

L'écotourisme est-il un mode durable de valorisation des ressources naturelles ? Une comparaison Namibie-Madagascar

Renaud LAPEYRE ¹
Djohary ANDRIANAMBININA ²
Denis REQUIER-DESJARDINS ³
Philippe MÉRAL ⁴

INTRODUCTION

Les populations rurales, souvent pauvres et isolées, sont très dépendantes pour leur survie des écosystèmes dans lesquelles elles vivent. Même si les liens entre pauvreté et dégradations environnementales sont ambivalents et ne donnent lieu à aucune causalité claire, ainsi que l'indique un récent rapport de la Banque mondiale ⁵, la relation des communautés rurales à leurs ressources naturelles est néanmoins vitale. Ainsi, pour répondre au complexe défi de la lutte simultanée contre la pauvreté et la dégradation de la nature, il apparaît essentiel de trouver les arrangements institutionnels adéquats permettant de rendre plus soutenable l'usage des ressources.

Sous l'impulsion des institutions et bailleurs internationaux, de nombreux pays africains embrassent le nouveau paradigme du développement durable

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

2. Institut de recherche pour le développement (IRD), Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED).

3. Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse, Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED).

4. Institut de recherche pour le développement (IRD), Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement (C3ED).

5. « La relation entre les forêts et la pauvreté ne peut faire l'objet de simples généralisations. Affirmer que la pauvreté cause le déboisement, ou inversement, ne permet pas d'établir des bases propices à une bonne compréhension des problèmes » (Chomitz, 2007, p. 18). On peut généraliser ce raisonnement aux autres écosystèmes que la forêt.

et, dans ce contexte, l'écotourisme, considéré comme solidaire et responsable, mais en même temps une des composantes du secteur touristique, premier secteur mondial en croissance, est vu comme un nouveau mode d'utilisation durable des écosystèmes en Afrique.

Après des années de programmes de promotion de projets écotouristiques communautaires, à petite échelle locale, nous assistons à une récente inflexion, certes partielle⁶, des programmes de développement et conservation vers des politiques sectorielles du tourisme. Ainsi, on reconnaît les interactions entre le développement local des projets et une filière maintenant globalisée et très fortement compétitive. Par la promotion du secteur et des marchés touristiques nationaux, les institutions et agences internationales visent à développer les exportations, à attirer les devises étrangères mais aussi à réduire la pauvreté, en particulier rurale. Ainsi, les réformes des marchés et les politiques sectorielles sont promues suivant l'approche idéalisée du MMW4P⁷, prônée par de nombreuses institutions dans divers secteurs économiques, dont le tourisme.

Une problématique se pose désormais : comment les deux approches vont-elles s'articuler ? Comment faire en sorte que l'esprit avec lequel était promu l'écotourisme, notamment communautaire, soit maintenu alors que la politique sectorielle vise essentiellement à promouvoir les investissements privés et le fonctionnement libre des marchés⁸ ? Quelle est l'efficacité de ces politiques sectorielles en termes de pauvreté ? Quelle place reste-t-il finalement aujourd'hui pour un écotourisme dans la filière globalisée ?

Face à une « filière globale » dominée par des acteurs, tels que les tour-opérateurs, qui sont très éloignés des zones concernées, il nous faut appréhender les marges de manœuvre pour les politiques nationales et les dynamiques locales souhaitées afin de proposer des pistes de réflexion. Quelles sont les pistes permettant d'inscrire cet écotourisme dans la filière globalisée ? L'écotourisme n'est-il qu'un élément d'une logique de qualification et de différenciation du produit touristique développée dans le cadre d'une filière globale pour constituer un marché de niche, ou est-ce un réel moyen de développement local et soutenable ?

6. En effet, les deux approches de programmes (structures communautaires locales d'une part, insertion dans la filière d'autre part) continuent à cohabiter.

7. Making Markets Work for the Poor. Voir les rapports du ComMark Trust pour l'Afrique du Sud : <http://www.com-mark.org/Downloads/ResearchAndLearning/accelerating%20shared%20growth.pdf>.

8. Ainsi, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT) stipule dans le préambule du Code mondial d'éthique du tourisme (21 décembre 2001) : « Persuadés que l'industrie touristique mondiale, dans son ensemble, a beaucoup à gagner à se mouvoir dans un environnement favorisant l'économie de marché, l'entreprise privée et la liberté de commerce [...] nous marquons notre volonté de promouvoir un ordre touristique mondial équitable, responsable et durable, au bénéfice partagé de tous les secteurs de la société, dans un contexte d'économie internationale ouverte et libéralisée. »

Dans cet article, nous tenterons de répondre à ces différentes questions et évaluerons la réalité des vertus supposées (par les institutions qui promeuvent des politiques sectorielles) du secteur touristique. Nous suivrons pour cela une approche comparative⁹ entre la Namibie et Madagascar, sans pour autant négliger la dimension globale. En effet, on peut opposer à une régulation nationale de l'écotourisme lié aux politiques de conservation et de développement durable, une régulation de filière. Nous souhaitons ainsi analyser l'évolution des modes d'intervention des bailleurs et établir la difficile insertion des projets écotouristiques locaux et nationaux dans ce nouveau contexte globalisé. Nous proposons aussi un bilan plutôt mitigé des impacts promis de la promotion du secteur.

Dans un premier temps, nous analyserons le paradigme développé par les institutions internationales et bailleurs (ONG, agences, etc.) de la lutte contre la pauvreté, du développement durable et de la conservation (communautaire). En présentant les contextes socio-économiques namibiens et malgaches, nous verrons la place du secteur du tourisme dans cette stratégie de développement durable au Sud. Puis nous analyserons les éléments institutionnels, tant au niveau local, national et global, expliquant le développement de l'écotourisme, son insertion dans la filière globale et ses retombées en termes de lutte contre la pauvreté. Nous évaluerons ensuite les différents impacts locaux et nationaux de l'écotourisme à Madagascar et en Namibie.

PAUVRETÉ, CONSERVATION ET TOURISME : NOUVEAUX PARADIGMES ?

La protection de la biodiversité comme un remède à la pauvreté ?

Face à la pauvreté rurale, à l'accroissement des inégalités économiques et sociales et aux dégradations naturelles dans les pays en développement – en particulier en Afrique –, les institutions internationales, les ONG, les agences de coopération et les États se mobilisent. Les acteurs du développement embrassent ainsi peu à peu le paradigme de la valorisation de la biodiversité, qui propose simultanément la réduction de la pauvreté et la préservation des ressources. Le constat de départ paraît assez simple : les pays

9. Cette comparaison est rendue possible par le nombre de recherches menées au sein du C3ED sur ce thème dans les zones concernées.

les plus pauvres économiquement recèlent souvent un important capital naturel dont ils sont dépendants et qui peut être utilisé comme levier de développement. Selon le rapport du World Resources Institute (« World Resources 2005 – The Wealth of the Poor: Managing ecosystems to fight poverty », cité dans Giraud et Loyer, 2006), au plan mondial, 1,6 milliard de personnes dépendraient de revenus issus de ressources naturelles. De plus, près des deux tiers des revenus des pauvres en zone rurale seraient directement liés à de l'agriculture de subsistance, des produits de la chasse ou de la collecte de ressources naturelles diverses. Prenant l'exemple de la Namibie et de Madagascar (*cf.* figure 1), nous notons deux éléments :

- **l'importance commune du capital naturel**
Dans ces deux pays, qui peut être un levier de développement,
- **les différences dans la composition de capital**
Alors que les terres agricoles, les terres d'élevage et en moindre mesure les ressources ligneuses constituent l'élément naturel central à Madagascar, les ressources non ligneuses (fauniques surtout mais aussi collecte), les terres d'élevage et les aires protégées constituent la première richesse namibienne. Dans ce contexte, des ressources différentes doivent mener à des stratégies différenciées de valorisation.

Prenant en compte ces richesses naturelles, facteur de développement, Madagascar et la Namibie font de la préservation de la biodiversité et de son utilisation durable une priorité nationale. À Madagascar, la Charte environnementale est signée (1990) et le plan d'action environnemental, décliné en trois programmes environnementaux, prévus pour une période de 15 ans (PE I, II et III), est mis en place. Remplaçant le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP¹⁰, Banque mondiale), le MAP (Madagascar Action Plan) énonce l'importance de la lutte contre la pauvreté et le rôle primordial des ressources naturelles. En Namibie, la Constitution de 1990, dans son article 95, ainsi que le document *Vision 2030* érige le développement durable au rang d'obligation pour l'État. Plus précisément, le troisième plan quinquennal¹¹ courant de 2007 à 2012 stipule qu'« une croissance soutenue est fortement dépendante d'une gestion avisée des ressources naturelles. Le capital naturel renouvelable doit être préservé dans sa quantité et sa qualité »¹².

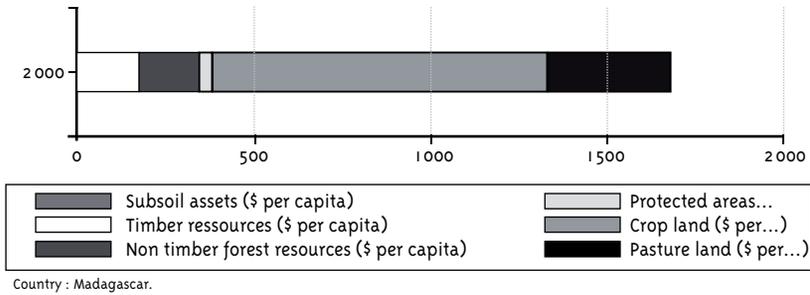
10. Comme les autres pays en développement appuyés par la Banque mondiale, Madagascar a élaboré son Document stratégique pour la réduction de la pauvreté (DSRP) au mois de novembre 2000, afin de bénéficier de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (IPPTE) avec une réduction du service de la dette de l'ordre de 50 millions de US dollars par an.

11. National Development Plan – NDP3.

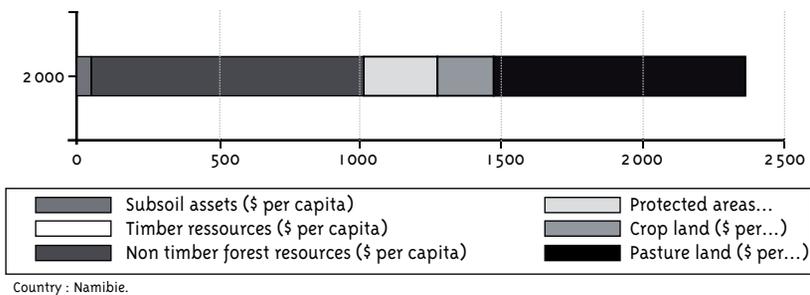
12. NPC, 2007, p. 31-32, notre traduction.

Figure 1 – Valeur et structure du capital naturel

a - Ressources naturelles évaluées par personne (en US dollars) : Madagascar



b – Ressources naturelles évaluées par personne (en US dollars) : la Namibie



Source : Banque mondiale (www.worldbank.org/environment/data).

Un nouveau mode de développement : l'écotourisme ?

Dans ce contexte, le tourisme, en particulier sa déclinaison écotouristique est perçue comme une activité qui se base sur les avantages comparatifs des PVD (leur richesse en capital naturel), génère des revenus pour les communautés locales et les incite à conserver ce capital. Dans ce paradigme, grâce au tourisme, la biodiversité se prend en charge (*biodiversity PAYS for itself*). Au niveau macro-économique, le secteur accroît le niveau des exportations et permet l'entrée de devises. Dans un contexte international de recherche de stabilité économique et financière (prônée par la Banque mondiale et le FMI dans les pays en développement), ces apports sont essentiels. Au niveau local, l'activité touristique est intensive en facteur travail et peut lutter contre le chômage dans les zones rurales, ralentir les phénomènes de migration et d'exode rural et réduire la pression sur les ressources naturelles. Justifiant ainsi la promotion des politiques sectorielles du tourisme, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT, 2004, p. 21) indique que « le tourisme peut bénéficier directement ou indirectement aux pauvres des sept façons suivantes :

1. Embauche de personnes pauvres par des entreprises touristiques.
2. Fourniture de biens et de services à des entreprises touristiques par des pauvres ou par des entreprises employant des pauvres.
3. Ventes directes de biens et de services aux visiteurs par des pauvres (économie informelle).
4. Création et gestion d'entreprises touristiques par des pauvres : petites, moyennes ou micro-entreprises, ou entreprises communautaires (économie formelle).
5. Taxe ou impôt sur les revenus ou sur les bénéfices tirés du tourisme, dont le produit bénéficie aux pauvres.
6. Dons et aide volontaire d'entreprises touristiques et de touristes.
7. Investissements d'infrastructure stimulés par le tourisme et dont les pauvres peuvent aussi bénéficier là où ils vivent, soit directement, soit à travers d'autres activités que ces infrastructures favorisent. »

Embrassant cette idée, que partage l'ensemble des bailleurs, ONG et institutions internationales, les PVD intègrent le secteur touristique comme mode privilégié de développement. À Madagascar, le MAP pour la période 2007-2012 (*cf.* engagement 6) entend *promouvoir et développer intensivement le secteur du tourisme*. Les recettes générées par le secteur du tourisme doivent passer de 184 en 2005 à 577 millions de dollars en 2012. Le nombre d'emplois créés dans le secteur doit passer de 21 167 en 2005 à 40 100 en 2012. Enfin, le nombre de touristes visitant Madagascar doit atteindre 500 000 en 2012. Les bailleurs, comme l'Agence française de développement (AFD), appuient la promotion de l'écotourisme malgache, qu'ils envisagent comme une action de promotion des exportations¹³ (exemple : la brochure pour l'Office national du tourisme malgache).

En Namibie, pour la même période 2007-2012, le NDP3 considère le tourisme comme « l'un des secteurs de croissance les plus prometteurs en Namibie ». Dans ce contexte, « la priorité pour le développement du tourisme [est placée] sur l'écotourisme (qui se base sur la faune, les déserts et les parcs nationaux) car ce sous-secteur attire des touristes internationaux et ainsi rapporte des devises »¹⁴.

Au total, les politiques de développement rural dans des pays en développement comme Madagascar et la Namibie se tournent désormais vers la promotion du secteur du tourisme. Derrière les retombées macro-économi-

13. Le Plan de renforcement des capacités commerciales (PRCC), en cofinancement avec le programme BAMEX (Business and Market Expansion), financé par l'USAid, développe des outils de promotion des exportations, en particulier l'écotourisme.

14. NPC, 2007, p. 32.

ques, les bonnes conditions de travail, les partenariats commerciaux équitables entre le secteur du tourisme et les investisseurs et communautés des pays d'accueil, le retour d'une juste part des bénéfices aux acteurs locaux, utilisation durable et contribution active à la conservation des ressources sont autant de vertus supposées de ces politiques sectorielles. Cependant, comme le montrent les cas de Madagascar et de la Namibie évoqués ci-dessus, le marché visé est celui des touristes internationaux, principalement originaires des pays du Nord et donc impliquant l'ensemble des acteurs d'une filière globalisée. Dans ces conditions, on peut poser la question suivante : ces options promeuvent-elles vraiment l'écotourisme¹⁵ ? Ou bien constituent-elles au contraire les modalités d'une simple extension d'une filière globale dominée par le tourisme de masse ? Avant de voir les conditions d'un réel développement de l'écotourisme dans ce contexte et les résultats observés dans nos deux cas, nous présentons ces deux terrains.

Madagascar et la Namibie : des contextes différenciés mais une même pauvreté rurale

Madagascar et la Namibie connaissent des contextes économiques et sociaux qui déterminent les conditions de succès et les résultats de l'écotourisme dans chacun de ces deux contextes. Nous voyons ainsi (*cf.* tableau 1) que la Namibie et Madagascar sont deux pays fortement ruraux qui connaissent des niveaux de vie, calculés selon l'IDH, tous deux très faibles, surtout en milieu rural. Ainsi, dans les deux régions, la problématique de développement doit se focaliser sur la réduction de la pauvreté rurale. Ceci justifie l'introduction du capital naturel et de la biodiversité dans les politiques de développement des deux pays et en particulier la promotion du secteur du tourisme avec son rôle économique non négligeable (*cf.* tableau 1). Cependant, les différences socio-économiques constatées appellent des politiques de développement différenciées et adaptées. Ainsi, malgré un revenu par habitant qui la classe dans la catégorie intermédiaire, la Namibie connaît des inégalités colossales¹⁶ qui structurent le modèle économique et foncier et se retrouvent à l'identique dans le secteur touristique : malgré un secteur touristique bien structuré et prospère, il est contrôlé par une élite (blanche) et ne bénéficie pas aux couches rurales défavorisées qui pourtant en ont le plus besoin. Au contraire, à Madagascar, la plus forte densité, l'extrême pauvreté rurale

15. Tel que défini par The International Ecotourism Society (TIES).

16. Cette situation se reflète dans l'indice de Gini très élevé et explique aussi la différence importante de classement entre l'IDH et le PIB de la Namibie.

et un niveau faible de développement (Madagascar est un PMA) font que le secteur touristique est peu développé et structuré.

Tableau 1 – Namibie et Madagascar : les contextes socio-économiques

Indices	Madagascar	Namibie
<i>Population totale</i>	23,8	2,2
<i>Population rurale (en %)</i>	73,4	67,6
<i>PIB par personne (PPA)</i>	809	6980
<i>Population < 1 dollar par jour (en %)</i>	61	34,9
<i>Coefficient de Gini</i>	47,5	70,7
<i>Classement des IDH</i>	0,499 (146)	0,627 (125)
<i>Prévalence HIV</i>	2,7	21,3
<i>Nombre de touristes internationaux (1)</i>	229 000	695 000
<i>Pourcentage du secteur tourisme dans PIB (direct et indirect) (2)</i>	6,40	15,94
<i>Pourcentage d'emplois dans le tourisme (2)</i>	5,15	17,85

Source : Indicateurs de développement humain PNUD (2006) sauf : (1) World Tourism Organization, 2006. (2) World Travel & Tourism Council (2006) : Tourism Satellite Accounting Tool. (http://www.wttc.travel/eng/WTTC_Research/Tourism_Satellite_Accounting_Tool/index.php)

Au total, comme l'indique le tableau 2, qui présente l'indice de compétitivité touristique ainsi que les avantages et désavantages compétitifs dans le secteur du tourisme dans les deux pays, la promotion du secteur et ses retombées locales escomptées doivent être analysées, au-delà du caractère générique de ces options homogènes de politiques de développement, en tenant compte des conditions nationales et locales.

LES CONDITIONS DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCOTOURISME : UNE ÉVALUATION À MADAGASCAR ET EN NAMIBIE

L'examen des spécificités nationales qui déterminent le développement de l'écotourisme (contribution à la conservation et aux revenus locaux, participation des populations locales) doit se faire en prenant en compte le contexte de globalisation et de concurrence dans le secteur touristique dans son ensemble. C'est pourquoi, après avoir examiné la constitution des droits de propriété et les modes de gestion dans chaque pays, et envisagé le rôle des ONG, nous examinerons la cohérence de ces régulations nationales avec la régulation de filière.

Tableau 2 – Compétitivité dans le secteur du tourisme

	Avantages compétitifs décelés	Désavantages compétitifs décelés
Namibie <i>(Indice de compétitivité : 7^e rang sur 124)</i>	La clarté et stabilité des réglementations environnementales, les aires protégées, les infrastructures routières	Les règles régulant les IDE, les infrastructures hôtelières, et surtout la faiblesse des ressources humaines (HIV et qualifications)
Madagascar <i>(Indice de compétitivité : 112^e rang sur 124)</i>	La parité de pouvoir d'achat des touristes dans ce pays, la promotion du secteur touristique par le gouvernement.	La définition des droits de propriété, des réglementations environnementales peu claires, les infrastructures routières, les ressources humaines (qualifications)

Source : *Travel & Tourism Competitiveness 2007 Index* (The World Economic Forum).

Modèles d'appropriation des ressources et délégation de gestion

Les modes institutionnels de valorisation des ressources par l'écotourisme dépendent des modes d'appropriation des ressources par les acteurs. L'écotourisme se basant prioritairement sur les ressources naturelles, il faut connaître les droits de propriété associés. Ainsi, les ressources peuvent être appropriées par l'État au moyen d'aires protégées (parcs nationaux), par des personnes ou des opérateurs privés (titres privés) ou encore par les communautés. Les droits de propriété déterminent donc les retombées des activités écotouristiques pour les différents acteurs et la répartition de la rente entre eux, en particulier pour les populations rurales, cibles des politiques de développement du secteur du tourisme. Comme l'énonce Bromley (1997, p. 3), les droits de propriété sont « des relations entre moi et d'autres [présents ou futurs] concernant [un] objet [...]. Avoir un droit de propriété [...] signifie qu'on a le contrôle sur un flux futur de revenus ». Dès lors, une politique de lutte contre la pauvreté rurale par la promotion du tourisme ne peut faire l'économie d'une réflexion sur le système des droits sur les ressources dans le secteur du tourisme.

Il faut déterminer les détenteurs de droits et le contenu de ces droits. D'autre part, il faut différencier les individus et groupes titulaires de droits

de propriété sur les ressources et les individus et groupes qui les valorisent et opèrent les activités touristiques (ils ont donc des droits temporaires formels ou informels). Cette distinction est primordiale et permet de voir les différents arrangements institutionnels possibles sans focaliser sur une forme précise de propriété et de valorisation. Nous proposons le tableau suivant comme cadre analytique des modes d'organisation du tourisme à Madagascar et en Namibie (*cf.* tableau 3). À chaque système de droits correspondent plusieurs modes de valorisation dont les retombées économiques diffèrent pour les communautés rurales.

Les projets privés, possédés et gérés par un individu ou une entreprise sur des terrains privés, dominent encore très largement le secteur touristique (*cf.* tableau 3-cadran A.1). Ainsi, que ce soit à Madagascar sur le rivage d'Anakao, dans une réserve à proximité de Ifaty-Mangily ou en Namibie dans la réserve naturelle de Wolvedans, les terres sont *de jure* ou *de facto* appropriées de façon privée et exclusive. Les hôtels et lodges privés développent ainsi un mode, exclusif, de valorisation touristique qui n'intègre que très peu les communautés rurales et peut même entrer en conflit avec celles-ci.

Les opérateurs privés s'approprient aussi de plus en plus les ressources réservées du domaine de l'État. Normalement gérées et valorisées par des entités publiques et para-publiques (*cf.* tableau 3-cadran C.3) comme Namibia Wildlife Resort (NWR) en Namibie et l'ANGAP à Madagascar, les ressources du domaine public, en particulier les parcs nationaux, tombent dans le giron de la gestion privée par les biais de concessions (*cf.* tableau 3-cadran A.3). Ainsi, des concessions étatiques en terres communales namibiennes sont déjà déléguées au secteur privé, comme les concessions de Palmwag, Hobatere et Etendeka. Le mouvement s'intensifie avec la probable mise en concession de parties de parcs nationaux dans les deux pays. En Namibie, une loi sur les concessions touristiques privées dans les parcs (et le domaine public en général) est actuellement à l'étude. À Madagascar, il apparaît que le principe général et les modalités de gestion des Aires Protégées, tels qu'ils sont prévus dans le Code de gestion des Aires Protégées permettent explicitement la mise en œuvre d'une politique de mise en concession des infrastructures et/ou des services autour et/ou à l'intérieur des Aires Protégées par le biais de la subdélégation. Il est ainsi stipulé dans la charte environnementale malgache que « le respect du principe de désengagement de l'État et de la politique de promotion des initiatives privées et le respect de l'environnement dans la mise en œuvre des investissements privés constituent une des bases de développement économique dans un cadre concurrentiel ». Le projet BAMEX (Business and Market Expansion) finance ainsi la promotion de

la filière écotouristique par la contractualisation (la mise en concession) du domaine forestier et des aires protégées contrôlées par l'ANGAP.

Au total, dans des contextes socio-économiques différents et des stades différents dans le développement et la régulation du secteur touristique et de la conservation dans chaque pays, la capacité financière des États et la politique de désengagement mènent à Madagascar et en Namibie à un même mouvement progressif de privatisation partielle du domaine de l'État par le biais des concessions octroyées à des opérateurs privés. De plus en plus de projets sont valorisés par le secteur privé et intégrés dans la filière globale. Les conséquences en termes de lutte contre la pauvreté sont très incertaines. Ainsi, les concessions privées accordées par l'État (*cf.* tableau 3-cadran A.3) n'impliquent que très peu les communautés. Les redevances (faibles de surcroît) versées par les opérateurs privés, comme dans l'exemple namibien de la concession touristique de Palmwag, sont perçues par le gouvernement. Il est même théoriquement interdit aux communautés d'utiliser cette zone pour leurs nécessaires activités de pâturage.

Face à ce phénomène de domination de la filière touristique par le secteur privé, les États, suivant les recommandations des institutions internationales mettent en œuvre des politiques de dévolution et de décentralisation de la gestion et de valorisation des ressources¹⁷. Ainsi, depuis le milieu des années 1990, Madagascar et la Namibie mettent en place à des degrés divers des programmes de promotion de l'écotourisme communautaire. Il peut s'agir d'initiatives réalisées dans le cadre de processus de planification locale au sein desquels l'écotourisme apparaît comme une opportunité pour les communautés d'obtenir des financements extérieurs. Parfois, ces initiatives apparaissent dans le cadre de processus de délégation aux communautés de droits d'usages sur les ressources, afin de faciliter leur insertion dans les activités économiques et de lutter contre la pauvreté rurale.

À Madagascar, l'écotourisme a été soutenu dans le cadre du Plan environnemental de différentes manières. Initialement, l'écotourisme a été associé au développement des aires protégées en tant qu'activité alternative dans le cadre du reversement d'une partie des droits d'entrée dans les parcs naturels aux communautés riveraines (Sarrasin, 2002 ; Andriamahefazy et Méral, 2004 ; Chaboud *et al.*, 2004). Par la suite, tout en poursuivant ces initiatives, le plan environnemental s'est orienté vers la promotion de l'écotourisme communautaire, dans une démarche *bottom-up*, de deux manières : d'une part, à travers le processus de dévolution des ressources naturelles aux communautés

17. Il est à noter ici que ces recommandations visent à désengager l'État de certaines de ses missions.

locales et, d'autre part, dans un processus de planification locale et d'aménagement du territoire ; les deux démarches étant le plus souvent combinées.

Concernant le premier axe, la loi GELOSE a permis aux communautés, sur la base de *dina*¹⁸ et de plan de gestion (PGS), de gérer elles-mêmes leurs ressources et de bénéficier des revenus dégagés grâce à des activités de valorisation non destructrices, que ce soit par la filière plantes médicinales, la foresterie ou encore l'écotourisme. Les processus de planification locale, quant à eux, ont été mis en œuvre à partir de 1998. Il s'agissait d'inciter les populations locales à définir les priorités de développement dans le cadre de Plans communaux de développement. De nombreuses communes, notamment celles à proximité des lieux touristiques, ont ainsi proposé l'écotourisme comme modalité de développement local au même titre que l'apiculture, le développement des infrastructures, etc. (Froger *et al.*, 2003 ; Méral et Raharinirina, 2006).

En Namibie, l'État, *via* le programme CBNRM (Community-Based Natural Resource Management) depuis 1996 délègue aux ITA *conservancies* namibiennes le droit de gérer leurs ressources fauniques (et paysages) et de bénéficier entièrement des revenus de la chasse, de la chasse sportive et du tourisme photographique. Une *conservancy* est un groupement d'habitants ruraux qui, en association, votent une constitution, élisent un comité de gestion et décident d'un plan de gestion des ressources pour le territoire sur lequel la *conservancy* détient des droits. Tout individu ou entreprise souhaitant opérer commercialement (tourisme photographique ou chasse) sur ce territoire doit ainsi négocier un droit d'usage avec la communauté. La *conservancy* utilise ainsi ces revenus pour couvrir les charges de contrôle des ressources (faune, flore) de son territoire.

Ces processus de délégation de droits permettent ainsi aux populations de mettre en œuvre des innovations institutionnelles dans le secteur du tourisme et de bénéficier des activités de valorisation des ressources dont elles sont dépendantes.

Au sein des parcs nationaux par exemple, les agences publiques ou parapubliques qui les gèrent commencent à passer des accords avec les communautés avoisinantes (*cf* tableau 3-cadran B.3) pour redistribuer en partie les revenus provenant de ces actifs touristiques. En Namibie, comme dans l'exemple des camps de Bumhill et Nambwa, certaines ITA *conservancies* adjacentes ont le droit de développer et de bénéficier de campings à l'intérieur du parc national de Bwabwata dans la bande de Caprivi. De même à

18. Le *Dina* est une sorte de convention sociale établie au sein de la communauté locale.

Madagascar, au parc national de Ranomafana, des guides locaux, réunis en association, mènent des visiteurs dans l'aire protégée et perçoivent les droits de guidages.

Deuxièmement, les communautés développent des projets dans des zones dont les droits d'usage leur ont été délégués. En tant qu'usufruitières ou propriétaires des terres et des ressources dont elles sont seules bénéficiaires de valorisation de ces dernières par des activités touristiques (cf. tableau 3-cadran B.2). À Madagascar, dans la forêt des sept lacs, gérée par la communauté sous contrat GELOSE, la fréquentation touristique, certes encore faible, donne lieu à une taxe reversée à l'association gestionnaire. De même, dans la région d'Anakao où est situé l'îlot de Nosy Ve, l'association communautaire FIMIMANO (association pour la conservation et le développement de l'île de Nosy Ve¹⁹) gère la zone et touche une taxe (ticket) de la part des touristes qui vont sur l'îlot. De leur côté, des piroguiers proposent un service de guidage et de transfert en pirogues (un guide est obligatoire pour les visiteurs sur Nosy Ve) des touristes sur l'île. Ils touchent individuellement 4 000 Ariary²⁰ par touriste. En Namibie, les ITA *conservancies* sont formellement bénéficiaires des ressources de leur territoire. À l'exemple de la ITA *conservancy* de Tsiseb, dans le Nord-Ouest du pays, jusqu'en 2003, elle opère un camping communautaire (Ugab Wilderness Community Camp) qu'elle possède et gère et dont elle touche la totalité des recettes et utilise les revenus pour payer les employé(e)s et éventuellement donner à des projets locaux. Au total, ces projets dans les deux pays sont gérés entièrement par les communautés qui contrôlent et préservent les ressources, et bénéficient localement des activités touristiques sous forme d'emplois et de revenus.

Cependant, face aux capacités locales limitées et aux difficultés rencontrées par les communautés pour intégrer leurs projets dans la filière touristique globale, où tour-opérateurs et intermédiaires dominent, on assiste à un renforcement du rôle des opérateurs privés dans le tourisme communautaire. Ainsi, le secteur privé obtient de plus en plus des droits d'usage commercial sur des terres communautaires (cf. tableau 3-cadran A.2). Des entreprises passent des accords et des contrats avec des communautés pour développer des projets touristiques. En Namibie, ce processus économique est assez développé dans les ITA *conservancies*. Par exemple, la ITA *conservancy* de Tsiseb a, depuis 2003, transféré un droit d'usage d'une zone à un opérateur privé afin que ce dernier construise et opère un *lodge*²¹. Par un contrat formel

19. Avec l'appui d'un certain nombre d'organismes environnementaux, l'association FIMIMANO a été créée en 1998, à la suite d'un constat lié à la dégradation de l'écosystème marin et littoral autour de l'îlot.

20. 1 euro = 2 500 Ariary.

21. Hôtel.

signé entre les deux parties, la communauté transfère son droit en contrepartie du versement de redevances (entre 8 et 12 % du chiffre d'affaires annuel) et de l'embauche prioritaire et de la formation de ses membres dans l'activité touristique. Ici, propriété des ressources et valorisation de celles-ci sont donc dissociées pour une mise en valeur touristique par l'acteur le plus efficace.

Par ces partenariats, encouragés par les institutions et agences de développement, les opérateurs privés contrôlent la valorisation des ressources communautaires et réinsèrent ainsi ces dernières dans la filière globale. Cependant, dans ce contexte, quelle devient la place des communautés locales dans le développement du tourisme ? Quel devient leur pouvoir de contrôle de leurs ressources et de leur valorisation économique ? La question se pose d'autant plus que les programmes de dévolution, décrits plus haut pour la Namibie et Madagascar, dévoluent des droits limités. Ainsi, les populations locales n'ont pas de réels moyens de négociation face aux autres acteurs du secteur. Sans droits clairs et reconnus par les États, les communautés sont le plus souvent démunies face à la répartition inégale des revenus touristiques. À Madagascar, les contrats GELOSE ne sécurisent pas totalement les ressources.

En Namibie, les droits incomplets et incertains délégués aux *ITA conservancies* permettent encore à des acteurs extérieurs de s'approprier illégalement des zones communautaires. Dans les deux pays, de plus, les États sont réticents à déléguer aux communautés des droits sur les aires protégées, les privant ainsi des actifs naturels les plus précieux. Dans ce contexte, les communautés sont les acteurs délaissés de la filière touristique globale. On comprend l'importance des acteurs externes indépendants (ou prétendument tels) de support (ONG) pour restructurer les projets communautaires et les organiser.

Le rôle des ONG dans le développement touristique

Dans le but de déverrouiller (*unlocking*) les potentialités touristiques des zones rurales peu développées, les ONG et agences de soutien doivent mettre en œuvre des programmes de facilitation et de formation. « Institutional building » et « Capacity building » sont les actions majeures entreprises par les agences de développement dans les deux pays. En Namibie, WWF, les agences américaines (USAid) et suédoises (SIDA) de développement, l'Union européenne et la coopération française *via* le FFEM sont les principaux bailleurs et soutiens aux programmes de valorisation écotouristique des ressources naturelles. À Madagascar, Conservation International, WCS ainsi que l'AFD et d'autres supportent les communautés dans le développement de l'écotourisme.

■ L'écotourisme est-il un mode durable de valorisation des ressources naturelles ? ■

Tableau 3 – Droits de propriété et modes de valorisation des RN

	A	B	C
Groupes gestionnaires (valorisation) Droits	Secteur privé (individuel / groupe) (local / extérieur)	Communautés locales (associations, coopératives)	Secteur public
Privés	Hôtels, campings, réserves privés: <u>Littoral Anakao,</u> <u>zone de Ifaty-</u> <u>Mangily</u> <i>Wolwedans Nature Reserve</i>		
Communautaires	Partenariats privé- communautés : <i>Tsiseb BWL lodge</i>	Hôtels, campings, guides communautaires : <i>UWC Campsite</i> <u>Forêt des sept lacs,</u> <u>Île de Nosy Ve,</u> <u>Piroguiers à</u> <u>Nosy-Ve Anakao</u>	
Publiques	Concessions privées : <i>Palmwag concession</i>	Accords État- communautés : <i>Bumhill & Nambwa camps.</i> <i>Guidages au PN de Ranomafana.</i>	Agence para- publique : <u>ANGAP</u> <i>Namibia Wildlife Resort</i>

*En italique : exemples namibiens.
En souligné : exemples malgaches.
Source : adapté de Buckley (2004).*

Dans les deux cas, l'efficacité de ces interventions dans le secteur dépend des modes d'appui (formation, développement des infrastructures touristiques, marketing et promotion, *lobbying* institutionnel, etc.), des modes de financement (dons, prêts, soutien logistique), de la temporalité (durée du programme, renouvellements) et de la spatialité (focalisation sur une zone, plusieurs, à une échelle nationale ou plutôt locale) de ces interventions ainsi que des modes d'évaluation de ces dernières (indicateurs, critères, obligation de résultats ou de moyens).

Des programmes courts et importants financièrement concourent à élever de façon excessive les attentes des communautés rurales et à rendre ces dernières dépendantes de ce soutien. En Namibie, le support du département

britannique des Affaires étrangères (DFID) aux projets touristiques communautaires dans le Nord du pays, financé pendant trois ans et non renouvelé, a finalement laissé les communautés de la zone sans soutien et dans l'incapacité de continuer à opérer ces projets de façon autonome. Ici, la temporalité de l'aide est bien loin des besoins en formation et en organisation, exprimés au niveau local.

D'autre part, le soutien des ONG et agences internationales peut provoquer des dépendances et l'imposition de décisions et politiques reflétant les paradigmes des institutions internationales, en opposition avec les réalités de terrain. À ce propos, Duffy (2006a et b) note ainsi à Madagascar le rôle prépondérant de ce qu'elle appelle « la gouvernance globale environnementale »²² ou encore « les réseaux transnationaux de gestion environnementale »²³.

L'auteur montre comment les réseaux transnationaux d'ONG environnementales ainsi que la Banque mondiale distillent les discours de libéralisation économique et de diversification et placent le tourisme, issu des avantages comparatifs du pays, comme une composante de ce mouvement. En ce sens, nous dit l'auteur, la promotion de l'écotourisme et de l'implication des communautés locales permet la cohérence à Madagascar d'un « package néolibéral » imposé, où les États deviennent des *stakeholders* et où le discours du partenariat public-privé est prédominant. En Namibie de même, les agences et ONG font maintenant la promotion du secteur privé et des *joint-ventures* entre opérateurs privés et ITA *conservancies*, fruit de négociations et d'un processus d'appel d'offre (Lapeyre, 2006).

Ainsi, le soutien des acteurs externes dans le développement de l'écotourisme comme stratégie de lutte contre la pauvreté rurale apparaît certes nécessaire mais ambivalent. Le phénomène est encore renforcé par la structure spécifique de la filière globale du tourisme.

Régulation nationale et régulation de filière : une opposition préjudiciable ?

Le tourisme international peut être considéré comme l'exemple d'une filière globale²⁴, ne serait-ce que par son emprise géographique, dominée par les acteurs de l'aval, les tour-opérateurs²⁵, compte tenu notamment de l'im-

22. Global environmental governance.

23. Transnational environmental management networks.

24. Global value chain, chez Gereffi (1999).

25. Le tourisme peut s'analyser en effet comme une filière essentiellement pilotée par l'aval, *buyer's driven*, chez Gereffi (1999).

portance des processus de qualification des destinations touristiques que maîtrisent ces acteurs. En effet, il faut établir une relation avec un consommateur situé sur un marché éloigné. Les voyageurs contrôlent ainsi le marché et peuvent imposer leurs conditions aux acteurs intermédiaires situés souvent au niveau des territoires de conservation et qui gèrent les actifs spécifiques propres à ces territoires (Requier-Desjardins, 2006). Comment la structuration de la filière globale, en faveur des tour-opérateurs, détermine-t-elle la possibilité pour les communautés locales de bénéficier des activités écotouristiques ? En fait, les acteurs aval captent la plus grande part de la valeur ajoutée de la filière et imposent leurs normes organisationnelles aux producteurs, les acteurs amont, ici les entreprises locales et les communautés locales. Même si on ne peut négliger le fait que dans certains cas l'intégration à des filières globales constitue pour les acteurs économiques des pays du sud une possibilité d'acquisition de capacités *upgrading*, on peut faire l'hypothèse que la structuration de la filière globale minimise l'efficacité et la mise en œuvre des régulations nationales (politiques de développement, objectifs, etc.) et réduit le contenu même de la notion d'écotourisme. Sans une analyse de la régulation de la filière, la régulation nationale, même en faveur des populations rurales, ne peut être totalement efficace dans cette filière globalisée.

D'autre part, le secteur touristique entre dans les négociations mondiales des règles commerciales. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), signé à Marrakech, pour la libéralisation des services, ouvre les marchés et les services touristiques des pays en développement, impose la concurrence des entreprises internationales et réduit encore les marges de manœuvre nationales (Equations, 2006).

Dans ce contexte, l'écotourisme peut apparaître plus comme une stratégie de diversification au sein de la filière globale du tourisme et de qualification d'actifs spécifiques²⁶ que sont les ressources naturelles abondantes et endémiques en Namibie et à Madagascar. Ainsi, les communautés doivent s'adapter aux circuits longs de distribution du produit touristique et intégrer la filière. Étant donné la capacité réduite des communautés (déjà mentionnée ci-dessus), cette insertion peut être problématique. Une solution dès lors reste les pratiques de labellisation des projets touristiques durables. Ainsi, Font et Harris (2004) analysent des programmes de certification tels que Green Globe 21 (CG21) ou encore Fair Trade Tourism in South Africa (FTTSA).

26. Certes la stratégie de qualification d'actifs spécifiques peut constituer un facteur de développement local. Néanmoins, la question posée est celle du degré de maîtrise de cette stratégie par les acteurs locaux.

Tableau 4 – Impacts de l'écotourisme à Madagascar et en Namibie

PAYS INDICATEURS	Madagascar (cas)	Namibie (cas)
<i>EMPLOIS CRÉÉS</i>	<p>Nakao-Nosy Ve : en 2005, 25 piroguiers transfèrent les touristes sur l'îlot. Les 10 hôtels d'Anakao emploient 80 personnes en 2005 (TP).</p> <p>PN de Ranomafana : en 2005, les guides certifiés ANGAP sont 60 (TP) la haute saison et ?[TPa] en basse.</p> <p>Les 11 hôtels emploient 95 personnes dont 65 originaires du village.</p> <p>Ifaty-Mangily : 3 guides non locaux et les employés des hôtels.</p>	<p>Tous projets communautaires de tourisme : 191 emplois à temps plein [TP] en 2004 (environ autant à temps partiel [TPa]).</p> <p>Tous lodges en partenariat privé-communautés : 241 emplois à TP et 48 à TPa en 2004.</p> <p>Association des guides locaux de Tseib : environ 15 emplois créés pour des jeunes de la zone.</p> <p>Lodge en partenariat privé-communautés à Tseib : 22 employés à TP (45 % de femmes)</p>
<i>REVENUS COMMUNAUTAIRES (pour la conservation & le développement)</i>	<p>Anakao-Nosy Ve/Forêt des 7 lacs : revenus des taxes payées par les touristes aux associations de gestion : 1,4 million d'Ariary pour Anakao-Nosy Ve et 100 000 Ariary pour les sept lacs.</p> <p>PN de Ranomafana : en 2004, le parc a pu financer 63 micro-projets d'un montant total de 77,6 millions d'Ariary et en 2005, 18 micro-projets d'un montant de 99,5 millions d'Ariary.</p> <p>Ifaty-Mangily : pas de revenus versés</p>	<p>Revenus générés²⁷ par toutes entreprises communautaires²⁸ : 4,4 millions de N\$. Parmi ces revenus, très peu sont reversés aux fonds communautaires.</p> <p>Revenus générés²⁹ pour les communautés par les partenariats privé-communautés : 4,7 millions de N\$.</p> <p>Revenus versés³⁰ aux fonds communautaires par les partenariats privé-communautés : 1,35 million de N\$.</p>

<p><i>EMPOWERMENT DES COMMUNAUTÉS (institutions, capacités)</i></p>	<p>Anakao/ Ifaty Mangily : la communauté gestionnaire de l'îlot bénéficie d'un renforcement des capacités de la part des organismes d'appui (gestion comptable...). Mais l'implication de l'ensemble de la communauté reste très faible. Les emplois créés sont peu valorisants. PN de Ranomafana : les communautés locales bénéficient également des appuis institutionnels. Les 7 lacs : les renforcements de capacités effectués par les organismes d'appui sont difficilement acquis par les locaux.</p>	<p>Campings, guides au niveau national : <i>empowerment</i> par le biais des entreprises communautaires où les populations rurales deviennent gestionnaires en commun de projets économiques. Projets de <i>capacity-building</i> par les ONG et agences de soutien. UN EXEMPLE LOCAL : Joint-venture lodge à Tsiseb : <i>empowerment</i> programmé dans le contrat mais, dans les faits, très faible implication des communautés et accroissement de leurs capacités.</p>
<p><i>Contribution à la conservation</i></p>	<p>À Nosy Ve, les revenus dégagés pour l'association de gestion sont utilisés à la conservation : emploi du gardien sur l'île, entretien de la pirogue motorisée de contrôle. Dans les sept lacs, les revenus sont extrêmement faibles et on assiste à une persistance de la pratique des activités traditionnelles destructrices. À Ranomafana, les impacts liés à la conservation sont nettement visibles.</p>	<p>Conservancy de Tsiseb : les fonds des projets communautaires, et surtout des <i>joint-ventures</i>, versés (Tsiseb) servent à couvrir les frais de contrôle environnemental du territoire : emploi d'écogardes et de personnel, entretien des véhicules, essence, frais de recensement de la faune, etc. Il y a ainsi une contribution directe de l'écotourisme à la conservation.</p>

Note 27 = note 29 + salaires + bénéfices non-financiers.

27. Les revenus (chiffres 2004) incluent ici les salaires distribués aux foyers par les projets ainsi que les revenus distribués aux fonds communautaires (ITA conservancies ou autres associations), mais aussi les avantages non financiers distribués aux populations par ces projets (distribution de viande, transport, etc.). En dollar namibien. 1 euro = 8 N\$

28. Nous incluons ici les tous les projets strictement communautaires de campings, hôtels, coopératives d'artisanat et de guides, dans ou hors des entités « ITA conservancies ».

29. Les revenus (chiffres 2004) incluent ici les salaires distribués aux foyers par les projets ainsi que les revenus distribués aux fonds communautaires (ITA conservancies ou autres associations), mais aussi les avantages non financiers distribués aux populations par ces projets (distribution de viande, transport, etc.). En dollar namibien. 1 euro = 8 N\$

30. Ces revenus (chiffres 2004) incluent seulement les redevances et droits versés par les opérateurs privés (lodges) aux ITA conservancies ou fonds communautaires pour le transfert des droits d'usage de la terre et des ressources.

Mais les auteurs montrent encore les limites de ces programmes qui se contentent le plus souvent d'actions volontaires de la part des entreprises qu'ils certifient. En ce sens, les communautés n'ont que peu de pouvoir au sein d'une filière qui tente, par ces labels, de standardiser leur produit écotouristique et d'attirer de nouveaux clients.

Les différents points que nous avons analysés conditionnent le développement du secteur écotouristique dans nos deux zones. Ils impliquent des jeux d'échelle entre les niveaux local, national et global d'interventions qui peuvent réduire les impacts des activités écotouristiques en termes de lutte contre la pauvreté rurale. Nous allons maintenant revenir sur ce dernier point.

QUELS SONT LES IMPACTS DE L'ÉCOTOURISME ?

Afin d'évaluer les impacts locaux des politiques de promotion touristique en Namibie et à Madagascar, nous regardons les indicateurs suivants sur plusieurs projets dans chacun des pays :

- Revenus financiers versés à la communauté (redistribution directe ou projets locaux).
- Emplois créés (salaires, conditions de travail).
- Accroissement des capacités (*empowerment*), *une implication réelle* dans les décisions.
- Contribution à la conservation des ressources naturelles.

Ainsi, nous interrogeons la réalité des vertus supposées du secteur pour les plus défavorisés énoncées par l'OMT (*cf.* tableau 4) en Namibie et à Madagascar. En particulier, nous évaluons les points 1, 3, 4 et 5 donnés par l'OMT, que nous regroupons en deux critères et nous ajoutons deux autres critères d'évaluation : l'accroissement des capacités d'*empowerment* et de *l'implication réelle des populations* dans les décisions d'abord, et la contribution à la conservation des ressources naturelles ensuite. Nous proposons le tableau d'évaluation suivant :

Écotourisme et emplois en milieu rural

Même si le nombre d'emplois créés par le secteur de l'écotourisme en Namibie et à Madagascar ne paraît pas très important (*cf.* tableau 4) au regard de la situation du chômage, en particulier des jeunes, en milieu rural, il semble cependant que ces emplois soient indispensables à l'économie locale.

Ces revenus salariaux sont d'ailleurs de loin le principal impact économique de l'écotourisme en milieu rural. Développés dans des zones isolées, peu desservies par les infrastructures et qui présentent peu d'alternatives économiques, les activités écotouristiques sont particulièrement intensives en facteur travail, qui plus est peu qualifié (le plus abondant en milieu rural). Le secteur touristique génère des revenus en incorporant les actifs présents dans ces zones rurales pourtant défavorisées (aridité, climat difficile, sols peu productifs, etc.).

D'une échelle généralement plus restreinte, les projets strictement communautaires (ressources possédées et valorisées par les communautés, (cf. tableau 3-cadran B.2) ou encore hybrides-public (ressources possédées par l'État et valorisées par les communautés : (cf. tableau 3-cadran B.3) créent moins d'emplois que les projets privés (quelle que soit la propriété des ressources : (cf. tableau 3-cadrans A.1, A.2 et A.3). Alors que les faibles possibilités de financement et d'expertise limitent la taille des projets communautaires, les infrastructures privées proposent une capacité d'accueil plus importante qui appelle une main-d'œuvre plus nombreuse (les hôtels privés du rivage d'Anakao ont créé 80 emplois et ceux d'Ifaty-Mangily de nombreux autres emplois, mais non locaux). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de voir que les politiques de développement du tourisme en milieu rural font de plus en plus appel au secteur privé, quelle que soit la modalité institutionnelle (cf. tableau 3-cadran A.1, A.2 ou A.3). Les conditions salariales et de travail restent néanmoins précaires (que ce soit en Namibie et à Madagascar) et décidées unilatéralement par l'opérateur privé, qui représente souvent la seule opportunité d'embauche dans des régions isolées et sous-développées.

Au niveau local, les salaires versés présentent deux avantages pour les foyers ruraux : ils sont tout d'abord un complément conséquent de revenus aux autres sources monétaires (agriculture, élevage, commerce). D'autre part, et plus important encore, ces revenus salariaux sont relativement stables en comparaison des activités agricoles qui sont saisonnières et dont les prix fluctuent assez sensiblement. Ainsi, en Namibie, dans la *conservancy* de Tsi-seb, les guides, membres de l'association « Daureb Mountain Guides » indiquent que leurs revenus mensuels du tourisme leur permettent de mieux planifier leurs dépenses. Grâce à ces revenus, ils soutiennent financièrement les membres proches et éloignés de leur famille, paient les droits scolaires, acquièrent des têtes de bétail pour constituer un patrimoine et ainsi faire face à des problèmes imprévus (hôpital, décès).

Enfin, ces emplois dans le secteur touristique dans des régions isolées sont un potentiel tremplin vers d'autres possibilités et opportunités professionnelles. Au contact de ces projets communautaires, soutenus par des agences

et ONG, les acteurs ruraux prennent des responsabilités, découvrent de nouvelles activités et de nouveaux interlocuteurs. Ils obtiennent plus d'informations et rompent avec leur isolement géographique antérieur. Il y a ici un phénomène de renforcement des capacités des acteurs impliqués dans ces projets touristiques communautaires. Ainsi, en Namibie, un guide local est-il devenu un leader de la communauté et a pu obtenir un emploi plus qualifié dans une plus grosse entreprise touristique. Plus qu'une fin en soi, un emploi, même peu qualifié, dans un projet écotouristique local est un moyen d'élargir les opportunités économiques des acteurs ruraux pauvres.

Écotourisme et revenus communautaires

Les résultats divergent sensiblement entre les deux pays concernant cet indicateur d'impact. Tout d'abord, le dispositif institutionnel namibien délègue des droits plus clairs aux communautés rurales, *via* les ITA *conservancies*, et leur permet de valoriser commercialement les ressources de leur territoire. Fortes de ces droits, les ITA *conservancies* négocient des contrats de chasse au trophée et de tourisme photographique. Concernant ces derniers, les communautés reçoivent le support très important des ONG et agences nationales et internationales. En 2002 et 2003, WWF et la NACOBTA³¹ ont financé un appel d'offre afin de recueillir les offres d'opérateurs privés intéressés à investir en zones communautaires (dans les ITA *conservancies*). De là, sont négociés plusieurs contrats entre entreprises privées (individuels ou groupes) et communautés pour la construction de *lodges*. Les opérateurs s'engagent contractuellement à verser des redevances mensuelles (entre 4 % et 12 %) du chiffre d'affaires au fonds communautaire de la *conservancy*. Comme indiqué dans le tableau 3 ci-dessus, 1,35 million de N\$³² ont été versés aux fonds communautaires des différentes ITA *conservancies* partenaires. À Madagascar, les droits sont souvent plus incertains pour les communautés (à l'exemple de Nosy Vé). Entre les parcs nationaux ou les zones *de facto* appropriées individuellement (droit privé exclusif et aliénable), les acteurs ruraux ont peu de marge de manœuvre pour imposer un versement financier par les individus ou groupes opérant dans la zone et générer des revenus au niveau communautaire. Seule l'ANGAP, qui gère les PN, verse 50 % de ses recettes d'entrées.

31. Association namibienne soutenue par l'USAid mais aussi SIDA et d'autres.

32. Dollar namibien. 1 euro = 8 N\$.

La capacité des communautés ainsi que le soutien des acteurs externes (bailleur, ONG) sont un autre élément primordial qui explique l'importance des revenus captés par les communautés locales.

L'homogénéité et la bonne organisation et représentativité de la communauté évitent les conflits et permettent une meilleure gestion des fonds générés par le tourisme dans l'intérêt de toute la communauté. Au contraire, dans les communautés hétérogènes et mal organisées, la pauvreté amplifie les divisions, le clientélisme et l'opportunisme qui provoquent le gaspillage des revenus de la communauté et limitent les impacts des projets touristiques. Dès lors indispensable, l'intervention extérieure peut structurer les communautés rurales et développer leurs capacités. Grâce à un appui financier et institutionnel, les bailleurs et ONG accroissent le pouvoir de négociation des communautés face aux autres acteurs du secteur touristique et leur permettent de capter une part plus importante des revenus créés et distribués dans la filière. Les programmes en milieu rural de sensibilisation et de formation au tourisme, ainsi que la présence de consultants et médiateurs des ONG lors des négociations avec le secteur privé renforcent indéniablement la position des communautés en Namibie et leur assure de « meilleurs contrats », plus équitables. De même, le soutien financier de l'Union européenne, *via* le programme NTDP³³, et maintenant du FFEM³⁴, ont-ils permis à la *conservancy* de ≠Khoadi //Hoas de construire un *lodge*, dont ils sont propriétaires, de signer un contrat de management avec un opérateur privé pour l'opération du *lodge* et de développer des activités annexes telles l'observation de rhinocéros noirs³⁵.

Écotourisme et « empowerment » des communautés rurales

Les projets écotouristiques ne peuvent se limiter à des simples impacts économiques, qu'ils soient au niveau des travailleurs et de leur foyer (impacts en termes d'emplois) ou au niveau du groupe (impacts en termes de revenus communautaires). Le développement des compétences des individus et de la communauté est un indicateur essentiel pour évaluer le développement de l'écotourisme dans les politiques de lutte contre la pauvreté rurale. Requier-Desjardins (2007) émet l'hypothèse que l'intégration de ces communautés dans des activités, ici touristiques, et dans la filière globale,

33. Namibia Tourism Development Programme.

34. Fonds français pour l'environnement mondial.

35. Réintroduits dans la zone du *lodge* grâce au concours financier et logistique du FFEM.

permet un processus de mise à niveau *upgrading* des projets communautaires et le renforcement des capacités. Sur ce point cependant, les résultats, sans être inexistantes, sont assez mitigés dans les deux pays.

Malgré des interventions actives (formation, *workshops*, médiation, priorité appuyée au développement institutionnel), les communautés restent la partie faible dans la filière touristique globale. Les communautés ont encore peu de compétences pour gérer leurs projets et les intégrer dans une filière très concurrentielle. D'autre part, le processus d'*upgrading* ne touche qu'un faible nombre d'acteurs locaux (souvent les élites qui déjà au départ ont des capacités plus importantes). Enfin, les projets privés (Wolvedans Lodge en Namibie, hôtels d'Anakao à Madagascar), ont peu d'obligations de formation de leurs employé(e)s. Les conditions de travail, de promotion et d'accession à des postes plus qualifiés, ne sont pas négociées avec la communauté mais plutôt unilatéralement imposées par l'opérateur. L'*empowerment* est ici faible.

Les partenariats touristiques privé-communauté (cf. tableau 3-cadran A.2), de par le poids reconnu aux communautés par la dévolution de droits sur les ressources, réintroduisent des objectifs d'*empowerment* dans les projets. Ainsi, le partenaire privé s'engage à mettre en œuvre une politique de formation des employés et de promotion de membres de la communauté à des postes plus qualifiés de management³⁶. Dans la réalité cependant, les communautés n'ont pas la pleine capacité de faire respecter ces engagements et les résultats sont limités.

On voit ici toute l'importance d'imposer contractuellement des mesures de formation et de promotion aux partenaires privés et de soutenir les communautés dans le contrôle du respect de ces objectifs. À l'aune de l'exemple sud-africain (au parc Kruger notamment), on voit dans ce cadre les impacts potentiels que pourrait avoir la mise en concession de zones restreintes dans les parcs nationaux malgaches et namibiens. Lors d'appels d'offre, les opérateurs intéressés seraient notés et choisis sur leur capacité non seulement à verser des redevances à l'État mais aussi à mettre en œuvre des mesures d'*empowerment* en faveur des communautés adjacentes.

Écotourisme et contribution à la conservation : le cercle vertueux attendu ?

Les activités écotouristiques à Madagascar et en Namibie contribuent, à des degrés différents, à la conservation des ressources naturelles en milieu

36. Ceci a mené dans un cas à l'accession d'une femme d'une communauté isolée du Nord-Ouest de la Namibie au poste de manager général du lodge pour lequel était signé un contrat de partenariat. Aujourd'hui, elle est même embauchée dans un autre lodge, symbole du développement des compétences.

rural. À Madagascar, Chaboud *et al.* (2004) montrent que, *via* l'association FIMIMANO, l'écotourisme a pour but d'associer protection de l'environnement et développement local (p. 25). Avec le support de divers organismes, la création par l'association d'une zone gérée autour de l'île sacrée de Nosy Ve a donné lieu à la mise en place d'une zone strictement interdite à la pêche et réservée à la plongée sous-marine, à la mise en place d'une signalisation et à l'énoncé de principes de gestion dont le respect est contrôlé par un gardien de l'île embauché et rémunéré. Des difficultés existent cependant et malgré l'action collective mise en place, les revenus sont assez faibles et les hôteliers ne respectent pas toujours les engagements. À Ifaty-Mangily, l'absence de droits communautaires quelconques sur les ressources (*cf.* tableau 3-cadran A.1) semble empêcher toute action collective de gestion face aux opérateurs privés.

Le lien tourisme-conservation semble plus direct en Namibie. Les revenus versés aux ITA *conservancies* par les projets communautaires et par le biais des contrats de partenariat (transfert de droit) avec le secteur privé sont utilisés pour financer les activités environnementales de la *conservancy*. Des écotouristes sont embauchés et rémunérés, des véhicules tout-terrain et du matériel achetés pour aider les patrouilles antibraconnage, et enfin des opérations de comptage de la faune sont organisées chaque année avec le ministère de l'Environnement et du Tourisme. Les coûts des multiples réunions pour informer et faire voter les membres de la communauté sont aussi couverts par ces revenus. Il faut être néanmoins précautionneux car l'importance du soutien financier et logistique des ONG de protection de la nature (WWF en premier lieu) cache en réalité une moindre contribution du secteur touristique à la protection de la biodiversité. Dans une grande partie des ITA *conservancies*, tout ou partie du budget de fonctionnement pour le contrôle des ressources est financé par des ONG. Seules quelques ITA *conservancies* sont indépendantes financièrement. Au total, il faudra encore du temps avant que les activités écotouristiques en zones rurales puissent contribuer pleinement à l'effort de préservation des ressources. Pour le moment, que ce soit en Namibie ou à Madagascar, les règles et relations commerciales au sein de la filière globale défavorisent les nouveaux projets écotouristiques en zones reculées. En marge des flux touristiques les plus importants et des circuits pré-vendus par les acteurs de l'aval, les projets communautaires n'ont pas encore atteint la soutenabilité économique.

CONCLUSION

Les impacts ne sont pas négligeables au niveau local. Nous avons montré que, dans un contexte rural de chômage massif (particulièrement chez les jeunes) et de pauvreté, les emplois créés grâce au développement du secteur touristique sont à la fois un complément monétaire stable et indispensable en vue de la subsistance des foyers mais aussi un moyen de renforcer les capacités des acteurs ruraux isolés. Il nous faut pourtant questionner l'importance donnée par les agences internationales au nouveau paradigme du secteur touristique comme un moyen de lutter contre la pauvreté rurale. Certes, les politiques sectorielles de promotion du tourisme et de l'insertion des projets locaux dans la filière globale enclenchent des processus d'*upgrading* et de renforcement des capacités rurales dans un contexte où l'on constate les limites du « tout communautaire », mais nos exemples en Namibie et à Madagascar ont montré que les communautés sont encore impuissantes à capter une part significative des revenus générés par le secteur. Plus qu'un remède contre la pauvreté rurale, la promotion sectorielle n'est-elle pas un outil macro-économique supplémentaire de libéralisation commerciale des pays en voie de développement ? Dans une filière globale caractérisée par une forte concurrence et une domination par les tour-opérateurs du Nord, les communautés rurales de Namibie et de Madagascar ne sont pas tout à fait maîtresses de leur sort. Notre analyse des droits de propriété a montré les limites des programmes de dévolution et de décentralisation et leur impact en termes de revenus et de capacités.

Afin de remédier à cette situation, loin d'imposer des paradigmes et objectifs nouveaux qui reflètent en fait les aspirations du Nord et créent des attentes exagérées, bailleurs et ONG doivent repenser leur intervention et développer en priorité les capacités institutionnelles des populations rurales. En particulier, il faut trouver un compromis entre projets à participation communautaire, à caractère localisé, et intégration stricte à la chaîne de valeur touristique plus globale. Par les NTIC, on peut ainsi raccourcir la filière et rapprocher sensiblement les consommateurs « responsables » des communautés locales qui proposent des produits touristiques. Par ce biais, la rente touristique est redirigée des intermédiaires vers les acteurs locaux. De même, de nombreuses initiatives de tour-opérateurs au Nord sont mises en place pour créer une véritable filière de « tourisme alternatif » qui impose des normes de durabilité tout au long de la chaîne des intermédiaires. Dans les deux cas néanmoins, les initiatives restent encore trop peu visibles du grand public, manquent parfois de professionnalisme, et surtout ont un

pouvoir de marché limité (marketing, publicité, contrôle des prix et des coûts)³⁷.

En ce sens, il faut penser globalement et réintégrer les pays du Sud dans la filière touristique globale, tous segments confondus, par une régulation de cette dernière, c'est-à-dire une coordination des différents acteurs amont (communautés) et aval (voyagistes) pour définir une rémunération juste des actifs de chacun, en particulier les populations locales. Qu'elle soit privée, publique, communautaire, de masse, de niche, de luxe ou autre, toute activité touristique a des retombées potentielles, économiques, sociales et environnementales. Plus que dans un simple marché de niche par le biais d'une labellisation, agences, intermédiaires, tour-opérateurs et touristes doivent tous apporter la juste contribution au développement des populations et à la conservation des ressources des pays du Sud. La problématique, autant pour les chercheurs que pour les bailleurs et institutions internationales (au rang desquelles l'OMT), se déplace donc dès lors de la promotion des activités nationales à l'indispensable régulation de la filière globale.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ANDRIAMAHEFAZAFY, F. et P. MÉRAL (2004), « La mise en œuvre des plans nationaux d'actions environnementales : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds », vol. 32, n° 127, Éditions du C3ED, France.
- BROMLEY, D. (1997), "Property Regimes in Environmental Economics", in H. Folmer et T. Tietenberg (eds), *The International Yearbook of Environmental and Resource Economics 1997/1998*, Edward Elgar, Cheltenham, p. 1-27.
- BUCKLEY, R. (2004), "Ecotourism Land Tenure and Enterprise Ownership: Australian Case Study", *Journal of Ecotourism*, vol. 3, n° 3, p. 208-213.
- CHABOUD, C., MÉRAL, P. et D. ANDRIANAMBININA (2004), « Le modèle vertueux de l'écotourisme, mythe ou réalité ? L'exemple d'Anakao et Ifaty-Mangily à Madagascar », *Mondes en Développement*, n° 125, p. 11-32.
- CHOMITZ, K.M. (2007), *Synthèse. L'impasse forestière ? L'expansion agricole, la réduction de la pauvreté et l'environnement dans les forêts tropicales*, Washington, BIRD, La Banque mondiale, 37 p.
- DUFFY, R. (2006a), "Non-governmental Organisations and Governance States: The Impact of Transnational Environmental Management Networks in Madagascar", *Environmental Politics*, n° 5, p. 731-749.

37. Dans le cas de plates-formes Internet de tourisme communautaire (voir la base RETOSA de l'OMT des projets communautaires en Afrique australe), ces sites sont très peu connus et ne permettent aucune réservation en ligne, ce qui est une condition essentielle de compétitivité dans le secteur touristique. Souvent en général, les initiatives sont plus des structures à base quasi militante suivant des motivations de développement et de solidarité plus que des critères commerciaux.

- DUFFY, R. (2006b), "Global Environmental Governance and the Politics of Ecotourism in Madagascar", *Journal of Ecotourism*, vol. 5, n° 1-2, p. 128-144.
- EQUATIONS (2006), « Expansion du tourisme international et libéralisation des services », *Alternatives Sud*, vol. 13/3, numéro « Expansion du tourisme : gagnants et perdants. Points de vue du Sud », p. 23-51.
- FONT, X. et C. HARRIS (2004), "Rethinking Standards from Green to Sustainable", *Annals of Tourism Research*, n° 4, p. 986-1007.
- FROGER, G., ANDRIAMAHEFAZAFY, F. *et al.* (2003), « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou rupture ? », *Mondes en développement*, n° 124, Paris, p. 49-76.
- GEREFFI, G. (1999), "International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain", *Journal of International Economics*, n° 48, p. 37-70.
- GIRAUD, P.-N. et D. LOYER (2006), « Capital naturel et développement durable en Afrique », *Document de travail AFD*, n° 33, Paris, Agence Française de Développement.
- LAPEYRE, R. (2006), « Conflits d'usage et gouvernance décentralisée du tourisme en zones rurales namibiennes : peut-on privatiser le bien commun touristique ? », *Mondes en développement*, n° 136, p. 67-84.
- MÉRAL, P. et V. RAHARINIRINA-DOUGUET (2006), « Quel développement à Madagascar ? », *Études rurales*, n° 178, Paris, Éditions EHESS.
- NPC (2007), *Guidelines for preparing the third national development plan (NDP3): 2007/2007-2011/2012*, Republic of Namibia, Office of the President, National Planning Commission, Windhoek, 105 p. www.npc.gov.na/docs/NamibiaNDP3Guidelines07032007.pdf
- OMT (2004), *Le tourisme et la réduction de la pauvreté. Recommandations pour l'action*, Madrid, Organisation mondiale du tourisme.
- REQUIER-DESJARDINS, D. (2006), « Processus de qualification, structuration des filières et consommation : quels enseignements pour la gestion des ressources vivantes dans les pays du sud ? », communication au colloque GECOREV, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, juin.
- REQUIER-DESJARDINS, D. (2007), « Le développement local constitue-t-il un moyen de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ? Un diagnostic nuancé », *Cahiers du C3ED*, n° 07-06, Centre d'économie et d'éthique pour l'environnement et le développement, Guyancourt, 16 p.
- SARRASIN, B. (2002), « Tourisme et protection de la biodiversité à Madagascar », *Téoros*, vol. 21, n° 3, p. 60-67, Canada.