ignorance*, London, Routledge, pp. 209-227.
- RIBOT, J., 1998, "Theorizing Access: Forest Profits along Senegal's Charcoal Commodity Chain", *Development and Change* 29 (2), pp. 307-341.
- RIBOT, J., 1999, "Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control", *Africa* 69 (1), pp. 23-65.
- RIBOT, J., 2007, "Representation, Citizenship and the Public Domain in Democratic Decentralization", *Development* 50 (1), pp. 43-49.
- RIBOT, J., AGRAWAL, A., LARSON, A., 2006, "Recentralizing while Decentralizing: How National Government Reappropriate Forest Resources", *World Development* 34 (11), pp. 1864-1886.
- RICARD LANATA, X. 2001, "Pouvoirs et territoires dans la moyenne vallée du Zambèze", *Etudes rurales* 159-160, pp. 173-188.
- SCOTT, J., 1976, *The Moral Economy of the Peasant. Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*, Yale University Press, New Haven-London.
- SCOTT, J., 1998, *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, Yale University Press, New Haven & London.
- SIVARAMAKRISHNAN, K., 1999, *Modern Forest. Statemaking and Environmental Change in Colonial Eastern India*, Stanford University Press, Stanford.
- SIVARAMAKRISHNAN, K., 2000, "Crafting the Public Sphere in the Forests of West Bengal", *American Ethnologist* 27 (2), pp. 431-461.
- SPIERENBURG, M. 2004, *Strangers, Spirits, and Land Reforms. Conflicts about Land in Dande, Northern Zimbabwe*, Leiden, Brill.
- WARDELL, A., LUND, C., 2006, "Governing Access to Forest in Northern Ghana : Micro-Politics and the Rent of Non-Enforcement", *World Development* 34 (11), pp. 1887-1906.

Qui a peur des « communautés » ?

Grazia BORRINI-FEYERABEND

Réseau TGER (Theme on Governance, Equity and Rights)
de la Commission des Politiques Environnementales, Economiques
et Sociales (CEESP) de l'Union mondiale pour la nature (UICN)

Les contributions de Karsenty et Le Meur que j'ai eu le plaisir de lire en introduction à cette table ronde ont plusieurs mérites importants. Karsenty réussit de façon élégante à situer le débat sur le concept de communauté dans l'optique de « l'intérêt général » relevant du long terme vis-à-vis les intérêts particuliers des individus. Selon lui, les communautés sont porteuses de préférences collectives, moins insaisissables que « l'intérêt général », mais encore discutables en termes de légitimité par rapport à la gouvernance environnementale locale.

Le Meur introduit la problématique de la communauté en tant qu'unité socio spatiale – un ordre social dans un espace délimité. Selon cet auteur, compte tenu des multiples relations, des échanges et des phénomènes migratoires qui se retrouvent dans les sociétés humaines du passé et d'aujourd'hui, la délimitation dans l'espace des communautés apparaît comme une source d'incohérence. Pourtant, cette combinaison de l'ordre spatial et de l'ordre social est au cœur des politiques qui imposent « le terroir » en tant qu'unité d'exploitation des ressources naturelles associée à une communauté. Pour Le Meur, donc, l'incohérence supposée des unités socio spatiales remet en cause le concept même de gouvernance environnementale communautaire.

Karsenty et Le Meur insistent sur le fait que les communautés sont des sujets pluriels, produits de la complexité de l'histoire dans des contextes différents. Les deux semblent perdre le sens même du concept quand ils rencontrent sur le terrain des membres de ces supposées « communautés » – des hommes et des femmes qui n'excluent ni des logiques individualistes ni des liens stratégiques avec les institutions modernes de l'État, les bailleurs, etc.

Est-ce que ces arguments ouvrent des sujets passionnants de débat ? Oui. Est-ce que ces arguments sont convaincants au point d'invalider le concept même de communauté ou de nous faire changer d'avis à propos des mérites de la gouvernance environnementale communautaire ? Je crois que non. Nous pouvons comprendre les communautés en tant que sujets complexes, dynamiques, pluriels et bien évidemment souvent contradictoires, ni plus ni moins que les individus et les États, mais pourtant sujets à tous les effets de la construction sociale et de la gouvernance environnementale.

Les communautés sont des sujets à la fois politiques et culturels. Ces deux dimensions sont indissociables : les raisons politiques sont sous-tendues par la culture et, inversement, les raisons culturelles sont liées aux opportunités de l'exercice du pouvoir, aux espaces de gouvernance – en particulier de gouvernance des ressources naturelles – qui leur sont possibles. Comme Karsenty et Le Meur l'ont suggéré, le discours sur la communauté est un processus d'imagination et de visualisation qui façonne les acteurs du processus social. Eh bien, qu'il le soit !

Pour rester sur le terrain de l'Afrique de la colonisation francophone qui constitue l'essentiel des références de mes collègues, j'aimerais rappeler ici très brièvement quelques éléments d'un « système de gestion des ressources naturelles » que certains appellent « communautaire ». Le récit vient d'une interview que j'ai effectuée il y a environ un an avec un professionnel sénégalais de la conservation (employé de l'État et de tendance plutôt « militaire ») à propos du système traditionnel de gestion des ressources naturelles de sa communauté natale, en Casamance.

Son environnement était, m'a-t-il dit, richissime. Des bras de mer poissonneux bordés de mangroves s'entrelaçaient avec une couverture végétale terrestre abondante, habitat d'espèces variées. Les animaux domestiques et sauvages cohabitaient régulièrement et la communauté était dotée de la multiplicité des « préférences collectives » si bien évoquée par Karsenty. Il y avait, en effet, une subdivision sociale de type clanique qui structurait aussi bien l'espace que les relations sociales et les règles de gestion des ressources naturelles. Chaque bras de mer « appartenait » à un chef de clan, qui lui donnait son propre nom. Cette situation se retrouvait également sur la terre ferme : un chef des terres réglait l'utilisation des espaces exploités pour l'agriculture, et un chef de brousse (parfois le même et parfois différent du chef des terres) réglait l'accès à certaines ressources, tels que les fruits des arbres en forêt. L'appartenance clanique générait à la fois un droit et une responsabilité. Chaque bras de mer était surveillé par les jeunes du clan de son « propriétaire », qui bien évidemment empêchaient tout type d'utilisation non autorisée. À plusieurs mois d'intervalle, le chef du clan du bras de mer X demandait à ses jeunes de le barrer et d'inviter à la pêche tous les gens du village.

L'occasion était festive et le pouvoir du clan s'apparentait à l'abondance de la ressource à partager, symbolisant ainsi la capacité de ce clan de conserver et de multiplier cette ressource. À leur tour, tous les autres clans faisaient de même, offrant aux autres autant qu'ils pouvaient, faisant ainsi la démonstration de leur pouvoir/ prestige, de leur générosité, et même de ce qu'on appellerait aujourd'hui de leur « capacité de gestion ».

Les ressources naturelles en forêt étaient régies de façon similaire, avec interdiction stricte pendant une certaine période, suivie d'utilisation collective, souvent liée à des cérémonies culturellement significatives. Ainsi, les chefs de brousse empêchaient toute cueillette de certains fruits jusqu'au point de maturité. Une partie des fruits avait alors déjà été mangée par les animaux et une autre partie tombée à terre (ce qui pourrait bien nous sembler du gaspillage). Le jour de l'ouverture de la cueillette était encore une fois un jour de fête ; tout le monde pouvait raisonnablement se servir. Certaines parties de la forêt étaient même interdites d'accès en dehors des occasions d'initiation. Par exemple, les bosquets sacrés liaient de façon forte la communauté à l'espace local à travers des rituels et/ou des mémoires historiques collectives. Bien évidemment il existait également un système assez complexe de relations culturelles/ religieuses entre la communauté et la biodiversité locale, avec certains clans liés à certaines espèces, des groupes d'expertise reconnus (par exemple pour les plantes médicinales), des règles générales, des interdictions croisées, etc.

Qu'est-ce que se passe aujourd'hui ? Eh bien, au nom de l'« intérêt général », du développement et du progrès, on a interdit tout type de contrôle de la communauté locale sur les bras de mer. Les pêcheurs du nord du pays, avec leurs pirogues à moteurs et leurs filets moustiquaires, ont les autorisations nécessaires pour pêcher tout au long de la côte, et personne ne peut faire valoir des droits coutumiers et des règles locales. Quelques chefs de clans ont en effet essayé de faire respecter leurs règles, et mon informateur savait qu'un d'entre eux en particulier, un sage fort respecté dans sa communauté, avait passé du temps en prison pour cette raison. En ce qui concerne les fruits en forêt, les chefs de brousse n'ont plus leur pouvoir. Plusieurs personnes vont cueillir pour le marché bien avant le temps de maturation. En conséquence, les animaux sauvages (le peu qui en restent et qui n'ont pas été braconnés) et un certain nombre de villageois ne disposent plus de cette source de nourriture. Et même la régénération des espèces en souffre (peut-être les fruits murs tombés à terre n'étaient-ils pas seulement du gaspillage ?). Bien évidemment, le bois dur de la forêt a été rapidement convoité et les concessionnaires potentiels se sont occupés à établir de bonnes relations avec les autorités à plusieurs niveaux, du gouvernement national aux communes... sans trop d'attention pour les consultations locales.

Je laisse ce récit du changement – qui rappellera à des lecteurs ce qui est en train de se manifester un peu partout dans le monde au nom du développement et du progrès – pour faire quelques considérations d'ordre général.

À travers les siècles, les principaux décideurs concernant les ressources naturelles ont été les communautés locales – cueilleurs et chasseurs, pêcheurs et agriculteurs, éleveurs, utilisateurs de ressources des forêts, des oasis et des sources d'eau, constructeurs de terrasses et de canaux d'irrigation, etc. La majeure partie des communautés humaines se sont créées en tant qu'unités sociales autour de leurs liens avec certaines « unités de ressources naturelles » tels que l'eau d'un bassin versant, les coquillages d'une baie ou un troupeau d'herbivores sur son terroir de parcours. La biodiversité et la diversité culturelle ont évolué ensemble dans des circonstances très différentes, et la « gouvernance communautaire » dans l'histoire de ces relations – malheureusement très peu documentée et connue – a développé une variété de règles à propos de l'accès et de l'utilisation des ressources naturelles. Les espaces sacrés et réservés, les interdictions et les limitations temporaires ou pérennes d'usage de certaines espèces, les obligations sociales par rapport à l'extraction des ressources se retrouvent partout dans le monde en tant que règles communautaires. Ces règles ont rendu explicites les liens entre les ressources et la vie de la communauté, probablement en relation avec des expériences directes (ou une connaissance indirecte) des périodes de manque de ressources. Il est aussi probable que ces règles avaient plusieurs types d'origine, des superstitions magico-religieuses au désir de sécuriser des privilèges sociaux, par exemple au bénéfice des autorités traditionnelles. Ce que nous pouvons voir dans les systèmes traditionnels qui existent aujourd'hui est que la gouvernance communautaire s'appuie souvent sur des formes d'utilisation durable des ressources naturelles. Et que ces systèmes dépendent des obligations mutuelles à l'intérieur des communautés et parmi les communautés, des obligations qui sont pour la plupart volontaires (culturelles, intériorisés, souvent même identitaires), même si des sanctions locales sont bien possibles en cas d'infraction.

Pendant des milliers d'années, les communautés humaines ont donc pris des décisions relatives aux ressources naturelles pour une variété de raisons (survie, sécurité, valeurs culturelles et religieuses, bénéfices économiques). S'il apparaît clairement que ces communautés ont bâti leur propre histoire et culture dans un tel contexte, il est peut-être moins connu qu'elles ont aussi contribué à conserver et même à enrichir la biodiversité. Les richesses de l'agro biodiversité, le maintien d'habitats et la création de nouveaux habitats en témoignent. Par exemple, l'habitat européen le plus riche en densité d'espèces – la prairie alpine – est entièrement dépendant de l'action des communautés humaines qui l'ont créée

pour y faire pâturer leur bétail. Même à propos de l'environnement marin, considéré parfois une « situation minière » où les humains ont seulement pillé les ressources, on trouve des croyances et des pratiques de conservation d'importance considérable.

Mais – vous êtes-vous peut-être déjà demandé – si les communautés locales¹ ont joué un rôle si important pour la gouvernance de la biodiversité dans le passé, pourquoi n'est-ce plus le cas aujourd'hui ? Pourquoi ne voit-on aujourd'hui que des communautés rurales « pauvres », « contradictoires » et dans le meilleur des cas « porteuses de préférences collectives » ? Pourquoi les voit-on avoir besoin de l'assistance et de l'aide internationale même pour survivre et d'une vision scientifique de la bonne gestion de l'environnement pour ne pas détruire la branche de l'arbre même sur laquelle elles se sont posées ?

Un changement majeur s'est produit durant les derniers siècles. En quelques mots, les propriétaires privés, les États et aujourd'hui les entreprises ont émergé en tant que nouveaux acteurs dans la gouvernance des ressources naturelles. Ils ont remplacé les communautés parfois par la persuasion et beaucoup plus souvent par la force. Nous n'avons évidemment pas la possibilité de discuter ici ce phénomène historique qui va de l'« *enclosure of the commons* » à la révolution agricole, du développement latifundiaire à l'émergence des pouvoirs financiers et de la bourse, de la création des États nationaux à leur prise de pouvoir sur les « domaines » des ressources naturelles, de la révolution industrielle à l'urbanisation, du colonialisme au complexe politico-militaro-industriel d'aujourd'hui, etc. Il suffit de noter que, très lentement d'abord et avec une accélération évidente durant les deux derniers siècles, les communautés ont été dé-responsabilisées de leur rôle de décideurs vis-à-vis des ressources naturelles au bénéfice des « experts » étatiques et privés. Ainsi elles ont souvent perdu l'intérêt pour cette gouvernance, et la capacité même de l'assumer. Leurs systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles – uniques à chaque contexte, profondément mêlés aux particularités culturelles et au sens de l'identité locale – sont en effet en retrait vis-à-vis du système agro-industriel de marché, en expansion partout dans le monde.

Le tableau suivant propose quelques pistes de réflexion pour la compréhension de ces changements et qui, je l'espère, ne vont pas être prises dans un sens univoque ou déterministe.

1. Ce terme inclue ici les peuples autochtones, car la définition de « peuple autochtone » a à voir avec des phénomènes historiques relativement récents.

308 LA GESTION CONCERTÉE DES RESSOURCES NATURELLES

Systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles	Système global, agro-industriel de marché
Accès et usage basés sur la propriété commune, réglés par les lois coutumières	Accès et usage basés sur la propriété privée ou étatique, réglés par des lois écrites
Appuyés par l'organisation sociale des communautés et par des formes de réciprocité avec d'autres communautés	Promu par l'état et les entreprises et appuyé par le pouvoir militaire
Locaux, relativement à petite échelle, avec plusieurs caractéristiques liées au contexte	Supranational/ international/ global, à large échelle, similaire partout dans le monde
Focalisés sur la satisfaction des besoins des communautés	Focalisé sur la génération de richesse privée ou étatique
Pour la grande partie, orientés vers la subsistance	Toujours orienté vers le marché
Utilisent des technologies traditionnelles, testées à niveau local, dans le contexte d'application & dans la longue période	Utilisent des technologies novatrices, souvent testées récemment, hors du contexte d'utilisation et dans des conditions sociales différentes
Basés sur le contrôle de la terre, des ressources biologiques et de l'eau.	Basé sur le contrôle des sources d'énergie (pétrole, gaz), des ressources minières et de l'eau.
Demandent des intrants "soft" et des investissements de capital limités, y inclus pour le transport	Demandent des intrants sophistiqués et des investissements de capital importants, y inclus pour le transport
Les décideurs sont des organisations sociales complexes, qui agissent dans la sphère locale, en interaction continue avec la société,	Les décideurs sont des individus liés économiquement, au staff des entreprises ou des décideurs étatiques; ils sont dispersés et agissent dans la sphère globale.
Politiquement et économiquement faibles sur la large échelle	Politiquement et économiquement fort sur la large échelle
Plutôt implicites, ils agissent sur la base du feedback d'autres éléments culturels	Plutôt explicite, basé sur des stratégies intentionnelles
Basés sur les connaissances et les savoir-faire locaux, la reconnaissance des manques de certitude par rapport à plusieurs questions, l'aversion aux risques, l'expérimentation et l'adaptation	Basé sur la science "objective", tendant à réduire toute décision locale ou subjective et tout manque de certitude
Visent des modes de vie durable sur la longue période, définis au sens général	Visé à des résultats à court terme, qu'on peut mesurer de façon précise
Importantes valeurs religieuses et symboliques attachées à la nature	Peu de valeurs religieuses et symboliques attachées à la nature
Intégration entre exploitation et conservation (" <i>conservation-by-use</i> ")	Séparation entre exploitation et conservation
Conservation identifiée avec la production et l'utilisation durable pour soutenir les modes de vie des communautés	Conservation identifiée avec préservation de la biodiversité et maintien des écosystèmes à des fins esthétiques, récréatives, scientifiques et économiques

Ce changement crucial à propos de la gouvernance des ressources naturelles va bien évidemment de pair avec d'autres changements considérables, du développement économique à la dynamique démographique, des grandes innovations culturelles (communication, droits humains) à l'accroissement de la disparité entre riches et pauvres et à la concentration des pouvoirs économiques, politiques et militaires, etc. Ce mélange complexe de dynamiques socioculturelles où chacun peut tirer quelque chose de positif ou, au contraire, se perdre, est aussi accompagné par la montée des problèmes environnementaux. La perte de diversité biologique, l'érosion des ressources hydriques, la déforestation, la perte de productivité des sols et de la pêche, les désastres dus aux glissements de terrain s'additionnent au changement climatique – la forme la plus évidente de la puissance des humains, la mise en marche de l'anthropocène (Crutzen, 2002). Ce qui est peut-être moins remarqué est la tendance à la perte des savoirs locaux, de la sagesse des communautés par rapport à leur environnement, des différences culturelles associées aux relations avec l'environnement, de la capacité des communautés de décider ensemble et d'agir ensemble en suivant ces décisions... Pas de surprise, donc, si Karsenty et Le Meur trouvent dans plusieurs communautés d'aujourd'hui des situations incohérentes, des logiques individualistes et, dirais-je, même des comportements suicidaires par rapport aux ressources naturelles de leur propre environnement.

« Tout est perdu », donc ? La gouvernance communautaire est-elle une affaire du passé ? Nombreuses sont les communautés de par le monde qui n'ont pas encore jeté l'éponge. Si l'on cherche, on trouve encore presque partout une riche interface entre les systèmes de gestion traditionnels et locaux – fondés sur les communautés qui vivent en harmonie avec les ressources naturelles, fruit de leurs modes de vie, de leurs valeurs et de leurs connaissances accumulées à travers les siècles – et le système de gestion dit « moderne », sans lien avec les localités particulières, basé sur des connaissances scientifiques, la propriété des ressources et la possibilité d'en extraire des bénéfices économiques.

C'est dans cette interface et dans le contexte de ces jeux de pouvoir que je propose de comprendre les « communautés » en tant que sujets politiques et culturels. Au sein des discours et des pratiques dominantes, orientés presque totalement par et vers les intérêts privés ou étatiques (eux-mêmes souvent dominés par les intérêts privés), les « communautés » sont souvent le seul contrepoids à des formes de gouvernance bureaucratique, technocratique et/ou marchande. Par exemple, dans le cas de la Casamance noté auparavant, soutenir la « gouvernance communautaire » signifierait soutenir une réappropriation locale des règles de gestion des ressources naturelles². S'il

2. Evidemment, les formes et les moyens pour le faire devraient être définis selon le contexte.

est vrai que certaines conditions en marge ont changé, soutenir les rôles, les capacités et les droits des « communautés locales » pourrait amener quelques espoirs dans une situation de déséquilibre presque critique³.

En tant que sujets politiques, les communautés doivent sans doute faire face à des problèmes considérables. Il suffit de regarder dans l'histoire récente du continent européen pour comprendre comment le « retour aux communautés » au commencement du siècle passé a pu nourrir des phénomènes totalitaires (Pye-Smith *et al.*, 1994). Il suffit aussi de voir comment les cultures locales peuvent être oppressives et injustes, par exemple par rapport à la position sociale des femmes. Et pourtant il me semble presque évident qu'il est difficile de travailler pour le futur sans nourrir la dimension communautaire. Jusqu'à aujourd'hui, encore plus de la moitié des habitants de la planète vit dans des communautés physiques – des agglomérations humaines – relativement limitées et dispersées et en relation directe avec les ressources naturelles. Une autre partie des habitants de la planète – comprenant probablement la majorité de ceux qui sont en train de lire cette note – est liée à des communautés virtuelles qui partagent des environnements discursifs et de pouvoir, aussi fortement liés aux ressources naturelles, mais de façon indirecte.

En sachant qu'il est bien possible de trouver de bonnes justifications à tout, que les tendances hégémoniques du consumérisme et de l'individualisme gargouillent à chaque coin et que les approches de gouvernance communautaire de la Banque mondiale ou d'autres ONG bien intentionnées sont trop souvent des caricatures, capables de détruire de délicats équilibres locaux de façon plus importante encore que les proverbiaux éléphants dans un magasin Lalique, j'adhère – personnellement et professionnellement – à une vision communautaire et partagée de la gouvernance de ressources naturelles. Il s'agit d'une affirmation politique, basé sur des valeurs, une lecture de l'histoire, et des expériences de terrain.

Ce qu'on vient de faire dans l'espace de quelques décennies au nom du développement et du progrès (et parfois même au nom du développement communautaire !) est souvent du « communicide » – la négation des valeurs, des savoirs, des langues, des institutions et des règles locales au nom des profits, des valeurs et des standards exogènes⁴. Je n'ai pas besoin de mentionner des exemples, je crois, pour convaincre que cette affirma-

3. Nous travaillons actuellement sur des systèmes de gouvernance communautaire ou en co-gestion pour plusieurs aires protégées au Sénégal. Le problème observé est plutôt le manque de capacités et de volonté politique de la part de l'Etat plutôt que le manque de volonté ou de capacité de la part des communautés locales...

4. Avant tout, l'exploitation et la monétarisation des ressources naturelles pour le profit individuel.

tion est fondée sur la réalité. Les anthropologues, les politologues et les observateurs du développement le font depuis des décennies. J'ai quand même envie de rappeler une expérience maintenant célèbre, pour laquelle personne ne semble voir de problème. Je me réfère aux programmes de microcrédit du genre Grameen Bank, rendu récemment encore plus fameux par le prix Nobel de la Paix accordé à M. Yunus, un de leurs grands avocats (Kholiqzaman Ahmad, 2007). Dans ce programme, un groupe de femmes se porte garant du remboursement des prêts accordés à chacune d'entre elles selon un système de rotation. Seulement ce n'est que lorsque l'une des femmes a remboursé son prêt, que les autres peuvent emprunter à leur tour (à noter que les prêts sont à des taux importants, qui dans nos pays seraient considérés comme usuriers... les gratteciel de la Grameen Bank à Dakha témoignent de la validité des investissements). Malheureusement ces programmes semblent substituer à la solidarité villageoise traditionnelle, en particulier entre femmes pauvres, par une pression terrible pour que chacune repaie ses dettes et permette aux autres l'accès au crédit. Ceci peut être acceptable dans plusieurs situations mais qu'est-ce qui se passe quand une femme est touchée par le mauvais sort, par exemple à cause d'une maladie ou d'un vol, ce qui est fréquent parmi les pauvres ? Le microcrédit peut apporter un peu de cash mais il peut aussi dérober aux femmes quelque chose de bien plus précieux : le sens de la communauté et de la solidarité avec les autres. Ces cas de mauvaise fortune peuvent en effet conduire des familles à la misère totale. Il existe des alternatives, bien évidemment et on peut travailler avec le crédit et maintenir la solidarité communautaire, mais pour cela il faut soutenir la communauté et non pas la nier et l'atomiser comme le font la plupart des agences de développement, y compris les politiquement correctes...

Où se trouvent les alternatives communautaires et quelles leçons pouvons-nous tirer de leurs expériences ? J'ai examiné ailleurs cette question⁵, et je terminerai donc ici en rappelant qu'avoir confiance et espoir dans les communautés n'empêche pas que les individus qui font partie de ces communautés et les États jouent une multiplicité d'autres rôles. Comme illustrée de façon brillante par Waltzer (2004), la « multiculturalité » des sujets sociaux est un phénomène normal et crucial pour la démocratie. Chacun d'entre nous peut vouloir parler à un moment en tant qu'homme (ou femme), à un autre en tant que Français (ou Péruvien), à un autre en tant que Musulman (ou Animiste), à un autre en tant que végétarien ou libéral ou mélomane. Ce qui est important c'est que chacun d'entre nous puisse le faire en tant que membre d'une

5. Voir Borrini-Feyerabend, Pimbert, *et al.* (2004) et Borrini-Feyerabend, Kothari *et al.* (2004)

communauté et non seulement en tant qu'atome individuel pris dans l'illusion de sa propre liberté et indépendance. Ce qui devient vital est que l'on puisse le faire en tant que membres de communautés organisées pour la gouvernance des ressources naturelles quand de ces ressources on dérive notre sens d'identité et la base matérielle de notre vie.

Bibliographie

- BORRINI-FEYERABEND, G., KOTHARI, A., OVIEDO, G., 2004, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Towards equity and enhanced conservation*, IUCN/WCPA Best Practice Series no. 11, IUCN Cambridge (UK).
- BORRINI-FEYERABEND, G., PIMBERT, M., FARVAR, T., KOTHARI, A., RENARD, Y., 2004, *Sharing Power – Learning by Doing in Co-management of Natural Resources throughout the World*, IIED and IUCN/CEESP/CMWG, Cenesta, Teheran.
- CRUTZEN, P., 2002, "The geology of mankind: the Anthropocene", *Nature*, 415, p. 23.
- PYE-SMITH, C., BORRINI-FEYERABEND, G., SANDBROOK, R., 1994, *The Wealth of Communities*, Earthscan, London.
- KHOLIQUZZAMAN AHMAD, Q. (ed.), 2007, *Socio-Economic and Indebtedness-Related Impact of Micro Credit in Bangladesh*, The University Press Limited (UPL), Dhaka.
- WALTZER, M., 2004, *Politics and Passion: toward a More Egalitarian Liberalism*, Yale University Press, New Haven (Connecticut, USA).

Quelles perspectives pour la gestion communautaire ?

Eric BELVAUX
Consultant

Les animateurs de cette table ronde m'ont donné la chance d'intervenir le dernier dans le débat. Je saisis donc cette opportunité et tout en reprenant une à une les questions qui nous étaient posées, je reviendrai régulièrement sur les positions des autres contributeurs. Mais, à la différence de mes collègues, je me situerai plutôt sous l'angle du « praticien » que du « théoricien » de la gestion communautaire. Vous trouverez donc, à la lecture de cet article, peu de bibliographie, mais plutôt une expérience de terrain et quelques références à des rapports d'études, compte-rendus d'ateliers et prestations engagées au cours de ces quatre dernières années passées à Madagascar. Car si le concept de transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés locales existe depuis déjà 10 ans dans ce pays¹, il n'en reste pas moins fragile et nécessite encore de nombreuses adaptations, d'une part pour le consolider, d'autre part pour lui permettre de faire face à l'évolution des mesures de conservation.

Le concept de communauté

Le législateur malgache, appuyé lors de l'élaboration des textes par une assistance technique française fortement impliquée, définit la

1. Loi 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables dite Loi « GELOSE ».

communauté de base comme « un groupement volontaire d'individus unis par les mêmes intérêts et obéissant à des règles de vie commune »². Si la deuxième assertion peut sembler justifiée, l'expérience montre que la première l'est beaucoup moins et qu'elle est à l'origine de nombreux problèmes. Même s'il est possible d'imaginer que la protection de son environnement direct (terroir ?) puisse constituer un intérêt commun, les moyens pour y arriver peuvent être multiples et l'intérêt individuel peut alors supplanter l'intérêt collectif quand une source de profit (ou de pouvoir) apparaît possible à court ou moyen terme. Toute l'ambiguïté repose sur le terme même de « communauté » et plus précisément, comme le souligne Pierre-Yves Le Meur, sur ses limites externes mais aussi et surtout sur sa consistance interne. Dans le cadre d'une étude ayant pour objectif de réaliser un bilan des six premières années de mise en œuvre du concept de transfert de gestion à Madagascar³, une équipe de l'IRD⁴ a montré que le succès ou l'échec d'un transfert repose sur plusieurs facteurs liés aux contextes sociologique et historique des communautés :

- l'organisation initiale des communautés villageoises et les stratégies différentielles d'alliance propres à certaines catégories de personnes (catégories définies par rapport à l'antériorité d'occupation du territoire en question : autochtones, migrants, etc.) ;

- la nature de ces stratégies d'alliances dont l'objectif peut être de conforter une autorité ou d'accéder à un pouvoir (symbolique ou économique) ;

- le système de gestion « traditionnel » des ressources naturelles préexistant au contrat de transfert avec l'éventualité qu'une modification de ce système (mise en place de nouvelles règles de gestion, ouverture vers de nouveaux débouchés économiques...) entraîne de nouvelles stratégies d'alliance et bouleverse l'organisation communautaire.

La création d'une structure additionnelle à la communauté villageoise traditionnelle uniquement dédiée à la gestion des ressources naturelles et dénommée « Coba ou communauté de base » renforce l'impression que l'on a volontairement voulu institutionnaliser le système de gestion traditionnelle. Bénéficiant d'un statut d'association 60-133⁵, cette nouvelle structure a pour objectif de promouvoir un processus démocratique censé

2. Décret n° 200-027 relatif aux communautés de base chargée de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables.

3. Resolve, PCP et IRD, 2005, *Evaluation et perspectives des transferts de gestion dans le cadre du Programme Environnemental 3*. Financement : Ambassade de France, FAO, Interoopération Suisse, USAID, CI, WWF.

4. S. Goedefroit, anthropologue et G. Feltz, historien.

5. Equivalent au statut français d'association de type loi 1901.

permettre une gestion plus « performante » des ressources naturelles. Comme le note l'équipe de l'IRD, « cette intention répond à des valeurs certes louables et conformes aux principes humanistes mais qui n'ont pas cours dans des communautés villageoises dont le principal équilibre repose sur un partage inégalitaire des droits d'accès et d'usage des ressources du territoire ! ».

On s'accordera toutefois sur le fait qu'il est plus facile de traiter (dialoguer, élaborer des règles de gestion, mettre en place des procédures, attribuer des fonds) avec une entité de type associatif qu'avec un système traditionnel s'appuyant sur des stratégies d'alliance difficilement perceptibles sans une analyse sociologique détaillée. Mais si l'on n'y prend garde (et c'est là tout l'intérêt de recourir aux « médiateurs environnementaux »). La création de ces nouvelles structures au sein de la communauté villageoise peut parfois conduire l'émergence de deux pouvoirs distincts : l'un traditionnel, l'autre plus « moderne » souvent à l'origine de tensions et qui ont une incidence significative sur la réussite ou l'échec du transfert.

La représentativité de la communauté villageoise dans la Coba est donc un des critères déterminant lors de la mise en place d'un transfert. Il ne s'agit pas que toute la communauté (hommes, femmes, vieux, jeunes, autochtones, migrants, etc.) soit, de fait, impliquée dans l'administration et la gestion de la Coba mais les études de cas montrent qu'une représentation majoritaire des groupes qui ont une influence « historique » sur la gestion des ressources naturelles et dont l'autorité est reconnue par tous les membres de la communauté semble essentielle. Malheureusement, on observe fréquemment que les bureaux des Coba contiennent souvent une surreprésentation d'individus marginaux qui peut notamment s'expliquer par une incompréhension des groupes précédemment cités vis-à-vis d'un projet qui leur attribuerait un pouvoir de gestion et de contrôle sur les ressources naturelles dont ils disposent déjà. Les organismes extérieurs, porteurs du projet de développement, ont là une part importante de responsabilité, poussés par les bailleurs de fonds à engranger dans un minimum de temps le plus grand nombre de contrats possible et peu soucieux de s'engager dans une approche sociologique fine qui pourrait aboutir dans certains cas, au constat que l'ensemble des critères nécessaires à la réussite du transfert ne sont pas réunis.

L'articulation des différents niveaux et la décentralisation

Dans le cas de Madagascar, la communauté a été privilégiée à la collectivité locale (commune) pour des raisons de proximité entre les

utilisateurs et la ressource : proximité physique mais aussi proximité traditionnelle (d'usage, de croyance, etc.). De surcroît, au regard du niveau d'avancement du processus de décentralisation, il eut été illusoire de transférer la gestion des ressources forestières à des communes (souvent aussi grandes qu'un département français) ne disposant d'aucun service technique, menées par une équipe municipale aux capacités (et aux pouvoirs) restreints et dont l'objectif est de répondre aux besoins prioritaires de la population (accès à l'eau, éducation, santé, désenclavement, etc.). Toutefois, comme il était impossible « d'oublier » cet échelon essentiel sur lequel repose toute décentralisation, le législateur a associé la commune au processus puisque le contrat de transfert l'implique en tant que signataire au même titre que la communauté de base demandeuse et le service déconcentré de l'État en charge de la ressource transférée.

Dans les faits, l'articulation entre les trois entités « communautés – collectivité – État » (même si elle n'existe qu'au niveau local) s'avère difficile. Dans une étude réalisée lors de la conception du système de suivi-évaluation des transferts de gestion à Madagascar⁶, il est relevé une absence quasi systématique d'implication des deux « partenaires » de la communauté dans le suivi des transferts. À titre d'exemple, on citera les résultats obtenus pour deux des 45 indicateurs de suivi proposés dans le cadre de cette prestation : plus de 75 % des communautés ont des rapports inexistantes avec la commune⁷ et 77 % d'entre elles n'ont pas été assistées par les Services techniques déconcentrés (STD) depuis la signature du contrat... Les raisons sont multiples : (i) ignorance des responsables communaux de leurs responsabilités dans le processus de transfert, (ii) absence de continuité dans les actions de la commune (à l'affût de toutes nouvelles possibilités de financement), (iii) inexistence de responsable permanent chargé de suivre les activités de transfert dans la commune, (iv) manque de moyens matériel et personnel des STD, (v) absence de sollicitation des STD par les communautés (peur de l'administration forestière). Afin de résoudre ces problèmes, plusieurs solutions sont proposées : (i) un renforcement systématique des capacités des communautés et des communes afin qu'elles puissent acquérir des connaissances minimales sur leurs obligations respectives avant la signature du contrat, (ii) la rédaction d'un cahier des charges pour les Organismes d'appui et les STD, (iii) un suivi minimum d'un an par les

6. Savaivo, 2006, *Rapport final d'exécution sur la mise en œuvre du système de suivi-évaluation du processus de transfert de gestion des ressources naturelles renouvelables à Madagascar*. Financement : Ambassade de France, Intercoopération Suisse, USAID – Enquête réalisée sur 3 régions pilotes et 82 transferts de gestion.

7. Indicateurs 12a et 12 b du rapport cité à la note précédente.

Organismes d'appui après la signature du contrat, (iv) la création d'un Fonds de développement local (FDL) permettant le financement des activités liées à la bonne marche du transfert (organisation des réunions, coûts de gestion, rémunération des frais de gardiennage, etc.), (v) la mise en place d'un système de suivi-évaluation efficace pouvant aboutir sur des sanctions, voire le non-renouvellement du contrat à l'issue de la période probatoire de trois années...

Pour bien comprendre les relations qui existent entre communauté et administration forestière, il importe de revenir sur la genèse du transfert de gestion à Madagascar. Rappelons que la notion de gestion des ressources naturelles par les communautés à Madagascar trouve son origine dans la volonté de répondre au problème récurrent des feux de brousse et à l'incapacité de l'administration forestière d'appliquer une politique répressive en la matière. Même si la culture sur brûlis peut trouver une certaine forme de justification (nous ne rentrerons pas dans ce débat qui a déjà fait couler beaucoup d'encre...), on est quand même loin du modèle idyllique de gestion des ressources naturelles décrit par Grazia Borrini- Feyerabend dans sa contribution. L'administration forestière jouait alors le rôle de « gendarme » et une relation de crainte avait fini par s'instaurer entre le représentant de l'État et les communautés villageoises. En l'espace de deux ans et sans aucune véritable campagne d'information, les communautés villageoises voient arriver, non pas l'administration forestière mais des organismes d'appui venu de la capitale qui leur proposent non seulement de leur confier la gestion des ressources naturelles (réglementairement assurée par le « gendarme » et traditionnellement assurée par elles-mêmes) mais leur soumet également la possibilité d'une sécurisation foncière. Le contrat de transfert est donc négocié avec le concours de l'organisme d'appui (souvent sans aucune intervention de l'administration forestière, question de rapidité...) et signé par le Président de la Coba, le Maire, représentant l'administration locale et... « le gendarme » représentant l'administration centrale. La loi précise d'ailleurs que l'administration forestière, dénommée « l'autorité compétente », a pour missions exclusives de donner l'agrément au transfert et de vérifier l'exécution par la communauté de base des obligations imparties par le contrat de gestion. Dans ces conditions, on comprendra mieux pourquoi il est souvent difficile qu'une collaboration étroite puisse s'établir entre ces deux entités après la signature du contrat.

Je terminerai ce chapitre en parlant du rôle de la commune, partenaire malheureux et oublié de cet accord tripartite. Malheureux car souvent réduit à donner un coup de tampon sur le *Dina* (accord traditionnel régissant les relations entre les membres de la communauté) et à jouer le rôle de conciliateur lors d'éventuels litiges portés à sa connaissance. Oubliée parce que bien qu'ayant un rôle déterminant dans l'aménagement de son

territoire, la commune n'est que très rarement associée à la mise en œuvre du transfert, aux changements dans les modes d'utilisation des ressources qui peuvent en découler et à leurs répercussions potentielles au niveau de l'économie locale. Alors que 95 % des communes de Madagascar sont directement concernées par la gestion des ressources naturelles présentes sur leur territoire, moins de 7 % d'entre elles (104 sur 1557) intégraient le facteur environnement dans leur Plan communal de développement au démarrage de la troisième phase du Programme environnemental (2004)⁸. Pourtant les intentions louables ne manquent pas : édition d'un document intitulé « le PCD vert et genré », engagement du PE3 à porter le nombre de communes « *prenant en compte la dimension environnementale dans leur programme d'investissement communal* » à 457 (30 %), création d'un comité interministériel « environnement, décentralisation et aménagement du territoire », parution d'un guide à destination des élus intitulé « vers un aménagement et un développement durable du territoire », etc. Autant d'initiatives qui ont pour objectif de placer la commune au centre du dispositif environnemental national... et qui se heurtent aux difficultés récurrentes liées à la mise en place du processus de décentralisation : manque de capacités techniques des maires et des élus locaux, fiscalité locale mal exploitée et ressources financières propres trop faibles au regard des compétences attribuées, transferts de l'État (dotations et subventions) insuffisants et irrégulièrement versés, contrôle de légalité difficile à mettre en œuvre, gestion communale peu transparente, etc.

Comme on le constate à la lecture de ces lignes, l'articulation qui conduirait à une meilleure synergie entre l'échelon central, la collectivité décentralisée et la communauté gestionnaire est loin d'être effective. Cette situation révèle les limites inhérentes à la mise en œuvre d'une politique de gestion décentralisée des ressources naturelles dans un pays en développement. Sans moyens financiers, sans personnel technique, sans infrastructures de communication, face à des interlocuteurs de très faible niveau pour lesquels la gestion durable des ressources naturelles ne constitue pas une priorité, on ne peut, pour l'instant, que se résoudre à obtenir des résultats mitigés⁹.

8. « Il est observé que presque toutes les initiatives de TGRNR ne sont ni insérées, ni prises en compte dans les référentiels de développement au niveau communal (...). Des 34 TGRNR évalués par l'étude, seulement trois (3) (moins de 10%) étaient intégrés dans les plans communaux de développement », Etude Resolve, PCP, IRD, 2005.

9. L'étude précédemment citée (Savaivo, 2006) relève que si 61 % des communautés enquêtées semblent maîtriser le processus de transfert de gestion, 19,5 % seulement auraient réellement mis en œuvre le transfert de gestion (respect du Plan d'aménagement et de gestion simplifié et des Programmes de travaux annuels).

Quel avenir pour la gestion communautaire ?

Il faut bien reconnaître qu'à Madagascar, la gestion communautaire telle qu'elle est « pratiquée » dans le cadre bien spécifique du transfert de gestion présente encore quelques faiblesses. Plusieurs exemples montrent toutefois qu'un processus bien conduit et engagé dans la durée par des organismes d'appui performants, permet d'obtenir des résultats probants. L'effort devra donc impérativement porter dans les années qui viennent sur la consolidation des transferts existants (et non leur augmentation en nombre et en surface comme le programme environnemental le prévoit malheureusement...) en recadrant et en complétant le processus des dispositions législatives, techniques et financières indispensables afin d'en assurer la réussite. Dans le cas contraire, le concept sera, comme beaucoup d'autres, sacrifié sur l'autel du développement, entraînant avec lui toute idée de gestion communautaire...

Il serait par conséquent préjudiciable d'abandonner totalement cette notion qui requiert aujourd'hui un certain nombre d'adaptations compte tenu des transferts de pouvoirs liés aux processus de décentralisation et de l'augmentation prévisible dans les années à venir du nombre d'aires protégées de catégories V et VI de l'UICN (aires protégées gérées de manière collaborative et non plus par un seul groupe d'acteurs). Dans ce cadre, il conviendra de réfléchir à un mode particulier de gestion décentralisée des ressources naturelles qui se démarquerait clairement d'une gestion publique centralisée inefficace et d'une gestion privée au caractère marchand prépondérant. Une alliance plus large entre les différents acteurs (État, région, communes, agence nationale de gestion des aires protégées, communautés locales, secteur privé, ONG de développement et de conservation, autorités traditionnelles...) ayant un intérêt commun pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité sur un même territoire s'impose peu à peu et rejoint les principes énoncés en matière de gouvernance des aires protégées¹⁰ notamment ceux avancés dans le cadre de la « gestion multilatérale ou participative ».

Elle conforte également l'idée développée par Alain Karsenty d'une nécessaire convergence entre la notion d'intérêt général et les préférences collectives. Cette conciliation des différentes perceptions permettrait alors d'obtenir une vision sur le long terme du devenir du territoire en essayant de satisfaire les besoins à court terme des populations locales.

10. Graham J. et al., 2003, *Principes de gouvernance pour les zones protégées au XXI^e siècle*, Institut sur la gouvernance, Parcs Canada et Agence Canadienne de développement international, 46 pages.

C'est également dans le cadre d'une telle alternative que les principes de bonne gouvernance— que les principes de bonne gouvernance (légitimité et voix, direction, performance, responsabilité, impartialité, devoir de compte rendu) seraient les mieux à même d'être respectés. La gestion communautaire pourrait alors progressivement laisser la place à une gestion collective... qui intégrerait, par la voie de ses représentants, les modes de gestion traditionnelle des ressources naturelles...

Quelques éléments de conclusion

Christian CASTELLANET, Philippe MERAL,
Renaud LAPEYRE

Voici de notre point de vue les principales conclusions qu'on peut tirer du colloque GECOREV et des articles présentés dans cet ouvrage :

1. Le principe de la gestion concertée des ressources naturelles, basé sur l'établissement d'un dialogue entre les États et les parties prenantes concernées, continue à faire l'unanimité, mais reste un concept très ample à géométrie variable, qu'il faut décliner dans ses diverses modalités pour en analyser la faisabilité et l'efficacité. La question de l'intégration des différents niveaux géographiques pertinents et de la mise en cohérence des différents systèmes de règles et de normes est essentielle pour une bonne gestion des ressources naturelles et justifie la nécessité de cette concertation.

2. On reconnaît que l'État joue un rôle essentiel dans la gestion concertée, on observe que toute politique concertée de gestion des ressources naturelles ne peuvent réussir que si l'État fonctionne effectivement comme État de droit. Là où ce n'est pas le cas, il est très difficile d'élaborer une vraie politique concertée durable.

3. Les politiques d'appui à la gestion communautaire qui constituent un cas particulier de gestion concertée, très à la mode dans les années 1990, sont aujourd'hui remises en cause à la suite de difficultés ou succès variables selon les pays. L'analyse des problèmes montre qu'il y a trois types de causes fondamentales : a) le choix de confier la GRN à des « communautés » inadaptées, soit qu'elles soient faiblement structurées, soit qu'elles soient carrément virtuelles, soit que leurs limites soient trop floues. On ne peut pas postuler a priori que sur tous les territoires et à tout

moment, se trouvent des communautés capables de gérer les ressources naturelles. b) Les résistances plus ou moins prononcées de l'appareil administratif à mettre en œuvre ces politiques. c) La conception même de ces politiques, insuffisamment précises sur la répartition des responsabilités et des prérogatives entre l'État et les communautés, et rentrant en contradiction avec d'autres politiques et législations, en particulier dans le domaine de la décentralisation, du foncier, de la fiscalité publique... y compris la forme de reconnaissance légale des communautés par l'État lui-même.

4. Cela ne remet pas, à notre avis, en cause la pertinence de ces politiques, qui ne peuvent cependant réussir qu'avec un État de droit fort et des communautés bien organisées. Ce qui revient à dire qu'elles ne constituent pas des remèdes miracles applicables dans toutes les situations, et en tous lieux... Une des conditions de leur réussite, dans ce contexte, c'est celui de l'adaptation de la législation publique pour prendre en compte les droits et normes locales, et vice versa, ainsi que la recherche d'une coopération renforcée entre l'État et les communautés pour promouvoir cet état de droit rénové sur le terrain.

5. Une autre modalité qui se développe aujourd'hui est celle de la décentralisation de la GRN, en confiant aux collectivités décentralisées une partie des fonctions de gestion de l'État. Elle a l'avantage de permettre la prise en compte des diverses échelles géographiques, tout en s'appuyant sur les interlocuteurs légalement reconnus, et ayant autorité sur des espaces délimités. Là où ces collectivités sont récentes, se pose fréquemment la question de l'articulation entre les instances locales légitimes de gestion et l'instance légale mais moins légitime aux yeux des populations qu'est la collectivité locale. On est en fait ramené au cas précédent, en le complexifiant puisqu'on travaille à deux niveaux d'administration. De même, entre les collectivités et l'État, se posent les mêmes questions de cohérence des diverses législations qui se posent entre État et communauté.

6. Le recours à des instruments de marché est maintenant présenté comme une alternative à la gestion concertée. Il faut reconnaître qu'un certain nombre d'impératifs des politiques environnementales (au niveau de la biodiversité et du CO₂ forestier en particulier) sont liés à des considérations globales et se traduisent par des pertes locales, chez les plus pauvres. L'équité et l'efficacité se rejoignent pour justifier le besoin de transferts économiques du niveau global aux acteurs locaux. Leur mise en œuvre pratique n'est cependant pas sans poser de problème, dans la mesure où les acteurs sont généralement nombreux et dispersés, et que le

contrôle est essentiel à ce type de politique... On peut penser que l'existence de dispositifs de gestion concertée devrait faciliter considérablement ces politiques et non les contredire. L'articulation avec les collectivités locales en serait un élément assez logique. À moins bien sûr qu'elles ne visent seulement que des grandes propriétés, ce qui peut poser à la fois des problèmes d'équité et de durabilité politique.

La question du dialogue entre acteurs est un élément naturellement central dans la gestion concertée. Elle ne se décrète pas, elle s'élabore par un processus itératif entre parties prenantes sur la base d'un diagnostic visant à l'élaboration d'une politique de gestion des ressources et de l'environnement. Il existe donc des politiques (ou projets ou programmes...) qui octroient une place plus ou moins importante, plus ou moins effective à la concertation et qui le font plus ou moins en amont ou en aval de la mise en œuvre de cette politique. Il apparaît essentiel de mieux appréhender les moments de la concertation par rapport au cycle de vie de la politique.

Afin d'éviter le même sort que les concepts d'« approche participative », de « gouvernance locale » ou, nous l'avons vu, de « gestion communautaire », il convient de veiller à ce que la concertation ne deviennent pas simplement une rhétorique politiquement correcte. La gestion concertée n'est pas la finalité mais un moyen, une démarche, au service d'une gestion plus pérenne de l'environnement. Pour ce faire, il apparaît nécessaire de renforcer les dynamiques d'apprentissage entre les différentes parties prenantes à la mise en œuvre de toute politique, projet ou programme ; d'où l'accent mis sur la capacité informationnelle de dispositif de concertation, donc sur le dialogue.

Les échanges ont bien montré, pour ceux qui en doutaient encore, qu'il n'existe pas de solution miracle et de prêt-à-porter pour résoudre les questions de développement, et encore plus celles qui portent autour de la gestion des ressources naturelles. D'une certaine manière, on perçoit aujourd'hui une certaine fatigue, non seulement des bailleurs, mais également des praticiens, qui voient la dure réalité du terrain remettre en cause les principes qui semblaient faire consensus il y a dix ou quinze ans, qu'il s'agisse des approches participatives, de la gestion décentralisée des ressources, de la gestion patrimoniale, etc.

L'expérience du passé devrait au moins nous servir à manifester une certaine méfiance vis-à-vis des effets de mode du discours sur la coopération internationale, dont chaque nouvelle vague prétend annuler la précédente et porter la solution enfin sérieuse et efficace aux problèmes persistants observés sur le terrain. Soulignons ici de chacune de ces modes repose sur une alliance informelle mais réelle entre quelques théoriciens, certains chercheurs impliqués dans l'action, des décideurs, des opérateurs, et enfin des ONG médiatiques et de lobbying.

Elle devrait également nous inciter à faire preuve d'un peu plus de persistance et d'humilité dans nos analyses, en se donnant les moyens d'étudier sérieusement quels ont été les facteurs qui ont abouti aux difficultés voire aux échecs actuels, tout comme ceux qui ont permis des réussites localisées mais appréciables, quels processus ont amené à ces résultats, s'il est possible d'améliorer nos approches ou de mieux les adapter aux situations locales et nationales, au lieu de « jeter le bébé et l'eau du bain ». Bref, de rentrer dans une démarche d'apprentissage collectif à partir de nos essais et de nos erreurs, sur le long terme, au lieu de persister à surfer sur la vague et à adorer aujourd'hui ce que nous brûlions hier. Il est vrai que cette démarche d'apprentissage à partir des erreurs se heurte d'une part aux résistances bien réelles (et compréhensibles !) que nous avons tous lorsqu'il s'agit de reconnaître ces échecs et surtout de les assumer, d'autre part à la manie positiviste du « success story » qui gomme toute réflexion structurée sur la complexité et la diversité du réel en la remplaçant par un empirisme simpliste.

Nous faisons le pari (mais peut-on en faire un autre ?) de ce que l'intelligence collective résultant d'un échange éclairé d'expériences et de points de vue entre des acteurs de la gestion des ressources naturelles devrait permettre de progresser collectivement vers une meilleure compréhension des enjeux, et dans le sens d'un apprentissage collectif. Rêvons encore plus, pourquoi pas, d'une démarche concertée entre chercheurs, décideurs, praticiens, autour de la conception, du suivi et de l'évaluation de politiques de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, au niveau local, national et international.

Le rôle du chercheur ne s'arrête pas à la fin du diagnostic mais inclut sa participation au processus de concertation en sa qualité d'expert. La concertation s'apparente alors à un véritable processus de recherche-action au sein duquel le chercheur agit comme un médiateur social vis-à-vis des diverses parties prenantes. La participation des chercheurs nationaux (des pays du Sud notamment) est fondamentale dans cette optique, mais elle s'avère insuffisante. La mise en réseau apparaît comme une modalité intéressante de participation des différents acteurs à cette problématique. Nous avons pu noter les cloisonnements entre les réseaux francophones, anglophones et hispanophones. Il conviendrait de connecter ces réseaux multi-acteurs entre eux, et d'améliorer les échanges interrégionaux.

L'objectif du colloque et de cet ouvrage était d'œuvrer vers cet objectif de dialogue. Gageons que l'effort se poursuive et soit animé par tous.

Les auteurs

Ibrahima Aya est agronome. Né au Mali, formé en Moldavie, il a successivement été assistant de recherche, cadre technique au sein du Projet de développement intégré en zone lacustre, consultant de l'ONG Aide et Développement. Il assure actuellement le suivi des projets forestiers de l'Agence française de développement au Mali. Il mène parallèlement une carrière d'écrivain, ayant fait paraître un recueil de nouvelles en 2003.

Adresse de contact : ayai@ml.groupe-afd.org

Éric Belvaux est ingénieur forestier et environnementaliste. Il travaille depuis plus de dix ans comme consultant international dans le domaine de l'appui aux politiques de gestion des ressources naturelles dans les pays en développement. Jusqu'en décembre 2006 il a occupé le poste de Conseiller technique au ministère malgache de l'Environnement, des Eaux et Forêts. Il a également été coordonnateur d'un projet français intitulé « Contribution à une gestion décentralisée des ressources naturelles à Madagascar »

Adresse de contact : ebelvaux@club-internet.fr

Alain Billand est ingénieur forestier. Après six années en Afrique de l'Ouest, puis dix années dans le bureau d'études Seca, spécialisé en gestion de l'environnement et des ressources naturelles, il travaille au Cirad depuis 2002, actuellement chargé de projets dans l'UR « Ressources forestières », sur des problématiques d'aménagement forestier. Depuis ces quinze dernières années il a effectué plus de 120 missions dans une trentaine de pays.

Adresse de contact : alain.billand@cirad.fr

Grazia Borrini-Feyerabend est vice-présidente des deux commissions de l'Union mondiale pour la nature (UICN) et travaille sur des questions de gouvernance, équité, droits humains et modes de vie durable

par rapport aux politiques et pratiques de conservation de la nature. Elle est consultante indépendante, présidente de la Fondation Paul K. Feyerabend et membre de l'organe directeur des Parcs nationaux de France. Ses ouvrages récents incluent « Sharing Power: Learning-By-Doing in Co-Management of Natural Resources Throughout the World » et « Indigenous and Local Communities and Protected Areas Guidelines » (disponibles en ligne : <http://www.iucn.org/themes/ceesp>)

Adresse de contact : gf@cenesta.org

Christian Castellanet est agronome et écologue, il travaille depuis 1980 dans des projets et programmes de coopération internationale, dans le domaine du développement rural et de la gestion des ressources naturelles, en Afrique de l'Ouest, aux Antilles, au Brésil, et en Asie du Sud-est. Il est responsable de programme au Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) et professeur associé au C3ED depuis 2004.

Adresse de contact : castellanet@gret.org

Ganga Ram Dahal effectue ses recherches post-doctorales au sein du CIFOR (Centre for International Forestry Research) à Bogor. Actuellement, il est impliqué dans la gestion d'un programme de recherche, « Assurer l'équité et les niveaux de vie dans la foresterie communautaire » en soutien à l'initiative « Droits et ressources » et met en œuvre ces actions dans les pays sélectionnés en Asie, Afrique et Amérique latine.

Adresse de contact : g.dahal@cgiar.org

Denis Gautier est géographe, spécialisé dans la gestion des ressources naturelles communes en régions tropicales. Il est chercheur au Cirad (Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement). Son domaine de recherche et de formation est l'analyse des dynamiques spatiales et territoriales liées à l'exploitation de ressources végétales communes, avec une emphase sur les pays sahéliens. Denis Gautier est actuellement accueilli par l'Institut d'économie rurale (IER) à Bamako, Mali.

Adresse de contact : denis.gautier@cirad.fr

Laurent Gazull est agronome et géographe, il travaille depuis 1989 dans des projets et programmes de coopération internationale, dans les domaines des risques et de la gestion des ressources naturelles, en France, en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale. Il est chercheur au Cirad depuis 1999 et membre de la Chaire Unesco « Gouvernance des territoires ».

Adresse de contact : laurent.gazull@cirad.fr

Baptiste Hautdidier est ingénieur de l'Agriculture et de l'Environnement. Il travaille au Cemagref, où il s'intéresse à l'influence de la territorialisation des politiques publiques environnementales sur l'organisation spatiale des activités agricoles et forestières. Il a réalisé avec le soutien du Cirad et de l'Institut d'économie rurale (Mali) une thèse en sciences de l'environnement (AgroParisTech-Engref) sur les impacts sociaux, économiques et territoriaux des marchés ruraux de bois au Mali.

Adresse de contact : baptiste.hautdidier@bordeaux.cemagref.fr

Alain Karsenty, économiste au Cirad, travaille sur les réformes des politiques publiques affectant les forêts, le foncier et l'environnement dans les pays en développement, en particulier en Afrique centrale. Ses principaux thèmes de recherche actuels sont la fiscalité forestière, les concessions et les politiques et instruments économiques utilisés pour réduire la déforestation.

Adresse de contact : alain.karsenty@cirad.fr

Fabienne Kervarec est économiste, chercheur au département d'économie maritime (DEM) de l'Ifremer. Ses travaux portent sur la gestion intégrée des zones côtières et l'analyse des politiques publiques.

Adresse de contact : fabienne.kervarec@gmail.com

Jean-François Kibler est agro-économiste et coordonne depuis 1988 des projets de développement rural, en Équateur, en Birmanie, au Cambodge, à Madagascar et au Brésil. Basé à Manaus, il assure aujourd'hui la coordination du projet Floresta Viva, mis en œuvre par le Gret en partenariat avec le Secrétariat à l'environnement et au développement durable de l'État de l'Amazonas, dans le but de renforcer les politiques publiques de diffusion de la gestion forestière.

Adresse de contact : kibler@gret.org

Renaud Lapeyre est doctorant en sciences économiques, en particulier en économie du développement. Au sein du laboratoire C3ED de l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, il effectue une thèse sur la régulation du tourisme en Namibie et analyse les impacts économiques des activités touristiques sur les populations rurales.

Adresse de contact : Renaud.Lapeyre@c3ed.uvsq.fr

Bruno Lémery est professeur de sociologie à l'Établissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (Enesad). Il dirige le Laboratoire de recherche sur les innovations sociotechniques et organisationnelles en agriculture (Listo), unité de recherche du département

Sciences pour l'action et le développement de l'Inra. Il est également responsable du Groupe d'expérimentation et de recherche : développement et actions localisées (Gerdal).

Adresse de contact : Bruno.Lemery@enesad.inra.fr

Pierre-Yves Le Meur est anthropologue au Gret et chercheur associé à l'IRD au sein de l'Unité de recherche « Régulations foncières, politiques publiques, logiques d'acteurs ». Il travaille depuis une quinzaine d'années dans les domaines du politique, du développement, du foncier et des ressources naturelles, principalement en Afrique de l'Ouest (Bénin), également en Asie du Sud-est et, depuis 2003, Nouvelle-Calédonie.

Adresse de contact : pierre-yves.lemeur@ird.fr

Christophe Maldidier est agro-socio-économiste et travaille depuis les années 1980 sur des questions de développement rural et de gestion des ressources naturelles, notamment en Amérique centrale et à Madagascar. Il est actuellement consultant dans le domaine de la gestion des aires protégées et des ressources naturelles, ainsi que dans le domaine du commerce équitable.

Adresse de contact : maldidier@freesurf.fr

Philippe Méral, chargé de recherche (HDR) à l'Institut de recherche pour le développement, est économiste de l'environnement. Il a dernièrement animé un programme de recherche sur la politique environnementale et la gestion locale des ressources naturelles à Madagascar entre 2001 et 2006. Ses thèmes de recherche portent sur la dimension économique des politiques environnementales dans les pays du Sud avec un focus plus particulier sur les dispositifs de conservation.

Adresse de contact : philippe.meral@ird.fr

Robert Nasi est ingénieur forestier et possède un doctorat en sciences de l'Université de Paris Sud-Orsay. Il est chercheur principal au Cifor dans le programme « Services environnementaux et utilisation durable des forêts » et chef de l'unité de recherche « ressources forestières et politiques publiques » au Cirad. Il travaille depuis plus de vingt ans sur les problématiques de la gestion durable des forêts et des ressources forestières tropicales.

Adresse de contact : r.nasi@cgiar.org; robert.nasi@cirad.fr

Omer Ntougou Ndoutoume est spécialiste en évaluation de projets de développement. Depuis 1997, il a coordonné des programmes et projets de gestion durable de l'environnement, en particulier la stratégie du Gabon sur la biodiversité. Depuis 2003, il est directeur des opérations

au Conseil national des Parcs nationaux. Il a notamment à charge la mise en œuvre d'un réseau de 13 parcs nationaux créés par le Gabon en 2002.
Adresse de contact : omer.ntougou@gmail.com

Jean-Claude Nguinguiri est le représentant régional en Afrique de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT). Agronome et socio-anthropologue de formation, ses recherches portent sur les aspects sociaux de la gestion des ressources naturelles en Afrique centrale.
Adresse de contact : jcnguinguiri@yahoo.fr

Naya Sharma Paudel, après son doctorat, travaille actuellement comme coordinateur au sein de l'ONG nationale « *Forest Action Nepal* » et est impliqué dans divers projets de recherche portant sur la législation forestière, la décentralisation, la gestion des aires protégées et les droits sur les ressources naturelles.

Manuelle Philippe est chercheur au Centre de droit et économie de la mer (Cedem), Université de Bretagne occidentale. Ses travaux portent sur la gestion intégrée des zones côtières et sur les activités conchylicoles.
Adresse de contact : manuelle.philippe@univ-brest.fr

Juan M. Pulhin, citoyen philippin, est professeur associé au Département de foresterie sociale et de gouvernance forestière du « *College of Forestry and Natural Resources* », au sein de l'« *University of the Philippines Los Baños College* » (UPLB) à Laguna aux Philippines.

Betty Queffelec est juriste, chercheur au Centre de droit et économie de la mer (Cedem), Université de Bretagne occidentale. Ses travaux portent sur le droit de l'environnement, le droit de la mer et la gestion intégrée des zones côtières.
Adresse de contact : betty.queffelec@gmail.com

Jery Edson Rakotoarimanana est historien et médiateur d'informations. Il travaille depuis 1998 dans diverses entreprises publiques et privées malgaches pour faciliter l'accès à des informations stratégiques pour différents publics cibles internes et externes. Au sein de Fanamby Daraina, il a mis en place une gestion d'information participative associant l'oralité de la communauté, une radio communautaire et des pages de suivi sur Internet.
Adresse de contact : jery_edson@yahoo.com

Claire Ruault est sociologue et ingénieur agricole Elle travaille au Gerdal (Groupe d'expérimentation et de recherche-développement et actions locales), en charge d'activités de recherche et de formation à

destination de cadres et agents de développement intervenant en milieu rural. Elle appuie depuis une quinzaine d'années la mise en œuvre de dispositifs d'intervention en France et dans les pays du Sud, en lien avec les enjeux de préservation des ressources et de gestion de l'espace.

Adresse de contact : c.ruault.gerdal@wanadoo.fr

Thierry Ruf est agro-économiste et géographe. Depuis 1979, il se consacre à l'étude des sociétés rurales pratiquant l'irrigation dans trois axes de recherche : comprendre les territoires, reconstituer l'histoire hydraulique agricole et comparer les institutions de gestion des eaux. Animateur de l'équipe « gestion sociale de l'eau » de l'IRD (Institut de recherche pour le développement), il est professeur associé à l'IRC-Supagro de Montpellier.

Adresse de contact : thierry.ruf@ird.fr

Philippe Sablayrolles est agroéconomiste, et travaille depuis 1989 dans des projets et programmes de coopération internationale, dans le domaine du développement rural et de la gestion durable des forêts, au Brésil. Il représente le Gret (Groupe de recherche et d'échanges technologiques) dans ce pays.

Adresse de contact : sablayrolles@gret.org

Jean-Marc Sinnassamy travaille depuis 1990 à la connaissance et la gestion des espaces naturels en particulier sur les littoraux. Il s'est intéressé ensuite aux problématiques de médiation et de gestion durable des territoires. Il a coordonné des projets en France, en Méditerranée et en Afrique de l'Ouest. Il est conseiller technique « biodiversité » pour le ministère des Affaires étrangères depuis 2002.

Adresse de contact : jmsinnassamy@yahoo.fr

Table des matières

La gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement : propos introductifs	7
<i>Christian Castellanet, Philippe Méral, Renaud Lapeyre</i>	

PREMIÈRE PARTIE

Politiques de gestion concertée et communautés : Entre normes et pratiques

- 1. Vers une nouvelle politique forestière en Amazonie brésilienne ?
Des expériences innovantes dans le Pará et l'Amazonas** 29
*Philippe Sablayrolles, Jean-François Kibler
et Christian Castellanet*
- 2. Concessions communautaires et viabilité de la gestion à long terme
des forêts dans la Réserve de la Biosphère Maya (Guatemala)** 51
Christophe Maldidier
- 3. Le « marché rural du bois » au Mali à l'épreuve du temps.
Une innovation en friche** 67
*Denis Gautier, Baptiste Hautdidier, Ibrahima Aya
et Laurent Gazull*

DEUXIÈME PARTIE

Quelle concertation ? Méthodes et processus

- 4. La mise en place de dispositifs de gestion concertée de la ressource
en eau : questions de méthode** 87
Claire Ruault et Bruno Lemery

332 LA GESTION CONCERTÉE DES RESSOURCES NATURELLES

5. **La concertation pour quoi faire ? Jeux et regards croisés des acteurs de la gestion intégrée des zones côtières** 105
Fabienne Kervarec, Manuelle Philippe et Betty Queffelec
6. **Le « Projet Lagune » au Bénin : une démarche pilote de gouvernance intercommunale d'un écosystème lagunaire** ... 123
Jean-Marc Sinnassamy
7. **Les performances des institutions de cogestion des aires protégées : Les leçons apprises de COGEREN au Congo** 143
Jean-Claude Nguinguiri

TROISIÈME PARTIE

Valoriser pour conserver ou conserver pour valoriser ?

8. **Quelle gouvernance de l'écotourisme en Namibie ? Enjeux, Acteurs et institutions** 163
Renaud Lapeyre
9. **La mise en œuvre des Parcs nationaux du Gabon. Défis et opportunités de lutte contre la pauvreté** 181
Omer Ntougou Ndoutoume
10. **Production dans les forêts de conservation, conservation dans les forêts de production : vers des forêts tropicales durables, à partir du cas de l'Afrique centrale**..... 201
Alain Billand et Robert Nasi

QUATRIÈME PARTIE

Des paradigmes globaux aux pratiques locales, points de vue critiques

11. **Ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi : La gestion communautaire des forêts au Népal et aux Philippines** 223
Ganga Ram Dahal, Juan Puhlin et Naya Sharma Paudel
12. **Du Velontena et des bailleurs de fonds, ou du contraste de la vision paysanne face à la politique internationale de conservation dans la région de Daraina, Nord-Est de Madagascar** 239
Jery Edson Rakotoarimanana

- 13. La gestion participative de l'irrigation, compromis social ou précarité hydraulique ? Fausses apparences et vraies redistributions des pouvoirs sur les eaux en général et sur les eaux agricoles en particulier** 255
Thierry Ruf

CINQUIÈME PARTIE

Le débat sur la gestion communautaire

- 14. Des « communautés locales » problématiques** 277
Alain Karsenty
- 15. Communautés imaginées et politique des ressources naturelles** 289
Pierre-Yves Le Meur
- 16. Qui a peur des « communautés » ?** 303
Grazia Borrini-Feyerabend
- 17. Quelles perspectives pour la gestion communautaire** 313
Eric Belvaux
- Quelques éléments de conclusion** 321
Christian Castellanet, Philippe Méral, Renaud Lapeyre
- Auteurs** 325



Achévé d'imprimer en mars 2008
sur les presses de la Nouvelle Imprimerie Laballery
58500 Clamecy
Dépôt légal : mars 2008
Numéro d'impression : 803136

Imprimé en France

Cet ouvrage aborde la problématique de la gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement. Il est basé sur une sélection des communications présentées lors du colloque GECOREV tenu à l'Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines en juin 2006. Son objectif est d'alimenter les débats autour de la gestion concertée à partir d'études de cas menées sur plusieurs continents (Europe, Afrique, Amérique du Sud et Asie) et concernant divers ressources et écosystèmes (forêt, littoral, ressources en eau...).

L'intérêt de la gestion concertée est largement reconnu depuis une dizaine d'années. Elle est désormais intégrée dans beaucoup de politiques nationales, ainsi que dans la plupart des programmes et projets de gestion et de recherche sur l'environnement. On peut commencer à mesurer les succès, mais également les limites et les difficultés de cette approche. C'est l'ambition de cet ouvrage. Il aborde plus spécifiquement le rôle de l'État et celui des communautés locales, la décentralisation ou encore l'évolution des politiques nationales, obéissant parfois aux injonctions internationales.

Une large place est laissée à la fin de l'ouvrage à un débat entre des spécialistes d'origine professionnelle différente sur le thème de la gestion communautaire et, plus largement, de la communauté locale, un acteur incontournable de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans les zones rurales des pays en développement. Visant un public de chercheurs, de décideurs et de représentants de la société civile, cet ouvrage s'appuie sur une diversité d'expériences et de points de vue.

Ont contribué à cet ouvrage : Ibrahima Aya, Éric Belvaux, Alain Billand, Grazia Borrini-Feyerabend, Christian Castellanet, Ganga Ram Dahal, Denis Gautier, Laurent Gazull, Baptiste Hautdidier, Alain Karsenty, Fabienne Kervarec, Jean-François Kibler, Renaud Lapeyre, Bruno Lemery, Pierre-Yves Le Meur, Christophe Maldidier, Philippe Méral, Robert Nasi, Jean-Claude Nguiguiri, Omer Ntougou Ndoutoume, Naya Sharma Paudel, Manuelle Philippe, Juan Pulhin, Betty Queffelec, Jery Edson Rakotoarimanana, Claire Ruault, Thierry Ruf, Philippe Sablayrolles, Jean-Marc Sinnassamy.

Philippe Méral est économiste et chargé de recherches à l'Institut de recherche pour le développement (IRD).

Christian Castellanet est agronome et écologue, chargé de programme au Groupe de recherches et d'échanges technologiques (GRET), et professeur associé (PAST) au C3ED.

Renaud Lapeyre est économiste et attaché temporaire d'enseignement et de recherche au C3ED.

Économie et développement



9 782845 869677

ISBN : 978-2-84586-967-7