



J. BALLET, J.-M. K. KOFFI,
K. B. KOMÉNA ET T. M. RANDRIANALIJAONA

COMMENT PRÉSERVER LES RESSOURCES NATURELLES ?

PRÉFACE DE BERNARD HUBERT

EDI
TIONS
RUE
D'ULM

SCIENCES
DURABLES

**COMMENT PRÉSERVER
LES RESSOURCES NATURELLES ?
Le mythe de la gestion participative**

DANS LA MÊME COLLECTION

Le Dommage écologique, par Olivier Fuchs, préface de Christian Huglo, 2011, 64 pages.

Pour une gestion durable des forêts, par Pascal Tozzi, préface de Franz Schmithüsen, 2011, 72 pages.

SCIENCES
DURABLES

COMMENT PRÉSERVER LES RESSOURCES NATURELLES ?

Le mythe de la gestion participative

JÉRÔME BALLETT, J.-M. KOUAMÉKAN KOFFI,
KOUADIO B. KOMÉNA
ET T. MAHEFASOA RANDRIANALIJAONA

Préface de Bernard Hubert

ÉDITIONS NSRUED'ULM

Ce livre a été publié avec le soutien
de l'Institut francilien Recherche Innovation Société (IFRIS).

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2011
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0461-0

Loin des lieux communs, le développement durable mérite des essais originaux. Nous avons privilégié l'approche de jeunes chercheurs, pour apporter à un public élargi des réflexions novatrices. « Sciences durables » donne la parole à des spécialistes d'horizons différents : sciences humaines, économiques et sociales, sciences de la vie, science de la matière et de la modélisation – pour traiter de sujets tout aussi variés : agriculture, catastrophes naturelles, climat, forêts, action publique environnementale, nanotechnologies...

Chaque texte est préfacé par une personnalité reconnue dans le domaine concerné. Le comité scientifique de la collection, chargé d'évaluer la qualité des propositions, compte à ce jour :

- Bernard Hubert, écologue, ancien directeur scientifique à l'INRA, président d'Agropolis International ;
- Pierre-Benoît Joly, sociologue et économiste, directeur de recherche à l'INRA, directeur de l'IFRIS (Institut francilien Recherche Innovation Société) ;
- Claude Kergomard, géographe, directeur du Département de géographie de l'ENS-Ulm et co-directeur du CERES (Centre d'enseignement et de recherche sur l'environnement et la société) ;
- Jean-François Le Galliard, biologiste et écologue, directeur de recherche au CNRS et directeur du CEREEP (Centre de recherche en écologie expérimentale et prédictive) à l'ENS-Ulm ;
- Hervé Le Treut, climatologue, directeur de recherche au CNRS et professeur à l'École polytechnique, membre du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) et de l'Académie des sciences ;
- Florence Weber, sociologue, directrice du Département de sciences sociales de l'ENS-Ulm.

Nous souhaitons aux spécialistes du domaine, présents ou futurs, mais surtout aux curieux en tous genres, une excellente lecture !

Les directeurs de la collection,
Clément FABBRI (ESPCI ParisTech), Florent MEYNIEL (ENS-Ulm),
Thomas TARI (Université Paris-Est & IFRIS)

Les auteurs

Jérôme Ballet est enseignant-chercheur à l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines. Membre du Fonds pour la recherche en éthique économique (FREE), il a aussi travaillé comme consultant pour le Programme des Nations unies pour l'environnement. Il est actuellement en délégation à l'Institut de recherche pour le développement (UMI Résiliences) et affecté au Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement à Madagascar, où il participe à un programme de recherche sur la gestion des ressources naturelles.

J.-M. Kouamékan Koffi est enseignant-chercheur à l'université de Bouaké (Côte d'Ivoire). Titulaire d'un doctorat en sciences économiques, il a consacré sa thèse à l'aménagement forestier en Côte d'Ivoire. Il a participé à plusieurs évaluations de projets de gestion des ressources naturelles dans ce pays et a travaillé comme consultant sur ce sujet pour des organisations internationales et des ONG.

Kouadio B. Koména est enseignant-chercheur à l'université de Bouaké (Côte d'Ivoire). Titulaire d'un doctorat en sciences économiques, il poursuit actuellement ses recherches sur la participation des populations à la gestion forestière en Côte d'Ivoire. Il a été consultant pour des organisations internationales sur ce thème ou des thèmes voisins.

T. Mahefasoa Randrianalijaona est enseignant-chercheur à l'université d'Antananarivo (Madagascar), au Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement. Il a participé à de nombreuses évaluations de projets de gestion participative dans ce pays. Titulaire d'un doctorat en sciences économiques, il a également travaillé pour des organisations internationales et en lien avec des ONG sur la gestion des ressources naturelles.

Sommaire

Préface, par Bernard HUBERT	9
Introduction	15
1. Le <i>credo</i> imposé de la gestion participative	21
Un renouveau scientifique	23
Une mise en œuvre forcée	25
Une logique de décentralisation	27
2. L'illusion de la gestion participative	29
Une logique de conservation qui n'a pas évolué	29
Les populations sont des moyens et non des fins	33
Une logique de captation de rente	36
3. Un déficit de démocratie	39
Une conception fonctionnelle et étroite des communautés locales	39
Une implication des populations locales globalement faible	41
4. Des projets inappropriés	45
Des projets en décalage avec les pratiques des populations locales	45
Des projets qui renforcent les inégalités sociales	48
Des projets qui participent à la destruction des ressources naturelles	48
5. Quelles perspectives ?	51
Sortir du néocolonialisme écologique	51
Penser la conservation comme un outil de développement	52
Faciliter la création d'une culture commune	53
Bibliographie	55

Préface

C'est avec plaisir que j'ai répondu à la demande qui m'a été formulée, par les directeurs de la collection « Sciences durables », d'écrire ces quelques lignes de préface. À la fois pour confirmer mon soutien à une excellente initiative éditoriale portée par de jeunes collègues afin de permettre la publication de petits ouvrages originaux écrits par leurs pairs, et pour manifester mon intérêt pour ce livre en particulier et pour le point de vue que ses auteurs développent sur un sujet d'actualité. On ne peut qu'encourager de jeunes chercheurs à s'engager dans ce qui fait le fondement de notre métier – la capacité à développer une réflexion critique sur des expressions devenues d'usage courant et qui soudainement dominent les discours de tout un domaine. Approche d'autant plus nécessaire que ces nouveaux discours ne font, bien souvent, que remplacer les mots d'ordre précédents ayant connu eux-mêmes leur heure de gloire. Et il est de la responsabilité intellectuelle de la recherche de s'interroger sur de tels glissements sémantiques – surtout quand il s'agit de notions et d'actions qui se réfèrent à des cadres conceptuels issus de la pensée scientifique : celle-ci n'est pas exempte de simplifications, d'effets de mode, de sensibilité aux mouvements du moment. La science est au cœur de la société, elle en connaît les interrogations, auxquelles elle participe souvent au premier rang, et dont elle joue aussi pour y conforter sa place... mais elle ne maîtrise pas tout ce qu'elle suscite ! Alors aidons-la à perdre en naïveté, à prendre du recul, au risque parfois de paraître nous-mêmes un peu manichéens, comme parfois dans les pages qui suivent...

La problématique développée ici est celle de la gestion participative des ressources naturelles présentée, depuis quelques années, comme la panacée en réaction aux échecs des approches précédentes, directives et centralisées. Elle s'appuie sur toute une littérature, dont l'un des points d'orgue est constitué par Elinor Ostrom, consacrée par le prix Nobel d'économie en 2009. Ses travaux portent d'abord sur les règles de gestion

des biens communs et leurs conditions de mise en œuvre. Et s'ils insistent sur la nécessaire reconnaissance de la complexité et de la spécificité des systèmes locaux de droits d'usage, d'accès, de propriété, de dévolution de ces biens et des ressources qu'ils produisent, on constate que dans l'utilisation qui en est faite, ces éléments sont rarement pris en considération. L'utilisateur semble se contenter de la référence à d'autres cadres théoriques que ceux de la gestion centralisée (portés par exemple, dans le domaine des ressources en eau, par Karl Wittfogel) pour proposer des alternatives censées être plus satisfaisantes, car plus respectueuses des populations localement concernées, et donc plus efficaces...

De tels emprunts à la théorie des biens communs se contentent bien souvent de faire référence au discours général et ne prennent guère en compte les déclinaisons opératoires reposant sur une connaissance fine des systèmes locaux. La participation est alors vue comme le remède miracle qui va changer les choses, en permettant notamment de désengager les États de procédures lourdes et coûteuses de gestion des ressources naturelles renouvelables et de contrôle de leurs usages. Comme s'il suffisait de renvoyer au niveau local la prise en charge de préoccupations souvent exogènes, énoncées dans des conventions internationales, au nom d'une « Nature » qui, sur la base d'un paradigme occidental de séparation nature/culture, mériterait un respect particulier. Mais cette vision peut n'avoir guère de sens pour des populations pour lesquelles les hommes ne sont pas tellement distincts des éléments naturels ! Tout cela s'accompagne d'une caractérisation, parfois bien rapide, des populations locales comme « communautés », donnant une dimension collective et identitaire à des groupes qui ne se voient pas forcément comme solidaires et ne s'identifient pas toujours à l'aide des mêmes catégories ou selon des terminologies équivalentes. Si on fige ces communautés dans une sorte de vision traditionaliste intemporelle, le risque est grand en outre de leur dénier la capacité à transformer leurs savoirs, leurs normes et leurs règles,

afin de s'adapter aux changements de leur environnement comme de leur propre structure sociale...

Ce livre illustre donc comment les connaissances scientifiques, fondées sur la confrontation des savoirs et l'évolution des cadres théoriques, peuvent se retrouver instrumentalisées et transformées en principes d'action, à partir de quelques emprunts simplistes et de quelques justifications étayées sur les discours du moment. Il en va ainsi des principes qui remettent en question le rôle des États (dans une logique de désengagement souvent dictée par un souci d'économie budgétaire) et prônent l'intérêt de la décentralisation, laquelle se limite généralement à une simple déconcentration. Avec en prime une reconnaissance tardive des savoirs locaux, auxquels on reprochait auparavant de freiner le développement, ou inversement de constituer un danger au cas où les populations locales, tentées par le mirage du développement, mettraient à mal les ressources naturelles... justifiant par là un contrôle centralisé. Il faut alors que des chercheurs analysent ces situations d'un point de vue scientifique et en relèvent les contradictions.

Il est un autre aspect de la question que ce livre illustre à merveille, celui de la montée en puissance de nouvelles institutions intermédiaires, les ONG. Alors qu'elles assuraient des fonctions de vigilance, de sensibilisation, de lancement d'alertes, elles se sont transformées ces dernières années en véritables opérateurs sur le terrain, faisant l'interface entre des commanditaires éloignés et des populations locales mal informées... On voit ainsi émerger sur l'ensemble de la planète un grand nombre d'organisations de taille très variable, certaines d'envergure mondiale comme l'UICN, le WWF, CARE, Conservation International, agissant dans différents pays en direct ou *via* des « sections locales », et d'autres constituées à des échelles nationales ou locales sur des questions d'intérêt de proximité. Il s'agit là d'un phénomène nouveau qui accompagne l'implication grandissante de la société civile dans les grandes questions touchant la planète. Il est d'ailleurs intéressant de constater que la plupart de ces ONG

dépassent les clivages simplistes entre développement et environnement. Celles qui étaient plutôt orientées vers les questions de développement ont pris conscience, depuis le Sommet de Rio et la constitution du développement durable en véritable enjeu, de ce que le développement ne pouvait pas se faire aux dépens de l'environnement planétaire et des ressources qu'il contient. Inversement, les grandes ONG environnementalistes ont admis que la protection de l'environnement ne pouvait pas se faire contre les populations et qu'il fallait les associer, si ce n'est les engager, dans les opérations de conservation de la nature et des ressources... de leurs ressources.

Certes, Jérôme Ballet et ses coauteurs ne sont ni les premiers ni les seuls à évoquer ces questions, mais ils contribuent, sur un cas précis, à montrer comment notre monde se complexifie et se globalise dans une grande diversité de domaines, dont celui de la gestion des ressources naturelles renouvelables. Émerge alors une sorte de dispositif foucauldien à l'échelle planétaire – conventions internationales, États, agences des Nations unies, associations de la société civile mettant en œuvre un discours volontariste s'appliquant à tout un chacun au nom de l'intérêt général de l'humanité... Cette nouvelle gouvernementalité se met en place à l'échelle de la planète entière, ce qui est nouveau, et se décline sur différentes scènes, depuis les grandes conférences internationales jusqu'aux arènes locales. Le processus de subjectivation, si bien analysé par Michel Foucault dans les domaines qu'il a étudiés, s'étend à de nouvelles sphères de la vie quotidienne – environnement et gestion des ressources –, touchant en particulier les populations qui dépendent étroitement des ressources naturelles pour leur simple existence, matérielle et spirituelle. Un phénomène récent inscrit ce dispositif dans l'espace géographique par le zonage des usages des sols. Loin de se fonder sur les formes d'usage existantes, cette nouvelle catégorisation des espaces vise des objectifs de protection, certes louables mais trop souvent imposés au mépris des représentations locales de l'environnement ou de la nature. Il est désormais indiqué sur la carte ce qui

est permis et ce qui est interdit de tel ou tel côté d'une limite, souvent tracée à partir d'images satellitaires et d'inventaires approximatifs¹. Cette nouvelle gouvernamentalité cartographie ainsi la planète et dicte leurs usages à ses habitants...

Lisez donc les pages qui suivent et jugez-en par vous-même, en développant, ainsi que je vous y invite, votre propre réflexion critique sur ce que vous y trouverez.

Bernard HUBERT
Écologue, ancien directeur scientifique à l'INRA,
président d'Agropolis International

1. Ce sont bien souvent des listes de fréquence d'espèces qui servent à ces zonages plutôt que la connaissance des interactions et des dynamiques qui tissent les rapports entre les populations animales et végétales au sein de communautés vivantes, c'est-à-dire susceptibles en permanence de se transformer et de se déplacer, ainsi que cela a été le cas depuis plusieurs centaines de millions d'années...

Introduction

Les questions environnementales sont devenues incontournables sur l'agenda politique international. En 1987, le rapport Brundtland a imposé le concept de développement durable, contribuant à faire sortir les enjeux environnementaux de la sphère purement écologique pour les faire entrer dans celle de la politique. En 1992, la Conférence de Rio souligne la nécessité de prendre en compte les populations à des fins de protection de la nature, forgeant la notion de gouvernance participative. La même année, le Congrès de Caracas fixe un objectif de protection de la nature correspondant à 10 % des terres émergées. En 2003, la Liste des aires protégées des Nations unies indique que 12,65 % des surfaces terrestres y sont inscrites.

La conservation de la nature n'est évidemment pas une préoccupation nouvelle, même si elle a pris une importance politique inégalée. Elle oppose les partisans de la préservation envisageant la nature de manière romantique, lui accordant une priorité sur l'humain, aux partisans de la conservation plaçant pour une gestion soutenable dans l'optique d'une utilisation humaine. Depuis le rapport Brundtland, les tenants d'une gestion soutenable en cohérence avec l'utilisation humaine ont gagné en audience. Ce rapport soulignait en effet la nécessité de trouver des solutions à la pauvreté pour atteindre une soutenabilité environnementale. La gestion participative des ressources naturelles constitue l'une de ces solutions : elle vise à redonner un rôle aux communautés locales dans la gestion de ces ressources.

Il existe de multiples définitions de la gestion participative des ressources naturelles, mais trois critères la caractérisent. 1. Elle suppose un transfert de compétences, au moins partiel, à une communauté locale – ce qui implique un certain degré de responsabilité de la communauté en charge de la gestion vis-à-vis des ressources. 2. La gestion des ressources doit profiter aux communautés en permettant la mise en place de projets

de développement soutenable. 3. Le but essentiel est la conservation des ressources naturelles. La gestion participative reconnaît donc la légitimité des populations locales à participer à cette gestion afin qu'elles puissent en tirer profit. Elle constitue une alternative à la gestion étatique centralisée.

Largement imposée par les institutions internationales, elle a suscité certaines réserves dans les pays en développement. Et il en a plutôt découlé une logique de captation des rentes, aussi bien pour les gouvernements nationaux que pour certaines organisations non gouvernementales (ONG), et une inadaptation des projets de conservation des ressources par rapport aux attentes des populations.

Le credo de la gestion participative s'est développé en opposition à la gestion centralisée étatique. Cette dernière a souvent été et est encore associée à une structure de gestion répressive. Les droits des populations sont niés et leurs aspirations écartées au profit de la conservation des ressources. Or cette forme de gestion s'est révélée doublement négative.

Elle n'a pas su, d'une part, éviter la dégradation des ressources en question. Dans un régime de propriété d'État, les ressources sont en sa possession. C'est l'État qui définit les règles de conservation et assure le contrôle de l'accès aux ressources. Ce système de gestion s'est imposé sur le continent africain comme en Asie ou en Amérique latine. Mais, si l'État détient un droit légal, sa capacité à faire respecter ses prescriptions, c'est-à-dire le caractère exécutoire du droit de propriété publique, ou droit de facto, est moins évident. Le contrôle de l'accès à certaines ressources est extrêmement coûteux. Celui des mers et des océans ou des terres pastorales est quasi impossible à réaliser tant il serait onéreux à mettre en œuvre. Cela supposerait la démultiplication des patrouilles de surveillance et des moyens techniques importants, dont la plupart des pays en développement sont dépourvus. Étant donné le manque de moyens dont disposent certains États pour en assurer le contrôle effectif, les ressources se trouvent de fait dans une situation de libre accès – ce qui favorise les comportements déviants à l'origine de leur surexploitation. En Thaïlande,

une enquête de 1982, sur un projet pilote lancé sur la période 1979-1986 par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), dans des villages forestiers du nord-est, indiquait que la plupart des agriculteurs interrogés se déclaraient propriétaires d'une partie ou de la totalité de la terre qu'ils cultivaient, alors qu'ils occupaient tous illégalement des terres domaniales dans la forêt classée de Khao Phu Luang¹.

D'autre part, la gestion étatique centralisée a fortement miné les modes de gestion communautaire antérieurs, ce qui a pu contribuer à la destruction significative des ressources. J. D. Ives et B. Messerli ont, par exemple, montré que la gestion centralisée des forêts par l'État, en sapant les pratiques traditionnelles, a contribué à la déforestation au Népal². En fait, dans de nombreux cas, les régimes traditionnels locaux de gestion des ressources naturelles n'ont pas été remplacés de manière adéquate par les gouvernements nationaux. Selon M. Poffenberger, en Asie du Sud-Est, la réduction de la forêt tropicale sur un siècle, passant de 250 millions d'hectares en 1900 à moins de 60 millions d'hectares en 1989, est largement due à la gestion centralisée³. Cette forte déforestation n'est d'ailleurs pas sans avoir une profonde incidence sur la qualité de la vie et la capacité à produire des revenus pour les populations vivant dans et autour des forêts.

Dans un bon nombre de cas, les populations ont continué à prélever les ressources dont elles avaient besoin pour vivre ou survivre. L'incapacité de l'État à contrôler efficacement les ressources affectées en zones protégées a provoqué une véritable tragédie du « repas gratuit », les populations se conduisant comme si les ressources naturelles étaient

1. Voir J. Amyot, « Forest land for people : a forestry village project in northeast Thailand ».

2. J. D. Ives et B. Messerli, *The Himalayan Dilemma : Reconciling Development and Conservation*.

3. M. Poffenberger, *Keepers of the Forest : Land Management Alternatives in Southeast Asia*.

librement accessibles. La déresponsabilisation des communautés locales associée à cette forme de gestion des ressources naturelles a ainsi rendu celle-ci totalement inopérante.

C'est ainsi que la gestion participative s'est imposée d'autant plus aisément que la gestion étatique faisait défaut. Les populations locales avaient développé, pour certaines ancestralement, des savoirs locaux spécifiques en relation avec la gestion des ressources naturelles. Par exemple, au nord-est du Cambodge, dans la province de Ratanakiri, une étude longitudinale sur cinquante années d'observation a mis en évidence une très faible variation de la couverture forestière en raison de pratiques traditionnelles adaptées à la régénération des sols¹. Mais ces savoirs n'ont généralement pas été reconnus et la gestion centralisée des ressources naturelles s'est imposée pendant longtemps, avec l'État comme seul acteur.

L'originalité de la gestion participative ne réside donc pas dans l'existence d'une capacité de gestion, au moins partielle, chez les communautés locales, mais dans la reconnaissance de leur légitimité à participer à la protection des ressources. Les premiers exemples de cette reconnaissance ont pris forme en Asie dès les années 1970. Le cas le plus emblématique est certainement celui du Népal où, en 1978, la législation gouvernementale reconnaît aux populations le droit de gérer les ressources forestières par l'intermédiaire d'une institution locale appelée Panchayat. Mais il a fallu attendre les années 1980 pour que le mouvement émerge et les années 1990 pour qu'il s'affirme.

Si la reconnaissance de la légitimité des populations locales s'est accrue au niveau international, les réformes ont cependant essentiellement été mises en œuvre sous la pression des bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, Programme des Nations unies pour le développement, Banque africaine de développement, etc.). À l'inverse, les gouvernements

1. J. Fox, « Understanding a dynamic landscape : land use, land cover, and resource tenure in Northeastern Cambodia ».

nationaux ont généralement fait preuve d'inertie. Il en a résulté un ensemble de réformes mal ajustées, dont le principal objectif était plus de répondre aux bailleurs de fonds que de modifier en profondeur les modes de gouvernance des ressources naturelles.

De la conjonction de ces facteurs a émergé un ensemble de projets participatifs à géométrie variable, visant, d'une part, à répondre aux bailleurs de fonds et, d'autre part, à détourner les populations locales des zones sanctuarisées. Ces projets sont gérés par des ONG, qui en sont les principaux bénéficiaires, en lien avec les services de l'administration. Leur mise en œuvre facilite la captation de rentes (État et administrations, ONG et certains acteurs au sein des communautés locales). La logique de ces projets, qui à la fois sont imposés par les institutions internationales et permettent aux ONG de capter une part de rente, ne s'appuie généralement pas en réalité sur une forte implication des populations locales, contrairement à ce que le discours sur la gestion participative laisse entendre. Ces populations sont plutôt contraintes d'y participer. Les projets participatifs sont alors souvent inappropriés, ne correspondant pas aux pratiques des populations locales et ne répondant pas à leurs attentes.

Le *credo* imposé de la gestion participative

Dès la seconde moitié du XIX^e siècle, le concept d'aire naturelle protégée apparaît. Dans les colonies britanniques, c'est alors un outil essentiellement politique. Il prend la forme de réserves de chasse et sert à la distraction des colons. En Amérique latine, les États ont très souvent utilisé les parcs nationaux comme instruments stratégiques d'aménagement (par exemple pour les frontières), mais aussi économiques (création d'un capital naturel en valeur patrimoniale et d'option) ou législatifs et de souveraineté territoriale. Ainsi, dès la fin du XIX^e siècle est fondée une immense réserve de faune et de flore – le parc national de Tijuca à Rio de Janeiro. C'est aux États-Unis qu'a été créé le premier parc naturel – Yellowstone – en 1872. À partir des années 1920, l'idée de parc naturel se répand dans le monde, au Japon, en Europe et en Amérique du Sud notamment.

Après la Seconde Guerre mondiale, la création en 1947 de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN) relance la volonté de conservation, dont la justification est désormais de plus en plus économique, avec un tourisme de parc naturel et de réserve de chasse qui ne se limite plus aux seuls colons. Dans une période marquée par la décolonisation, les liens entre économie et conservation sont de plus en plus forts. À partir des années 1960, le nombre d'aires protégées augmente considérablement sous la pression d'organisations environnementales (l'ONG World Wildlife Fund est créée en 1961). Ce phénomène s'accélère durant la seconde moitié des années 1970 avec la montée en puissance des questions environnementales – le rapport du Club de Rome intitulé « Halte à la croissance » en est une bonne illustration. La particularité des vingt dernières années ne réside donc pas tant dans la création de zones naturelles protégées, que dans l'idée que ces zones ne peuvent être protégées

sans tenir compte des populations locales qui doivent être associées à leur gestion. Le credo de la gestion participative s'impose.

La contestation du rôle centralisateur de l'État n'est pourtant pas nouvelle. En 1971, Ivan Illich, dans le domaine de l'éducation, dénonçait le monopole centralisateur et hiérarchisé du système scolaire aux seuls bénéfices des besoins de l'économie, et au détriment de toute participation populaire à l'acquisition des formes de savoirs favorisant l'épanouissement personnel. Dans les années 1990, cette contestation du rôle de l'État facilitera l'essor des démarches participatives dans les pays en développement, notamment dans le secteur des transferts de technologie et dans celui de la gestion des ressources naturelles, en particulier les forêts.

Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles, de nombreux travaux réhabilitent les institutions locales et donc les communautés qui en sont le support¹. Le prix Nobel d'économie décerné à Elinor Ostrom en 2009, l'une des figures de proue du débat, témoigne de l'importance de ce renouveau. Ces travaux empiriques montrent que les groupes d'usagers ne surexploitent pas systématiquement les ressources naturelles communes, parce que ces ressources sont en fait soumises à des règles strictes d'utilisation qui éliminent le problème du libre accès. Certes, toutes les ressources naturelles ne peuvent pas être gérées grâce aux communautés locales, par exemple les mers et les océans. Mais cela est possible dans bon nombre de cas, comme pour les ressources forestières ou les mangroves.

Au-delà des appuis scientifiques, ce sont les institutions internationales qui ont promu la gestion participative, réflexions scientifiques et programmes institutionnels étant imbriqués. La sphère d'influence de la réflexion scientifique sur la gestion participative a été de ce fait significative sur les pays en développement via les institutions internationales,

1. Voir E. Ostrom, *The Political Economy of Institutions and Decisions : Governing the Commons* ; J.-M. Baland et J.- Ph. Platteau, *Halting Degradation of Natural Resources : Is there a Role for Rural Communities ?*

mais également via certaines ONG qui ont rejoint le credo de la gestion participative.

UN RENOUVEAU SCIENTIFIQUE

Longtemps, on a considéré que l'usage en commun des ressources aboutissait automatiquement à leur disparition, chacun étant incité à les exploiter au maximum à son profit. Une telle conception du problème repose sur la confusion entre libre accès et utilisation en commun. Un régime d'accès libre reflète l'absence de droit et de possibilité de contrôle. Les ressources marines dans les eaux internationales sont par exemple librement accessibles, sans droit. Les ressources régies par le libre accès sont donc potentiellement sujettes à une sur-utilisation et à une exploitation abusive. En revanche, le régime de propriété commune est un système de possession communale. L'accès à la ressource est défini selon des règles et est restreint aux membres de la communauté. Ce régime de propriété peut s'appuyer sur différents types de communautés – la tribu, le village, le clan ou le lignage, la communauté d'usage, la coopérative, la municipalité ou le gouvernement local. Il concerne de nombreuses ressources telles que les forêts communes, les eaux territoriales pour la pêche, les systèmes d'irrigation, etc. Ce type de régime est, comme le précédent, confronté à un risque de comportement opportuniste si le contrôle n'est pas effectif. Pour cette raison, J.-M. Baland et J.-Ph. Platteau distinguent les propriétés communes régulées, pour lesquelles un ensemble de règles de conservation et d'utilisation de la ressource est clairement établi, et les propriétés communes non régulées, pour lesquelles aucune règle ne limite l'utilisation pour les membres. Les ressources sous le régime de propriété commune non régulée sont utilisables par tous les membres de la communauté, et ceux-là seulement, mais sans limites ou restrictions sur leur utilisation. À l'inverse, les ressources sous le régime de propriété commune régulée sont non seulement d'accès restreint aux seuls membres de la communauté, mais leur utilisation par ces membres est également sujette à des

restrictions définies par les règles de la communauté. Ainsi, seules les ressources soumises au régime de propriété commune non régulée sont confrontées au risque de sur-utilisation en raison de comportements opportunistes de la part de certains usagers.

La distinction établie entre libre accès et gestion en commun induit que les ressources gérées dans un régime de propriété commune pourront l'être de manière efficiente. L'enjeu porte sur le régime de propriété qui garantit le mieux la propriété de facto, c'est-à-dire celui qui minimise les comportements déviants d'individus opportunistes cherchant à accaparer indûment les ressources naturelles. Les institutions locales, en contraignant les comportements déviants et en favorisant l'action collective, assurent alors une gestion soutenable des ressources naturelles. L'efficacité des régimes de propriété commune est ainsi étroitement liée au caractère contraignant des normes locales et traditionnelles qui régissent l'accès aux ressources et leur usage. La contrainte sur les individus est d'autant plus importante que la transgression des règles est immédiatement sanctionnée par une forte réprobation sociale. Les institutions locales forment alors un capital social, au sens d'un ensemble de normes et de valeurs partagées, réduisant l'espace des comportements déviants et opportunistes, pour lesquelles toute forme de transgression devient socialement difficile, car soumise au risque de réprobation et de sanction du groupe communautaire. Les petites communautés locales, par le partage des normes et des valeurs qui les caractérise, paraissent donc être de bons candidats pour une gestion soutenable des ressources naturelles.

Le discours sur le rôle des petites communautés locales dans la gestion des ressources est cependant passé rapidement du constat de leur capacité à bien gérer les ressources au choix politique de s'appuyer sur elles, voire de faciliter leur création et leur organisation. Les institutions internationales ont aisément franchi ce pas. Au début des années 1990, elles imposent comme condition cette nouvelle modalité de gestion des ressources aux pays bénéficiaires de leur aide.

UNE MISE EN ŒUVRE FORCÉE

Les projets de gestion participative s'inscrivent dans une logique promue par les institutions internationales qui sont aussi les bailleurs de fonds. Or ces institutions ont fait de l'approche participative la clé de voûte de leurs programmes de développement au début des années 1990. En 1992, Maurice Strong, secrétaire général de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, soulignait par exemple avec force que la transition impérative vers le développement durable ne pouvait se faire qu'avec le soutien total des communautés et la participation des usagers ordinaires au niveau local. Il s'agit en pratique de la mise en place de projets à conditionnalités, exigeant l'implication des populations locales. De nombreux cas illustrent ce changement forcé. M. Bied-Charreton et ses co-auteurs soulignent par exemple que le changement d'orientation, dans les priorités de la politique indienne de l'eau, fait suite aux pressions exercées en particulier par la Banque mondiale, visant à limiter le rôle de l'État¹. À Madagascar, les bailleurs de fonds poussent à la création de structures parallèles aux structures publiques afin de pouvoir y exercer un contrôle. C'est ainsi que l'Association nationale d'actions environnementales et l'Association nationale pour la gestion des aires protégées verront le jour. Un mouvement de réforme générale des systèmes politico-administratifs des pays en développement, marqué par une double dynamique, se met en marche : d'un côté, au niveau national, on observe la plupart du temps une inertie, de l'autre, une pression exercée par les institutions internationales.

Cette conjonction de pression et d'inertie s'est traduite au moins de trois manières : par l'instabilité des ministères en charge de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement ; par la confusion qui a

1. M. Bied-Charreton et *alli*, « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux ».

entouré la définition juridique des droits de propriété (coutumiers versus modernes) et l'écart qui sépare la définition des textes légaux de leur application ; et par une lenteur administrative associée à une mise en œuvre effective de la gestion participative qui a pris plusieurs années.

Dans beaucoup de pays en développement, un grand nombre de ministères et d'organismes publics (agence de développement) ont été en charge des ressources naturelles et de l'environnement, sans que les liens entre les problématiques spécifiques soient clairement identifiés. Un jeu de va-et-vient s'est mis en place entre les ministères de l'Agriculture, de l'Environnement ou encore des Eaux et Forêts... Cette instabilité a introduit une fragmentation dans la gouvernance des ressources naturelles et n'a pas permis d'optimiser la mise en œuvre des politiques publiques. On a ainsi pu observer à Madagascar une confusion des rôles et une lutte d'influence entre la Direction des eaux et forêts du ministère des Eaux et Forêts et l'Association nationale pour la gestion des aires protégées, ou entre le ministère de l'Environnement et l'Office national de l'environnement.

En ce qui concerne la nouvelle législation, les normes locales ont fréquemment été méprisées au bénéfice de lois incomplètes et inadéquates, votées par les parlements nationaux. Le flou juridique a alors donné à certains usagers une perspective de libre accès à la ressource, favorisant les comportements opportunistes de prédation. Souvent, aucun texte ne régit le fonctionnement des structures de participation, en dehors de leurs textes constitutifs. Ce déficit de textes ne permet pas de situer les rôles, les procédures et les responsabilités au sein des cadres de concertation et entretient un climat délétère de manque de confiance et de légitimité, propice à l'effritement de l'autorité. L'inefficacité de la gestion participative en est le corollaire par insuffisance d'ancrage institutionnel et démocratique. Les projets participatifs disparaissent alors au moment du retrait des bailleurs de fonds : ainsi, en Côte d'Ivoire, le second volet

du projet sectoriel forestier, lancé au début des années 1990, n'a pas été reconduit en 1996.

L'inertie des gouvernements nationaux s'est également traduite par des pesanteurs politico-administratives qui ont provoqué un délai de mise en œuvre de la gestion participative relativement important. Par exemple, en ce qui concerne l'irrigation en Tunisie, les groupements d'usagers d'eau à usage agricole ont été mis en place en 1992, alors que leur cadre de création datait de 1987. À Madagascar, le cadre légal reconnaissant la légitimité des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles date de 1996, mais il a fallu attendre 2000 pour qu'un décret vienne préciser ce que signifiait la communauté locale et permette un transfert de gestion des ressources à ces communautés. D'autres exemples sont donnés par R. J. Grimble et ses co-auteurs concernant les eaux souterraines¹, ou par A. Karsenty et P. Fournier pour le secteur forestier en Afrique centrale².

UNE LOGIQUE DE DÉCENTRALISATION

La gestion participative s'inscrit dans une volonté plus large de limiter le rôle de l'État et de favoriser la décentralisation. Les politiques de décentralisation sont apparues dans les pays en développement dans les années 1990, en même temps que la privatisation et la déréglementation. Elles constituent un amoindrissement substantiel de l'autorité des gouvernements nationaux sur la politique économique de développement, au bénéfice des collectivités territoriales. Plusieurs nations du Sud-Est asiatique ont ainsi adopté, à partir de cette période, de nouvelles lois et politiques de décentralisation, mettant leurs districts en situation de rendre des comptes aux populations locales. Un tel changement devait

1. R. J. Grimble et alii, « Groundwater resource degradation : a framework for analysis, with examples from China and Palestine ».

2. A. Karsenty et P. Fournier, « États "défaillants" : le secteur forestier en Afrique centrale ».

favoriser une meilleure équité dans l'accès aux ressources, une meilleure gestion via la réduction des coûts de transaction, une meilleure satisfaction des besoins, tout comme la mobilisation des savoirs locaux. De nombreux spécialistes de la gestion des ressources naturelles se sont accordés sur ce constat, estimant que les communautés négocieraient mieux les accords collaboratifs¹.

Même si la décentralisation et la gestion participative ne s'identifient pas formellement, elles se réfèrent toutes deux au principe de subsidiarité et reposent sur une exigence de coopération entre des acteurs à différents échelons de responsabilité (État, collectivités territoriales, populations locales...). La référence au principe de subsidiarité signe la fin du monopole de l'État centralisateur dans la gestion des ressources naturelles. Elle implique une reconnaissance des droits des communautés décentralisées légitimes sur les ressources de leurs territoires. Pour plus d'efficacité dans l'allocation des ressources rares et l'aménagement du territoire, le principe de subsidiarité exige une délégation effective de certaines prérogatives et missions d'État à des autorités décentralisées. Il faut alors choisir un niveau hiérarchique d'exécution des politiques qui minimise les coûts économiques et maximise le bien-être social. Le rôle de l'État est cependant réaffirmé dans le sens de la création d'un environnement politique et légal qui garantit la pérennité des accords locaux autour de la gestion des ressources naturelles. La gestion participative s'inscrit pleinement dans cette logique et, au-delà d'un objectif de plus grande efficacité dans la gestion des ressources naturelles, participe à la réduction du rôle de l'État voulue par les institutions internationales.

1. M. Poffenberger, *Keepers of the Forest : Land Management Alternatives in Southeast Asia*.

L'illusion de la gestion participative

En conditionnant leur aide à la mise en œuvre de projets de gestion participative, les institutions internationales ont simplement modifié les conditions de captation de rentes, sans supprimer ce comportement. L'État continue de capter l'essentiel de la rente. L'objectif des bailleurs de fonds est de réduire le rôle de l'État, mais l'inertie des gouvernements nationaux reflète la protection de leurs intérêts. En mettant en place des projets participatifs sans grande envergure ou sans grands enjeux, les autorités nationales satisfont aux exigences des bailleurs de fonds tout en maintenant la captation de la rente sur les ressources clés. Parallèlement, certaines ONG de conservation de la nature captent l'essentiel des fonds destinés à la protection de la nature, en vertu du principe de gestion participative. Peu de projets d'importance destinés aux populations locales sont finalement mis en œuvre. Et quand ils le sont, ils visent surtout à détourner ces populations des zones naturelles protégées gérées par les ONG et les services techniques de l'État. Contrairement au discours des promoteurs de la gestion participative, celle-ci est essentiellement destinée à conserver la nature pour elle-même, en réduisant les bénéfices réels pour les populations locales, par effet de sanctuarisation.

UNE LOGIQUE DE CONSERVATION QUI N'A PAS ÉVOLUÉ

L'évolution du nombre de zones protégées gérées dans le but de satisfaire de manière durable les utilisateurs est un bon reflet du peu de considération des gouvernements nationaux et de certaines ONG de conservation à l'égard des populations locales. La classification de l'IUCN permet de mesurer l'évolution des types d'aires protégées. Les catégories I à V sont des zones protégées pour elles-mêmes ou à visée récréative pour des populations extérieures à la zone. Seule la catégorie VI représente

des zones gérées dans le but d'obtenir une utilisation durable des services produits par les ressources pour les populations.

**Tableau I – Catégories d'aires protégées
selon la classification de l'IUCN**

Catégorie IUCN	Caractéristiques et objectifs de gestion
Ia	<i>Réserve naturelle intégrale</i> : aire protégée gérée principalement à des fins scientifiques ou de protection des ressources sauvages.
Ib	<i>Zone de nature sauvage</i> : aire protégée gérée principalement à des fins de protection des ressources sauvages.
II	<i>Parc national</i> : aire protégée gérée principalement dans le but de protéger les écosystèmes et à des fins récréatives.
III	<i>Monument naturel</i> : aire protégée gérée principalement dans le but de préserver des éléments naturels spécifiques.
IV	<i>Aire de gestion des habitats ou des espèces</i> : aire protégée gérée principalement à des fins de conservation, avec intervention au niveau de la gestion.
V	<i>Paysage terrestre ou marin protégé</i> : aire protégée gérée principalement dans le but d'assurer la conservation de paysages terrestres ou marins et à des fins récréatives.
VI	<i>Aire protégée de ressources naturelles gérées</i> : aire protégée gérée principalement à des fins d'utilisation durable des écosystèmes naturels.

Le nombre d'aires protégées de catégorie VI au niveau mondial, c'est-à-dire celles qui sont les plus proches d'un régime de gestion participative, a certes augmenté, mais pas plus que les autres. Selon les chiffres fournis par la base de données mondiale des aires protégées, les catégories I à V représentaient environ 4,5 millions de km² au début des années 1980. La catégorie VI représentait à peine un peu plus d'1,5 million de km². En 2005, les catégories I à V représentaient pratiquement 10 millions de km². La catégorie VI a également progressé pour atteindre 3,5 millions de km².

Ainsi pour toutes les catégories, les surfaces ont fait un peu plus que doubler sur cette période.

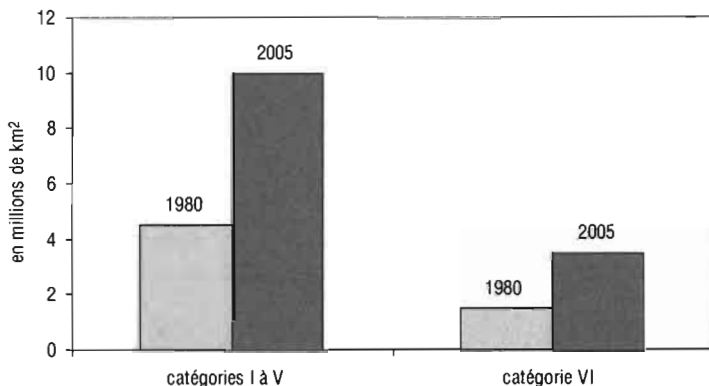


Figure 1 – Évolution des catégories d’aires protégées (d’après les données de l’IUCN).

Ce premier indicateur montre que si, dans les discours, la gestion pour les populations a le vent en poupe, la réalité est tout autre. Les zones protégées en vue d’une gestion pour une utilisation durable restent limitées. En aucun cas, on ne peut affirmer que la logique de conservation s’est modifiée de manière substantielle.

Une analyse plus détaillée sur un pays donné éclaire la réalité de ces zones protégées. Selon la base de données mondiale, Madagascar compte 81 aires protégées, dont 7 de catégorie VI. Pourtant aucune de ces 7 aires n’est cogérée avec les populations locales. Ces zones protégées visent à préserver les ressources pour une utilisation durable, mais aucune utilisation de ces ressources n’est permise aux populations. En échange des sacrifices consentis en se passant de ces ressources, les populations reçoivent une partie des droits d’entrée payés par les touristes venus visiter ces zones. Elles constituent des points d’attraction touristique et

Madagascar est ainsi réputé pour son tourisme de nature. Cette logique est à l'œuvre dans de nombreux pays. Au Chili, par exemple, beaucoup de zones forestières protégées sont adaptées aux visites touristiques (centres d'information, refuges, aires de camping, sentiers balisés pour les excursions...). Tout comme le Brésil qui, avec la forêt de Tijuca (3 972 hectares), est le troisième espace écologique de la planète.

Les retombées pour les populations locales sont cependant très modestes. Des emplois de guide ou de cuisinier dans les lieux d'hébergements se sont développés mais ils ne concernent qu'une très petite partie de la population. A contrario, celle-ci doit consentir des sacrifices en termes d'usages des ressources naturelles, pour des gains rarement équivalents.

Cela ne signifie pas qu'aucune ressource naturelle ne soit réellement cogérée avec les populations locales. Madagascar est souvent considérée comme un véritable laboratoire dans ce domaine. En 2010, 727 contrats de transferts de gestion aux communautés locales étaient recensés, c'est-à-dire que 727 zones ont été définies pour être gérées avec ou par ces communautés. L'ensemble de ces zones représente 1 213 743 hectares. Mais comparées aux 4,5 millions d'hectares d'aires protégées dans ce pays, les zones cogérées ou gérées par les communautés représentent une surface d'à peine 20 % des aires protégées.

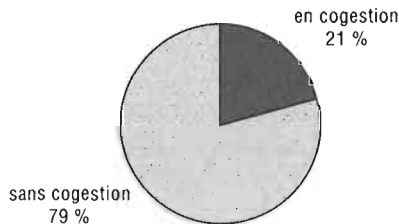


Figure 2 – Pourcentage des zones en cogestion à Madagascar (d'après les données du ministère des Eaux et Forêts malgache).

De plus, les zones en cogestion ou gérées par les communautés locales présentent peu d'intérêt en termes de biodiversité. Ce sont des zones destinées à approvisionner les populations en ressources naturelles, notamment pour le bois de feu ou les plantes médicinales, en leur imposant des contraintes sur leur gestion. Elles permettent d'y fixer la population et d'éviter qu'elles n'empiètent sur les zones protégées sanctuarisées. La logique de conservation a finalement peu évolué. Les populations sont toujours considérées comme des prédateurs sur les ressources qu'il faut écarter à tout prix.

LES POPULATIONS SONT DES MOYENS ET NON DES FINS

En pratique, la gestion participative apparaît comme une illusion. Elle ne vise pas à améliorer la gestion des ressources pour les populations ; c'est un nouvel outil qui sert à les écarter des zones considérées comme sensibles ou prioritaires en termes de conservation. Madagascar est de ce point de vue un bon exemple.

Le Plan d'action environnemental y a débuté en 1990. Sa première phase a consisté en particulier à mettre en place des structures devant permettre de faire avancer la nouvelle politique de gestion des ressources naturelles, principalement ce qui a été appelé l'approche par projets de conservation et de développement intégré. Ces projets ont été utilisés pour renforcer la création de zones tampons ou de sécurité autour des aires protégées en mobilisant les communautés locales. Les zones tampons, rendues accessibles aux populations locales, visaient à les détourner des aires protégées. Les populations recevaient alors des financements directs par le biais d'une partie des droits d'entrée dans les aires protégées et un financement indirect par de petits projets de développement tels que la construction d'infrastructures ou la fourniture de matériel.

La seconde phase de ce Plan a consisté en l'adoption de lois relatives à la gestion des ressources naturelles. La loi 96-025 du 30 septembre 1996 souligne que les communautés locales sont des partenaires de la gestion

des ressources et définit les modalités des contrats de transfert de gestion des ressources naturelles à ces communautés. Cette seconde phase, si elle fournit une reconnaissance légale aux communautés locales, ne modifie en rien la logique proposée dans la première phase. La reconnaissance a pour unique but de favoriser la cogestion des espaces naturels qui serviront de zones tampons avec les aires protégées, aires auxquelles les populations locales ne sont toujours pas associées. Le 14 février 2000, un décret précise la définition des communautés locales de base et les conditions qu'elles doivent remplir pour pouvoir bénéficier d'un transfert de gestion, sans toutefois modifier la logique de conservation fondée sur la sécurisation des aires protégées par le biais de la création des zones tampons.

Le discours omniprésent sur la gestion participative cache la réalité de cette pratique. Elle ne vise pas la gestion durable des ressources par et pour les populations. Elle s'articule avec une conservation pure et simple dans le but de les détourner des aires protégées en leur confiant des parcelles de terres ou de zones côtières sur lesquelles se trouvent des ressources. Le but est de les fixer sur ces zones, afin de les détourner du véritable objectif de conservation que constitue la sanctuarisation des aires protégées et des parcs naturels. Les populations sont devenues un moyen pour améliorer la gestion, mais ne sont jamais considérées comme une fin. Elles servent ainsi de variable d'ajustement pour donner un nouveau souffle à un ordre ancien épuisé.

Madagascar n'est pas un cas isolé, et ce pays ne fait que suivre les recommandations internationales sur la protection des ressources naturelles. La même logique fonctionne dans l'ensemble des pays en développement. Seule diffère la mise en œuvre de ces transferts. En Côte d'Ivoire, par exemple, depuis la fin des années 1970, l'État a tenté, sans succès, d'évacuer par la force les paysans infiltrés dans les forêts de son domaine classé. Dans les années 1990, une politique de cogestion forestière est initiée avec la participation des populations locales, qui devait leur permettre, sous certaines conditions, de poursuivre leur exploitation

agricole dans les forêts classées, dans des espaces dédiés appelés séries agricoles. Contre toute attente, le 7 mars 1997, le conseil des ministres a décidé et ordonné l'apurement immédiat de toutes les forêts classées, afin de répondre aux exigences des bailleurs de fonds finançant le second volet du projet sectoriel forestier. Les séries agricoles ont alors été supprimées¹. En Asie du Sud-Est, les nouvelles politiques et la législation renforçant la gestion forestière par les communautés, plutôt que de sécuriser les droits des communautés dans les forêts de l'État, les ont étroitement restreints aux seuls flux de revenus issus des terres forestières. En même temps, des sommes colossales étaient mobilisées auprès des donateurs pour financer une pléthore de conférences, d'ateliers, de séminaires de formation et de projets de terrain². De nombreux exemples illustrent cette logique, comme la gestion des ressources côtières de Surat Thani en Thaïlande³ et la gestion communautaire des ressources naturelles de Bay Islands au Honduras⁴.

Cette stratégie a été définie en 1990 par l'Unesco qui a proposé des schémas d'aménagement pour la préservation des ressources naturelles sous la forme de zonages. Au cœur on trouve le noyau dur, une zone centrale rigoureusement protégée selon des objectifs de conservation fixés à l'avance. En bordure de cette zone se trouvent plusieurs zones tampons où sont autorisées des activités compatibles avec les objectifs de conservation. Enfin, cet ensemble est entouré d'une zone de transition dans laquelle les populations locales sont incitées à utiliser durablement

-
1. K. Koffi, « Analyse économique de l'aménagement forestier dans une perspective de développement socialement durable en Côte d'Ivoire ».
 2. M. Poffenberger, « People in the forest : community forestry experiences from Southeast Asia ».
 3. L. Kumpa, « Coastal resource management with local participation : case study of Surat Thani, Thaïlande ».
 4. A. F. Seidl, « Community-based natural resource management in the Bay Islands, Honduras ».

les ressources. La logique de conservation vise donc plus à écarter les populations des zones sanctuarisées qu'à gérer les ressources naturelles en commun avec elles et à leur profit.

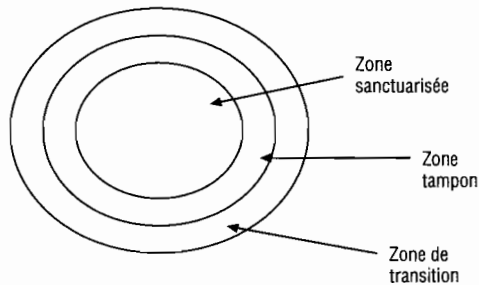


Figure 3 – Logique d'aménagement des ressources naturelles selon l'Unesco.

UNE LOGIQUE DE CAPTATION DE RENTE

Comme nous l'avons souligné, les projets participatifs se sont développés sous l'impulsion des bailleurs de fonds, avec une certaine inertie des autorités nationales. Les projets participatifs ne sont alors engagés que dans la mesure où ils ne perturbent pas la logique de captation de rente pour l'État. Une étude sur huit pays africains (Botswana, Kenya, Mozambique, Namibie, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe), réalisée par F. Nelson et A. Agrawal, indique que la volonté politique de transférer la gestion des ressources à des communautés locales est inversement corrélée à l'échelle de la rente que les autorités politiques peuvent capter¹. La pression des institutions internationales pousse cependant à mettre en place des projets dans la mesure où les autorités centrales arrivent à maintenir un pouvoir discrétionnaire sur le contrôle des ressources.

1. F. Nelson et A. Agrawal, « Patronage or participation ? Community-based natural resource management reform in Sub-Saharan Africa ».

Certes, la captation de rente ne se situe pas seulement au niveau des autorités politiques centrales ; les autres gagnants de cette logique participative sont les ONG. Ce sont elles qui touchent les financements pour la mise en œuvre des projets participatifs et qui appuient les communautés locales dans ces projets. Si nous reprenons le cas de Madagascar, tous les projets participatifs élaborés dans la logique de création d'une zone de sécurité avec les aires protégées sont appuyés par une ONG. Or, il se trouve que ce sont aussi des ONG qui ont la charge d'appuyer la gestion des aires protégées avec les services techniques de l'État. Les ONG de conservation des ressources naturelles n'ont donc pas changé réellement de logique pour la conservation des ressources, mais le développement de la gestion participative leur permet en outre d'accroître leur rente. Les financements qu'elles collectent ne se limitent plus aux aires protégées, mais proviennent aussi de projets de gestion participative qui se situent en dehors des aires protégées.

Les populations locales perçoivent parfois les projets de conservation comme des opportunités leur permettant d'obtenir des compensations. Ces compensations peuvent être assimilées dans certains cas à des subventions de l'État, ce qui contraint finalement celui-ci à solliciter des financements internationaux pour faire face aux coûts engendrés par le fonctionnement des projets. Les projets participatifs peuvent ainsi se développer en dehors de toute volonté de conservation. En revanche, des systèmes d'allégeance et de loyauté se forment autour des projets de conservation des ressources entre les communautés et les autorités locales, permettant d'asseoir le contrôle et la redistribution des ressources. Ainsi, en Afrique du Sud, l'analyse de deux cas indique que la mise en œuvre de projets participatifs pour la conservation des ressources naturelles s'est traduite par l'émergence de nouvelles communautés en lutte pour la captation des gains autour de ces ressources¹. Dans les deux

1. D. A. Fay, « Struggles over resources and community formation at Dwesa-Cwebe, South Africa ».

cas, des systèmes d'allégeance et de loyauté se sont construits envers des représentants de l'État afin d'obtenir le contrôle des ressources. Inversement, une étude de cas sur la réserve forestière de Moribane au Mozambique révèle que la mise en place du projet participatif de gestion des ressources avait pour objet la reprise par le gouvernement du contrôle de la zone aux mains de la guérilla¹. Le projet participatif a ainsi créé de nouvelles allégeances au sein de la population locale en contrepartie de financements.

1. J. Schafer et R. Bell, « The state and community-based resource management. The case of the Moribane forest reserve, Mozambique ».

3

Un déficit de démocratie

Malgré les réserves des gouvernements nationaux, la gestion participative se met en place parce qu'un marché des projets s'est développé. Grâce à ce marché, les gouvernements satisfont les bailleurs de fonds et continuent de percevoir l'aide internationale tout en maintenant leur captation de rente sur les ressources clés des pays. Quant aux ONG, elles accaparent les financements tout en maintenant une logique de conservation fondée sur la sanctuarisation de zones d'où sont exclues les populations – lesquelles perçoivent parfois une redistribution de la rente en échange de leur loyauté.

Dans ce système où les populations locales occupent peu de place et sont instrumentalisées, les projets participatifs constituent un voile qui cache la pérennisation de pratiques d'exclusion et de sanctuarisation. La gestion participative s'appuie sur une conception étroite et fonctionnelle de la communauté, avec une participation réelle des populations extrêmement faible.

UNE CONCEPTION FONCTIONNELLE ET ÉTROITE DES COMMUNAUTÉS LOCALES

En transférant la gestion à une communauté locale, la gestion participative suppose que les institutions locales (au sens des règles, coutumes, habitudes...) sont relativement partagées, ou qu'au moins les populations localement regroupées seront incitées voire contraintes à les suivre de peur des sanctions rendues possibles par leur forte imbrication sur un territoire restreint. De ce fait, la conception des communautés locales repose avant tout sur une territorialisation et la politique passe par le relais des chefferies traditionnelles ou par tout autre système local préalablement identifié. Une telle orientation indique qu'il n'est pas nécessaire que la gouvernance participative corresponde à une véritable gouvernance

démocratique à la base. Il suffit d'établir des relais constituant des autorités locales suffisantes pour la gestion des ressources.

La communauté locale, conçue comme une unité de base, n'a pas besoin de répartir le pouvoir de façon homogène entre ses membres, il suffit que les règles établies s'appliquent à tous de manière suffisamment contraignante. C'est finalement ce postulat qui implique l'efficacité de la gestion participative. Or une telle conception pose de sérieux problèmes.

Premièrement, la communauté n'est pas une donnée objective : on ne peut en effet regrouper tous les individus présentant certaines caractéristiques objectivement perceptibles dans un même ensemble. Comme l'a exposé F. R. Mahieu, la communauté de chaque individu, et non à laquelle appartient chaque individu, est un « construit » en fonction de son âge, de son sexe, de sa situation familiale, de sa religion, de son ethnie et des relations qu'il développe¹. Si l'adhésion à une communauté implique des contraintes, elle laisse aussi la place à des stratégies individuelles. Les contraintes qui pèsent sur l'individu résultent de réalités tangibles telles que les engagements économiques que certains prennent en entrant en relation avec d'autres, mais également d'un monde imaginaire et incertain. Ce monde imaginaire est du domaine de la psychologie ou de la sorcellerie, ce qui, dans bien des cas, implique une incertitude radicale sur les sanctions qui peuvent tomber sur l'individu qui ne se soumettrait pas aux contraintes communautaires. Ces sanctions peuvent être économiques – absence d'assistance en cas de besoin –, psychologiques si les individus craignent de perdre la face, mais aussi physiques avec les maladies imputées à la sorcellerie.

Cependant, et malgré les sanctions possibles, réelles ou imaginaires, certains individus manipulent l'information, trichent sur leur état et tentent de développer des stratégies individuelles au sein de leur communauté. De sorte que chaque individu est contraint, mais développe également des

1. Voir F. R. Mahieu, *Éthique économique. Fondements anthropologiques*.

stratégies qui lui permettent de tirer profit de sa communauté. Admettre qu'au sein d'une communauté les individus puissent manipuler l'information et jouer de leur autonomie pour contourner les normes, suppose aussi d'admettre qu'ils développent des stratégies personnelles et ne se comportent pas comme s'ils étaient tous unis dans un même objectif. La communauté n'est pas une unité, elle est composée de multiples individus aux stratégies parfois différentes. En ce sens, parler de gestion participative cache la réalité du problème puisqu'il s'agit plutôt d'une gestion effectuée à partir de règles communautaires dont certains membres peuvent bénéficier et d'autres pâtir, ce qui a des effets sur son efficacité.

Deuxièmement, il découle de cette vision élargie de la communauté que le capital social n'est pas nécessairement une variable unificatrice. Il fait l'objet de stratégies d'investissement ayant pour objectif l'accumulation de pouvoirs et l'acquisition d'autres formes de capital (économique principalement). Dans une telle optique, l'information devient un facteur central du pouvoir. La gestion participative, qui passe par les règles traditionnelles ou locales, minimise ainsi la démocratie, renforce ou au contraire perturbe les situations de pouvoir au niveau local et dans tous les cas fait l'objet de stratégies et de processus de manipulation et d'utilisation à des fins personnelles.

Le problème est renforcé par le fait que la participation des populations est souvent très limitée. La gestion participative s'apparente à une collusion d'intérêts et de partage du pouvoir entre les services administratifs et techniques de l'État, les personnes qui servent de relais pour les communautés locales et les ONG en charge de l'élaboration, de l'aide technique et du suivi des modalités de gestion des ressources.

UNE IMPLICATION DES POPULATIONS LOCALES GLOBALEMENT FAIBLE

Derrière la notion de gestion participative et la pluralité des projets se cache donc la question de la participation des populations locales. Trois formes de gouvernance participative correspondant à trois niveaux

d'implication dans la mise en œuvre de la politique peuvent ainsi être distinguées : une participation passive, une participation active et une participation responsable¹.

La participation passive est un processus de consultation des populations sur l'état de la situation et, éventuellement, sur les actions à mener. Ce type de participation ne garantit évidemment pas que les opinions émises seront prises en compte dans la décision finale. De plus, elle repose à la fois sur une structure décisionnelle et sur une structure d'information verticales. Les populations locales sont souvent informées par des relais politico-administratifs et coutumiers. Les projets leur sont généralement présentés par les représentants locaux des partis politiques ou par les systèmes de chefferies traditionnelles, qui insistent sur leur caractère bénéfique et sur les risques de sanction en cas de refus. La consultation se résume donc souvent à convaincre les populations du bienfait et de l'intérêt du projet mis en place – ces dernières n'ayant guère intérêt à contester les décisions prises par la hiérarchie socio-politique.

La participation active suppose que des représentants des populations participent à l'élaboration et à l'exécution des projets. La question de la nature de ces représentants et de leur représentativité reste cependant ouverte. Ils sont bien souvent issus de la sphère socio-politique et ne procèdent pas d'une élection au sein de la population pour désigner les porteurs de projets. Si la participation est active dans sa forme, elle ne l'est guère sur le fond.

La participation responsable franchit un degré d'implication supplémentaire, en s'appuyant sur l'autonomie des acteurs locaux qui bénéficient d'un transfert d'autorité dans la gestion des ressources. Les projets sont alors bâtis en partenariat avec le gouvernement et les populations locales,

1. Voir G. Froger, Ph. Méral et V. Herimandimby, « The expansion of participatory governance in the environmental policies of developing countries : the example of Madagascar ».

ou plus exactement leurs représentants. Ce partenariat repose sur une confiance dans les capacités de gestion des communautés, ce qui a pour effet de libérer l'État d'un certain nombre de tâches et suppose une décentralisation suffisamment avancée. De ce point de vue, cette forme de participation paraît nettement supérieure aux autres. Pourtant, elle est loin de reposer sur un processus démocratique : si ce sont des représentants des populations qui gèrent le projet, aucune garantie n'est donnée sur le mode d'attribution de leur pouvoir de représentation.

La mise en œuvre de projets participatifs responsables se heurte assurément à des difficultés liées au très faible niveau d'éducation des populations dans les pays en développement, particulièrement en zones rurales. Il peut alors apparaître légitime, dans une certaine mesure, de passer par des relais traditionnels, sans envisager une démocratie à la base. Cependant, on se dispense ainsi d'ajuster les procédures technocratiques aux aspirations des populations. L'absence de démocratie est certainement un des aspects les plus préoccupants des projets participatifs.

Des projets inappropriés

Du fait de la faible participation des populations, les plans de gestion des ressources sont souvent élaborés par les services étatiques et les représentants des ONG, selon une complexité technocratique de procédures administratives que les populations ne peuvent maîtriser. Les communautés rurales, très souvent analphabètes, sont tardivement sollicitées pour un simple avis consultatif. Cette consultation en reste généralement au stade du recueil des aspirations et des pratiques, par l'intermédiaire de réunions ou d'enquêtes socio-économiques. La démarche participative est souvent extérieure aux populations locales et les aspirations recueillies lors de ces rencontres sont plutôt celles des détenteurs de pouvoir que celles des populations elles-mêmes.

Il en résulte des projets inappropriés, qui sont en décalage avec les pratiques des populations locales, renforcent les inégalités et se révèlent peu efficaces pour la conservation des ressources.

DES PROJETS EN DÉCALAGE AVEC LES PRATIQUES DES POPULATIONS LOCALES

Les projets se construisent sans conception commune des ressources naturelles et de leur rôle, entre agents de l'État, agents des ONG et populations locales. Ainsi, dans le domaine forestier, les pratiques des communautés s'appuient sur des représentations socioculturelles et spatiales du foncier. À cet espace est attaché un ensemble de fonctions symboliques qui gouvernent le rapport aux ressources à travers des croyances spirituelles fondées sur les liens entre les hommes et les êtres surnaturels¹, ce qui est loin des exigences technico-administratives d'aménagement du

1. J.-C. Nguingiri, « La gestion des ressources naturelles dans la réserve de Konkouati ».

territoire, largement inscrites dans une perspective utilitariste (fig. 4 et 5). Ces conceptions antagoniques vouent à l'échec de nombreux projets participatifs.

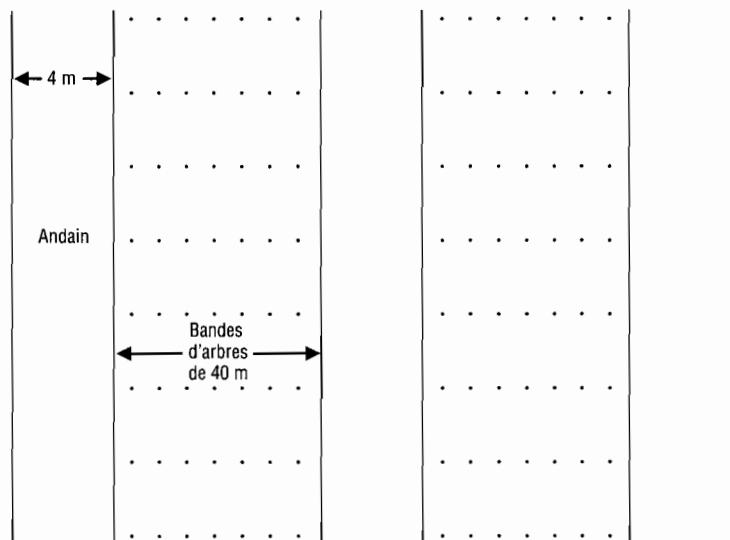


Figure 4 – Structure d'une parcelle agrosylvicole en contrat d'entretien dans la forêt classée de Soungourou (centre de la Côte d'Ivoire).

Les pointillés représentent les rangées d'arbres plantées par bandes de 40 mètres de largeur. Il y a environ vingt-cinq bandes par parcelle, avec les espaces entre deux rangées d'arbres réservés aux cultures vivrières réalisées par les populations locales (cogestion). Les andains sont des espaces non plantés entre deux bandes d'arbres, constitués de souches, de branches d'arbres et d'arbustes et de débris divers de végétation accumulés après abattage et nettoyage des parcelles à la scie ou à la hache.

Source : J.-M. Kouamékan, « Stratégie de gestion forestière durable en Côte d'Ivoire : étude de cas des systèmes agrosylvicoles dans la région du centre-nord », thèse de doctorat, CIRES, Université d'Abidjan, 1996.



Figure 5 – Défrichage d'une parcelle du centre ouest de la Côte d'Ivoire.

Source : J.-M. Kouamékan.

L'écart entre les représentations est parfois si fort que les projets participatifs ne sont finalement pas acceptés par les populations. Au Kenya, les agriculteurs ne se reconnaissent pas dans les nouvelles lois régissant l'usage des ressources naturelles et continuent à prélever des produits forestiers¹. Des constats similaires sont dressés dans la mise en œuvre de projets au Cameroun, au Gabon et au Congo², ainsi qu'en Côte d'Ivoire³.

1. Voir M. Poissonnet, V. Brudo et M. Dosso, « La forêt protégée de Kakamega (Ouest Kenya) entre deux futurs immédiats : destruction annoncée ou gestion ? ».

2. V. Joiris Daou, « La nature des uns et la nature des autres : mythe et réalité du monde rural face aux aires protégées d'Afrique centrale ».

3. Voir K. J.-M. Koffi, « Analyse économique de l'aménagement forestier dans une perspective de développement socialement durable en Côte d'Ivoire ».

DES PROJETS QUI RENFORCENT LES INÉGALITÉS SOCIALES

Quand les communautés locales sont consultées et impliquées, les projets participatifs s'appuient généralement sur les autorités traditionnelles, car elles constituent un relais indispensable pour la construction de systèmes de loyauté avec les élus locaux. Mais c'est un facteur qui limite l'opérationnalisation de la gestion participative. La hiérarchisation verticale du pouvoir au sein des communautés ne donne pas le même poids à tous ses membres dans la prise de décision, pourtant qualifiée de collective. Ainsi, lors des réunions, la parole n'est pas toujours libre du fait de la structuration hiérarchique des communautés rurales, très souvent d'ordre gérontocratique. Les enjeux locaux de pouvoir qui structurent ces réunions n'autorisent pas la liberté d'expression et éloignent certaines franges de populations locales du cœur de la gestion participative. De nombreuses études le montrent : dans le cas de la réserve « Forêt des pins » en Haïti, par exemple, les jeunes sont systématiquement écartés des projets de gestion participative des zones forestières, alors qu'ils seraient paradoxalement les plus enclins à y participer¹. En Inde, les villageois de castes supérieures s'approprient les ressources communes pour leur bénéfice personnel au détriment des plus pauvres, ce qui conduit à une perte de confiance au sein de la communauté, avec des effets généralement néfastes sur la gestion des ressources en question. Le même type de conflit est également décrit au Sénégal². Les projets participatifs renforcent alors les inégalités.

DES PROJETS QUI PARTICIPENT À LA DESTRUCTION DES RESSOURCES NATURELLES

Le mauvais calibrage de ces projets influence de facto la gestion des ressources au moins de deux manières. Tout d'abord, en négligeant les

1. Voir F. Dolisca et alii, « Factors influencing farmers' participation in forestry management programs : a case study from Haiti ».

2. J. C. Ribot, « From exclusion to participation : turning Senegal's forestry policy around ? ».

stratégies de pouvoir individuelles au sein des communautés, ces projets ne prennent pas en compte un risque de sur-utilisation des ressources à des fins de démonstration de pouvoir. Ensuite, en renforçant les inégalités et les exclusions, ils peuvent provoquer représailles et désobéissance de la part de certaines catégories de populations. Deux exemples malgaches illustrent cette réalité.

À Madagascar, le pouvoir local en milieu rural est bâti sur des structures complexes et hétérogènes. Il en résulte plusieurs types de rapports de force dont les répercussions se font sentir sur la gestion des ressources comme les forêts, les pâturages et l'eau¹. Concernant la gestion de l'eau, E. Fauroux souligne que les populations locales ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la mise en place d'un canal commun d'irrigation. Les familles issues de différents lignages préfèrent creuser chacune son propre canal, marque de pouvoir symbolique au sein de la communauté. On assiste alors à la multiplication de petits canaux d'irrigation précaires juxtaposés, qui augmentent les pertes, plutôt qu'à la mise en place d'un canal unique pour l'ensemble de la communauté. La création de ces canaux est validée par la communauté des usagers pour éviter les conflits entre lignages. On voit par là quelles répercussions peuvent avoir sur les modes de gestion des ressources les aspects symboliques du pouvoir au sein d'un territoire très restreint.

Les stratégies de pouvoir et d'accaparement des ressources par certains individus supposent l'exclusion d'une autre partie de la communauté – ce qui peut provoquer d'importants dégâts. Par exemple, le classement d'une zone de forêt, qui conduit à des restrictions fortes, prive une partie de la population de certains usages. Si ces usages – tel le ramassage du bois pour le chauffage ou la cuisine – sont indispensables, les transgressions vont devenir la règle et le projet de gestion participative ne sera pas

1. E. Fauroux, « Structures microlocales du pouvoir et gouvernance dans les villages de l'Ouest malgache ».

efficace. En revanche, en prenant appui sur la communauté, la politique de gestion renforce les pouvoirs des autorités coutumières, ce qui peut en contrepartie accentuer les conflits avec les individus transgressant les règles. Une étude menée sur la gestion participative des forêts malgaches a ainsi montré que des usagers exclus de l'accès aux ressources ou défavorisés dans l'utilisation de celles-ci peuvent adopter des comportements de représailles et causer des feux de forêts volontaires¹.

1. H. Andriananja, « Institutions locales et gouvernance des ressources naturelles. Le cas de la gestion contractualisée de la station forestière de Manjakatempo ».

Quelles perspectives ?

Alors que la gestion participative a pour objectif de procurer une délégation de pouvoir de gestion aux communautés locales, ce sont les organismes nationaux et internationaux qui, en pratique, se retrouvent au centre du système ; et à la périphérie, les populations locales qui suivent leurs directives, relayées par les chefferies traditionnelles. La logique de captation de rente, qui s'est insinuée à travers les programmes de gestion participative imposés par les institutions internationales, l'a emporté sur la volonté de prendre sérieusement en compte ces populations. Trois orientations majeures permettraient de sortir de cette impasse.

SORTIR DU NÉOCOLONIALISME ÉCOLOGIQUE

Il conviendrait en premier lieu de sortir du néocolonialisme écologique dicté par les pays du Nord. La conservation des ressources naturelles est surtout visée par ces pays et par les bailleurs de fonds, qui l'imposent aux pays en développement en échange de l'aide qu'ils leur apportent. Mais la conservation des ressources ne bénéficie pas aux populations locales, qu'elles y participent ou non. C. Turnbull a magistralement décrit, en étudiant le cas des Iks, comment la logique de conservation pouvait même conduire à l'anéantissement des populations. Les Iks, population de chasseurs nomades, au nombre de 2 000 au début des années 1960, vivaient dans le nord de l'Ouganda sur une portion de territoire montagneux à la frontière du Kenya¹. En 1962, leur zone de chasse devient un parc national (le parc national de la vallée de Kidepo) et il leur est désormais interdit d'y chasser. Comme ils considéraient leur territoire comme un site sacré et refusaient de le quitter, ils ont dépéri progressivement, jusqu'à disparaître.

1. Voir C. Turnbull, *Les Iks. Survivre par la cruauté, Nord-Ouganda*.

Autour du lac Tchad, une tragédie analogue se déroule actuellement. Le gouvernement a décidé de protéger les ressources halieutiques du lac, surexploitées par les populations locales. Mais plutôt que de les sensibiliser au problème et d'œuvrer avec elles à sa solution, il s'est mis à les sanctionner, sans qu'elles puissent comprendre pourquoi. Leur niveau de vie s'est considérablement dégradé depuis la mise en place de cette politique de préservation et elles se retrouvent devant l'alternative suivante : migrer ou dépérir sur place. Loin d'une gestion participative efficace, ces exemples montrent que la conservation des ressources naturelles a parfois plus d'importance aux yeux des institutions que la vie des populations elles-mêmes.

Or la gestion participative devrait avoir pour objectif de changer radicalement une telle vision de la conservation, ce qui n'est jusqu'à présent pas le cas. La logique de conservation n'a pas évolué et les principaux bénéficiaires en demeurent les ONG concernées.

PENSER LA CONSERVATION COMME UN OUTIL DE DÉVELOPPEMENT

Il faudrait donc penser la conservation des ressources naturelles comme un outil de développement et non comme un objectif en soi. Un tel changement suppose deux préalables : que des projets participatifs soient mis en œuvre seulement s'ils ne se réalisent pas au détriment du niveau de vie des populations ; et que la conservation des ressources s'appuie sur un projet de développement économique et social. Pour l'instant, les projets participatifs ont un horizon de financement à cinq ans, parfois renouvelable une fois. Si les financements s'arrêtent, les projets déclinent à leur tour. Pourtant, l'étude d'un ensemble de projets de conservation des ressources à Madagascar a montré que les projets les plus efficaces en matière de soutenabilité sont aussi ceux qui ont su créer des activités et des filières garantissant des revenus réguliers et pérennes aux populations¹, et les

1. Voir T. M. Randrianalijaona, « Gestion communautaire des ressources naturelles et développement durable ».

dégageant des contraintes de financements extérieurs. La conservation des ressources naturelles ne prendra de sens que lorsque les populations pourront en tirer un bénéfice suffisant pour améliorer leur niveau de vie.

FACILITER LA CRÉATION D'UNE CULTURE COMMUNE

Pour mettre en œuvre une gestion participative des ressources naturelles qui prenne en compte les aspirations des populations, tout en les sensibilisant aux questions de préservation, il importe plus que tout de créer une culture commune autour des ressources et de leur usage.

L'idée d'une culture commune suppose un partage des représentations en matière d'usages et de gestion des ressources. Il faut amener progressivement les usagers et les intervenants à se connaître, à échanger et à partager leurs points de vue et leurs arguments, pour construire une vision commune du problème et élaborer une solution acceptée par tous car mutuellement bénéfique. D'aucuns ont souligné le rôle majeur de l'apprentissage collectif à travers les interactions sociales, notamment dans la gestion de l'eau de pluie ou des rivières¹.

Un tel programme repose sur l'existence d'interactions non hiérarchisées, fondées sur le partage et la capitalisation des savoirs ; ce qui implique la mise en place d'outils pour améliorer les processus communs d'apprentissage et de collaboration, et pour mettre en évidence les leçons tirées des résultats négatifs de politiques et de pratiques antérieures. C. Pahl-Wostl a identifié plusieurs facteurs critiques qui facilitent la création d'une culture commune : une perception partagée du problème par les différents acteurs, la création d'une confiance qui agit sur la capacité d'autoréflexion, la reconnaissance par tous les acteurs d'une dépendance mutuelle et donc d'interactions, une réflexion commune sur les hypothèses concernant les

1. Voir C. Pahl-Wostl, « The importance of social learning in restoring the multifunctionality of rivers and floodplains ».

modalités de gestion des ressources et, pour finir, l'engagement dans un processus d'apprentissage et de décision collectifs.

Un tel processus ne peut s'élaborer que sous deux conditions. D'abord, la préexistence d'un cadre apaisé de collaboration sociale, qui semble encore à construire dans la pratique de la gestion des ressources naturelles. Tant qu'un tel cadre ne sera pas construit, la gestion participative se limitera à des formes plus ou moins marquées d'adhésion aux projets, lesquelles sont loin d'une véritable appropriation. Les modes actuels d'implémentation des projets, à temporalité réduite et soumis à l'observance de conditions strictes, ne permettent pas de prendre en compte la dimension profondément humaine de la gestion des ressources naturelles. Ensuite, il faut dépasser le seul objectif de la conservation d'une ressource pour elle-même, et il faut viser la mise en place d'un système de connaissances où chaque contributeur est aussi le bénéficiaire du résultat collectif. Ce qui suppose de passer des projets de court terme à un temps long où les dimensions humaine et sociale priment sur l'objectif de conservation. Ainsi, les premières expériences de redéfinition de la gestion participative à partir de processus d'apprentissage collectif sont plutôt encourageantes. Dans le sud-est du Brésil, la gestion du bassin de la rivière Paraíba do Sul en constitue un bon exemple¹.

Certes, la démarche participative reconnaît la légitimité des populations locales à participer efficacement à la gestion durable des ressources naturelles, afin qu'elles puissent en tirer profit. Mais elle ne peut faire l'économie de la plénitude du temps nécessaire à la construction d'une culture commune à toutes les parties prenantes.

1. L. M. Kumler et M. C. Lemos, « Managing waters of the Paraíba do Sul River Basin, Brazil : a case study in institutional change and social learning ».

Bibliographie

- AMYOT, Jacques, « Forest land for people : a forestry village project in northeast Thailand », 1988, vol. 40, p. 30-41.
- ANDRIANANJA, Heriniaina, « Institutions locales et gouvernance des ressources naturelles. Le cas de la gestion contractualisée de la station forestière de Manjakatempo », in Jérôme Ballet et Katia Radja (éd.), *Le Capital social en action. Territoires et transferts*, Paris, L'Harmattan, 2005, p. 113-130.
- BALAND, Jean-Marie et PLATTEAU, Jean-Philippe, *Halting Degradation of Natural Resource. Is there a Role for Rural Communities ?*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- BIED-CHARRETON, Marc, et alii, « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux », *Mondes en développement*, 2006, vol. 34, n° 135/3, p. 39-62.
- DOLISCA, Frito, et alii, « Factors influencing farmers' participation in forestry management programs : a case study from Haiti », *Forest Ecology and Management*, 2006, n° 236, p. 324-331.
- FAUROUX, Emmanuel, « Structures microlocales du pouvoir et gouvernance dans les villages de l'Ouest malgache », *Cahiers du C3EDM, La Gouvernance locale à Madagascar. Représentation, modélisation, participation*, 2003, p. 2-18.
- FAY, Derick A., « Struggles over resources and community formation at Dwesa-Cwebe, South Africa », *International Journal of Biodiversity, Science and Management*, 2007, vol. 3, n° 2, p. 88-101.
- FOX, Jefferson, « Understanding a dynamic landscape : land use, land cover, and resource tenure in Northeastern Cambodia », in Stephen Walsh et Kelley Crews-Meyer (éd.), *Linking People, Place, and Policy : A GIS Science Approach*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2002, p. 113-130.
- FROGER, Géraldine, MÉRAL, Philippe et HERIMANDIMBY, Vanhinala, « The expansion of participatory governance in the environmental policies of developing

- countries : the example of Madagascar », *International Journal of Sustainable Development*, 2004, vol. 7, n° 2, p. 164-184.
- GRIMBLE, R. J. et alii, « Groundwater resource degradation : a framework for analysis, with examples from China and Palestine », in P. Howsam et R. C. Carter (éd.), *Water Policy : Allocation and Management in Practice*, Londres, E & FN Spon, 1996, p. 97-105.
- IVES, Jack D. et MESSERLI, Bruno, *The Himalayan Dilemma : Reconciling Development and Conservation*, Londres et New York, Routledge et United Nations University, 1989.
- JOIRIS, Daou V., « La nature des uns et la nature des autres : mythe et réalité du monde rural face aux aires protégées d'Afrique centrale », *Civilisations*, 1997, vol. 44, n° 1-2, p. 95-103.
- KARSENTY, Alain et FOURNIER, Prudence, « États "défaillants" : le secteur forestier en Afrique centrale », *Mondes en développement*, 2008, n° 143/3, p. 43-56.
- KOFFI, Kouamékan Jean-Marcel, « Analyse économique de l'aménagement forestier dans une perspective de développement socialement durable en Côte d'Ivoire », thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université de Montpellier I, 2005.
- KUMLER, Lori M. et LEMOS, Maria Carmen, « Managing waters of the Paraíba do Sul River Basin, Brazil : a case study in institutional change and social learning », *Ecology & Society*, 2008, vol. 13, n° 2, art. 22, <http://www.ecologyandsociety.org/vol13/iss2/art22>.
- KUMPA, Ladawan, *Coastal Resource Management with Local Participation : Case Study of Surat Thani, Thailand*, The World Bank/WBI's CBNRM Initiative, Washington DC, 29 janvier, 1998.
- MAHIEU, François-Régis, *Éthique économique. Fondements anthropologiques*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- NELSON, Fred et AGRAWAL, Arun, « Patronage or participation ? Community-based natural resource management reform in Sub-Saharan Africa », *Development and Change*, 2008, vol. 39, n° 4, p. 557-585.

- NGUINGUIRI, Jean-Claude, *La Gestion des ressources naturelles dans la réserve de Conkouati*, Rapport de consultation, Pointe-Noire, Projet Conkouati, UICN/GEF, 1996.
- OSTROM, Elinor, *The Political Economy of Institutions and Decisions : Governing the Commons*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PAHL-WOSTL, Claudia, « The importance of social learning in restoring the multi-functionality of rivers and floodplains », *Ecology & Society*, 2006, vol. 11, n° 1, art. 10, <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art10>.
- POFFENBERGER, Mark, « People in the forest : community forestry experiences from Southeast Asia », *International Journal of Environment and Sustainable Development*, 2006, vol. 5, n° 1, p. 57-69.
- , *Keepers of the Forest : Land Management Alternatives in Southeast Asia*, Bloomfield, Connecticut, Kumarian Press, 1990.
- POISSONNET, Mikaël, BRUDO, Vincent et DOSSO, Mireille, « La forêt protégée de Kakamega (Ouest Kenya) entre deux futurs immédiats : destruction annoncée ou gestion ? », *Cahiers agricultures*, 2006, vol. 15, n° 5, p. 409-415.
- RANDRIANALJAONA, T. Mahefasoa, « Gestion communautaire des ressources naturelles et développement durable », thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université d'Antananarivo, Madagascar, 2008.
- RIBOT, Jesse C., « From exclusion to participation : turning Senegal's forestry policy around ? », *World Development*, 1995, vol. 23, n° 9, p. 1587-1599.
- SCHAFER, Jessica et BELL, Richard, « The state and community-based resource management. The case of the Moribane Forest Reserve, Mozambique », *Journal of Southern African Studies*, 2002, vol. 28, n° 2, p. 401-420.
- SEIDL, Andrew F., *Community-based Natural Resource Management in the Bay Islands, Honduras*, The World Bank/WBI's CBNRM Initiative, Washington DC, 7 février 1998.
- TURNBULL, Colin, *Mountain People*, New York, Simon & Suchster, 1972.


Photos de couverture :
première © Istockphoto, John Gyovai
quatrième © Aurélie Carimentrand, DR

Conception graphique de la couverture © guerillagrafik

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie France Quercy
N° d'impression : 10679A
Dépôt légal : mai 2011





La gestion participative des ressources naturelles a été imposée aux pays en développement par les bailleurs de fonds internationaux dans les années 1990. Cette nouvelle modalité de gestion des ressources se construit en théorie avec l'appui des populations locales pour leur propre bénéfice. Dans la réalité, elle tend plutôt à s'imposer à elles. Elle les détourne de l'accès à des ressources sanctuarisées. Elle favorise globalement la captation de rente par l'État et certaines ONG de conservation. Les projets de gestion participative se révèlent alors souvent inadaptés pour les populations. Ils renforcent les inégalités sociales au niveau local et ne parviennent pas à réduire de manière substantielle la dégradation des ressources naturelles. Un tel constat plaide donc pour une reconfiguration de cette gestion sur la base d'une véritable démocratie participative et pour le développement de processus longs permettant un véritable apprentissage collectif.



7 €
ISBN 978-2-7288-0461-0



9 782728 804610