

# PARTAGER le POUVOIR

Cogestion des ressources naturelles  
et gouvernance partagée de par le monde





International  
Institute for  
Environment and  
Development

### L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED)

L'Institut international pour l'environnement et le développement ([www.iied.org](http://www.iied.org)) est une organisation indépendante à but non-lucratif qui travaille dans le domaine du développement durable. L'IIED vise à offrir expertise et direction éclairée dans la recherche et la pratique du développement durable aux niveaux local, national, régional et global. L'Institut travaille avec des partenaires internationaux du Nord comme du Sud, surtout en Afrique, en Asie et en Amérique latine pour transformer les mécanismes de prise de décision à tous les niveaux. Ceci se fait surtout à travers la recherche, la communication, l'engagement avec les acteurs et leurs réseaux, le développement des capacités et le plaidoyer. En liaison avec d'autres, l'IIED cherche à promouvoir un avenir qui mettra un terme à la pauvreté globale et offrira une gestion durable et équitable des ressources naturelles de la planète.

### L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Créée en 1948, l'Union internationale pour la conservation de la nature ([www.iucn.org](http://www.iucn.org)) réunit des états, des agences gouvernementales et un large éventail d'organisations non-gouvernementales dans le cadre d'un partenariat mondial unique : plus de 1100 membres répartis à travers 140 pays. Sa mission est d'influencer, d'encourager et d'assister les sociétés de par le monde pour conserver l'intégrité et la diversité de la nature et pour garantir l'équité et la durabilité écologique de toute utilisation des ressources naturelles. A travers ses six Commissions, l'UICN rassemble plus de 10.000 experts volontaires en provenance de à peu près tous les pays du monde. Les Commissions sont des réseaux habilités à développer et faire progresser les connaissances et l'expérience de l'UICN. Les Commissions fournissent conseil et expertise sur les connaissances et les politiques de conservation. Elles travaillent en partenariat avec les membres de l'UICN et le Secrétariat général pour mettre en marche un programme intégré. La vision du futur souhaité par l'UICN est : « un monde juste qui valorise et préserve la nature ». L'UICN a adopté des politiques en faveur de la gouvernance partagée des ressources naturelles, des aires du patrimoine autochtone et communautaire, et en appui aux droits des peuples autochtones selon la Déclaration des Nations Unies de 2007.



### La Commission de l'UICN sur les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP)

La CEESP ([www.iucn.org/ceesp](http://www.iucn.org/ceesp)) est l'une des six Commissions de l'UICN. Intégrant un réseau interdisciplinaire de professionnels de toutes les régions du monde, sa mission consiste à agir auprès de l'Union en tant que source de conseils sur les facteurs environnementaux, économiques, sociaux et culturels qui affectent les ressources naturelles et la biodiversité. Par le biais de ses membres volontaires (plus de 1000 experts), la CEESP fournit à l'Union ses conseils et son soutien dans la mise en place de politiques et de pratiques efficaces de conservation de l'environnement et de développement durable. L'un des objectifs clés de la CEESP est d'améliorer la gouvernance des ressources naturelles— réalisant une conservation plus efficace tout en garantissant l'équité pour les individus et les communautés et le respect des droits humains.



### Le Thème sur la gouvernance, l'équité et les droits de la CEESP (TGER)

TGER ([www.tger.org](http://www.tger.org)) est le groupe de travail le plus ancien de la CEESP. Il a réuni au fil du temps plus de 700 professionnels concernés par la gouvernance des ressources naturelles venant de 45 pays. Le Thème est issu du Groupe de travail sur la cogestion (CMWG), qui a promu initiatives de cogestion, a distillé des leçons et des méthodes qui ont fait leurs preuves sur le terrain. Le groupe a aussi appuyé l'élaboration de politiques de cogestion et le plaidoyer pour que les principes et les pratiques de cogestion soient inclus dans les programmes de l'UICN et d'autres organisations. Les membres du CMWG ont fourni une grande partie des expériences réunies dans Partager le Pouvoir. TGER a élargi ce travail sur la cogestion à l'exploration des questions de gouvernance des ressources naturelles et d'autres enjeux relatifs à l'équité et aux droits humains.



### Le Centre pour le développement durable (CENESTA)

CENESTA ([www.cenesta.org](http://www.cenesta.org)) est une ONG iranienne consacrée à la conservation de la diversité biologique et culturelle ainsi qu'aux pratiques et aux politiques impliquant les peuples autochtones (par exemple les 700 tribus de peuples autochtones nomade en Iran) et les communautés de base dans la défense de leurs propres modes de vie durables. Parmi les intérêts principaux du CENESTA, on trouve l'agroécologie, la souveraineté alimentaire, la gouvernance partagée des ressources naturelles, les aires du patrimoine communautaire et les territoires bio-culturels des peuples autochtones, ainsi que la sauvegarde et le renforcement des modes de vie des peuples autochtones nomades, en Iran comme ailleurs. Après huit ans en tant que Secrétariat de la CEESP, le CENESTA continue aujourd'hui à offrir son appui en tant que Secrétariat à l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (WAMIP) et le point focal des ONG régionales pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et la Convention des Nations Unies de lutte contre la désertification.









# PARTAGER le POUVOIR

COGESTION DES RESSOURCES NATURELLES et  
GOUVERNANCE PARTAGÉE DE PAR LE MONDE





# PARTAGER le POUVOIR

COGESTION DES RESSOURCES NATURELLES et  
GOUVERNANCE PARTAGÉE DE PAR LE MONDE

Grazia Borrini-Feyerabend, Michel Pimbert, M. Taghi Farvar,  
Ashish Kothari et Yves Renard

avec Hanna Jaireth, Marshall Murphree,  
Vicki Pattermore, Ricardo Ramírez et Patrizio Warren

traduction française de Christian Chatelain et Florian Gouthière  
avec Grazia Borrini-Feyerabend, Jeyran Farvar, M. Taghi Farvar, Michel Pimbert et Yves Renard



La désignation d'entités géographiques dans cette publication et la présentation de certains faits n'impliquent l'expression d'aucune opinion quelle qu'elle soit de la part de l'IIED ou de l'UICN quant au statut juridique d'aucun pays, territoire, ou secteur, ou de ses autorités, ou relativement à la délimitation de ses frontières. Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de l'IIED ou de l'UICN.

Publié par : Le Groupe sur les ressources naturelles et le Programme sur l'agriculture durable et les modes de vie rurales de l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED) et le Thème sur la gouvernance, l'équité et les droits (TGER) de la Commission sur les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP) de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN)

Copyright © : (2009) par Grazia Borrini-Feyerabend et Michel P. Pimbert. La reproduction de cette publication à des fins pédagogiques ou non-commerciales est autorisée sans consentement écrit préalable des ayants-droits. La reproduction de cet ouvrage à des fins de revente ou à d'autres fins commerciales est interdite sans le consentement écrit préalable des ayants-droits.

Citation: Borrini-Feyerabend, G., M. Pimbert, M. T. Farvar, A. Kothari et Y. Renard, PARTAGER LE POUVOIR : Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde, IIED et UICN/ CEESP/ TGER, Cenesta, Téhéran, 2009.

ISBN 978 2 8317 1202 4

Graphisme et mise en page : Jeyran Farvar [jeyran@cenesta.org](mailto:jeyran@cenesta.org) et Fabrice Prati [pratigraphe@bluewin.ch](mailto:pratigraphe@bluewin.ch)

Disponible auprès de : International Institute for Environment and Development (IIED)  
3, Endsleigh Street, London WC1H 0DD, United Kingdom  
Tel. : +44 (0)20 7388 2117 Fax : +44 (0)20 7388 2826  
Email : [info@iied.org](mailto:info@iied.org) Site : [www.iied.org](http://www.iied.org)

Publications UICN, Union internationale pour la conservation de la nature  
Rue Mauverney 28 CH-1196 Gland, Switzerland  
Tel. : +41 22 999 0119 Fax : +41 22 999 0010  
E-mail : [books@iucn.org](mailto:books@iucn.org)  
Site : [http://www.iucn.org/knowledge/publications\\_doc/publications/](http://www.iucn.org/knowledge/publications_doc/publications/)

CENESTA Centre for Sustainable Development  
108 Azerbaijan Avenue 13169 Tehran, Iran  
Tel. : +98 21 66 972 973 Fax : +98 21 66 400 811  
Email : [partagerlepouvoir@cenesta.org](mailto:partagerlepouvoir@cenesta.org) Site : [www.cenesta.org](http://www.cenesta.org)

Crédits photographiques: Les photographies de couverture sont de Grazia Borrini-Feyerabend, Taghi Farvar, Tom Kuckertz (Prince William Regional Citizens Advisory Council) et d'un auteur anonyme (individu avec arc et flèche, coin supérieur droit). Les photographies reproduites et utilisées pour l'illustration de l'ouvrage sont toutes de Grazia Borrini-Feyerabend, exceptées celle des pages suivantes : page 38 par Mariana Oliveira ; page 50 par Maryam Rahmanian ; pages 66, 196, 285, 303 et 362 avec l'aimable autorisation du Wet Tropics Management Authority ; page 77 par un auteur anonyme ; pages 95 et 200 par Josiane Olf-Nathan ; page 98 avec l'aimable autorisation du North York Moors National Park Authority ; page 113 par O. Andre ; pages 119 et 282 par Jose Pablo Jaramillo pour l'Asociación de Cabildos Tandachiridu Inganokuna ; page 134 par Jean Larivière ; pages 142 et 145 par Linda Norgrove ; page 149 par Hal Noss ; page 152 par Patrizio Warren ; page 159 par Randall K. Wilson ; page 162 par Pierre Campredon ; page 209 par Jean Marc Garreau ; pages 238 et 346 par P. Khosronejad ; page 241 par Stan Jones ; page 255, 312 et 425 par Ashish Kothari ; page 262 par Bernard Toutain ; page 296 par Stéphane Boujou ; page 299 par Cristina Eghenter ; page 321 par Doriano Franceschetti ; page 357 par Juan Mayr ; pages 361 et 417 par Maurizio Farhan Ferrari ; page 386 par Ralph Buss ; page 392 par Christian Chatelain ; page 408 par Ahmadreza Siapoush ; page 413 par Patricia Pinto da Silva ; page 440 avec l'aimable autorisation du Regole di Cortina d'Ampezzo ; et page 450 par Ajit Pattnaik.



*Ce livre est dédié à la mémoire des milliers de personnes— le plus souvent inconnues de nous et du monde en général— qui ont offert leur sensibilité et leur intelligence, leur temps, leurs ressources, leur santé et trop souvent leurs vies, en solidarité avec leurs communautés et dans des combats pour la conservation des merveilles de la vie.*

# TABLE des MATIÈRES

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Avant propos</b> par Jacques Weber   | XIX       |
| <b>Préface et remerciements</b>   | XXIII     |
| <b>Introduction</b>   | XXIX      |
| <b>Partie I. VERS UNE BONNE COMPRÉHENSION DU CONTEXTE</b>   | <b>1</b>  |
| <b>Chapitre 1. Gouverner les ressources naturelles : un défi entre politique et culture</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1.1 Des modes de vie locaux au système global agro-industriel de marché</b>  | <b>2</b>  |
| Modes de vie  | 10        |
| <b>1.2 L'interface entre les systèmes de GRN locaux autochtones et le système global agro-industriel de marché : cinq exemples de terrain</b> | <b>18</b> |
| Exemple de terrain 1.1 Les Shuar et la frontière de la colonisation   | 19        |
| Exemple de terrain 1.2 Contrôle de l'érosion, savoir-faire autochtone et changement économique dans le bassin versant de l'Oued Sbahiya       | 22        |
| Exemple de terrain 1.3 Les Qachqaï : des modes de vie pastoraux nomades contre tous les aléas...  | 23        |
| Exemple de terrain 1.4 Gérer l'utilisation durable de la faune  | 28        |
| Exemple de terrain 1.5 La ferme de Don Emiliano   | 32        |
| <b>1.3 Systèmes actuels de GRN autochtones et cogestion</b>   | <b>34</b> |
| <b>Chapitre 2. Acteurs, droits et équité dans la gestion des ressources naturelles</b>  | <b>38</b> |
| <b>2.1 Les acteurs de la gestion</b>  | <b>38</b> |
| Les peuples autochtones et les communautés locales  | 44        |
| <b>2.2 Les « droits » à gérer les ressources naturelles</b>   | <b>49</b> |
| <b>2.3 L'équité dans la gestion des ressources naturelles</b>   | <b>54</b> |
| <b>Chapitre 3. La cogestion des ressources naturelles</b>   | <b>66</b> |
| <b>3.1 Qu'y a-t-il derrière ces mots ?</b>  | <b>66</b> |
| <b>3.2 La pratique de la cogestion</b>  | <b>73</b> |
| ... dans l'agriculture  | 73        |
| ... dans la gestion de l'eau et des bassins versants  | 75        |
| ... dans la recherche agricole  | 78        |
| ... dans la gestion des parcours  | 79        |
| ... dans la gestion des forêts  | 81        |
| ... dans la gestion des ressources côtières   | 84        |
| ... dans la gestion des zones humides d'eau douce   | 87        |
| ... dans la gestion des ressources halieutiques   | 89        |
| ... dans les environnements de montagne   | 92        |
| ... dans la gestion de la faune migratrice  | 94        |
| ... dans la gestion des aires protégées   | 96        |
| ... de propriétés privées en gestion responsable  | 101       |



|  |            |
|--|------------|
| ... encouragée par les projets de conservation et de développement   | 103        |
| ... avec les peuples autochtones   | 104        |
| <b>3.3 Les caractéristiques des approches de cogestion</b>   | <b>107</b> |
| <br>   |            |
| <b>Partie II: VERS DES PROCESSUS PERFORMANTS</b>   | <b>113</b> |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre 4. Un point de départ...</b>   | <b>114</b> |
| <b>4.1 Que devons nous gérer ? Qui doit être impliqué ?</b>  | <b>114</b> |
| L'unité de gestion des ressources naturelles   | 122        |
| Les parties prenantes  | 128        |
| <b>4.2 La cogestion est-elle nécessaire ? La cogestion est-elle faisable ?</b>   | <b>133</b> |
| L'analyse de faisabilité   | 138        |
| <b>4.3 Rassembler les ressources et créer l'Equipe de démarrage</b>  | <b>140</b> |
| <b>4.4 Le cas particulier des peuples autochtones : la cogestion peut-elle les aider à affirmer leurs droits sur les terres et les ressources naturelles ?</b> | <b>145</b> |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre 5. Organiser le partenariat</b>  | <b>152</b> |
| <b>5.1 Collecter l'information et les outils pertinents, promouvoir la communication sociale</b>   | <b>152</b> |
| Collecter les informations et les outils   | 153        |
| Promouvoir la communication sociale  | 157        |
| <b>5.2 Engager les parties prenantes dans la recherche-action participative</b>  | <b>163</b> |
| <b>5.3 Aider les communautés locales à s'organiser</b>   | <b>171</b> |
| Acquérir des capacités spécifiques   | 175        |
| Développer un accord interne sur ses propres valeurs, intérêts et préoccupations à propos du territoire ou des ressources naturelles en jeu                    | 180        |
| Déléguer un représentant pour porter « l'accord interne » à la plateforme de négociation   | 183        |
| <b>5.4 Préparer les réunions de négociation : considérations sur les procédures, les règles, la logistique et l'équité</b>                                     | <b>186</b> |
| Procédures, règles et logistique des réunions de négociation   | 186        |
| L'équité dans les réunions de négociation  | 191        |
| <br>   |            |
| <b>Chapitre 6. Négocier l'accord de cogestion et les organes de gouvernance</b>  | <b>196</b> |
| <b>6.1 S'accorder sur les règles et les procédures de la négociation</b>   | <b>196</b> |
| Une première réunion sur les procédures  | 199        |
| Le rôle du facilitateur  | 201        |
| Equité, conflits et différences de pouvoir   | 203        |
| <b>6.2 Développer et « ritualiser » la vision commune du futur désiré</b>  | <b>205</b> |
| <b>6.3 Développer une stratégie pour s'approcher de la vision commune du futur désiré</b>  | <b>212</b> |
| <b>6.4 Négocier et légitimer accord de cogestion et organe(s) de gouvernance partagée</b>  | <b>219</b> |
| Accords, désaccords, consensus et compromis  | 222        |
| Gérer les conflits   | 229        |
| Conduire le processus vers une issue productive  | 232        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Partie III. VERS DES INSTITUTIONS EFFICACES</b>  | <b>243</b> |
| <b>Chapitre 7. Les accords de cogestion</b>   | <b>244</b> |
| 7.1 Accords coutumiers et non-notariés  | 246        |
| 7.2 Accords légaux formels  | 254        |
| Accords de cogestion portant sur des territoires privés   | 254        |
| 7.3 Les composantes d'un accord de cogestion  | 261        |
| Intitulé  | 261        |
| Préambule et document d'orientation   | 262        |
| Définitions   | 262        |
| Portée de l'autorité des parties liées par l'accord   | 263        |
| Engagements généraux  | 264        |
| Pouvoirs et responsabilités des organes de gouvernance partagée   | 269        |
| Résolution de conflits et procédures d'amendements  | 269        |
| Information, communication et clauses de confidentialité  | 271        |
| Clauses spécifiques   | 273        |
| 7.4 Reconnaissance des efforts et de l'engagement   | 273        |
| 7.5 Questions cruciales pour les peuples autochtones et les communautés locales   | 277        |
| 7.6 Questions cruciales pour les agences gouvernementales   | 287        |
| <b>Chapitre 8. Les organes de gouvernance partagée</b>  | <b>292</b> |
| 8.1 Types et caractéristiques des organes de gouvernance partagée   | 293        |
| Fonctions   | 294        |
| Composition   | 297        |
| Portée de l'autorité  | 301        |
| Tailles et niveaux des opérations   | 301        |
| 8.2 Exemples d'accords de cogestion et d'organes de gouvernance partagée  | 304        |
| <b>Chapitre 9. L'apprentissage par l'action des organes de gouvernance partagée</b>   | <b>312</b> |
| 9.1 Rendre l'accord opérationnel  | 313        |
| Apporter un appui équitable aux parties prenantes pour qu'elles se rallient à l'accord  | 313        |
| Reconnaître et s'appuyer sur les ressources, les technologies et les systèmes locaux de gestion des ressources naturelles         | 315        |
| Laisser l'accord préciser la nature de l'organe de gouvernance partagée, et non l'inverse   | 319        |
| Encourager la formation d'organes de gouvernance partagée relativement petits, variés, dévoués et responsables                    | 320        |
| Poursuivre le respect des échéances, la clarté et l'imputabilité... mais aussi la convivialité et les rapports humains chaleureux | 322        |
| Diffuser l'accord jusqu'à ce qu'il soit largement connu   | 324        |
| Négocier équitablement les interprétations conflictuelles de l'accord   | 325        |
| Assurer l'application efficace et conforme de l'accord  | 326        |
| 9.2 Apprendre par l'action grâce au suivi et à l'évaluation   | 328        |
| Évaluer la phase préparatoire   | 332        |
| Évaluer la phase de négociation   | 333        |
| Évaluer la phase de mise en œuvre/ d'apprentissage par l'action   | 334        |



|   |            |
|---|------------|
| Évaluer les résultats de l'accord de cogestion  | 335        |
| Qui mesure le succès ?  | 339        |
| <b>9.3 Promouvoir des institutions de gouvernance partagée efficaces et durables</b>                      | <b>342</b> |
| Développer la bonne volonté des différentes parties   | 343        |
| Maintenir la souplesse et encourager l'expérimentation sociale  | 343        |
| Laisser mûrir le partenariat de gestion   | 345        |
| Promouvoir des cultures organisationnelles centrées sur les gens  | 346        |
| Promouvoir les approches participatives et la volonté d'apprendre à divers niveaux                        | 348        |
| Encourager l'émergence de « champions »   | 354        |
| Assurer la transparence dans la distribution des bénéfices  | 355        |
| Travailler pour l'équité  | 356        |
| <br>  |            |
| <b>Partie IV. VERS DES POLITIQUES FAVORABLES</b>  | <b>361</b> |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 10. Politiques et instruments</b>   | <b>362</b> |
| <b>10.1 Politiques favorables au niveau national</b>  | <b>365</b> |
| Constitution et droits civiques fondamentaux  | 366        |
| Politiques de gestion des ressources naturelles   | 369        |
| Politiques de décentralisation, de délégation et de dévolution  | 377        |
| Politiques qui appuient l'organisation de la société civile   | 380        |
| Politiques qui renforcent l'identité culturelle et la gouvernance coutumière                              | 380        |
| Politiques qui garantissent l'accès aux ressources naturelles et les droits fonciers                      | 383        |
| Politiques qui reconnaissent (et appuient) les droits des peuples autochtones                             | 386        |
| Politiques qui établissent les règles et les conditions de la participation et de la gouvernance partagée | 388        |
| Politiques économiques et financières   | 392        |
| <b>10.2 Politiques favorables au niveau international</b>   | <b>399</b> |
| <br>  |            |
| <b>Chapitre 11. Renforcer la société civile pour promouvoir la réforme des politiques</b>                 | <b>408</b> |
| <b>11.1 Les jeux de pouvoir dans les décisions politiques</b>   | <b>408</b> |
| <b>11.2 Méthodes et approches pour des processus politiques participatifs</b>                             | <b>414</b> |
| Un aperçu historique  | 414        |
| Méthodes participatives pour une délibération inclusive   | 417        |
| Relier des processus délibératifs inclusifs à des changements politiques plus larges                      | 424        |
| Assurer la qualité et la validité   | 426        |
| <b>11.3 Renforcer la société civile</b>   | <b>433</b> |
| Une voix plus forte pour la société civile  | 434        |
| Fédérations, réseaux et influence politique organisée   | 441        |
| <b>11.4 Le défi de la démocratie participative</b>  | <b>445</b> |
| Équité, genre et voix   | 445        |
| Des espaces ouverts à la participation citoyenne et aux savoirs populaires                                | 447        |
| Approfondir la démocratie à l'âge de la mondialisation  | 449        |
| <br>  |            |
| <b>En guise de conclusion...</b>  | <b>457</b> |
| <b>Références</b>   | <b>462</b> |
| <b>Index</b>  | <b>484</b> |

## FIGURES et SCHÉMAS

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 2.1 | Vers des parties prenantes renforcées et responsables dans la gestion des ressources naturelles                       | 58  |
| 2.2 | Intégrer les considérations d'équité dans le processus conduisant à des parties prenantes plus fortes et responsables | 65  |
| 4.1 | Un anneau autour du Désert Central : une possible « unité de gestion » pour le guépard asiatique en Iran              | 126 |
| 4.2 | Les phases du processus de cogestion  | 144 |
| 6.1 | Institution de gouvernance de la Réserve marine des Galápagos   | 227 |
| 6.2 | Composition de l'organe local de gouvernance de la Réserve forestière de Takiéta (Niger)                              | 234 |

## LISTES RÉCAPITULATIVES

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 2.1  | Catégories de parties prenantes potentiellement concernées par la gestion des ressources naturelles                            | 42  |
| 2.2  | Les racines des « droits » : exemples de fondements des revendications d'un « droit » à gérer des ressources naturelles        | 52  |
| 2.3  | Formes de pouvoir qui déterminent et affectent les « droits » environnementaux   | 53  |
| 4.1  | Un instantané des intérêts et des préoccupations en jeu  | 128 |
| 4.2  | Un instantané des capacités et des avantages relatifs en jeu   | 130 |
| 4.3  | Cogestion des ressources naturelles : bénéfices potentiels   | 136 |
| 4.4  | Cogestion des ressources naturelles : coûts et obstacles potentiels  | 137 |
| 4.5  | Enquêter sur la faisabilité de la gouvernance partagée dans un contexte spécifique   | 138 |
| 5.1  | Questions et exercices de classement pour engager les parties prenantes dans le processus de CG                                | 169 |
| 5.2  | Clarifier les procédures et la logistique des réunions de négociation  | 188 |
| 5.3  | Exemple de règles pour le processus de négociation   | 190 |
| 5.4  | Promouvoir l'équité dans le processus de cogestion : quelques exemples et idées  | 191 |
| 5.5  | Évaluer les résultats d'un accord selon des principes d'équité   | 192 |
| 5.6  | Quelques idées pour « mettre tout le monde dans la même case de départ »   | 192 |
| 6.1  | Qualités et tâches d'un bon facilitateur/ médiateur pour le processus de cogestion   | 202 |
| 6.2  | Méthodes et outils pour identifier les composantes et les objectifs d'une stratégie commune                                    | 213 |
| 6.3  | Méthodes et outils pour parvenir à un accord sur un plan d'action  | 221 |
| 6.4  | Idées pour la gestion des conflits   | 230 |
| 7.1  | Questions à aborder dans des accords touchant au tourisme  | 286 |
| 9.1  | Exemples d'indicateurs de processus et de résultats pour évaluer la phase préparatoire à la GP                                 | 332 |
| 9.2  | Exemples d'indicateurs de processus et de résultat pour évaluer la phase de négociation de la GP                               | 333 |
| 9.3  | Exemples d'indicateurs de processus et de résultats pour évaluer la phase d'apprentissage par l'action de la GP                | 334 |
| 9.4  | Caractéristiques de tous bons indicateurs  | 335 |
| 9.5  | La gouvernance partagée est-elle un « succès » ? A-t-elle eu un impact social positif ?  | 338 |
| 9.6  | Vers des organes de gouvernance partagée efficaces : implications opérationnelles et politiques des activités à grande échelle | 352 |
| 10.1 | A qui transmettre le pouvoir ? Quel type d'organisme peut contrôler des ressources en propriété commune ?                      | 378 |
| 11.1 | Sélection de méthodes pouvant être utilisées au cours des processus de responsabilisation                                      | 418 |
| 11.2 | Quelques caractéristiques des processus délibératifs inclusifs   | 420 |
| 11.3 | Critères et garde-fous pour l'acceptation publique et l'efficacité d'un processus délibératif inclusif                         | 426 |
| 11.4 | Grands principes pour les processus délibératifs inclusifs impliqués dans le développement de politiques                       | 432 |
| 11.5 | Transformer les organisations pour la démocratie délibérative et la capacitation citoyenne                                     | 448 |

## TABLEAUX

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 1.1  | Comparaison entre systèmes de GRN autochtones et système agro-industriel de marché   | 18  |
| 2.1  | Parties prenantes identifiées à propos du Parc national de Rajaji (Inde)   | 43  |
| 2.2  | Parties prenantes locales dans le Parc régional d'Aveto (Italie)   | 47  |
| 2.3  | Catégories d'acteurs institutionnels (parties prenantes)   | 55  |
| 2.4  | Utilisateurs des ressources côtières à Tanga (Tanzanie)  | 56  |
| 3.1  | Concepts et terminologie utilisés pour comprendre et décrire la collaboration dans la gestion des ressources naturelles                                  | 67  |
| 4.1  | Parties prenantes dans le bassin versant de Kikori (Papouasie Nouvelle Guinée)   | 131 |
| 4.2  | Développer un cadre de gouvernance partagée dans la Sierra Tarahumara (Mexique) : les conditions nécessaires sont-elles en place ?                       | 140 |
| 4.3  | Quatre « modèles » de gouvernance partagée en Australie  | 148 |
| 6.1  | Une stratégie pour donner corps à la vision partagée de la zone de Wenchi (Ghana), développée par un atelier réunissant de nombreuses parties prenantes  | 215 |
| 6.2  | Partage des bénéfices : un accord entre une entreprise privée et des communautés locales au Cameroun   | 235 |
| 6.3  | Cinq principes de bonne gouvernance  | 239 |
| 8.1  | Exemples d'accords de cogestion et d'organes de gouvernance partagée   | 304 |
| 9.1  | La conservation du sol et de l'eau dans le Sud du Zimbabwe : les paysans comparent l'ancienne et la nouvelle méthode de gestion (processus et résultats) | 337 |
| 9.2  | Indicateurs de suivi de l'application d'accords de cogestion des connaissances autochtones   | 339 |
| 9.3  | Méthodologies et approches participatives : l'éventail des pratiques actuelles de cogestion  | 349 |
| 11.1 | Exemples de processus délibératifs inclusifs dans la définition des politiques environnementales   | 421 |

## ENCADRÉS

|     | définitions et considérations générales  | exemples des pays du Sud | exemples des pays du Nord |
|-----|--|--------------------------|---------------------------|
| 1.1 | Ressources naturelles, régimes de propriété et d'accès   |                          | 6                         |
| 1.2 | La tribu Beni Halba (Soudan/ Tchad)— intégrer les « étrangers » à la gestion des ressources              |                          | 9                         |
| 1.3 | Captage et gestion des eaux souterraines par les communautés de base en Asie Centrale et de l'Ouest      |                          | 14                        |
| 2.1 | Acteur institutionnel concerné/ partie prenante  |                          | 41                        |
| 2.2 | Peuples autochtones et peuples autochtones mobiles   |                          | 44                        |
| 2.3 | Les « droits » dans la gestion des ressources naturelles   |                          | 50                        |
| 2.4 | Groupes sociaux organisés pour gérer des forêts en Inde  |                          | 60                        |
| 2.5 | Formes de représentations  |                          | 61                        |
| 2.6 | Droits asymétriques dans le Programme de cogestion des forêts ( <i>Joint Forest Management</i> ) en Inde |                          | 63                        |
| 3.1 | Cogestion et gouvernance partagée des ressources naturelles  |                          | 71                        |
| 3.2 | Le <i>boneh</i> — un système de cogestion basé sur le partage des récoltes en Asie de l'Ouest            |                          | 74                        |
| 3.3 | Cogestion culturelle à Bali  |                          | 76                        |
| 3.4 | Recherche participative avec des paysannes de zones arides (Inde)  |                          | 78                        |
| 3.5 | Forole, la montagne sacrée des Galbos (Ethiopie/ Kenya)  |                          | 80                        |
| 3.6 | Assurer la conservation de leurs palmeraies : la fierté des communautés de Gaya au Niger                 |                          | 82                        |
| 3.7 | Déléguer le pouvoir : une façon de promouvoir les partenariats de gestion à Madagascar!                  |                          | 83                        |



|      |   |     |
|------|---|-----|
| 3.8  | Cogérer la réserve de biosphère de Sian Ka'an (Mexique)   | 84  |
| 3.9  | Cogestion marine à la Soufrière de Sainte Lucie   | 86  |
| 3.10 | Conservation d'un fleuve au niveau communautaire à Mandailing (Sumatra-Septentrional, Indonésie)  | 88  |
| 3.11 | La cogestion des ressources halieutiques du Mékong (district de Khong, Sud de la RPD du Laos)   | 91  |
| 3.12 | Ambondrombe (Madagascar) : prendre soin ensemble d'une montagne sacrée  | 93  |
| 3.13 | <i>Conservancies</i> publics et privés en Namibie : cogérer les terres pour les fermes de gibier et les modes de vies liés à la faune   | 96  |
| 3.14 | La Réserve de gorilles de Tayna (République Démocratique du Congo)  | 99  |
| 3.15 | L'approche contractuelle de gestion des ressources forestières au Mali  | 103 |
| 3.16 | <i>Gwaii Haanas</i> : l'exemple phare parmi les parcs cogérés du Canada   | 105 |
| 3.17 | Controverse sur les récifs de la Côte Miskito, au Nicaragua : pas de cogestion en vue !   | 110 |
| 4.1  | Quel type de décentralisation ?   | 115 |
| 4.2  | Un désastre naturel donne naissance à la solidarité, à des partenariats et à la démocratie participative dans les Andes équatoriennes   | 116 |
| 4.3  | Equilibrer les pouvoirs dans le territoire Makuleke (Afrique du Sud) : un régime de gouvernance partagée résout des conflits portant sur les droits de propriété et l'utilisation des terres            | 118 |
| 4.4  | Sécuriser le foncier et les droits sur les ressources naturelles par la gouvernance partagée : le Parc national d'Alto Fragua-Indiwasi (Colombie)   | 120 |
| 4.5  | Unités géographiques « naturelles » dans les systèmes de gestion autochtones (Colombie britannique, Canada)   | 124 |
| 4.6  | Conservation du guépard asiatique en Iran : définir un « anneau » de gestion  | 125 |
| 4.7  | En subdivisant l'aire en cinq zones, les problèmes posés dans l'un des coins de la baie n'empêchera pas le progrès ailleurs... L'expérience de la Baie de Liminganlathi (Finlande)                      | 127 |
| 4.8  | Les « organisateurs » de la gouvernance partagée  | 143 |
| 4.9  | Résistance Maya à Totonicapán : la patiente résonance d'un écho dans l'altiplano volcanique du Guatemala  | 146 |
| 4.10 | Le nouveau modèle d'Aire protégée autochtone (Australie)  | 148 |
| 4.11 | Le Parc national de Kaa-ya Iya, en Bolivie : assurer la reconnaissance du territoire pour les Guaraní Izoceño   | 150 |
| 5.1  | Cartographie participative dans l'Amazonie brésilienne  | 154 |
| 5.2  | Exemples de Registres communautaires de la biodiversité en Inde   | 156 |
| 5.3  | Les contacts informels entre parties prenantes sont importants !  | 157 |
| 5.4  | Communication sociale pour la cogestion   | 158 |
| 5.5  | Première et plus importante des étapes : accompagner une nouvelle perception des problèmes, des acteurs, des ressources et des opportunités à l'intérieur des communautés locales à Andapa (Madagascar) | 160 |
| 5.6  | La cartographie participative des territoires et des ressources comme processus de renforcement et de développement des capacités des communautés autochtones du Venezuela                              | 165 |
| 5.7  | Organisation communautaire : un puissant outil de GRN en Mongolie   | 173 |
| 5.8  | Organisation des Maya au Guatemala, entre tradition et modernité  | 175 |
| 5.9  | Qu'est-ce qui rend une organisation capable de participer à la cogestion ? La réponse de l'institut CANARI  | 176 |
| 5.10 | L'apprentissage collectif sur la cogestion des ressources naturelles dans le Bassin du Congo  | 178 |
| 5.11 | Le consensus interne de la communauté sur des règles de pêche en amont de l'atelier de cogestion jugé essentiel dans la RPD du Laos   | 181 |
| 5.12 | La nature insaisissable du « secteur pêche » aux îles Galápagos (Equateur)  | 181 |
| 5.13 | Une tribu de douze clans a besoin de douze représentants... pas dix ni quinze ! Au Soudan comme ailleurs...   | 185 |
| 5.14 | Le <i>jirga</i> traditionnel comme modèle de « table ronde » au Pakistan  | 186 |
| 5.15 | Renforcer les parties prenantes avant le processus de négociation : le cas des Bakas dans la réserve du Dja (Cameroun)  | 193 |

|      |  |     |
|------|--|-----|
| 5.16 | Vers une représentation plus sensible aux questions de genre et plus équitable dans les organisations locales du Programme de cogestion des forêts en Inde                   | 194 |
| 6.1  | Cogestion biculturelle en Nouvelle-Zélande   | 197 |
| 6.2  | Organiser un partenariat de gestion pour un bassin versant aux Etats-Unis  | 198 |
| 6.3  | Gestion des conflits— à la chinoise  | 205 |
| 6.4  | Gestion des conflits— à l'iranienne  | 205 |
| 6.5  | La vision du futur désiré pour le district de Wenchi (Ghana) telle que développée par les participants d'un atelier multipartite   | 206 |
| 6.6  | Une vision pour Moloka'i (Hawaii)  | 209 |
| 6.7  | Leçon d'Australie : impliquez les parties prenantes et poursuivez une vision commune !   | 210 |
| 6.8  | Fusionner la tradition et la modernité pour ritualiser une vision de cogestion (République du Congo)   | 211 |
| 6.9  | Des « leaders » dans le bassin hydrographique de la Vallée de Napa (Californie, États-Unis d'Amérique)   | 217 |
| 6.10 | La confiance mutuelle fonde le respect pour les pratiques et le savoir traditionnels : l'expérience de Tanga (Tanzanie)  | 218 |
| 6.11 | Prise de décision par consensus pour la cogestion des ressources aquatiques dans le district de Khong (RPD du Laos)  | 222 |
| 6.12 | Le zonage comme produit d'un GIS participatif en Amazonie brésilienne  | 225 |
| 6.13 | Le consensus dans un organe de gouvernance partagée : un facteur-clé amenant à des accords efficaces pour la Réserve marine des Galápagos en Equateur                        | 226 |
| 6.14 | Thèmes communs et considérations communes dans la gestion des conflits   | 229 |
| 6.15 | Améliorer la productivité des ressources naturelles contribue à résoudre des conflits entre éleveurs et agriculteurs dans l'Itoha (Cameroun)                                 | 231 |
| 6.16 | Le processus suivi à Takiéta— le développement d'un système de gouvernance partagée pour une réserve forestière au Niger   | 232 |
| 6.17 | Mettre en œuvre un plan de développement participatif intégré à Richtersveld (Afrique du Sud)  | 237 |
| 7.1  | Les relations holistiques entre la culture autochtone et la terre déterminent les accords de gestion coutumiers appliqués aux pratiques agricoles dans les Andes péruviennes | 247 |
| 7.2  | « Accords sociaux » entre autochtones sur la gestion des ressources naturelles   | 247 |
| 7.3  | Le type d'accord de gestion des ressources dépend de qui a le droit de parler ! Un exemple des Îles Salomon  | 250 |
| 7.4  | Loi du village et cogestion des ressources aquatiques dans la zone de Khong (RPD du Laos)  | 251 |
| 7.5  | Le protocole pour le Programme de développement et de conservation de la biodiversité communautaire  | 251 |
| 7.6  | Les accords de recherche et la Fédération des Awa (Equateur)   | 253 |
| 7.7  | Les servitudes de conservation ( <i>conservation easements</i> ) aux États-Unis  | 254 |
| 7.8  | Les ententes : accords de gestion des ressources en Haute-Guinée   | 256 |
| 7.9  | Articles relatifs au genre dans la convention/ le contrat local de N'Dour N'Dour (Sénégal)   | 256 |
| 7.10 | Cogestion des aires et des paysages protégés négociée en France <i>via</i> les chartes territoriales   | 257 |
| 7.11 | Le Parc national de Gurig (Australie)  | 257 |
| 7.12 | Accord sur l'utilisation de la forêt conclu entre le Parc national du Mont Elgon et les membres de la paroisse d'Ulukusi (Ouganda)   | 259 |
| 7.13 | L'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la conservation des troupeaux de caribous de la Porcupine                          | 260 |
| 7.14 | Une flexibilité substantielle est nécessaire dans des accords de GRN afin de s'adapter à la complexité des systèmes coutumiers de gouvernance et de gestion                  | 263 |
| 7.15 | Un organe fédérateur avec pouvoir consultatif développé pour le Parc national de Retezat (Roumanie)  | 264 |
| 7.16 | Accords de cogestion détaillés développés pour des zones sylvo-pastorales dans le Sud du Mali  | 265 |
| 7.17 | Protéger l'investissement  | 267 |
| 7.18 | Les Canadiens définissent des critères prioritaires pour la résolution des conflits relatifs à la gestion des ressources   | 269 |

|      |   |     |
|------|---|-----|
| 7.19 | La gouvernance partagée des aires protégées, l'industrie pétrolière et gazière et le renforcement des capacités des peuples autochtones— l'expérience de Kaa-lya del Gran Chaco (Bolivie)   | 278 |
| 7.20 | Recommandations du 5 <sup>ème</sup> Congrès mondial des parcs, relatives aux peuples autochtones et aux aires protégées— extraits particulièrement pertinents pour les accords de cogestion | 284 |
| 8.1  | Un organe de gouvernance partagée avec un important rôle de médiation   | 293 |
| 8.2  | Un organe innovant de gouvernance partagée pour le Parc national de Waza (Cameroun)   | 294 |
| 8.3  | Un organe créé pour cogérer les zones boisées d'Écosse  | 296 |
| 8.4  | Associations de pêcheurs et cogestion des écosystèmes d'eau douce en Suède  | 296 |
| 8.5  | Représentation des parties prenantes dans les organes de gouvernance partagée : deux exemples de l'Inde   | 297 |
| 8.6  | Le peuple Dayak cogère le Parc national Kayan Mentarang : une première en Indonésie !   | 298 |
| 8.7  | Changement institutionnel majeur dans la gestion des forêts nationales dans l'Ouest des États-Unis d'Amérique   | 300 |
| 8.8  | Organes de gouvernance partagée ayant différents pouvoirs décisionnels : exemples australiens   | 301 |
| 8.9  | Une institution de gouvernance partagée à grande échelle pour le Patrimoine mondial de l'humanité dans la zone tropicale humide australienne  | 302 |
| 9.1  | Nouvelle Zélande : « Équilibrer le terrain de jeu » pour que les Maori participent...   | 314 |
| 9.2  | Le soutien financier du gouvernement aide la mise en place des accords de cogestion en Australie  | 314 |
| 9.3  | La création de modes de vie non-durables : l'érosion du paysage conservé par le peuple Oromo-Borana (Éthiopie)  | 316 |
| 9.4  | Restaurer l'organisation tribale traditionnelle— première étape vers la reconnaissance des APAC en Iran   | 318 |
| 9.5  | Du dialogue social à la négociation, à l'établissement d'un Comité pour la prise de décisions— la voie de la gouvernance partagée au Parc national de Konkouati-Douli (République du Congo) | 319 |
| 9.6  | Construire sur de petites réussites au Colorao (États-Unis)   | 323 |
| 9.7  | La signature et la diffusion d'un accord de gestion collaborative au Parc national impénétrable de Bwindi (Ouganda)   | 324 |
| 9.8  | Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Commission des droits humains des Nations Unies  | 326 |
| 9.9  | Garantir l'application des accords de cogestion dans les zones côtières : un exemple des Philippines  | 327 |
| 9.10 | Assurer l'application locale des règles de gestion forestière en Inde   | 327 |
| 9.11 | Assurer l'application des règles et promouvoir la conscience collective : les deux faces d'une même médaille au Laos  | 328 |
| 9.12 | Tirer les leçons des mauvaises pratiques de surveillance et d'évaluation participative  | 330 |
| 9.13 | Le Conseil du bassin versant McKenzie— l'action au niveau du sous-bassin en Orégon (États-Unis)   | 331 |
| 9.14 | Un bon indicateur d'impact environnemental : le pourcentage de réduction des nutriments dans chaque affluent de la Baie de Chesapeake (États-Unis)  | 336 |
| 9.15 | Suivi et évaluation de l'Accord de gestion collaborative dans le Parc national impénétrable de Bwindi en Ouganda  | 338 |
| 9.16 | Chercher à identifier les impacts involontaires et inattendus...  | 339 |
| 9.17 | Les forestiers du gouvernement commentent le succès des institutions de gestion des ressources en Tanzanie  | 341 |
| 9.18 | Évaluer les points forts de la cogestion dans la Réserve marine des Galápagos (Equateur)  | 341 |
| 9.19 | L'apprentissage par l'action dans la gouvernance partagée des ressources aquatiques du district de Khong (RPD du Laos)  | 344 |
| 9.20 | Les villageois régénèrent les espaces boisés des <i>miombo</i> en Tanzanie  | 345 |
| 9.21 | Démystifier les interactions entre les individus et l'environnement   | 347 |
| 9.22 | La cogestion des ressources naturelles à Gujarat (Inde) : l'expansion de village en village   | 350 |
| 9.23 | Gestion communautaire intégrée des nuisibles en Indonésie   | 351 |
| 9.24 | Comment gâcher un effort de conservation : un système efficace de cogestion se heurte à l'incompréhension et à une approche répressive au Congo Brazzaville                                 | 353 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 9.25  | Leçon de transparence à Mahenye Ward (Zimbabwe)  | 356 |
| 9.26  | Les femmes conçoivent, gèrent et distribuent les bénéfices par un système public de distribution alternatif en Andhra Pradesh (Inde)       | 358 |
| 10.1  | Définition des politiques  | 363 |
| 10.2  | La cogestion des forêts et des aires protégées en Haïti  | 366 |
| 10.3  | Extraits de la Constitution de l'Équateur (Septembre 2008)   | 367 |
| 10.4  | Les amendements à la Constitution encouragent plus de dévolution et de subsidiarité en Inde  | 368 |
| 10.5  | Stratégie et plan d'action national pour la diversité biologique en Inde   | 370 |
| 10.6  | Réformer les systèmes nationaux d'aires protégées  | 371 |
| 10.7  | Les accords Inuvialuit dans les territoires du Nord-Ouest du Canada  | 373 |
| 10.8  | Dispositions prévues par la législation nationale et par les accords spécifiques de cogestion  | 377 |
| 10.9  | Quelques autres perspectives sur la décentralisation et la dévolution  | 378 |
| 10.10 | Exemples de politiques de décentralisation   | 379 |
| 10.11 | Retour au <i>marga</i> ? Inverser des politiques destructrices pour la forêt à Sumatra (Indonésie)   | 381 |
| 10.12 | Découverte et reconnaissance de la dimension culturelle de la gestion des ressources naturelles  | 383 |
| 10.13 | La délimitation et la légalisation foncière des territoires autochtones : un devoir de l'état ?  | 388 |
| 10.14 | La Convention d'Aarhus— promouvoir l'accès à l'information, à la participation publique et à la justice environnementale                   | 389 |
| 10.15 | La lutte des Tagbanwa pour la reconnaissance et le maintien d'une Aire du patrimoine communautaire sur l'Île de Coron (Philippines)        | 390 |
| 10.16 | Concentration dans les secteurs de l'industrie agroalimentaire   | 395 |
| 10.17 | Réguler les entreprises impliquées dans les secteurs liés aux ressources naturelles : quelques initiatives                                 | 397 |
| 10.18 | Politiques pour la gouvernance locale  | 398 |
| 10.19 | Droits fondamentaux selon la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones  | 400 |
| 10.20 | Les principes de l'approche par écosystème adoptés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique                              | 403 |
| 11.1  | Que faut-il entendre par « société civile » ?  | 409 |
| 11.2  | Une histoire des procès avec jury  | 416 |
| 11.3  | <i>Prajateerpu</i> — jury de citoyens/ atelier-scénario sur le futur des denrées alimentaires et de l'agriculture en Andhra Pradesh (Inde) | 423 |
| 11.4  | Supervision plurielle et transparence dans l'adoption participative des politiques futures de l'Andhra Pradesh (Inde)                      | 427 |
| 11.5  | La planification conjointe obligatoire   | 436 |
| 11.6  | Nouvelles formes de responsabilité et de reddition de comptes  | 436 |
| 11.7  | Participation au budget à Porto Alegre (Brésil)  | 436 |
| 11.8  | Vers une représentation plus large dans les gouvernements locaux   | 437 |
| 11.9  | L'expérience MASIPAG aux Philippines   | 438 |
| 11.10 | Les <i>Regole</i> de la Vallée d'Ampezzo (Italie) ont maintenu leur statut autonome depuis presque 1000 ans                                | 440 |
| 11.11 | Les organisations de producteurs, l'action collective et les transformations institutionnelles en Afrique de l'Ouest                       | 442 |
| 11.12 | Le Mouvement pour le droit des paysans et le changement de politique en Indonésie  | 444 |
| 11.13 | Au-delà de la bonne gouvernance : la démocratie participative aux Philippines  | 444 |
| 11.14 | Quelques citations sur la connaissance et le pouvoir   | 447 |
| 11.15 | La société civile imagine d'autres mondes possibles  | 453 |



# ABRÉVIATIONS

|          |  |
|----------|--|
| APAC     | Aires du patrimoine autochtone et communautaire (aires et territoires protégés de façon volontaire par les peuples autochtones et les communautés locales) |
| ADPIC    | Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce   |
| AGP      | Autorité de gestion des parcs  |
| AP       | Aire protégée  |
| APE      | Agence de protection environnementale  |
| BATNA    | <i>Best Alternative to a Negotiated Agreement</i> (Meilleure alternative à un accord négocié)  |
| CABI     | <i>Capitanía del Alto y Bajo Izozog</i>  |
| CAMPFIRE | <i>Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources</i><br>(Programme de gestion des aires communautaires pour les ressources autochtones)     |
| CANARI   | Institut caribéen des ressources naturelles  |
| CARE     | <i>Cooperative for Assistance and Relief Everywhere</i>  |
| CDB      | Convention sur la diversité biologique   |
| CGF      | Cogestion des forêts   |
| COP      | Conférence des parties   |
| CEESP    | Commission sur les politiques environnementales, économiques et sociales   |
| CENESTA  | Centre iranien pour le développement durable   |
| CG       | Cogestion  |
| CGRN     | Cogestion des ressources naturelles  |
| CIF      | Conseil Inuvialuit de la faune   |
| CIPM     | <i>Community Integrated Pest Management</i><br>(Gestion intégrée des nuisibles à l'échelle d'une communauté)   |
| CMWG     | Groupe de travail sur la gestion collaborative   |
| CPF      | Comité de protection des forêts  |
| DANIDA   | Agence de développement internationale danoise   |
| DF       | Département des forêts   |
| DGIS     | Agence de coopération néerlandaise pour le développement   |
| FAO      | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture  |
| FEM      | Fonds pour l'environnement mondial   |
| FFS      | <i>Farmers Field School</i>  |
| GP       | Gouvernance partagée   |
| GPS      | Système de positionnement global   |
| GRN      | Gestion/ gouvernance des ressources naturelles   |
| GTZ      | <i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i> (Agence de coopération allemande pour le développement)  |
| IDS      | <i>Institute for Development Studies</i>   |
| IIED     | Institut international pour l'environnement et le développement  |

|        |   |
|--------|---|
| IPA    | <i>Indigenous Protected Area</i> (Aire protégée autochtone)                     |
| IPM    | <i>Integrated Pest Management</i> (Gestion intégrée des nuisibles)              |
| JFM    | <i>Joint Forest Management</i> (Cogestion des forêts)                           |
| MAB    | Programme de l'homme et la biosphère de l'UNESCO                                |
| OGM    | Organisme génétiquement modifié   |
| OIT    | Organisation internationale du travail  |
| OMS    | Organisation mondiale de la santé   |
| ONC    | Organisations au niveau communautaire   |
| ONG    | Organisation non-gouvernementale  |
| PDI    | Processus délibératif inclusif  |
| PICD   | Programme intégré de développement et conservation                              |
| PNR    | Parc naturel régional   |
| PNUD   | Programme des Nations Unies pour le développement                               |
| PNUE   | Programme des Nations Unies pour l'environnement                                |
| PoWPA  | <i>Programme of Work on Protected Areas</i> (of the CBD)                        |
| PRA    | <i>Participatory Rural Appraisal</i> (Evaluation participative en milieu rural) |
| RB     | Réserve de biosphère  |
| R&D    | Recherche et développement  |
| RAP    | Recherche action participative  |
| RN     | Ressources naturelles   |
| ROPPA  | Réseau des organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest                      |
| RPD    | République populaire démocratique   |
| RRA    | <i>Rapid Rural Appraisal</i> (Evaluation rapide en milieu rural)                |
| RU     | Royaume-Uni   |
| SIDA   | Agence de développement international suédoise                                  |
| SIG    | Système d'information géographique  |
| TCO    | Territoire autochtone d'origine   |
| TGER   | <i>Theme on Governance of Natural Resources, Equity and Rights</i>              |
| UE     | Union Européenne  |
| UICN   | Union internationale pour la conservation de la nature                          |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture       |
| UNHCR  | Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés                           |
| UNICEF | Fond des Nations Unies pour l'enfance   |
| USA    | <i>United States of America</i> (États-Unis d'Amérique)                         |
| WAMIP  | Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles                               |
| WCS    | <i>Wildlife Conservation Society</i>  |
| WHA    | <i>World Heritage Area</i> (Aire patrimoine de l'humanité)                      |
| WWF    | Fonds mondial pour la nature  |



## AVANT-PROPOS par Jacques Weber

*Ostinato rigore*  
— Léonard de Vinci

En 1982 déjà, la Stratégie mondiale de la conservation énonce que la conservation de la nature ne saurait se faire contre les humains, rappelant en outre que ces humains en font partie. Dans les années 1990, les Projets de conservation et de développement intégrés faisaient du développement un coût de transaction de la conservation. Près de vingt cinq ans plus tard, après de nombreuses et importantes conférences, après bien des guerres, civiles ou militaires, après Rio de Janeiro, Johannesburg, les Objectifs du Millénaire et bien des congrès mondiaux de l'UICN, où en est-on ? Toute publication faisant état de succès dans la gestion locale, dans la co-gestion ou dans la gestion adaptative par les populations impliquées, est reçue comme surprenante, presque comme si ces succès étaient dus au hasard. Pourtant, ces succès sont très nombreux, bien sur, et le présent ouvrage en offre bien des exemples.

Mais la colère est là, devant le refus d'apprendre de tant d'experts « Nyaka Fokon », de tant d'agences de coopération pressées fondant leurs programmes sur des règles simplistes. Une démarche a-t-elle été couronnée de succès ? La voilà supposée transférable en tout contexte, au prix de drames humains mais du bonheur de potentats locaux. Et le « conservation business » se soucie toujours des populations présentes, ne serait-ce que pour les « réinstaller » quelque part ailleurs. Les Ik étudiés par Colin Turnbull (1972) étaient déjà des réfugiés de la conservation, ces réfugiés écologiques d'un type que l'on voudrait voir cesser d'exister. Or, malheureusement, chaque jour apporte son lot de nouvelles de populations locales niées, opprimées, quand elles ne sont pas pourchassées, en de trop nombreuses contrées.

La colère est là, également, lorsque des lois permettant d'organiser la durabilité des modes de vie et des écosystèmes sont utilisées à des fins particulières, détournées de leurs objectifs et attaquées par ceux qu'elles gênent : agences bi- ou multilatérales de « développement », ONG diverses et variées. Tel est le cas de la Loi Gelose, votée à l'unanimité du parlement malgache en novembre 1996, qui permet le transfert aux communautés villageoises du contrôle de l'accès et de l'usage des ressources renouvelables du domaine privé de l'état. Bien embêtante, cette loi qui fait obligation d'obtenir l'agrément de la communauté villageoise gestionnaire avant toute atteinte aux milieux ! Alors « on se fait une Gelose »

c'est à dire que l'on crée *ex nihilo* une ONG censée représenter les intérêts de la communauté villageoise, qui signera le contrat de transfert et le tour est joué. Ou l'on obtient du gouvernement malgache un décret transgressant la loi pour ce qui concerne le domaine forestier. Une organisation internationale de développement ne va tout de même pas demander à une communauté villageoise le droit d'agir pour son bien... Le pouvoir du partage ne saurait être le partage du pouvoir !

Ici et là, on lit encore sous la plume de bons auteurs, que les pauvres seraient responsables de la dégradation de l'environnement. Las, les faits sont là, si les plus pauvres, souvent rejetés sur des pentes abruptes ou des sols incultes, exploitent l'écosystème local de façon excessive, faute de choix, les plus riches répartissent leurs prélèvements sur la planète entière. L'énergie du Moyen-Orient, les raisins du Chili, les jouets, vêtements et ordinateurs de Chine, les oranges d'Afrique du Sud... Nos mégapoles poussent leurs tentacules dans la totalité de la biosphère planétaire. Et les auteurs du présent ouvrage de remarquer que « trop souvent, les producteurs locaux fournissent le travail et supportent l'essentiel des risques et cependant reçoivent des rémunérations minimales, dictées par les grossistes et les spéculateurs... Trop souvent, ceux qui osent dire la vérité et s'organiser pour que cela change sont les premiers à payer ».

Les auteurs de ce livre n'ont que plus de mérite à conserver une grande sérénité, à opter avec patience, ténacité, méticulosité, pour la rigueur de l'analyse et la clarté pédagogique. Leur choix est d'expliquer, en s'appuyant sur une impressionnante liste d'études de cas tout ce qui va bien et qui reste trop ignoré. De démontrer, encore et encore, qu'une démarche de cogestion est non seulement possible, mais indispensable à la pérennité à la fois des écosystèmes et des modes de vie qu'ils permettent et hébergent.

Les auteurs mettent l'accent sur un point si négligé par ailleurs et tellement important : l'accès aux ressources, dont la gestion est la condition *sine qua non* de toute durabilité de l'exploitation et des modes de vie. L'accès libre conduit à la fois à la ruine sociale et à la ruine de la ressource. L'accès libre, lorsqu'il existe, est une création des états, récente, et les sociétés locales ont élaboré des modes de gestion en commun dont l'accès libre est exclu. Mettez fin à l'accès libre et vous avez la condition de possibilité d'un mode durable de gestion des ressources. Instaurez une propriété étatique ou une propriété privée, et vous avez les deux plus sûrs moyens d'obtenir des systèmes non-durables. Les sociétés locales ont élaboré des modes de gestion en commun dont bon nombre ont démontré leur efficacité dans la longue durée, et cet ouvrage en fournit maintes illustrations. Dire cela n'est pas faire preuve de naïveté : un système de gestion n'est pas efficace *parce que* local et collectif. Mais les systèmes de gestion *durable* des ressources que l'on peut observer sont locaux et en commun.

Nos auteurs font un travail systématique de clarification des définitions, des méthodes, des procédures, des situations. La structure de l'ouvrage reflète bien cette démarche qui (I) part d'un cadre contextuel (et non « conceptuel ») pour (II) élaborer des processus efficaces, à partir desquels il devient possible (III) de créer des institutions adéquates, condition pour (IV) favoriser un contexte social qui rende possible la cogestion. Vu avec ce recul, le plan de l'ouvrage énonce son projet : contribuer, modestement mais sûrement, à changer le monde. Il est plus que temps ! Avec modestie, avec méthode, et avec détermination : « les leçons et les outils (de cet ouvrage) ne sont pas faits pour être « appliqués » mais examinés, adaptés, modifiés et utilisés seulement avec sagesse et sous la surveillance de l'intelligence » nous disent-ils.



Il n'est donc pas étonnant de croiser, en introduction comme en conclusion, Petr Kropotkin, prince russe auteur d'une remarquable et trop peu connue « Ethique », et, surtout, d'un essai passionnant sur la théorie darwinienne de l'évolution : « L'entraide, une force de l'évolution » (1902). Dans ce livre, Kropotkin conteste l'idée reçue selon laquelle les plus forts seraient les gagnants de l'évolution. Il remarque que, pour Darwin, l'évolution favorise les capacités adaptatives et que celles-ci sont basées sur l'entraide entre individus d'une espèce comme entre individus d'espèces différentes. Il pense ainsi bien longtemps avant l'écologie scientifique, les symbioses et le mutualisme.

Dans un monde dominé par la compétition internationale, quelle place est laissée aux sociétés locales et à leurs styles de vie ? Kropotkin mise sur le sens, même instinctif, de la solidarité humaine. François Rabelais pensait, lui, que la dette mutuelle est la force sympathique qui fait tenir ensemble le tout social. L'avenir des populations locales, de leurs styles de vie, comme des écosystèmes dans lesquelles ils s'inscrivent exige que la conscience de la dette mutuelle entre populations humaines de la planète comme entre l'espèce humaine et les autres, s'exprime avec considérablement plus de force que ce n'est actuellement le cas. Grazia Borrini-Feyerabend, Michel Pimbert, Taghi Farvar, Ashish Kothari et Yves Renard y auront apporté une belle et forte contribution. Qu'ils en soient remerciés.

**Jacques Weber**  
Economiste et anthropologue, CIRAD  
Enseignant à l'EHESS et à l'Université Paris VI



# PRÉFACE et REMERCIEMENTS

Cet ouvrage a connu une longue gestation. Il a été conçu durant la première moitié des années 90, à une époque où les innovations sociales introduites par le Sommet de la Terre de Rio de 1992 filtraient timidement dans le milieu de la conservation, dont une grande partie importante restait, de fait, ouvertement méfiante des processus participatifs et des expérimentations avec la cogestion et la gouvernance partagée. Débattre des questions d'équité et de partage de pouvoir dans le monde de la conservation était un travail difficile, et le plaidoyer social était tout juste toléré. Le cœur des ressources et des institutions de conservation restait solidement entre les mains de scientifiques biologistes, de bureaucrates institutionnels et d'affairistes de la conservation.

C'est dans ce contexte que Grazia et Michel, alors employés, respectivement, par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et par le Fonds mondial pour la nature (WWF international), décidèrent de rassembler toutes les expériences de cogestion et de gouvernance partagée des ressources naturelles qu'ils auraient pu identifier et d'en tirer des leçons concrètes pour l'action. Leur sentiment était qu'un plaidoyer indifférencié sur la « participation des communautés » n'était pas suffisant, et pouvait même être potentiellement contre-productif. A ce même moment, les limites des premiers programmes intégrés de conservation et de développement devenaient évidentes, de même que le besoin d'utiliser des méthodes et des instruments spécifiques pour impliquer un grand nombre d'acteurs sociaux dans la conservation. Les problématiques cruciales n'étaient pas seulement la « participation » (comment impliquer réellement les individus et les populations dans la conservation?) mais aussi la capacité de répondre aux besoins des communautés locales dans les territoires à conserver, et les moyens de le faire de façon durable. Il est à noter que l'organisation des communautés locales, la justice sociale et les droits humains, qui étaient l'origine et l'essence de ces préoccupations, pouvaient à peine être mentionnés de façon ouverte. Ces termes n'étaient pas bien reçus au sein des organisations de conservation, et les mentionner ne manquait pas de provoquer des réactions hostiles.

La première étape vers la production de cet ouvrage fut l'envoi d'un questionnaire, en trois langues, à des centaines de professionnels de terrain affiliés à l'UICN et au WWF, pour les interroger sur le type d'information et d'outils qu'ils recherchaient dans leur propre travail. Qu'est-ce qui, pratiquement, les aiderait dans leur tâche, lorsqu'ils se trouvent confrontés à des problématiques sociales dans le cadre de programmes de conservation ? Ce questionnaire portait également sur les expériences et les leçons qu'ils souhaitaient éventuellement partager et transmettre à d'autres. A ce moment là, l'UICN préparait le premier Congrès mondial de la conservation qui allait être tenu à Montréal en 1996. Pendant cette phase de

*... un plaidoyer indifférencié sur la « participation des communautés » n'était pas suffisant et pouvait même être potentiellement contre-productif...*

*...l'organisation des communautés locales, la justice sociale et les droits humains n'étaient pas des concepts bien reçus au sein des organisations de conservation...*

préparation, près de 50 membres de l'UICN collaborèrent pour rédiger et soumettre une résolution relative à la « Gestion collaborative pour la conservation », qui fut par la suite adoptée par le Congrès. Beaucoup d'idées, d'exemples de terrain et de réflexions sur la cogestion furent alors recueillis, certains sous la forme de communications à présenter au Congrès au cours d'un atelier consacré à ce thème et qui attira des centaines de participants. Un groupe de membres de la Commission de l'UICN intéressés par la gestion collaborative fut également constitué au cours du Congrès, avec Fikret Berkes et Yves comme premiers co-présidents. Ashish fut également directement impliqué dans l'atelier de travail du Congrès et dans le Groupe de travail sur la cogestion (*Co-management Working Group*). Les réponses au questionnaire, les documents, les correspondances et les résultats des recherches documentaires effectués avec l'aide de consultants, volontaires et stagiaires membres de la Commission sur les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP) de l'UICN travaillant furent rassemblés dans un petit centre de ressources sur la cogestion au siège de l'UICN en Suisse.

De très nombreuses personnes ont joué un rôle important dans la collecte et le traitement de l'information et ont encouragé ce travail dans les phases initiales décrites ci-dessus. Parmi eux, nous souhaitons particulièrement remercier Fikret Berkes, Christian Erni, Don Gilmour, Pascal Girod, Magnus Ngoile, Hanna Jaireth, Vicky Pattemore et Patrizio Warren. Leurs encouragements dès le départ (ainsi que les expériences et les idées qu'ils ont partagés avec nous) nous furent extrêmement précieux. De nombreuses autres personnes ont aussi été impliquées, et nous leur sommes très reconnaissants pour les avis et les conseils qu'ils nous ont prodigués. Parmi eux nous trouvons Anil Agarwal, Janis Alcorn, Ivannia Ayales, Demba Baldé, Siddarta Bajracharya, Tom Barton, Michael Beresford, Anupam Bhatia, Seema Bhatt, Jessica Brown, Michael Brown, Dianne Buchan, Claudio Carrera Maretti, Monica Castelo, Michael Cernea, Carol Colfer, Gloria Davis, Alex de Sherbinin, Charles Doumenge, Gay Duke, Eduardo Fernandez, Bob Fisher, Krishna Ghimire, Lyle Glowka, Meghan Golay, Hugh Govan, Biksham Gujja, Roy Hagen, Narpat Jhoda, Kirsten Hegener, Peter Hilsaire, Michael Horowitz, Chris Horrill, P. Horsey, Ruud Jansen, Sally Jeanrenaud, Andrew Inglis, Aban Kabraji, Graeme Kelleher, Elisabeth Kemf, Omar Asghar Khan, Larry Kholer, John Krijnen, Michel Kouda, Patricia Larson, Connie Lewis, Ken MacDonald, Jeff McNeely, Patricia Madrigal, Juan Mayr Maldonado, Rowan Martin, Robert Monro, Arthur Mugisha, Marshall Murphree, James Murombedzi, Jackson Mutebi, Gayl Ness, Samuel-Alain Nguiffo, Krishna Oli, Elinor Ostrom, Gonzalo Oviedo, Adrian Phillips, Mark Poffenberger, Tom Price, Ricardo Ramirez, Per Ryden, Bob Pomeroy, Darrell Posey, Mohammad Rafiq, Gabriella Richardson, Guillermo Rodriguez-Navarro, Rodney Salm, Richard Sandbrook, Madhu Sarin, Lea Scherl, Steve Selin, Andrea Simoncini, Vivienne Solis, Andrej Sovinc, Achim Steiner, Chip Temm, Petr Tengler, Anada Tiega, John Thompson, Jim Thorsell, Edgardo Tongson, Jan Teun Visscher, Joyce Wafula, Lini Wollenberg, Jacques Weber, Liz Wily, Nick Winer, Sejal Worah, Barbara Wyckoff-Baird et Marija Zupancic Vicar.

Sur la base des premiers documents collectés, Grazia, Michel et Ashish rédigèrent une ébauche de cet ouvrage à la fin de l'année 1997. Le document circula largement au cours de l'année 1998 et les commentaires reçus furent aussi passionnants qu'utiles pour les versions ultérieures. Nous remercions vivement les analyses critiques reçues de la part de Carmen Aalbers, Anil Agarwal, Ed Barrow, Marcus Cochester, Christo Fabricious, Andrea Finger, Ian Scoones, Neena Singh, Vital Rajan and Peter Schachenmann. Grazia, Michel et Ashish s'attelèrent à la révision de ce travail sur la base des commentaires reçus, mais la tâche s'avéra plus difficile que prévu. Grazia et Michel— selon certains, du fait même

du type d'engagement et des questionnements qu'ils apportaient dans leur travail— n'étaient plus employés par l'UICN et par le WWF, ceci faisant donc de cet ouvrage le fruit d'un travail de passion et de bénévolat. Plus important encore, une quantité stupéfiante d'expériences et de leçons pertinentes était en train de s'accumuler sur le terrain. La cogestion se propageait littéralement sous nos yeux, prenant de nouvelles connotations à chaque tournant. Les relations entre conservation et droits humains, les droits de l'environnement, la communication sociale, la gestion des conflits, la participation de la société civile au développement des politiques et beaucoup d'autres sujets étaient explorés en profondeurs par divers groupes d'intérêt. Le sujet de notre livre s'élargissait de façon aussi dangereuse qu'excitante...

*Le sujet de notre livre s'élargissait de façon aussi dangereuse qu'excitante...*

C'est alors que débuta la deuxième phase de notre travail. A la veille du deuxième Congrès mondial de la conservation (Amman, 2000), qui confirma l'importance des approches de cogestion pour la conservation, Grazia, Michel, Yves et Taghi— nouvellement élu à la présidence du CEESP— se réunirent en Suisse pour décider ensemble du destin du travail sur la cogestion qui était disponible à ce jour. Une décennie plus tôt, Taghi avait été, au sein de l'UICN, l'un des premiers grands avocats des communautés en tant qu'acteurs clés dans la gestion et la conservation des ressources naturelles. Avec lui désormais à la présidence de la CEESP, ils étaient tous confiants que les préoccupations des communautés pourraient être intégrées au travail de l'Union, et ils se trouvaient encouragés à poursuivre la rédaction du livre. Ils s'accordèrent sur le fait de réunir et de travailler à la synthèse d'autant de nouveaux cas qu'ils pourraient, en privilégiant les leçons tirées de l'expérience de terrain par rapport aux analyses théoriques. Du point de vue institutionnel, ils allaient être soutenus par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), pour lequel Michel travaillait ; tous étant en outre membres de longue date de la CEESP, ils pouvaient également travailler à l'écriture de l'ouvrage en tant que volontaires ou semi-volontaires au sein de la Commission. Onze Chapitres furent ainsi «reconstruits », et le livre acquit sa forme finale.

Grazia prit en charge la rédaction des Chapitres I à VI et y intégra les contributions de Marshall Murphree, Patrizio Warren, Ricardo Ramírez et Taghi. Michel s'attela aux Chapitres VII à IX, en contact avec Hanna Jaireth et Vicky Pattemore. Yves et Michel prirent la responsabilité des Chapitres X et XI, dans lesquels ils incorporèrent également le travail initial d'Ashish ainsi qu'un certain nombre de ses commentaires récents. Taghi et Yves, puis Grazia, relurent et harmonisèrent l'ensemble. Le travail avança lentement— notamment du fait que les auteurs étaient engagés dans beaucoup de projets connectés à la cogestion et la gouvernance participative, qu'il s'agisse de politiques ou de pratique de terrain. Le travail d'écriture fut ponctué par quelques réunions, mais la plupart des échanges se firent par courriels. Tout au long de ce travail, inspiration et soutien continuèrent à arriver des collègues du Groupe de travail sur la gestion collaborative (CMWG) de la CEESP— un réseau de centaines de personnes en venant de dizaines de pays— qui joua le rôle de « caisse de résonance » pour cet ouvrage, tout en promouvant pendant des années l'apprentissage, le soutien mutuel et l'action en matière de cogestion.

Parmi les membres du CMWG et les autres collègues que nous avons consultés et avec qui nous avons travaillé ces dernières années, nous souhaitons remercier vivement Cherif Abdellatif, Yéyé Abdoulaye, Mady Abdulanzis, Peter Abrams, Abdul Rahman Al Eryani, Janis Alcorn, Inayat Ali, Will Allen, Miguel Altieri, Thora Amend, Bruce Amos, Alejandro Argumedo, Karin Augustat, Didier Babin, Ian Baird, Richard Baker, Tariq Banuri, Chip Barber, Solon Barraclough, Ed Barrow,



*Tout au long de ce travail, inspiration et soutien continuèrent à arriver des collègues du Groupe de travail sur la gestion collaborative...*

Christian Barthod, Marco Bassi, Seema Bhatt, Eléonore Béchaux, M'hamed Bendanoon, Judithe Bizot, Tom Blomley, Luigi Boitani, Gianfranco Bologna, Juan Bottasso, Mohamed Nagy Ould Bouceif, Steve Brechin, Dan Brockington, Pete Brosius, Jessica Brown, Michael Brown, Nicole Brown, Martin Bush, Ralph Buss, David Butz, Pierre Campredon, Christian Castellanet, Claudio Carrera Maretti, Michael Cernea, Moreno Chiovoloni, Christian Chatelain, Dawn Chatty, Purna Chhetri, Brian Child, Maurilio Cipparone, Marcus Colchester, Steve Collins, Gordon Conway, Gillian Cooper, Roger Croft, Alex de Sherbinin, David E. De Vera, Nelson Diaz, Chimère Diaw, Antonio Carlos Diegues, Joanna Durbin, Olivier Dubois, Nigel Dudley, Cristina Eghenter, Azizou El Hadj Issa, Barbara Ehringhaus, Christian Erni, Arturo Escobar, Maria Fernanda Espinosa, James Everett, Kirsten Ewers, Maurizio Farhan Ferrari, Andrea Finger-Stich, Bob Fisher, Phil Franks, Kathryn Furlong, Roberto Gambino, Norbert Gami, Chachu Gangya, Julia Gardner, Jean Marc Garreau, Eric E. Garret, Tighe Geoghegan, Krishna Ghimire, Mario González Martín, Hugh Govan, Christiane and Diego Gradis, Jacques Grinevald, Salah Hakim, Mark and Maria Halle, Kirsten Hegener, Augusta Henriquez, Abdellah Herzenni, Ced Hesse, Pippa Heylings, Thea Hilhorst, Mark Hockings, Tarita Holm, Jon Hutton, David Hughes, Mark Infield, Andrew Inglis, Jeremy Ironside, Tilman Jaeger, Sally Jeanrenaud, Jim Johnston, Brian Jones, Marilee Kane, Graeme Kelleher, Sandra Kloff, Andrea Knierim, Michel Kouda, Juliette Koudenoukpo Biao, Roger Kouokam, Vijay Krishnarayan, Franco La Cecla, Sarah Laird, Alain Lambert, Patricia Lamelas, Charles Lane, Jean Larivière, Jannie Lasimbang, Andrew Long, Stefano Lorenzi, Marc and Jacqueline Lucet, Andres Luque, Ken MacDonald, Rolf Mack, Francine Madden, Patricia Madrigal, Luisa Maffi, Will Maheia, Abdul Karim Mamalo, Kathy Mangonès, Sheldon Margen, Kwabena Mate, Aldo Matteucci, Juan Mayr Maldonado, Jeff McNeely, Ricardo Melendez, Kenton Miller, Saliou Miscouna, Andrew Mittleman, Rob Monro, Oliviero Montanaro, Antonino Morabito, James Murombedzi, Kawar (Rani) Mumtaz, Alejandro Nadal, Nahid Naghizadeh, Anoushirvan Najafi, Vincent Ndangang, Gayl Ness, Linda Neuhauser, Daniel Ngantou, Jean Claude Nginguiri, Maryam Niamir-Fuller, Léon Nkantio, Josiane Olff-Nathan, Krishna Oli, Elinor Ostrom, Clarisse Ounadia, Gonzalo Oviedo, Pierre Oyo, Diane Pansky, Neema Pathak, Tonino Perna, Adrian Phillips, David Pitt, Darrel Posey, Thomas Price, Hanta Rabetaliana, Aghaghia Rahimzadeh, Maryam Rahmanian, Claudine Ramiarison, Ricardo Ramirez, Vololona Rasoarimanana, Shah Rehman, Fabio Renzi, Juan Carlos Riascos, Liz Rihoy, Juan Rita Larrucea, Hernan Rodas, Dilys Roe, Guillermo Rodriguez Navarro, José Sanchez Parga, Park Poffenberger, Madhu Sarin, Trevor Sandwith, David Satterthwaite Peter Schachenmann, Lea Scherl, Sabine Schmidt, David Sheppard, Ole Simel, Allan Smith, Dermot Smyth, Lars Soefstestad, Hadi Soleimanpour, Vivienne Solis Rivera, Sayyaad Soltani, Andrej Sovinc, Erika Stanciu, Achim Steiner, Rick Steiner, Sue Stolton, Boku Tache, Giuliano Tallone, Marcel Taty, Martjin ter Heegde, Jan Tersdad, Ibrahim Thiaw, John Thompson, Anada Tiega, Camilla Toulmin, Alex Triantafyllidis, Manuel Valdés-Pizzini, Ileana Valenzuela, Jorge Varela, Kit Vaughan, Sonia Vermeulen, Gill et Kees Vogt, Pier Carlo Zingari, Marjia Zupancic-Vicar, Patrizio Warren, Michael Watts, Jacques Weber, Webster Whande, Clive Wicks, Andy Wilson, Liz Wily et Nick Winer.

Nous sommes très reconnaissants à tous les sponsors de ce volume. Les travaux préliminaires ont été possibles grâce au soutien apporté par L'Agence danoise de développement (DANIDA) et au programme de politique sociale de l'UICN. Les phases suivantes ont été menées à bien sur une base volontaire ou semi-volontaire au sein de la Commission sur les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP) de l'UICN. La publication originale en anglais

(2004) a été rendue possible grâce à des fonds de l'Agence internationale suédoise de développement (SIDA) et de l'Agence hollandaise de coopération et de développement (DGIS) dans le cadre d'un appui au travail de l'IIED sur la cogestion de la biodiversité et des ressources naturelles et la recherche-action sur la sécurité alimentaire, agricole et des modes de vie. Cette traduction et publication française ont été rendues possibles grâce au financement du Ministère des affaires étrangères et européennes de France, de l'Agence hollandaise de coopération et de développement (DGIS) et de l'Agence internationale suédoise de développement (SIDA). Des fonds ont aussi été fournis par l'Agence technique allemande de coopération (GTZ). La publication a été menée à bien par Cenesta— le Centre iranien pour le développement durable— pour l'IIED et l'UICN/ CEESP.

Notre gratitude la plus sincère à Christian Chatelain et Florian Gouthière pour la traduction en français de l'ouvrage, complétée avec l'appui de Grazia, Yves, Taghi, Michel et Jeyran Farvar. A noter que plusieurs précisions et mises à jour ont été apportées au texte au cours de la traduction, notamment pour tenir compte de certains changements majeurs survenus depuis la première publication en anglais, telles que l'approbation de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones ou l'approbation d'une nouvelle Constitution par l'Etat de l'Équateur (nous en avons des extraits dans un Encadré). Les concepts et les mots utilisés pour décrire les partenariats de gestion sont aussi devenus plus riches et plus précis au fil des années. Dans cette version française nous avons donc cherché à préciser le plus possible la distinction à faire entre gestion et gouvernance.

Nous remercions chaleureusement Jeyran Farvar et Fabrice Prati pour le travail graphique et de mise en page, ainsi qu'Alireza Kaman à Téhéran, qui a réalisé les services d'impression sous la supervision technique du Cenesta.

Notre gratitude et notre admiration vont à la multitude de peuples autochtones, de communautés locales et des pionniers au sein d'organismes gouvernementaux et non-gouvernementaux qui ont ouvert la voie à la gouvernance partagée des ressources naturelles et qui ont fourni la riche base d'expériences, de pratiques et de politiques que nous avons documentée ici. Nous espérons avoir au moins partiellement rendu justice à leurs efforts et à leur travail.

Après les années de gestation et l'accueil chaleureux reçu par la version anglaise de cet ouvrage, nous avons le grand plaisir de confier cette version française à l'impression. Puisse-t-elle s'avérer utile à ses lecteurs !

**Grazia Borrini-Feyerabend  
Michel Pimbert  
Taghi Farvar  
Ashish Kothari  
Yves Renard**



## INTRODUCTION

*Les calamités, qu'elles soient naturelles ou sociales, viennent et disparaissent. Des populations entières sont régulièrement réduites à la misère et à la famine : les ressorts mêmes de la vie sont broyés pour des millions d'hommes, les condamnant à l'indigence urbaine ; les savoirs et les sentiments de millions d'individus sont dévoyés au travers de préceptes établis et transmis dans l'intérêt de quelques-uns. Toutes ces choses font certainement partie de notre existence. Mais le « noyau dur » constitué par les institutions, les traditions et les habitudes de soutien mutuel, demeure vivant en ces millions d'individus ; il les maintient ensemble... Dans cette pratique de l'entraide qui remonte aux tout premiers moments de l'évolution, nous retrouvons les origines de nos conceptions morales ; et c'est bien cette entraide— et non la lutte de tous contre tous— qui, dans le progrès de l'homme, a eu le rôle principal. C'est dans sa plus large extension que nous trouvons encore aujourd'hui la meilleure garantie d'une évolution de notre espèce qui soit aussi son élévation.*

— Petr Kropotkin, 1902

*Aucune entreprise de réelle valeur ne saurait être menée à bien sans la coopération désintéressée d'une multitude d'individus.*

— Albert Einstein, 1940

L'histoire de l'entraide et de l'action collective dans la conduite des affaires sociales et écologiques est aussi ancienne que l'humanité. Durant des millénaires, les communautés humaines ont fondé leur subsistance et leurs modes de vie sur la cueillette, la chasse et la pêche menées de façon collective. La collaboration au sein de petits groupes a été essentielle pour identifier les plantes comestibles et médicinales aussi bien que pour domestiquer des animaux, pour construire des abris ou pour trouver et acheminer l'eau. A travers les siècles, les « communautés » ont gagné leur vie en gérant ensemble les menaces et les opportunités qu'elles ont rencontrées dans leurs environnements, et en développant des technologies et des pratiques productives en même temps que leurs connaissances et leurs cultures.

Un trait commun à la plupart des sociétés traditionnelles consiste au maintien en propriété commune— et donc sous surveillance et gestion communes— des pâturages, des forêts, des ressources ichtyologiques et cynégétiques et des zones

*...plus grande est l'hostilité de l'environnement naturel, plus forte est la nécessité pour les membres d'une espèce de coopérer afin de survivre et de prospérer.*

humides, y compris des lacs et des fleuves. De telles ressources communautaires sont loin d'être en « accès libre », même pour les membres des communautés ! Elles sont, au contraire, soumises à une grande variété de règles d'accès et d'utilisation conçues par les communautés elles-mêmes— des règles qui ont démontré leur valeur au travers de longues périodes d'essais et d'erreurs et sont habituellement incorporées dans des institutions locales. Beaucoup de ces comportements du passé éloigné nous sont connus grâce à des données fort indirectes ; cependant, plus près de nous, l'histoire abonde d'associations humaines au cœur d'une multitude de modes de vie. Dans *Mutual Aid*, publié pour la première fois en 1902, Petr Kropotkin puise dans l'histoire des guildes et des syndicats en Europe, dans les récits de voyages et d'entreprises coloniales en dehors de l'Europe, dans l'expérience des communautés villageoises de par le monde et même dans le domaine biologique dans son ensemble, pour montrer combien collaboration et entraide sont au cœur de tout ce qui constitue le succès de notre espèce. En tant que biologiste, il met l'accent sur le fait que, plus grande est l'hostilité de l'environnement naturel, plus forte est la nécessité pour les membres d'une espèce de coopérer afin de pouvoir survivre et prospérer.

Les accords négociés sur les rôles, les droits et les responsabilités des différents acteurs d'une entreprise commune sont au cœur des formes de collaboration décrites par Kropotkin, et sont aussi célébrés par certains des membres les plus créatifs et les plus engagés de l'espèce humaine. Nous avons été émus et inspirés par l'immense richesse de l'expérience humaine qui a produit ces idées, et conduits par cela à explorer les formes contemporaines de collaboration et de solidarité apprises en chemin. Ce volume est le résultat de nos efforts pour rassembler des réflexions et des leçons apprises sur une variété d'associations pour la gestion des ressources naturelles dans différents contextes sociaux et écologiques, tout en nous fondant sur nos propres expériences et celles, très riches, d'autres praticiens et auteurs. L'ouvrage possède des limites inévitables et nous sommes conscients de n'avoir fait qu'évoquer ou effleurer l'abondante richesse des expériences et des connaissances qui s'y rapportent. Nous espérons néanmoins avoir contribué à marquer le chemin menant à une meilleure compréhension de la gouvernance partagée (GP)/ cogestion des ressources naturelles (RN) aux fins de conserver la nature, nourrir la vie des communautés et promouvoir le développement humain.

*... les problèmes surgissent quand le changement est imposé par la force ou quand il est hâtif, sans les bénéfices d'une progression lente à l'épreuve du temps. Beaucoup des dynamiques de cet ordre font partie d'un changement sociopolitique de portée historique bien avancé aujourd'hui à travers le monde.*

L'organisation sociale pour la gouvernance des ressources naturelles est un attribut fondamental des communautés humaines. Toutes les réponses sociales aux défis posés par la gestion des ressources, cependant, ne débouchent pas sur des résultats appropriés ou efficaces. Des conflits violents, des injustices dans l'accès aux ressources naturelles, des cas de personnes se disputant des ressources mises en libre accès ou d'importants programmes de développement engendrant de véritables drames humaines et environnementales surviennent trop souvent, et ils engendrent des conséquences tragiques. Que connaissons-nous des causes profondes de ces tragédies ? Qu'est-ce qui distingue le progrès social du changement destructif ?

L'analyse des expériences rassemblées dans ce volume semble suggérer que, souvent, les problèmes surgissent quand le changement est imposé par la force ou est hâtif, sans les bénéfices d'une progression lente à l'épreuve du temps. Beaucoup des dynamiques de cet ordre font partie d'un changement sociopolitique de portée historique bien avancé aujourd'hui à travers le monde. Des premières révolutions agraires et industrielles à la dominance actuelle du système global agro-industriel de marché, la proportion de paysans dans la

population a été progressivement réduite. Ces mêmes paysans se sont aussi souvent tournés vers la production pour le marché et sont devenus dépendants des engins mécaniques, des carburants, des pesticides, des engrais et d'eau en abondance. Les pasteurs nomades ont été forcés de se sédentariser et de devenir dépendants de l'alimentation importée pour leurs animaux. Les chasseurs-cueilleurs ont été également contraints à se sédentariser, pour devenir fermiers (ou « braconniers ») et se lier aux économies de marché. La perte de pouvoir des communautés locales a correspondu à une montée en puissance des états nationaux, d'une part, et des certains individus et des corporations de l'autre. Les nouvelles bureaucraties d'état et les entreprises économiques liées à une vision monolithique du « progrès » et de « l'ordre raisonnable » ont entre-temps exproprié les peuples autochtones et les communautés locales d'un grand nombre des décisions et des privilèges qui furent longtemps les leurs.

De la ruée vers l'Afrique à l'imposition de juridictions étatiques sur les forêts, les zones de chasse, les eaux et les ressources côtières en Asie ; des collectivisations des fermes et des ressources naturelles en Union soviétique aux énormes programmes de production agricole (« agribusiness ») sur les territoires partagés de l'Amérique latine ; de la sédentarisation forcée des peuples autochtones nomades en Iran, en Turquie, en Asie centrale et en Afrique de l'Est à la destruction d'anciens villages afin de laisser le champ aux monstrueux complexes immobiliers anonymes de Roumanie— les communautés rurales ont été dépossédées de leurs connaissances et capacités et, selon les termes de Banuri et Amalric, « déresponsabilisées » du soin de leur environnement et des ressources naturelles qui les avaient nourries. Le phénomène peut être vu en tant qu'élément de la « grande transformation » décrite par Karl Polanyi, selon laquelle une rationalité économique idéalisée a, lentement mais sûrement, nié et écrasé des pans entiers de valeurs sociales et humaines différentes, ainsi qu'une grande partie de l'autonomie des populations. D'autres auteurs ont plus particulièrement souligné la portée de ce processus historique de domestication rapide et autoritaire des gens et de la nature, mettant en lumière l'impact que cela a eu sur la diversité biologique et culturelle, les connaissances et les capacités des communautés locales, le bien-être humain, le « bon sens » et même sur la nature de la recherche scientifique.

La « grande transformation » a entraîné tout un ensemble de conséquences dans le monde entier, parmi lesquelles le fait que beaucoup de systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles (GRN) établis à l'échelle de la communauté, ont été négligés, niés ou simplement écrasés au nom de la modernisation et du développement. La nature est devenue une collection de « ressources naturelles » à « gérer » à travers la fragmentation et l'extrême simplification biologique et sociale en vue de la production de biens et de services. Nombre de communautés rurales n'ont plus la responsabilité de la gestion de leurs ressources naturelles et, plus étonnant encore, n'en sont pas même jugées capables par les bureaucraties mises en place par leurs états. Leur créativité et leur autonomie sont balayées au nom de la « rationalité d'état », du développement économique et de la conservation. Leurs solutions aux problèmes de gestion des ressources naturelles, relativement simples à mettre en œuvre, modestes mais expérimentées et enracinées dans des connaissances et des savoir-faire coutumiers locaux, se voient remplacées par des solutions puissantes mais non testées dans le contexte d'application, basées sur une compréhension « scientifique » inadaptée à la façon dont la nature devrait être gérée et préservée. Tandis que l'aspect même des environnements ruraux se modifie sous l'influence de ces forces, des environnements urbains sont créés ou agrandis dans

*...les communautés rurales ont été dépossédées de leurs connaissances et de leurs capacités et « déresponsabilisées » du soin de leur environnement et des ressources naturelles qui les avaient nourries [...] elles n'ont plus la responsabilité de les gérer et [...] n'en sont pas même jugées capables par les bureaucraties mises en place par les états...*



d'incroyables proportions, créant de nouveaux besoins et des nouveaux défis pour tout le monde. De plus en plus, dans les systèmes ruraux comme urbains, le succès est défini en termes de gain économique, et les pertes humaines et culturelles sont perçues comme des dommages collatéraux inévitables.

Ce phénomène est-il inéluctable et irréversible ? Devrions-nous tous nous y résigner ? Aussi, est-ce un phénomène entièrement négatif et destructif ? Existe-t-il également des changements positifs provoqués par l'apparition des états nations, des entreprises privées, des nouvelles technologies et de la mondialisation ? Comme toujours dans les phénomènes humains, la réalité est complexe et l'histoire révèle un mélange pérenne de tragédies et de miracles d'ingéniosité et de force— individuelles ou collectives. Dans le présent ouvrage, nous nous abstenons d'interpréter ou de juger des phénomènes de dimensions historiques. Nous souhaitons plutôt nous focaliser sur des exemples spécifiques de situations où les peuples et la nature ont organisé leur coexistence de façon remarquable. En effet, en dépit de dynamiques défavorables, des communautés locales restent bien capables de faire et d'agir ; elles peuvent mêler leur héritage unique avec les nouvelles conditions structurelles ; elles peuvent se « réorganiser » de façon autonome, reprendre en main leur mémoire, leurs connaissances, leur savoir faire, leur gestion de l'information et leurs droits. Ces communautés sont capables de s'adapter, de développer de nouvelles aptitudes et de tisser des alliances politiques et économiques avec de nouveaux acteurs, y compris des gouvernements, des organisations internationales, des individus et des sociétés privées. De nouveaux partenariats, parfois en conditions expérimentales, se trouvent au cœur de ces phénomènes. Ils impliquent le dialogue et la « recherche-action » poussés, ainsi que le fait d'identifier, de comprendre et de réconcilier une multiplicité de capacités et d'avantages comparatifs. Plus particulièrement, les connaissances et le savoir faire traditionnels sont mis au travail dans des contextes environnementaux, politiques et sociaux modifiés, qui peuvent inclure des innovations scientifiques et technologiques importantes. Ainsi, au lieu d'être témoins de la disparition des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles, nous observons l'apparition de nombreuses formes de syncrétisme et de synergie— la fusion judicieuse de caractéristiques d'origines différentes. Voilà ce qui se trouve au cœur de ce que nous identifions, dans cet ouvrage, en tant que « gouvernance partagée/ cogestion » : un processus collectif de compréhension et d'action par lequel des communautés humaines et d'autres parties prenantes gèrent les ressources et les écosystèmes ensemble, en tirant parti des forces, des avantages et des capacités uniques de tout un chacun.

*...au lieu d'être témoins de la disparition des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles, nous observons l'apparition de nombreuses formes de syncrétisme et de synergie— la fusion judicieuse de caractéristiques d'origines différentes...*

Ceci étant dit, nous devons également souligner que notre compréhension de la cogestion ne se réduit pas aux partenariats entre états et communautés. Les approches de gouvernance partagée peuvent être et sont appliquées, de la même manière, entre communautés et en leur sein. Pour les peuples autochtones en particulier, la GP, bien que rarement décrite sous ce nom, fait partie intégrante des modes d'interaction traditionnels avec les ressources naturelles en propriété commune et avec les Aires du patrimoine des peuples autochtones et des communautés locales (APAC). Dans de telles formes coutumières de gouvernance, l'état n'est souvent pas associé, puisqu'il est perçu comme non légitime ou non pertinent, voire même antithétique à la capacité d'autodétermination des peuples. Dans cet ouvrage, nous ne voyons donc pas nécessairement la gouvernance partagée comme un processus mené par l'état, ni même nécessairement impliquant l'état. Tout en incluant ces cas dans notre analyse, nous intégrons également des cas de ressources naturelles en propriété commune à l'échelle de deux ou plusieurs communautés locales, des cas de collaboration entre

communautés et représentants du secteur privé, ONG et institutions internationales, ou bien encore des cas de gouvernance partagée entre groupes d'intérêts différents au sein d'une même communauté locale.

Nous croyons que notre compréhension ouverte des concepts de cogestion et de gouvernance partagée nous permet de bien les situer dans leur propre contexte et d'éviter d'en faire un usage figé. Le danger de cela existe car ces termes, tout comme le terme « participation », sont en train d'intégrer le jargon courant et deviennent même des mots à la mode. Ce que nous intéresse le plus, d'autre part, est de contribuer à l'adoption de l'approche collaborative par les décideurs nationaux et par les communautés locales, les peuples autochtones, et la société civile dans son ensemble, chaque fois qu'il peut contribuer à la conservation et à la « bonne vie » des gens. Nous souhaitons que cet ouvrage puisse diffuser des expériences précieuses, accroître la réflexion et les capacités, et promouvoir la comparaison et l'émulation entre cultures et pays différents. Alors que les partenariats pour la gestion des ressources naturelles sont un phénomène en croissance dans le monde entier et que des situations environnementales et sociales critiques nous poussent à agir, nous croyons que notre tentative de systématiser le concept et les pratiques de la gouvernance partagée des ressources naturelles a des chances d'être utile.

### Une idée mûre pour les temps présents

Plusieurs éléments permettent d'expliquer l'intérêt actuel pour la gouvernance partagée/ cogestion des ressources naturelles à la fois pour des raisons de conservation de la nature et pour assurer les moyens d'existence des gens. Parmi ceux-ci :

- 1. Des conflits importants sur les enjeux du développement et de la conservation.** Les projets de développement et de conservation imposés par des autorités distantes et centralisées entraînent trop souvent d'énormes coûts sociaux et écologiques, plus particulièrement dans les pays du Sud du monde, où les gens dépendent directement des ressources naturelles pour leur subsistance. Par exemple, un éventail de plus en plus large de projets de développement et de conservation organisés par les états montre que ces projets ont eu des effets néfastes sur la sécurité alimentaire et sur les moyens d'existence des communautés les plus directement concernées par les grandes infrastructures, les aires protégées, ou les aires de gestion de la faune. Les communautés locales ont fait face à la perte de territoires et à des restrictions quant à leur usage de ressources en propriété commune, qu'il s'agisse de cueillir des plantes médicinales, de faire paître le bétail, de pêcher, chasser, ramasser le bois, ou encore de collecter la nourriture ou toute autre ressource des forêts, des marécages et des terres pastorales. Les initiatives de développement, les infrastructures et les parcs nationaux ont souvent ignoré les droits préexistants, en transformant du jour au lendemain le statut des populations locales de chasseurs, éleveurs, pêcheurs nomades ou cultivateurs à celui de « braconniers », « envahisseurs » et « squatters ». En particulier, plusieurs programmes de déguerpissement et de réintégration destinés aux peuples autochtones vivant dans les zones affectées au développement ou à la conservation ont eu des conséquences dévastatrices. A la lumière de cela, il n'y a rien d'étonnant au fait que de sérieux conflits existent entre les communautés autochtones, les gestionnaires de programmes de développement et les autorités des parcs naturels. De tels conflits continuent à se consumer sous les cendres de nombreux contextes, trop

*... au cœur de ce que nous identifions en tant que « gouvernance partagée/ cogestion » se trouve un processus collectif de compréhension et d'action par lequel des communautés humaines et d'autres parties prenantes gèrent les ressources naturelles et les écosystèmes ensemble, en tirant parti des forces, des avantages et des capacités uniques de tout un chacun.*

souvent là même où se trouvent les ressources naturelles les plus précieuses, la plus grande biodiversité ou des écosystèmes qui devraient être soigneusement conservés. Les processus de gouvernance partagée peuvent apporter quelques réponses à ces conflits, ou tout au moins constituer un terrain d'échange sur lequel différentes vues peuvent être exprimées et confrontées, et la conciliation recherchée.

- 2. Une complexité accrue et des incertitudes quant aux enjeux de gestion des écosystèmes et des ressources naturelles.** Les processus politiques et les régimes de gestion des ressources naturelles impliquent des prises de décisions dans des conditions d'incertitude, puisqu'ils sont largement incapables de prévoir tous les effets des différentes lignes de conduite possibles. On peut même affirmer que beaucoup de conflits associés au développement ou à la conservation trouvent leur origine dans l'incapacité à accepter et à embrasser la complexité et l'incertitude qui se retrouvent même dans des systèmes naturels relativement « simples ». En opposition à la connaissance et aux manières de connaître qui recherchent l'intégration des éléments dans des systèmes fonctionnels, la science des éléments (réductionnisme) ne rend pas compte de la complexité dynamique ni de la variabilité au sein de, et entre, les écosystèmes. Les changements environnementaux globaux et les risques d'origine humaine— par exemple le changement climatique ou les interactions entre des organismes génétiquement modifiés (OGM) et l'environnement dans son ensemble— aggravent aujourd'hui cette variabilité et ces incertitudes. En outre, la perception tant des problèmes que des solutions est chargée de valeurs, et varie énormément au sein de la société. Les « experts » ne sont guère mieux armés que quiconque pour statuer sur la question des valeurs et des intérêts. Tout ce qui précède souligne le besoin de réponses flexibles et de gestion adaptative des ressources naturelles. A son tour, la gestion adaptative peut bien lier son apprentissage par l'action aux pratiques coutumières, qui, en général, démontrent une résilience remarquable. Pour répondre à ces défis, les processus de cogestion et les accords institutionnels flexibles sont de plus en plus recherchés, assurant de nouvelles formes de dialogue et de prise de décision participatives en réponse à chaque contexte particulier.
- 3. Des processus de globalisation et de décentralisation défavorables aux communautés locales.** Les utilisateurs locaux des ressources naturelles et leurs communautés sont de plus en plus touchés par les contradictions des systèmes de gouvernance globale. Tandis que certaines tendances à la décentralisation et à la dévolution de compétences stimulent des processus locaux de prise de conscience, d'autonomie et de prise de pouvoir au niveau local, les règles globales de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les règles sur les aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce tels que les brevets sur les semences et sur les plantes médicinales, la concentration de la puissance économique entre les mains des entreprises transnationales et des marchés financiers, et la tendance aujourd'hui dominante à la privatisation de la terre, de l'eau, des forêts et des services publics— tous contribuent à l'érosion du contrôle des communautés sur les ressources naturelles, ainsi qu'à l'érosion de leurs connaissances et de leurs institutions. Dans le domaine de la conservation, alors que les aires protégées exigent de grands investissements dans la gestion de la part des gouvernements et d'importants sacrifices de la part des communautés locales, la majorité des bénéfices reviennent aux entreprises nationales et internationales impliquées dans le tourisme, la chasse, l'industrie pharmaceutique,

et les productions industrielles et agricoles forts consommatrices d'eau. Les états sont défiés à la fois « d'en haut », par des entreprises transnationales et des éléments de pouvoir public agissant en leur nom, et « d'en bas », par les communautés locales. Dans ce contexte, les efforts vers la gouvernance partagée constituent un exercice d'équilibrisme— incertain même si prometteur— entre des besoins contrastés. Ces efforts aboutissent parfois à des contrats, des accords et des partenariats entre diverses parties prenantes, incluant notamment des communautés locales, des sociétés privées et des organisations non gouvernementales. De telles tentatives légitiment et garantissent les rôles assumés par les nouveaux acteurs et brouillent de plus en plus la frontière entre le local et le global.

**4. Un intérêt croissant pour les principes et les processus de bonne gouvernance.** La gouvernance en général, et la gouvernance des ressources naturelles en particulier, attirent de plus en plus l'attention au cours des discussions et des débats nationaux et internationaux sur les questions de conservation. Une attention accrue à la gouvernance des ressources naturelles est parfois même un point de départ pour mieux comprendre les enjeux de gouvernance dans les sphères plus large du développement économique et social d'un pays. D'une part, les gouvernements désirent mettre en application leurs politiques et leurs programmes de façon « efficace » et sont à la recherche d'acteurs sociaux avec lesquels partager le fardeau de leurs responsabilités. D'autre part, la société civile cherche à exercer une plus grande influence sur les décisions qui l'affectent et, si possible, à obtenir réparation pour les injustices passées. Les peuples autochtones et les communautés locales, les organisations non gouvernementales avec des objectifs environnementaux ou de développement, les entreprises transnationales, les organismes juridiques internationaux et nationaux, les groupes d'experts scientifiques et les associations professionnelles— tous réclament de l'attention et s'impliquent activement pour influencer les politiques. Au nombre de leurs résultats se comptent la reconnaissance accrue de la base juridique des droits des peuples autochtones, la demande de plus en plus forte de transparence et d'accès à l'information et à la justice environnementale, ainsi que la représentation plus importante des intérêts de la société civile dans la prise des décisions et la mise en œuvre des politiques dans un grand nombre de secteurs. Dans cette situation dynamique, les structures et les rôles conventionnels de gouvernance des ressources naturelles, basés sur des autorités centralisées et des hiérarchies strictes, semblent clairement inadaptés. Des arrangements institutionnels plus flexibles, caractérisés par l'interdépendance des acteurs et par le partage de l'autorité, sont testés aussi bien au sein de gouvernements qu'entre gouvernements et sociétés. Ceux-ci incluent diverses formes de collaboration entre communautés locales, agences du gouvernement, monde des affaires et d'autres acteurs (« partenariats d'intérêt public ») qui essayent des conduites respectueuses des droits humains et des autres critères de bonne gouvernance développés par les agences des Nations Unies (par exemple, « participation et voix », « responsabilité », « équité », « direction » et « performance »). Dans ce sens, la gouvernance partagée renforce le pouvoir des moins nantis et des opprimés de la société en les aidant à trouver leur place autour des tables de prise des décisions sur l'environnement. Est ce suffisant pour surmonter leurs problèmes ? Voilà une question qui reste tout à fait ouverte.

*Nous utilisons le mot « gestion » pour nous référer à ce qu'on fait, sur le terrain, pour utiliser, préserver et restaurer les ressources naturelles, et le mot « gouvernance » pour se référer aux décideurs— ceux qui possèdent l'autorité, la responsabilité et le devoir de rendre compte— et au processus par lesquels ils développent leurs décisions...*

Plusieurs termes et concepts sont employés pour décrire des partenariats dans la gestion des ressources naturelles. Nous utilisons dans cet ouvrage le mot

« gestion » pour nous référer à ce qu'on fait, sur le terrain, pour utiliser, préserver et restaurer les ressources naturelles, et le mot « gouvernance » pour se référer aux décideurs— ceux qui possèdent l'autorité, la responsabilité et le devoir de rendre compte— et au processus par lesquels ils développent leurs décisions. Nous prêterons une attention particulière aux points suivants :

1. **La collaboration comme forme d'autodéfense.** Beaucoup de peuples autochtones et de communautés locales dans un monde en mutation ont plus que jamais besoin de solides formes de coopération interne et externe pour résister aux dangers de la dégradation environnementale et de l'appauvrissement socioculturel.
2. **La collaboration comme réponse à la complexité.** En raison de développements historiques complexes, la gestion des écosystèmes et des ressources naturelles nécessaires à la vie des communautés dépasse les frontières politiques, administratives, culturelles et sociales : une multiplicité de parties prenantes doit se mettre en jeu pour bien gérer la plupart des écosystèmes et des unités de ressources naturelles.
3. **La collaboration pour l'efficacité et l'efficience.** Différentes parties prenantes possèdent des capacités complémentaires et des avantages comparatifs dans la gestion qui, tout en respectant les droits coutumiers et légaux, peuvent être mobilisés de façon bénéfique pour tous.
4. **La collaboration pour le respect et l'équité.** Un partage équitable des coûts et des bénéfices de la gestion des ressources naturelles et des écosystèmes est essentiel pour des initiatives visant la conservation mais aussi le développement humain et l'équité.
5. **La collaboration par la négociation.** La plupart des arrangements institutionnels entre les parties prenantes ont à leur fondement des accords de cogestion et des organes de gouvernance partagée formels et/ ou informels. De tels arrangements doivent être négociés par un processus juste et être adaptés dans l'apprentissage par l'action.
6. **La collaboration comme racine des institutions sociales.** De nombreux arrangements institutionnels trouvent leur raison d'être dans la possibilité de combiner les capacités complémentaires des parties prenantes et de partager de façon équitable les coûts et les bénéfices de la gestion des ressources naturelles.

### Le but de l'ouvrage

Cet ouvrage a été conçu pour soutenir des professionnels et bien d'autres acteurs soucieux de comprendre les régimes de gouvernance partagée/ cogestion et intéressés à leur fournir un fondement dans des politiques et/ ou à les mettre en pratique de façon efficace. La compréhension et les leçons tirées de l'expérience évoluant constamment, ce livre ne constitue qu'un tremplin. Si notre étude se déploie sur la base d'une grande variété d'exemples de partenariats de cogestion à travers le monde, nous n'avons ni la prétention ni l'espoir d'être exhaustifs. Nous essayons seulement de proposer une vue d'ensemble de quelques expériences et préoccupations pertinentes et, à partir de là, nous offrons une synthèse des principales caractéristiques de la gouvernance partagée, des étapes de sa mise en œuvre, et des contextes politiques qui y sont favorables.

*...nous  
avons écrit cet  
ouvrage pour  
stimuler l'action...*





Il n'y a pas de recette pour développer un partenariat de cogestion qui soit à même de s'appliquer à toute la variété des contextes et des besoins existants. Tout en gardant ce fait à l'esprit, nous avons écrit cet ouvrage pour stimuler l'action, et offrons pour cela un éventail pratique d'exemples, de considérations à méditer, d'outils et de listes récapitulatives. Nous espérons que ceux-ci pourront être utiles et inspirer le lecteur. La voie spécifique de la gouvernance partagée, unique pour chaque contexte, peut seulement être ouverte par ceux qui en feront le chemin.

### **Le contenu de l'ouvrage**

La structure d'ensemble de cet ouvrage est conçue à la fois pour tirer des leçons et pour aider les praticiens de la gouvernance partagée/ cogestion à apprendre par l'action dans une grande variété de contextes de terrain.

#### ***Vers une bonne compréhension du contexte***

Dans la **partie I** de ce volume nous explorons la gestion des ressources naturelles à l'interface historique entre les sociétés traditionnelles et la société « moderne », et nous illustrons quelques-unes des combinaisons de l'ancien et du nouveau développées par des peuples autochtones et des communautés locales en réponse aux défis actuels. Cinq cas proposés en exemple offrent un aperçu des problématiques complexes qui abondent dans des situations spécifiques, tout en esquissant la conclusion générale que ces interfaces tendent à produire des solutions syncrétiques. Nous discutons ensuite des acteurs, des « droits » et de l'équité dans la gestion des ressources naturelles, établissant une base

*La voie spécifique de la gouvernance partagée, unique pour chaque contexte, peut seulement être ouverte par ceux qui en feront le chemin...*



conceptuelle à notre analyse. Nous décrivons un certain nombre de parties prenantes, notre attention se portant sur les peuples autochtones et les communautés locales, et sur les raisons pour lesquelles il s'agit là plus de « titulaires de droits » que de simples parties prenantes. Les droits sont des constructions sociales qui ne trouvent leur sens qu'au sein des sociétés qui les ont créés. En ce sens, nous explorons un certain nombre d'arguments qui ont été utilisés pour revendiquer des « droits » à la gestion des ressources naturelles, aussi bien que le mélange de ces « droits » avec différentes formes de pouvoir. Des chemins sont esquissés et illustrés, permettant de passer d'une situation dans laquelle un acteur social est seulement « présent » ou « concerné » à une situation dans laquelle il est socialement reconnu en tant que partie prenante et peut même acquérir des pouvoirs et des responsabilités spécifiques de gestion. En décrivant cette évolution nous portons une attention toute particulière à la question de l'équité. Nous discutons les voies par lesquelles les acteurs peuvent être leurs propres représentants dans des négociations ou se faire représenter par des tiers. Et nous traçons le développement des concepts de cogestion et de gouvernance partagée au cours des dernières décennies.

La partie I se termine sur un panorama des formes contemporaines de cogestion dans différents lieux et cultures. Ces exemples proviennent de sociétés agricoles et pastorales, d'environnements de montagne, de la gestion de l'eau, des bassins versants, des ressources forestières, côtières ou de pêche maritime, de la gestion de la faune migratrices et des aires protégées et même de la recherche agronomique et des projets. Diverses caractéristiques générales de succès sont mises en lumière, mais nous incluons aussi des situations dans lesquelles la cogestion n'a pas réussi à s'établir. Le reste du volume analyse avec plus de détails les éléments constitutifs (les composants) de la gouvernance partagée/ cogestion : le processus par lequel on développe l'accord, l'institution que l'on met en marche (organes, règles, valeurs...) et le contexte social qui rend possible tout cela.

### *Vers des processus performants*

*L'accord de cogestion et les organes de gouvernance partagée négociés entre les parties prenantes sont à la mesure de l'efficacité et de l'équité du processus qui les a générés...*

Un processus de cogestion est constitué d'une série d'étapes par lesquelles un partenariat de gestion se développe et se déroule. Son but principal est de dégager un accord parmi les partenaires concernés, c'est à dire, un consensus sur « que faire » avec l'écosystème et les ressources naturelles en jeu. Le terme « consensus » est souvent mal compris, interprété comme signifiant que toutes les parties impliquées ont reçu entière satisfaction par rapport à leurs préoccupations et leurs demandes. Ce n'est pas exactement cela. Un consensus, à la différence d'un compromis plus ou moins imposé, implique que l'on est parvenu à une entente dans laquelle chaque partie a volontairement renoncé à certaines de ses attentes mais est parvenue à en satisfaire d'autres. Le terme consensus signifie que la phase de négociation doit déboucher sur un accord « avec lequel chacun peut vivre ». Nous entamons ainsi la **partie II** de cet ouvrage en décrivant un nombre de points de départ et d'occasions propices à l'engagement de ces processus de cogestion. Nous explorons plusieurs conditions préliminaires à la phase de négociation, et des leçons tirées des négociations elles-mêmes. Nous proposons ici un éventail de méthodes et d'outils, y compris plusieurs listes récapitulatives pour les praticiens de terrain. En comparant les contextes et les exemples, nous soulignons la nécessité de modifier et d'ajuster les étapes du processus à la lumière des situations et des conditions du contexte. Généralement ces étapes aident une série de parties prenantes à s'organiser, à exprimer et défendre leurs intérêts et leurs préoccupations, à négocier un accord de cogestion, à installer un ou plusieurs organes de gouvernance partagée, et à apprendre de la pratique durant la mise en oeuvre de leur accord.

Les étapes du processus que l'on vient d'énumérer sont la plupart du temps appropriées dans des contextes modernes et formels... et probablement moins dans d'autres contextes, dans lesquels la cogestion peut être pratiquée *via* une multitude de voies, spécifiques aux cultures locales (par exemple sans développer d'accord écrit). Dans de tels cas, le processus que nous décrivons dans cet ouvrage devrait se modifier en conséquence, par exemple certaines étapes pourraient fusionner, etc. En vérité, aucune procédure générale ou « standard » n'est applicable à tous les cas, mais nous examinerons néanmoins quelques recommandations générales basées sur l'expérience. Quel que soit le contexte, il est rare qu'un processus de cogestion se déroule entièrement en douceur, il sera le plus souvent complexe, parfois long, voire laborieux. Il pourra impliquer des changements de direction, des surprises, des conflits internes, des informations contradictoires et la nécessité de revenir sur ses pas ou de reprendre un certain nombre d'étapes. Il va sans dire qu'il en vaut la peine... preuve en sera la qualité des résultats.

### *Vers des institutions efficaces*

L'accord de cogestion et les organes de gouvernance partagée négociés entre les parties prenantes définissent le consensus atteint grâce au processus que les a produits et ces accord et organes sont, fondamentalement, à la mesure de l'efficacité et de l'équité de ce processus. En d'autres mots, de meilleure qualité sera le processus, de plus grande efficacité et équité seront les résultats. En général, l'accord de cogestion inclut un plan de gestion et souvent des agréments complémentaires, c'est à dire des initiatives qui ne sont pas directement liées aux ressources naturelles mais qui créent les conditions rendant possible leur gestion saine. Il peut s'agir d'accords verbaux ou de documents écrits, tels que des contrats de projet, des lettres d'entente, des règlements locaux, etc. Le plan de gestion, qu'il soit ou non écrit, définit habituellement les éléments essentiels de la gestion pour une zone définie et les ressources naturelles concernées, y compris les objectifs à atteindre, les priorités, les résultats désirés, les acteurs identifiés en tant que parties prenantes, leurs fonctions, leurs responsabilités, leurs droits, etc. L'accord prévoit souvent l'établissement d'un ou plusieurs organes de gouvernance, c'est-à-dire des structures comprenant les principales parties prenantes, dont les fonctions sont bien définies (par exemple, un conseil consultatif, un conseil d'administration responsable de toute décision de gestion, un secrétariat exécutif).

Ensemble, le plan de gestion et ses agréments complémentaires, ainsi que les organes de gouvernance partagée, sont le résultat des efforts des parties prenantes pour partager de façon juste et équitable les fonctions, les droits et les responsabilités de gestion, et créent de ce fait une « institution ». Mais une véritable institution est plus que la somme d'un accord et de quelques organes. Une institution inclut des attentes et des réflexes sociaux (en particulier le sens de responsabilité partagée dans la gestion des ressources naturelles), des normes informelles (telle que l'habitude de discuter des décisions avec les différents acteurs impliqués, et celle d'accepter que tous les points de vue ont une valeur) et l'utilisation d'une terminologie et de concepts spécifiques dans la vie quotidienne (telle que « cogestion » ou « gouvernance partagée », mais également « droits », « équité », « liens entre droits et responsabilités », « recherche d'un juste partage entre les coûts et les bénéfices de la gestion », etc.). Convenir d'un plan de gestion et constituer un ou plusieurs organes de gouvernance partagée sont des étapes cruciales mais non suffisantes sur la voie d'une vraie « institution ». En marge et au delà des règles et des organes, la gouvernance partagée ne se réalise que lorsque les comportements et les idées

deviennent spontanément pluralistes et respectueux de toute une série de droits et de préoccupations au sein de la société. Pour mener cela à bien, l'un des ingrédients indispensables est le temps. Seule une expérience sur la durée, jours après jours, mois après mois, années après années, peut donner aux populations un sens de normalité, la confiance qui provient d'un comportement spontané et assumé, et des valeurs sociales correspondantes. D'autres ingrédients essentiels sont la stabilité et la résilience des règles et des organes de cogestion, devant s'intégrer à la vie de tous les jours.

Les formes et le fonctionnement des accords de cogestion et des organes de gouvernance partagée, ainsi que leur dynamique d'institutionnalisation, sont examinés dans la **partie III** de cet ouvrage. Nous offrons plusieurs exemples d'accords de cogestion et d'organes de gouvernance partagée et discutons ce qui les rend efficaces et durables. Nous observons ensuite l'expérience des parties prenantes engagées dans l'apprentissage par l'action.

### *Vers des politiques favorables*

Un contexte social favorable à la gouvernance partagée/ cogestion permet au processus d'avoir lieu et stimule le développement de vraies institutions. Dans certains cas, les éléments clés sont des lois et des politiques formellement reconnues, tandis que, dans d'autres cas, il s'agit de conditions politiques et économiques particulières. Aucune condition sociale préalable n'est absolument nécessaire pour parvenir à des régimes efficaces de gouvernance partagée— ceux-ci sont le produit de l'environnement plus large dont ils font partie, mais ils peuvent aussi contribuer à changer cet environnement. En d'autres termes, la pratique peut être en avance sur le cadre légal, et les processus de cogestion peuvent avoir des impacts significatifs sur les contextes politiques eux-mêmes. Dans certains pays, des changements dans la gouvernance des ressources naturelles vers plus de participation et plus de pouvoir pour la société civile ont inspiré et alimenté des processus plus larges de décentralisation et de démocratisation.

La **partie IV** de cet ouvrage traite du contenu et des instruments politiques susceptibles d'aider la cogestion à fonctionner. Nous nous concentrons sur les types et les contenus des politiques et des institutions favorables à l'action, et nous faisons référence à des problèmes réels rencontrés par les politiciens, les gestionnaires et d'autres parties prenantes. Nous discutons le fait qu'un environnement politique favorable et cohérent peut inclure des éléments à divers niveaux, depuis les actions spécifiques des fonctionnaires administratifs et des chefs au niveau local jusqu'aux principes fondateurs des constitutions nationales et aux termes soigneusement pesés des conventions internationales. Nous décrivons des éléments des politiques internationales et nationales qui permettent une approche collaborative à la gestion des ressources naturelles et au développement durable, en soulignant la multiplicité des voies d'actions possibles. Loin de fournir des recommandations standardisées, nous mettons l'accent sur le fait que les politiques et les institutions ont besoin de s'adapter aux contextes locaux et nationaux, en se basant sur une analyse détaillée de ce qui a fonctionné ou échoué ailleurs. Nous affirmons l'importance de l'histoire locale dans les processus de cogestion, et nous restons loin d'une approche universelle et des prescriptions normalisées.

Dans le Chapitre final de la partie IV, nous discutons du processus d'élaboration des politiques et des voies spécifiques pour les modifier et les améliorer, en insistant sur la démocratie participative, les processus délibératifs de la société

civile et les mécanismes favorisant l'inclusion sociale. Dans n'importe quelle société, il est important de s'interroger sur qui produit, possède et propose les perspectives, les savoirs et les aspirations intégrées dans les politiques, et sur qui en est exclu. Conscients que les politiques reflètent et renforcent généralement les intérêts des puissants, nous décrivons certaines des méthodes et des approches qui stimulent l'inclusion et le pluralisme démocratique dans l'élaboration des politiques. Après avoir mis en lumière des moyens pour renforcer la société civile, nous réfléchissons sur les défis qui s'opposent, d'une part à la gouvernance partagée des ressources naturelles et, de l'autre, aux meilleures conditions de la vie sociale dans sa globalité.

Enfin, dans les remarques de conclusion, nous nous basons sur nos propres expériences de terrain pour offrir au lecteur, en toute sincérité, nos observations et nos commentaires personnels.







Partie I. **VERS UNE BONNE  
COMPRÉHENSION DU  
CONTEXTE**





## Chapitre 1. GOUVERNER LES RESSOURCES NATURELLES : UN DÉFI ENTRE POLITIQUE ET CULTURE

### 1.1 Des modes de vie locaux au système global agro-industriel de marché

Filder est au travail dans le *shamba* familial. Aujourd'hui, elle récolte le manioc, et s'inquiète de la maladie qui semble avoir attaqué tant de nouveaux plants. Se demandant ce qu'elle pourrait faire pour empêcher un développement plus important de la maladie, elle se résout à discuter de ce problème avec certains de ses amis, au village, plus tard dans la journée. Dans le *shamba* de sa mère, dans la périphérie de Kampala, le manioc pousse encore très bien. Peut-être pourrait-elle aller là-bas, un de ces jours, afin de prendre quelques boutures et les essayer dans son propre champ.

La nouvelle machine à traire portative a été placée sous un abri au bord des pâturages, et Tobias rassemble les vaches pour la traite. La machine pourrait aisément traire bien plus de vaches qu'il n'en a, mais son quota annuel est déjà atteint. Par chance, le lobby politique des fermiers est très puissant en Suisse. Tobias et ses collègues viennent d'ailleurs de célébrer leur dernière victoire contre une motion

destinée à abaisser les subventions agricoles dans le pays. Au niveau actuel des subventions, vingt vaches sont suffisantes pour percevoir un excellent revenu.

Erika est responsable du Conseil consultatif de l'autorité de l'aire protégée qui vient de tenir l'une de ses deux réunions annuelles. Elle s'en est plutôt bien sortie. Épuisée mais satisfaite. La discussion fut animée et chacun s'est exprimé largement. Les nouveaux administrateurs locaux ne semblaient pas très à l'aise, mais le représentant des propriétaires de bétail et celui des environnementalistes parlèrent énormément. Les positions de chacun sont claires pour tout le monde. Erika se remémore les images des zones dégradées qu'elle a montrées durant l'après-midi, en comparaison avec les sommets blancs et l'une des plus vieilles forêts pratiquement intacte de Roumanie. Ces images étaient impressionnantes et elle est sûre qu'elles seront discutées par le groupe de travail responsable de développer une ébauche du plan de gestion lors de leur prochaine réunion, dans une semaine.

Le *minga*, jour hebdomadaire de travail commun, vient juste de se terminer. Des gens aux tenues chamarrées rentrent chez eux, se dispersant dans le paysage quadrillé de vert et de brun des collines andines. Rosario et vingt autres membres de sa communauté, représentant les foyers de tout le village, se sont réunis au matin pour planter les lentilles et l'avoine dans la parcelle de terrain en friche qu'ils travaillent ensemble pour la récupérer. Depuis quelques mois, ils ont retourné la terre et l'ont fertilisée avec des engrais animaux. Ils sont maintenant arrivés à la moitié du processus. Une fois l'avoine et les lentilles récoltées, ils mélangeront les résidus au sol, et ajouteront un peu plus d'engrais. La saison prochaine, ils pourront planter ici le maïs et les pommes de terre. Ils seront finalement parvenus à ajouter aux maigres ressources de leur communauté un nouveau terrain productif.

C'est l'une des affaires les plus importantes de la carrière de courtier de Mark, à New York. Il a raccroché son téléphone après avoir conclu un accord qui changera le prix du cacao pendant un certain temps, et son client en tirera profit. Certes, ce nouveau prix encouragera par la suite plus de personnes à produire du cacao, et l'approvisionnement pourrait bien croître de façon trop importante dans un futur proche. Ce n'est pas son souci immédiat. Il doit simplement appeler son client et lui annoncer la bonne nouvelle : l'accord est conclu.

Fatima vient juste de réunir les brebis et les chèvres dans l'enclos de pierre. Pendant qu'elle traite les animaux, elle pense à la qualité de l'herbe dans le pâturage. Les anciens du groupe de pasteurs nomades sont sur le point de se rencontrer et de décider de la date, de la durée et de l'itinéraire de la migration ainsi que de la taille du troupeau pour la sous-tribu Qachqaï toute entière— l'une des plus grandes tribus d'Iran. Il y a quelques mois, avec plusieurs autres femmes, elle a rassemblé une bonne quantité de semences d'herbe de qualité. Demain, elles en rempliront des peaux de chèvre perforées, qu'elles attacheront autour du cou du bouc de tête. Au gré de l'errance du troupeau, les graines tomberont peu à peu, labourées et fertilisées par les bêtes en mouvement. La qualité des parcours s'améliorera après les prochaines pluies, et un pâturage de meilleure qualité sera disponible à leur retour des pâturages d'été.

Erika et Filder, Fatima et Tobias, Mark et Rosario, qu'ont-ils donc en commun ? Pas grand chose, en apparence. Pourtant, leur travail quotidien et leurs décisions à tous ont un impact sur l'environnement naturel. Ils sont tous les six des « gestionnaires de ressources naturelles ».

Pour certains d'entre eux, l'interaction avec les ressources naturelles et l'environnement est un enjeu direct et intime. Apprise au sein du groupe familial et de la communauté, elle est partie intégrante de ce qui rend la vie normale, conviviale et

*Pour certains gestionnaires de ressources naturelles l'interaction avec les ressources naturelles et l'environnement est quelque chose de direct et d'intime... Pour d'autres, c'est un pouvoir acquis, plutôt éloigné, ayant des intermédiaires technologiques tels que des systèmes d'information sophistiqués et de fortes sommes d'argent.*

sûre, ce qui fait d'eux un membre d'un groupe et d'une culture. Pour d'autres, c'est un pouvoir acquis, plutôt éloigné, ayant des intermédiaires technologiques tels que des systèmes d'information sophistiqués et de fortes sommes d'argent.<sup>1</sup> Pour d'autres encore, dont le nombre croît rapidement dans les agglomérations urbaines du monde, cette interaction est éloignée et relativement méconnue. Bon nombre d'entre nous mangeons une nourriture que nous n'avons pas cultivée, consommons de l'électricité sans savoir si elle provient de la combustion d'énergies fossiles ou de centrales nucléaires, utilisons et polluons de l'eau sans considérer que nous la soustrayons ainsi à des fonctions environnementales sans alternative connue.

*De nombreuses différences culturelles peuvent être interprétées à la lumière de facteurs environnementaux spécifiques tels que le paysage, le climat, la disponibilité de l'eau, les types de sols et la flore existante...*

La majeure partie du temps durant laquelle notre espèce a erré sur la planète, l'interaction entre humains et l'environnement a été du premier type. Les premiers groupes d'*homo sapiens* ont probablement eu un impact non-négligeable sur l'environnement (principalement par l'utilisation du feu),<sup>2</sup> mais ils étaient également en première ligne pour voir et ressentir les conséquences de leurs propres actions. Plus récemment, la technologie moderne et la mondialisation de l'économie ont permis à certains habitants de la planète d'interagir avec les ressources naturelles de façon à la fois forte et éloignée. C'est une caractéristique unique des temps modernes, qui s'est intensifiée au cours des derniers millénaires par la diversification sociale, la diffusion des déplacements et des échanges, l'intensification de la production agricole et industrielle ainsi que la domination, progressivement imposée, de l'économie de marché.<sup>3</sup> Nous discuterons ci-après, sur la base d'exemples de terrain, de la manière dont de telles interactions avec l'environnement— à la fois intimes et distantes— coexistent aujourd'hui, et comment elles s'opposent ou s'intègrent les unes aux autres. Pour arriver à cela, cependant, nous débiterons par quelques considérations générales.

Une culture est un ensemble d'institutions, de pratiques, de comportements, de technologies, de savoir-faire, de connaissances, de croyances et de valeurs propre à une communauté humaine. En tant que telle, une culture est habituellement reçue, vécue, perfectionnée et reproduite à n'importe quel moment de l'histoire. Dans les sociétés traditionnelles, nombre de traits propres à une culture peuvent être en premier lieu interprétés comme une réponse aux contraintes d'un environnement naturel spécifique dans lequel les personnes ont besoin d'assurer leur subsistance. Beaucoup de ce qui différencie les paysans ougandais des gardiens de troupeaux mongols, des viticulteurs français ou des pêcheurs japonais peut être rétrospectivement relié aux facteurs environnementaux tels que le paysage, le climat, la disponibilité de l'eau, les types de sols et la flore existante, la faune et la richesse en minerais. En aucune manière il ne s'agit des seules causes déterminantes des cultures qui s'y sont développées, mais elles ont fourni, de façon cruciale, l'ensemble des conditions externes autour desquelles les différentes cultures ont développé leurs traits caractéristiques. Parmi ces traits, on compte les organisations, les règles, les pratiques, les moyens, les connaissances et les valeurs permettant aux communautés d'exploiter et conserver leurs ressources naturelles. Nous nous référerons à ces ensembles en tant que systèmes de « gestion des ressources naturelles (GRN) ». Un autre terme employé pour représenter l'ensemble des conditions qui régulent la reproduction et l'utilisation des ressources naturelles est « institutions de GRN ». Dans ce travail, nous emploierons le terme « institutions » en référence aux systèmes de GRN fortement caractérisés par des règles et des organisations.

Un système de GRN régule les interactions entre les activités humaines et l'environnement naturel, et il produit notamment :

1 Nous ne souhaitons pas exprimer de jugement sur les mérites relatifs de tel ou tel type d'interaction, mais certains critiques culturels et environnementalistes ont exprimé de tels jugements, parfois avec des arguments très percutants. Voir par exemple Wes *et al.*, 1983 ; et Berry, 1990.

2 Simmons, 1981.

3 Voir l'analyse clairvoyante de Polanyi, 1944. Voir aussi Esteva, 1992 ; et Farvar et Milton, 1972.

- la survie humaine et la satisfaction des besoins économiques au travers d'activités productives telles que la chasse, la pêche, la cueillette, l'agriculture, l'élevage, la production forestière et l'exploitation minière ;
- la transformation de portions de l'environnement naturel en un environnement domestiqué, plus à même d'être exploité (par exemple, le défrichement d'une région agricole, l'irrigation, la gestion des pâturages et des forêts) ;
- le contrôle des risques inhérents à l'environnement naturel (par exemple, empêcher les inondations, combattre les vecteurs de maladie, éloigner les animaux dangereux des communautés humaines) ;
- le contrôle de la dégradation et des risques ayant pour origine la pression humaine sur l'environnement au travers de formes plus ou moins intentionnelles de conservation de la biodiversité et de l'utilisation durable des ressources naturelles.

Une caractéristique étroitement liée aux systèmes de GRN est la régulation sociale de la dynamique des populations. Les capacités technologiques et sociales pour exploiter les ressources naturelles (en particulier les ressources alimentaires) constituent un facteur important dans la détermination de la taille et de la densité des populations humaines. Par exemple, les communautés comportant un système de GRN basé sur l'agriculture et l'élevage sont habituellement à la fois plus grandes en taille et plus concentrées que les communautés de chasseurs-cueilleurs. En général, une augmentation des capacités productives humaines peut avoir comme conséquence l'accroissement de la taille de la communauté. Cependant, cette même augmentation est l'un des problèmes principaux auxquels les systèmes de GRN doivent faire face. Si une population se développe au delà d'une certaine limite, le territoire existant peut devenir incapable de la soutenir. Certaines solutions habituelles incluent la migration d'une partie d'une communauté vers des zones inhabitées et l'intensification de la production locale par adoption ou invention de technologies nouvelles ou plus efficaces.<sup>4</sup> Les théories néo-malthusiennes dominantes soutiennent que ces solutions sont loin d'être à la disposition de toutes les communautés, et beaucoup de systèmes de GRN affectent aujourd'hui leur environnement, parfois au-delà du point de non-retour. Une analyse plus nuancée montrerait cependant que, dans presque tous ces cas, quelques facteurs sociaux, économiques et politiques échappant au contrôle local jouent un rôle majeur. Trop souvent, des termes commerciaux inégaux, les appropriations abusives de territoires et l'aliénation des ressources naturelles par des gouvernements et des acteurs privés empiètent sur les systèmes de GRN des communautés et les conduisent à exploiter leurs ressources bien au delà des limites associées à leurs pratiques traditionnelles durables.

Tous les systèmes de GRN incluent des éléments explicitement dévolus à la conservation (ce qui inclut l'utilisation durable) des ressources naturelles, telles que la connaissance des environnements, des technologies et des savoir-faire locaux. Les exemples de ces éléments sont la connaissance qu'ont les chasseurs du comportement animal, mais aussi le fait qu'ils arrêtent de chasser pendant la période de reproduction du gibier, la régulation des droits de pâturage et de pêche dans les communautés autochtones, la capacité du fermier moderne à employer des engrais, ou encore les systèmes de gestion des bassins versants promus au niveau de la communauté— ou par l'état.

Cependant, nombre des dispositifs de conservation inclus dans des systèmes de GRN ne sont pas explicitement élaborés à ces fins. Ils sont plutôt imbriqués dans d'autres composantes de la culture (organisation sociale, croyances magiques et religieuses, valeurs), mais ont un impact significatif sur l'interaction entre une

*Les capacités technologiques et sociales pour exploiter les ressources naturelles (en particulier les ressources alimentaires) constituent un facteur important dans la détermination de la taille et de la densité des populations humaines.*

<sup>4</sup> Boserup, 1981.

*... un tabou religieux empêchant la chasse pendant la saison des amours, apparemment non-motivé par une préoccupation de conservation du gibier, peut néanmoins constituer un moyen efficace d'éviter des pratiques de chasse ou de pêche trop intensives.*

communauté humaine et l'environnement. Par exemple, un tabou religieux empêchant la chasse pendant la saison des amours, apparemment non-motivé par une préoccupation de conservation du gibier, peut néanmoins constituer un moyen efficace d'éviter des pratiques de chasse ou de pêche trop intensives. Une règle établissant la répartition des chameaux de la horde entre les enfants d'un chef bédouin peut avoir pour fonction d'assurer un partage équitable de la richesse parmi la communauté, mais pourrait également être utile pour éviter un pâturage excessif dans des endroits donnés. La croyance établissant la terre comme un « cadeau de Dieu » est un sentiment religieux, mais peut également motiver des fermiers à gérer un terroir de façon sensible. Une réforme foncière rapidement mise en œuvre peut constituer un geste politique destiné à apaiser les pauvres des zones rurales et urbaines, mais peut également avoir des conséquences importantes sur le type et l'intensité de pratiques agricoles.

En fait, la distinction entre « la gestion des ressources naturelles » et le reste de la vie humaine peut faire plus ou moins sens selon le point de vue socioculturel. La plupart des sociétés traditionnelles ont constitué des systèmes relativement fermés dans lesquels les ressources naturelles étaient gérées au travers de jeux de réciprocité et de solidarité complexes. Ces systèmes étaient entièrement intégrés dans les cultures locales et capables de s'adapter à des changements de pouvoir et de rôles, y compris pour la prise de décision. Un exemple parlant est décrit dans l'Encadré 3.3, au Chapitre 3 du présent ouvrage. Mais on peut aussi trouver, dans toutes les cultures, des institutions sociales explicitement et directement liées à la gestion des ressources naturelles. Celles-ci incluent généralement :

- des règles d'exclusion et d'inclusion limitant l'accès aux ressources naturelles aux communautés et aux individus qui appartiennent à certains groupes, selon la parenté, la résidence, la citoyenneté, la capacité économique (propriété foncière), les qualifications personnelles ou d'autres critères ;
- des règles coutumières ou des lois écrites visant à rendre l'utilisation individuelle des ressources compatible avec les intérêts collectifs (par exemple, la réciprocité et les coutumes de solidarité, les systèmes d'imposition, les principes du « pollueur-payeur ») ;
- des organisations sociales en charge d'établir et de renforcer des règles, par la persuasion, la négociation, la coercition, etc...

Souvent, de tels éléments se fondent ensemble autour de régimes d'usage spécifiques (voir Encadré 1.1)

**Encadré 1.1** **Ressources naturelles, régimes de propriété et d'accès**  
(d'après Murphree, 1997a)

Les ressources naturelles sont ces composants de la nature utilisés ou considérés comme pouvant avoir une utilité pour les individus et la collectivité. Dans ce sens, la définition d'une « ressource » est culturellement et technologiquement déterminée. Les cultures façonnent la demande : jusqu'à ce qu'elles lui trouvent une utilisation, une ressource reste latente. De même, le développement de la technologie peut promouvoir de nouveaux usages et ainsi découvrir de nouvelles ressources (par exemple, pétrole et gaz naturel). La demande et la pénurie— perçues ou réelles, actuelles ou futures— sont les incitations primaires et complémentaires qui règlent l'utilisation des ressources et elles existent d'habitude conjointement aux règles de gestion et d'usage qui caractérisent une société.

La propriété, ou le droit de propriété, consiste en la faculté de disposer de certaines ressources. Contrairement aux interprétations usuelles du terme, cependant, le droit de propriété n'est jamais



absolu. Il s'agit plutôt d'un ensemble de droits d'utiliser un territoire ou un ensemble de ressources naturelles avec quelques limitations— différentes selon différents arrangements sociaux— au regard des droits des autres parties. Bien évidemment, les droits dont la durée est plus longue (tenure) et qui sont soumis à moins de conditions sont plus forts que les autres. La légitimité et les conditions des droits sur les ressources résultent d'une variété de facteurs sociaux, qui peuvent inclure une législation formelle, des normes culturelles, la parenté, et un jeu d'interactions socio-économiques. Ces sources multiples expliquent les divergences fréquentes entre les droits *de jure* et *de facto* des utilisateurs de ces ressources, c'est à dire entre ce qui est prescrit par des normes et des lois et ce qui se produit réellement dans la « vraie vie ». Les types de régimes de propriété incluent :

#### ***La propriété communautaire***

Il s'agit là d'un régime de propriété commune, sous la juridiction d'une communauté d'usagers. Le terme de « communauté » peut être défini spatialement, socialement, culturellement ou économiquement. Souvent— bien que ce ne soit pas toujours le cas— il est employé en référence à un groupe résidentiel assez petit pour que les sanctions et la pression des pairs soient significatives, et permettent une autorégulation. Pour être durables, les régimes de propriété communautaires doivent avoir un nombre de membres défini, avec des règles pour l'intégration et l'exclusion, ainsi que des règles pour régler les compétitions internes. En d'autres termes, ils doivent avoir les moyens institutionnels de s'assurer que le bien collectif n'est pas amoindri par des intérêts particuliers. La propriété communautaire des terres dans les sociétés nomades rurales et pastorales ou la propriété d'un puits fondée sur la parenté entre les éleveurs dans des zones sèches en sont des exemples. La propriété communautaire a été la forme prédominante de gestion de la terre dans les sociétés traditionnelles.

#### ***La propriété privée***

La propriété privée implique le droit d'utiliser, de modifier et/ ou de vendre la terre et les ressources, selon la volonté et les intérêts du propriétaire privé (individu ou corporation). D'autres acteurs sociaux ne sont généralement pas à même de dire ce qu'ils souhaitent au sujet de la gestion et de l'utilisation des ressources possédées par des personnes privées. Ce n'est qu'en des circonstances particulières et assez extrêmes que voisins ou organismes publics ont des droits négatifs, c'est à dire le pouvoir d'interdire le propriétaire d'un terrain d'utiliser les ressources d'une certaine manière. Par exemple, ils peuvent interdire à un propriétaire foncier de construire un gratte-ciel, d'élever des animaux dangereux ou de drainer une zone humide unique. La propriété privée est la forme prédominante de gestion des terres dans le cadre des systèmes de production capitalistes « modernes » (agriculture et industrie).

#### ***La propriété d'état***

C'est un régime de propriété commune sous la juridiction de l'état. Dans les sociétés contemporaines, ce type de régime concerne une grande proportion des forêts, des cours d'eau, de la faune et des ressources minières d'un pays. La propriété d'état est également la base légale de la plupart des lois de conservation. L'état peut louer, vendre ou assigner une partie de sa richesse en ressources naturelles à d'autres acteurs sociaux. Les concessions forestières et minières sont des exemples typiques de ce genre d'arrangement. Dans beaucoup de pays socialistes ou autres pays « étatistes », les propriétés communautaires ou privées ont été expropriées par l'état.

#### ***L'accès libre***

Les ressources en accès libre sont disponibles à quiconque et ne sont, dans les faits, la propriété de personne. Cette condition surgit lorsque personne ne revendique ou ne fait le constat d'une pénurie d'une ressource, et qu'il n'y a ainsi aucune tentative collective de contrôler son utilisation. Le plus souvent, les situations d'accès libre sont le résultat de régimes de propriété inefficaces, qui proclament leur autorité sur une ressource, mais manquent de moyens pour remplir les responsabilités induites. Ceci peut s'appliquer à des régimes de propriété individuelle, communautaire ou étatique, bien qu'une situation *de facto* d'accessibilité ouverte soit plus fréquente lorsqu'il s'agit de ressources possédées par un état qui n'a pas les capacités de gestion suffisantes.

*... le contrôle sur les terres et les ressources naturelles— en particulier la mise en place de clôtures et la limitation d'accès et d'usage— a également constitué un champ très vaste de lutte sociale.*

Les règles d'exclusion/ inclusion sont une caractéristique importante des systèmes de GRN, mais sont également une source importante de problèmes. Tout d'abord, ces règles ne peuvent fonctionner qu'à l'intérieur de certaines limites. Il faut veiller à ce qu'elles soient respectées et, si nécessaire, à les faire respecter. En deuxième lieu, les règles ne garantissent pas un accès juste et équitable aux ressources. Tôt ou tard, de telles règles seront remises en question par les exclus et les défavorisés, avec des moyens tantôt manifestes, tantôt cachés. Troisièmement, de nouveaux sujets sociaux et politiques peuvent entrer dans la danse... et les règles peuvent être défiées par eux ! En fait, les systèmes de GRN constituent une arène politique par excellence, imbriquant des désaccords sociaux alimentés par des intérêts économiques, des différences ethniques et culturelles, des valeurs idéologiques et religieuses. Comment ces désaccords trouvent-ils une issue ?

Dans beaucoup de sociétés traditionnelles, des valeurs sociales telles que la caste, la prédestination, l'autorité religieuse ou la continuité historique ont déterminé des décisions de GRN ainsi que le partage des bénéfices et des avantages relatifs entre les groupes et les individus. Dans d'autres sociétés, le dialogue et la discussion autour d'expériences de terrain (ce que certains, aujourd'hui, mentionnent sous le nom de « cogestion », ou « gouvernance partagée ») ont été pratiqués de façon large et efficace. Dans la plupart des cas, les relations de solidarité et de réciprocité fondées sur la culture, la prédominance des régimes de propriété communautaire, et l'édification collective des connaissances et des savoir-faire locaux au travers d'une expérience prolongée dans la gestion des ressources, ont réussi à produire des systèmes cohésifs et durables. Mais le contrôle sur les terres et les ressources naturelles— en particulier la mise en place de clôtures et la limitation d'accès et d'usage— a également constitué un champ très vaste de lutte sociale.

*... une caractéristique de base des systèmes de GRN consiste en leurs efforts constants pour s'adapter en réponse aux changements démographiques, économiques, sociaux et culturels qui affectent l'ensemble des environnements et des communautés humaines.*

À travers l'histoire, les guerres et les conflits violents ont provoqué d'innombrables changements et substitué des groupes à d'autres dans le contrôle des ressources naturelles. La plupart du temps ce fut vrai entre les membres d'une communauté et des étrangers, mais parfois aussi au sein-même d'une communauté, qui pouvait ainsi s'affaiblir et se couper en deux— parfois même comme une conséquence directe d'une augmentation de la population ou d'un accroissement de la richesse. Mais ce sont cependant des acteurs venus de l'extérieur qui ont fait intrusion, le plus souvent de manière violente et sans aucun compromis. L'expansion de l'Empire Romain pour contrôler la production de grain en Afrique du Nord, les rafles de bétail au sein de groupes pastoraux à Madagascar, les guerres récentes pour les gisements de pétrole au Koweït et en Irak, l'occupation par Israël d'un barrage Jordano-Syrien pendant la guerre de Six Jours ou l'imposition des règles coloniales ou des règles du gouvernement national sur les ressources d'une communauté dans d'innombrables pays sont juste quelques exemples particulièrement poignants. La violence pure, cependant, n'a pas été la seule manière d'obtenir le contrôle des ressources naturelles, et elle n'est pas toujours parvenue à ses fins. Dans beaucoup de cas, les « armes du faible » ont inclus de puissants moyens non-manifestes de résistance passive, tels que les actes de cacher, tromper, tricher, voler, ridiculiser et répandre de fausses rumeurs.<sup>5</sup> Ces moyens leur ont permis de préserver un accès sur une partie au moins des ressources naturelles qui leur étaient nécessaires. Tandis que cette situation de conflit peut être perçue comme typique, il y a néanmoins des exemples saisissants de sociétés fondées sur des relations de solidarité, d'hospitalité, de magnanimité et d'aide mutuelle. L'Encadré 1.2 présente un tel exemple, dans le Sud-Ouest du Soudan.

5 Scott, 1985.



Encadré 1.2 **La tribu Beni Halba (Soudan/ Tchad)— intégrer les « étrangers » à la gestion des ressources**  
(observations de terrain de M. Taghi Farvar, 1988-90)

Beni Halba est l'une des tribus de Baqqara (pasteurs éleveurs de bétail) du Darfour du Sud au Soudan. La tribu se compose de 12 clans, dont un est constitué par des « étrangers »— les immigrants, les réfugiés et d'autres qui, tout au long des âges, ont peu à peu été accueillis et acceptés localement. Plutôt que de les combattre ou de les priver de l'accès aux ressources naturelles, les Beni Halba reconnaissent le statut des étrangers qui viennent comme réfugiés ou en raison d'autres événements, et les considèrent comme des associés légitimes et égaux par rapport à leurs 11 clans originaux. Les chefs des 12 clans participent au Conseil tribal et ont un accès commun aux parcours et aux territoires de la tribu qui s'étendent jusqu'au Tchad voisin.

La majorité des systèmes de GRN s'efforcent d'être relativement efficaces (c'est à dire, capables de produire de bons résultats avec une quantité d'effort acceptable) et durables (c'est à dire, capables de maintenir un flux de bénéfices à travers le temps). Beaucoup, en effet, réussissent admirablement. Par exemple, le pâturage communal a soutenu les moyens d'existence et les modes de vie de beaucoup de communautés dans des environnements naturels fort inhospitaliers, génération après génération, et les systèmes de partage des eaux ont maintenu, des siècles durant, des productions agricoles abondantes sur des terres arides. Pourtant, même les systèmes de gestion des ressources naturelles performants ne sont pas exempts de contradictions, d'inefficacités, de gaspillages et d'erreurs. De telles imperfections font que tout système de gestion tient bien plus d'un processus expérimental d'essais et d'erreurs que d'une situation stable. En fait, une caractéristique de base des systèmes de GRN consiste en leurs efforts constants pour s'adapter en réponse aux changements démographiques, économiques, sociaux et culturels qui affectent l'ensemble des environnements et des communautés humaines. Par exemple, la croissance de la population peut mener des chasseurs-cueilleurs à s'engager dans l'agriculture. L'économie de marché peut presser les communautés rurales à abandonner un système traditionnel de partage du travail. Le surpâturage peut conduire les propriétaires d'un ranch de bétail à adopter des techniques d'agrosylviculture. Le souci de préserver la biodiversité et la valeur récréative des régions reculées et sauvages, peut mener un gouvernement à créer un parc national. En général, les ajustements nécessaires des systèmes de GRN sont effectués par l'intermédiaire d'ajustements fins et progressifs d'intérêts, de préoccupations, d'influences et de décisions au sein de n'importe quelle communauté donnée et/ ou entre les membres d'une communauté et des étrangers. Ce processus doit tirer profit des consultations, des négociations tout comme des mécanismes de prévention et de résolution des conflits qui, idéalement, sont inclus dans les institutions de GRN.

Dans l'absolu, il est impossible d'évaluer si un système de gestion a un effet positif ou négatif sur l'environnement. C'est le cas parce qu'il n'y a aucun état « optimal » dans lequel un environnement donné pourrait ou devrait être. Qu'est-ce que cela signifie ? Un écosystème peut être décrit par un grand nombre de propriétés, parmi lesquelles : la capacité de maintenir une certaine *quantité de biodiversité* (de nombreuses espèces différentes) ou *la qualité de la biodiversité* (présence des espèces endémiques et fortement sensibles), *l'existence de zones sauvages* (définies par exemple par une faible dépendance à l'égard de l'interaction humaine et par la présence extensive d'espèces endémiques), *la productivité pour des espèces données* (y compris des espèces capables de maintenir la vie d'habitants humains), *la résilience* après un stress, *la variété* structurale, *la maturité* (âge moyen et taille

*Dans l'absolu, il est impossible d'évaluer si un système de gestion a un effet positif ou négatif sur l'environnement.*

*... chaque propriété d'un écosystème peut favoriser certains intérêts et acteurs dans la société, mais en contrarier d'autres.*

... quand  
différentes cultures  
s'opposent...  
les décisions de  
gestion finissent par  
refléter les priorités  
des parties les plus  
puissantes dans le  
débat.

moyenne de quelques espèces importantes), la distribution matricielle des *habitats*, des *valeurs esthétiques*, etc. Nombre de ces propriétés peuvent être seulement optimisées l'une après l'autre, voire l'une aux dépens de l'autre, mais pas toutes ensemble. Ainsi, si nous souhaitons maximiser la quantité de biodiversité contenue dans un écosystème, cela pourrait impliquer la diminution de la qualité de cette biodiversité, entraînant par exemple la disparition de quelques espèces endémiques et fragiles. Si nous choisissons de maximiser la productivité, nous pourrions devoir payer le prix en termes de résilience ou de vie sauvage. Et ainsi de suite.

Le problème est rendu d'autant plus complexe que chaque propriété d'un écosystème peut favoriser certains intérêts et acteurs dans la société, mais en contrarier d'autres. Par exemple, la présence d'une biodiversité importante dans un secteur donné de la forêt peut satisfaire quelques chercheurs académiques, guérisseurs herboristes et envoyés de compagnies pharmaceutiques en quête de plantes médicinales, mais la jeunesse locale peut être plus intéressée par l'important revenu généré par un environnement contrôlé pour la production intensive de café ou de cacao. Pour quelques touristes il peut être intéressant de passer du temps dans un bassin versant tropical intact et sauvage, mais pour des urbanistes, il peut être crucial de le transformer en un réservoir d'eau pour la production énergétique. Qui doit décider ?



La question est particulièrement problématique quand les paysans, les compagnies pharmaceutiques, les touristes et les urbanistes appartiennent à des communautés et des cultures différentes. Au sein d'une société autonome, les institutions existantes et les normes culturelles fournissent généralement leurs propres réponses à leurs conflits d'intérêts et à leurs préoccupations internes. Cependant, quand différentes cultures s'opposent, les sujets deviennent épineux et éminemment politiques : les décisions de gestion finissent par refléter les priorités des parties les plus puissantes dans le débat. Ainsi, l'une des options possibles est le contrôle oligarchique ou dictatorial de quelques-uns (qu'il s'agisse des « experts scientifiques », des détenteurs d'armes, des riches, des protecteurs de la nature (*conservationists*) ou de l'élite dominante). Une autre option est la voie démocratique/ pluraliste du dialogue. Celle-ci est basée sur l'acceptation de divers droits dans la société, la collecte de la meilleure information disponible sur les conséquences des diverses décisions possibles et un processus de négociation entre les parties possédant des droits, des intérêts et des préoccupations. Ceci, tout au moins en théorie, est en somme ce qu'est la gouvernance partagée— thème de cet ouvrage.

### Modes de vie

Durant la majeure partie de son existence sur la planète, l'humanité a tiré sa subsistance de la chasse, de la pêche et de l'élevage. Quelques sociétés autochtones contemporaines (telles que les bushmen Kung du désert de Kalahari, les Esquimaux, les communautés de pêcheurs des îles éloignées du Pacifique et quelques communautés Aborigènes en Australie) comptent toujours à un fort degré sur ce système de subsistance.

Une économie centrée sur la pêche, la chasse ou la cueillette est basée sur l'exploitation des ressources naturelles sauvages dans une large zone terrestre ou maritime.

Le peuple ne contrôle pas la reproduction des ressources, mais tire profit de tout ce que la nature peut offrir. Une faible densité de la population, la diversification du régime alimentaire (selon les saisons et les sites) et le nomadisme sont des caractéristiques communes aux sociétés de chasseurs-cueilleurs. Elles ont besoin d'une organisation sociale flexible qui permette aux groupes humains de changer de taille selon la disponibilité de nourriture.

Les chasseurs-cueilleurs possèdent une impressionnante connaissance des animaux, des plantes, et de l'écologie locale. Certaines de leurs pratiques visent à empêcher la surexploitation des ressources ainsi qu'à faciliter la reproduction d'espèces significatives. Cette expertise— combinée à une attitude de type très coopératif au sein des groupes humains— est essentielle pour leur survie. Comme les activités de chasse et de cueillette ne procurent pas toujours suffisamment de nourriture, la sécurité alimentaire dépend du généreux partage de tout ce qui a pu être cueilli et chassé par les différentes familles d'un même groupe.

Dans ces sociétés égalitaires, l'accès et l'utilisation des ressources naturelles ne sont réglementés par aucune règle d'exclusion qui soit économiquement significative. Chaque membre d'une communauté humaine détient le même droit d'exploiter le territoire de chasse et de cueillette, et le même devoir de contribuer, au travers de ses activités, aux moyens d'existence communs. Une dispersion démographique importante diminue la compétition pour les ressources naturelles. Par conséquent, les rapports entre les groupes de chasseurs-cueilleurs sont habituellement paisibles. Le contact avec des groupes humains plus agressifs est évité. Parfois, ceci peut même impliquer l'abandon d'un territoire familier pour entrer dans un nouveau.

Au fil des millénaires, la plupart des sociétés de chasseurs-cueilleurs existantes de par le monde se sont transformées en des sociétés basées sur l'agriculture et la production d'élevage. Ce fut un processus complexe, qui s'est déroulé à différents rythmes dans différents environnements. Les sociétés tropicales autochtones vivant dans les forêts d'Amazonie, d'Afrique centrale, d'Asie et en Papouasie-Nouvelle-Guinée représentent quelques exemples contemporains d'une situation « transitoire » dans laquelle la chasse et la cueillette jouent toujours un rôle essentiel.

La subsistance des sociétés tropicales vivant dans les forêts est fondée sur un mélange d'horticulture itinérante (principalement la culture des tubercules) qui fournit la base calorique de la nutrition, et d'activités de chasse, de pêche et de cueillette qui fournissent les protéines, d'autres éléments qualitatifs de la nutrition, des carburants et des matières premières. Ce mode de vie est habituellement associé à un modèle relativement sédentaire de peuplement. Les communautés vivent dans de longues maisons ou des ensembles de longues maisons dispersées sur un large secteur, chacune des maisons abritant environ 150 à 200 personnes. Chaque établissement humain inclut les logements, les champs environnants et un territoire de chasse.

Les systèmes de GRN des chasseurs-horticulteurs de la forêt tropicale incluent habituellement un contrôle territorial strict à travers des séparations basées sur la loi du plus fort (souvent idéologiquement promues par des rituels complexes et fortement raffinés tels que la chasse aux têtes ou la sorcellerie). De tels puissants mécanismes d'exclusion limitent la pression humaine sur la forêt. Souvent le territoire tampon entre une communauté et une autre devient *de facto* un « *no man's land* » où le gibier et différentes autres ressources de la forêt se reproduisent sans perturbation humaine. Ces territoires protégés et leur propre connaissance sophistiquée des sols, des espèces et des écotypes permettent aux chasseurs-horticulteurs de la forêt tropicale de faire un usage durable de ses ressources et de ses écosystèmes.

*Comme les activités de chasse et de cueillette ne procurent pas toujours suffisamment de nourriture, la sécurité alimentaire dépend du généreux partage de tout ce qui a pu être cueilli et chassé parmi les familles d'un même groupe.*



Il y a environ huit mille ans, beaucoup de communautés humaines ont commencé à concentrer leurs efforts productifs sur les cultures céréalières et légumineuses (souvent couplées à l'élevage d'animaux de petite taille). Ce mode de vie paysan est aujourd'hui pratiqué par d'innombrables communautés rurales, dans les pays en développement comme dans les pays industriels. Comparés aux chasseurs-cueilleurs, aux chasseurs-horticulteurs de la forêt tropicale, et aux pasteurs nomades, les paysans présentent une manière plus intensive d'exploiter l'environnement naturel. Leur technologie et leur savoir-faire leur permettent d'obtenir tout ce dont ils ont besoin pour la survie à partir d'un territoire restreint mais efficacement exploité. En outre, en l'absence d'événements catastrophiques tels que sécheresses, inondations, famines ou guerres de grande envergure, les sociétés rurales peuvent également accumuler assez vite des excédents. Ceci peut présenter des opportunités de subsistance pour des communautés humaines plus larges et plus concentrées.

*La plupart des sociétés pastorales nomades... dépendent de règles complexes de gestion des pâturages et de l'eau, qui incluent habituellement des mesures de conservation des parcours. L'application de ces mesures est confiée aux sages et aux autorités tribales, appelés pour agir en tant que médiateurs dans les conflits qui peuvent surgir parmi les groupes locaux.*

Les systèmes traditionnels de GRN paysans se focalisent sur les terres arables. Les terres arables entourant un hameau font habituellement appel à un régime de propriété collective. Des parcelles sont périodiquement assignées pour la culture par des autorités villageoises telles que les Conseils des Anciens, selon la parenté ou d'autres règles traditionnelles. Souvent, ces autorités sont également responsables de la conservation et de l'augmentation de la productivité du territoire communautaire. À cet effet, par exemple, les communautés se mobilisent pour mettre en œuvre le contrôle de l'érosion et la prévention des inondations, ou les travaux de gestion (les zones agricoles de Hadramaout au Yémen en offrent un excellent exemple). Des règles d'utilisation des sols (tels que le respect du temps de jachère, de la rotation des récoltes ou du terrassement) sont favorisées et, si nécessaire, imposées. Des pratiques semblables sont parfois étendues aux zones voisines de forêt et de pâturage, maintenues dans un état de semi-culture semblable à ceux préconisés par les pratiques modernes d'agrosylviculture. Là, les paysans rassemblent le bois de chauffe, le fourrage et d'autres ressources naturelles sauvages. Les cultures rurales cherchent délibérément à transformer l'environnement naturel en un environnement conçu pour l'homme. Parfois, ceci inclut des tentatives de commander des facteurs imprévisibles (comme les conditions météorologiques et le climat) par des moyens magiques et religieux.

La plupart des systèmes de GRN paysans changent avec le temps. Par exemple, sous la pression du changement climatique survenu entre il y a 9000 ans et il y a 3000 ans, des groupes de fermiers d'Asie Centrale furent forcés de monter à dos de cheval et d'expérimenter le pastoralisme nomade, une stratégie de subsistance qui a été par la suite adoptée dans beaucoup de zones arides à travers le monde. Les sociétés pastorales nomades (comme celles existant en Asie du Sud, du Nord et du Centre, en Afrique sub-saharienne et de l'Est) basent leur économie sur l'exploitation des animaux domestiqués, tels que les bovidés, les chevaux, les chameaux, ou les moutons et les chèvres. Leur système de GRN est adapté afin de fournir aux troupeaux un approvisionnement constant en fourrage et en eau, les amenant ainsi à adopter un style de vie mobile qui leur permet de localiser les parcours et les ressources en eau tout au long de l'année. Des déplacements saisonniers sont souvent combinés avec des migrations cycliques ayant lieu sur de plus longues périodes, permettant de répartir la contrainte sur l'environnement constituée par la pâture d'un grand territoire. Le



surpâturage est également prévenu par la subdivision périodique des communautés humaines en sous-unités plus petites, phénomène qui facilite la diminution volontaire du nombre d'animaux dans les troupeaux. Inutile de dire que les politiques de sédentarisation de beaucoup de gouvernements nationaux perturbent sévèrement ces modes de vie, avec l'extrême stress social et environnemental qui en résulte.

Les communautés pastorales nomades possèdent habituellement d'impressionnantes capacités de contrôle des contraintes et des risques de l'environnement semi-aride ou de la santé de leurs animaux. Leurs systèmes de GRN, cependant, ne peuvent fonctionner que si un contrôle social fort est assuré sur l'utilisation des parcours et des ressources en eau. La plupart des sociétés pastorales nomades, en fait, dépendent de règles complexes de gestion des pâturages et de l'eau, qui incluent habituellement des mesures de conservation des parcours. L'application de ces mesures est confiée aux sages et aux autorités tribales, appelés pour agir en tant que médiateurs dans les conflits qui peuvent surgir parmi les groupes locaux. Si les négociations n'aboutissent pas, des luttes ouvertes pour le contrôle de l'eau et du pâturage peuvent s'ensuivre.

Les paysans qui n'adoptent pas le nomadisme pastoral sont habituellement forcés, de par la croissance de la population, à augmenter et intensifier l'exploitation des terres arables. Ceci les expose à des dangers environnementaux et à des conflits avec les villages voisins. Pour surmonter ces limitations, quelques communautés rurales s'associent en confédérations de villages ruraux, régies par une autorité commune qui peut régler des conflits de gestion de la terre et assurer un contrôle des pratiques d'utilisation des ressources naturelles. Dans l'antiquité, ce processus s'est développé à un rythme particulièrement rapide sur les rives du Nil, du Tigre, de l'Euphrate, de l'Indus, du Gange et du Fleuve Jaune.

Dans ces zones, la qualité du sol était très bonne (bénéficiant de l'eau et des sédiments de la rivière), fait qui incita les paysans à résoudre des conflits de terre localement plutôt qu'à se disperser (la dispersion est une réaction plus fréquente dans les zones où les ressources naturelles sont réparties sur de grands territoires). De plus, les avantages d'une autorité centrale sont plutôt évidents parmi les habitants de grands bassins hydrographiques fluviaux, où des travaux publics sont nécessaires pour contrôler les inondations et rendre l'eau disponible par delà les lisières naturelles de la plaine alluviale.

Dès 4000 avant Jésus-Christ, les confédérations de village des fleuves du Sud-Ouest asiatique ont développé des « états hydrauliques » assez stables, qui ont acquis leur légitimité par leur capacité à mettre en application des travaux d'irrigation et de contrôle des inondations. Une variante de cette forme d'état fondée sur la gestion des bassins versants est celle développée par certaines civilisations andines, tels que les Incas. En raison des conditions écologiques spécifiques de leurs territoires, les activités de gestion de l'eau favorisées par les Incas se sont concentrées sur le contrôle de l'érosion, plutôt que sur celui des cours d'eau. Une quantité énorme de travail paysan a été mobilisée pour réaliser d'impressionnants travaux de terrassement— toujours observables et en fonctionnement de nos jours— qui ont rendu exploitables les raides collines andines, fortement exposées à l'érosion. Les états hydrauliques ont également entraîné le développement d'ensembles de réglementations complexes pour l'accès à la terre et aux ressources (particulièrement l'eau), d'une législation pour la gestion de l'eau (souvent sous couvert de la religion)<sup>6</sup> induisant la montée en puissance d'une bureaucratie centralisée et d'une force militaire responsable de la mise en application des lois et de la défense. Au cours de ce processus, la propriété individuelle, communautaire et d'état ont été différenciés et beaucoup de systèmes de GRN ont été institutionnalisés, c'est à dire codifiés dans

*... les avantages d'une autorité centrale sont plutôt évidents parmi les habitants de grands bassins hydrographiques fluviaux, où des travaux publics sont nécessaires pour contrôler les inondations et rendre l'eau disponible par delà les lisières naturelles de la plaine alluviale.*

6 Voir Encadré 3.3., Chapitre 3.

des règles et des organisations spécifiques sous un contrôle central. Malgré cela, les connaissances, le savoir-faire et les institutions au niveau des communautés locales ont continué d'être centrales vis-à-vis des systèmes d'irrigation et de distribution de l'eau, tout au moins dans le monde oriental (voir l'Encadré 1.3).

Encadré 1.3 **Captage et gestion des eaux souterraines par les communautés de base en Asie Centrale et de l'Ouest**  
(d'après CENESTA, 2004)

Les terres d'Asie Centrale et Occidentale sont parsemées d'une technologie ingénieuse, sous contrôle communautaire, destinée au captage des eaux souterraines. Connue sous le nom de *karez* (Afghanistan, Iran et Turkestan chinois), de *qanate* (Iran), de *fouggara* (Afrique du Nord), de *sourangame* (Inde) et de *faladje* (péninsule Arabe), cette technique ancienne a procuré l'eau nécessaire à l'irrigation et à la vie sociale des millénaires durant. Captant les réserves hydrologiques renouvelables des collines et des montagnes, le *karez* fournit l'eau en abondance pour des usages locaux et sous le contrôle des conseils communautaires, souvent en opposition avec l'autorité centrale. Même l'eau des systèmes centralisés d'irrigation des grands fleuves (les prétendus « états hydrauliques »), une fois déversée dans les canaux secondaires et tertiaires d'irrigation, est traitée de la même manière que l'eau souterraine. Le système de *karez*, originellement transféré par les Arabes aux Espagnols, se retrouve aujourd'hui dans des endroits aussi lointains que les Philippines (le système de *sanjeras*), le Mexique et le Pérou.

**Un rôle important et précoce... a été joué par l'appropriation et la répartition des terres communautaires par des individus et, plus tard, par l'état... [cela] prit le nom de « clôture des terrains communaux »...**

Dans d'autres zones, sans doute moins riches en bassins fluviaux importants, le développement et l'expansion de l'état ont été centrés plus nettement sur le domaine urbain que sur le domaine rural. Les confédérations des villages ruraux se sont développées en états qui ont progressivement augmenté leur zone d'influence par la guerre, et ont établi de vastes unités politiques. Ce fut le cas de l'Empire romain (et du développement de la plupart des états d'Europe continentale) qui, s'il fit un certain effort pour planifier l'exploitation agricole dans des régions rurales bien choisies en Italie, en France méridionale, en Espagne et en Tunisie, a toujours perçu sa propre expansion comme un processus de colonisation basé sur la construction de routes, sur le contrôle militaire, la perception de tributs, le commerce et le pillage des ressources locales. L'Empire avait besoin du produit des récoltes agricoles en quantités toujours plus grandes afin de soutenir ses villes, très densément peuplées. Ceci a été réalisé par l'introduction et l'extension d'innovations technologiques (par exemple, la dispersion des récoltes d'un endroit à l'autre, les systèmes d'irrigation de petite taille, et l'amélioration progressive des outils) plutôt que par l'intermédiaire d'importants travaux publics et de politiques conduites au niveau de l'état. Cette approche était cohérente avec l'irrépressible importance de la propriété privée dans les lois romaines.

Plus récemment, l'accent mis sur l'innovation technologique et la propriété privée (ou en corporation) des terres est devenu, dans le monde occidental, une caractéristique incontournable de la gestion des ressources naturelles. Un exemple typique est la transformation de la plupart des habitants ruraux européens en prolétaires urbains ou en colons d'outre-mer, transformation qui a eu lieu au cours des deux derniers siècles et apparaît étroitement liée au développement de l'agriculture capitaliste. Les innovations technologiques— se diffusant originellement en Europe depuis l'Est— sont devenues très importantes, y compris la pratique de l'assolement, l'amélioration de variétés cultivées et du bétail, et les systèmes plus sûrs de stockage. Plus tard, de nouvelles méthodes telles que la mécanisation des cultures et des moissons, les techniques plus sophistiquées d'irrigation et les nouveaux types de récoltes (par exemple, la pomme de terre, la tomate et le maïs) ont eu tendance

à réduire les pertes au minimum, à diminuer le besoin de main d'œuvre et à augmenter le rendement global du processus productif par unité de terre.

Un rôle important et précoce dans ce processus de transformation a été joué par l'appropriation et la répartition des terres communautaires par des individus et, plus tard, par l'état. Le phénomène, qui prit le nom de « clôture des terrains communaux », fut un sous-produit de la monétisation de la vie féodale. Il débuta en Angleterre dès le XIII<sup>ème</sup> siècle et atteignit son apogée vers la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle et au début du XIX<sup>ème</sup>, lorsque la *moitié* des terres arables de l'Angleterre, précédemment considérées comme des terrains communaux féodaux et utilisées par des paysans pour cultiver les récoltes vivrières ou pour faire paître leurs troupeaux, fut clôturée et réservée à la production destinée au commerce (initialement, à l'élevage des moutons et, plus tard, au labourage) pour le bénéfice de l'aristocratie terrienne.<sup>7</sup> Les arbres furent coupés, les marais furent vidangés, des efforts furent faits pour améliorer la fertilité du sol et de grandes parcelles de terre furent offertes en bail avec des loyers concurrentiels. Parmi les conséquences du développement des clôtures, il y eut une augmentation de la productivité économique de la terre, couplée aux avantages pour les propriétaires et pour ceux qui pouvaient se permettre d'acheter ou de louer la terre. En parallèle, cependant, le coût humain pour les petits paysans atteignit des proportions tragiques. Dans certains domaines, les neuf dixièmes de la population rurale furent forcés de quitter leurs terres pour rejoindre la masse des pauvres vagabonds— la réserve de main d'œuvre pour la révolution industrielle à venir et pour l'émigration vers le « Nouveau Monde ». Cette dislocation humaine déchirante a eu lieu à des rythmes différents dans tout le continent européen, et n'est pas allée sans rébellions. Des milliers de paysans ont été sacrifiés au cours de ce processus qui a été parfois ralenti par l'intervention des rois et de l'Église et même par des législations spécifiques, mais ne s'est jamais fondamentalement arrêté. Comme l'a fort bien décrit Polanyi :<sup>8</sup>

*« La clôture des terrains communaux [enclosure of the commons] a été fort à propos désignée comme une révolution des riches contre les pauvres. Les seigneurs et les nobles bouleversèrent l'ordre social, réduisant à néant les anciennes lois et coutumes, parfois par la violence, souvent par la pression et l'intimidation. Ils volèrent littéralement aux pauvres leur part des biens communs, démolissant les maisons que, par les forces jusqu'ici indestructibles de la coutume, les pauvres avaient longtemps considéré comme à eux et à leur descendance. »*

Le système des clôtures, centré sur la propriété privée, une économie monétaire et des efforts pour augmenter la productivité des terres, n'est pas resté confiné aux terres de l'aristocratie nobiliaire. Les politiques du déboisement et des clôtures par ordre de l'état ont été la règle dans les pays européens tout au long des siècles récents. En Italie du Nord, par exemple, le nouvel Etat national n'a pas ménagé ses efforts pour aliéner, fractionner et privatiser la propriété collective des communautés villageoises (bois, pâturages, etc.), processus qui se poursuivit jusqu'en 1927.<sup>9</sup> Ceci fut tôt ou tard accepté dans les plaines, où les terres se prêtaient mieux à cette agriculture orientée vers le profit (avec par conséquent la création d'importants biens fonciers), mais rencontra la résistance féroce des communautés situées dans les terrains de montagne, où le sol est moins fertile. Cette résistance nécessita la mise en place d'une législation spéciale qui permette à certaines communautés de maintenir un contrôle collectif sur les ressources naturelles, contrôle orienté vers la solidarité et, incidemment, très réussi.<sup>10</sup>

*Les nouveaux états indépendants postcoloniaux se sentent également très à l'aise avec la pratique des « clôtures »...*

*... des changements progressifs dans la gouvernance des ressources naturelles... conduisirent à l'expansion de la terre cultivée aux dépens des forêts et des habitats de la vie sauvage, au remplacement des valeurs d'usage par les valeurs monétaires du marché et à la substitution de systèmes de production fondés sur l'expérience, profondément intégrés aux cultures et souvent fort productifs, par des décisions « à base scientifique » prises par les marchands, les bureaucrates et les experts.*

7 Heilbroner, 1968.

8 Polanyi, 1944.

9 A cette date, le gouvernement Italien a fait voter la Loi N 1766 destinée à se débarrasser de toute propriété collective. Les bois et les pâturages ont été retirés aux communes et les terres agricoles aux fermiers.

10 Merlo *et al.*, 1989. La plupart de ces systèmes de propriété collective continuent à exister de nos jours (voir l'Encadré 11.10, au Chapitre 11).



Le système des clôtures n'est pas non plus resté confiné à l'Europe. Il a été bien appliqué dans les colonies avec des conquêtes et appropriations de terres par des individus (par exemple, pour les *haciendas* d'Amérique du Sud),<sup>11</sup> mais également avec des appropriations de terres par les puissances coloniales, dans un effort explicite de « gérer scientifiquement » les prétendues friches de l'Inde.<sup>12</sup> En Afrique, la triade coloniale des impôts, de la production pour le marché extérieur et de la monétisation a permis d'arracher les paysans locaux à leurs affiliations et à leurs engagements à l'égard de la communauté et de leurs parents quant aux terrains communaux, créant les crises sociales et environnementales à la source de nombreuses famines modernes.<sup>13</sup> Les nouveaux états indépendants postcoloniaux se sentent également très à l'aise avec la pratique des clôtures, qu'ils ont continuées sans beaucoup de reconsidération ou de changements. Au Kenya, par exemple, le *Registered Land Act* établit la prévalence des titres de propriétés individuels sur toutes sortes de droits collectifs coutumiers<sup>14</sup> considérés comme contraires à la modernisation. En Afrique occidentale, où la résistance culturelle à la privatisation des terres est forte, les politiques d'état ont favorisé la propriété d'état ou la propriété individuelle des terres agricoles, notamment avec l'appui de l'aide étrangère aux projets.<sup>15</sup> Cependant, le contrôle de l'état s'est trop souvent révélé un euphémisme pour régimes d'accès libre ou sans règles, au travers desquels soit l'état, soit d'autres entités, s'approprient les ressources sans égard pour la durabilité. Au Népal, par exemple, le contrôle non-qualifié de l'état sur les forêts communautaires a provoqué une rupture profonde avec les procédures de gestion traditionnelles qui a fortement affecté les ressources et les gens.<sup>16</sup> De même en Iran, en Syrie, en Jordanie et dans d'autres pays, la nationalisation des parcours a induit leur aliénation pour les pasteurs nomades, et provoqué la dégradation supplémentaire de ces ressources naturelles, productives bien que marginales.

... un pourcentage décroissant de la population est demeuré employé et/ ou en contrôle de la production agricole...

Les derniers siècles ont ainsi vu des changements progressifs dans la gouvernance des ressources naturelles partout dans le monde. Provoqués par les innovations technologiques et la clôture des terrains jadis en propriété communautaire, ces changements conduisirent à l'expansion de la terre cultivée aux dépens des forêts et des habitats de la vie sauvage, au remplacement des valeurs d'usage par des valeurs monétaires du marché et à la substitution de systèmes de production fondés sur l'expérience, profondément intégrés aux cultures et souvent fort productifs, par des décisions « à base scientifique » prises par les marchands, les bureaucrates et les experts. En parallèle, un pourcentage décroissant de la population du pays est demeuré employé et/ ou en contrôle de la production agricole. Cette « domestication de la nature » a obtenu des résultats spectaculaires mais a également laissé derrière elle une eau et des sols dégradés, un air pollué, des ressources épuisées par l'extraction excessive (en premier lieu de la mer et des forêts) et une perte continue de la diversité biologique (habitats, espèces et diversité génétique).

Loin d'être un phénomène d'ordre uniquement économique ou environnemental, il s'agit en réalité d'un phénomène essentiellement politique. Il survint tout d'abord des suites de l'expansion de la puissance de la nouvelle aristocratie, puis se poursuivit par la colonisation et les entreprises coloniales et, plus tard, accompagna la mondialisation de l'économie et l'avènement de la dominance d'une ou de quelques superpuissances. Les paysans produisant pour leur propre

11 Burbach et Flynn, 1980.

12 En 1865, le gouvernement indien introduisit une telle législation au travers de l'*Indian Forest Act*, qui supprimait les droits individuels et collectifs des communautés locales.

13 Watts, 1983a et 1983b.

14 En fait, un propriétaire terrien enregistré, au Kenya, est protégé contre toute forme de contestation peu importe la manière dont cette propriété fut obtenue. Ce fait a été étudié par Alden Wily et Mbaya, 2001.

15 Franke et Chasin, 1980.

16 Voir le récit d'un village spécifique magistralement exposé dans Kuchli, 1997.

subsistance furent progressivement impliqués dans la production agricole destinée au commerce, les pasteurs nomades furent forcés à se sédentariser et les chasseurs-cueilleurs furent contraints à devenir fermiers. En d'autres termes, de nombreux droits coutumiers et communautaires ainsi que des systèmes traditionnels de GRN ont été négligés, niés ou simplement écrasés au nom des objectifs « plus élevés » de la modernisation et du développement.

Aujourd'hui, le système agro-industriel de marché est le système « moderne » dominant de GRN au niveau global. Chaque jour, le commerce international et le jeu des spéculations déplacent des ressources financières énormes (réelles et virtuelles) qui n'ont des effets que trop réels sur les usages et les pratiques relatives aux territoires et aux ressources naturelles. Ce processus est efficacement dominé par quelques pays, quelques sociétés internationales et quelques géants des opérations bancaires. Beaucoup de pays dépendent sérieusement des importations étrangères de nourriture et d'autres ressources naturelles (brutes ou traitées) et existent pratiquement sous le patronage des quelques-uns qui dominent leur marché. Des ressources cruciales, telles que le pétrole, sont internationalement et nationalement contrôlées, par vice ou vertu. En fait, la spécialisation de la production locale d'une part et la dépendance locale à l'égard des importations d'autre part, apparaissent de plus en plus comme les deux faces d'une même pièce. Ces phénomènes sont en partie volontaires et en partie imposés par toute une variété de contraintes socio-économiques. Leurs résultats sont souvent bénéfiques, tels qu'une communication accrue et des rapports amicaux entre des personnes rattachées à différents milieux et à différentes histoires, mais souvent aussi pernicieux, tels qu'une perte d'autonomie, de diversité et du sens qu'ont les personnes de leur identité et de leur culture.

Les « dommages écologiques collatéraux » intrinsèques à la domestication de la nature sont probablement la conséquence la plus sinistre du système agro-industriel de marché. Tout récemment, alors que les impacts environnementaux ont commencé à affecter des intérêts privés et collectifs dans le monde entier, les préoccupations d'environnement sont apparues en première ligne. Des principes tels que celui de « pollueur payeur » attirent de plus en plus l'attention, tandis que les sociétés deviennent conscientes des coûts d'une exploitation non-réglée des ressources naturelles. Quelques politiques de conservation et d'utilisation durable imposées par les états font progressivement partie du système agro-industriel moderne de GRN. Cependant, les sociétés restent très éloignées de l'étendue et de la profondeur du changement qu'il serait nécessaire de réaliser afin de renverser et réparer les tendances négatives existantes. En outre, même les mesures positives restent trop souvent aussi loin des intérêts et des soucis des communautés locales que les motivations économiques qui les forcent à récolter telle céréale plutôt qu'une autre ou de les pulvériser toutes avec des pesticides. Les décisions prises dans les capitales, voire dans des continents éloignés, ont une influence déterminante sur les interactions que les personnes entretiennent avec leur environnement local.

*... de nombreux droits coutumiers et communautaires ainsi que des systèmes traditionnels de GRN ont été négligés, niés ou simplement écrasés au nom des objectifs « plus élevés » de la modernisation et du développement.*

*Dans une large mesure, l'histoire des efforts contemporains de développement rural peut être perçue comme l'histoire de la rencontre— ou du choc— entre les systèmes locaux/ autochtones de GRN et le système agro-industriel de marché.*



## 1.2 L'interface entre les systèmes de GRN locaux autochtones et le système global agro-industriel de marché : cinq exemples de terrain



Dans une large mesure, l'histoire des efforts contemporains de développement rural peut être perçue comme l'histoire de la rencontre— ou du choc— entre les systèmes locaux/ autochtones de GRN et le système agro-industriel de marché. Une telle rupture provient des différences profondes existant entre eux, en termes de buts, de valeurs et de moyens (voir le Tableau 1.1). Elle provient également des luttes de pouvoir qui accompagnent le processus, coupant à la fois à travers le centre et la périphérie de l'ordre mondial.

Tableau 1.1 **Comparaison entre systèmes de GRN autochtones et système agro-industriel de marché**

| Systèmes autochtones de GRN   | Système agro-industriel de marché   |
|---|---|
| Locaux, à échelle relativement réduite, avec caractéristiques très dépendantes du contexte  | Supranational, international, global, à grande échelle, partout semblable...  |
| Centrés sur les modes de vie et les moyens d'existence de la communauté   | Centré sur la création de revenus économiques pour des individus, des corporations ou des états.                                    |
| Traditionnels, testés au niveau local, dans les zones appropriées, depuis très longtemps  | Innovateur, souvent récemment testé et seulement hors zone d'application, dans des contextes sociaux et environnementaux différents |
| Surtout orientés vers la subsistance  | Entièrement orienté vers le marché  |
| Basés sur le contrôle de la terre, des ressources biologiques et de l'eau   | Basé sur le contrôle des sources d'énergie (par exemple, le pétrole), des minerais et de l'eau.                                     |
| Basés sur une technologie légère et des faibles investissements en capitaux, y compris pour le transport                          | Requérant des apports technologiques sophistiqués et d'importants investissements en capitaux, y compris pour le transport          |
| Soutenus par l'organisation sociale des communautés et par des relations de réciprocité avec les autres communautés               | Promu par l'état et les entreprises privées, et soutenu par la force militaire  |
| Politiquement et économiquement faibles à grande échelle  | Politiquement et économiquement puissant à grande échelle   |
| Essentiellement implicites, c'est à dire, fonctionnant sur la base des « retours d'expérience » issus d'autres éléments culturels | Essentiellement explicite, c'est à dire, basé sur des stratégies intentionnelles  |
| Visant des modes de vie durables (au sens large) sur le long terme  | Visant des résultats relativement à court terme, précisément mesurables   |

|   |  |
|---|--|
| Basés sur le savoir et les talents locaux, sur l'identification des facteurs aléatoires, l'aversion au risque et la capacité d'expérimenter et de s'adapter | Basé sur une « science objective », ciblant la réduction des incertitudes et des prises de décisions subjectives   |
| Tenure et utilisation des ressources naturelles se concentrant sur des régimes de propriété communautaire, réglés par des lois coutumières                  | Tenure et utilisation des ressources naturelles se concentrant sur des régimes de propriétés privées ou d'état, réglés par des lois écrites  |
| Les gestionnaires sont des organisations sociales très unies, interagissant de façon rapprochée avec la société et agissant à l'échelle locale              | Les gestionnaires sont des décideurs individuels, des entreprises ou des représentants de l'état, liés économiquement les uns aux autres, dispersés et agissant à grande échelle     |
| Intégration de l'exploitation et de la conservation (approche « conservation par l'utilisation »)   | Séparation entre l'exploitation et la conservation   |
| Conservation essentiellement interprétée en tant que production durable afin de soutenir les moyens d'existence et les modes de vie                         | Conservation essentiellement interprétée en tant que préservation de la biodiversité et maintien des écosystèmes pour des fins scientifiques, économiques, esthétiques ou de loisirs |
| Importante valeur religieuse ou symbolique attribuée à la nature  | Faible valeur religieuse ou symbolique attribuée à la nature   |

Rien n'illustre mieux les interactions, ou la tension, entre les systèmes de GRN modernes et autochtones, que quelques exemples concrets de terrains. Cinq sont présentés ci-après.

#### Exemple de terrain 1.1 **Les Shuar et la frontière de la colonisation**<sup>17</sup>

Les Shuar constituent un groupe d'amérindiens d'environ 40 000 personnes, installé le long des vallées déchiquetées des fleuves Upano, Morona, Santiago, Zamora et Pastaza, en Amazonie équatoriale. Depuis le début du siècle dernier, ils sont connus sous le nom de *Jivaro*, terme qui, en espagnol équatorien, désigne des personnes féroces, rebelles et sauvages. Cette réputation est liée à la « chasse des têtes », aux pillages, à la sorcellerie, ainsi qu'à leur irréprouvable hostilité à l'égard des étrangers, qui—après une brève période de domination espagnole entre 1549 et 1599— a fait du territoire indien une zone interdite aux équatoriens et aux voyageurs durant près de trois cents ans.

Au début du 19<sup>ème</sup> siècle, les Shuar vivaient en accord avec leur modèle de chasseurs-horticulteurs de la forêt tropicale. Ils étaient installés dans des ensembles de 5 à 10 longues maisons, dispersées sur une région immense et dépeuplée, et séparées par d'importantes zones « tampon ». Chaque longue maison correspondait à un clan, et chaque division à un groupe local d'environ 150 personnes. Chaque groupe était baptisé du nom d'un Grand Homme agissant en tant que chef militaire et rituel durant la chasse des têtes (contre les Indiens non-Shuar) et lors des querelles (contre d'autres colonies Shuar). Ils pratiquèrent une économie de subsistance basée sur la culture du manioc et du plantain, la reproduction des porcs et la chasse. La majeure partie de leurs technologies était autochtone, sauf les outils en fer, introduits au cours du 16<sup>ème</sup> siècle, qui étaient achetés à des commerçants métis installés sur la frontière occidentale du territoire indien. Les porcs, le travail manuel (par exemple, paniers, sarbacanes), les produits de la forêt (par exemple, dards empoisonnés), et le petit excédent agricole étaient échangés avec des instruments tels que des machettes, des couteaux, des haches, et, après 1920, des fusils de chasse et de la poudre.

Au début des années 30, de l'or a été découvert dans l'Ouest du territoire Shuar. Les chercheurs d'or venant des hautes terres d'Azuay utilisèrent des cadeaux, de l'alcool, la fraude et la violence pour faire accepter leur présence. Une fois que la fièvre de l'or fut retombée, plusieurs mineurs s'installèrent dans la région, établissant des ranchs de bétail et commençant à employer le travail des Shuar. L'armée

17 Cet exemple nous a été transmis par Patrizio Warren. Voir aussi Warren, 1992 ; et Warren, 1996.

équatorienne vint pour protéger la propriété et la vie des colons, et des missions furent ouvertes pour apaiser les Jivaro.

En 1950, le gouvernement équatorien, dans le but de répondre aux réclamations territoriales des paysans originaires des hautes terres sans affecter les intérêts des propriétaires terriens, commença à promouvoir activement la colonisation de la zone. Ce processus atteignit son apogée dans les années 60, lorsqu'une institution spéciale— le CREA (*Centro de Reconversión Económica del Azuay, Cañar y Morona Santiago*)— fut créée pour construire l'infrastructure nécessaire à une colonisation massive du territoire Shuar.

Pour résister à cette pression croissante sur les vallées occidentales, beaucoup de Shuar émigrèrent vers la région inaccessible située à l'est des montagnes Kutukú, où il était encore possible de pratiquer leur mode de vie traditionnel. D'autres, cependant, s'adaptèrent à la nouvelle situation, cherchant la protection des missionnaires contre les abus des colons. Ils se convertirent au catholicisme, permirent à certains de leurs fils et de leurs filles d'apprendre l'espagnol et d'être « civilisés » dans les internats, et commencèrent à combiner la culture sur brûlis autochtone avec l'élevage de bétail pour le compte des prêtres. Certains d'entre eux devinrent des commerçants et fournirent le « Shuar sauvage » de Transkutukú avec une quantité et une variété croissantes de marchandises occidentales. Ceci, naturellement, augmenta la dépendance des Shuar de l'Est à l'égard des rapports marchands avec la frontière. Ainsi, d'une manière ou d'une autre, l'ensemble des Shuar fut impliqué de manière croissante dans le marché et la société nationale.

Vers le milieu des années 60, quelques Shuar « instruits » commencèrent à se rendre compte que peu de chances étaient laissées à leur peuple d'échapper à ce processus. Cette prise de conscience conduisit à la fondation d'une organisation ethnique appelée la Fédération Shuar. Ses objectifs étaient de défendre leurs droits territoriaux en tant que peuple autochtone, de s'assurer que les bénéfices du développement seraient rendus disponibles pour les communautés Shuar, et de préserver leur propre identité culturelle et ethnique.

Avec ces objectifs en vue, la Fédération Shuar (soutenue par des missionnaires et des Organisations non-gouvernementales internationales— ONG) commença à encourager la modernisation de la société autochtone par la stratégie suivante : enregistrement des zones d'établissement des Shuar en tant que coopératives légalement reconnues (appelés *Centros*), fourniture des titres de propriété des territoires agricoles, mise à disposition de crédits et d'assistance technique pour l'élevage extensif du bétail, mise à disposition de services bilingues d'éducation, de santé et de transport.

Pendant les vingt années suivantes, la Fédération parvint à atteindre ses objectifs de développement. Cependant, au début des années 90, il est clairement apparu que le procédé de modernisation nuisait au système autochtone de GRN et, par la suite, qu'il avait un impact négatif sur l'écologie physique et humaine de la plupart des communautés indiennes. Pour quelle raison cela se produisait-il ?

Depuis son établissement, la Fédération Shuar avait décidé de fonctionner avec les lois et les procédures existantes. Malheureusement, il s'agissait de règles de colonisation, fondées sur l'hypothèse qu'il n'y avait aucune « terre indienne » en Amazonie mais seulement une propriété d'état, qui pouvait être distribuée aux individus ou aux groupes légalement identifiés (c'est à dire, des coopératives de colonisation), selon leurs possibilités d'exploitation. Parmi les colons, cette politique avait déjà fait du déboisement et de la création de pâturages une façon particulièrement populaire (et peu coûteuse) de se mettre en position de réclamer d'énormes extensions territoriales.

En adoptant la même tactique, la Fédération Shuar pouvait réserver un certain nombre de titres terriens à de nombreux *Centros* Shuar. Ceci ralentit l'occupation des terres autochtones. En outre, l'élevage de bétail aida la population à constituer une épargne, qui pouvait être alors employée pour acheter différents produits et des services de base. Néanmoins, la substitution de la couverture végétale des forêts par des zones dédiées au pâturage eut un impact important sur la biodiversité et le sol et, ainsi, sur les pratiques autochtones en matière de subsistance. Le gibier, les produits forestiers (tels que les lianes,



le chaume et le bois), et les bonnes terres arables devenaient rares. Une quantité croissante de travail dut être investie dans l'élevage de bétail et la gestion de pâturage. Même dans les plaines orientales, où les colons étaient toujours peu nombreux et où de grands secteurs intacts de forêt avaient persisté, des hommes commencèrent à manquer de temps pour chasser, pêcher ou rechercher des produits forestiers. En conséquence de quoi, les toits en tôle devinrent moins chers que les toits de chaume et la corde de nylon meilleur marché que les lianes.

Dans le même temps, l'amélioration du niveau de vie, des services modernes et de la qualité des produits de première nécessité parvenait à réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans, qui tomba de 267 pour mille en 1976 à 99 pour mille en 1992. Du fait de cette tendance, la population totale se développa à un taux d'environ 4% par an. Au début des années 90, la densité de population atteignait déjà 5.2 personnes par kilomètre carré de terre habitée (c'est à dire, quatre à cinq fois plus qu'avant le contact avec la frontière), et on s'attendait à ce qu'elle atteigne 10.6 personnes par kilomètre carré en 2006. Personne dans la Fédération n'a vraiment vérifié si la terre serait suffisante pour assurer l'existence de toutes ces personnes. Cependant, la qualité inférieure de la plupart des sols Shuar, ainsi que le nombre croissant de conflits relatifs au régime foncier qui se produisaient au sein des familles ou des différents groupes laissaient penser que des périodes difficiles seraient à venir.

Vers la fin des années 90, sur la base des éléments exposés ci-dessus et sous l'influence de plusieurs agences de coopération, la Fédération Shuar a inclus la « durabilité environnementale » comme l'un des objectifs majeurs de son combat pour le développement et la survie culturelle. De plus, les nouvelles lois équatoriennes de conservation ont permis à la Fédération Shuar de négocier ses droits sur deux importants parcs nationaux, dans lesquels ils seraient libres de pratiquer la chasse, la pêche et l'élevage en échange de travaux de conservation et de tâches de surveillance. Actuellement, l'agroforesterie est également encouragée à l'échelle des fermes, et de nouvelles activités productrices de revenus, basées sur le savoir-faire autochtone de même que la diversification de la production, sont en train d'être expérimentées. Des services de planification familiale sont également en train d'être introduits, en dépit de leur faible acceptabilité culturelle et de la résistance des missionnaires.

Ensemble, les initiatives présentées ci-dessus peuvent permettre d'améliorer l'écologie humaine des Shuar, et empêcher une catastrophe environnementale. Aucune d'entre elles ne pourra cependant reconstituer les conditions démographiques et écologiques originelles sur lesquelles le système autochtone de GRN était basé. Après trois siècles de résistance laborieuse, la pression croissante de la société nationale et de l'économie sur leur terre a conduit les Shuar à adopter la variante particulière du système « moderne » de GRN encouragé par le gouvernement national. Ceci leur a permis de survivre en tant que groupe ethnique, d'augmenter leur richesse et d'obtenir des services de base, mais ne les a pas empêchés par la suite de subir le choc des problèmes découlant de la croissance démographique et du développement non-durable.

L'impact de l'économie nationale et du marché sur les stratégies autochtones de GRN n'est pas toujours aussi dramatique que dans le cas des Shuar. Des changements moins complets et brusques interviennent quand les stratégies autochtones sont moins éloignées, culturellement parlant, et peuvent coexister avec une stratégie « moderne » au prix d'ajustements mineurs. De façon suffisamment significative, cependant, ces ajustements ont souvent comme conséquence une utilisation moins durable des ressources naturelles. Le cas suivant, relatif à une communauté rurale méditerranéenne, fournit un bon exemple de la façon dont la modernisation peut nuire aux pratiques autochtones, en n'étant pas à même de les remplacer par des solutions de GRN « modernes » réalisables.





## Exemple de terrain 1.2 **Contrôle de l'érosion, savoir-faire autochtone et changement économique dans le bassin versant de l'Oued Sbahiya**<sup>18</sup>

Le bassin versant de l'Oued Sbahiya est situé dans le Gouvernorat de Zaghouan, dans le Nord de la Tunisie. C'est un petit bassin de 62000 ha, qui inclut des secteurs fortement détériorés de forêt et de parcours dans sa partie supérieure, et une région agricole surexploitée dans les basses terres. Il accueille une population d'environ 1.300 paysans arabophones, qui ont originellement migré de la plaine fertile du Zaghouan vers cette zone moins favorable sous la pression des colonisateurs français au début du XX<sup>ème</sup> siècle.

Les habitants de Sbahiya pratiquent le fermage de subsistance méditerranéen typique : ils cultivent des céréales (blé, avoine et orge) et des légumineuses (les fèves et les pois), ainsi que l'olive et quelques arbres fruitiers. Ils élèvent également des moutons et des chèvres, et entretiennent de petits potagers. Leurs logements sont répartis dans de petits hameaux, selon des segments de lignage connus sous le nom de *douars*. Les douars possèdent collectivement les terres arables entourant le hameau. Plusieurs petites parcelles (de l'ordre de 0.25 ha) sont néanmoins assignées aux foyers pour être exploitées.

L'érosion est un problème important dans l'écologie de l'Oued Sbahiya, qui trouve son origine à la fois dans des facteurs naturels (tels que la pente, le climat et la texture du sol) et des facteurs humains (au nombre desquels la croissance de la population, la surexploitation de la région agricole, la pâture et la pression de la récolte de bois de chauffage dans les forêts). Pour s'attaquer à ce problème, le Centre Régional de Développement Agricole (CRDA) de Zaghouan a commencé à promouvoir, au début des années 90, des travaux de gestion des sols dans ce secteur. Des bulldozers ont été mis à la disposition des fermiers pour réaliser des travaux de contrôle de l'érosion sur leurs terres. Cette intervention, cependant, a rapidement rendu les autorités de conservation des sols impopulaires auprès des paysans. Les bulldozers étaient simplement trop gros pour être réellement efficaces dans l'enchevêtrement de micro-parcelles possédées par les paysans de Sbahiya. Les frontières entre les propriétés ne pouvaient pas être respectées et les chenilles des bulldozers raclèrent des quantités de sols qui (compte tenu de la taille des parcelles) furent perçues comme tout à fait significatives par les fermiers. La résistance passive contre le programme prit de l'ampleur, menant par la suite les techniciens du CRDA à penser que les paysans de Sbahiya ne se rendaient pas compte des conséquences de l'érosion sur leur système de culture et qu'ils n'étaient disposés à prendre aucune des mesures nécessaires pour les contrecarrer, à moins qu'ils n'y soient forcés par les autorités.

En 1996, des chercheurs d'un projet participatif de gestion du bassin hydrographique, soutenu par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (la FAO) ont essayé d'aborder la question de façon différente. Dans le cadre d'un exercice participatif d'évaluation, l'équipe du projet a visité un secteur fortement érodé en compagnie d'un groupe de paysans, et leur a demandé ce qu'ils connaissaient au sujet de l'érosion. Les gens ont défini l'érosion comme « un sol fertile qui s'en va, en laissant une mauvaise terre derrière lui ». Ceci étant relié, en partie, à la volonté d'Allah, qui a créé les *djebels* (montagnes) et la pente raide ; et, en partie, au comportement de l'*abdallah* (littéralement, « serviteur » d'Allah, c'est à dire le paysan), qui ne prend pas soin de sa terre de façon appropriée. Les paysans ont ensuite été invités à décrire ce qui pourrait être fait pour éviter la perte de sol. Ils ont dit que, dans le passé, ils avaient pour habitude de stabiliser le sol en construisant des barrages avec des pierres et en plantant des figuiers de Barbarie sur les canaux. Ils avaient également l'habitude de construire des remblais faits de branches d'arbre et de terre, consolidés par la plantation des figuiers, afin de collecter et dévier l'eau de ruissellement.

Les techniciens se sont rendus compte et ont convenu que ces mesures étaient saines, et ont demandé pourquoi celles-ci avaient été abandonnées. Les gens ont expliqué que ceci provenait de changements dans leur style de vie. De nouveaux besoins (y compris des intrants agricoles, de différents produits de première nécessité indispensables pour chaque foyer, et des dépenses liées à l'éducation et à la santé) ont rendu leurs foyers de plus en plus dépendants de l'argent. Or, le prix payé pour leurs produits

18 Cet exemple nous a été transmis par Patrizio Warren.

agricoles est de loin inférieur aux salaires qui peuvent être perçus par des ouvriers en maçonnerie, dans les zones touristiques de la côte, par des travailleurs salariés dans de grands domaines agricoles ou par des migrants outre-mer. D'ailleurs, les jeunes sont attirés par les lumières de la ville. C'est pourquoi la plupart des hommes (et quelques filles célibataires) émigrent, en quête de meilleures opportunités, laissant le fardeau de l'agriculture sur les épaules des personnes âgées, des femmes et des enfants. Dans ces conditions de pénurie de travailleurs locaux, l'économie des foyers n'a plus les moyens d'effectuer les travaux de conservation. Les champs sont travaillés aussi rapidement que possible, en essayant d'atteindre des rendements maximaux avec peu d'égards pour la perte de fertilité.

Ces considérations eurent une implication immédiate très pratique. Les autorités de contrôle de l'érosion furent invitées à considérer l'opportunité de réinvestir une partie de l'argent affecté aux travaux mécaniques du contrôle de l'érosion, afin de verser des primes d'encouragement aux fermiers qui mettraient en place des travaux manuels en accord avec le savoir-faire local. On a également noté qu'une telle option aurait deux avantages additionnels : elle contribuerait d'une part à diminuer la migration saisonnière, et d'autre part à revitaliser quelques éléments du système agricole autochtone essentiels pour la durabilité.

Ce cas, cependant, nous enseigne bien plus que cela. Il prouve que les attitudes et les comportements actuels des paysans de Sbahiya en matière d'agriculture et de gestion des sols ne sauraient être considérés indépendamment de certains facteurs économiques et politiques profondément ancrés, tels que les politiques foncières, la structure du marché local et la marginalisation sociale. Le rétrécissement de la surface des terres arables par foyer (lié à la croissance de population), les prix dérisoires payés localement pour la production locale, les besoins sociaux croissants et la présence d'opportunités de revenus extérieurs à la ferme, ont eu pour conséquence une diminution des forces disponibles pour les travaux de conservation réalisés par les autochtones. Dans le même temps, l'alternative moderne (travaux mécaniques) n'est pas appropriée au modèle de propriété de la terre en vigueur. En d'autres termes, en ce qui concerne la gestion de leur terroir, les paysans de Sbahiya sont coincés entre l'ancien et le nouveau— entre les systèmes de GRN autochtones et « modernes »— sans pouvoir trouver de solution satisfaisante à leur problème de conservation des sols.

Les influences modernes sur les systèmes autochtones de GRN n'ont pas toujours comme conséquence la destruction (comme dans le cas des Shuar) ou une perte (comme dans le cas des paysans de Sbahiya). L'exemple suivant, qui nous vient d'Iran, démontre la force et la résilience de certains systèmes de GRN traditionnels face à de puissants agents de changements.

### Exemple de terrain 1.3 **Les Qachqaï : des modes de vie pastoraux nomades contre tous les aléas...**<sup>19</sup>

Il y a de cela cent ans, la Confédération des Tribus Qachqaï constituait l'un des plus grands groupes nomades d'Iran pratiquant le pastoralisme. À cette époque, la majeure partie de la population du pays (probablement plus de la moitié) était composée de pasteurs nomades. Les groupes ethniques les plus significatifs étaient les Qachqaï, les Chahsavane, les Baloutche, les Turkmène, les Bakhtiari et d'autres peuples Lor. Il existe près de sept cents confédérations tribales et tribus indépendantes de pasteurs de toutes tailles. Depuis des temps immémoriaux, les tribus de pasteurs ont constitué l'épine dorsale des structures politiques gouvernant la région. Typiquement, un certain nombre de ces confédérations tribales pouvaient former une coalition et conquérir le pouvoir politique sur un territoire. Le chef de la tribu dominante dans la coalition était alors appelé Roi des Rois, et était censé commencer une nouvelle dynastie. Si l'insatisfaction montait à l'égard de la dynastie régnante, une nouvelle coalition des confédérations tribales prenait alors sa place et formait une nouvelle dynastie. C'est l'essence de l'histoire politique de l'Iran au cours des vingt cinq siècles passés. Il y a environ quatorze siècles, les tribus arabes s'emparèrent du pays durant l'expansion islamique. Après avoir défait la dynastie sassanide, ils prirent

19 Cet exemple nous a été transmis par M. Taghi Farvar.

le pays et y régnèrent quatre siècles durant, jusqu'à il y a environ 1000 ans, lorsque quelques tribus turcophones libèrent l'Iran de la domination coloniale arabe. Diverses confédérations tribales turques régnèrent sur le pays de façon presque continue jusqu'aux environs de 1920, lorsque la dynastie Pahlavi s'empara du royaume. Ce fut la première dynastie non-tribale et non-pastorale à régner sur le pays depuis le renversement de la domination arabe.

Les tribus Qachqaï ont probablement habité le Sud de l'Iran durant plus de mille années. On peut donc les considérer de fait en tant que peuples « autochtones » de plusieurs provinces du Sud, y compris le Fars, le Bushire et l'Ispahan et l'Hormozgan. Ces pasteurs, comme la plupart des autres pasteurs d'Iran, étaient très dépendants des parcours, utilisés de façon extensive, chaque année, en passant des zones de pâturage hivernal aux zones de pâturage estival, et vice-versa. Les pâturages hivernaux sont habituellement les basses plaines et les collines, alors que les pâturages estivaux sont situés plus haut dans les montagnes. La distance entre ces deux est habituellement de plusieurs centaines de kilomètres. La plupart des tribus ont un itinéraire de migration convenu par lequel elles passent deux fois par an, au printemps et en automne.

Le paysage au travers duquel ces tribus émigrent est tenu et contrôlé sous un régime typique de propriété commune. L'attribution des terres suit les lois coutumières et chaque unité de la tribu connaît le territoire sur lequel elle a droit de pâture. Elles prennent les plus grands soins pour s'assurer que les parcours sont en bonne condition. Les hommes s'occupent des animaux « secs », qui peuvent se déplacer sans eau sur de grandes distances, tandis que les femmes emmènent paître les animaux producteurs de lait. Les femmes sont également responsables de la traite des animaux deux fois par jour et de la transformation du lait en yaourt, beurre et nombre d'autres produits (dans d'autres confédérations tribales, cette tâche est réservée aux hommes ou partagée entre les deux sexes). Les enfants ont eux aussi un rôle productif dans le système : ils emmènent habituellement les jeunes animaux en pâture. La gestion des ressources en propriété commune est de la responsabilité du Conseil des anciens, habituellement au travers d'un processus sophistiqué et complexe. Si l'on ne tient pas compte d'événements peu communs ou de désastres, le système a assuré un usage durable des pâturages *pendant plusieurs siècles*, maintenant l'écosystème dans un état d'équilibre dynamique.

Dans les années 20 et 30, cependant, l'empire du Chah Reza apporta des changements drastiques et désastreux. Le Chah Reza n'était pas d'origine nomade. En fait, il méprisait les nomades et les considérait comme un frein énorme à son imitation du modèle de développement de l'Europe. Dans sa folle précipitation pour dominer et « moderniser » le pays (par modernisation il entendait simplement européenne), il imita Atatürk, qui était lui aussi en train de démanteler les structures sociales traditionnelles d'Anatolie. Le Chah Reza utilisa la force militaire contre les pasteurs nomades afin de briser toute résistance à ses plans et n'hésita pas à employer la trahison lorsque l'usage de la force ne suffisait plus. Le paysage des nomades Qachqaï est parsemé de souvenirs de cette époque très malheureuse. La plupart des projets de logement en terre subsistent en forme de ruines dont le roi ordonna la construction au milieu de nulle part. Se trouvant confinés, par la force des armes, à une zone très limitée pour faire paître les animaux, beaucoup de groupes de pasteurs périrent, ainsi que leur bétail. La puissante police rurale du Chah Reza parvint efficacement à les maintenir sous le joug d'une sédentarisation forcée.

Avec l'abdication du roi au milieu de la seconde Guerre mondiale, son fils Chah Mohammad Reza s'empara du pouvoir. Au cours des années 40, les pasteurs nomades ressentirent un allègement relatif de la règle de fer à laquelle ils étaient soumis et qui devait malheureusement être bientôt rétablie. Les Qachqaï profitèrent pleinement de la situation provisoire, alors que le gouvernement de Téhéran était faible et inefficace : ils reprirent simplement leurs itinéraires de migration ! Ils rassemblèrent les moutons, les chèvres, les ânes, les chevaux et les chameaux survivants et commencèrent de nouveau à prendre soin de leurs parcours et de leur bétail. Ils s'en sortirent plutôt bien jusqu'en 1953, lorsqu'un célèbre coup d'état soutenu par les États-Unis et le Royaume-Uni évinça le premier ministre populaire et nationaliste, le Dr. Mohammad Mossaddeq, et remit au pouvoir le Chah qui s'était lui-même exilé. Au travers de leur histoire, les Qachqaï se sont révélés comme les défenseurs du territoire, en particulier contre le colonialisme britannique. En signe de soutien au premier ministre populaire ayant été destitué, ils prirent les armes et menèrent durant les dix années suivantes une guerre acharnée contre le gouvernement du Chah. En fin de

compte, les Qachqaï subirent une défaite, et leurs chefs tribaux furent expulsés du pays.

Dès les années 50, une nouvelle loi pour l'aide étrangère avait été passée au Parlement des États-Unis d'Amérique et un accord de coopération avait été signé avec le gouvernement du Chah. Un jeune homme de la tribu Qachqaï fut recruté par l'administration *Point Four* (aide étrangère) et emmené aux États-Unis d'Amérique. On présenta à ce jeune homme, nommé Bahman-Beygi, le système scolaire des réserves amérindiennes, conçu afin d'assimiler les amérindiens dans le style de vie américain et de les aliéner de leur terre et de leurs traditions. On considérait alors que les pasteurs nomades d'Iran étaient l'équivalent des « amérindiens » des États-Unis. Bahman-Beygi fut formé aux techniques de « lavage de cerveau » des jeunes élèves afin de les aliéner de leurs tribus et d'implanter dans leur esprit une soif insatiable de vie moderne et urbaine, rejetant au loin les réalités du pastoralisme nomade. Il revint en Iran et persuada le Chah de le laisser organiser un système scolaire tribal innovateur, basé sur des écoles mobiles tenues dans des tentes. Les tentes étaient blanches, en contraste avec les tentes noires des nomades— pour symboliser, selon les propres mots de Bahman-Beygi « la pureté et la lumière vis-à-vis de l'obscurité et l'ignorance des tentes noires maléfiques ! »<sup>20</sup> Les méthodes d'étude étaient dures, basées sur un apprentissage régimenté, réminiscence d'un système d'éducation fasciste. Elles furent inculquées à des enseignants tribaux sélectionnés, recrutés au sein des tribus-mêmes. Chaque enseignant reçut une tente blanche et fut doté d'outils pour conditionner les innocents petits. Avisé des critiques sur ses méthodes d'apprentissage sur-régimentées, et du fait, par exemple, qu'elles n'encourageaient ni ne favorisaient en rien la réflexion, Bahman-Beygi répliquait : « Ces enfants ne sont pas censés réfléchir ; ils sont simplement censés mettre en œuvre le programme que j'ai implanté en eux. »<sup>21</sup> Le Chah Mohamed Reza avait efficacement remplacé les balles de son père par des craies d'inspiration américaine. Les deux furent joints pour fournir les instruments nécessaires à la sédentarisation, les secondes étant bien plus pernicieuses que les premières, bouleversant la base même du nomadisme en Iran.

Deux événements supplémentaires eurent lieu pendant ces années-là et furent extrêmement nocifs aux styles et aux modes de vie des nomades Qachqaï. Le premier fut l'exil de leurs chefs, qui se réfugièrent en Allemagne jusqu'après la révolution islamique de 1979. Ceci signifiait la décapitation virtuelle des tribus. Pour les remplacer, l'appareil de sécurité du Chah recruta des colonels issus de la très redoutée SAVAK, la police secrète, qui contrôlait chaque mouvement des tribus et commandait leurs migrations. Le second événement fut la promulgation très solennelle des lois sur la réforme foncière, qui incluait entre autres la nationalisation de toutes les ressources naturelles d'Iran. Selon ces lois, imposées par un parlement désigné par le pouvoir, tous les parcours, s'élevant à près de 90% de toute la terre utilisable dans le pays et ayant été historiquement traités et gérés sous un régime de propriété commune, devenaient désormais propriété d'état. Plutôt que de considérer les parcours comme une responsabilité et un privilège collectifs, les individus devaient effectuer une demande de permis à durée limitée pour les pâtures, et tous les droits et lois coutumières furent dès lors ignorés. Cette action revenait à supprimer ce qui constituait la base de la survie des tribus nomades d'Iran.

En fait, bien d'autres politiques nationales furent conçues sans aucune considération pour les besoins et les capacités des sociétés pastorales, avec pour effet leur affaiblissement de façon considérable. Des produits d'origine animale tels que viande, peaux, produits laitiers et même bétail ovin furent importés de l'étranger au profit de négociants nationaux, affaiblissant les systèmes de production pastoraux qui avaient jusqu'alors pu répondre aux besoins du pays en générant même une grande quantité de surplus pour l'exportation. Leurs chefs étant exilés, la base économique sérieusement affaiblie et les jeunes esprits fondamentalement modifiés, les tribus d'Iran, autrefois si puissantes, allaient tout droit vers l'annihilation. L'une des conséquences immédiates fut que l'intégrité des écosystèmes des parcours, qu'elles avaient si soigneusement maintenue au travers des siècles, commença à s'éroder. De façon plus positive, un certain nombre de groupes, souvent d'origine universitaire, parvint à concevoir et expérimenter au début des années 70 une nouvelle sorte de service itinérant à destination des pasteurs nomades. Ceux-ci recouvraient des services vétérinaires (assistants vétérinaires recrutés dans les tribus, formés, puis retournant auprès des leurs pour fournir des services mobiles épizootiques et de vaccination) et des services de santé mobiles (assistants de santé, également appelés « les médecins aux pieds nus »,

20 Exprimé publiquement face à M. T. Farvar par Bahman-Beygi durant le Séminaire national sur le nomadisme de 1977, Kermanshah, Iran.

21 Bahman-Beygi s'est ainsi exprimé face à M. T. Farvar en 1977 durant le même séminaire.

recrutés dans les tribus, formés, puis renvoyés pour fournir les premiers soins de santé et, si nécessaire, pour référer les malades à des unités sanitaires de niveau supérieur (cliniques, hôpitaux, etc.).

La révolution iranienne de 1979 offrit une nouvelle chance aux tribus nomades d'Iran d'exercer une fois de plus leur liberté de circulation. A leur plus grande satisfaction, les tribus Qachqaï reprirent le fil de leurs migrations... On peut imaginer la joie et le sentiment de liberté ressentis par ces personnes qui retrouvaient avec gloire le droit à leur mode de vie nomade ! Les chefs Qachqaï exilés revinrent d'Allemagne et essayèrent de récupérer leurs fonctions au sein de leurs tribus. Après avoir vécu pendant presque deux décennies dans l'ouest, ils avaient adopté de nouvelles idées, et avaient intégré l'idée d'un gouvernement démocratique à leur vision du monde. Ils parlèrent de développement humain, et de l'intégrité environnementale des parcours. Ils étaient également préoccupés par la responsabilité sociale des chefs tribaux. L'un d'entre eux— le défunt Khosro Qachqaï— était désireux de présenter le concept d'écodéveloppement aux tribus Qachqaï. Ce même chef fut élu parlementaire. À sa confection, lorsqu'il essaya de prendre son siège au Parlement, des éléments extrémistes l'en empêchèrent. Il fut enlevé, soumis à une justice sommaire et, peu après, exécuté sans avoir même pu bénéficier d'un appel auprès du guide suprême qui l'aurait certainement protégé.

Sous le nouveau régime islamique, l'intrusion culturelle continua par l'intermédiaire des mêmes écoles tribales précédemment mentionnées, maintenant dirigées par le Ministère de l'éducation nationale. Ceci signifiait qu'encore moins d'autonomie allait être accordée au système d'éducation tribal. A cette époque, des questions relatives aux ressources naturelles, particulièrement aux parcours, étaient traitées par l'Organisation des forêts et des parcours (FARO) du Ministère de l'agriculture, qui poursuivait une politique d'aliénation des tribus nomades au travers du maintien de la pratique de la propriété d'état sur les parcours.<sup>22</sup> Les versets du saint Coran— traitant à l'origine des butins de guerre (*infāl*) furent donc interprétés par le très progressiste Grand Ayatollah Taleqani comme s'appliquant à toutes les ressources naturelles, ce qui en faisait des propriétés d'état. Personne ne comprit alors que ceci annonçait une crise certaine dans la gestion des parcours et une aliénation supplémentaire de l'héritage légitime des pasteurs nomades. Le gouvernement entreprit finalement quelque chose à ce dessein dans le courant des années 90, mais décida quand même de privatiser la gestion des parcours plutôt que de rendre ceux-ci à ses propriétaires légitimes autochtones. Les parcours étaient alors, et sont aujourd'hui encore, distribués par le FARO pour toutes sortes d'usages— qu'il s'agisse de bases militaires, de raffineries pétrolières, de développement urbain ou de spéculation foncière. L'un des gouverneurs généraux de la province de Fars a revendiqué en 1991, dans un rapport public, qu'il avait causé de façon volontaire le blocage et la destruction des itinéraires de migration des populations tribales afin de déraciner le pastoralisme nomade, qu'il considérait comme une façon de vivre arriérée. Les démarches prises par ce gouverneur étaient des entreprises illégales puisqu'une loi postrévolutionnaire défend de façon absolue la distribution à autrui des itinéraires et du territoire des tribus nomades.

Tandis que la capacité technique des institutions gouvernementales, FARO compris, fut progressivement affaiblie en raison de l'usure et des purges idéologiques du personnel fortement qualifié, lorsque le gouvernement iranien réalisa enfin la valeur de l'expertise technique, les seules expertises disponibles n'étaient plus les bonnes. Dans le cas de l'écologie et de la gestion des parcours, la « vieille école » favorisée en Iran par l'Université de l'Etat d'Utah— à qui la responsabilité de la formation et de la planification de la gestion des ressources naturelles avait été confiée par le Chah— devint l'approche technique dominante, en dépit de ses manques constants à répondre aux besoins de l'écologie des parcours iraniens. Les conditions hors-équilibre des écosystèmes qui caractérisent la plupart des régions arides d'Asie n'avaient pas encore été comprises par les milieux professionnels du pays. Les concepts étrangers de capacité de charge furent appliqués, y compris dans un des projets majeurs du gouvernement appelé « Equilibre du bétail et des parcours », imposé dans tout le pays. Le but principal de ce projet était de réduire le bétail sur les parcours, et d'éliminer un grand nombre de producteurs pastoraux, obligeant les nomades à s'installer en un lieu de façon permanente. La sédentarisation des nomades est en fait devenue l'objet principal de l'Organisation pour les affaires pastorales, qui, à l'origine, avait été créée par le bureau du Premier Ministre pour soutenir le pastoralisme nomade. Une autre institution postrévolutionnaire, nommée « Centres de service ruraux et pastoraux » a plus tard été restreinte aux seuls centres de services ruraux, et

22 Ceci se produisit malgré le fait qu'en 1963, le défunt Imam Khomeini, mena la rébellion contre les lois du Chah relative à la réforme du statut des terres, y compris celles relatives à la nationalisation des parcours et des autres ressources naturelles.



son travail dégénéra pour ne plus se préoccuper que de la rédaction de prescriptions extravagantes dans l'usage des pesticides.

À l'heure où nous écrivons, la législation iranienne n'est toujours pas à même de satisfaire les besoins des communautés pastorales. L'important financement mis en place pour les Conseils locaux n'a pas bénéficié aux communautés pastorales, et une loi du Parlement, qui autorise la création des Conseils tribaux, ne tient aucun compte de la spécificité des sociétés nomades tribales et de leurs organisations coutumières.

En dépit de l'expérience terriblement décourageante du siècle passé, de nouveaux germes d'espoir existent pour les pratiquants du pastoralisme nomade. Par exemple, des accords récents entre les leaders des tribus réorganisées, les responsables de l'Organisation des forêts, des parcours et des bassins versants, facilités par le Centre pour le développement durable (CENESTA), une ONG nationale, a permis aux communautés pastorales d'assister à des sessions participatives de planification pour la conservation des modes de vie et des parcours. Ce travail rassemble les agences de soutien aux niveaux nationaux et internationaux, et autorise un certain espoir quant au renversement de quelques tendances négatives du passé. Il apparaît également encourageant qu'un groupe de législateurs nationaux soit maintenant intéressé à soutenir les communautés pastorales dans leur recherche de la survie culturelle et des modes de vie durables. De nouveaux modèles pour le développement durable des régions et des communautés pastorales sont évidemment nécessaires, et l'ONG iranienne promeut une gestion des parcours basée sur des concepts et des pratiques « d'écosystèmes hors-équilibre » ainsi que des modes de vie durables fondés sur la notion de communauté et conçus en fonction des caractéristiques spécifiques du pays. Prenant part à ce projet, plusieurs confédérations tribales, y compris les Qachqaï, ont organisé leurs propres conseils tribaux depuis 2003 et se sont enregistrées en tant qu'organisations communautaires dotées de fonds d'investissement. Avec l'aide des activités productrices de richesse, on attend la création d'un excédent qui sera employé pour aider d'autres tribus à démarrer leur propre processus de développement endogène. Un modèle pastoral nomade pour une Aire du patrimoine communautaire, au cœur de leur territoire hivernal a également été élaboré par une des tribus Qachqaï, et présenté au Congrès mondial des aires protégées de Durban (Afrique du Sud) en 2003. Aujourd'hui, l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (la WAMIP) et la Commission pour les politiques environnementales, économiques et sociales (la CEESP de l'UICN) considèrent les territoires entiers des peuples autochtones nomades en temps qu'Aires du patrimoine bio-culturel des peuples autochtones. Tout ceci ne signifie pas que le pastoralisme nomade traditionnel continue sans changement. Le fourrage d'origine commerciale fait maintenant partie du système de subsistance des troupeaux, et un certain nombre de comportements propres aux populations sédentaires sont aujourd'hui répandus parmi les pasteurs nomades. Pourtant, la diversification au sein du système de production et les habitudes nouvellement acquises ne semblent avoir changé ni le caractère principal du mode de vie tribal— l'élevage en tant que production primaire, la solidarité sociale, les soins communaux portés aux pâturages— ni même leur force, leur résilience et leur fierté maintes fois prouvées au monde.

Si tout va bien, le 5<sup>ème</sup> Programme de développement national a une chance de remédier au mal infligé aux peuples autochtones nomades en Iran et de répondre de façon positive aux besoins des nomades, qui comptent encore près de 1.5 million d'âmes et qui peuvent toujours jouer un rôle inestimable en tant que gardiens des écosystèmes semi-arides qui couvrent la partie majeure du pays. Entretemps, le gouvernement a voté en faveur de la déclaration des Nations Unies pour les droits des peuples autochtones et l'Organisation des forêts, des parcours et des bassins versants a accepté de mettre en fonction des programmes innovateurs de gestion des parcours sur la base des principes suivants :

1. l'intégrité des territoires des peuples autochtones nomades ;
2. l'intégrité des unités traditionnelles de l'organisation des peuples autochtones nomades (confédérations tribales, tribus, clans, etc.) ;
3. la primauté des institutions coutumières revitalisées des tribus, en tant qu'autorités légitimes principales de gestion des parcours ;
4. le savoir traditionnel de gestion des parcours en tant que base de la gestion ;
5. la science moderne de l'écologie des écosystèmes hors-équilibre pour soutenir le tout.



Dans certains cas, les cultures autochtones et rurales ont réussi à placer la production de marché au cœur de leur système traditionnel de GRN. L'utilisation durable des ressources fauniques en Afrique australe en fournit un exemple particulièrement parlant.

#### Exemple de terrain 1.4 **Gérer l'utilisation durable de la faune**<sup>23</sup>

Chapoto Ward est une sous unité administrative du district de Guruve au Zimbabwe. Elle enjambe une zone de 300 kilomètres carrés, et est enserrée entre le territoire constitué par les parcs nationaux au sud et à l'ouest, la frontière du Mozambique à l'est et le fleuve Zambeze, qui marque la frontière avec la Zambie, au nord. Une réunion eut lieu ici, en février 1998, entre le Comité de la faune de Chapoto Ward et quelques visiteurs internationaux. [Le Comité de la faune résulte de l'inclusion de la zone dans le Programme de gestion des zones communales pour les ressources autochtones du Zimbabwe (*Zimbabwe's Communal Areas Management Programme For Indigenous Resources*, ou CAMPFIRE), un programme national qui encourage le développement rural et l'utilisation durable des ressources naturelles au travers d'un transfert des responsabilités de gestion et des droits d'accès aux « communautés productrices ».<sup>24</sup> A ce jour, l'expansion du programme a en grande partie reposé sur l'exploitation des espèces de haute valeur au travers de la pratique de la chasse sportive, avec des concessions louées aux organisateurs de safaris « commerciaux ». Bien qu'introduit de façon formelle en 1989, le programme n'est pas parvenu à créer une dynamique à Chapoto avant 1992. En 1996 les ressources de faune étaient devenues la plus grande entreprise économique collective de la région, avec des revenus par foyer égalant ceux de l'agriculture commerciale.] En 1998, donc, un petit groupe d'administrateurs et de représentants régionaux d'une fondation de donateurs vint visiter les lieux.

Le responsable du Comité de la faune ouvrit la séance en décrivant le contexte et l'histoire du programme à Chapoto. Politicien astucieux, il présenta le programme sous son meilleur jour. Durant des décennies de colonialisme, les gens de Chapoto ont souffert de la négligence du gouvernement, ne disposant pas de routes, d'écoles et de cliniques alors que les communautés plus proches de la capitale en avaient reçu. Vivant dans un environnement marginal sur le plan agricole, ils avaient été forcés de subvenir à leur existence par la culture des zones temporairement inondées par le fleuve, complétant leur régime en chassant. Cependant, même la pratique de la chasse était difficile, depuis que le gouvernement avait revendiqué la propriété de la faune qui ravageait leurs champs et leurs jardins. Les chasseurs locaux étaient sujets au harcèlement du personnel de parcs nationaux et parfois ils étaient même arrêtés. La faune était devenue un véritable problème pour tout le monde, avec la seule exception de quelques braconniers assez habiles pour éviter d'être saisis.

Avec l'instauration du programme CAMPFIRE, les choses ont changé. La faune est devenue un bien collectif dont la communauté doit assurer la gestion. Le braconnage a décliné et la population animale considérablement augmenté depuis que les prélèvements individuels sont devenus vols de propriété communautaire et la communauté a fait usage de ses propres connaissances et de mécanismes de pression entre pairs pour supprimer les écarts au règlement. Les revenus de la vente des ressources fauniques ont augmenté d'année en année et la communauté a construit une école, une clinique et un moulin grâce aux bénéfices. Une des administratrices de la fondation débuta la phase des questions. « Nous sommes heureux, » a-t-elle dit, « d'apprendre que vous tirez d'importants revenus de vos ressources en faune, ce qui a considérablement contribué à votre développement. Mais quel est l'impact de cette exploitation sur la biodiversité de votre secteur ? Comment décomptez-vous vos animaux, afin de vous assurer que vous ne menez pas certaines espèces à l'extinction ? »

Après que l'interprète ait tenté de traduire le mot « biodiversité » en langue locale avec quelques expressions complexes, le président se leva pour répondre. Avec un sourire, il commenta, « nous savons que vous, gens d'outre-mer, voulez compter les animaux depuis les avions, et avez beaucoup de papiers, avec des tas de graphiques, bien avant que les animaux puissent être utilisés. Mais je me dois d'être honnête, et vous dire que nous ne comptons pas chacune de nos bêtes. Même si nous avons un

23 Cet exemple nous a été transmis par Marshall Murphree. Voir aussi Murphree, 1997b.

24 Voir Metcalfe, 1994.

avion, nous ne pourrions pas compter d'animaux dans cette épaisse savane. Nous savons, cependant, que la faune s'est accrue, car nous voyons plus d'animaux, et ils ravagent nos champs plus intensément qu'auparavant. » « Mais », a-t-il poursuivi, « vous devriez savoir qu'une augmentation générale de la faune n'est pas notre souci principal. Oui, nous aimons voir plus de koudous et de guibs harnachés autour de nous, mais ils ne sont pas centraux à nos objectifs de gestion. Nous sommes réellement concernés par deux espèces : les éléphants et les buffles. Voilà notre préoccupation, puisque ce sont ces deux espèces qui engendrent les bénéfiques élevés des safaris. Puisqu'ils sont si importants, nous les surveillons étroitement. » « Nous les surveillons », a-t-il poursuivi « en observant les tendances. Et pour examiner les tendances, nous regardons la qualité des trophées. Chaque trophée pris est soigneusement mesuré ; pour l'éléphant, nous relevons le poids des défenses, pour le buffle les cornes sont classées selon les mesures de Rowland Ward. Ces mesures sont réalisées à chaque safari par l'organisateur, le personnel des parcs nationaux et nos propres explorateurs de gibier. Depuis 1992, nous avons conservé ces enregistrements et, sur la durée, nous pouvons déterminer les tendances quant à la qualité des trophées. Si vous voulez voir un compte-rendu avec des tas de chiffres », a-t-il ajouté avec un clin d'œil « nous pouvons vous les montrer. »



Arrivé à ce point, le président était bien lancé.

« Maintenant » dit-il « si nous voyons que la qualité des trophées s'améliore, nous augmentons légèrement le quota autorisé pour l'année suivante. Mais si nous voyons qu'elle chute, nous diminuons le quota, puisque sa qualité détermine les revenus que nous tirons des safaris de façon plus fondamentale que sa quantité. Nous voulons continuer à tirer, indéfiniment, de hauts revenus générés par la faune, et la limitation des quotas est notre investissement pour l'avenir. Dans notre dernière évaluation », a-t-il continué « nous avons vu que la qualité des trophées de buffles continuait à s'améliorer, aussi avons-nous augmenté le quota. Inversement, nous avons noté que la taille des défenses des éléphants diminuait, et nous avons réduit le quota. »

« Que diriez-vous de tirer profit de votre faune au travers du tourisme photographique ? » fut la question suivante posée par les visiteurs. « Certainement, répondit un autre membre du comité, mais il est difficile de montrer les éléphants et les buffles aux touristes, dans notre savane si dense. Nous pouvons cependant leur montrer des oiseaux rares, et les visiteurs sont intéressés par la beauté du Zambèze, ainsi que par les occasions d'y pêcher. Nous avons déjà loué un territoire donnant sur le fleuve à deux opérateurs touristiques, nous entretenons l'habitat fluvial et nous limitons le droit de s'y installer. » Un certain nombre d'autres questions furent ensuite posées sur des sujets tels que le contrôle des animaux sources de problèmes pour la communauté, les stratégies en période de sécheresse, les compensations pour déprédation de récoltes, le contrôle de la pêche et de la coupe du bois, le commerce de l'ivoire et la gestion locale du tourisme. A chacune de ces questions, la communauté donna une réponse qui démontrait sa perspicacité et l'existence de discussions préalables en son sein.

« Quel sont vos autres problèmes ? » fut la question finale. « Il y en a trois principaux », fut-il répondu. « Premièrement, ces affaires de gestion des ressources de faune prennent du temps et nécessitent

d'organiser les transports. Nous devons constamment rencontrer les organisateurs des safaris, le personnel du Parc national et le Conseil de district. Deuxièmement, il est difficile de contrôler notre argent. Nous n'avons pas de formation en comptabilité et il n'y a aucune banque ici. » Pour la communauté, en fait, le plus grand problème était l'incertitude au sujet du futur. « Nous ne savons vraiment pas combien de temps le gouvernement nous permettra de garder ces animaux et les revenus qu'ils génèrent. Nous ne savons pas combien de temps le gouvernement nous permettra de louer des emplacements sur le Zambèze et de conserver les bénéfices. Le gouvernement sait, comme nous l'avons appris, que ces choses ont énormément de valeur, et le gouvernement peut les reprendre. Si cela devait se produire, nous abandonnerions nos quotas et les restrictions que nous nous imposons, et prendrions ce que nous pourrions sans être arrêtés. » Sur quoi, la séance fut levée.

La conversation ne couvrit pas tous les aspects du programme de Chapoto sur l'utilisation durable des ressources. La présentation du Comité de la faune ne révéla pas les divisions internes qui existent à l'intérieur de la communauté, ou les conflits continus qu'elle entretient avec le Conseil de district, ces sujets ne se discutant pas avec des visiteurs. Cependant, le dialogue illustre clairement quelques éléments de dissonance culturelle entre les locaux et leurs visiteurs, à tout le moins quant à cinq domaines principaux.

Le premier d'entre eux est relatif aux *valeurs*. Les gens de Chapoto étaient préoccupés par une productivité durable. Pour les fermiers et les pasteurs ruraux, la conservation est un investissement (en coûts directs ou en coûts d'opportunité) sur des valeurs présentes et futures, le but étant de maintenir ou d'améliorer leur situation économique. Pour leur part, les visiteurs étaient plutôt préoccupés par la préservation des espèces, « la biodiversité » et « la conservation des écosystèmes » à des fins esthétiques, scientifiques ou de loisir. En vérité, rien dans ces deux ensembles de valeurs n'est fondamentalement incompatible. Cependant, la dissonance surgit lorsqu'une position se voit accordée un statut privilégié, comme c'est le cas aujourd'hui dans les évaluations internationales. Cela ne fonctionne pas. Par delà leurs mérites inhérents, les perspectives locales ont une puissante dimension de *veto*. À moins qu'ils ne soient adaptés, les valeurs et les buts internationaux seront renversés par des réponses locales, qui iront de la simple défiance à une discrète non-conformité avec les règles. Dans une perspective internationale, la conservation, l'utilisation durable et l'équité sont des questions distinctes et séparées, avec des activités associées distinctes, tandis que les perspectives locales unissent ces trois éléments en un tout interactif. Les interventions planifiées par les programmes sont peu susceptibles de fonctionner si elles ne sont pas sensibles à cette synthèse.

Le deuxième domaine concerne les *droits de propriété*. La décentralisation d'une autorité directe sur l'usage et les bénéfices des terres et des ressources a été le catalyseur qui a permis de mobiliser l'action à Chapoto. Cela a suscité un réel sens des responsabilités et a lancé la communauté dans un nouveau mode de vie qui requiert des compétences quant à la gestion des valeurs monétaires de leurs ressources naturelles. L'octroi de ce droit était, cependant, lié à un programme transitoire, et non à un titre légitimé par la loi. Il s'agissait dès lors de quelque chose d'incomplet, manquant de permanence ou d'une accessibilité assurée dans le long terme. Cette insécurité a mené les gens de Chapoto à émettre des hypothèses particulièrement sombres quant à l'avenir. Sans droit de propriété, les incitations financières versées pour la conservation seraient hésitantes et échoueraient. Malheureusement, ceci s'oppose à l'esprit bureaucratique, enclin à la centralisation de l'autorité, ainsi qu'à l'esprit technocratique, enclin à voir la transmission comme l'abandon de la gestion professionnelle aux caprices de décisions fondées sur le rapport coûts/ bénéfices, prises par des paysans sans sophistication ; enfin, ceci s'oppose également aux intérêts de l'élite politique centrale et de leurs alliés du secteur privé. La réponse ne se situe ni dans l'autarcie de la communauté, ni dans l'autocratie de l'état. Elle se situe plutôt dans une redéfinition et une acceptation de rôles complémentaires, se soutenant mutuellement. L'organisation locale peut assumer l'autorité et la responsabilité nécessaires pour mener à bien des incitations locales. L'état peut prendre un rôle de coordination supra-local, avec ses fonctions d'arbitrage, de normalisation et d'extension.

Le troisième domaine de « dissonance » est *la science*— ce qu'elle est et comment elle doit être utilisée. Le conservationisme international se fonde sur des modèles quantitatifs de pointe pour surveiller et

prévoir différents statuts écologiques. Dans le processus, les scientifiques spécialisés en biologie bénéficient d'une clientèle puissante, alors que les gouvernements et les agences « cherchent à trouver un algorithme scientifique pour réduire le temps de prise de décision et les incertitudes subjectives ». Les fermiers ruraux tels que ceux de Chapoto ont un but semblable. Traiter l'incertitude est un facteur permanent de leurs vies, et la peur du risque un trait dominant de leurs stratégies agricoles. Lorsque l'occasion s'offre à eux, ils emploient une méthodologie répondant au plus hauts des critères scientifiques : l'expérimentation. La surveillance des tendances relatives aux trophées de chasse menée à Chapoto est élégante dans sa simplicité, robuste dans son empirisme et frappante dans la fermeté de son application aux décisions de gestion. Elle est également grosse de potentialités pour le développement d'une science environnementale de niveau local, qui va bien au delà des questions de limites d'utilisation des espèces. Une telle science, flexible dans ses objectifs et dynamique dans son analyse, est de loin bien plus importante que le domaine statique des « connaissances techniques autochtones », le tiroir dans lequel nous regroupons avec condescendance la perspicacité et l'expérience locales. Les gens comme ceux vivant à Chapoto ont des problèmes avec le « technicisme » environnemental scientifique. Il implique pour eux une perte significative de contrôle et peut servir à mettre un terme à cette utilisation que leur propre science déclare parfaitement viable. Ils font aussi preuve d'un scepticisme des plus sains quant à la capacité de ce technicisme à produire les certitudes prédictives que l'on attend de lui. (Sur ce point, leurs principaux alliés se trouvent parmi les scientifiques préoccupés par la biologie évolutive, l'approche systémique et la gestion adaptative.) La plupart des régulations environnementales exigent des certitudes, et lorsque les scientifiques sont mis sous pression pour fournir ce bien qui n'existe pas... voilà qu'émergent des frustrations, une mauvaise communication et des messages confus dans les médias. On peut également ajouter que cette pression est une incitation perverse pour l'intégrité de la science elle-même, puisqu'elle porte avec elle la tentation d'affirmer en tant que définitif ce qui n'est qu'expérimentation. Heureusement, aujourd'hui, la biologie spécialisée dans les questions de conservation et la science locale tendent toutes deux à reconnaître les facteurs aléatoires et à mettre en valeur les critères d'expérimentation et d'adaptation dans la GRN.

Le possible manque de correspondance entre *la topographie sociale et écologique* est un autre domaine de « dissonance ». Les exigences institutionnelles d'un régime local de gestion des ressources naturelles tel que Chapoto incluent la cohésion sociale, l'autorité localement reconnue, la coopération, et le respect des règles reposant principalement sur la pression sociale. Ceci implique une unité sociale interactive, très étroitement tissée et localisée spatialement. Cependant, alors que la topographie sociale suggère des régimes « de petite échelle », les considérations écologiques tendent à exiger des régimes « à grande échelle ». Ceci peut résulter des besoins des écosystèmes, ou survenir lorsque les ressources principales sont largement dispersées ou mobiles, comme dans le cas des éléphants et des buffles à Chapoto. Les considérations économiques peuvent également dicter des régimes « à grande échelle » où les facteurs du marché exigent que plusieurs propriétaires d'unités de ressource gèrent et prennent soin collectivement de leurs ressources. Il n'y a aucune raison inhérente en vertu de laquelle des topographies sociales et écologiques ne pourraient pas être harmonisées, bien que ceci exige une ingénierie institutionnelle tenant compte des spécificités contextuelles par un processus de négociations. Souvent, cela impliquera un système d'entreprises collectives à plusieurs niveaux, liées entre elles, et dont les unités de gestion ont des incitations à devenir de plus en plus larges. La dissonance peut surgir ici lorsque des régimes sont imposés, au lieu d'être endogènes. De telles impositions, qui prennent souvent la forme de projets écologiques, se focaliseraient sur la durabilité écologique au détriment de la durabilité institutionnelle dont elle dépend.

*Les projets et les programmes* sont les contextes principaux (bien que non-exclusifs) qui rassemblent des incitations locales et internationales à l'utilisation durable des ressources naturelles. Ces contextes juxtaposent deux cultures de planification et de mise en œuvre. L'une est réductionniste, bureaucratique, directive et contractuelle, fonctionnant dans les cadres temporellement et économiquement rigides d'un « cycle de projet ». La seconde est progressive, personnalisée, persuasive et consensuelle, fonctionnant au travers de l'expérience et de l'adaptation, s'organisant dans des cadres temporels non-déterminés. Pour différentes raisons, les gouvernements et les grands donateurs fonctionnent typiquement en cycles de projet, bien trop resserrés dans le temps en regard de ce qui est requis pour l'apprentissage

institutionnel qui doit avoir lieu avant que les régimes locaux puissent harmoniser leurs modes d'implémentation avec ceux des partenaires extérieurs. Un tel apprentissage institutionnel va bien au-delà de l'importation des connaissances et des qualifications par des agents externes. De façon plus fondamentale, il s'agit d'une adaptation, par l'expérience, de rôles et de normes dans de nouvelles circonstances à l'intérieur des unités sociales locales mêmes. La connaissance et les qualifications exigées par les individus ne suffisent pas en elles-mêmes ; l'apprentissage institutionnel est un processus collectif d'interaction adaptative sensible aux changements externes et internes et il prend du temps. Quelque soit l'endroit dans lequel nous plaçons Chapoto au long de la « courbe d'apprentissage », nous devrions considérer que leurs perspectives ont été le fruit de neuf ans d'évolution à l'égard de leur reconnaissance sociale et de leur expérience.

La demande de safaris— phénomène provenant de pays et de cultures très éloignées de Chapoto— semble ainsi avoir intégré avec succès le système local de mode de vie des communautés rurales en Afrique australe. Des innovations techniques ont également été intégrées avec un relatif succès par des cultures autochtones et rurales dans leur système traditionnel de GRN. Cela vaut particulièrement pour les cultures rurales nées de la rencontre entre les peuples autochtones et les colons étrangers, phénomène particulièrement répandu en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les fermiers de Ribereño, dans l'Amazonie péruvienne, en sont un excellent exemple.

#### Exemple de terrain 1.5 La ferme de Don Emiliano<sup>25</sup>

Les racines ethniques des gens de Ribereño sont extrêmement hétérogènes. Certains d'entre eux sont les héritiers des Espagnols et des Indiens qui peuplaient les rives du fleuve aux 16<sup>ème</sup> et 17<sup>ème</sup> siècles. D'autres sont originaires des populations indiennes de l'intérieur des terres, des créoles péruviens, ainsi que des aventuriers européens, qui ont été impliqués dans l'exploitation de différents types de caoutchouc naturel durant la période 1880-1950. D'autres sont un mélange d'Indiens récemment acculturés, de colons venant du cours supérieur du fleuve, de soldats d'autres régions du Pérou qui ont épousé des femmes locales, de missionnaires protestants autochtones et de fugitifs venus des villes.

La culture Ribereño est un vrai *melting pot* d'éléments autochtones et exotiques. La langue locale, par exemple, est fortement influencée par le Quechua (langue andine répandue en Amazonie supérieure par les Jésuites aux 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècles). La structure sociale intègre des traits indiens (tels que le mariage entre cousins) et des éléments péruvo espagnols (tels que le *compadrazgo* rituel). La culture symbolique combine un catholicisme populaire (ou parfois un protestantisme revivaliste), le chamanisme amazonien, et des éléments de la magie européenne du 16<sup>ème</sup> et du 17<sup>ème</sup> siècle, avec un intérêt important porté à la culture mondiale des médias (tous les foyers de Ribereños possèdent une radio, et quelques-uns possèdent une TV en couleurs).

Cette tendance à mélanger et à fondre différentes influences culturelles est particulièrement évidente dans les systèmes d'agriculture de Ribereño, qui sont fondés sur une combinaison d'activités de subsistance et de marché, qu'il s'agisse d'agriculture, de chasse, de pêche, d'élevage ou d'agrosylviculture. La ferme que possède Don Emiliano (à Barranco, Marañon River) nous fournit un excellent exemple de la façon dont l'écologie complexe des rives de l'Amazone est gérée au travers d'une telle stratégie de GRN.<sup>26</sup>

Comme c'est le cas pour n'importe quel foyer de Ribereños, la base de la subsistance du foyer d'Emiliano est la culture du plantain, du manioc et d'autres tubercules sur les terres jamais inondées des *restingas*. Cette activité est menée à bien grâce à des techniques traditionnelles de culture sur brûlis d'origine indienne, et selon une division du travail autochtone par sexe (les hommes étant responsables de défricher les champs, les femmes étant responsables des cultures). Les champs (*chacras*) sont cultivés pendant deux ou trois années et, lorsque le labourage devient trop difficile, ils sont laissés en jachère

25 Cet exemple nous a été transmis par Patrizio Warren.

26 Ces observations ont été effectuées par Patrizio Warren entre 1982 et 1986.



durant 5 à 10 ans (selon la qualité du sol des *restingas*). Ces parcelles de forêt secondaire (*purma*) ont toujours eu une valeur significative pour un foyer : ils sont en effet un lieu où peuvent être cueillis et collectés fruits sauvages, matériaux spéciaux, plantes médicinales et narcotiques.

Suivant le mode de vie autochtone, le foyer de Don Emiliano complète son régime, riche en amidon de tubercules et de plantain, avec des protéines issues du fleuve. En période de décrues, Don Emiliano et ses fils vont pêcher dans le fleuve et les lacs environnants, en utilisant une technologie en partie d'origine autochtone (canoë, pagaie, lance), en partie introduite par les Espagnols (crochet, filet de *tarafa*) et en partie moderne (ligne en nylon, moteur extérieur). Selon une pratique d'origine espagnole, une partie des prises est salée pour préserver le *pango* (le potage *Ribereño* à base de poissons et de plantain) en prévision de la période des inondations, lorsque la pêche devient difficile et dangereuse. Cependant, à la différence de certains de ses voisins, Emiliano a résisté à la tentation de s'engager dans la pêche professionnelle, et est contre la pêche à la dynamite en raison de ses incidences négatives sur l'environnement. Au lieu de cela, inspiré par une pratique indienne ancienne tirée d'un conte populaire, il expérimente l'élevage de la tortue de rivière dans un étang proche de sa maison.

La chasse est une pratique marginale dans la stratégie de subsistance d'Emiliano, en raison de la pénurie de gibier dans les environs de la ferme. Ceci est dû à la surexploitation des mammifères comestibles (tels que les cochons sauvages, les tapirs et les cerfs) ces cinquante dernières années par des soldats du camp militaire voisin. Cependant, pendant la saison des inondations, la nuit, les fils d'Emiliano chassent les gros rongeurs, qui hantent les *chacras* pour manger des tubercules. À cet effet, la technique de chasse « à la lampe et au pistolet » de *Ribereño* (basée sur l'instinct des rongeurs les poussant à s'arrêter brusquement lorsque des lumières vives sont braquées sur eux dans l'obscurité) est employée, de même que les pièges qu'Emiliano a appris à construire des Indiens.

Comme dans n'importe quel autre foyer de *Ribereños*, la famille d'Emiliano est engagée dans des activités productrices de revenu. Les affaires principales consistent à fournir le camp militaire (et d'autres clients) en viande de bœuf et de porc. Pour faire se reproduire les zébus qui servent de bétail, la colline derrière la maison a été déboisée et semée avec de l'herbe de fourrage de *gramalote*, une espèce recommandée dans cette zone du fait de sa capacité de conservation des sols, et ce bien qu'elle possède de faibles qualités alimentaires. Appliquant des informations sur l'extension entendues à la radio, Emiliano a décidé de laisser un carré de forêt primaire au sommet de la colline. Pour empêcher l'érosion, fournir de l'ombre au bétail et satisfaire aux besoins du foyer en bois et en fruits, il a également planté des arbres fruitiers et des cèdres le long de la pente. Rendu conscient, par la même source, de la basse qualité nutritive de son pâturage, Emiliano tâche d'empêcher l'augmentation de la taille de son troupeau, en vendant régulièrement les petits.

Contrastant avec cette approche particulièrement moderne de l'élevage de bétail, l'élevage des porcs est géré selon le modèle autochtone. Afin d'empêcher les porcs d'abîmer des récoltes, les animaux sont gardés sur une petite *restinga* (île au milieu du fleuve) où ils peuvent courir librement à la recherche de leur nourriture. Chaque jour, un enfant apporte des ordures ménagères aux porcs. Selon Don Emiliano, le fait que les humains nourrissent quotidiennement les animaux est essentiel pour empêcher ceux-ci de retourner à l'état sauvage et de devenir ingérables au moment où il deviendra nécessaire de les attraper.

Enfin, Emiliano et sa famille se sont engagés dans l'agriculture commerciale. À cet effet, comme de nombreux autres foyers de *Ribereño*, à chaque saison de décrue ils reçoivent de la part de la Banque Agricole un crédit et plantent du riz sur le sol fertile des rives boueuses du fleuve. Il s'agit d'une entreprise risquée, les jeunes pousses de riz étant fortement exposées aux perroquets et aux insectes, et, ce qui est pire encore, personne en Amazonie ne peut réellement prévoir quand les inondations surviendront. Cependant, avec de la chance, des gains significatifs peuvent être tirés de cette activité.

Emiliano considère qu'il s'agit là d'une « affaire folle, qui mène à la ruine de bien des fermiers. » Cependant, il permet à ses fils de s'engager dans cette voie car, comme il le dit lui-même « le tronc de notre ferme est suffisamment solide pour autoriser la perte de quelques branches. »



L'histoire de Don Emiliano illustre la complexité et la sophistication du système de GRN de *Ribereño*. Elle illustre les utilisations différentes et spécifiques des zones humides amazoniennes— les *restingas* non-inondables, les fleuves, le lac, les collines, les rives boueuses— selon les saisons, les besoins de subsistance et les opportunités du marché. Elle montre également comment une telle diversification est favorisée par la capacité culturelle de Ribereño de combiner en une nouvelle synthèse des éléments issus d'une grande variété d'environnements culturels et d'expériences historiques. Le système agricole d'Emiliano est de fait un mélange de réminiscences de la société des bassins hydrographiques de l'Amazonie précolombienne, de vieux legs espagnols et européens, d'influences indiennes contemporaines, de technologie du 20<sup>ème</sup> siècle et de conseils modernes pour l'extension agricole. Son succès témoigne des possibilités pour les habitants actuels de l'Amazonie d'établir une alternative au modèle de développement que les agences nationales de colonisation et le marché mondial tentent de leur imposer au nom du progrès.



### 1.3 Systèmes actuels de GRN autochtones et cogestion

Quelques leçons peuvent être tirées des exemples de terrain présentés ci-dessus quant à la structure des systèmes de GRN actuellement pratiqués par les communautés autochtones et locales, ainsi que quant à leur pertinence dans le cadre d'initiatives de développement durable et de conservation.

*... la plupart des systèmes de GRN existant au sein des communautés autochtones et locales contemporaines sont des composites d'anciens et de nouveaux savoirs, outils, pratiques et valeurs d'origines culturelles différentes.*

Ils montrent tout d'abord que la plupart des systèmes de GRN existant au sein des communautés autochtones et locales contemporaines sont des combinaisons d'anciens et de nouveaux savoirs, outils, pratiques et valeurs d'origines culturelles différentes. S'établissant sur les caractéristiques de contextes politiques et économiques divers, la combinaison d'éléments d'origine autochtone et moderne dans ces systèmes de GRN varie et mène à différents résultats. Le système autochtone peut presque totalement être remplacé par une variante du système agro-industriel de marché favorisé par l'état (comme dans le cas des Shuar). Le changement du système autochtone peut n'être que partiel, mais assez important pour affecter les capacités de la communauté à gérer les ressources locales de façon durable (comme dans le cas des paysans de Sbahiya) ou apparemment irrésistible, mais incapable de détruire le cœur du système de mode de vie, comme en Iran. Par la suite, un système innovateur et plus complexe de GRN peut se développer en combinant des éléments autochtones et modernes (comme pour la communauté de Chapoto et dans la ferme d'Emiliano ainsi que, dans une certaine mesure, en Iran).

Les variations des processus et des résultats sur ce thème sont en effet aussi diverses que les cultures et les communautés humaines sur terre. Mais— nonobstant les différences locales— pratiquement aucun système de GRN observable sur le terrain au début du XXI<sup>ème</sup> siècle ne peut prétendre être purement « autochtone ». Au contraire, les systèmes de GRN présents dans les communautés ethniques et rurales contemporaines sont des *constructions syncrétiques*, c'est à dire, des synthèses plus ou moins consolidées de connaissances et de pratiques de différentes

origines historiques et culturelles, qui auraient même pu être, précédemment, considérées incompatibles.<sup>27</sup> En tant que telles, elles représentent des tentatives faites par les personnes, à l'échelle locale, pour adapter les systèmes autochtones de GRN afin de faire face à de nouvelles conditions environnementales, à des exigences de l'économie de marché, et à des règles du foncier imposées par la société nationale et l'état.

La fusion des traits de différentes origines culturelles n'est pas un processus unidirectionnel. Des éléments des systèmes modernes de GRN sont intégrés dans un fonds autochtone et, en même temps, le fonds autochtone contribue à former la variante particulière du système moderne qui est effectivement mis en application en chaque lieu. Par exemple, la connaissance et les pratiques horticoles Shuar en matière de culture itinérante (le seul composant du système de GRN autochtone encore existant dans le secteur) a sensiblement influencé l'agriculture de subsistance des colons. Les autorités de gestion du sol et de l'eau de Zaghouan évaluent l'opportunité d'inciter les fermiers de Sbahiya à mettre en œuvre des travaux de conservation sur la base du savoir-faire autochtone. L'exploitation diversifiée de multiples écosystèmes et écotypes, comme expérimentée dans la ferme d'Emiliano, est de plus en plus promue parmi les fermiers des forêts tropicales et par les agences et les experts du développement rural. L'approche pragmatique pour une utilisation durable développée par la communauté de Chapoto a maintenant été étudiée et préconisée par l'Initiative pour l'utilisation durable de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), et les pratiques pastorales des communautés nomades sont redécouvertes comme une des manières les plus efficaces et les plus prudentes de gérer des parcours dans des écosystèmes hors-équilibre.<sup>28</sup>



Comme dans n'importe quel processus de changement culturel, le développement de ce syncrétisme est, d'une façon ou d'une autre, chaotique et non-systématique. Il s'effectue principalement au travers d'un processus d'essais et d'erreurs, par lequel de nouveaux éléments sont adoptés, d'anciens sont écartés et les structures du système sont réorganisées. Parfois, et plus particulièrement lorsque les essais et erreurs sont transformés en une forme plus ou moins consciente de « gestion adaptative »,<sup>29</sup> on réussit à identifier des solutions inventives et efficaces. Malheureusement, la plupart des systèmes autochtones contemporains de GRN ne sont pas aussi bien intégrés, efficaces ou durables que les systèmes traditionnels. Cela tient au fait que la plupart d'entre eux se trouvent dans une phase de transition dans laquelle de nombreux essais ont lieu, souvent sans succès. En outre, l'évolution rapide du rapport entre les communautés locales et la société nationale, les nouvelles politiques de développement et de conservation, les technologies innovantes et l'omniprésence du marché global, font de l'édification de ces systèmes complexes de GRN un défi chargé de risques, soumis à des règles toujours changeantes. Par certains côtés, le développement des systèmes de GRN qui combinent de manière unique des éléments de différentes origines est un laboratoire mondial dans lequel les communautés testent des options pour le développement durable. Quiconque est intéressé à la gestion environnementale— à la fois en matière de politiques et de pratiques— peut apprendre de ces expériences tout en y contribuant, pouvons-nous espérer, de façon positive.

*... des constructions syncrétiques [sont] des synthèses plus ou moins consolidées de connaissances et de pratiques de différentes origines historiques et culturelles, qui auraient même pu être, précédemment, considérées incompatibles.*

27 Le terme « syncrétique » est utilisé dans des contextes religieux et philosophiques pour signifier la fusion de positions relativement opposées, confinant parfois à l'hérésie.

28 Voir Behnke et Scoones, 1993 ; Niamir-Fuller, 1999 ; Farvar, 2003 ; Sullivan et Homewood, 2004.

29 Leen 1993.

*... des systèmes de GRN qui combinent de manière unique des éléments de différentes origines [constituent] un laboratoire mondial dans lequel les communautés testent des options pour le développement durable.*

La compréhension et le soutien aux efforts réalisés par les communautés pour expérimenter et pour combiner d'anciens et de nouveaux éléments dans leurs systèmes de GRN sont essentiels pour des programmes ou des projets visant à améliorer l'utilisation des ressources naturelles de façon participative. De tels systèmes combinés (syncrétiques) de GRN partagent avec les approches de « gestion participative des ressources naturelles » à la fois l'objectif de base (c'est à dire, l'amélioration de la gestion des ressources naturelles locales selon les besoins, les espoirs et les valeurs des gens) et les méthodes de base (les processus conduits par la communauté, dans lesquels les acteurs locaux jouent un rôle important en prenant des décisions, et en agissant).

Une deuxième leçon clé à considérer est relative à la connaissance et au savoir-faire autochtones. Beaucoup de gestionnaires « modernes » de ressources naturelles et de praticiens du développement durable sont maintenant bien conscients de leur importance. Malheureusement, cependant, plusieurs d'entre eux concentrent leur attention et leur appréciation sur la sagesse traditionnelle des communautés autochtones et rurales, tout en négligeant les nouvelles conditions économiques, politiques et environnementales dans lesquelles la connaissance et le savoir-faire autochtones se trouvent aujourd'hui. En conséquence, la dynamique du changement des systèmes autochtones de GRN est négligée au profit de la poursuite d'une pureté des valeurs, des connaissances et des pratiques, peu réaliste et souvent anachronique.

En fait, insister sur la recherche relative aux *connaissances* autochtones peut nous éloigner des besoins des gens. La connaissance des anciens Shuar sur les arbres et les plantes des forêts est fascinante, mais elle est sans grand intérêt dans une situation où il n'y a plus de forêt primaire aux environs des hameaux et plus d'exploitation possible de cette forêt.<sup>30</sup> Bien sûr, cependant, les ressources et le temps pourraient être efficacement utilisés par l'évaluation de ce que les deux dernières générations de Shuar (et de colons) ont appris sur la gestion, l'agrosylviculture et la diversification de la production agricole. En outre, l'approche « sagesse traditionnelle » peut amener à manquer de réfléchir aux conditions structurales requises pour transformer la connaissance autochtone en pratique réelle de GRN. Par exemple, les pratiques autochtones des paysans de Sbahiya ne peuvent pas survivre au manque de travail agricole affectant l'économie des foyers— s'attaquer à ce problème est essentiel pour adapter le savoir-faire autochtone aux nouvelles conditions et rendre le syncrétisme viable. D'autre part, si le système traditionnel assurant l'existence du groupe est assez résilient, il résistera à toutes les attaques, incorporera le changement et maintiendra, comme dans le cas des Qachqai d'Iran, à la fois son essence unique et son sens de l'identité.

*... la dynamique du changement des systèmes autochtones de GRN [ne doit pas être] négligée au profit de la poursuite d'une pureté peu réaliste, et souvent anachronique, des valeurs, des connaissances et des pratiques locales.*

La troisième leçon clé, liée aux deux précédentes, sinon tout simplement dérivée d'elles, consiste dans l'opportunité d'engager une multiplicité d'acteurs sociaux dans un dialogue et une étroite « recherche-action » sur le sujet de la gestion des ressources naturelles. Au travers de cela, des capacités et des avantages différents peuvent être identifiés, compris et, on peut l'espérer, harmonisés et réconciliés. La connaissance et les aptitudes traditionnelles, en particulier, peuvent être mises en œuvre dans des contextes environnementaux, politiques et sociaux modifiés, ceci comprenant la présence de nouveaux acteurs sociaux qui ont historiquement émergé sur la scène des GRN. Le chemin le plus sûr commence par une compréhension en profondeur des systèmes de GRN autochtones et traditionnels, en n'intégrant les pratiques modernes que de manière prudente et réversible, et seulement si c'est absolument nécessaire. Certaines innovations inspirées par

30 Ceci étant dit, le savoir local devrait également être préservé en vue d'issues futures inconnues, car les conditions de son utilité peuvent se présenter de nouveau. Perdre de telles connaissances reviendrait à perdre des modes d'existence alternatifs tout entiers.

la science ne passent pas avec succès l'épreuve du temps, et les études sur le long terme ne font que confirmer la sagesse des systèmes traditionnels.<sup>31</sup> Lorsque le dialogue et la « recherche-action » sont conduits avec équité et intégrité, ils peuvent produire des accords concertés et des institutions capables de relever les défis de la modernisation par la fusion avisée de caractéristiques de différentes origines historiques et culturelles— ce que nous avons désigné plus tôt sous le nom de « syncrétisme ». Un tel processus de dialogue et de recherche action— ce que nous appelons « cogestion », ou « gouvernance partagée »— est le sujet même de cet ouvrage.



---

31 Un exemple pertinent est le style de vie nomade des pasteurs Qachqai, tout d'abord dénigré et sujet à beaucoup d'opposition, aujourd'hui réévalué (voir l'exemple 1.3 dans ce Chapitre), et l'interdiction de faire paître les bêtes instaurée dans le Parc national de Keoladeo (Rajasthan), qui s'avéra par suite essentielle pour maintenir l'habitat des oiseaux (voir la discussion sur les zones humides au Chapitre 3 de cet ouvrage).





## Chapitre 2. ACTEURS, DROITS ET ÉQUITÉ DANS LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

### 2.1 Les acteurs de la gestion

Il existe un grand nombre de perceptions possibles pour un même environnement. Une forêt peut être vue comme un grand ensemble d'arbres attendant d'être abattus et vendus, un lieu de repos et de détente, une source de nourriture et de bois de chauffe, le lieu où se terrent des animaux dangereux, la demeure sacrée des dieux donateurs d'eau, un lieu offrant un asile sûr au fugitif poursuivi par des ennemis, une cache pour les insurgés contre un gouvernement, ou l'habitat de rares sous-espèces de pangolins. Ces différentes perceptions correspondent à différentes compréhensions des valeurs, opportunités et risques qu'un même environnement peut offrir. En tant que source fondamentale de moyens d'existence, une forêt doit être utilisée et protégée. En tant que lieu de loisir, elle peut être le lieu de « balades du dimanche » avec des amis. En tant que capital immobilisé, elle doit être exploitée. En tant qu'endroit dangereux, elle doit être évitée ou rasée. En tant que lieu sacré, elle doit être adorée et respectée. En tant que niche écologique de grande valeur, elle doit être enregistrée comme zone protégée aussitôt que possible...

Il est aussi possible d'identifier des opportunités et des risques dans n'importe quel élément de l'environnement planétaire ou d'ensemble de ressources naturelles.<sup>1</sup> Par l'intermédiaire des cycles physiques de l'eau, de l'air et de l'énergie, par les mouvements des organismes vivants et des individus ainsi que par les échanges mondiaux, en perpétuelle expansion, des biens et de l'information, de puissants liens sont tissés entre des écosystèmes distants et les populations humaines et animales qui vivent en leur sein. L'exemple le plus impressionnant est peut être l'énorme consommation de combustibles fossiles dans les pays industrialisés du Nord, qui modifie la composition chimique de l'atmosphère et influence le climat tout autour du globe. En conséquence, les pasteurs nomades du Niger pourront peut être constater que des saisons plus sèches aggraveront leurs conflits avec les paysans sédentaires. Les mozambicains pourront de leur part se trouver frappés par une inondation exceptionnelle. Et les insulaires des Maldives pourront même perdre la terre sur laquelle ils vivent en raison de la fonte des glaces arctiques. Ainsi, les résidents du Niger, du Mozambique et des Maldives peuvent être légitimement préoccupés par les styles de vie des Nord-américains et des européens exigeant une grande consommation d'énergie.

Dans la pratique, cependant, la plupart des personnes et des organisations sont principalement préoccupées par la situation et la gestion d'un environnement naturel spécifique, le plus souvent *local*. Ce peut être le cas du territoire où ils vivent et travaillent, des ressources qui assurent leur subsistance et leurs revenus, de la terre qu'ils possèdent, sur laquelle ils ont un droit d'usage ou dont ils doivent prendre soin par mandat, ou des territoires auquel ils se sentent historiquement et culturellement attachés. Ceci étant, même lorsqu'il s'agit d'environnements locaux, l'identification des valeurs, des opportunités et des risques environnementaux n'est pas chose aisée. Certaines personnes peuvent ne pas être informées ou conscientes des phénomènes, des activités et des décisions affectant le territoire ou les ressources en jeu. D'autres peuvent manquer de temps, de ressources, de la confiance en soi ou de l'organisation nécessaires pour articuler leurs préoccupations et les exprimer avec force. En outre, les intérêts environnementaux peuvent ne pas être soigneusement définis (les exceptions étant les frontières des propriétés privées, et celles d'un secteur défini dans le mandat d'une institution), ou leur définition, claire et fixée aux yeux de certains, peut être vague ou même incompréhensible pour d'autres (par exemple, les trois pierres posées l'une sur l'autre pour délimiter les terres hors-pâturage des pasteurs nomades, en Iran et au Yémen). En général, des frontières importantes pour la gestion sont identifiées de façon générique et vague géographiquement parlant. Par exemple, des communautés vivant « en aval » peuvent être largement intéressées par la conservation de sols « en amont ». Des pêcheurs peuvent être concernés par les frayères « tout au long de la rivière ». Des propriétaires d'hôtels peuvent être intéressés par la conservation du « paysage local », capable d'attirer les touristes.

Plus encore, les individus, les groupes et les institutions n'identifient habituellement pas de valeurs, d'occasions et de risques uniques, mais des *ensembles* de telles valeurs, occasions et risques pour le même territoire ou les mêmes ressources. Ceci peut engendrer toutes sortes de dilemmes. Les habitants peuvent être disposés à préserver leur paysage intact (valeur esthétique) mais avoir besoin *également* d'une nouvelle route et du travail fourni par des usines (opportunité économique). Une organisation de conservation peut avoir un mandat pour préserver l'habitat de différentes espèces (valeur écologique) mais peut *aussi* identifier que, par conséquent, d'autres espèces intéressantes peuvent disparaître du territoire (risque écologique). L'administration locale a besoin des revenus générés par le tourisme (valeur économique) tout en sachant *aussi* que les touristes introduiront des problèmes culturels et sanitaires dans la zone (risques culturels et sanitaires).

*La plupart des personnes et des organisations sont principalement préoccupées par le statut et la gestion d'un environnement naturel spécifique, le plus souvent local.*

*...des ensembles de différentes valeurs, opportunités et risques sont reconnus pour le même territoire ou les mêmes ressources, ce qui peut engendrer toutes sortes de dilemmes.*

1 Lovelock, 1979.



Le fait même de reconnaître certaines valeurs, opportunités et risques environnementaux plutôt que d'autres est un phénomène culturel au cœur de la « vision du monde » qu'a une certaine société. Cela est aussi vrai pour l'ensemble des savoirs, pratiques et technologies qui caractérisent son économie, son système politique et son style de vie. Cette reconnaissance dépend d'un ensemble de conditions et de capacités qui peuvent ne pas être sous le contrôle des personnes concernées.

Malgré les complexités exposées ci-dessus, nous supposons que, pour n'importe quel territoire spécifique ou ensemble de ressources naturelles, certaines communautés, organisations, groupes et individus identifieront certaines valeurs, opportunités et risques selon leur pertinence. De tels groupes, communautés, organisations et individus sont ceux qui, *dès lors qu'ils sont correctement organisés*, peuvent efficacement exprimer leurs intérêts et inquiétudes et devenir activement impliqués dans la gestion. La conscience des opportunités et des risques pertinents (c'est à dire, leurs intérêts et leurs préoccupations) et une certaine forme d'organisation pour les exprimer vis-à-vis d'autres, sont les conditions préalables nécessaires pour toute action sociale dans la gestion des ressources naturelles. Murphree (1994) pose de tels prérequis lorsqu'il se réfère à la différence entre les parties prenantes (individus, groupes, etc.) et les acteurs institutionnels :

*Le fait même de reconnaître certaines valeurs, opportunités et risques environnementaux plutôt que d'autres, est un phénomène culturel...*

*« Le concept d'acteur est une construction sociale plutôt qu'un simple synonyme d'individu. Acteur institutionnel n'est pas non plus synonyme de groupe. Un acteur institutionnel est une entité organisée pour servir les intérêts d'un certain groupe, ou pour atteindre un ensemble d'objectifs. Groupes et individus sont considérés dans le contexte des ces "organisations institutionnelles". »*

Ainsi, selon Murphree, la différence entre un acteur institutionnel et un individu ou un groupe non-spécifique est que l'acteur institutionnel *s'organise* en fonction d'un intérêt ou d'un but. C'est dans ce sens que nous emploierons, dans ce travail, le terme d'« acteur institutionnel » ou de « partie prenante ». Dans la littérature courante, le terme *stakeholder* est souvent aussi employé pour décrire le même concept. Nous avons décidé de ne pas adopter ce terme de façon étendue dans nos analyses des approches de la cogestion. Bien que le terme *stakeholder* soit largement compris, il n'est pas accepté par tous. Certains rappellent qu'il trouve son origine dans l'époque des accaparements de terres en Amérique du Nord, lorsque des titres de propriété étaient attribués à qui-conque délimitait de nouvelles terres avec des pieux ou *stake* en anglais. Les



*stakeholders*, alors, étaient les individus qui couraient, pieu à la main, pour couvrir la plus grande surface de terre possible en un temps donné. Les droits et les préoccupations préexistants des peuples autochtones n'ayant pas été respectés dans ces processus d'appropriation de terre, le terme de *stakeholder* est connoté négativement aux yeux de certaines personnes, particulièrement dans les cultures non-occidentales.<sup>2</sup>

2 Smitu Kothari, communication personnelle, 1998.

Un autre terme employé dans la littérature (particulièrement francophone) est celui de « groupes stratégiques », entendus comme groupes d'acteurs sociaux possédant les mêmes intérêts vis-à-vis d'un enjeu particulier. Ce concept est essentiellement empirique. Les groupes stratégiques ne peuvent pas être définis *a priori*, bien que certaines hypothèses puissent être faites quant aux réactions et comportements de certains acteurs face à une problématique donnée. En fait, il arrive souvent que quelques facteurs imprévus— tels qu'un système de liens, de réciprocités, d'alliances sociales et culturelles, certaines rivalités politiques ou personnelles— se révèlent bien plus décisifs que d'autres conditions objectives dans la détermination des motivations et des positions concernant des décisions de GRN.<sup>3</sup> Par exemple, dans un village du Sénégal, les groupes stratégiques identifiés *a priori* par le personnel d'un projet comptaient : les jeunes, membres d'une coopérative locale ; les jeunes qui n'en faisaient pas partie ; la population adulte ; l'élite locale et les acteurs extérieurs (agences gouvernementales et ONG). En pratique, il s'est révélé que les groupes stratégiques principaux n'étaient autres que les différents groupes lignagers, ayant un accès et des droits fonciers différents sur la terre et sur les ressources locales. Un autre groupe stratégique, celui des acheteuses locales de légumes, est également apparu au fil du temps.<sup>4</sup> En revanche, un projet mené parmi les nomades Qachqai d'Iran, relatif à la biodiversité des parcours et aux modes de vie durables a simplement demandé aux communautés locales d'identifier leurs propres structures et subdivisions internes. Furent ainsi identifiés en tant que vraies « parties prenantes » les camps, les clans et les sous-tribus nomades. Les coopératives promues par l'extérieur— les seuls « acteurs » reconnus par le gouvernement central— ne furent même pas mentionnées!

#### Encadré 2.1 Acteur institutionnel concerné/ partie prenante

Dans un cadre ou un événement donné, un acteur institutionnel possède des intérêts et des préoccupations spécifiques et s'organise dans le but de les exprimer et les défendre.

Concernant la gestion des ressources naturelles, un « intérêt » renvoie à une opportunité identifiée dont l'origine peuvent être les ressources naturelles ou l'impact/ l'influence sur elles ; une « préoccupation » renvoie pour sa part à un risque identifié sur ses mêmes ressources, impact ou influences.

Le terme de *stakeholder* est parfois employé pour partie prenante. Dans cet ouvrage, nous n'avons qu'occasionnellement choisi de le faire (par exemple lorsqu'il était utilisé par les auteurs cités). A suivre quelques définitions conceptuelles tirées de la littérature récente :

« *Stakeholder* est un terme qui, au cours des dernières années, est entré dans les usages de la plupart des bailleurs de fonds ; il a été employé pour la première fois dans la théorie du *business management*, et a depuis lors été largement adopté comme une précision du concept d'utilisateur. C'est un terme globalisant, qui couvre toutes les personnes et organisations qui ont un intérêt dans— et peuvent être affectées par— une activité, un programme de développement ou une situation, ou qui peuvent y avoir un impact ou une influence. Dans certaines situations, les *stakeholders* peuvent tout à la fois être affectés par l'intervention et avoir un impact sur l'intervention » (Hobley, 1996).

« ... les diverses institutions, groupes sociaux et individus qui possèdent un intérêt direct, significatif et spécifique dans une aire protégée seront désignés comme ses « parties prenantes ». » (Borrini-Feyerabend, 1996)

« Dans le contexte des activités soutenues par la Banque, les parties prenantes sont tous ceux qui se

3 Lavigne Delville, 2000.

4 Olivier de Sardan, cité dans Lavigne Delville, 2000.

trouvent affectés par les résultats— de façon positive ou négative— ou ceux qui peuvent affecter les résultats d’une intervention proposée. » (Banque mondiale, 1996)

Quelques auteurs comptent au nombre des « parties prenantes » non seulement les groupes humains organisés, mais également les animaux et les plantes (ou la faune en général) dont la survie dépend des ressources d’un secteur donné (Hobley, 1996, page 96). Cette approche n’est pas adoptée ici, ces animaux et plantes requérant toujours un défenseur humain pour représenter leurs intérêts dans les processus de gouvernance partagée.

Quelles parties prenantes sont les plus susceptibles d’exprimer des intérêts et des préoccupations dans la gestion d’un territoire, d’une zone ou d’un ensemble de ressources naturelles donné ? La Liste récapitulative 2.1 énumère une typologie des parties prenantes potentiellement significatives incluant les communautés, les organisations, les groupes et les individus. Parmi les acteurs énumérés, tous n’auront pas la même volonté et la même capacité d’investir de leur propre temps et de leurs propres ressources, de s’organiser, d’agir pour voir leurs intérêts et leurs préoccupations socialement identifiés et de prendre sur eux des responsabilités de GRN. Seulement ceux ayant cette volonté et capacité de faire deviendront effectivement les « parties prenantes » dans la gestion de ce territoire, de cette zone ou de ces ressources.

#### Liste récapitulative 2.1 **Catégories<sup>5</sup> de parties prenantes potentiellement concernées par la gestion des ressources naturelles**

- **Les acteurs locaux**, ce qui inclut les communautés, les organisations, les groupes et les individus qui vivent et travaillent à proximité des ressources, ceux qui possèdent des connaissances, des capacités et des aspirations pertinentes pour leur gestion, et ceux qui perçoivent dans la zone considérée une valeur culturelle, religieuse ou récréative unique. (C’est une catégorie très large, qui comporte plusieurs sous-catégories.)
- **Les utilisateurs des ressources naturelles**, ce qui inclut des utilisateurs locaux ou non, directs ou indirects, organisés ou non, actuels ou potentiels, aussi bien que des utilisateurs ayant pour objectif leur subsistance ou des gains financiers.
- **Les autorités nationales et les agences** dotés d’un mandat explicite sur le territoire ou les secteurs de ressources (par exemple, les ministères ou les départements des forêts, des eaux, de la pêche, de la chasse, du tourisme, de l’agriculture, des aires protégées et, dans certains cas, les militaires).
- **Les autorités administratives sub-nationales** (notamment, les conseils municipaux ou de districts) traitant les ressources naturelles comme une part de leur mandat plus vaste de gouvernance et de développement.
- **Les organisations non-gouvernementales et les institutions de recherche** (notamment, les organismes locaux, nationaux et internationaux consacrés à des objectifs environnementaux et/ ou de développement) qui placent les territoires et les ressources concernées au centre de leurs préoccupations professionnelles.
- **Les entreprises et des industries** locales, nationales et internationales (notamment les professionnels du tourisme, les utilisateurs d’eau, les compagnies transnationales) qui peuvent bénéficier de façon significative des ressources naturelles de la zone.
- **Les acteurs non-locaux**, nationaux et internationaux, indirectement affectés par les pratiques locales de gestion environnementale (notamment, les propriétaires absents, les utilisateurs de l’eau en aval, les groupes de défense de l’environnement ou du droit des animaux).
- **Les professionnels** employés dans des projets environnementaux et de développement et dans des agences traitant la gestion des ressources naturelles dans la zone.

5 Ces catégories ne sont évidemment pas exclusives, et certains acteurs institutionnels peuvent appartenir à plus d’une catégorie.

Les acteurs institutionnels possèdent habituellement des capacités spécifiques (par exemple des connaissances, des savoir-faire) et/ ou un avantage comparatif (par exemple proximité, mandat) pour la gestion des ressources, et sont habituellement disposés à investir des ressources spécifiques (par exemple temps, argent et autorité politique) pour cela.<sup>6</sup> Parmi eux, les groupes et les organismes traditionnels (par exemple un conseil des anciens, une société de pêcheurs ou une association rurale) sont particulièrement précieux. Les groupes traditionnels possèdent des systèmes de représentation et des structures éprouvés, et jouissent généralement d'une large reconnaissance sociale— ce que quelques commentateurs appellent « capital social »— pour assumer un rôle efficace dans la gestion des ressources naturelles.<sup>7</sup> Le Tableau 2.1 présente une liste de parties prenantes identifiées à propos d'un Parc national en Inde : 18 parties prenantes principales, aux intérêts et préoccupations différentes ! L'identification et l'analyse de ces parties prenantes a été effectuée par le personnel de l'agence gouvernementale responsable de la gestion de parc. Le Tableau 2.1 fournit un exemple parlant de la complexité de ce travail.

| <b>Parties prenantes</b>   | <b>Leurs principaux intérêts/ préoccupations</b>  |
|--|---|
| Communauté Guijar (plus de 500 foyers, population totale supérieure à 10 000 personnes, aujourd'hui résidents semi-permanents)   | Maintenir leur élevage de bétail et le commerce du lait (les Guijar sont entièrement dépendants des ressources du parc)   |
| Travailleurs de Ban (18 villages au sud de Dhaukhand ; avant 1991, 6.707 foyers étaient autorisés à récolter l'herbe de Bhabbar) | Récolter dans le parc l'herbe de Bhabbar (revenu moyen : 700-800 Roupies/ mois)   |
| Autres habitants des alentours du parc (en tout 57 villages, y compris les travailleurs de Ban)                                  | Pouvoir collecter le bois de chauffe et le fourrage, utiliser le pâturage pour le bétail et les sources d'eau pour l'agriculture ; à la limite faire de l'extraction illégale de ressources pour la subsistance |
| Villages Taungya (au nombre de 4 ; 250 travailleurs Taungya)   | <i>Idem</i>   |
| Populations déplacées du barrage de Tehri (occupent 48,56 hectares, plus de dix maisons construites)                             | Maintenir leurs camps à l'intérieur du parc, le long du chemin de déplacement des éléphants   |
| Décharge de munitions de l'Armée   | Assurer les exigences de la défense   |
| Département de l'énergie de Hydle  | Maintenir le débit d'eau et un bon niveau dans le réservoir   |
| Département des transports routiers et des chemins de fer  | Fournir des systèmes de transport efficaces   |
| Administration régionale de Hardwar/ Dehradun/ Pauri Garhwal   | Avoir de l'espace pour la construction de quartiers généraux dans la périphérie du parc, promouvoir le développement socio-économique des personnes dépendantes des ressources du parc                          |
| Administration du Parc Rajaji (8 rangers, 15 rangers adjoints, 22 forestiers, 66 gardes forestiers et 49 gardiens de la faune)   | Conserver la faune de Rajaji  |
| Division sociale des forêts, Hardwar (zone tampon à l'est de Rajaji)   | Maximiser la productivité des forêts tampons et conserver la forêt  |
| Division des forêts de Shiwalik et Dehradun  | <i>Idem</i>   |

6 Borrini-Feyerabend, 1996.

7 Ostrom et Ahn, 2001.

|   |  |
|---|--|
| Commune de Hardwar  | Maintenir des réserves fiables de bois de chauffe et de plantes médicinales  |
| ONG   | Représenter et défendre les intérêts des personnes locales   |
| Institut indien de la faune ( <i>Wildlife Institute of India</i> )  | Préserver Rajaji comme laboratoire d'apprentissage pour les chercheurs, les universités et les fonctionnaires stagiaires |
| Zila Parishad et Panchayats   | Développer des institutions locales viables  |
| Département du tourisme   | Promouvoir le tourisme à Rajaji et ailleurs  |
| Département d'état des forêts et Ministère des forêts et de l'environnement   | Conserver la biodiversité dans l'Aire protégée   |
| Projet de gestion intégrée du bassin hydrographique de la Vallée de Doon ( <i>Doon Valley Integrated Watershed Management Project</i> ) | Restaurer l'écosystème de la Vallée de Doon  |

### Les peuples autochtones et les communautés locales

*Les peuples autochtones et les communautés locales sont les parties prenantes qui entretiennent la relation la plus forte, souvent d'origine historique, avec un territoire et ses ressources naturelles...*

Les peuples autochtones et les communautés locales— incluant les communautés mobiles (voir Encadré 2.2)— ont un rôle central et prépondérant à jouer dans la gestion des ressources naturelles. Typiquement, ils sont associés de longue date avec la nature et ont une profonde compréhension de celle-ci. Souvent, ils ont apporté des contributions significatives au maintien de plusieurs des écosystèmes les plus fragiles sur Terre, par leurs pratiques traditionnelles durables dans l'utilisation des ressources et un respect pour la nature enraciné dans leur culture.<sup>8</sup> Cet argument a récemment été mis en avant avec force,<sup>9</sup> en réaction à des années de négligence, théorique et pratique, des droits, des intérêts et des capacités des résidents locaux vis-à-vis des procédures de gestion « scientifique », des décisions prises par les agences et des schémas de développement nationaux. Néanmoins, les peuples autochtones et les communautés locales ne sont pas encore identifiés en tant qu'associés à part entière dans la plupart des initiatives de conservation ou de développement. Dans le meilleur des cas, seule leur *participation* à des activités identifiées par les experts extérieurs est recommandée et est devenue une question à aborder.

#### Encadré 2.2 Peuples autochtones et peuples autochtones mobiles (d'après OIT, 1989 ; et la Déclaration de Dana, 2002)

Selon la Convention OIT n 169 (1989), les peuples autochtones sont :

- des peuples tribaux dans des pays indépendants dont les conditions sociales, culturelles et économiques les distinguent d'autres composantes de la communauté nationale, et dont le statut est entièrement ou partiellement réglé par leurs propres coutumes ou traditions, ou par des lois ou des règlements spéciaux ;
- des peuples de pays indépendants considérés autochtones de par le fait qu'ils sont les descendants de populations ayant habité le pays ou une région géographique à laquelle le pays appartient, au temps de la conquête, de la colonisation ou de l'établissement des frontières actuelles de l'état, et qui, indépendamment de leur statut juridique, maintiennent tout ou partie de leurs propres institutions sociales, économiques, culturelles et politiques.

Selon la même convention, l'auto-identification comme « autochtone » ou « tribal » devrait être

8 Beltrán, 2000.

9 Voir, par exemple : Durning, 1989 ; Agarwal et Narain, 1989 ; West et Brechin, 1991 ; Western et Wright, 1994 ; Pye-Pye-Smith et Borrini-Feyerabend, 1994 ; Stevens, 1997 ; Ghimire et Pimbert, 1997 ; Kothari et autres, 1998 ; Pimbert et Pretty, 1998 ; Posey, 1999 ; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004 ; et, avec une attention spécifique pour les communautés autochtones nomades : Scoones, 1994 ; Niamir-Niamir-Fuller, 1999 ; Bavard et Colchester, 2002 ; et Farvar, 2003.



considérée en tant que critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels les dispositions de la Convention s'appliquent. Parmi les critères employés par les peuples autochtones pour s'identifier en tant que tels, il y a : leur propre continuité historique avec les sociétés précoloniales ; leur rapport étroit avec la terre et les ressources naturelles de leur propre territoire ; leur système sociopolitique particulier ; leur propre langue, culture, valeurs et croyances. En général, ils n'appartiennent pas aux secteurs dominants de la société nationale, se voient comme différents d'elle et préfèrent se relier à des réseaux internationaux de populations autochtones.

Le terme de peuples mobiles (c'est à dire, les éleveurs nomades, les chasseurs-cueilleurs, les « nomades de la mer », les agriculteurs itinérants et tout autre peuple ayant des modes d'utilisation des ressources et des terres changeant de façon dynamique et régulière) englobe un sous-ensemble de peuples autochtones dont les modes de vies dépendent de l'utilisation extensive des ressources naturelles en propriété commune, et dont la mobilité constitue à la fois une stratégie de gestion pour l'utilisation durable et la conservation ainsi qu'une caractéristique déterminante de leur identité culturelle.

Les peuples autochtones et les communautés locales sont des unités sociales entretenant une relation forte, souvent d'origine historique, avec un territoire donné et des ressources naturelles, et sont impliquées dans les différents aspects des modes de vies locaux. Cette définition pouvant s'appliquer à de nombreuses échelles (par exemple, une ville est-elle une communauté ? La somme de toutes les personnes habitant un bassin versant est-elle une communauté ?), on peut préciser la définition de « communauté locale » en tant que groupement dont les membres ont des rencontres et/ ou des influences directes dans la vie quotidienne les unes des autres. Dans cette définition, un village rural, un groupe tribal se déplaçant ensemble sur un chemin de transhumance, ou encore les habitants d'un quartier urbain, tous peuvent être considérés comme une « communauté », contrairement à l'ensemble des habitants d'un district ou d'une ville. Une communauté possède habituellement une certaine forme d'*organisation sociale*— souvent fondée sur le besoin de gérer une ressource ou un ensemble particulier de ressources— et ses membres partagent à différents niveaux des caractéristiques politiques, économiques, sociales et culturelles (en particulier le langage, des normes comportementales, des valeurs, des connaissances, des qualifications et des technologies) aussi bien que des aspects ethniques et même des caractéristiques de santé largement partagées. Il n'est cependant pas habituel pour les communautés d'être reconnues en tant qu'organes micro-politiques ayant leur propre capacité administrative.

D'importants processus de la vie de communauté renvoient à l'*intégration sociale* (coopération pour satisfaire des besoins communs) et à la *continuité culturelle*. Les mécanismes qui favorisent l'intégration dans les communautés incluent les formes de *réciprocité* (par exemple, les échanges de main d'œuvre, la mise en commun de ressources, les naissances, les mariages et les décès, et les échanges économiques locaux) et les formes de *redistribution* de richesse (par exemple, le partage de ressources ou d'excédents économiques entre les individus ou les foyers de la communauté). Les mécanismes qui entretiennent la continuité culturelle sont l'*acculturation* des enfants dans la société et une diversité d'*organisations locales* avec des tâches, des responsabilités et des règles de fonctionnement spécifiques. Beaucoup de communautés locales constituent ainsi des unités culturelles importantes, et la conscience que leurs membres ont d'eux-mêmes, leur fierté, leur sens de l'identité commune et leur solidarité représentent souvent la dernière défense contre le changement socioculturel massif et l'incorporation de modèles et de forces socio-économiques extérieures.

Dans le sens précédemment décrit, une communauté locale peut être considérée comme partie prenante homogène et cohérente par rapport à une variété

*[Les peuples autochtones et les] communautés locales constituent des unités culturelles importantes... la conscience que leurs membres ont d'eux-mêmes, leur fierté, leur sens de l'identité commune et leur solidarité représentent souvent la dernière défense contre le changement socioculturel massif et l'incorporation de modèles et de forces socio-économiques extérieures.*



de décisions prises sur le territoire et les ressources naturelles. Ceci étant, pour d'autres décisions, les communautés pourront inclure diverses opinions, et désirer les voir toutes exposées. En fait, les communautés sont des unités ni parfaitement homogènes, ni statiques. Au contraire, elles sont continuellement aux prises avec le *changement culturel* et le *conflit social* (par exemple, conflit entre les besoins et les désirs de certaines personnes appartenant à différentes familles ou sous-groupes ethniques). Ainsi, les communautés doivent tout le temps chercher un équilibre entre les forces opposées de l'intégration et du conflit, de la continuité et du changement. Leur capacité de venir à bout de phénomènes socioculturels très variés comme leur capacité d'assurer leur subsistance dans un environnement donné nous fournit une mesure de leur capacité d'adaptation et de leur résilience sociale.

*...on peut parler de cogestion lorsqu'une communauté s'associe avec des acteurs externes dans des projets de gestion, mais également dans les cas où des initiatives sont entièrement développées et conduites à l'échelle de la communauté, si des intérêts et préoccupations différents y sont identifiés et représentés dans un partenariat de gestion.*

Aucune communauté ne peut être considérée comme homogène dans ses intérêts et ses préoccupations, relativement à la gestion de l'environnement local et des ressources. Au contraire, la plupart d'entre elles, y compris les communautés rurales traditionnelles, sont fortement différenciées intérieurement. Parmi les facteurs à la source des différents intérêts et préoccupations dans la gestion environnementale au sein d'une même communauté, on trouve des caractéristiques basiques telles que le clan et le groupe ethnique d'appartenance, le sexe, l'âge, la caste, la classe sociale, le statut économique, l'éducation, les qualifications et la profession. Le droit de propriété associé à la terre ou à d'autres ressources est un facteur discriminatoire, mais d'autres facteurs sont également importants. Ceux-ci incluent le domicile, l'existence d'épargne dans la famille élargie, l'affiliation à un parti ou à un groupe religieux particulier, l'accès aux moyens et aux sources d'information externes (par exemple, technique ou bureaucratique), la position sociale, les aptitudes physiques, la division des tâches à l'intérieur du ménage, le surplus ou la pénurie de main d'œuvre dans le ménage, la présence de personnes salariées dans le ménage, etc.

L'une des innovations importantes de l'approche de cogestion est qu'elle met en lumière différents intérêts et préoccupations non seulement entre les communautés et d'autres acteurs de la société, mais aussi au sein même des communautés locales. Dans ce sens, on peut parler de cogestion lorsqu'une communauté s'associe avec des acteurs externes dans des projets de gestion, mais également dans les cas où des initiatives sont entièrement développées et conduites à l'échelle de la communauté, si des intérêts et préoccupations différents y sont identifiés et représentés dans un partenariat de gestion.

Le Tableau 2.2 fournit une typologie des parties prenantes existant au sein d'une communauté locale face à la gestion d'un Parc régional en Ligurie (Italie). Les intérêts et les préoccupations exprimés, bien qu'ils soient simplement rapportés de façon schématique, illustrent l'éventail des intérêts et des préoccupations qui peuvent exister au sein d'une communauté locale, petite et relativement homogène. A noter que l'information présentée dans les tableaux 2.1 et 2.2 est disponible parce qu'un étudiant préparant sa thèse sur la gouvernance du Parc régional a pris l'initiative d'organiser une réunion pour en discuter. (Il est important de bien conserver ceci à l'esprit : les « groupes d'intérêts » parviennent souvent à

s'organiser sur la base d'une impulsion externe mais peuvent rester cachés si cette impulsion n'existe pas...). Les individus participant à la réunion se présentent comme membres d'une catégorie donnée (liée, la plupart du temps, au droit de propriété sur les ressources et à la profession) et parlèrent au nom de leurs catégories. L'éventail des intérêts et des préoccupations de la communauté aurait été probablement différent si quelqu'un d'autre avait organisé la réunion et/ ou si des groupes sociaux différents (par exemple les anciens du village ou l'association des femmes) avaient participé et exprimé leurs intérêts et leurs préoccupations.

| Individus, groupes et organisations à l'intérieur de la « communauté locale » | Intérêts/ préoccupations clés  |
|---|--|
| Autorités locales   | Eviter les conflits juridiques ou « de compétences administratives » |
| Comité du Parc régional d'Aveto   | Respect de la loi  |
| Fermiers  | Agriculture, élevage et récoltes forestières                         |
| Coopératives  | Revenus équitables pour les membres                                  |
| Chasseurs   | Bons terrains de pêche et de chasse disponibles                      |
| Propriétaires terriens  | Maintien des droits de propriété                                     |
| Détenteurs de propriétés communes ( <i>beni frazionali</i> )                  | Maintien des droits de propriété, récoltes et pâtures incluses       |
| Propriétaires de restaurants, d'hôtels et de commerces                        | Améliorer le commerce et le tourisme                                 |
| Pro Loco (association locale de promotion du tourisme)                        | Améliorer le flux et les revenus touristiques                        |
| Elèves du primaire et du secondaire   | Divertissement, et implication future (emplois ?)                    |

Parmi les nombreuses catégories d'intérêts potentiels d'une communauté locale, deux apparaissent presque invariablement pertinentes : les groupes d'âge et les groupes de genre. De fait, ces deux groupes méritent une attention particulière. Les personnes les plus jeunes représentent le futur et, au moins à cet égard, sont censées avoir le plus grand intérêt à voir leur environnement entretenu pour rester viable et productif. Il y a, en effet, de nombreux exemples de participation efficace des adolescents et des enfants dans la gestion de ressources naturelles.<sup>10</sup> Mais l'on ne peut pas s'attendre à ce que tous les jeunes soient sensibles aux valeurs environnementales ou être de bons gestionnaires des ressources naturelles. Ceci est en grande partie dû aux systèmes scolaires modernes qui, suivant le legs colonial, ont souvent réussi, plus qu'aucune autre chose, à aliéner les jeunes de leurs traditions et de leur culture héréditaire. En effet, les « enjeux pour les générations futures » sont souvent représentés avec le plus de force par les anciens d'une communauté. Au Yémen, les systèmes traditionnels de gestion de la terre et de l'eau, qui ont assuré la prospérité du pays durant des millénaires, sombrent aujourd'hui avec rapidité dans le chaos. La plupart des hommes, jeunes et adultes, quittent les villages ruraux à la recherche de travaux faciles et lucratifs dans les villes. Ceux à qui est laissée la tâche d'entretenir la terre et de préserver les anciens systèmes de gestion, lorsqu'ils parviennent à le faire, sont uniquement des personnes âgées et des femmes. C'est le cas dans beaucoup de prétendues sociétés en développement.

*Les intérêts [et le rôle des femmes et des hommes] dans la gestion des ressources naturelles sont généralement différents ; il peut ainsi être injuste et imprudent d'accepter la voix d'un seul genre en tant que représentant de la communauté entière...*

<sup>10</sup> Hart, 1997.

A l'exception éventuelle des aménagements provisoires des modes de travail ou de vie (par exemple, les camps de travail ou les villages abandonnés par des travailleurs migrants), les sociétés humaines sont toujours constituées d'hommes et de femmes, dont les intérêts et les rôles dans la gestion des ressources naturelles sont généralement différents. Par exemple, une étude des différentes utilisations des produits forestiers a été menée dans un village proche du Parc national du Mont Elgon, en Ouganda.<sup>11</sup> On a constaté que les femmes étaient la plupart du temps intéressées par les tâches de collecte du bois, la cueillette des légumes, des champignons, des plantes médicinales et des pousses de bambou sur le territoire du parc, tandis que les hommes étaient plus directement concernés par les autorisations de pâturage et par la collecte de ressources dont l'extraction est moins fréquente, tels que les matériaux de construction ou d'entretien des maisons. En outre, les hommes souhaitaient recueillir des pousses de bambou pour les vendre, plutôt que pour la consommation du ménage, comme demandé par les femmes.

Pour les communautés vivant dans les environs du Mont Elgon, les décisions qui sont agréables ou acceptables pour les hommes peuvent être contraignantes ou inacceptables pour les femmes, et inversement. Un programme pour protéger la faune peut apporter des revenus aux hommes (avec par exemple des emplois de gardiens de parcs), mais une faune plus abondante peut être un souci pour les femmes, en raison des dommages qui seront causés aux récoltes ou du danger accru dans les tâches quotidiennes. La protection des forêts peut favoriser les paysans travaillant à des fins commerciales, qui disposent d'eau pour irriguer leurs champs, mais défavorise les femmes et les enfants qui doivent aller beaucoup plus loin pour trouver le fourrage, les poteaux ou le bois de chauffe. Si seuls des hommes ou seules des femmes sont autorisés à négocier des accords de gestion de ressources pour la communauté toute entière, l'autre groupe peut juger ses intérêts mal représentés, ou même tout à fait négligés. Ainsi, il peut être injuste et imprudent d'accepter la voix d'un seul genre comme représentant de la communauté entière : hommes et femmes doivent tous deux participer à la gestion.

*Des combinaisons de caractéristiques sociales (par exemple, genre et caste, genre et classe socio-économique) sont les déterminants principaux des intérêts et des préoccupations dans la gestion des ressources...*

Madhu Sarin, l'une des avocates les plus efficaces de la prise en compte du genre dans l'analyse des parties prenantes<sup>12</sup> ajoute une autre dimension à ce point, et met en garde contre des généralisations et des stéréotypes relatifs à cette question d'appartenance. Elle met l'accent sur *des combinaisons de caractéristiques sociales* (par exemple, genre et caste, genre et classe socio-économique) en tant que déterminants principaux des intérêts et des préoccupations dans la gestion des ressources, et elle recommande de rester ouvert aux surprises :

*« ... les rôles et les responsabilités [des] femmes et des hommes vis-à-vis des forêts dans la ceinture Shiwalik de Haryana... varient radicalement au sein des villages et entre les villages, en termes de caractéristiques professionnelles, de castes, d'économie et de culture... Les femmes Jat ne vont pas en forêt du tout, tandis que quelques femmes du village de Gujjar collectent le fourrage en forêt. Il n'en est pas ainsi dans la majorité des villages. [Dans le Banjaras] les hommes coupent l'herbe de la forêt, [mais] le tressage des cordes est réalisé par les femmes. A Bar Godam, seuls les hommes collectent le bambou dans la forêt tandis que dans un autre village (Banjhida, Kalka), [...] cette collecte est faite par les femmes. Les femmes Lavana des principaux villages de Nada rassemblent de lourds chargements d'herbe et de feuilles, pour constituer du fourrage, plusieurs*

11 Scott, 1994.

12 Sarin, 1996 ; Sarin et SARTHI, 1996.

*mois durant... [mais] cette image stéréotypée des femmes rurales transportant de lourds chargements de bois est extrêmement rare dans la ceinture Shivalik de Haryana. Presqu'aucune femme, dans les différentes communautés se trouvant dans cette zone, n'est responsable de la collecte domestique du bois. De temps en temps elles ramassent des brindilles tombées et des branches en même temps qu'elles s'occupent du fourrage, mais la collecte du bois de chauffage dans cette ceinture est essentiellement une tâche masculine, qu'ils s'agissent d'enfants, d'adultes ou d'anciens. »*



## 2.2 Les « droits » à gérer les ressources naturelles

Nous avons vu que les intérêts et les préoccupations des différentes parties prenantes dans la gestion des ressources naturelles peuvent avoir de très diverses origines. Certains peuvent vivre en étroite proximité géographique avec leurs ressources, ou leurs ancêtres avoir été associés à elles depuis des temps immémoriaux. D'autres peuvent posséder les ressources, de façon légale ou par coutume, ou peuvent avoir acquis quelques droits d'usage sur elles. Quelques organisations ont pu recevoir un mandat de gestion par le gouvernement. Quelques foyers peuvent dépendre entièrement des ressources naturelles pour leurs subsistances ou leurs revenus. Et quelques individus ou groupes peuvent simplement posséder une connaissance et des qualifications uniques sur l'environnement local. Ces intérêts et ces préoccupations variés peuvent tout à fait coexister dans un même territoire ou ensemble de ressources, et peuvent pousser différentes parties prenantes à préférer des options de gestion différentes, voire opposées. Quelles opinions doivent compter le plus ? Qui doit décider ?

Ces questions sont fondamentales dans les processus de gouvernance partagée et aucune réponse unique n'est appropriée ni même possible. Cependant, il est toujours recommandé de comprendre le « terrain de jeu » aussi finement que possible. Ceci implique une analyse des parties prenantes concernées (organisées et non-organisées), leurs rapports mutuels, le contexte dans lequel elles vivent, leurs demandes en terme de gestion et les justifications— fondements, motivations, racines historiques— qu'elles mettent en avant. Qui sont les parties prenantes désireuses de participer aux décisions de gestion et organisées pour cela ? Quelles sont leurs revendications ? Comment justifient-elles ces revendications ? Leurs différentes justifications peuvent-elles être comparées et pesées les unes par rapport aux autres ?

Dans l'analyse mentionnée ci-dessus— parfois désignée sous le nom d'« analyse des parties prenantes » dans la littérature courante— nous pouvons tirer bénéfice du concept de « droit ». Un « droit » à gérer un territoire ou un ensemble de ressources naturelles est ici compris comme une demande socialement reconnue (légitime) de participer à une ou à plusieurs des activités de gestion en cause. Les « droits » ne renvoient habituellement pas à des pouvoirs exclusifs ou

*... un « droit »... est une construction sociale dynamique qui trouve sa portée seulement dans le contexte social qui l'a généré.*





extrêmes (tout ou rien). Ils couvrent plutôt certaines activités spécifiques, telles qu'utiliser toutes ou quelques-unes de ces ressources, en tirer des bénéfices indirects, prendre des responsabilités sur des tâches connexes ou débattre et négocier des décisions de gestion. Par exemple, le « droit » d'une partie prenante à gérer un territoire donné peut n'être rien de plus que la revendication largement reconnue d'être présent à la table de négociation et de débattre avec d'autres dans la prise de décisions à propos de ce territoire. Un « droit » à gérer le bois de chauffage et le fourrage

issus de la forêt locale peut être reconnu comme le droit d'un foyer de recueillir assez de bois sec et de végétaux pour chauffer sa maison, cuisiner et alimenter ses animaux. Recueillir plus que cela, par exemple recueillir du bois de chauffage pour le marché, serait vu comme outrepasser les limites, et devrait être négocié à part.

Selon la définition d'usage appliquée dans ce volume, un « droit » n'a pas besoin d'être légalement codifié. Il s'agit plus d'un énoncé de faits (« ce qui est ») que de normes (« ce qui devrait être »). Il peut en effet être compris comme le résultat final d'une combinaison de causes déterminantes comprenant d'une part les valeurs normatives admises (voir la Liste récapitulative 2.2) et d'autre part des différentiels de pouvoir (voir la Liste récapitulative 2.3). En tant que telle, il s'agit d'une construction sociale dynamique qui trouve seulement sa signification dans le contexte social qui l'a générée.

Différentes parties prenantes ne possèdent pas toutes les mêmes « droits » à gérer les ressources naturelles. Au contraire, certaines ont la possibilité de prendre la plupart des décisions, tandis que d'autres ne peuvent en prendre aucune. En général, des facteurs visibles se combinent à des facteurs cachés pour produire une certaine distribution des coûts et bénéfices d'une gestion. Dans certains cas, une discussion ouverte peut avoir lieu sur ces sujets et un ajustement des positions et des influences respectives peut être convenu. Dans d'autres, des parties prenantes faiblement reconnues luttent pendant des années pour augmenter leur propre pouvoir de contrôle sur les ressources naturelles. Dans d'autres cas encore, rien que de tenter de mettre en avant quelques intérêts et préoccupations peut constituer une activité dangereuse. Une remise en ordre des « droits » des différentes parties prenantes peut même être favorisée et soutenue en dehors du contexte (par exemple, par quelques initiatives de conservation et de développement), mais c'est dans le contexte local qu'un nouvel équilibre des « droits » doit être réalisé et sanctionné.

### Encadré 2.3 Les « droits » dans la gestion des ressources naturelles

Un « droit » à gérer un territoire ou un ensemble de ressources naturelles est **une revendication socialement reconnue** de participer à une ou plusieurs activités de gestion, telles que planifier, conseiller, prendre des décisions, mettre en application des plans, s'approprier des bénéfices (y compris utiliser des ressources), assumer des responsabilités, surveiller et évaluer des résultats, etc.

Ce « droit » est principalement un **droit de faire**, formel ou informel, une construction sociale dynamique qui ne trouve son vrai sens que dans le contexte social qui l'a créé. Il est parfois codifié par le système légal, mais pour la gestion des ressources naturelles cela est rarement le cas. Il reflète des faits (« ce qui est ») plutôt que de normes (« ce qui devrait être »). Il résulte habituellement d'une combinaison de déterminants sociaux qui incluent à la fois des valeurs normatives acceptées et des différentiels de pouvoir. Il s'agit aussi d'un phénomène social en évolution, plus apparenté à un processus qu'à une situation figée.

Le concept de « droit » doit beaucoup au travail séminal d'Amartya Sen, pour qui « *le mot «droit» ne se rapporte pas au droit des personnes dans un sens normatif— ce que les personnes devraient avoir— mais à la gamme des possibilités que les personnes peuvent avoir.* » Ainsi, les « droits » sont « *l'ensemble des paquets de biens alternatifs qu'une personne peut contrôler dans la société en utilisant la totalité des titres et des opportunités qu'elle peut avoir [...] à partir de processus tels que la production, son propre travail, le commerce, l'héritage ou le transfert.* »<sup>13</sup> Dans les mots de Leach *et al* (1997) : « *Une approche élargie voit les «droits» comme le résultat de négociations entre les parties prenantes, impliquant des rapports de pouvoir et des débats sur le sens des choses plutôt que le simple résultat de règles morales fixes encodées dans la loi.* »

Leach *et al.* (1997) proposent une analyse plus approfondie du concept : « *Les «droits» environnementaux sont les ensembles alternatifs d'utilités dérivés des biens et des services environnementaux sur lesquels les parties prenantes ont un contrôle légitime et efficace et qui sont les instruments de la réalisation du bien-être.* » De tels « droits » « *... augmentent les capacités des personnes, c'est à dire ce que les personnes peuvent faire ou être... Par exemple, le contrôle sur des ressources énergétiques dérivé des «droits» sur les arbres procure de la chaleur ou la capacité de cuisiner, et ainsi contribue au bien-être.* » Encore : « *les «droits» sont ce que les parties prenantes obtiennent réellement dans la pratique... Par «droit légitime» nous nous référons non seulement au contrôle sanctionné par un système statutaire mais également au contrôle sanctionné par des lois coutumières d'accès, d'usage, de contrôle ou de toute autre norme sociale.* »

Dans les termes de Graay Fortman (1997) : « *Un «droit» est la possibilité d'avoir des revendications légitimes, c'est à dire, des revendications basées sur des titres reconnus. C'est une fonction de la loi et du pouvoir. Le pouvoir signifie opportunité, contrôle réel. La loi rend légitime et protège en cas de conflit... Les gens continuent à essayer d'améliorer leurs positions de «droits». Par conséquent, plus qu'un état de fait donné, un «droit» est [...] un processus dans la société.* »

Les « droits » étant des constructions sociales, nous pouvons essayer de comprendre leurs racines et leurs justifications. Pour commencer, il existe un grand nombre de fondements aux « droits » reconnus comme valides et légitimes sur la base de valeurs normatives dans différentes sociétés (voir Liste récapitulative 2.2). Pour n'importe quelle société donnée, cette validité et cette légitimité peuvent être reconnues de façon plus ou moins explicite. Par exemple, elles pourraient se référer à un corps de loi écrite, mais également à la loi coutumière ou aux principes de base de la vie sociale. Ces derniers peuvent inclure le droit à la vie et les autres droits humains fondamentaux de la Charte des Nations Unies, mais également la solidarité sociale, la démocratie, l'équité, la conservation de l'environnement ou l'obéissance à un credo culturel ou religieux. Quelques principes spécifiques peuvent recevoir le soutien de la grande majorité d'une société, et devenir ainsi une sorte de norme sociale. Ces principes peuvent inclure « l'ordre et le respect de la loi », le pragmatisme, l'adhésion aux « principes scientifiques », au libéralisme, au respect du libre marché et de la propriété privée. Ils peuvent inclure encore des règles de jeu justes, l'action affirmative, le patriotisme, l'efficacité et l'efficience dans la gestion, etc.

13 Citations de A. Sen (1984) tirées de Leach *et al.*, 1997.

Liste récapitulative 2.2 **Les racines des « droits » : exemples de fondements des revendications d'un « droit » à gérer des ressources naturelles** (d'après Borrini-Feyerabend, 1996)

- titres légalement reconnus sur la terre ou les ressources (par exemple, propriété, usufruit)
- droits coutumiers sur la terre ou les ressources (par exemple, droits d'usage, propriété commune, domaines ancestraux des peuples autochtones)
- mandat spécifique de l'état (par exemple, obligation statutaire d'une agence ou d'un organisme gouvernemental)
- proximité avec les ressources (par exemple, les résidents des communautés locales)
- dépendance directe pour la subsistance et la survie (par exemple, nourriture, médicaments, communication)
- dépendance directe pour des ressources économiques de base
- relations historiques, culturelles et spirituelles avec les ressources naturelles en jeu (par exemple, dans le cas de peuples autochtones)
- continuité du rapport (par exemple, les communautés locales et celles utilisatrices des ressources depuis longtemps, vis-à-vis des récents immigrants, des touristes, des chasseurs venus d'autres territoires)
- équité sociale dans l'accès aux ressources et dans la distribution des bénéfices à partir de leur utilisation
- nombre de personnes partageant les mêmes préoccupations et intérêts
- savoir et compétences uniques pour la gestion des ressources en jeu
- pertes et dommages encourus dans le processus de gestion
- degré d'engagement, d'effort ou quantité de ressources investies dans la gestion des ressources naturelles
- impact présent ou potentiel des activités d'une partie prenante sur les ressources naturelles
- reconnaissance générale de la valeur d'une position/ perspective particulière (par exemple, « validation scientifique », « adaptation au système de connaissances locales », objectif d'« utilisation durable », conformité au principe de précaution, etc.)
- compatibilité avec les politiques et le corps des lois du pays (par exemple, une loi pour la liberté de l'information, les droits des peuples autochtones reconnus par les Nations Unies, etc.)
- compatibilité avec des conventions et des accords internationaux (p. ex., la Convention sur la diversité biologique, la Convention de Ramsar, la Convention des Nations Unies pour la lutte contre la désertification).

Différents fondements et arguments, diversement reconnus et respectés par différentes cultures, peuvent donc être avancés et utilisés par les parties prenantes pour justifier leurs revendications à participer à la gestion des ressources naturelles. Par exemple, un peuple autochtone peut revendiquer un rôle dans la gestion d'un territoire au sein d'une zone protégée contrôlée par l'état sur la base de ses droits coutumiers. Une entreprise privée locale peut revendiquer le droit d'utiliser certaines ressources car, ce faisant, elle fournit des emplois à des personnes locales. Une agence gouvernementale peut imposer une certaine règle d'accès à un territoire pour la sécurité nationale. Mais ce n'est pas là toute l'histoire.

Dans de nombreuses sociétés, l'apparition des « droits » environnementaux spécifiques n'a presque rien à voir avec un consensus social explicite sur des revendications et des valeurs, mais concerne plutôt l'exercice d'un pouvoir (pouvoir qui peut être physique coercitif, de position, économique, de groupe ou de foyer, etc. : voir la Liste récapitulative 2.3). Comme énoncé par certains : « L'histoire des systèmes de

gestion environnementale prouve que ceux-ci sont plus un reflet de la pensée socio-économique dominante que du niveau de connaissance que l'on a des écosystèmes. »<sup>14</sup> Les parties prenantes qui peuvent exercer différents types de pouvoir, le font pour surmonter, détourner ou s'imposer face à des revendications plus légitimes. Parfois, cependant, une forme de pouvoir ou une autre est également utilisée pour soutenir une revendication socialement légitime. Par exemple, un pouvoir coercitif peut être nécessaire pour empêcher certaines personnes de chasser la faune, bien que l'interdiction de chasser puisse être entièrement inscrite dans la législation environnementale du pays. Ou un pouvoir charismatique personnel peut être nécessaire pour mettre en avant les revendications d'une minorité ethnique exigeant une distribution plus équitable des droits sur l'eau au sein d'une communauté.

Liste récapitulative 2.3 **Formes de pouvoir qui déterminent et affectent les « droits » environnementaux**  
(d'après Lewis, 1997)

- pouvoir de la position (avoir l'autorité, être en mesure de prendre ou d'influencer des décisions)
- pouvoir de la connaissance (avoir des informations indisponibles à d'autres)
- pouvoir personnel (être personnellement puissant, persuasif)
- pouvoir de foyer (être issu d'une famille ayant des relations)
- pouvoir de groupe (être un membre d'un groupe ethnique, religieux ou autre ayant une position sociale dominante ou, par exemple, être un mâle dans une société dominée par les mâles)
- pouvoir économique (être à la tête de ressources financières et économiques en quantité extrêmement importante, comparée aux ressources des autres)
- pouvoir politique (avoir à ses côtés un puissant collègue électoral ou un accès au leadership politique)
- pouvoir légal (avoir un conseil juridique expert fort, ou un accès privilégié aux tribunaux)
- pouvoir physique coercitif (avoir l'appui de la police, des militaires ou des armes)

Un autre genre important de pouvoir— le pouvoir associé à une non-obéissance passive, à un sabotage subtil, à la dérobade et à la duperie— a été l'échappatoire pour beaucoup de personnes privées de leurs droits civiques au travers de l'histoire.<sup>15</sup> Parfois, ceci leur a permis de survivre et de retirer plus de bénéfices environnementaux que le système de pouvoir ne le leur aurait autorisé (l'incidence environnementale de ce type de comportement doit toujours être étudiée).

Savoir s'il est judicieux aujourd'hui pour de nombreuses personnes défavorisées de continuer sur la voie de la « non-obéissance passive » ou d'essayer de « revendiquer leurs propres droits » dans une lutte transparente et ouverte est encore sujet à débats. Dans certaines sociétés caractérisées par de larges disparités de pouvoir, le développement récent des systèmes démocratiques et de l'état de droit a permis à un certain nombre de mouvements sociaux, syndicats, consommateurs et groupes minoritaires d'adopter une stratégie transparente et directe de confrontation, parfois même de façon explicitement légale. Par exemple, une lutte récente en Inde où le système légal a toujours favorisé les gens instruits de la haute société, a débouché sur la reconnaissance, par la Cour Suprême, du droit d'un « sage », de témoigner oralement au sujet de lois coutumières. D'autres sociétés, cependant, ne peuvent pas encore offrir les conditions qui rendraient la discussion transparente et directe plus sûre et plus commode que la recherche clandestine d'avantages privés. En fait, même par rapport à l'exemple ci-dessus, l'expérience de beaucoup d'activistes indiens

*[Certaines] sociétés ne peuvent pas encore offrir les conditions qui rendraient la discussion transparente et directe plus sûre et plus commode que la recherche clandestine d'avantages privés.*

14 Weber et Bailly, 1993. Sur ce sujet, voir aussi l'article très éclairant de Ramírez (2001).

15 Scott, 1985.

de la communauté travaillant sur les questions de droits fonciers montre que ceux-ci sont constamment exposés au danger physique et à la répression.<sup>16</sup> Il ne s'agit en rien d'un cas isolé, puisque les activistes qui essaient d'améliorer les conditions de GRN de leurs communautés sont communément la cible de violentes répressions<sup>17</sup> et sont très fréquemment assassinés.<sup>18</sup> Ceci représente l'un des obstacles les plus sérieux à la promotion et à la multiplication des partenariats pour la gestion des ressources naturelles.<sup>19</sup>



## 2.3 L'équité dans la gestion des ressources naturelles

Dans le contexte d'une multiplicité de parties prenantes aux intérêts et préoccupations antagonistes ou ayant des « droits » sur un ensemble de ressources qui rentrent en concurrence, existe-t-il un moyen (ou y a-t-il plusieurs moyens) de parvenir à des accords de gestion *équitables*? Une première considération relativement évidente met en lumière la distinction essentielle entre l'équité et l'égalité. Il est certain que toutes les parties prenantes ne méritent pas les mêmes « droits » à gérer les ressources naturelles. Nous sommes loin de la simple règle démocratique « une personne, une voix », les intérêts et les préoccupations des différentes parties prenantes vis-à-vis d'une même ressource pouvant être singulièrement différents, autant en termes de quantité que de qualité. Mais qui mérite une position privilégiée? Qui devrait être considéré en tant que « partie prenante primaire », et ainsi décideur légitime, plutôt qu'associé, conseiller, ou simple personne à tenir au courant des décisions des autres?

### *...distinguer entre acteurs locaux et non-locaux...*

Pour certains auteurs, certains fondements des « droits » environnementaux semblent beaucoup plus importants que d'autres. Marshall Murphree, par exemple, souligne l'existence d'une caractéristique distinctive majeure et particulièrement importante entre les parties prenantes revendiquant des « droits » à gérer les ressources naturelles, à savoir la distinction entre les acteurs locaux et non-locaux :<sup>20</sup>

*« Le danger est que cette perspective [l'analyse des parties prenantes] peut facilement transformer les intérêts en une sorte de propriété collective aux mains d'un cercle étendu et amorphe de parties prenantes. Les parties prenantes qui ont le plus investi dans l'expertise professionnelle et le capital monétaire forment le conseil de direction. Mais cette procédure comptable n'est pas juste. Les investissements réalisés par les communautés dans leur environnement— leur terre, leurs ressources, leur travail, leurs connaissances de l'environnement local, leur présence en tant que gestionnaire, et leur intérêt à maintenir les ressources naturelles dans le long terme— sont bien plus importants que tout ce que ces acteurs extérieurs réunis apportent. Les intérêts, la responsabilité et l'autorité de la communauté doivent être primordiaux. »*

En conséquence, Murphree organise les acteurs institutionnels (parties prenantes) en trois catégories (Tableau 2.3), selon leur gamme d'action et d'affiliation

16 Prabhu Pradip, communication personnelle, 2002.

17 Un exemple parmi beaucoup d'autres est donné par Varela, 2003.

18 Ici encore, un exemple parmi beaucoup d'autres peut être trouvé dans Henderson, 2000.

19 Borrini-Feyerabend, 1997.

20 Murphree, 1994.



institutionnelle, distinguant clairement les acteurs institutionnels locaux et non-locaux (gouvernementaux et non gouvernementaux) et soulignant que les premiers doivent avoir une position prééminente dans les décisions de gestion.

|  |   |
|--|---|
| <b>Les acteurs institutionnels de la communauté</b>    | « Sensibles aux dynamiques relationnelles locales, responsables envers les intérêts collectifs de la communauté, et capables d'exposer efficacement des vues et des positions à des acteurs institutionnels externes. »   |
| <b>Les acteurs institutionnels gouvernementaux</b>     | « Les acteurs institutionnels gouvernementaux tirent la majeure partie de leur pouvoir de leur statut de gardien ; ils ont une autorité appuyée par la force et déterminent ce que les communautés peuvent faire et ne pas faire. Ils tirent également leur force de leur capacité à contrôler le flux fiscal et diverses autres ressources du centre vers la périphérie. Ils retournent rarement aux communautés une compensation pour ce qui leur a été soustrait. Enfin, les agences d'état agissent comme des filtres pour les projets d'aide et les subventions des donateurs. » |
| <b>Les acteurs institutionnels non-gouvernementaux</b> | « ... se concentrent sur des questions ou des problèmes spécifiques. Les ONG se constituent en réponse à des besoins perçus et leur raison d'être disparaît lorsque le besoin (ou sa perception) change. Elles peuvent mobiliser des ressources financières et personnelles de façon relativement rapide et efficace. Elles disposent d'argent, de personnel, et d'une capacité de réponse rapide à des programmes et à des projets, lorsque les gouvernements nationaux revendiquent souveraineté et autorité. »   |

La distinction entre acteurs locaux et non-locaux n'est pas la seule possible. Elinor Ostrom propose un autre critère de délimitation entre ceux qui « s'approprient » les ressources et ceux qui les « fournissent ». Ceux qui s'approprient sont simplement ceux qui moissonnent ou exploitent des unités de ressources. Les fournisseurs sont pour leur part engagés dans un processus de création, d'entretien ou de reconstitution d'une ressource. Les pêcheurs font habituellement partie de la première catégorie mais rejoignent les fournisseurs dès lors qu'ils modifient la structure des fonds marins afin d'améliorer l'habitat pour la reproduction des ressources. Ceux qui irriguent deviennent des fournisseurs lorsqu'ils construisent ou entretiennent un canal. Beaucoup de systèmes autogouvernés de ressources en propriété commune *élaborent* leurs propres règles, au terme de discussions, de marchandages et de négociations étendues sur ce que ces règles devraient être. Ils sont donc des fournisseurs car seulement ces règles assurent la viabilité des ressources sur le long terme.<sup>21</sup> Bien évidemment, les fournisseurs possèdent des arguments plus forts pour réclamer des droits sur les ressources que ceux qui ne font que se les approprier.<sup>22</sup>

*...distinguer entre ceux qui s'approprient les ressources et ceux qui les fournissent.*

Une distinction similaire mais pas tout à fait identique est faite par Gorman (1995), qui différencie les utilisateurs primaires et les utilisateurs secondaires des ressources côtières à Tanga (Tanzanie). Dans le Tableau 2.4, les utilisateurs primaires sont définis comme ceux dont les moyens de subsistance dépendent directement de ces ressources (que ce soit de par une utilisation *in situ* ou de par la récolte). Les utilisateurs secondaires sont ceux dont l'utilisation d'une ressource particulière vient après l'utilisation *in situ* ou la récolte directe. Le premier a des « droits » plus forts que le dernier à la gestion des ressources.

*...distinguer entre les utilisateurs primaires et les utilisateurs secondaires des ressources naturelles...*

21 Elinor Ostrom, communication personnelle, 1998. Voir aussi Ostrom et Walker, 1997.

22 Pour un ensemble de ressources naturelles donné, les producteurs et ceux qui s'approprient peuvent se mélanger, coïncider ou rester nettement distincts.

| Tableau 2.4 Utilisateurs des ressources côtières à Tanga (Tanzanie)<br>(d'après Gorman, 1995) |   |  |
|---|---|--|
| Ressource   | Utilisateurs primaires  | Utilisateurs secondaires   |
| Ecosystème océanique/ eau de mer  | Cultivateurs d'algues, producteurs de sel par évaporation (eau bouillie ou évaporation solaire), personnes travaillant dans le transport maritime   | Exportateurs et utilisateurs de transports maritimes ; opérateurs touristiques   |
| Récifs coralliens   | Collecteurs/ brûleurs de chaux, professionnels de la construction, opérateurs touristiques, collectionneurs de trophées   | Constructeurs (ciment, calcaire)   |
| Pêches  | Pêcheurs— à la ligne, aux nasses (pièges), aux filets (seine et drèges), dynamite, divers, pêcheurs possédant un bateau, pêcheurs en visite, chalutiers<br>Pêchuses— pêche à la seine, pêche des mollusques et des poulpes<br>Opérateurs touristiques (pêche de loisir) | Professionnels du commerce des poissons, professionnels de la transformation des poissons (poisson frit, séché, fumé), négociants pour le marché intérieur et pour l'exportation<br><br>Opérateurs touristiques (pêche et loisirs) |
| Plages  | Pêcheurs, mareyeuses, foyers (besoins d'assainissement), opérateurs touristiques  | Marchands, industrie de la transformation  |
| Mangroves   | Coupeurs de bois, pêcheurs, producteurs de sel par évaporation (eau bouillie ou évaporation solaire), constructeurs de maisons, guérisseurs traditionnels, foyers impliqués dans la pêche notamment du crabe, mariculture   | Négociants en bois de mangroves, propriétaires et employés des scieries  |
| Marais salants  | Producteurs de sel par évaporation solaire, puits d'eau salée   | Négociants en sel  |
| Fleuves et rivières   | Foyers, plantations de sisal, plantations de noix de coco, transport, industries  |  |
| Nappes phréatiques  | Foyers, fermiers, industries, plantations de sisal  |  |
| Forêts et régions boisées côtières  | Foyers de producteurs de sel, de chaux, bûcherons, charbonniers, constructeurs de bateaux, guérisseurs traditionnels, apiculteurs, chasseurs  | Propriétaires et employés des scieries, transporteurs de bois de chauffe, professionnels de la transformation du poisson   |
| Faune   | Chasseurs, opérateurs touristiques, collectionneurs de trophées, compagnies organisatrices de safaris   |  |

Enfin, il existe également une école d'analyse qui souligne non seulement un attribut des parties prenantes (« résidents locaux », « producteurs », « utilisateurs primaires ») mais désigne certaines d'entre elles— les peuples autochtones et les communautés traditionnelles locales— comme étant *dans tous les cas* les premières et le plus importantes d'entre toutes. Pour Farvar (1989) la caractéristique la plus importante des communautés locales réside dans le fait d'avoir évolué avec les ressources naturelles, et développé des systèmes de gestion à la fois riches et détaillés, qui ont passé l'épreuve du temps. Un grand nombre d'*étrangers* dans l'espace communautaire (des puissances coloniales et d'autres envahisseurs étrangers, l'état national et les organismes gouvernementaux, les missionnaires de diverses dénominations,

les commerçants et les hommes d'affaires, les sociétés nationales et internationales, les donateurs et les développeurs de tous bords) essaient d'attirer l'attention et feignent d'être considérés comme des parties prenantes légitimes. Les solutions aux problèmes locaux importés par ces étrangers n'ont en général pas amélioré les systèmes de gestion conçus par les communautés locales, et ont parfois même détruit ceux qui existaient, les remplaçant par des régimes d'accès ouvert tragiquement inefficaces. Les communautés locales peuvent ou non souhaiter d'accepter les revendications et/ ou d'entamer des relations de partenariat avec les acteurs externes dans une variété de systèmes syncrétiques de gestion des ressources naturelles, adaptés aux nouvelles conditions environnementales, sociales et économiques (voir le Chapitre 1). Les communautés locales, cependant, devraient toujours rester dans une position de prédominance et conserver le contrôle sur les autres.

Nous pouvons être d'accord avec Murphree, Ostrom, Gorman ou Farvar sur le facteur qui caractérise les parties prenantes clés sur la base de la localité, des efforts productifs, de la dépendance des ressources naturelles dans leur mode de vie ou de l'appartenance à une communauté, sédentaire ou nomade, historiquement liée au territoire. Nous pouvons sélectionner un critère entièrement différent, qu'il soit ou non mentionné dans la Liste récapitulative 2.2, dans laquelle nous pouvons remarquer que de nombreux critères importants— tels que la localité, les efforts productifs ou la dépendance pour les moyens de subsistance— tendent à converger vers les *mêmes* parties prenantes. Dans une situation typique, un mélange complexe de revendications (souvent plusieurs revendications pour chaque acteur concerné) interagit avec d'importants différentiels de pouvoir dans un contexte où les opportunités et les ressources sont relativement limitées. Dans tous les cas, après avoir considéré une pluralité d'acteurs concernés et leurs nombreux « droits » et revendications, nous pouvons nous poser une question cruciale : dans un contexte donné, spécifique et habituellement complexe, que signifie « essayer d'obtenir l'équité » ? Comment peut-on rendre le système aussi juste que possible ? Les énoncés suivants offrent quelques réflexions de base :

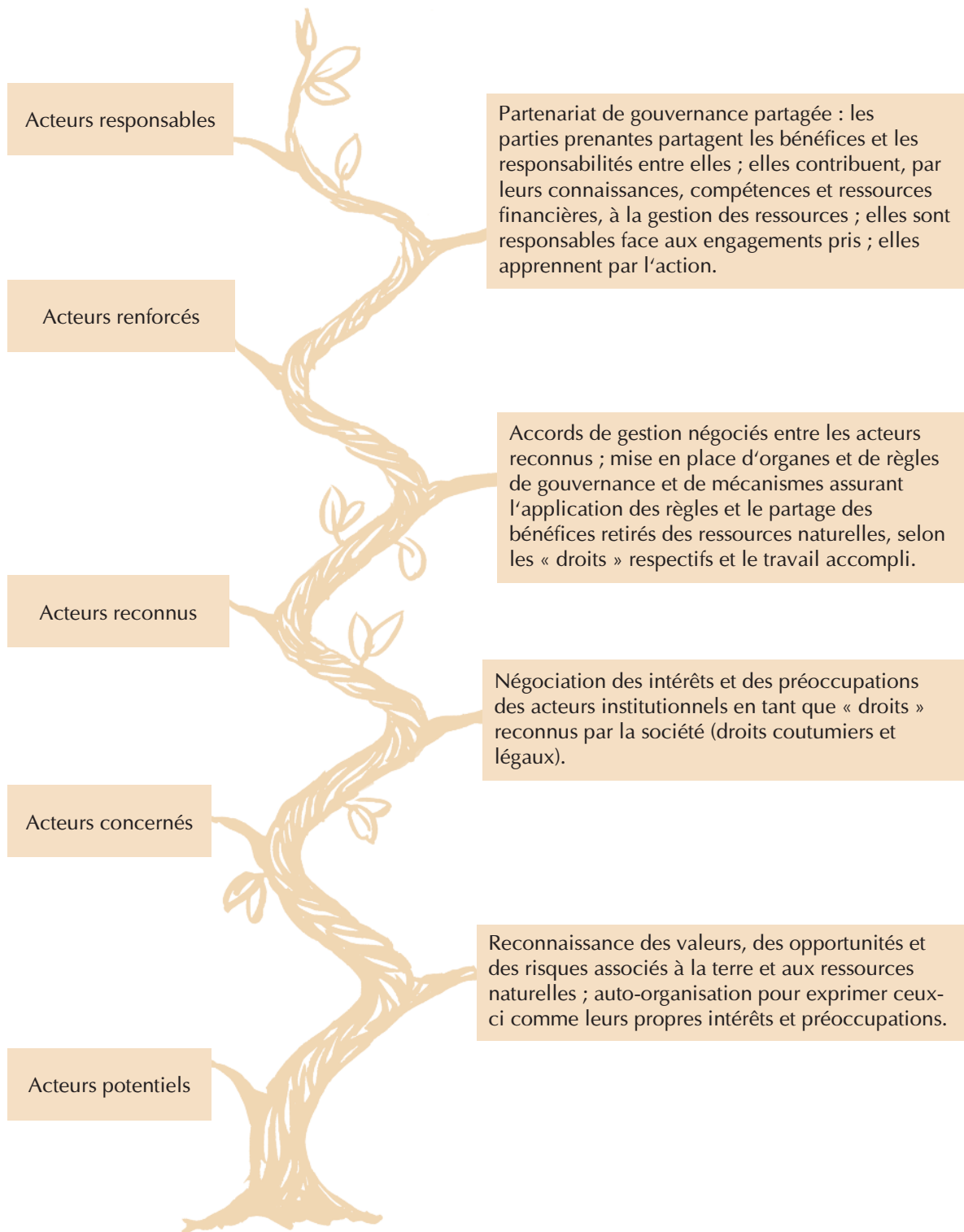
- S'efforcer d'obtenir l'équité dans la gestion des ressources naturelles signifie aider les parties défavorisées à développer et revendiquer leurs « droits ». <sup>23</sup>
- Essayer d'obtenir l'équité dans la gestion des ressources naturelles signifie reconnaître les « droits » ayant pour origine des fondements valides et légitimes (telles que définies par la société concernée) plutôt que les « droits » ayant pour origine l'exercice de l'une ou l'autre forme de pouvoir.
- Essayer d'obtenir l'équité dans la gestion des ressources naturelles signifie promouvoir une équitable négociation des fonctions, des bénéfices et des responsabilités entre les parties prenantes avec des « droits » reconnus.

Pour explorer les implications pratiques de ce qui précède, nous pouvons examiner un processus générique (et nécessairement assez idéalisé) par lequel les parties prenantes se renforcent en tant que gestionnaires de ressources habilités et responsables (voir le schéma 2.1). À chaque étape de ce processus, nous nous demanderons quelles conditions et impulsions concrètes peuvent s'avérer nécessaires pour augmenter l'équité. (Le schéma 2.1 est en effet un croquis idéalisé, ces processus étant généralement plus chaotiques dans la réalité, avec des étapes se déroulant par de nombreux retours en arrière, plutôt que selon une progression linéaire et douce.)

*... les communautés locales sont les parties prenantes primaires et les plus directement concernées... elles ont évolué avec les ressources naturelles, et développé des systèmes de gestion à la fois riches et détaillés, qui ont passé l'épreuve du temps...*

23 Ce point est souligné par Vithal Rajan (communication personnelle, 1997).

Schéma 2.1 **Vers des parties prenantes renforcées et responsables dans la gestion des ressources naturelles— vue schématique**



Nous proposons que la première étape du processus consiste pour les parties prenantes à identifier les opportunités et les risques qui les concernent au sein d'un territoire ou d'un ensemble de ressources naturelles. Les opportunités peuvent inclure de nombreuses formes d'utilisation possibles et profitable des ressources naturelles, s'étendant de la culture itinérante en région forestière à la pêche intensive par des chalutiers industriels ; du pastoralisme mobile dans les écosystèmes arides au creusement de canaux pour l'irrigation de zones agricoles ; de la cueillette des plantes médicinales à l'agrandissement d'une piste d'atterrissage au ciment ; du loisirs des traversées touristiques du désert à la mise en place d'une nouvelle aire protégée pour l'habitat d'une espèce menacée. Les risques peuvent inclure toutes sortes de dommages pouvant provenir de l'environnement— de la malaria contractée aux abords d'un marécage tropical à la destruction de parcelles de terrains agricoles par les inondations ; de la perte d'une récolte ravagée par des parasites à l'exposition aux attaques des animaux sauvages à proximité d'une aire protégée. Et bien sûr les risques peuvent également inclure toute sorte d'impacts négatifs sur l'environnement en relation avec des activités humaines.

Beaucoup d'opportunités et de risques environnementaux sont bien connus par les résidents locaux, qui agissent en conséquence de façon quotidienne. D'autres, cependant, ne sont absolument pas connus, probablement en raison du manque d'information ou d'une prise de conscience spécifique des conditions et des conséquences. Une préoccupation importante quant à l'équité consiste donc à faire en sorte que *des informations pertinentes* soient rendues *disponibles* pour toute personne potentiellement concernée. Si certaines parties prenantes ne sont pas suffisamment informées et conscientes des problématiques relatives à la gestion des ressources, elles ne peuvent que faiblement contribuer à leur solution.

Une fois que les individus, les groupes et les organismes reconnaissent la pertinence de certaines opportunités environnementales et des risques associés, ils doivent les articuler et les exprimer en tant que leurs intérêts et préoccupations propres. Ainsi, un chef de famille dans le Burkina Faso rural qui envisage d'étendre les terres sur lesquelles il pratique l'agriculture, communique son intention au *Chef de terre* local et demande son autorisation de façon coutumière. Une ONG dédiée à la protection de l'environnement aux États-Unis convoque une réunion de ses membres, discute des questions prioritaires et par la suite organise une campagne de communication, une manifestation publique, et fait du lobbying auprès d'hommes politiques pour être entendue et obtenir des résultats. Une agence nationale de protection de l'environnement ordonne une enquête sur un sujet préoccupant, et développe, promeut et fait respecter des règles sur la base des résultats obtenus. Le Conseil des sages d'une communauté pastorale en Iran se réunit avant la saison de la migration pour évaluer ce que pourront supporter les parcours, et prends des décisions quant aux itinéraires des troupeaux qui seront suivi par la tribu entière. Communautés, organismes et individus deviennent de vraies parties prenantes lorsqu'ils identifient,

*les informations pertinentes [doivent être rendues] disponibles pour toute personne potentiellement concernée.*



*... communautés, organismes et individus deviennent des acteurs institutionnels (parties prenantes) lorsqu'ils expriment leurs intérêts et leurs préoccupations et qu'ils s'organisent pour agir.*



analysent leurs intérêts et leurs préoccupations, et s'organisent pour agir. Ce dernier point est particulièrement important, les acteurs potentiels pouvant être impuissants de par le simple fait d'être insuffisamment ou inefficacement organisés.

Dans ce qui précède, l'équité demande que les parties prenantes soient libres d'exprimer leurs vues et leurs opinions, et soient aussi libres de se réunir et de s'organiser pour servir leurs perspectives et leurs intérêts. Ces deux exigences sont, aujourd'hui, loin d'être triviales dans un grand nombre de pays. En fait, se rassembler et s'organiser— droits humains fondamentaux dans la Charte de Nations Unies— peut encore aujourd'hui être considéré comme un crime. Lorsque s'organiser est politiquement possible, ceci peut rester difficile en raison de contraintes légales (complexité des procédures, manque de statut légal pour les communautés et associations locales d'utilisateurs de ressources, etc.). Enfin, le processus d'organisation peut être difficile en raison de manques plus prosaïques— mais pas moins contrariants : manques de temps, de ressources financières ou de capacités humaines.

Selon le contexte dans lequel les intérêts et les préoccupations doivent être entendues, les parties prenantes peuvent avoir besoin de conduire des travaux préparatoires de façon plus ou moins étendue avant de pouvoir présenter leurs revendications de façon efficace. Ceci implique parfois la constitution d'une identité légale commune, telle qu'une association ou organisation locale pour la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 2.4). Ceci implique aussi, et presque toujours, des discussions et des accords sur les priorités, les objectifs et la stratégie à adopter qui peuvent inclure le choix d'un système de représentation (voir Encadré 2.5), la possibilité de rejoindre une organisation existante ou même d'en constituer une nouvelle (avec des règles d'adhésion, etc.).

Encadré 2.4 **Groupes sociaux organisés pour gérer des forêts en Inde**  
(d'après Sarin, 1996)

Parmi les aspects les plus complexes du processus de protection des forêts se trouve la définition, au travers des négociations d'intergroupes, des « unités d'organisation sociales » et des limites des unités des forêts à protéger. En raison du peuplement clairsemé des communautés tribales et semi-tribales, la plupart des villages situés à proximité des forêts ne constituent pas des hameaux compacts. Ils sont plutôt composés de maisons individuelles, dispersées près de terrains agricoles. La plupart des villages ont un certain nombre de *falias* (hameaux) baptisés du nom de la sous caste ou de la tribu spécifique qui y réside. Ces hameaux ne sont pas aisément identifiables en tant qu'unités physiques, puisqu'il s'agit essentiellement d'unités sociales. De plus, les frontières des unités administratives de « *villages de revenu* » ou *gram panchayat* ne correspondent pas forcément avec celles des unités sociales. Il existe aussi une variation considérable entre la quantité de zones forestières à l'intérieur des frontières de différents *villages de revenu*, avec une faible corrélation entre la population d'un village et la zone de forêt à l'intérieur de ses frontières, en dépit du fait que la majorité de la population continue à avoir des niveaux de dépendance similaires avec les produits de la forêt. En somme, c'est la proximité physique, l'ampleur des dépendances et des relations sociales plus que les frontières formelles du *village de revenu*, qui déterminent la répartition de l'utilisation des zones de la forêt entre la population, de même que la composition des groupes de protection de la forêt.

Le processus par lequel différentes personnes s'organisent pour porter en avant leurs intérêts et leurs préoccupations exige du temps, des ressources financières et des qualifications humaines qui peuvent ne pas être aisément disponibles, en particulier parmi les parties prenantes défavorisées qui pourraient en avoir le plus besoin. Un chef de famille pauvre et isolé peut être un gestionnaire de ressources

naturelles particulièrement soigneux, et posséder une manne de connaissances et de qualifications, et de solides droits coutumiers sur un ensemble de ressources naturelles. Il pourrait néanmoins avoir trop peu de temps disponible pour participer aux réunions, ne disposer d'aucun moyen de transport lui permettant de se déplacer vers les sites de réunions, ne pas jouir de l'alphabétisation qui lui permettrait de prendre connaissance des informations de base et manquer de confiance en soi pour pouvoir s'exprimer en public.

Des organes locaux traditionnels de toute sorte offrent de nombreuses occasions aux résidents locaux d'être représentés face aux acteurs externes intéressés dans la gestion du même territoire ou d'un ensemble de ressources. Aujourd'hui, cependant, beaucoup de ces organes locaux perdent de l'importance plutôt que d'en gagner. Malheureusement, il s'avère que dans l'histoire récente, de nombreuses communautés possédant des institutions traditionnelles de gestion des ressources ont vu celles-ci dévaluées et affaiblies par les politiques des états nationaux qui ne les reconnaissent pas, ne cherchent pas à s'instruire de leurs connaissances, et ne leur confient pas de rôle significatif.<sup>24</sup> Comme le disent Baland et Platteau,<sup>25</sup> « ...les autorités d'état ont des intérêts à contrôler étroitement toutes les tentatives significatives des communautés locales de s'organiser, d'autant plus si ces tentatives résultent du développement de mouvements populaires, de réseaux de grande ampleur ou de revendications pour plus d'autorité. » Dans certains cas, des systèmes traditionnels de gestion des ressources efficaces existent, et pourraient jouer un rôle particulièrement important dans la conservation et le développement, mais leur reconnaissance par des personnes extérieures reste limitée.<sup>26</sup> Dans d'autres cas, les organisations traditionnelles existent, mais sont incapables ou peu disposées à représenter la variété des intérêts et des préoccupations de leurs communautés, pouvant par ailleurs être corrompues par des forces extérieures.<sup>27</sup>

*... de nombreuses communautés possédant des institutions traditionnelles de gestion des ressources ont vu celles-ci dévaluées et affaiblies par les politiques des états nationaux qui, ni les reconnaissent, ni leur assignent de rôle significatif.*

Encadré 2.5 **Formes de représentations**  
(d'après Borrini, 1994)

- **autoreprésentation** (face-à-face ; les gens expriment personnellement leurs opinions, discutent, votent, travaillent, offrent une contribution, reçoivent des bénéfices, etc. et ils se représentent par eux-mêmes) ;
- **représentation directe** (les gens délèguent d'autres personnes— des proches, des amis, des membres respectés de leur communauté, les chefs traditionnels, les leaders d'un groupe communautaire— pour les représenter dans toutes sortes d'activités, tout en maintenant une relation directe, face-à-face, avec leurs représentants) ;
- **représentation indirecte** (les gens délèguent d'autres personnes— des experts, des délégués d'associations importantes, des partis politiques, des fonctionnaires d'état (qu'ils soient élus ou non)— pour les représenter dans toutes sortes d'activités, mais ces derniers n'interagissent que rarement, sinon jamais, avec leurs représentants de façon directe et personnelle).

Certains argumenteront sans doute que les fonctionnaires politiques et administrateurs élus à différents niveaux sont justement ceux qui doivent représenter les intérêts et les préoccupations locales, y compris celles relatives à la gestion des

24 Bromley et Cernea, 1989.

25 Baland et Platteau, 1996, page 379.

26 Dans l'archipel des Bijagos (Guinée Bissau), les personnes locales ont un système de gestion naturelle varié, complexe et efficace, d'une très grande valeur pour la réserve de biosphère de Bijagos (UICN, 1996a ; Maretti, 2003). Jusqu'à présent, cependant, la communication entre les conseils des chefs locaux et le reste de la société (administrateurs de l'Etat, opérateurs économiques, etc.) reste limitée.

27 Une communauté en Nouvelle Guinée s'est trouvée face au choix suivant : une exploitation du bois rapide, lucrative et destructive, ou une exploitation lente, un peu moins lucrative, mais durable, dans leur propre territoire ancestral. Les anciens de la communauté— en charge de prendre les décisions pour tous ses membres— ont, de façon unanime, choisi la première option. L'un d'entre eux, interrogé sur la raison de ce choix, répondit : « J'ai de vieilles dents et j'aime manger du riz tendre. Et j'aimerais en manger *maintenant*. » Voir McCallum et Sekhran, 1997.

ressources naturelles. Cela est en partie vrai, dans la mesure où la liberté d'information et les procédures formelles de démocratie (par exemple, les élections périodiques) sont respectées. Il existe aussi cependant un certain nombre de limitations. Par exemple, les systèmes de représentation indirecte (voir Encadré 2.5) sont rarement appropriés pour transmettre les préoccupations spécifiques et détaillées de petits groupes de personnes, et ne peuvent sûrement pas convoquer toute la gamme de connaissances et de compétences des utilisateurs des ressources naturelles. En général, une représentation efficace et directe est cruciale pour assurer la participation de parties prenantes qui ne jouissent pas d'un statut social élevé ; ceci est donc une préoccupation clé pour l'équité dans la gestion des ressources naturelles.<sup>28</sup> Dans de nombreux cas, les structures traditionnelles pour la gestion d'un ensemble de ressources de la communauté, par exemple un conseil de sages, restent le moyen le plus approprié pour représenter les intérêts locaux. D'autre part, ces structures peuvent avoir besoin d'être identifiées, reconnues, comprises, soutenues et renforcées avant de pouvoir agir de façon efficace. Certaines mesures correctives et de soutien pourraient être négociées avec ces structures traditionnelles (par exemple, pour intégrer la représentation de segments absents de la communauté, pour se charger de certaines procédures d'auto-surveillance ou de retour d'information, ou pour assurer un haut niveau d'interaction avec leurs communautés).

Des parties prenantes informées, organisées et efficacement représentées ne sont qu'un point de départ dans la lutte destinée à promouvoir leurs intérêts et leurs préoccupations à l'égard de la GRN. C'est seulement dans le geste politique d'acceptation et de reconnaissance par la société que ces intérêts et préoccupations deviennent des « droits ». Certains « droits » sont liés à des titres légalement approuvés, incontestés, et reconnus par tout le monde (par exemple, le propriétaire d'un lot de terrain peut couper l'herbe sur sa terre). D'autres « droits » de gestion sont définis de manière vague et/ ou sont activement contestés. Une agence gouvernementale ayant une responsabilité dans les questions de santé publique peut avoir besoin de combattre et de gagner une bataille légale avec des propriétaires d'industrie avant d'être à même de faire respecter un règlement sur les rejets de polluants dans l'environnement. Une communauté vivant depuis des siècles sur un territoire récemment désigné d'aire protégée peut avoir à entamer une longue lutte si elle souhaite maintenir une forme d'accès à ses ressources naturelles. Le propriétaire d'une usine dépendant de l'écoulement de l'eau d'un bassin hydrographique peut avoir à négocier avec un comité pour assurer l'alimentation régulière de ses installations. A juste titre ou non, d'autres acteurs de la société peuvent ne pas partager le point de vue subjectif des « droits » d'une certaine partie prenante, et cette reconnaissance peut avoir à être réalisée, négociée voire même « conquise ».



28 Borrini-Feyerabend, 1998.

Une fois de plus, des considérations sur l'équité sont primordiales pour assurer une juste chance à tous les acteurs concernés pendant l'étape sensible de la négociation. Une société hantée par des procédures discriminatoires, par exemple, ne sera pas à même d'assurer à chacun les mêmes chances d'être entendu et de recevoir des réponses positives. De plus, seule une arène politique ouverte à de nouvelles idées et offrant la possibilité concrète de rencontrer et discuter des vues et des intérêts contradictoires autorise l'apparition de nouvelles parties prenantes, et la reconnaissance de leurs « droits ». En d'autres termes, une certaine dose d'ouverture politique et de démocratie participative est nécessaire pour que de nouveaux sujets soient socialement acceptés (par exemple, pour que les représentants d'une communauté puissent siéger au Conseil d'administration d'un parc national, ou qu'une association de *squatters* puisse gérer un point d'eau et une installation sanitaire dans leur propre quartier).

*[L'équité demande] une certaine dose d'ouverture politique et de démocratie participative.*

Avec le temps, les « droits » nouvellement reconnus seront précisés, systématisés et codifiés. Les types de « droits » seront d'autant plus forts ou plus faibles qu'ils correspondront à l'ampleur et à la force du consensus social autour d'eux. Dans des systèmes de référence stables, ces « droits » évolueront et se stabiliseront probablement dans des normes socialement agréées et/ ou des droits légalement codifiés.

Encadré 2.6 **Droits asymétriques dans le Programme de cogestion des forêts (*Joint Forest Management*) en Inde**  
(d'après Sarin, 1995)

Le Programme de cogestion des forêts (*Joint Forest Management*, JFM) cherche à développer des partenariats entre des institutions communautaires locales (en tant que gestionnaires) et les départements d'Etat liés à la forêt (en tant que propriétaires) pour la gestion durable et le partage des bénéfices des territoires publics constitués par les forêts (qui sont souvent dégradées). Principalement, les résolutions étatiques de gestion communautaire des forêts assurent aux villageois participants, le libre accès à la plupart des produits de la forêt (à l'exception du bois) et entre 25 à 50 % de parts des branches et du bois après coupe. En retour, il est attendu des villageois qu'ils protègent la forêt, conformément aux accords d'adhésion, et selon le schéma indiqué par le département des forêts. Ce dernier se réserve le droit d'annuler de façon unilatérale l'accord de gestion communautaire des forêts (et, dans la plus part des cas, de dissoudre aussi l'institution communautaire elle-même). Dans une telle situation, la communauté n'a droit à aucune compensation pour ses investissements en labeur, en temps ou en capital. Si le département des forêts n'honore pas ses engagements, les villageois n'ont aucun droit d'action pénale réciproque (excepté dans le Haryana, où ils peuvent au moins exiger une compensation).

Sur la base des « droits » reconnus dans la société, des initiatives de gestion concrètes peuvent démarrer. Les parties prenantes socialement reconnues peuvent identifier des priorités, développer des plans et trouver en leur sein-même, ou acquérir de l'extérieur, les aptitudes et les ressources nécessaires pour administrer le territoire ou l'ensemble des ressources naturelles en jeu. C'est ici que chaque acteur peut assumer, sur la base des « droits » accord et de ses propres capacités, un ensemble de fonctions spécifiques de gestion, de bénéfices et de responsabilités. Pour Leach *et al.* (1997), il est primordial de reconnaître, pendant ce moment essentiellement politique de la négociation, que : « ... *différents groupes d'acteurs peuvent donner la priorité à de différentes ressources et services environnementaux, et des trajectoires particulières de changement du paysage amèneront des répartitions de coûts et de bénéfices différents à divers groupes de personnes. [...] La transformation des territoires constitue un processus fondamentalement politique, qui engendre des négociations et des conflits entre des acteurs ayant des priorités différentes et qui sont positionnés différemment en termes de rapports de pouvoir.* »



*Un espace limité d'anarchie [« absence de structures de gouvernance fixes »] semble promouvoir l'expérimentation démocratique qui, à son tour, sert probablement à rendre les sociétés plus résilientes et plus fortes...*

*[L'équité demande que] les intérêts des acteurs les plus faibles [soient protégés par] une gestion efficace des conflits, des formes d'arbitrage impartiales et l'application des lois pour faire respecter les accords [ainsi que par] un système judiciaire équitable et efficace...*

Dans les luttes politiques, les considérations relatives à l'équité sont une fois encore primordiales. D'un côté, il devrait exister des sites et du temps nécessaires pour la négociation (plateformes et forums de négociations) et quelque forme d'organisation logistique. Un puissant moyen de maintenir un *statu quo* non-équitable peut simplement consister à empêcher la tenue de réunions ou de discussions organisées. Si les réunions se tiennent, néanmoins, chaque acteur participant devrait avoir la capacité de négocier. Une telle capacité est le résultat final d'une subtile combinaison de qualités, qui peuvent impliquer des aptitudes humaines diverses (par exemple, confiance en soi, force et clarté d'expression, capacité de communiquer, etc.) mais aussi l'absence de peur ou de besoins qui pourraient imposer le silence et le désistement de certains acteurs. Dans le processus de négociation, l'utilisation de lieux de réunions relativement neutres, des horaires qui permettent à chacun de participer et la présence de médiateurs impartiaux et compétents sont généralement d'un grand secours (voir Chapitre 6).

Lorsque l'on estime que la gestion doit se poursuivre dans le temps, il convient d'institutionnaliser les accords sociaux en établissant un ou plusieurs organe(s) de gestion multipartite (incluant les différentes parties prenantes). (Le processus de négociation entre les acteurs concernés, ainsi que les types de plans, d'accords et d'organes qui peuvent en résulter, sont explorés en détail dans les Chapitres 5 à 9 de cet ouvrage). Seul un contexte sociopolitique dans lequel le développement de nouveaux organes est autorisé de façon non-enrégimentée pourra permettre la survenance de tels événements. Une telle mesure *d'expérimentation démocratique* caractérise les sociétés fortes, dans lesquelles les citoyens et les sujets civils en général sont habitués à assumer des responsabilités sociales.<sup>29</sup> Un *espace limité d'anarchie* (où le mot anarchie est entendu dans son sens littéral « absence de structures de gouvernance fixes ») semble ainsi promouvoir l'expérimentation démocratique qui, à son tour, sert probablement à rendre les sociétés plus résilientes et plus fortes.<sup>30</sup> Par exemple, si une loi nationale établit que le conseil d'administration d'une aire protégée dans le pays doit être composé de— disons— dix fonctionnaires locaux et experts universitaires élus, les Conseils n'intégreront jamais d'autres représentants de la société civile, pourtant concernés et bien informés. D'importantes contributions à la gestion qui pourraient apparaître au cas par cas n'auront aucune chance d'être intégrées.

C'est seulement en assumant des responsabilités socialement reconnues qui correspondent à leurs propres « droits » et en engageant un processus flexible de gestion fondé sur le principe d'apprentissage par l'action que les acteurs concernés se renforcent et deviennent effectivement et pleinement responsables. Encore une fois, par égard à l'équité, la flexibilité est requise dans la révision des plans et des accords, et dans le réarrangement des règles sur la base des leçons tirées de l'expérience (ceci permettra à des partenaires d'apporter de nouvelles contributions, même pendant la phase de mise en œuvre des accords). Pour équilibrer cette flexibilité et protéger les intérêts des acteurs les plus faibles, une gestion efficace des conflits, des formes d'arbitrage impartiales et l'application de lois pour faire respecter les accords ainsi qu'un système judiciaire équitable et efficace sont essentiels.

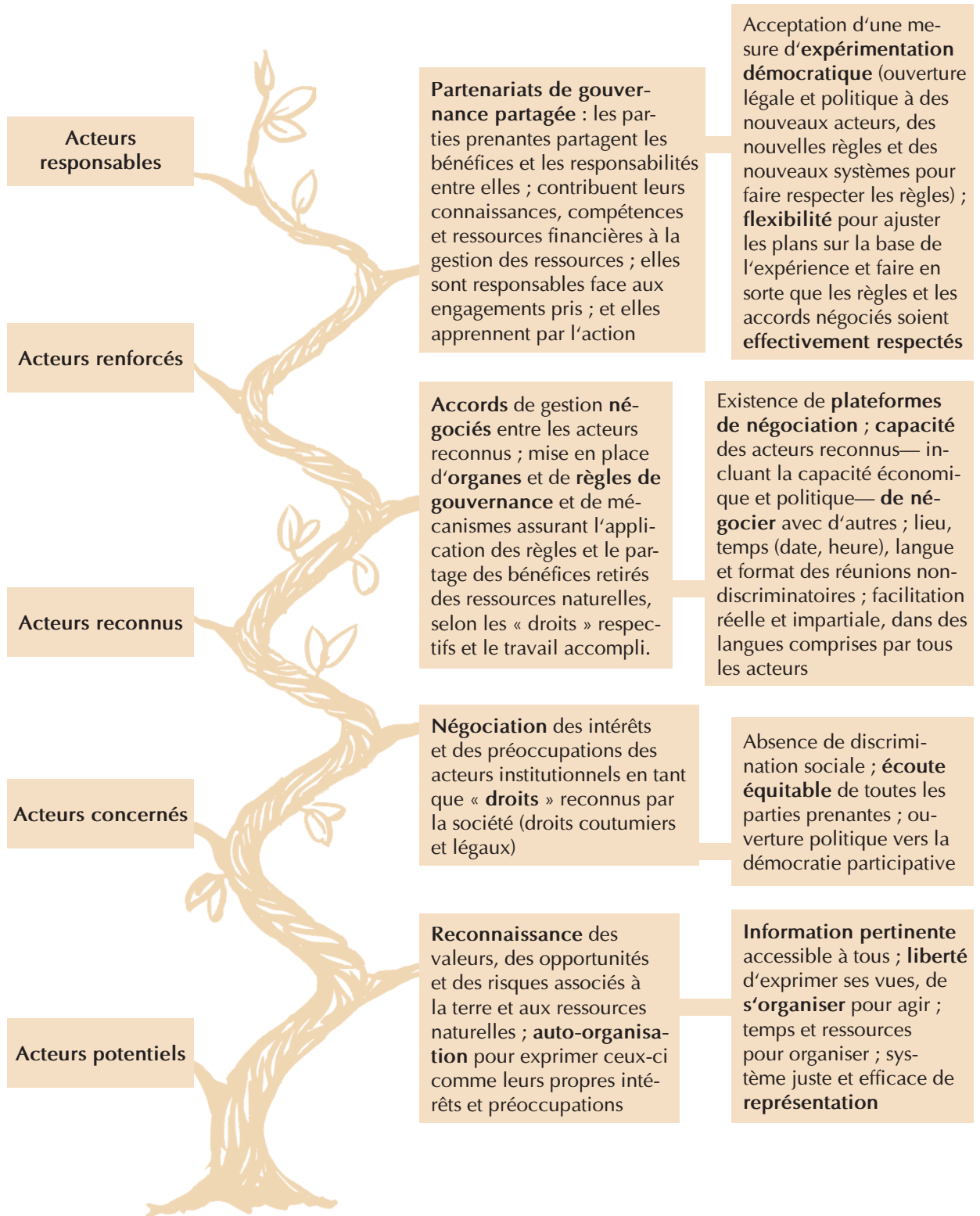
Dans la partie II de cet ouvrage, les Listes récapitulatives 5.3, 5.4 et 5.5 proposent quelques idées concrètes quant à la façon de stimuler l'équité dans la gestion des ressources naturelles. Le schéma 2.2 offre également un croquis de ce qui peut être fait pour augmenter l'équité au cours des diverses étapes du processus de gouvernance partagée/ cogestion.

29 Un exemple de ceci est la Suisse, où le fédéralisme et une forte délégation des pouvoirs ont créé une société dans laquelle la responsabilité sociale est pleinement assumée par les citoyens. Voir Dorf et Sabel, 1998, et Scott, 1998.

30 Borrini-Feyerabend, 2005.



## Intégrer les considérations d'équité dans le processus conduisant à des parties prenantes plus fortes et responsables— vue schématique





## Chapitre 3. LA COGESTION DES RESSOURCES NATURELLES

### 3.1 Qu'y a-t-il derrière ces mots ?

La gestion des ressources naturelles doit relever deux grands défis. L'un consiste à répondre convenablement aux *caractéristiques écologiques* d'un environnement donné, en préservant son intégrité et ses fonctions, tout en garantissant qu'en découle un certain flux de bénéfices. Ce défi porte principalement sur le *contenu*— les paramètres relatifs au « *quoi* » et au « *quand* » de la gestion. Le second défi consiste à répondre aux *caractéristiques sociales* du même environnement, en traitant de façon efficace les intérêts et les préoccupations, inévitablement conflictuels, des différents acteurs sociaux concernés. Ce défi porte principalement sur les *processus*— les paramètres relatifs au « *qui* » et au « *comment* » de la gestion, que l'on décrit aujourd'hui par le mot « gouvernance ». Au travers de l'histoire, les tentatives pour relever ce défi social ont engendré de nombreuses formes de luttes et d'hostilités, soit ouvertes et violentes, soit discrètes et couvertes par le biais d'une variété de moyens de contrôle social. Heureusement, ces tentatives ont aussi vu un bon nombre de solutions de collaboration entre les acteurs concernés. On nomme ces solutions de collaboration « cogestion » quand on se réfère principalement à leurs « *quoi* » et « *quand* »,<sup>1</sup> et on les nomme « gouvernance partagée » quand on se réfère principalement à leur « *qui* » et « *comment* »....<sup>2</sup>

1 On parle donc d'« accord de cogestion » à propos de cela...

2 Dans une situation de gouvernance partagée, l'autorité, la responsabilité et le devoir de compte rendu sont partagés entre plusieurs acteurs sociaux concernés ; voir aussi plus loin dans ce Chapitre.

Dans ce Chapitre, nous essayerons d'illustrer et de systématiser quelques unes des solutions contemporaines apportées aux défis de la gestion des ressources naturelles. Dans des circonstances sociopolitiques et économiques changeantes, ces solutions passent par une variété de processus, d'accords et d'organisations, ainsi que le montreront les exemples concrets présentés plus loin.

La question de la terminologie employée n'est pas anodine. Il ne fait aucun doute qu'il nous serait utile de disposer d'un lexique commun pour décrire tous les phénomènes rencontrés autour du monde, ce qui faciliterait du moins la communication des expériences et des leçons qui en sont tirées. Cependant, il y a certains écueils à éviter. Nous pouvons utiliser les termes de « cogestion » et de « gouvernance partagée » dans un sens large et général, mais regrouper trop de significations dans un même concept peut diffuser un « langage corrompu » dans lequel quelques termes vagues et séduisants sont employés pour couvrir toutes sortes de pratiques et de comportements différents.<sup>3</sup> Nous pourrions inversement développer un ensemble de définitions rigides se rapportant à des phénomènes qui, bien que semblables, sont légèrement distincts. Mais celles-ci pourraient compliquer la communication, sans nécessairement être adaptées à la complexité des événements réels. Dans les dernières décennies, de nombreux termes ont été utilisés pour décrire différents niveaux, étapes ou champs d'application de situations de collaboration dans la gestion des ressources naturelles. Une sélection de ces termes est proposée dans le Tableau 3.1, dans l'ordre de leur apparition, et assortis de citations de valeur historique.

*...ni un « langage corrompu » avec des termes vagues et séduisants... ni des définitions rigides... mal-adaptées à la complexité des événements réels...*

| Tableau 3.1 Concepts et terminologie utilisés pour comprendre et décrire la collaboration dans la gestion des ressources naturelles |  |
|---|--|
| <b>Aide mutuelle, entraide</b>  | Dans la pratique de l'entraide qui remonte aux tout premiers moments de l'évolution, nous retrouvons les origines de nos conceptions morales ; et c'est bien l'entraide— et non la lutte de tous contre tous— qui, dans le progrès de l'homme, a eu le rôle principal. C'est dans sa plus large extension que nous trouvons encore aujourd'hui la meilleure garantie d'une évolution de notre espèce qui soit aussi son élévation. (Kropotkin, 1902)   |
| <b>Gestion adaptative (adaptive management)</b>   | Un principe directeur pour la conception d'une interface entre la société et la biosphère, entre la communauté et l'écosystème, entre le foyer et l'environnement... Le libre développement des opportunités humaines requiert une régulation flexible, diversifiée et redondante, une évaluation qui conduit à une action corrective, et une investigation empirique de la réalité en constante évolution du monde extérieur. L'attention doit être portée sur l'apprentissage social des systèmes adaptatifs complexes dont nous faisons partie. Les institutions humaines sont des facteurs cruciaux dans cet apprentissage. (Holling, 1978 et autres, cités dans Röling et Maarleveld, 1999)   |
| <b>Participation</b>  | Efforts organisés pour accroître le contrôle sur les ressources et les institutions de régulation dans des situations sociales données, déployés par des groupes et des mouvements de personnes exclues d'un tel contrôle (UNRISD, 1979)   |
| <b>Travail en réseau (networking)</b>   | Un certain nombre de groupes autonomes s'associant pour partager un savoir, mettre en œuvre une solidarité ou agir de façon conjointe et/ ou simultanée dans différents espaces. Basés sur des motivations morales (par opposition à professionnelles ou institutionnelles), les réseaux sont coopératifs et non compétitifs. La communication est leur fondement. Leur raison d'être ne se trouve pas incluse en eux-mêmes, mais dans un travail à accomplir. Ils encouragent la solidarité et un certain sens d'appartenance à un groupe.... Ils élargissent la sphère d'autonomie et de liberté. La source du mouvement est la même partout— le pouvoir autonome des personnes— autant que l'est leur but le plus universel : la survie. (Nerfin, 1986) |

3 Majid Rahnama (1992) met vivement en garde contre ce danger, qui a durablement nuit à des termes tels que « participation », « aide » et « développement ».

|   |  |
|---|--|
| <b>Cogestion</b>                                  | [...] une réclamation politique [de la part des personnes locales] du droit de partager les pouvoirs et les responsabilités de gestion avec l'état [...] (McCay et Acheson, 1987)  |
| <b>Collaboration</b>                              | La mise en commun de ressources d'appréciation et/ ou de ressources tangibles (par exemple, de l'information, de l'argent, du travail) par deux parties prenantes ou plus, afin de résoudre un ensemble de problèmes qu'aucune ne pourrait résoudre seule. (Gray, 1989)  |
| <b>Participation populaire</b>                    | Comme une fin en soi, la participation populaire est le droit fondamental des gens de participer pleinement et efficacement dans la détermination des décisions qui affectent leur vie à tous les niveaux et à tout moment. (Charte africaine pour la Participation populaire dans le développement et à la transformation, 1990)  |
| <b>Cogestion</b>                                  | Le partage de pouvoir et des responsabilités entre le gouvernement et les utilisateurs de ressources locaux (Berkes, George et Preston, 1991)  |
| <b>Gestion communautaire des forêts</b>           | Le contrôle et la gestion des ressources forestières par les personnes vivant dans les zones rurales et les utilisant essentiellement à des fins domestiques et comme partie intégrante de leur système agricole. (Gilmour et Fisher, 1991)  |
| <b>Cogestion (d'aires protégées)</b>              | Le partage substantiel des responsabilités et de l'autorité de gestion des aires protégées entre les responsables gouvernementaux et les résidents locaux. (West et Brechin, 1991)   |
| <b>Démocratisation</b>                            | Le fait de soumettre tous les intérêts à la compétition, d'institutionnaliser le « manque de certitudes ». L'étape décisive vers la démocratie est la délégation du pouvoir d'un groupe de personnes à un ensemble de règles. (Przeworski, 1991)   |
| <b>Gestion commune des forêts</b>                 | Collaboration dans la gestion des forêts entre des agences détenant une autorité légale sur des forêts possédées par l'état et les personnes vivant à l'intérieur et à proximité de ces forêts. (Fisher, 1995)   |
| <b>Partenariats environnementaux</b>              | Activités définies volontairement et conjointement, et processus de prise de décision entre les organisations non-lucratives et collectives qui ciblent l'amélioration de la qualité de l'environnement ou de l'utilisation des ressources naturelles. (Long et Arnold, 1995)  |
| <b>Gestion collaborative (d'aires protégées)</b>  | Une situation dans laquelle toutes ou quelques parties prenantes sont impliquées de façon substantielle dans les activités de gestion. Plus spécifiquement, dans un processus de gestion collaborative, l'agence avec une juridiction sur les ressources naturelles développe un partenariat avec d'autres parties prenantes concernées (incluant essentiellement les résidents et les utilisateurs locaux des ressources). Ce partenariat spécifie et garantit les fonctions, les droits et les responsabilités de gestion respectifs. (Borrini-Feyerabend, 1996) |
| <b>Gestion commune d'aire protégée</b>            | La gestion d'une aire protégée et de ses alentours dans l'objectif de conserver des écosystèmes naturels et leur faune, de même que d'assurer la sécurité des modes de vie des communautés traditionnelles locales, au travers de mécanismes institutionnels et légaux qui assurent un partenariat équitable entre ces communautés et les agences gouvernementales (Kothari <i>et al.</i> 1996)  |
| <b>Participation</b>                              | Un processus au travers duquel les parties prenantes influencent et partagent le contrôle sur les initiatives de développement et sur les décisions et les ressources qui les affectent. (Banque mondiale, 1996)   |
| <b>Gestion collaborative pour la conservation</b> | Un partenariat dans lequel les agences gouvernementales, les communautés locales et les utilisateurs de ressources, les organisations non-gouvernementales et les autres parties prenantes négocient, de façon appropriée à chaque contexte, l'autorité et la responsabilité pour la gestion d'une aire ou d'un ensemble de ressources spécifiques. (UICN, 1996b)  |



|  |   |
|--|---|
| <b>Cogestion</b>   | Une vraie cogestion va bien plus loin que la simple consultation. Avec la cogestion, l'implication des peuples autochtones dans les aires protégées devient un partenariat formel, l'autorité de gestion de la conservation étant partagée entre eux et les agences gouvernementales... ou des agences non-gouvernementales nationales ou internationales. [...] Une vraie cogestion requiert une implication dans la formulation des politiques, dans la planification, la gestion et l'évaluation. (Stevens, 1997)  |
| <b>Démocratie positive</b>   | Par analogie avec le [concept de] discrimination positive ( <i>affirmative action</i> ) prévalant aux États-Unis, dans une démocratie positive ( <i>affirmative democracy</i> ), les groupes sociaux marginalisés doivent recevoir les mêmes droits et possibilités que ceux dont jouissent les groupes les plus privilégiés. (Navarro, 1997)   |
| <b>Accord de gestion collaborative pour une initiative de conservation</b> | Les représentants de toutes les parties prenantes clés s'accordent sur des objectifs pour les initiatives de conservation et acceptent des rôles, des droits et des responsabilités spécifiques pour la gestion... [Ils] assurent que les concessions et les compensations sont claires et que toutes les parties sont conscientes des engagements pris par les autres. (Borrini-Feyerabend, 1997)  |
| <b>Médiation patrimoniale</b>  | « Patrimonial » renvoie à tous les éléments matériels et immatériels qui maintiennent et développent l'identité et l'autonomie de leur détenteur dans le temps et dans l'espace, au travers de l'adaptation dans un environnement changeant... La médiation établit des objectifs patrimoniaux sur le long terme, les rend légitimes au travers de rituels culturellement appropriés, élabore des stratégies pour parvenir aux objectifs et fonde des organisations de gestion des ressources naturelles. (Weber, 1998)   |
| <b>Gestion responsable (<i>stewardship</i>)</b>                            | Les gens prenant soin de la terre... un ensemble d'approches privées et publiques destinées à créer, nourrir et rendre responsable les utilisateurs et les propriétaires afin de gérer et protéger la terre et les ressources naturelles. (Mitchell et Brown, 1998)   |
| <b>Régimes de production partagée</b>                                      | Régimes qui produisent des biens et des services en utilisant les apports d'au moins deux personnes privées ou entités légales qui ne font pas partie de la même organisation et ne sont pas sous le contrôle d'une même partie prenante. Chaque partie décide de façon indépendante dans quelle mesure elle contribue au processus de production partagée, et le(s) but(s) global(-aux) sont déterminés conjointement. La responsabilité d'endurer les coûts des apports est négociée entre les partenaires, de même que l'est le partage de tout profit éventuel. Aucune entité n'a le droit de modifier ces termes de façon unilatérale. (Vira <i>et al.</i> , 1998) |
| <b>Cogestion des ressources naturelles</b>                                 | Le processus participatif et collaboratif de prise de décisions régulatrices entre les représentants de groupes d'utilisateurs, d'agences gouvernementales et d'instituts de recherche. (Jentoft <i>et al.</i> , 1998)  |
| <b>Cogestion</b>   | Un système qui autorise un partage du pouvoir de prise de décision, des responsabilités et des risques entre les gouvernements et les parties prenantes, ceci incluant de façon non exclusive les utilisateurs de ressources, les intérêts environnementaux, les experts, et les producteurs de richesse... Essentiellement une forme de partage du pouvoir... par étapes... au travers de différents accords légaux ou administratifs... impliquant souvent un forum de discussion et un processus de négociation/ médiation. (NRTEE, 1998)  |
| <b>Pluralisme</b>  | La reconnaissance de la présence et du rôle d'une multiplicité d'acteurs et de leur influence dans la détermination de la performance des systèmes naturels, comme des institutions humaines. (Ramírez, 1998)   |



|   |   |
|---|---|
| <b>Expérimentalisme démocratique</b>  | <p>Les citoyens de nombreux pays participant directement avec leur gouvernement à la résolution de problèmes de développement économique, d'éducation scolaire, de définition de politiques, de gestion d'écosystèmes complexes ou d'abus de drogue. Les gouvernements centraux de presque toutes couleurs politiques encouragent parfois ces développements par délégation d'autorité à des niveaux inférieurs et en lâchant prise sur des bureaucraties publiques relatives à certains services tout en privatisant entièrement d'autres. Parfois, ils tolèrent simplement une expérimentation locale en renonçant formellement, ou <i>via</i> l'inaction, à leurs droits statutaires tout en spécifiant comment les programmes sont administrés. (Sabel, 1998)</p> |
| <b>Plateforme pour une action collective</b>  | <p>Un corps de négociation et/ ou de prise de décision (volontaire ou statutaire) comprenant différentes parties prenantes qui perçoivent le même problème de gestion de ressources, réalisent leur interdépendance en le résolvant, et s'accordent sur les stratégies d'actions permettant de résoudre le problème. (Steins et Edwards, 1999)</p>  |
| <b>Cogestion des ressources naturelles</b><br>(de même que la gestion participative, collaborative, commune, conjointe, multipartite ou « en table ronde ») | <p>Une situation dans laquelle deux acteurs sociaux ou plus négocient, définissent et garantissent entre eux un partage équitable des fonctions, des droits et des responsabilités de gestion pour un territoire, une aire ou un ensemble donné de ressources naturelles. (Borrini-Feyerabend <i>et al.</i>, 2000)</p>  |
| <b>Nouveaux partenariats sociaux</b>  | <p>Personnes et organisations issues d'un mélange de corps électoraux civiques, publics et commerciaux, qui s'engagent dans des relations volontaires, mutuellement profitables et innovantes afin d'atteindre des buts sociaux communs en combinant leurs ressources et leurs compétences. (Nelson et Zadek, 2001)</p>   |
| <b>Démocratie délibérative</b>  | <p>La délibération est la « considération prudente » du « débat sur le pour et le contre ». L'inclusion est l'action « d'impliquer les autres », avec une emphase particulière sur des citoyens précédemment exclus. Les processus d'inclusion délibératifs autorisent les participants à évaluer et réévaluer leurs positions à la lumière de différentes perspectives et de nouvelles preuves. La démocratie sans délibération citoyenne ni participation est, en fin de compte, un concept vide et dépourvu de sens. (Pimbert et Wakeford, 2001b)</p>  |
| <b>Un paradigme centré sur la gouvernance</b>   | <p>Par opposition au paradigme centré sur les bénéficiaires, cette approche de la participation communautaire s'appuie sur le changement du type de gouvernance de la forêt, et cherche à parvenir à ce but à travers un transfert de responsabilité et d'autorité aux communautés forestières locales. Il s'agit plutôt d'un partage de pouvoir que d'un processus de partage des produits. (Alden Wily et Mbaya, 2001)</p>  |
| <b>Décentralisation (déconcentration), privatisation (délégation), décentralisation démocratique (dévolution)</b>   | <p>La décentralisation consiste en tout acte par lequel un gouvernement central cède de façon formelle des pouvoirs à des acteurs situés à des niveaux inférieurs d'une hiérarchie politico-administrative et territoriale. La déconcentration implique le transfert du pouvoir à des branches inférieures de l'état central, tels que des préfets, des administrateurs ou des agents ministériels locaux. La privatisation est le transfert à des entités non-étatiques, ceci incluant des personnes privées, des sociétés, des ONG, etc. La décentralisation démocratique implique le transfert du pouvoir aux autorités qui représentent les populations locales auxquelles elles doivent rendre des comptes. (Ribot, 2002)</p>                                    |

|  |  |
|--|--|
| <b>Processus impliquant de multiples parties prenantes</b> | Les processus qui conduisent l'ensemble des principales parties prenantes vers de nouvelles formes de communication et de recherche décisionnelle (et éventuellement de prise de décision),... reconnaissent l'importance de l'équité et de la redevabilité... et des principes démocratiques de transparence et de participation. (Hemmati, 2002)   |
| <b>Bonne gouvernance</b>                                   | La « bonne gouvernance » est basée sur l'application de principes définis par les Nations Unies, tels que la légitimité et la « voix » (à travers une large participation et des décisions fondées sur le consensus), la transparence et la redevabilité, la performance (incluant l'aptitude à répondre aux attentes des parties prenantes, l'efficacité et l'efficacé), l'équité (justice et règne de la loi) et le sens de la direction (incluant la vision stratégique et la capacité à répondre aux complexités historiques, culturelles et sociales du contexte). (Institut de la Gouvernance, 2002) |
| <b>Engagement du public dans la gouvernance</b>            | On considère généralement que l'implication du public se fonde sur trois piliers : l'accès du public à l'information, la participation du public aux processus de prise de décision et l'accès au recours en justice. De façon pratique, elle implique aussi le droit de libre association et la liberté d'expression. Ces droits opèrent de façon synergique. (Bruch et Filbey, 2002)   |

Dans ce travail, nous traitons principalement des concepts de « cogestion » et de « gouvernance partagée », pour lequel nous avons adopté une définition de travail à la fois large et factuelle (voir Encadré 3.1.).

### Encadre 3.1 **Cogestion et gouvernance partagée des ressources naturelles**

Dans cet ouvrage, nous employons le terme gouvernance partagée (GP) pour décrire un partenariat par lequel au moins deux acteurs sociaux concernés négocient, s'accordent, garantissent et mettent en œuvre un accord de cogestion (CG)— c'est à dire un partage équitable des fonctions, des « droits » et des responsabilités de la gestion— pour un territoire, une aire ou un ensemble particulier de ressources naturelles.

Notre définition de la gouvernance partagée et de la cogestion n'est pas spécifique aux formes, aux types ou aux niveaux de partage de pouvoir, et se préoccupe davantage des événements réels (partage des fonctions, des droits et des responsabilités qu'implique la gestion) que des objectifs de gestion préétablis. Certains auteurs affirment qu'il serait bien plus approprié d'employer des termes différents pour des niveaux d'engagements formels différents.<sup>4</sup> Il reste cependant difficile d'identifier une ligne de démarcation claire entre les types de participation formels et le partage réel du pouvoir dans des activités de gestion. Par exemple, un processus de consultation active avec les dépositaires locaux peut avoir pour conséquence la pleine incorporation de leurs préoccupations dans le plan de gestion d'une aire protégée contrôlée par l'état. De même, un organisme multipartite, sans autorité légale, peut jouir d'un niveau d'identification sociale élevé, et voir ses recommandations invariablement approuvées par les décisionnaires (voir l'Encadré 6.12). Il s'agit d'un partage de pouvoir *de facto*. Réciproquement, il est souvent possible que plusieurs acteurs participant officiellement aux négociations concernant des décisions de gestion (s'ils détiennent des sièges dans l'organe de prise de décision, nous pourrions les considérer *de jure*<sup>5</sup> responsables) finissent en position minoritaire et s'avèrent impuissants à influencer les résultats décisionnels finaux. Le second cas est-il nécessairement plus « cogéré » que le premier ? Il y a cependant une situation dans laquelle l'inclusion formelle des parties prenantes dans un organe de prise de décision fait toute la différence, il s'agit du moment où la prise

*Un organe pluraliste dans lequel des décisions sont prises par consensus— plutôt que par vote— donne toute sa valeur à la notion de gouvernance partagée.*

4 Voir, par exemple, Franks, 1995 ; pour le cas d'une aire protégée. Stevens (1997) aborde aussi cette question.

5 La distinction entre *de jure* et *de facto* correspond à la distinction entre ce qui est prescrit par les normes et les lois et ce qui arrive en fait dans la « vie réelle ».



*...plus souvent qu'on pourrait le croire, il existe un schisme entre les politiques et la pratique, la pratique devant les politiques dans de nombreux cas.*

*...l'approche de gouvernance partagée met l'accent sur des partenariats noués aussi bien entre les communautés qu'au sein d'une même communauté.*

de décision est établie par consensus, plutôt que par vote. Un organe pluraliste dans lequel des décisions sont prises par consensus— plutôt que par vote— donne toute sa valeur à la notion de cogestion.

En somme, nous comprenons la gouvernance partagée comme un concept large recouvrant une grande variété de voies par lesquelles au moins deux parties prenantes concernées développent et mettent en application un partenariat de cogestion. Nous en parlons dans un sens pragmatique et *de facto*, indépendamment des conditions *de jure* qu'elle peut contredire, ignorer, ou auxquelles elle peut correspondre. Evidemment, les droits, les politiques et la législation relative au foncier renforcent des processus et des partenariats collaboratifs. Cependant, plus souvent qu'on pourrait le croire, il existe un schisme entre les politiques et la pratique, la pratique devant les politiques dans de nombreux cas.<sup>6</sup>

La gouvernance partagée n'est pas une approche nouvelle. Les partenariats pour la gestion des ressources naturelles sont aussi vieux que les cultures humaines elles-mêmes,<sup>7</sup> existant dans tous les pays du monde<sup>8</sup> et concernant tous les types de territoires et de ressources. Les forêts, les pêches et les ressources côtières, les pâturages et la faune sont incluses dans des accords de cogestion existants entre diverses parties.<sup>9</sup> Parfois, le partenariat peut ne renvoyer à aucun territoire spécifique mais seulement à une ressource qui peut être temporairement trouvée sur un territoire donné— par exemple, de l'eau ou des animaux migrateurs.

Des partenariats de gestion peuvent être remarqués dans les territoires possédés par les états, les communautés, des personnes privées ou un mélange de différents types de propriétés. L'envergure de l'accord peut être aussi vaste qu'un bassin versant tout entier, ou aussi restreinte qu'une parcelle de forêt. Au nombre des partenaires, on peut compter l'état et les organismes paraétatiques— tels que des gouvernements nationaux, des ministères, des comités généraux de développement, des universités d'état et des agences de surveillance des aires protégées— et des organismes privés— tels que des conseils représentant des peuples autochtones, des propriétaires fonciers, des communautés et des groupes d'intérêts au sein des communautés, des ONG et des opérateurs privés. Habituellement, différents types de partenaires (par exemple, une agence publique, plusieurs communautés locales et des opérateurs privés) sont impliqués, mais les partenaires peuvent également être d'un seul type, par exemple plusieurs propriétaires fonciers ou groupes d'intérêts au sein d'une communauté. Comme nous l'avons discuté au Chapitre 2, l'approche de gouvernance partagée met l'accent sur des partenariats noués aussi bien *entre* les communautés qu'*au sein* d'une même communauté.

Certains pensent qu'il est utile de distinguer les partenariats de gestion à buts productifs (par exemple, agriculture ou élevage d'animaux) des associations ayant des buts conservatifs (par exemple, préserver l'habitat d'espèces données ou administrer une aire protégée). Une telle distinction, cependant, n'est pas toujours aisée. Lorsque la gestion des ressources naturelles à des fins productives inclut non pas

6 Voir la Partie IV de cet ouvrage.

7 Kropotkin, 1902.

8 Pour une revue sur les principes et les pratiques des partenariats, voir McNeely, 1995.

9 McCay et Acheson, 1987. Les cadres de gouvernance partagée pour les ressources non-renouvelables (par exemple, pétrole, ressources minières) semblent être bien moins courants, bien que certaines initiatives tendent aujourd'hui à les promouvoir (Mate, 2001).

seulement la production présente, mais aussi l'avenir au rang de ses préoccupations, des mesures sont nécessairement prises pour la conservation des composantes de l'environnement qui pérennisent la production, par exemple, le sol, l'eau, la végétation et le fourrage, la biodiversité ou le climat local. Réciproquement, la biodiversité et les fonctions environnementales pérennisent les modes de vies des communautés et subviennent aux besoins de beaucoup d'entreprises, petites et grandes, de par le monde. En fait, il est à peine possible de séparer ce qui est fait par la société pour le bénéfice de la conservation de ce qui est fait pour le bien de l'économie.

Dans la suite de ce Chapitre, un grand nombre d'exemples concrets de cogestion sont présentés et discutés. Une distinction possible entre objectifs de production et de conservation est chaque fois évoquée, tout en la laissant à l'appréciation du lecteur.



## 3.2 La pratique de la cogestion

### ... dans l'agriculture

Un certain nombre de partenariats sont aujourd'hui en place à travers le monde afin de pérenniser la production agricole. Certains ont des traditions enracinées depuis des millénaires tel le *minga* (travail communautaire) des Andains,<sup>10</sup> les rassemblements *naam* des sociétés du Sahel,<sup>11</sup> les systèmes *nafir* du Soudan ou les systèmes *boneh* qui se rencontrent encore à travers l'Asie de l'Ouest et du Sud (voir Encadré 3.2). Le *minga*, par exemple, est un événement central dans la vie des communautés andines et un axe principal de la solidarité entre les personnes. Il s'agit d'un travail communal, décidé et régulé par les membres de la communauté eux-mêmes, durant l'assemblée qu'ils tiennent à la fin de chaque mois. Chaque famille envoie l'un de ses membres au *minga*, qui peut être réuni pour ouvrir un canal d'irrigation, pour retourner un sol particulièrement dur dans un site agricole commun, ou pour mener à bien toute autre tâche requise par la communauté. Le *minga* survient généralement une fois par semaine. Après avoir travaillé, les gens mangent ensemble ou concluent leurs efforts par une fête. Si l'une des familles ne remplit pas ses obligations, elle est soumise à une forte pression sociale. De nos jours, cette pratique traditionnelle est toujours très vivante, se développant même sur des terrains privés, avec des gens travaillant sur des sites appartenant à des personnes privées sur le principe de la rotation (dans ce cas, le *minga* est nommé *prestamano*).



**...[le travail agricole en commun] est un événement central dans la vie des communautés [rurales] et un axe principal de la solidarité entre les gens.**

Même dans des sociétés non-traditionnelles, les fermiers, les communautés, les agences gouvernementales, les chercheurs et les ONG collaborent à la production

10 Sanchez Parga *et al.*, 1984.

11 Pradervand, 1989.

agricole par diverses contributions et améliorations.<sup>12</sup> De plus en plus, ils associent à leurs efforts de production des précautions qui rendent plus durable l'extraction des ressources naturelles, c'est à dire, qui maintiennent la productivité dans le futur. Pour cela, les fermiers communiquent entre eux, conviennent d'une ligne de conduite commune et partagent les responsabilités pour mener les projets à bien.

Encadré 3.2 **Le *boneh*— un système de cogestion basé sur le partage des récoltes en Asie de l'Ouest**

(d'après Farvar, 1991)

Dans la majeure partie de l'Asie du Sud-Ouest, le partage des récoltes est fréquent lorsque les facteurs de production sont possédés par différents groupes ou personnes. Par exemple, certains possèdent la terre, d'autres l'eau, d'autres ont à disposition semences et traction animale, d'autres encore peuvent apporter leur main-d'œuvre. S'ils mettent ce qu'ils possèdent en commun afin de produire des récoltes, ils auront droit à une part de la moisson, en fonction de leur contribution respective. Dans ce système, chaque partenaire, y compris les propriétaires des champs et les paysans sans terre, ont des responsabilités et tirent des bénéfices.

L'un de ces systèmes de partage des biens produits, que l'on trouve assez fréquemment en Iran et dans les pays voisins, est le *boneh* (aussi connu sous des noms aussi divers que *haraseh*, *sahra*, *jogh*, *boluk*, *dang*, etc.). Un *boneh* est une unité de production comportant une aire de terrain équivalente à ce que la ressource en eau disponible est capable d'irriguer durant une période de 24 heures, des droits relatifs à l'irrigation de la zone, les paysans affectés au travail de la terre, ainsi que la force animale nécessaire au labour et à la récolte. L'ensemble des territoires agricoles d'une communauté est souvent subdivisé en un nombre de *boneh* égal au nombre de jours du cycle d'irrigation. La composition du Conseil des anciens de la communauté équivaut grossièrement à celle du Conseil des chefs des *bonehs* (Conseil d'irrigation). L'ordre d'irrigation est habituellement déterminé par tirage au sort. Une fois l'an, avant le début de la saison d'irrigation, les anciens, représentant l'ensemble des *bonehs*, se rassemblent et décident par tirage au sort quel *boneh* pourra utiliser toute l'eau disponible pour irriguer le premier jour, quel autre pour le second, et ainsi de suite. De cette manière, le risque de commencer au dernier jour du cycle d'irrigation (ce qui expose les produits agricoles à de plus longues périodes de sécheresse) est réparti de façon aléatoire (« décidé par Dieu »). Les nouveaux systèmes de gestion mis en place dans chaque *boneh* pour la distribution interne de l'eau fonctionnent généralement très bien.

À la fin de la saison, les produits agricoles sont récoltés de façon collaborative et littéralement empilés en un certain nombre de parts déterminés par la tradition ou accord commun. Chaque possesseur d'un facteur de production vient sur place pour emporter sa part des récoltes. Ces arrangements ont souvent été codifiés et des contrats ont été rédigés, certains d'entre eux étant aujourd'hui encore conservés et étudiés.

Bien que les divers plans de réforme agraire en Iran aient, à certains égards, affaibli le *boneh*, celui-ci reste le système favori pour la gestion de l'irrigation et l'organisation de la production dans les zones semi-arides du pays. Les entrepreneurs du centre de l'Iran l'utilisent pour l'organisation des travailleurs, de la terre et de l'irrigation lorsqu'ils acquièrent de nouvelles terres agricoles, par exemple pour les surfaces irriguées par un nouveau barrage.

Un exemple éloquent de collaboration entre fermiers nous vient d'Australie, où des milliers de groupes volontaires sont actuellement impliqués dans un programme connu sous le nom de *programme Landcare*.<sup>13</sup> Le programme a pour objectif de développer des systèmes plus durables d'utilisation de la terre, contrecarrant les graves effets environnementaux des pratiques fermières inadaptées suivies par les immigrants européens durant les siècles derniers. Il n'y a pas de groupe *Landcare* typique (les groupes étant d'une remarquable diversité) mais,

<sup>12</sup> Thrupp, 1996.

<sup>13</sup> Campbell, 1994a. (*Landcare* signifie littéralement « Prendre soin de la terre » NdT.)



un groupe *Landcare* réunit des individus qui se rassemblent volontairement pour coopérer et prendre soin de la terre. L'un des points forts de *Landcare* est que ces individus ne sont pas seulement des fermiers, mais aussi des membres de la communauté au sens large, des militants pour l'environnement et du personnel d'agences gouvernementales. Un groupe *Landcare* peut débiter par une réunion informelle d'individus qui finissent par discuter des problèmes de gestion des terres. S'ils décident d'agir ensemble, ils élisent habituellement un comité de coordination, à qui l'on demande ensuite d'enquêter de façon systématique sur les problèmes, les opportunités et les ressources disponibles. Ce comité de coordination peut alternativement demander la mise en place de groupes plus formels et élire sa propre équipe exécutive.

Un groupe *Landcare* devient opérationnel en prenant des décisions concernant les limites et les buts de la gestion ainsi que ses affiliations. Les problèmes liés à la dégradation des terres sont discutés, les ressources potentielles à réunir pour les résoudre sont étudiées et les rapports avec les agences d'aide gouvernementales et étatiques, mais aussi d'autres sources de soutien, sont développés. Parmi les responsabilités habituelles d'un groupe, on compte le suivi des statuts des terres locales, par des approches innovantes dites d'alphabétisation agricole (*land literacy*) qui incluent la recherche-action au niveau de la communauté, des vols de reconnaissance pour avoir une vision d'ensemble sur le territoire, l'utilisation d'organismes comme indicateurs, l'écoute de cassettes explicatives durant les voyages, ou même la formation « sur le tas » à l'utilisation de techniques sophistiquées et des systèmes d'information géographique (SIG). Les méthodes participatives (observation des chemins et des routes, cartographie, etc.) sont utilisées pour planifier la gestion des fermes et des bassins versants de façon synthétique. De là, de nouvelles relations s'établissent avec les agents et les consultants du gouvernement qui peuvent apporter un support technique adapté. Plusieurs groupes identifient un facilitateur (pouvant être un professionnel). Si les activités du groupe requièrent une attention continue qui ne pourrait être assurée par les seuls volontaires, celui-ci peut louer les services d'un coordinateur professionnel. Si nécessaire, le groupe sollicite des fonds et différentes ressources auprès du gouvernement ou d'autres sources d'appui.

Les groupes organisés ayant des projets méritant une mise en œuvre peuvent également se référer au Programme Landcare lui-même, qui peut décider d'allouer une certaine aide financière. Le programme encourage la mise en place de règles diverses et non uniformes au sein des groupes Landcare, et ceci s'est révélé une de ses caractéristiques gagnantes. Il est trop tôt pour disposer de données concluantes quant à l'impact du Programme sur le pays tout entier. Aujourd'hui, cependant, les communautés et les agences coopèrent pour définir et s'attaquer aux problèmes de dégradation des terres, ainsi que pour développer de nouvelles recherches et de nouvelles approches élargies, avec des moyens qui n'auraient pas même parus envisageables il y a seulement une décennie.

### ... dans la gestion de l'eau et des bassins versants

Probablement plus que n'importe quelle autre ressource naturelle, l'eau a été « cogérée » pendant des siècles, dans différents contextes culturels et géographiques, avec pour résultat l'utilisation efficace d'une des sources les plus essentielles à la vie et à l'agriculture (voir Encadré 3.3.). A travers le monde, il existe d'innombrables exemples d'associations traditionnelles constituées pour la gestion de l'eau, qui ont pour la plupart été largement étudiées pour comprendre leurs caractéristiques et leurs mécanismes fonctionnels,<sup>14</sup> souvent à l'intérieur d'études sur les

*Si [les membres du groupe Landcare] décident d'agir ensemble, ils élisent habituellement un comité de coordination, à qui l'on demande ensuite d'enquêter de façon systématique sur les problèmes, les opportunités et les ressources disponibles.*

*...l'eau a été « cogérée » pendant des siècles, dans différents contextes culturels et géographiques.*

14 Ostrom, 1992 ; Tang, 1992.

pratiques traditionnelles de gestion des ressources en propriété commune. Un large aperçu de ces études sera donné dans la partie III de ce volume.

Encadré 3.3 **Cogestion culturelle à Bali**  
(d'après Reader, 1990)

L'île de Bali jouit d'un climat constant, qui convient à la production continue du riz tout au long de l'année. Pour mettre ce potentiel à profit, les habitants de Bali ont eu à relever deux défis principaux : d'une part, adapter les cultures à leur environnement montagneux escarpé et couverts de failles, et d'autre part, gérer les ressources en eau. En fait, bien que l'eau soit disponible toute l'année, elle n'est nécessaire dans les rizières qu'une partie de l'année seulement, au moment des plantations et de la pousse et non durant la récolte et la période qui lui succède. Les habitants de Bali ont résolu le problème des terrains escarpés en construisant des terrasses sur les flancs de la montagne. Ils ont résolu la question de la gestion de l'eau par la mise en place d'un système contrôlant son flux à flanc de montagne, inondant et asséchant alternativement les rizières, et maximisant la production sur chaque terrasse.

On ne peut parvenir à une utilisation optimale de l'eau que si le rythme de culture des différentes rizières est parfaitement coordonné par cycles. Par exemple, les rizières situées au sommet doivent être inondées et préparées pour les plantations lorsque la pousse est déjà bien avancée dans les terrasses médianes, et le riz déjà récolté dans celles situées le plus en contrebas. Bien sûr, un cycle aussi bien chronométré nécessite une coopération avancée entre tous les riziculteurs. Depuis des temps immémoriaux, ceci est mené à bien à Bali par des organisations locales nommées *subak* (sociétés d'irrigation), qui réunissent tous les propriétaires des terrains irrigués par la même source.

Chacune de ces sources d'irrigation (*tempek*) est composée d'un barrage et d'un système de canaux et d'aqueducs maintenant le flux d'eau à sa vitesse optimale depuis les grands lacs du sommet de l'île. Chaque unité de terrain (*tenah*) est destinée à recevoir précisément la même quantité d'eau du *tempek* dont elle dépend, peu importe son propriétaire et sa localisation. Les difficultés techniques afférentes à une répartition précise de l'eau et à la régulation des étapes de chaque cycle sont prises en charge par le conseil du *subak*, qui collecte aussi les taxes nécessaires à financer l'entretien et les améliorations, et invite les membres à contribuer aux travaux de maintenance et de construction. Chaque *subak* possède des statuts écrits (parfois sur une feuille de palmier !), chaque membre dispose d'une voix pour les questions relatives aux politiques à mener et pour l'élection des responsables (indépendamment de la taille des terrains possédés). Des pénalités sont apposées pour toute infraction aux règles du *subak*.

Les habitants de Bali situent le contexte du *subak* dans le domaine d'une autorité transcendante— Dewi Sri— la déesse du riz et de la fertilité. Chaque étape de la division de l'eau est marquée par une cérémonie rituelle, qui se tient dans les temples à l'amont du flux d'eau et dans les lieux saints dispersés dans les rizières. Les cérémonies sont programmées en fonction du calendrier local (l'année balinaise dure 210 jours, soit exactement deux fois la durée du cycle local de pousse du riz) et, à chaque cérémonie, sont rappelés aux paysans du *subak* le calendrier et les séquences des flux d'irrigation. Ainsi, à chaque cérémonie, la coopération entre paysans se trouve renforcée. Les événements religieux et le cycle du riz correspondent étroitement, structurant l'île toute entière dans un système coordonné dans lequel la gestion de l'eau, la production du riz, la vie spirituelle et les réciprocités sociales se mélangent.

Les partenariats pour la gestion de l'eau peuvent jouer un rôle important pour la santé des écosystèmes locaux, mais aussi pour le développement social. Par exemple, un « Parlement local des usagers de l'eau de rivière » a été créé pour la Drôme, rivière du Sud de la France, regroupant les représentants de différents intérêts et préoccupations de gestion. La loi française fait des cours d'eau la propriété de la nation, qui doit être gérée pour l'intérêt général. Le problème est que chacun doit s'accorder sur la nature de cet intérêt, au cœur d'un système complexe de conditions de gestion. Pour la Drôme, trois ans de réunions, d'études et

de rencontres ont conduit à un consensus entre les principales parties intéressées. Ce consensus, mis en forme dans un document intitulé « le SAGE<sup>15</sup> de la Drôme », constitue aujourd'hui le plan de gestion de la rivière, grâce auquel un certain nombre de contrats mobilisent des ressources nationales notables et qui représente une expérience de démocratie locale aussi fructueuse qu'appréciée.<sup>16</sup> Les hommes politiques français sont fiers de leur expérience avec la Drôme, et la proposent actuellement comme modèle pour la Communauté Européenne, sur la base de la Directive de l'Union Européenne sur la gestion des bassins versants.

*... le plan de gestion de la rivière représente une expérience de démocratie locale aussi fructueuse qu'appréciée.*

En Argentine, le bassin versant du Lac d'Encadenadas (au Sud-Ouest de Buenos Aires) a été sujet durant des décennies à l'alternance récurrente d'inondations et de sécheresses qui ont accoutumés les habitants de la région aux catastrophes naturelles. De tels désastres furent accompagnés de conflits sociaux, certains groupes ne pouvant se protéger des inondations que si certains autres acceptaient d'être soumis à des restrictions d'accès à l'eau. Ces intérêts contradictoires ont suspendu certaines décisions ou amené la prise de mesures unilatérales qui ont laissé de nombreuses personnes insatisfaites. En fait, à un moment ou un autre, chacun dans la zone d'Encadenadas s'est trouvé très durement touché par les échecs de la gestion de l'eau. Les sécheresses ont sévèrement affecté l'agriculture et le tourisme. Les inondations destructrices sont devenues si graves que certaines zones ont été considérées inhabitables, de façon permanente. Le défi crucial consistait à gérer l'eau comme un bien commun pour différentes unités administratives locales, chacune avec ses propres particularités sociogéographiques et ses priorités écologiques/ économiques.



Pendant quelque temps, le gouvernement argentin a considéré qu'il s'agissait d'un problème d'ordre simplement technique, c'est à dire, un problème qui pourrait être résolu par des solutions techniques appropriées, telles que des réservoirs d'eau et autres travaux hydrauliques. Ce n'était pas aussi simple que cela. Dans la pratique, les fournisseurs de services publics ne sont même pas parvenus à produire une définition satisfaisante des problèmes pour tous les groupes d'intérêts (les entreprises dépendantes du tourisme, les agronomes, les pêcheurs, les habitants des villages situés en amont et en aval, etc.). De plus, certains des travaux hydrauliques réalisés ont en réalité nettement aggravé les difficultés locales, au lieu d'en venir à bout. Ce fut à cette époque qu'un changement d'attitude commença à se faire sentir entre les différents acteurs intéressés à la gestion de l'eau. Plutôt que de discuter de difficultés techniques, ils se mirent à discuter des questions de droit, de responsabilités et d'équité. La gestion du bassin versant tout entier fut au centre du débat, en lieu et place des conflits d'appropriation des bénéfices spécifiques et localisés de l'eau. Ce changement marqua également l'apparition de nouveaux acteurs sociaux, à savoir des associations locales *ad-hoc*, qui commencèrent à agir à côté des administrateurs techniques commandités par l'état ainsi que des administrateurs politiques élus dans diverses municipalités. Ainsi, s'initia un processus laborieux qui conduisit à l'établissement de quelques plans de gestions coordonnés, ainsi qu'à la mise en place d'un Comité de gestion du bassin versant. L'élaboration d'une définition « enrichie » de l'ensemble des problèmes liés à l'eau d'une part,

*... un changement d'attitude commença à se faire sentir entre les différents acteurs intéressés à la gestion de l'eau. Plutôt que de discuter des difficultés techniques, ils se mirent à discuter des questions de droits, de responsabilités et d'équité.*

15 SAGE est l'acronyme de Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (NdT).

16 Voir Media, 1998.

et l'émergence d'acteurs sociaux organisés, capable de cogérer les droits associés à cette ressource aussi bien que les compensations économiques et les indemnités pour les dommages causés par les inondations d'autre part, sont maintenant largement considérés comme des étapes cruciales du développement de la région et de son réveil démocratique.<sup>17</sup>

### ... dans la recherche agricole

Sol et eau ne sont pas les seuls à pouvoir être cogérés de façon profitable. C'est aussi le cas dans le domaine de la recherche agricole, par exemple pour les nouvelles technologies associées aux semences, aux systèmes d'irrigation ou à une grande variété de pratiques de gestion. En fait, la participation des paysans— principaux utilisateurs des résultats de la recherche agricole<sup>18</sup>— dans la définition des objectifs et des méthodes de recherche— est considérée comme l'une des innovations les plus prometteuses de l'agriculture moderne.<sup>19</sup>

#### Encadré 3.4 Recherche participative avec des paysannes de zones arides (Inde) (d'après Pimbert, 1991, et Pastapur et Pimbert, 1991)

La résolution commune de problèmes, l'apprentissage mutuel et les accords négociés furent au cœur d'un processus de recherche participative impliquant des scientifiques et des paysannes cultivant des terrains marginaux autour d'Andhra Pradesh en Inde. Les acteurs impliqués dans cette recherche décentralisée ont ensemble renversé les rôles conventionnels des scientifiques et des paysans : les paysannes ont pris les décisions clés, et les scientifiques ont assuré des rôles de facilitation et de soutien. Ce fut ainsi une recherche conduite par ces paysannes sur la gestion des insectes nuisibles.

Pour commencer, les principaux parasites du pois-pigeon, produit agricole important en Inde, furent identifiés conjointement par les paysannes et les scientifiques qui surveillaient les récoltes en marchant le long des champs cultivés. Les paysannes discutèrent et documentèrent ensemble les caractéristiques de leur variété de pois-pigeon et de leurs pratiques locales de gestion agricole. Elles s'accordèrent ensuite sur le fait que des variétés végétales résistantes aux insectes nuisibles étaient une composante importante d'une approche globale de gestion des nuisibles. Sur la base de telles indications, les scientifiques cherchèrent et identifièrent des lignées améliorées de pois-pigeon résistantes aux nuisibles, dont les caractéristiques approchaient sensiblement celles des variétés déjà cultivées. De petites souches de pois-pigeon résistants aux nuisibles identifiés par les scientifiques en station de recherche furent par la suite cultivées par les paysannes à côté des variétés locales pour tester leurs performances dans différentes situations réelles exposées aux risques. Le résultat de ces expérimentations fut ensuite entièrement évalué d'après les seuls critères définis par les paysannes. En fait, les paramètres isolés par ces dernières allaient bien au-delà des paramètres conventionnels des scientifiques tels que « le rendement » et « la résistance aux nuisibles ». Les femmes classèrent les variétés de pois-pigeon selon dix critères agronomiques et sociaux, parmi lesquels la résistance aux nuisibles, le goût, la production et la qualité du bois, la valeur en tant que fourrage, le prix potentiel sur le marché et la préservation des qualités du produit lors de son stockage. Les critères et priorités des paysannes furent déterminés grâce à des entretiens individuels et collectifs utilisant des méthodes de classement inspirées des approches *Participatory Rural Appraisal*.<sup>20</sup>

A chaque étape du processus de recherche conjoint, des femmes d'âges différents, plus ou moins riches, originaires de différents villages, furent invitées à participer aux négociations entre les scientifiques et une organisation non gouvernementale locale. Cette dernière avait pour objectif d'obtenir des accords sur ce qui devait être surveillé et évalué, quels indicateurs il fallait utiliser, comment et quand collecter et analyser les données, ce que l'on entendait par « données », comment les résultats pourraient être partagés et quel suivi était nécessaire. Les femmes *sanghams* (groupes collectifs ou communautaires) de

17 Monachesi et Albaladejo, 1997.

18 Pimbert, 1991 ; Sowerwine *et al.*, 1994 ; et <http://www.prgaprogram.org>.

19 Carmen Aalbers, communication personnelle, 1997.

20 Littéralement, Evaluation participative en milieu rural. (NdT)

différents villages furent régulièrement impliquées dans les discussions et le contrôle croisé des résultats, de même que dans la planification de chaque étape suivante du processus, d'une façon flexible et adaptative. Les collectives de femmes offrirent une assistance inestimable aux scientifiques étrangers, les questions posées par les recherches et les catégories de savoir en jeu étant plus proches des besoins et des priorités des paysans, ainsi que des contextes sociaux et agro-écologiques locaux.

La recherche participative aboutit à des résultats tout à fait remarquables :

- L'une des variétés améliorées de pois-pigeon évaluée par les paysannes fut définitivement rejetée en raison de son goût amer. Cependant, au même moment, la même variété de pois-pigeon était officiellement « lancée » en Andhra Pradesh sur la base d'essais en laboratoire et en plein champ conduits exclusivement par des scientifiques, comme fragment d'une approche de transfert de technologie pour le développement agricole.
- Deux autres variétés améliorées de pois-pigeon évaluées par les paysans obtinrent de bonnes performances et, dans certains cas, furent notées comme supérieures aux espèces locales. Cependant, malgré les avantages des pois-pigeons résistants aux nuisibles, les paysannes souhaitaient toujours conserver leurs variétés locales ainsi que d'autres variétés améliorées qu'elles avaient testées. Elles croyaient dans le fait que les attaques de nuisibles seraient moindres en faisant pousser une mosaïque de plantes variées plutôt qu'en semant une seule et unique variété. L'insistance des paysans sur la biodiversité comme principe de production dans des environnements à risque conduisit les scientifiques à explorer plus avant cette option de gestion en analysant l'impact sur la disparition des nuisibles de différentes lignées de pois-pigeon mêlées en combinaisons variées.

La recherche participative et les procédures d'accords conjoints s'avèrent particulièrement appropriées pour défendre la diversité comme un moyen de durabilité et de sécurité alimentaire dans les environnements locaux à risque. Le partage de gouvernance dans la recherche agricole entre scientifiques et paysannes majoritairement illettrées mit aussi en lumière la nécessité de faire évoluer les institutions, les attitudes et les comportements, afin de permettre à plus de personnes d'apprendre et de produire ensemble des connaissances et des technologies, grâce au dialogue, à l'investigation collective et à la négociation des rôles, des droits et des responsabilités.

### ... dans la gestion des parcours

Les partenariats entre éleveurs nomades, ainsi qu'entre éleveurs nomades et communautés paysannes, ont passé l'épreuve du temps dans de nombreux environnements. Dans le premier cas, il est nécessaire d'assurer que des communautés dépendant de mêmes modes de productions puissent coexister sans entrer en compétition « destructive ». <sup>21</sup> Dans le second cas, comme différents modes de production tirent des ressources de niches écologiques complémentaires, éleveurs nomades et paysans doivent trouver des règles pour parvenir à un échange équitable des produits (par exemple, aliments contre fumure) et pour tirer bénéfice les uns des autres (par exemple, par la fertilisation du terrain après le passage des animaux). <sup>22</sup> Dans les deux cas, le besoin de coopération et les risques de conflit sont élevés. Des cultures et traditions entières se sont développées pour répondre à ces défis.

Le système *hema*, autrefois très commun dans le monde islamique et aujourd'hui malheureusement plus rare, consiste en un ensemble de règles d'utilisation des parcours sur un territoire donné utilisé par une ou plusieurs communautés pastorales (par exemple, des tribus ou des villages particuliers). <sup>23</sup> Les familles peuvent posséder un droit de propriété ou un droit d'usage héréditaire, ou encore avoir fait paître leurs bêtes sur le territoire depuis longtemps (en d'autres termes, le régime de propriété est habituellement composite). Les règles de l'*hema* lient tous les membres de la communauté et précisent les secteurs où le pâturage est interdit (ceci excluant certaines périodes spécifiques ou époques de sécheresse, lorsque la

*Le système hema [...] consiste en un ensemble de règles d'utilisation des parcours sur un territoire donné utilisé par une ou plusieurs communautés pastorales...*

21 Horowitz et Salem-Murdock, 1987 ; Bassi, 1996.

22 Franke et Chasin, 1980 ; Horowitz et Little, 1987.

23 Draz, 1985.



coupe de l'herbe est autorisée en tant que privilèges spéciaux pour les personnes nécessiteuses), les secteurs où le pâturage et la coupe sont autorisés excepté en certaines saisons, et les zones où le pâturage est autorisé pendant toute l'année (mais les espèces et le nombre d'animaux autorisés à paître sont alors spécifiés), les zones réservées à l'apiculture et les zones réservées à la protection des arbres forestiers tels que le genévrier, l'acacia ou le *ghada* (ces zones sont généralement sous la propriété commune d'un village ou d'une tribu). Une personne transgressant les règles de l'*hema* doit payer une amende ; ceux qui transgressent ces règles de façon répétée reçoivent de sévères sanctions sociales.

Une caractéristique réellement intéressante des accords conclus dans et entre les sociétés pastorales, est leur propension à la flexibilité, de par leur nature informelle, leur construction *ad-hoc*, leur absence de cadre, leur porosité, leur caractère provisoire et leur exigence d'une négociation sociopolitique continue.<sup>24</sup> Ainsi, l'accès au pâturage est souvent accordé au terme d'alliances et de processus politiques qui servent mieux les intérêts des différents partenaires lorsqu'ils sont ouverts et informels, laissant un certain espace pour la négociation et les ajustements. Ceci s'accorde parfaitement aux conditions écologiques et économiques variables qui caractérisent la vie pastorale.

Encadré 3.5 **Forole, la montagne sacrée des Galbos (Ethiopie/ Kenya)**  
(d'après Bassi, 2003)

Forole est une montagne sacrée située juste au Nord de la frontière entre le Kenya et l'Ethiopie, où les Galbos (un sous groupe des Gabbra) se réunissent pour les cérémonies du *jila galana*. La plupart des Galbos vivent au Kenya, mais font pèlerinage vers Forole à l'occasion de la cérémonie. Les arbres de la montagne Forole sont totalement protégés par le peuple Gabbra et l'accès aux parties les plus hautes n'est autorisé qu'aux quelques personnes qui président à la cérémonie du sacrifice au Python Sacré. Les parties les plus basses de la montagne procurent une eau abondante, et sont utilisées comme une réserve de pâturage par les éleveurs Gabbra et Borana. Il y a parfois des tensions entre les deux groupes au sujet des ressources pastorales, mais le groupe Borana respecte profondément le caractère sacré de la Montagne Forole et les restrictions afférentes, assurant indirectement sa conservation. Cette Aire du patrimoine communautaire n'est pas associée de manière univoque à un seul groupe ethnique. Elle engage les parties prenantes dans des relations économiques et symboliques complexes qui parviennent assez efficacement à maintenir la qualité des pâtures et les modes de vie des gens.

**Le fait que des gouvernements nationaux et certains bailleurs de fonds « découvrent » aujourd'hui les capacités de gestion des membres de ces communautés pastorales est un changement heureux.**

Malheureusement, les forces de la modernisation économique (par exemple, l'économie dominée par l'argent, la prédominance des valeurs du marché sur les valeurs d'usage) et les changements socioculturels (émergence de pouvoir étatiques et bureaucratiques, urbanisation, perte de valeur des institutions traditionnelles et des systèmes de réciprocité, propension à l'usage de règles et de réglementations figées en échange de négociations politiques flexibles et continues) sont parvenues à affaiblir sévèrement les partenariats traditionnels partout dans le monde,<sup>25</sup> tels l'*hema* et le *ghada* précédemment cités. En certains endroits, l'occupation de territoires clés et la destruction des systèmes de gestion des ressources naturelles des communautés pastorales a eu pour conséquence des tragédies aux proportions considérables, comme en Ethiopie, où les millions d'habitants Oromo-Borana restent aujourd'hui à la merci de conditions climatiques contre lesquelles ils étaient autrefois à même de faire face.<sup>26</sup>

Le fait que des gouvernements nationaux et certains bailleurs de fonds « découvrent » aujourd'hui les capacités de gestion des membres de ces communautés pastorales est un changement heureux. Ainsi au Kenya, les communautés Loita Maasai

24 Turner, 1999. Voir aussi l'Encadré 3.5 dans ce Chapitre.

25 Watts, 1983a ; Watts, 1983b ; Horowitz et Little, 1987.

26 Bassi, 2002.

se sont vues confiées à nouveau leurs droits de gestion sur la forêt de Loita, après une décennie de lutte devant les tribunaux et sur le terrain.<sup>27</sup> En Mauritanie, une loi récente, intitulée *Code Pastoral*, reconnaît la valeur économique et de gestion des pratiques pastorales, et certains projets ont encouragé la constitution de différents types d'associations d'éleveurs et d'agriculteurs. Ces associations sont encouragées et soutenues pour conclure des accords avec le gouvernement, mais aussi entre elles, afin d'améliorer la santé des troupeaux et la productivité de la terre, tout en préservant l'environnement d'une exploitation excessive.<sup>28</sup> Enfin, en Iran, des communautés pastorales, le gouvernement et des ONG progressistes expérimentent actuellement de nouvelles formes de soutien à un usage durable des ressources pastorales.<sup>29</sup>

### ... dans la gestion des forêts

De même que les terres agricoles et les pâturages, les zones forestières, à travers le monde, ont fait l'objet d'attentions multiples, et ont vu de nombreux conflits se développer autour d'elles. Heureusement, elles ont aussi été au centre de formes encourageantes de solutions collaboratives. Nous présentons ci-dessous des exemples contemporains, issus de trois continents.

Dans la région de la côte pacifique Nord-Ouest des États-Unis, le bassin versant de

la rivière Applegate est situé dans le Sud-Ouest de l'Orégon et au Nord de la Californie. Longtemps objet d'une polarisation et d'une controverse intenses concernant les pratiques de gestion des forêts, la vallée de l'Applegate est composée d'une mosaïque de terres tantôt fédérales, tantôt appartenant à l'État, au Comté, ou à des personnes privées. Fatiguées de cette situation bloquée, un certain nombre de parties prenantes clés se sont associées en 1992 pour constituer le Partenariat d'Applegate (*Applegate Partnership*), un groupe réunissant les agences de ressources naturelles, les industries, les associations de conservation et les résidents locaux autour des objectifs de la santé, de la diversité et de la productivité de l'écosystème. Ce groupe d'une soixantaine de membres est coordonné par un Conseil d'administration de neuf membres. Le Conseil donne son avis aux agences de gestion des ressources et il cherche à éduquer les propriétaires terriens et à les inciter, grâce à des subventions notamment, à gérer leurs terrains forestiers de façon durable. Le Conseil n'a aucune autorité légale pour prendre des décisions au nom des agences participantes ; cependant, de par sa large représentativité et son but commun, il possède une



27 Karanja *et al.*, 2002.

28 Pye Smith et Borrini Feyerabend, 1994. Pour un résumé des résultats du Second projet national pour l'élevage en Mauritanie, voir Shanmugaratnam *et al.*, 1993.

29 Voir l'exemple 1.4, au Chapitre 1 de cet ouvrage.

... les fonctionnaires des services de sylviculture et les comités locaux ad-hoc des villages développent ensemble des accords et des micro-plans de gestion communs.

considérable influence *de facto* sur les pratiques de gestion dans la vallée d'Applegate, et est parvenu à améliorer le climat global de la gestion dans la région. Il est en particulier parvenu à faire disparaître l'animosité profondément enracinée et la « polarisation » autour des enjeux qui avaient été si présentes auparavant. A la place du blocage, « des rapports positifs se sont développés entre les groupes, les agences et la communauté autrefois polarisées ; une vision commune a été atteinte. »<sup>30</sup>

En Inde, l'expansion, initiée dans les années 70, d'un mouvement communautaire informel pour le contrôle des forêts a par la suite provoqué la déclaration d'une résolution nationale en juin 1990. La résolution a donné aux communautés le droit de participer à la gestion des forêts possédées par l'Etat (aucun autre acteur institutionnel n'a été considéré dans cette résolution, et le secteur privé est demeuré hors de son envergure). Plus tard, seize gouvernements d'Etat ont publié des résolutions élargissant les droits et les responsabilités des communautés locales pour la protection des forêts de l'Etat, au travers de ce que l'on nomme aujourd'hui le Programme de cogestion des forêts (*Joint Forest Management Programme*). Prenant part au programme, les fonctionnaires des services de sylviculture et les comités locaux *ad-hoc* des villages situés à proximité des forêts développent ensemble des accords et des micro-plans de gestion commune. Plus de 10 000 comités de village sont aujourd'hui en activité, représentant un pourcentage significatif— bien que toujours limité— du potentiel et du besoin dans la fédération indienne.<sup>31</sup> Le Programme commun de gestion des forêts est parvenu à des résultats impressionnants dans la conservation de la forêt, mais reste limité par le manque de garanties quant à leurs droits sur les ressources à gérer. En fait, les règlements des Etats ne parviennent pas à attribuer des droits pérennes aux communautés participantes.<sup>32</sup>

Encadré 3.6 **Assurer la conservation de leurs palmeraies : la fierté des communautés de Gaya au Niger**  
(d'après Price et Gaoh, 2000 ; et communication personnelle d'Anada Tiega, 2003)

La région de Gaya, dans le Sud-Ouest du Niger, offre un exemple de communautés locales se réappropriant— tout en réinventant et réorganisant— leurs droits sur les ressources naturelles alentour. Près de 80 villages et leurs 80 000 habitants se trouvent au cœur d'une région sahélienne qui bénéficie, pour une région aride, de conditions agricoles supérieures, incluant une ressource unique en termes de potentiel et de diversité d'utilisation : le palmier rônier (*Borassus aethiopum*). Les bénéfices tirés des produits du rônier s'étendent à la plus grande partie de la population rurale de Gaya, avec des distributions de biens et un partage des revenus entre les différents groupes de la société. Ainsi, les femmes, les paysans, les gardiens de troupeaux, les pêcheurs et les artisans possèdent tous le droit reconnu d'accéder et d'utiliser le rônier.

Le rônier est d'un intérêt tout particulier étant donné la large gamme des produits pouvant être extraits de ses différentes parties. Il fut par le passé surexploité à travers le pays, au point que Gaya abritait l'une des dernières plantations restante. L'appui externe pour conserver et développer le potentiel des écosystèmes locaux se concentra, à l'origine, sur les conditions « techniques » de la régénération environnementale, mais recentra progressivement ses efforts sur la promotion d'initiatives de conservation, de gestion des ressources sauvages et d'établissement des conditions de base nécessaires pour des modes de vie durables. Le rônier devenu le point central d'importants changements dans les formes locales d'association, de gouvernance, de loi et d'organisation économique. En particulier, certains groupes communautaires (« unités communautaires de gestion de terroir ») émergèrent, jouissant d'une grande indépendance et d'une grande spécificité locale dans leur processus décisionnel. Chaque groupe exerce un droit de gouvernance sur les ressources communes et jouit d'une autonomie financière. La reconnaissance progressive, par le gouvernement, des groupes et de leurs droits a eu un impact direct d'une part sur la révision et l'application de la loi relative au foncier et de la législation sur les formes d'association et, d'autre part, sur la propriété commune et les droits et responsabilités relatifs

30 Woodolleck et Yaffe, 1994. Voir aussi Encadré 8.6, au Chapitre 8 de cet ouvrage.

31 Pandey, 1996 ; Poffenberger, 1996.

32 SPWD, 1992. Pour une analyse approfondie de la Gestion commune des forêts en Inde, voir Poffenberger et McGean, 1998.

à la gestion des ressources naturelles. Progressivement, les intérêts des groupes locaux s'étendirent, touchant un certain nombre d'autres ressources telles que les zones humides et les zones de pêche. Le succès de ces groupes locaux fut tel qu'une de leurs zones humides a été classée site Ramsar.

En Tanzanie, des groupes d'utilisateurs locaux de la zone de Babati ont reçu les pleins pouvoirs décisionnels relatifs à la conservation et à l'utilisation des ressources des forêts communales proches de leurs villages. Si le département local de sylviculture et l'agence de coopération suédoise ont travaillé avec les groupes d'utilisateurs pour développer des outils et des critères de gestion, la prise de toutes les décisions finales leur a été laissée. Pour ce qui est de leurs « forêts communales » locales, leur gestion se fait en parfait accord avec la loi tanzanienne. Cependant, des discussions ont lieu pour étendre leur responsabilité aux forêts d'état voisines, ce qui ne serait plus du ressort de la législation.<sup>33</sup> Certaines expériences pilotes sont conduites dans le Sud du district de Babati (Duru-Haitemba), où plusieurs forêts administrées par les communautés locales ont été déclarées Réserves forestières villageoises. Celles-ci ont été reconnues au niveau national, mais la planification, la gestion, la surveillance et l'application des règles (établies par arrêtés municipaux) restent de la responsabilité des résidents locaux. Dans ce sens, ont reconnu aux résidents locaux non seulement certains droits et responsabilités relatifs à la gestion, mais aussi la pleine autorité et un contrôle complet des ressources locales qu'ils souhaitent eux-mêmes placer sous protection.<sup>34</sup>

On trouve une situation similaire dans la forêt Mgori à partir d'une situation de départ cependant différente. Avant 1995, la forêt Mgori était revendiquée comme une terre appartenant au gouvernement. Lorsqu'il est devenu évident que le gouvernement n'avait pas les moyens de l'administrer, il demanda assistance aux communautés locales. L'accord résultant stipula que la forêt de 44 000 hectares serait gérée par les cinq villages limitrophes, en partenariat avec leur conseil de district. La présence du conseil de district n'étant pas très intense (un officier de terrain seulement), les communautés s'organisèrent pour constituer cinq Aires de gestion des forêts villageoises, chacune délimitée et surveillée par ses gardes attitrés (cette tâche occupant plus de 100 personnes), ceci sur la base d'arrêtés municipaux. Les feux, les cueillettes illégales et le déboisement pour la production de millet cessèrent, diminua de même considérablement la chasse illégale des éléphants. Les villages ont maintenant obtenu leurs certificats fonciers villageois et projettent de faire légalement enregistrer leurs Aires de gestion des forêts villageoises en tant que propriété commune.<sup>35</sup>

*Les feux, les cueillettes illégales et le déboisement pour la production de millet cessèrent, diminua de même considérablement la chasse illégale des éléphants.*

### Encadré 3.7 **Déléguer le pouvoir : une façon de promouvoir les partenariats de gestion à Madagascar!**

(d'après Garreau, 2002)

La loi de 1996 relative à la délégation de l'autorité et de la responsabilité de gestion aux communautés locales organisées, mise en place sous le nom de GELOSE (Gestion locale sécurisée) créa les conditions d'un changement profond des approches de la gestion des ressources naturelles à Madagascar. Des « projets intégrés de conservation et de développement » caractéristiques— tels que ceux organisés par le WWF autour des aires protégées de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud— profitèrent de cette loi et offrirent une nouvelle chance au développement de partenariat de gestion dans la région.

Au départ, le projet accompagna les communautés locales, de même que l'administration des communes et des sous-districts, en revisitant leur histoire et en discutant l'avenir de leurs terres, de leurs ressources et de leurs modes de vie. L'approche patrimoniale créa de nouveaux liens entre les familles locales

33 Johansson et Westman, 1992. Aussi : David Gilmour, communication personnelle, 1996.

34 Wily et Haule, 1995.

35 Alden Wily et Mbaya, 2001.



et les villages, qui découvrirent des similitudes parmi leurs problèmes et leurs souhaits. Les habitants locaux semblaient même prêts à développer une identité commune, malgré la grande mixité ethnique de la région (un pôle d'immigration récent). Dans le même temps, le projet diffusa l'information relative aux deux composantes principales de la loi GELOSE : la délégation du pouvoir sur les forêts et les autres ressources en propriété commune, ainsi que la clarification et l'attribution de droits fonciers relatifs aux aires cultivées par les familles. Avec le temps, le projet cessa de jouer un rôle de conseiller et d'intermédiaire entre les communautés et l'administration. Il contribua à la constitution des capacités de chacun dans ce processus, y compris des « médiateurs » prévus par les procédures nationales GELOSE. Le projet aida aussi les communautés à ritualiser les objectifs de gestion sur le long terme, à s'organiser intérieurement (en développant des structures et des règles grâce à des accords traditionnels nommés *dina*) et à développer le plan de gestion et le mandat nécessaire en termes simplifiés.

La qualité de ce processus dépendait intensément du rythme des activités, qui correspondait au rythme propre des acteurs. Les problématiques, à commencer par celles de la conservation de la forêt, ont peu à peu été appropriées par les communautés, et n'ont plus nécessité d'être promues par des personnes extérieures. Les communautés ont découvert la complexité de la gestion des forêts et les moyens d'utiliser durablement les produits tirés d'elles, ainsi que son sol et son eau. Elles ont elles-mêmes fait la demande de tous les outils et de toutes aides techniques disponibles pour remplir leurs obligations de gestionnaire de la forêt et garantir leur avenir. Les services techniques de l'Etat devinrent, de façon notable, leurs partenaires naturels, à la fois pour aider aux tâches de surveillance et fournir des solutions techniques à différents problèmes. Les administrations de l'Etat parvinrent à trouver leur place dans ce processus, à savoir la coordination des initiatives et la défense des règles de gestion établies vis-à-vis des partenaires extérieurs. Sous cet éclairage, la délégation de la gestion encouragée par la loi GELOSE semble en fait avoir offert une occasion de collaboration et de partenariat unique aux acteurs locaux.

### ... dans la gestion des ressources côtières

Si les exemples de cogestion des forêts abondent, les régimes de gouvernance partagée deviennent aussi de plus en plus fréquents pour les ressources des écosystèmes côtiers.<sup>36</sup> Les estuaires de l'Ecosse,<sup>37</sup> par exemple, comprennent des terres humides marines et côtières incluant de vastes zones marines et un arrière-pays côtier— sorte de bras de mer où l'eau passe de salée à douce— engendrant une mosaïque complexe d'habitats et d'espèces. Les estuaires sont également l'objet de nombreux intérêts économiques et culturels pour les communautés locales. Ces dernières années, des projets de gestion indépendants ont été mis en place pour chacun de ces estuaires, chacun étant mené par un partenariat intersectoriel non statutaire nommé « forum ». Les individus ont l'occasion de participer à ces forums, bien que les agences statutaires tendent à y jouer un rôle prédominant. Le caractère volontaire de ces organismes fait leur force mais aussi leur faiblesse. Leur force, en ce que les personnes donnent généreusement de leur temps et de leurs efforts pour quelque chose qui les préoccupe réellement. Leur faiblesse, en ce que les décisions d'un forum non institutionnalisé peuvent être bloquées par de nombreux obstacles et intérêts particuliers.

#### Encadré 3.8 **Cogérer la réserve de biosphère de Sian Ka'an (Mexique)** (d'après le Bureau de la Convention Ramsar, 2000)

Au Mexique, une étonnante initiative de cogestion est en cours dans la réserve de biosphère de Sian Ka'an, une zone côtière calcaire de 628 000 ha située à mi-chemin entre Belize et Cancun, sur la côte Est de la péninsule du Yucatan. A cet endroit, la terre et la mer convergent progressivement en un système hydrologique complexe de bancs et de criques, de mangroves, de marécages, d'eau douce et d'eau salée, de lagunes saumâtres et de baies immenses et profondes à la salinité variable, de lits d'algues, de groupes d'îles et d'îlots— tout ceci protégé par un récif qui se déploie le long de la côte.

36 Pour une analyse détaillée, voir White *et al.*, 1994.

37 de Sherbinin, 2000.



Ce système écologique sensible a été sévèrement menacé de dégradation irréversible par un « développement » débridé basé sur l'exploitation de la forêt, les ranchs touristiques et l'élevage de bétail, ainsi que par une urbanisation non planifiée.

Au début des années 1980, le gouvernement de l'Etat, dirigé par un gouverneur dévoué du nom de Joaquin Coldwell, accepta de prendre quelques grandes mesures à effet immédiat, suspendant les concessions de coupe de bois allouées aux compagnies privées, mettant en place des programmes communautaires forestiers avec les *ejidos* locaux (un système mexicain de droit commun de propriété) et cherchant à faire classer l'aire comme réserve de biosphère. En 1984, le processus de développement d'un plan de gestion pour la réserve fut lancé. L'Etat et le gouvernement fédéral créèrent un comité de pilotage pour coordonner le travail et établirent un conseil local qui intègre des représentants parmi les pêcheurs, les cultivateurs de noix de coco, les propriétaires de bétail et les paysans, ainsi que les employés des municipalités et les scientifiques de l'Université autonome du Mexique. Graduellement, les concessions forestières et les éleveurs de bétail furent priés de quitter la zone, les pêcheurs s'organisèrent pour gérer leurs aires de pêche et un schéma de répartition en zones fut discuté et adopté. L'initiative attira l'attention de nombreuses personnes au niveau national et international, ainsi que des ONG, qui se réunirent pour créer une association nommée les « Amis de Sian Ka'an ».

L'association encouragea des initiatives participatives d'action-recherche et de développement, fondées sur l'utilisation durable des ressources locales et des connaissances environnementales locales. Les questions foncières devaient aussi être traitées. La terre dans les *ejidos* appartient aux communautés, mais la terre dans la réserve de biosphère est une propriété fédérale, et les résidents locaux étaient préoccupés par la question de leur accès aux ressources. Le Conseil proposa l'établissement d'une concession d'une durée de 90 ans pour les parcelles agricoles, révoquant dans le cas où les occupants ne respecteraient pas les réglementations de la réserve de biosphère. Une expérimentation originale permit d'appliquer ce concept à la mer. Les zones de pêche au homard dans les deux baies furent subdivisées par les pêcheurs en « champs ». A proprement parler, cette modalité ne peut être légalisée, mais elle est déjà devenue un mécanisme de gestion acquis à Sian Ka'an. Chaque pêcheur s'occupe de son champ, déployant des efforts pour améliorer l'habitat des homards, tandis que l'ensemble des pêcheurs s'occupent d'effectuer la surveillance contre les braconniers.

Dans la zone côtière de Tanga (Tanzanie), une expérience de cogestion a suivi son cours pendant plusieurs années, avec des ateliers annuels de planification rassemblant les représentants des villages, les autorités gouvernementales, les utilisateurs commerciaux des ressources côtières et des organisations non-gouvernementales.<sup>38</sup> Les ateliers sont soutenus par un projet assisté par l'UICN, projet qui entend également encourager les villageois à analyser la situation et les perspectives de leurs ressources naturelles, ainsi qu'à planifier des activités de gestion appropriées pour leurs territoires terrestres et maritimes. Ceci est fait avec l'agrément et le soutien des autres acteurs institutionnels qui se réunissent annuellement en ateliers de travail. Pour stopper l'érosion côtière, certains villageois ont replanté des zones de mangroves dégradées. Pour soutenir leurs élevages de poisson, d'autres veillent à ce que nul ne pratique la pêche à la dynamite. Les résidents côtiers ont joui de l'abondance des ressources pendant des siècles, et le projet n'a pas trouvé trace de systèmes traditionnels de gestion dans cette région. Aujourd'hui, cependant, les résidents locaux ne surveillent pas seulement la pêche à la dynamite, mais contrôlent aussi directement la biodiversité marine (ceci incluant la santé du récif corallien ainsi que la présence et l'abondance des espèces de poissons), après avoir été spécifiquement formés par le personnel du projet.

*... les résidents locaux prennent la responsabilité de la surveillance contre la pêche à la dynamite, [et] le suivi de la biodiversité marine.*

En Thaïlande, l'Association Yadfon a travaillé avec 40 petites communautés de pêcheurs de la province de Trang, l'organisation ayant débuté avec trois villages lors de sa formation en 1985. La motivation, alors, n'était pas de protéger ces habitats

38 Gorman et van Ingen, 1996.

pour le bénéfice de la conservation, mais de protéger les sources des modes de vies locaux, menacées par le déclin continu des prises de poissons, de calamars, de crabes et de crustacés. Les pêcheurs se réunirent pour cesser de faire usage d'équipements et de pratiques destructrices, telles que la pêche à la dynamite ou l'empoisonnement au cyanure, et pour restaurer les mangroves et les lits d'algues. Une pétition transmise au gouvernement local amena ce dernier à définir des réglementations au sein de leur zone côtière. En suivant cet exemple réussi, les riziculteurs des zones humides en amont mirent en place un réseau pour protéger le palmier *sago* et les palmeraies de palmiers *nypa*. Ainsi, les villageois démontrèrent leur volonté et leur capacité à gérer leurs ressources côtières. Ils agissent aujourd'hui pour que le gouvernement reconnaisse leur rôle de façon formelle.<sup>39</sup> Au Sri Lanka, la gestion des ressources naturelles a été encouragée par le processus dit de *Special Area Management* dans onze sites côtiers. Ces processus ont cherché à impliquer les communautés en les considérant comme « gestionnaires clés », et sont maintenant évalués sur la base de leur capacité à contribuer à la durabilité des modes de vie locaux.<sup>40</sup> Des initiatives sont également en cours d'avancement, avec des résultats variés, dans des pays aussi éloignés que le Belize,<sup>41</sup> les Fiji,<sup>42</sup> l'Equateur,<sup>43</sup> l'Australie (voir plus loin sur la cogestion des aires protégées) et la Mauritanie, où le Parc national du Banc d'Arguin, qui est aussi classé Patrimoine Mondial de l'Humanité, évolue vers un système de gouvernance partagée avec les communautés locales de pêcheurs.<sup>44</sup>



### Encadré 3.9 **Cogestion marine à la Soufrière de Sainte Lucie** (d'après Renard et Koester, 1995 ; et Geoghegan *et al.* 1999)

Dans l'île caraïbe de Sainte Lucie une ONG locale nommée CANARI (Institut des ressources naturelles des Caraïbes) et le Département local des ressources halieutiques ont conjointement facilité un processus laborieux de résolution des conflits entre les communautés locales de pêcheurs, les propriétaires d'hôtels, les clubs de plongée, les institutions communales et les agences gouvernementales— en violente confrontation depuis des années sur les différentes options de gestion pour les ressources côtières de leur zone. Les efforts fournis pour la résolution du conflit furent magnifiquement récompensés, un accord efficace de cogestion étant aujourd'hui en place.

Un organe pluraliste de coordination, nommé Association de gestion marine de la Soufrière, est composé de représentants de tous les acteurs principaux intéressés dans la gestion des ressources côtières. L'Association développa une vision partagée de l'avenir de l'environnement marin et côtier de la région de la Soufrière, intégrant le développement durable, le partage équitable des bénéfices et l'adoption d'une participation sociale étendue dans la prise des décisions. L'Association fut constituée en tant qu'organisation à but non lucratif, avec des objectifs d'intérêt public aussi bien que scientifiques et environnementaux, et se donna le pouvoir de coordonner la mise en œuvre des accords nécessaires pour gérer l'Aire de gestion marine de la Soufrière, ainsi que les programmes et les ressources humaines, financières et techniques associés.

La répartition en zones est une composante principale de l'accord. A ce jour, cinq zones ont été identifiées, parmi lesquelles les Réserves marines, les Aires de « pêche prioritaire », les Aires à usages multiples, les Aires de loisirs et les Sites de mouillage des yachts. Selon la répartition en zones, différentes réglementations relatives à l'utilisation des ressources ont été établies pour la pêche, la plongée, le mouillage des bateaux et les sports aquatiques. Des programmes complémentaires incluent des activités de communication, d'éducation, de sensibilisation du public, de développement économique et social, d'infrastructures, de recherche et de surveillance. L'Association a établi ses

39 Ferrari, 2003.

40 Senaratna et Milner-Gulland, 2002.

41 <http://www.communityconservation.org/Belize.html>

42 <http://www.lmmanetwork.org>

43 Voir Encadré 6.12 au Chapitre 6.

44 Heylings, 2002.

propres règlements, avec une périodicité et des dispositions spécifiques de réunions, les conditions d'admission des nouveaux membres (ceux-ci devant devenir signataires de l'accord et être acceptés en tant que parties prenantes légitimes durant une assemblée générale annuelle de l'Association), les conditions de la nomination ou de l'élection des responsables au Conseil d'administration (Président, Vice-président, Secrétaire et Trésorier) de même que les tâches de ces responsables, et les procédures pour constituer les comités consultatifs et les autres organismes destinés à assister le Conseil dans la mise en œuvre de ses programmes et dans le déroulement des opérations.

Le cadre de cogestion a amélioré la protection de la réserve marine, ce dont a profité l'industrie du tourisme. Les pêcheurs, pour leur part, ont obtenu une garantie d'accès aux zones de pêches et sont plus confiants quant à leurs moyens de subsistance. En conséquence, ils soutiennent activement la reproduction et le maintien du stock halieutique, duquel résultent des bénéfices environnementaux et économiques profitables à tous.

### ... dans la gestion des zones humides d'eau douce

Pour la gestion des zones humides d'eau douce, des tentatives typiques et limitées d'approches participatives sont soutenues par les projets de conservation et de développement, comme dans le cas du Parc national de Djoudj au Sénégal et dans le Parc national limitrophe de Diawling en Mauritanie.<sup>45</sup> Aucun cadre efficace de gouvernance partagée n'est encore en place dans l'un ou l'autre de ces parcs, mais dans chacun d'eux un grand nombre de comités et de réunions impliquant les parties prenantes dans la discussion et la concertation se substituent peu à peu aux pratiques de prises de décisions verticales. La connaissance de l'environnement local et l'avantage indiscutable des communautés locales pour mener à bien la surveillance du parc sont aujourd'hui reconnus à la fois par les gouvernements et par les experts. Avec ceci, le droit des résidents locaux à maintenir l'intégrité de leurs modes de vie (ce qui inclut leurs propres formes de gestion et d'utilisation des ressources) est aussi peu à peu reconnu.

Au Mexique, les marécages côtiers de l'Etat méridional du Sonora entourent 62000 ha d'une grande diversité biologique, situés le long d'une importante voie de migration pour les échassiers et diverses autres espèces. Les effluents produits par l'agriculture irriguée constituent la première menace pour la conservation des zones humides, suivis par l'élevage du bétail, l'aquaculture des crevettes et l'urbanisation. Parmi les parties prenantes les plus intéressées et préoccupées, on compte les pêcheurs locaux, permanents ou saisonniers, et les résidents autochtones (les Yaquis et les Mayos), mais aussi les aquaculteurs, les agriculteurs, les éleveurs de bétail, les chasseurs, les touristes, les industriels et autres riverains. Au travers d'une série d'ateliers débutés en 1994, tous ces groupes ont eu l'occasion de travailler ensemble et d'incorporer des éléments à un plan stratégique conçu avec des agences gouvernementales, des organismes universitaires, des ONG et des donateurs.<sup>46</sup>

En Inde, le Parc national de Keoladeo<sup>47</sup> (Rajasthan) est une dépression naturelle redessinée par les rois locaux (notamment grâce à de petits barrages) pour attirer autant d'oiseaux que possible. Grâce à des siècles d'une gestion vigilante de l'eau, le site est devenu un sanctuaire ornithologique mondialement célèbre, et a commencé à attirer de plus en plus de touristes. Cependant, en vue de favoriser la conservation et le tourisme, le gouvernement Indien est peut être allé trop loin. En 1992, un mur de trois mètres de haut, surmonté de fils de fer barbelés, fut construit autour du parc pour empêcher le bétail de venir pâturer, et aussi pour bloquer tout autre type d'accès. Ces mesures furent appliquées sans consultation des communautés locales, qui virent leurs habitudes historiques d'accès et d'utilisation des

*... le droit des résidents locaux à maintenir l'intégrité de leurs modes de vie (ce qui inclut leurs propres formes de gestion et d'utilisation des ressources) est... reconnu.*

*... une étude scientifique très coûteuse finit par « découvrir » que la présence du bétail et son pâturage sont essentiels au maintien des caractéristiques écologiques qui attirent les oiseaux, ce que les populations locales savaient et défendaient depuis toujours !*

45 Hamerlynck, 1997 ; Ould Bah *et al.*, 2003.

46 Bureau de la Convention Ramsar, 2000.

47 Pimbert et Gujja, 1997 ; et Biksham Gujja, communication personnelle, 2000.

ressources, se transformer brusquement en comportements illégaux. Des années de conflits violents, de non-coopération et de résistance passive s'ensuivent. Paradoxalement, une étude scientifique très coûteuse finit par « découvrir » que la présence du bétail et son pâturage sont essentiels au maintien des caractéristiques écologiques qui attirent les oiseaux, ce que les populations locales savaient et défendaient depuis toujours ! C'est avec l'aide du WWF qu'une nouvelle atmosphère de dialogue et de collaboration se développa ensuite entre les gestionnaires du parc et les communautés locales. Un certain nombre d'accords furent mis en place pour réglementer la collecte du fourrage et l'accès aux temples à l'intérieur du parc. Certaines mesures d'aide publique furent aussi initiées par les autorités et les tarifs d'entrée à l'intérieur du parc augmentés. Les autorités du parc exprimèrent leur volonté de permettre le pâturage surveillé des mauvaises herbes à l'intérieur du parc, de partager les revenus touristiques avec les communautés locales et de mettre en place des plans communs de gestion effectifs. En 2000, néanmoins, la situation restait assez incertaine et potentiellement bloquée, la politique des Parc nationaux en Inde n'étant pas considérée comme suffisamment adaptée pour autoriser ces types d'accords formels.

Le lac kenyan de Naivasha est le seul lac d'eau douce parmi les nombreux lacs de la vallée du Grand Rift, contribuant à l'existence d'une riche biodiversité de plantes, de mammifères, d'oiseaux et d'amphibiens. Plus de 60 000 personnes vivent près du lac, utilisant son eau pour boire ou pour la production agricole. Les activités humaines sur ses rives et les effluents d'eaux non traités menacent l'écologie locale. La majeure partie des terres situées autour du lac sont des propriétés privées et, depuis 1931, les propriétaires s'organisent eux mêmes au travers de l'Association riveraine du Lac Naivasha (*Lake Naivasha Riparian Association*). Cette association administre les terres autour du lac de la façon qui paraît la plus adéquate, l'unique contrainte étant le fait qu'aucune structure permanente ne peut être érigée. Il y a de cela quelques années, le Sous-comité environnemental de l'Association, de plus en plus préoccupé par l'état du lac et de ses alentours, débuta un processus destiné à développer un plan de gestion. Ceci amena à établir des codes de conduite (pour les horticulteurs, les personnes impliquées dans l'industrie touristique et les gardiens de bétail) pour un usage raisonné de l'eau du lac,<sup>48</sup> accélérant ainsi l'enregistrement du lac comme Site Ramsar.

Encadré 3.10 **Conservation d'un fleuve au niveau communautaire à Mandailing (Sumatra-Septentrional, Indonésie)**  
(d'après Ferrari, 2003)

Le système *Lubuk Larangan* a été utilisé par les habitants de la région de Mandailing Natal (Sumatra-Septentrional) depuis les années 1980. Ce système est utilisé afin de protéger un fleuve, qu'il est strictement interdit d'exploiter durant la « saison de fermeture », qui dure généralement une année entière. La surveillance de l'interdiction de la pêche est effectuée par la communauté située à proximité du fleuve et s'applique à toute personne interagissant avec celui-ci. A la fin de la saison de fermeture—qui correspond habituellement à la célébration islamique de la fin du ramadan, *Raya Idul Fitri* en langue indonésienne bhasa— l'interdiction est levée pour quelques heures. Tout le monde peut participer à la pêche dans le fleuve après paiement d'un droit d'inscription qui alimente un fonds communautaire pour les activités de développement. L'événement évolue généralement en une fête communale.

Avant la diffusion du système *Lubuk Larangan*, dans les années 1980, les activités traditionnelles de conservation relatives aux fleuves et aux forêts étaient pratiquées par les habitants de Mandailing et étaient connues sous le nom de *rarangan* (prohibition). Celles-ci étaient étroitement liées aux systèmes traditionnels d'utilisation des terres, gouvernés par l'autorité traditionnelle. Depuis l'indépendance

48 <http://www.iucn.org/themes/wetlands/naivasha.html>

indonésienne, cependant, ces systèmes traditionnels furent remplacés par des systèmes modernes du gouvernement central et les interdictions relatives à la forêt abandonnées. L'un des principaux problèmes écologiques et sociaux touchant actuellement la province de Mandailing Natal concerne l'exploitation de bois— autant légale qu'illégale. Diverses communautés locales de Mandailing recommandèrent à appliquer les pratiques de protection du fleuve dans les années 1980 afin de lever des fonds pour des besoins publics tels que les salaires des enseignants, la construction d'écoles religieuses, des fonds provisionnels pour l'assistance aux orphelins et aux personnes les plus pauvres, la construction des routes communales, etc. Les droits d'inscription collectés pendant la fête de la pêche varient entre 3 et 10 millions de roupies, permettant ainsi d'assurer les besoins communautaires. Le système *Lubuk Larangan* fut adopté d'une province voisine mais ressemble fortement aux pratiques locales anciennes. Le gouvernement régional fit passer un décret pour réglementer le système *Lubuk Larangan* en 1988.

Avec la réintroduction du *Lubuk Larangan*, s'est créé un esprit de coopération et de solidarité entre les résidents locaux apportant ainsi des bénéfices économiques précieux à la communauté. De plus amples études devraient être menées pour évaluer ses effets écologiques. On estime néanmoins qu'un accroissement de la biodiversité du fleuve devrait être observé.

La gestion de bassins fluviaux de taille importante est déterminée par les revendications concurrentes sur l'eau et les ressources qui en dépendent, formulées par les différents acteurs internationaux, nationaux, régionaux et locaux. De telles revendications concurrentes doivent être traitées par une négociation sociopolitique, et les décisions qui en résultent doivent être convenablement mises en application. En effet, la complexité-même de la situation des grands bassins fluviaux nécessite une juridiction commune faisant participer les diverses parties prenantes à différents niveaux. La gouvernance partagée est une voie complexe mais ne pas l'essayer se révèle plus coûteux encore. Deux cas typiques, ceux du Mékong et d'Okavango,<sup>49</sup> illustrent les tentatives d'établir des commissions à l'échelle du fleuve, impliquant différents pays et s'attaquant aux différents problèmes en essayant de collaborer, plutôt qu'au travers de processus hostiles ou concurrents. Etant donné l'importance, l'ampleur et la complexité des questions soulevées, les programmes développés par de telles Commissions de bassins fluviaux commencent par des enquêtes socio-écologiques détaillées et souvent interminables. Heureusement, alors que les enquêtes se poursuivent, des tentatives réduites de cogestion des ressources, notamment relatives aux zones de pêche, peuvent se dérouler avec succès en différents endroits (voir l'Encadré 3.11).

*... les grands bassins fluviaux nécessitent une juridiction commune faisant participer les diverses parties prenantes à différents niveaux. La gouvernance partagée est une voie complexe mais ne pas l'essayer se révèle plus coûteux encore.*

### **... dans la gestion des ressources halieutiques**

La pêche est un secteur dans lequel la gouvernance partagée a été pratiquée depuis longtemps, avec d'excellents résultats. Dans les mots mêmes de Pinkerton (1989), « les résultats des régimes de cogestion [relatifs à la pêche], dans lesquels les gouvernements et les utilisateurs ont des pouvoirs et des responsabilités partagés en vue de l'amélioration de la planification à long terme du renouvellement des espèces d'élevage et en vue de la protection de leurs habitats, sont particulièrement remarquables, en ce qu'ils produisent une gestion supérieure et plus efficace ». En Europe, l'un des premiers arrangements à avoir impliqué la délégation des pouvoirs du gouvernement central et le partage formel de la juridiction sur la gestion des zones de pêches fut le *Lofoten Cod-fishery Comanagement*. Cet arrangement se développa comme une solution de dernier recours pour les conflits sérieux et prolongés existant entre les pêcheurs concentrés sur les mêmes routes de migration des morues, exceptionnellement poissonneuses. L'arrangement de cogestion devint possible, sur la base de l'Acte de Lofoten— approuvé par la Norvège dans les années 1890— et parvint en effet à apporter la paix là où l'Etat

49 La Commission permanente du bassin du Fleuve Okavango (OKACOM) fut créée en 1994, la Commission du Fleuve Mékong (MRC) ayant pour sa part été créée dans les années 1950.





*La tradition maritime du Japon n'a jamais inclus l'idée selon laquelle la mer pourrait être un environnement en libre accès.*

norvégien s'était trouvé impuissant. Dès que les pêcheurs assumèrent la responsabilité de gérer les zones de pêche, ils constituèrent leurs propres comités en charge des règles de développement (période de pêche, type de matériel, espace alloué, inspections, etc.). Ces règles, ajustées au cours de l'apprentissage par l'action, furent efficaces pendant plus d'un siècle.<sup>50</sup>

Au Japon, les ressources issues des zones de pêche distantes, au large et en eaux profondes, sont essentiellement gérées de la même façon que dans la plupart des pays, en octroyant des permis à des compagnies commerciales. Les zones de pêches côtières, cependant, possèdent une longue histoire d'arrangements de tenure marine collective, comparable à ceux des terres communautaires en Europe, dont témoigne en certains cas des documents vieux de près de mille ans.<sup>51</sup> Le système actuel de gouvernance partagée confie d'une part l'autorité de régulation aux niveaux national et régional, et le pouvoir décisionnel à un niveau essentiellement local.<sup>52</sup> Cet arrangement a été conçu pour formaliser les droits de pêche traditionnels, qui étaient par le passé entre les mains des guildes des villages. Il est intéressant de noter que la tradition maritime du Japon n'a jamais inclus l'idée selon laquelle la mer pourrait être un environnement en libre accès.<sup>53</sup> Les droits sont aujourd'hui attribués à des associations coopératives locales pour la pêche, dont l'adhésion est basée sur le lieu de résidence et sur une période d'apprentissage dans la zone de pêche.

Les membres d'une coopérative obtiennent individuellement leurs droits d'utilisation, ceux-ci n'étant pas transférables.<sup>54</sup> Les associations de la coopérative possèdent les eaux côtières locales mais ont besoin de s'adresser au gouvernement pour obtenir les permis de pêche, qui sont ensuite distribués aux membres. Le gouvernement national évalue le total des prises autorisables pour les aires côtières et celles situées au large, les coopératives locales subdivisant le quota entre les pêcheurs. De plus, dans la coopération avec les autorités locales et les partenaires, les coopératives mettent en place des réglementations, des projets spéciaux, des plans de gestion, des entreprises commerciales, l'organisation de l'approvisionnement, etc.

Rio Grande da Buba<sup>55</sup> est un estuaire saumâtre aux zones de pêche très productives, présentant une forte densité de mammifères terrestres et marins ainsi qu'une grande variété ornithologique dans les côtes du Sud-Ouest de la Guinée-Bissau..

50 Jentoft, 1989.

51 Ruddle et Akimichi, 1984, cité dans Weinstein, 1998.

52 Lim, Matsuda et Shigemi, 1995.

53 Voir le résumé du cas des ressources halieutiques japonaises dans NRTEE, 1998.

54 Weinstein, 1998.

55 de Sherbinin, 2000.

Depuis le début des années 1990, l'UICN y a facilité le développement d'accords de cogestion pour une utilisation durable des ressources halieutiques entre les villages locaux et les agences gouvernementales. Les pêcheurs locaux furent accompagnés dans l'organisation et la mise en place d'un système de crédit basé sur les coutumes traditionnelles, ce qui fut un succès remarquable. Dans le même temps, la recherche aidée par le gouvernement était en train d'identifier des niveaux durables d'exploitation piscicole.

Lorsqu'il devint clair que les barracudas étaient surexploités, les communautés locales et les agences gouvernementales s'accordèrent pour promulguer et faire respecter des limitations sur le nombre de bateaux et l'utilisation de filets à fin maillage durant la période de reproduction. De telles limitations furent globalement très bien respectées. Pendant ce temps, l'UICN appuyait la commercialisation des poissons au travers de coopératives de femmes, coopératives qui rencontrèrent un étonnant succès commercial. Avant le conflit qui anéantit malheureusement le pays en 1998, il existait plus de 30 groupes organisés de pêcheurs et de vendeuses de poisson à Rio Grande da Buba. Ils étaient parvenus à stabiliser le nombre de leurs prises tout en augmentant considérablement les bénéfices pour leurs communautés. Tout ceci fut accompagné par des demandes répétées de la part des villageois pour un soutien social et un soutien à la formation, résultat des efforts de développement très réussis conduits par le village. A l'heure où nous écrivons, des conditions politiques relativement paisibles sinon stables sont revenues dans le pays et les organisations de pêcheurs sont aussi actives qu'autrefois, démontrant une durabilité et une résilience remarquable, ainsi que la capacité de survivre aux conditions sociopolitiques les plus changeantes.

*Lorsqu'il devint clair que les barracudas étaient surexploités, les communautés locales et les agences gouvernementales s'accordèrent pour promulguer et faire respecter des limitations sur le nombre de bateaux et l'utilisation de filets à fin maillage durant la période de reproduction.*

Encadré 3.11 **La cogestion des ressources halieutiques du Mékong (district de Khong, Sud de la RPD du Laos)**  
(d'après Baird, 1999)

Entre 1993 et 1998, 63 villages du district de Khong, dans la province de Champasak, au Sud de la République populaire démocratique (RPD) du Laos ont établi des réglementations de cogestion pour gérer et conserver durablement les ressources aquatiques intérieures, ceci incluant les ressources halieutiques du fleuve Mékong, les ruisseaux, les marais d'eau stagnante et les rizières. Le gouvernement local a approuvé ces réglementations, mais les villageois eux-mêmes choisirent les réglementations à adopter, en fonction des conditions locales et du consensus atteint dans la communauté. Les mêmes communautés sont aujourd'hui à même d'adapter lesdites réglementations selon les circonstances.

Jusque dans les années 1950, et au début des années 1960, les pratiques de pêche dans le district de Khong étaient essentiellement traditionnelles. La pêche constituait presque exclusivement une activité de subsistance— exception faite du troc de certains poissons rares de grande qualité— et les ressources étaient gérées en tant que propriété commune. Durant les dernières décennies, de nombreux changements sont survenus dans les modes de gestion des ressources aquatiques du district de Khong comme dans l'ensemble du Laos. La population de Khong a augmentée de façon très rapide. Les lignes et les filets de nylon, au nombre desquels les filets mono et multi-filaments, sont devenus extrêmement communs. Le poisson atteignant à présent des prix élevés dans les marchés, et les gens s'habituant peu à peu aux biens de consommation, l'on passa d'une pêche de subsistance à une pêche commerciale.

La République populaire démocratique du Laos soutient la cogestion avec l'assistance de quelques projets spécifiques. Les communautés sont généralement mises au courant par le biais de villages avoisinants, d'amis ou de connaissances, ou de fonctionnaires du gouvernement. Si leurs chefs sont intéressés, ils écrivent une courte lettre à l'autorité du district, qui vient plus tard visiter la communauté et accompagner le processus de développement du plan de cogestion (voir aussi Encadrés 5.10, 6.10 et

9.21). Le plan inclut des réglementations détaillées, incluant des sujets tels que les zones d'interdiction de pêche (partielle ou totale), les interdictions portant sur l'obstruction des courants, l'utilisation de lumière durant la nuit, la pêche aux filets, la destruction des forêts inondées et des forêts situées au bord du fleuve, l'utilisation de crochets et de pièges à grenouilles, la prise d'animaux jeunes, etc.. Il incombe généralement aux chefs des villages la responsabilité de la mise en œuvre des règles agréées. La plupart des communautés se reposent sur une stratégie mixte associant l'application stricte des réglementations et la sensibilisation, qui sont toutes deux importantes, spécialement durant les premières étapes de la mise en œuvre.

Le programme de cogestion des ressources aquatiques de Khong s'est avéré être un réel succès. Il a augmenté la solidarité entre les villages, accru la capacité de gestion des ressources naturelles et la quantité de réserve et les prises de poissons et de grenouilles. Il s'est ainsi révélé être un mode de gestion équitable des ressources naturelles particulièrement important dans la région.

### ... dans les environnements de montagne

Les environnements de montagne présentent des difficultés particulières pour la mise en place de partenariats de gestion. Les territoires concernés sont souvent vastes, peu peuplés et constitués de terrains difficiles, incluant parfois des obstacles qui séparent des pays et des cultures entières. Cependant, des exemples remarquables de cogestion de ressources naturelles dans des environnements montagneux existent. Dans l'aire de conservation de l'Annapurna— environnement de très haute montagne, de renommée internationale et situé au Népal— une tentative à grande échelle d'intégration de la conservation et du développement local a été promue et soutenue durant des décennies par le Fonds fiduciaire du roi Mahendra pour la nature (*King Mahendra Nature Conservation Trust*).<sup>56</sup> Des organisations locales, régionales et nationales discutent, sur une base dynamique, les décisions de gestion spécifiques qui doivent être prises à différents niveaux (ceci incluant les décisions relatives à la redistribution des revenus touristiques). L'objectif principal étant d'impliquer toutes les parties concernées dans la gestion, de façon à ce que leurs intérêts, préoccupations et capacités soient pleinement pris en compte. Quelques comités participent au développement d'accords spécifiques. Des agents dévoués à cette tâche, nommés *lami* (entremetteurs), facilitent le processus.

Une expérience de partenariat de gestion similaire est aussi menée, bien qu'avec des mécanismes et résultats différents, dans les zones tampons de quelques Parc nationaux au Népal.<sup>57</sup> Cette expérience tire parti de plusieurs années d'expérience et de résultats positifs dans des initiatives communautaires de foresterie dans le pays, encore un exemple de cogestion impliquant des agences gouvernementales et des communautés locales.<sup>58</sup> Au Pakistan, le Projet pour la sauvegarde des zones montagneuses (*Mountain Areas Conservancy Project*) implique des communautés locales, les départements gouvernementaux concernés et différentes agences de conservation telles que l'UICN, le WWF, le Programme de soutien rural Aga Khan et la Fondation pour la faune himalayenne. L'un de ses buts est le développement d'Aires de conservation communautaire. Ces aires sont dotées d'un territoire (habituellement un bassin versant), de différents comités de conservation, ainsi que d'un plan et d'un fonds de conservation de la vallée. Les comités pluralistes de conservation des bassins versants sont organisés en groupes à chaque niveau et possèdent aussi une coordination générale.<sup>59</sup>

En Ecosse, l'Aire des Cairngorms constitue une part importante de l'héritage naturel— probablement la plus grande aire intégralement constituée de hauts

... des agents dévoués à cette tâche, nommés *lami* (entremetteurs), facilitent le processus de développement d'accords spécifiques.

56 *King Mahendra Trust*, 1994.

57 Kettel, 1996a et 1996b.

58 Gilmour et Fisher, 1991 ; Hobley, 1993.

59 Pathak *et al.*, 2 003.

plateaux sauvages du Royaume-Uni. L'Aire est administrée par un Conseil composé de vingt membres, représentant une large gamme de parties prenantes ayant toutes leurs propres intérêts et préoccupations. A tour de rôle, le Conseil invite une grande variété de personnes, de groupes, d'agences et d'organisations qui devront s'accorder et coordonner leurs actions pour mettre en œuvre quelque mesure de conservation et de développement durable. Ceci est fait au travers de réunions et de conférences privées et publiques, et par le biais de nombreuses activités de vulgarisation communautaire. Grâce à ces consultations étendues, le Conseil a développé une stratégie de conservation et de développement rural.<sup>60</sup> Le zonage est l'un des principaux moyens d'harmoniser différents intérêts et préoccupations stratégiques, et plusieurs projets ont été identifiés dans différentes zones.

*Le zonage est l'un des principaux moyens d'harmoniser différents intérêts et préoccupations stratégiques, et plusieurs projets ont été identifiés dans différentes zones.*

Un cadre de gestion pluraliste similaire est recherché, sans avoir encore été trouvé, dans la région du Mont Blanc, l'une des plus importantes icônes d'Europe en termes de paysages et de biodiversité. Cet environnement montagneux charismatique, partagé entre l'Italie, la France et la Suisse, abrite trente municipalités avec d'importantes caractéristiques culturelles communes développées à travers des siècles d'échanges économiques et humains. Sur le papier, une Conférence transfrontalière pour le Mont Blanc et un ambitieux programme commun ont été mis en place, mais en pratique seuls les hommes politiques élus des trois pays semblent avoir voix à la gestion de la zone, minimisant l'importance des préoccupations environnementales, ne répondant que trop bien aux impératifs économiques et faisant avorter toute tentative d'expérience de conservation participative réelle.<sup>61</sup> Actuellement, une association d'ONG organise activement des réunions nationales et internationales entre les parties prenantes concernées par l'avenir de la montagne, de son peuple et de sa culture, et aspirant à un rôle actif dans les décisions qui les concernent.

Encadré 3.12 **Ambondrombe (Madagascar) :**  
**prendre soin ensemble d'une montagne sacrée**  
(d'après Rabetaliana et Schachenmann, 2000)

Ambondrombe est une montagne sacrée et un site historique à la frontière des terres Betsileo et Tanalana, en direction de la limite Sud de l'escarpement oriental de Madagascar, entre les Parc nationaux de Ranomafana et d'Andringitra. Encore relativement intacte, la forêt tropicale dense couvre ses flancs, donnant lieu au rare phénomène de « forêts de nuages » à son sommet. Plus bas à l'Est, les habitants de la forêt de Tanala cultivent principalement des bananes et du café robusta. Plus bas à l'Ouest, la savane vallonnée donne lieu aux splendides fermes des agriculteurs Betsileo, produisant du riz par irrigation, du tabac, du maïs, des pommes de terre et des arbres fruitiers. Au siècle dernier, la Montagne d'Ambondrombe et les terres alentours étaient aussi habitées par plusieurs générations de familles royales Betsileo. Ces familles firent venir des membres de l'ethnie Merina, qui introduisirent leur artisanat et leurs compétences en matière d'agriculture. L'influence culturelle des Merinas fut absorbée plutôt que combattue par les populations locales, et son impact reste aujourd'hui évident dans l'architecture, l'artisanat, les légendes, le folklore et les tabous locaux. Pour les Tanala comme pour les Betsileos, la forêt de montagne offre de riches ressources naturelles, de l'eau en abondance, des sols relativement fertiles, du bois pour la construction et la cuisine, des fibres naturelles, des plantes médicinales et une grande variété d'aliments (produits de la chasse ou de la cueillette). Il n'est que trop raisonnable que ces deux groupes revendiquent la forêt comme part de leur patrimoine ancestral ainsi que des privilèges d'installation de leurs membres au long du corridor forestier. D'autres revendications sont aussi formulées par de nouveaux migrants et de nouvelles parties prenantes (scientifiques, commerciales et liées au secteur du tourisme), Ambondrombe constituant le dernier pont de biodiversité entre le Nord et le Sud de l'escarpement oriental de Madagascar.

Comment les intérêts et conflits complexes qui se jouent ici peuvent-ils être gérés de façon efficace

60 Partenariat Cairngorms, 1996.

61 Chatelain et Ehringhaus, 2002.

pour la conservation de ce joyau naturel et culturel unique de Madagascar ? L'exceptionnelle volonté des anciens et des leaders locaux d'Ambondrombe en montre le chemin. Un programme de gestion des ressources naturelles et culturelles à base communautaire a démarré avec la constitution de groupes de gardes forestiers volontaires, organisés par un comité d'anciens des villages. Les anciens sont habitués à protéger la forêt contre les immigrants illégaux, les colons et à s'assurer que l'utilisation des ressources naturelles se fait de façon durable, en accord avec les lois coutumières (*dina*).

Le programme tire profit d'un système de GRN, approuvé au niveau de l'Etat, nommé GELOSE (Gestion locale sécurisée), dans le cadre duquel les anciens travaillent avec différents partenaires nationaux et internationaux, gouvernementaux et non-gouvernementaux (voir aussi Encadré 3.7 dans ce Chapitre). Le Service des Eaux et des Forêts apporte son aide dans le contrôle et la gestion de l'utilisation de la forêt et du feu. Une ONG aide à la reforestation, forme les paysans locaux à l'administration des plantations, au semis et à la production semi-industrielle de charbon de bois, avec des fours mobiles améliorés. Une autre ONG apporte son soutien à la diversification et à l'intensification de l'agriculture, par exemple à la réintroduction du ver à soie pour le tissage de tissu traditionnel (*lambas*) et à la reprise d'approches agro-forestières. Des consultants locaux collaborent au développement d'une stratégie d'écotourisme raisonnée, impliquant les descendants de la famille royale Betsileo, gardiens des sites culturels et sacrés de la zone.

Les enjeux sont importants et le défi est considérable. Au cours des négociations, les pauvres s'opposent aux riches ; les visions, les aspirations, les tabous locaux s'opposent aux perspectives, aux intérêts et aux influences globales ; les exigences du maintien de modes de vies traditionnels rentrent en conflit avec celles de l'économie moderne ; et le système de gouvernance locale, fondé sur la loi coutumière, doit traiter avec les règles et l'inflexibilité d'un Etat-nation moderne. Heureusement, toutes les parties prenantes impliquées se sont accordées sur un même objectif : développer et appliquer des approches et des efforts personnels permettant de préserver l'identité et la diversité culturelle et naturelle du remarquable « paysage de vie » d'Ambondrombe. Le travail se poursuit.

### ... dans la gestion de la faune migratrice

**Les dispositions relatives à la cogestion ne renvoient pas nécessairement à un territoire ou à une zone maritime spécifique. C'est le cas des accords de gestion de la faune migratrice, qui renvoie à des espèces animales spécifiques...**

Les dispositions relatives à la cogestion ne renvoient pas nécessairement à un territoire ou à une zone maritime spécifique. C'est le cas des accords de gestion de la faune migratrice, qui renvoie à des espèces animales spécifiques, par exemples les Beluga (surnommés baleines blanches) dans les zones côtières et les estuaires de l'Arctique au Canada de l'Est. Ces espèces de baleines sont gérées depuis des années au travers d'accords entre l'Agence gouvernementale de la pêche et des océans du Canada (*Fisheries and Oceans Canada*) et diverses communautés et organisations de la nation autochtone Inuit. Par ces accords, les baleines femelles sont protégées, il existe une zone sanctuaire où les petits peuvent grandir sans être dérangés, et des règles de chasse sont établies et respectées.<sup>62</sup>

De même, une importante harde de caribous porcupine, localisée sur l'étendue de deux territoires canadiens et de l'Etat d'Alaska, est gérée par un accord international entre les gouvernements des États-Unis d'Amérique et du Canada.<sup>63</sup> Ce troupeau est d'une importance économique et culturelle majeure pour un grand nombre de peuples autochtones du Canada et d'Alaska. Ceci n'est pas seulement vrai en raison de ce que la viande de caribou est l'une des composantes essentielles de leur régime, mais aussi parce que chasser, préparer la viande et partager les récoltes constituent le socle fondateur de leurs cultures. L'accord entre les États-Unis d'Amérique et le Canada prévoit la création de la Commission internationale pour le caribou porcupine [*International Porcupine Caribou Board*], en charge du développement d'un plan de gestion pour la harde et son habitat. Au Canada, un comité national similaire existe, intégrant des membres du Conseil Tribal de Gwich'in, du Conseil des Indiens du Yukon, du Conseil de la faune d'Inuvialuit,

62 Drolet *et al.*, 1987.

63 *Porcupine Caribou Management Board*, 1995. Voir aussi Tableau 8.1 au Chapitre 8.



du Gouvernement territorial du Yukon, du Gouvernement du Canada et du Gouvernement des territoires du Nord-Ouest. Chaque année, on s'accorde sur le contenu des rapports et des mises à jour du plan de gestion, ceux-ci étant distribués aux différents groupes concernés, au Canada et par-delà la frontière.

L'exemple le plus célèbre de cogestion concernant la faune migratrice est probablement l'initiative CAMPFIRE, au Zimbabwe.<sup>64</sup> Cette initiative— qui est aussi décrite dans l'étude de cas 1.3, au Chapitre 1 de cet ouvrage— est parvenue à établir avec succès de nombreux partenariats spécifiques entre les communautés locales, les autorités du district, le gouvernement national, différentes ONG nationales, des instituts de recherches et des conducteurs d'affaires. Les « communautés productrices »

impliquées vivent au beau milieu de l'habitat de la faune (qui inclut les grands animaux appréciés des chasseurs de trophées) et subissent les coûts d'opportunité et les dégâts directs qui peuvent s'y rapporter. De façon occasionnelle,



elles améliorent également l'habitat de la faune de façon active, par exemple en creusant des points d'eau pour les éléphants en cas de graves sécheresses. Sur la base d'une loi spécifique du gouvernement national, les autorités du district sont responsables de la gestion de la faune. Les ONG et les instituts de recherches nationaux procurent une aide technique et organisationnelle aux communautés de producteurs et aux autorités du district. Les opérateurs privés organisent le flux des touristes et des chasseurs qui injectent des ressources financières à l'intérieur du système, et rapportent quelque argent aux communautés de producteurs et aux administrations du district. L'initiative a obtenu des résultats positifs à la fois pour les objectifs de conservation et pour l'économie locale et les modes de vies locaux. A l'heure où nous écrivons, les chasses au grand gibier semblent demeurer la seule initiative économique touchée mais pas fondamentalement affectée par l'actuelle crise sociopolitique que traverse le pays. La chasse au grand gibier demeure populaire, fournissant une source de revenus relativement stable pour les communautés dépendantes de la faune.

*... même des niveaux limités de responsabilité et d'autorité semblent faire une différence significative...*

L'initiative CAMPFIRE fut un tel succès qu'elle fut reproduite dans des formes similaires au Botswana, en Zambie, au Mozambique, en Namibie, en Tanzanie, inspira des pratiques dans de nombreux autres pays africains. Le transfert de l'autorité et de la responsabilité de la gestion aux communautés locales, néanmoins, a été plus ou moins effectif si on l'analyse pays par pays. En Namibie, les communautés qui se réunirent pour former des *Conservancies* (voir Encadré 3.13) possèdent un pouvoir décisionnel substantiel. Les 51 communautés aux alentours de la Réserve de Gibier de Selous, en Tanzanie— l'une des plus anciennes et des plus importantes aires protégées d'Afrique— ont, de leur côté, bien moins de pouvoirs. Elles se voient assignées des droits et des responsabilités seulement sur la faune qui pénètre dans leurs territoires, de façon quelque peu paternaliste.<sup>65</sup> Cependant, même de tels niveaux limités de responsabilité et d'autorité semblent faire une différence significative. On observe une diminution du braconnage d'un facteur 10 entre le

64 Jones et Murphree, 2001.

65 Baldus *et al.*, 2003.

Serengeti et le Selous, attribuable au fait que seules les communautés locales des environs de Selous bénéficient des mouvements de la faune qui quitte le parc pour se rendre dans les terres adjacentes.<sup>66</sup>

Encadré 3.13 **Conservancies publics et privés en Namibie : cogérer les terres pour les fermes de gibier et les modes de vies liés à la faune**  
(d'après Jones, 2003)

Soixante quinze pour cent de la faune de Namibie se trouve hors des aires protégées formellement administrées par l'Etat. Les fermes privées ont développé une industrie rapportant plusieurs millions d'Euros, basée sur l'utilisation de la faune à des fins alimentaires et non-alimentaires. Cependant, les unités individuelles de fermes ne sont pas suffisamment grandes pour parvenir à de bons résultats, le gibier ayant besoin de grands espaces pour tirer avantage des différents pâturages et des points d'eaux dispersés dans des environnements arides et imprévisibles. Mobilité et flexibilité sont les clés de la survie. Les exploitants de fermes privées ont très tôt pris conscience des avantages inhérents à la mise en commun de leurs terres et de leurs ressources pour gérer la faune de façon collective et établir des *Conservancies*— des terres mises en commun, avec des règles de fonctionnement communes, un plan de gestion et des critères communs de distribution des revenus tirés de la faune. Il existe aujourd'hui au moins 24 *Conservancies* établis sur des terres privées en Namibie (ils n'étaient que 12 en 1998), couvrant une surface de près de quatre millions d'hectares. L'efficacité de gestion à cette échelle est telle que les bénéfices des propriétaires ont plus que doublé en comparaison avec ceux issus de leurs ranchs individuels.

Les communautés namibiennes suivirent ce mouvement. Il existe aussi aujourd'hui 15 *Conservancies* communautaires en Namibie, gérant quatre autres millions d'hectares de terre avec plus de 200 000 animaux sauvages, au nombre desquels le rhinocéros noir (une espèce menacée d'extinction), des espèces endémiques telles que le zèbre des montagnes Hartmann, et une grande partie de la population des éléphants de Namibie. Parmi les habitats importants gérés par les *Conservancies* communautaires se trouve notamment l'escarpement oriental du plateau central, centre majeur d'endémisme où sont localisées des zones humides saisonnières et permanentes ; les forêts denses du Nord ; les rivières de l'Ouest qui forment des rangées d'oasis dans le Désert de Namibie. Plusieurs *Conservancies* communautaires isolèrent une partie de leurs terres pour constituer des zones principales destinées à la faune ou aux activités touristiques, à l'intérieur de plans plus larges d'utilisation des terres, des animaux sauvages ayant été réintroduits dans au moins trois de ces sous-zones protégées. Torra, une de ces *Conservancies* communautaire de plus de 350 000 ha situé au Nord-Est de la Namibie, créa une niche haut-de-gamme, génératrice de plus de 50 000 Euros annuels.<sup>67</sup> La chasse des trophées rapporte chaque année près de 18 000 Euros et une vente récente de Springbok a permis de lever plus de 13 000 Euros. La taille de la zone protégée permettrait de développer deux autres ébergements pour les touristes sans causer de dommages à l'environnement ou gaspiller l'expérience de vie sauvage offerte aux touristes. Ceci pourrait plus que doubler les revenus actuels, rendant disponible beaucoup plus d'argent pour les 120 foyers du secteur, une fois déduits les coûts de fonctionnement s'élevant à environ 18 000 Euros.

### ... dans la gestion des aires protégées

Les aires protégées de différentes catégories définies par l'UICN— des parcs nationaux jusqu'aux paysages protégés— sont, de plus en plus, gérés par des partenariats impliquant des acteurs gouvernementaux et non-gouvernementaux.<sup>68</sup> Le Congrès mondial des parcs de Durban (Afrique du Sud, 2003) approuva des recommandations identifiant et reconnaissant plusieurs types de gouvernance pour les aires protégées (AP), ceci incluant la gouvernance partagée et la gouvernance

66 R.K. Bagine, Scientifique en chef du *Kenya Wildlife Service*, communication personnelle, 2003.

67 Torra est la première *Conservancy* communautaire de Namibie, et s'avère être une réussite économique. D'autres *Conservancies* sont moins chanceux en termes de potentiel touristique, et le manque de revenus durables peut constituer un problème pour leur viabilité sur le long terme.

68 Voir, par exemple, West et Brechin, 1991 ; Barzetti, 1993 ; Amend et Amend, 1995 ; Sarkar *et al.*, 1995 ; UICN, 1996b ; Borri-Feyerabend, 1996. Pour un récent point sur des exemples d'aires protégées en gouvernance partagée et d'Aires du patrimoine autochtone et communautaire, voir deux numéros spéciaux de *Policy Matters*, le journal de l'UICN/ CEESP, N 10 sur la cogestion et les modes de vie durables, et N 12 sur la prise de pouvoir (*empowerment*) des communautés pour la conservation, disponibles sur Internet.

par les peuples autochtones et les communautés locales (Aires du patrimoine autochtone et communautaire).

L'ouverture à une diversité d'arrangements institutionnels fut reconnue comme étant un facteur déterminant du renforcement de la gestion et du développement de la couverture des aires protégées à l'échelle mondiale, soulignant les lacunes des systèmes nationaux d'AP, améliorant leur durabilité et renforçant les rapports entre les gens et la nature. On s'accorda aussi sur le fait que le système de catégories d'AP de l'UICN (fondé sur l'objectif principal de la gestion) devait se voir intégrer une nouvelle dimension relative aux types de gouvernance et renforcé avec des références à des objectifs de gestion culturels (une plus grande attention devant être portée aux liens cruciaux entre la diversité culturelle et la diversité biologique). Aussi importantes qu'elles puissent paraître, ces déclarations ne constituent pas tant un changement d'orientation qu'une pleine légitimation des processus engagés depuis plusieurs années, déjà reconnus au Congrès des parcs de Caracas (1993) et à la Conférence internationale de Séville de 1995.<sup>69</sup> Le Congrès de Caracas avait souligné l'importance des partenariats pour la conservation<sup>70</sup> et la Conférence de Séville avait mis l'accent sur le fait que les réserves de la biosphère devaient être gérées en engageant activement des autorités, des ONG et des acteurs économiques, en plus des communautés locales, des scientifiques et des professionnels de la conservation.<sup>71</sup>

Un exemple intéressant de réserve de biosphère engagée à passer de la théorie de la participation à sa pratique est la Sierra Nevada de Santa Marta (Colombie), la plus haute chaîne de montagnes côtières au monde (culminant à 5775 mètres, à seulement 42 kilomètres de la côte des Caraïbes). Là, la *Fundación Pro-Sierra Nevada de Santa Marta* a conçu et inlassablement soutenu un processus collaboratif pour développer une stratégie pour la préservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources naturelles. D'innombrables réunions ont été tenues entre divers acteurs institutionnels— comprenant les représentants de treize municipalités, de deux parcs nationaux, des habitants autochtones du territoire, du secteur privé (particulièrement dépendant de la Sierra en tant que « source d'eau »), ainsi que de l'armée et même de quelques groupes de guérilleros et de factions paramilitaires. En dépit du spectre d'opinions et d'intérêts prévisibles des parties prenantes, certaines préoccupations communes purent être identifiées et un grand nombre d'initiatives potentielles furent consolidées en un Plan de développement durable pour l'ensemble de la bio-région.<sup>72</sup> Ce plan est l'expression d'un accord social majeur développé dans des conditions sociopolitiques extrêmement difficiles. La mise en application de ce plan est, on le conçoit, limitée par l'instabilité politique de cette zone, mais le processus a, dans l'ensemble, été très positif.

Dans certaines parties du monde, l'approche participative de la gestion des aires protégées a parfois été la règle plutôt que l'exception. En Europe Occidentale, par exemple, les intérêts des résidents locaux sont centraux par rapport aux objectifs déclarés des aires protégées (« le bien être de ceux qui vivent et travaillent dans les Parc nationaux doit toujours être la première considération... »),<sup>73</sup> les sites privés étant communément intégrés au territoire protégé et les administrateurs locaux sont largement impliqués dans les activités de gestion. Ceci n'est guère surprenant, les paysages de l'Europe étant le produit d'une longue histoire d'interactions entre les gens et la terre. De fait, les valeurs de la biodiversité se trouvent

*Le Congrès mondial des parcs de 2003 approuva des recommandations qui identifient et reconnaissent plusieurs types de gouvernance pour les aires protégées, incluant la gouvernance partagée et la gouvernance par les peuples autochtones et les communautés locales (Aires du patrimoine autochtone et communautaire).*

*Des accords de gestion peuvent être signés entre les propriétaires des terrains et l'Autorité du parc, et sont considérés comme des contrats légalement contraignants.*

69 UNESCO, 1995.

70 McNeely, 1995.

71 Cette observation était nécessaire. Une enquête sur les réserves de biosphères réalisée en 1995 conclut qu'elles avaient fait peu de progrès dans l'implication des communautés dans la prise de décision. L'étude établit que les actions collaboratives étaient lentes à se mettre en place, que des styles de vies alternatifs ne se développaient pas, que les scientifiques (biologistes) restaient « à la place du conducteur » et que l'on ne donnait pas à la participation locale l'attention qu'elle méritait (UICN, 1995).

72 *Fundación pro Sierra Nevada de Santa Marta*, 1997.

73 Harmon, 1991.

**Le Directeur du parc considère que l'attitude des deux parties— gestionnaires et résidents locaux— constitue l'ingrédient le plus important de cette collaboration très efficace.**

souvent associées aux utilisations traditionnelles de la terre (telle que les systèmes agropastoraux) et les paysages les plus appréciés sont ceux qui combinent des caractéristiques naturelles et culturelles. Pour de tels « paysages culturels », tels que judicieusement décrit par Phillips (1996) :

*« ... les vrais gestionnaires de l'aire protégée ne sont pas les gardes-forestiers du parc mais les paysans et les forestiers qui y vivent et font usage de la terre d'une façon traditionnelle, de même que certaines branches du gouvernement régional ou local représentant démocratiquement les résidents locaux. La conservation quotidienne est entreprise en partenariat avec tout un éventail de parties prenantes issues des secteurs privés, publics et volontaires. En ce sens, la cogestion a été largement pratiquée en Europe durant de nombreuses années ».*

A titre d'exemple, on peut évoquer le Parc national de North York Moors (Royaume Uni), qui inclut des terres occupées et cultivées depuis des millénaires.<sup>74</sup> Le paysage comprend de grands secteurs de végétation semi-naturelle— tels que d'anciennes régions boisées— entremêlés de zones de pâturages, de haies, de champs cultivés et de quelques petites villes et villages. La relation entre le parc et les résidents locaux est si étroite que le Plan de gestion du parc est inclus dans le Plan général de développement de la ville et de la campagne, élaboré avec une large participation du public. En fait, la majeure partie de la terre de North York Moors se trouve sous propriété privée (un facteur commun à beaucoup d'aires protégées en Europe), et le plan de gestion dépend donc de la coopération des propriétaires. Des accords de gestion peuvent être signés entre les propriétaires des terrains et l'Autorité du parc, et sont considérés comme des contrats légalement contraignants. Les accords sont entièrement volontaires, bien que l'Autorité du parc puisse fournir des incitations et des compensations financières en échange de travaux prédéterminés ou de conduite de pratiques agricoles saines pour l'environnement. Des changements dans l'usage de la terre peuvent être en partie contrôlés par l'Autorité du parc, mais les activités agricoles demeurent généralement en dehors de ces contrôles. L'arrangement structurel formel pour la cogestion implique des réunions régulières, diverses formes de consultation, un apport local dans le plan de gestion ainsi que la représentation de la communauté locale

au Conseil d'administration. Le Directeur du parc, cependant, considère que l'attitude des deux parties— gestionnaires et résidents locaux— constitue l'ingrédient le plus important de cette collaboration très efficace.<sup>75</sup>

En France, les Parcs naturels régionaux<sup>76</sup> (PNR) démontrent pleinement la puissance de cette nouvelle approche (d'origine citoyenne et contrôlée par les citoyens) d'établissement et de gestion des aires protégées. Pour chacun des 38 PNR existants dans le pays (couvrant 11% du territoire national), l'Etat conserve son rôle d'évaluation et de supervision, mais toutes les autres décisions, portant sur les frontières ou sur les objectifs de gestion, sont prises par des parties prenantes locales. De telles décisions sont réunies dans « la Charte » de chaque parc, contrat volontaire entre toutes les parties



74 Statham, 1994.

75 Wilson, A., 2003.

76 Allali-Puz, Béchaux et Jenkins, 2003. La nouvelle loi de 2006 étend ce système de gouvernance aussi aux Parcs nationaux.



concernées. En d'autres mots, les citoyens se réunissent (généralement au travers de leurs représentants élus mais aussi, notamment, de par l'impulsion donnée par des ONG) et décident d'administrer leurs terres, protéger leur patrimoine naturel et culturel, et expérimentent la meilleure façon d'y parvenir. Ensemble, ils élaborent une « vision », la retranscrivent dans la Charte, et identifient un grand nombre d'initiatives, de partenariats et d'accords nouveaux et innovants pour mettre cette Charte en application et réveiller le potentiel naturel, culturel et économique du territoire. Ils sont eux mêmes à l'origine de la requête transmise au gouvernement et destinée à ce que leur territoire soit déclaré Parc naturel régional, ce qui est un label de qualité environnementale. L'Etat délivre la dénomination sur la base de certains critères et la retire si et lorsque les critères ne sont plus respectés. Un PNR typique est géré par un organisme mixte réunissant des fonctionnaires élus à différents niveaux et des représentants de différentes catégories socioprofessionnelles. Cet organisme travaille dans le cadre d'une consultation proche et continue avec la société civile dans son ensemble, organisée en commissions, comités, etc. L'adhésion au PNR est entièrement volontaire (une municipalité peut « rester en dehors » d'un PNR même si elle est entièrement entourée par celui-ci) et le territoire du Parc est entièrement accessible.

*Les citoyens élaborent une « vision », la retranscrivent dans la Charte, et identifient un grand nombre d'initiatives, de partenariats et d'accords nouveaux et innovants pour mettre cette Charte en application et réveiller le potentiel naturel, culturel et économique du territoire.*

**Encadré 3.14 La Réserve de gorilles de Tayna (République démocratique du Congo)**  
(d'après Nelson et Gami, 2003)

La Réserve de gorilles de Tayna, située dans le Kivu Nord (RDC), fut créée en 1999 grâce à la collaboration d'agences de conservation et de deux chefs traditionnels des peuples Batangi et Bamate. Le Statut de cette « Réserve communautaire » de 800 kilomètres carrés constitue un accord formel entre les propriétaires coutumiers, le gouvernement et des ONG. Les populations locales participent directement à la gestion de cette aire protégée, dont les buts incluent à la fois la conservation de la biodiversité et la promotion du développement rural. Dans cette région où des conflits armés sont en cours, les gardes forestiers de Tayna sont désarmés, et les mesures de protection répressives ne sont pas employées. Les communautés ont été directement impliquées dans le développement du plan de gestion de la réserve, y compris pour établir un plan de répartition de la forêt en zones et s'atteler au développement de l'aire protégée sur le long terme. Le programme de la Réserve reconnaît que l'usage coutumier des ressources locales se poursuivra, étant considéré comme partie intégrante de la gestion et de la conservation à long terme de l'habitat forestier. Parmi les dilemmes clés soulevés par cette initiative, figurent l'interdiction d'usage par des personnes extérieures sans autorisation durant les périodes d'instabilité politique, ainsi que la manière d'intégrer la population Pygmée locale, marginalisée jusqu'alors dans le processus de mise en place de cette initiative.

Dans la plupart des pays du Sud en développement, contrairement à l'Europe Occidentale, les formes de cogestion des aires protégées actuellement en place évoluent en des sortes de mesures « de dernier ressort ». Nombre d'entre elles furent encouragées pour pallier le manque de fonds de gestion, pour traiter des situations de forte instabilité politique (voir Encadré 3.14), ou pour tenter de résoudre de vieux conflits.<sup>77</sup> Ce dernier point fut le cas, par exemple, du Parc national impénétrable de Bwindi, l'un des plus célèbres et des plus riches parcs nationaux d'Ouganda, habitat des rares gorilles des montagnes. Lors de l'établissement du Parc, les conflits entre résidents locaux et autorités du site furent si violents que les « feux spontanés », dans l'enceinte du parc, devinrent un phénomène courant. Les résidents locaux refusèrent même de venir en aide à un garde forestier en train de mourir dans le périmètre de l'aire protégée.<sup>78</sup> Ceci était tout à fait compréhensible, les communautés locales s'étant soudainement vues privées de l'accès aux produits forestiers nécessaires à leur propre survie physique et sociale (aliments

77 Voir par exemple West et Brechin, 1991 ; Adams et McShane, 1992 ; De Marconi, 1995 ; Ghimire et Pimbert, 1997 ; et Kothari *et al.*, 1997. Pour une revue en détail pouvant servir d'illustration des conflits existants autour des aires protégées et des différentes tentatives pour les gérer, voir Lewis, 1997.

78 Philip Franks, communication personnelle, 1995.



**... un certain nombre d'utilisateurs locaux certifiés et sélectionnés au niveau de la communauté peuvent extraire une quantité limitée d'une ressource spécifique (des lianes, du miel, des plantes médicinales...) du Parc national.**

forestiers, miel, plantes médicinales, troncs et lianes nécessaires à la construction d'outils, etc.). Heureusement, plusieurs études confirmèrent les conditions durables et non destructives de l'utilisation de certaines ressources du Parc et un projet, soutenu par CARE facilita le développement d'accords de cogestion entre l'Autorité de la faune d'Ouganda et les communautés locales en lisière du Parc.<sup>79</sup> Les accords garantissent à un certain nombre d'utilisateurs locaux certifiés et sélectionnés au niveau de la communauté l'extraction d'une quantité limitée de ressources spécifiques (par exemple, des lianes, du miel, des plantes médicinales) du Parc national. En échange, les communautés acceptent de respecter les règles et les restrictions, et de contribuer à la conservation de l'habitat considéré comme un tout. Les « feux spontanés » diminuèrent considérablement et les relations entre les autorités du Parc et les communautés locales s'améliorèrent substantiellement.

Des partenariats de gestion furent également adoptés dans d'autres Parc nationaux d'Ouganda. Au Ruwenzori, des accords furent développés pour préciser en détail quels types de règles et de limitations doivent être suivies pour la collecte de ressources spécifiques dans la zone délimitée par le parc (par exemple, pour les champignons, les plantes médicinales, le miel, etc.).<sup>80</sup> De façon similaire, des accords furent signés entre l'agence du Parc et des paroisses locales, pour les Parc nationaux du Mont Elgon<sup>81</sup> et de Kibale,<sup>82</sup> assignant certaines responsabilités de surveillance à des groupes locaux qui, à tour de rôle, sont autorisés à récolter des ressources naturelles pouvant être extraites de façon durable (par exemple, les pousses de bambou). Entre 1996 et 1998 un certain nombre d'accords furent développés et testés à la fois au Mont Elgon et à Kibale. Kibale signa huit accords, impliquant 29% des paroisses alentours. Parmi ceux-ci, trois accords concernaient la récolte du café sauvage par les gens des paroisses de Mbale, Kabirizi et Nyakarongo (chaque paroisse étant constituée d'environ dix villages), un accord autorisait l'extraction de ressources multiples—(telles que du papyrus, des matériaux d'artisanat, des plantes médicinales, du chaume pour couvrir les toits, et l'accès au lac du cratère de Nyabweya pour pêcher), quatre autres accords autorisaient l'installation de ruches à l'intérieur du Parc. Pendant ce temps, le Mont Elgon conclut trois accords donnant accès à un large éventail de ressources de subsistance telles que le bois de chauffe. Des douzaines d'autres furent conclus par la suite. Dans l'ensemble, le Mont Elgon essaie d'impliquer près de 20% des paroisses avoisinantes (plus de 10 000 foyers) dans des accords de gestion collaborative des ressources. L'expérience ougandaise fut financièrement et techniquement soutenue par plusieurs bailleurs de fonds étrangers et ONG internationales.

**... la demande de restitution de terres par les peuples autochtones et les communautés locales déplacées croît en légitimité et engendre des solutions innovantes.**

De nombreuses initiatives de cogestion pour les aires protégées dans le Sud commencèrent de façon timide, les agences gouvernementales ayant craint de perdre de leur pouvoir si les expériences allaient trop loin. La plupart du temps, les acteurs institutionnels locaux ne sont invités à participer que dans une position consultative. Par exemple, ce fut le cas en Jamaïque, où un Comité de conseil consultatif regroupant les représentants de différents intérêts et préoccupations, fut mis en place durant la phase de création du Parc national de Blue Mountains.<sup>83</sup> En Inde, le débat sur la possibilité d'une gestion collaborative des aires protégées (à travers une approche connue sous le nom de *Joint Protected Area Management*, ou JPAM) est très vif, et des initiatives pilotes sont promues dans des aires protégées sélectionnées,<sup>84</sup> leur importance étant néanmoins bien moindre que celles du

79 Wild et Mutebi, 1996.

80 Penny Scott, communication personnelle, 1996.

81 Scott, 1996.

82 Chhetri *et al.*, 2003.

83 Northrup et Green, 1993.

84 Voir Kothari *et al.*, 1996. Pour donner un exemple, dans le Sanctuaire de Kaila Devi (Inde occidentale) les éleveurs locaux ont accès aux pâturages situés à l'intérieur du territoire du sanctuaire en retour de leur aide dans le contrôle des pâtures illégales et de l'exploitation minière illégale (Kothari, 1995). Plusieurs études de type recherche-action ont été menées sur la possibilité de développer des accords communs de gestion dans un certain nombre d'aires protégées (Kothari et IIPA Team, 1997).

Programme de cogestion des forêts décrit plus en avant. Même dans le cas ougandais déjà présenté, beaucoup reste à faire pour assurer l'engagement réel et effectif des acteurs locaux. Les accords satisfont certains des besoins des communautés locales ; ils leur donnent un nouveau statut et une voix qui pourra grandir avec le temps, mais l'Autorité de la faune de l'Ouganda se réserve toujours l'entière autorité de gestion. Quand la « planification participative » se limite à la consultation des acteurs locaux, elle ne peut affecter et n'affecte pas ni le contenu des discours ni les pratiques de gestion.<sup>85</sup> Certains se demandent si l'expérience n'est pas plutôt une tentative de partage des responsabilités que de délégation de droits.<sup>86</sup>

L'approche partenariale de la gestion des aires protégées peut probablement se développer dans les conditions sociopolitiques et économiques actuelles. Plusieurs pays sont sous pression pour restructurer leurs budgets internes, et sont réticents à investir des ressources rares dans des programmes gouvernementaux de conservation. Partager cette charge entre plusieurs entités, publiques aussi bien que privées, ou même transférer le contrôle de territoires à des communautés ou à des propriétaires privés deviennent des options de plus en plus attractives. Même les gouvernements qui prévoient de retirer d'importants revenus touristiques des investissements consentis pour la conservation sont conscients qu'un soutien social local est essentiel pour garantir les conditions nécessaires au développement du tourisme. Dans le même temps, la réalité croissante de l'engagement privé dans la conservation est de mieux en mieux connue et reconnue et, dans le sillage du 5<sup>ème</sup> Congrès mondial des parcs de 2003, un large consensus se développe pour reconnaître l'importance des aires protégées en gouvernance partagée et des aires conservées par les peuples autochtones et les communautés locales (Aires du patrimoine autochtone et communautaire).

Dans ce cadre, un phénomène essentiel peut être souligné : la revendication de la restitution de leurs terres par les communautés autochtones et locales déplacées, croît en légitimité et engendre des solutions innovantes.<sup>87</sup> De plus, après des années de relations hostiles, les populations autochtones, les communautés locales et les agences nationales de conservation commencent à collaborer pour établir et gérer de nouvelles aires protégées.<sup>88</sup>

### ... de propriétés privées en gestion responsable

Les fiducies foncières (*Land Trusts*) sont une force clé pour la conservation aux États-Unis d'Amérique et au Canada.<sup>89</sup> En fait, ils impliquent un partenariat entre une ONG orientée sur les problématiques environnementales, des autorités locales, des autorités étatiques (lorsqu'elles sont concernées) et un certain nombre de propriétaires terriens locaux. L'ONG, typiquement dirigée par des volontaires et dotée d'un budget réduit, se mobilise pour répondre de façon pertinente à des opportunités ou des risques particuliers en matière de conservation. Elle contacte un certain nombre de propriétaires terriens dans les sites adjacents et les convainc de s'accorder sur quelques pratiques de gestion, de signer un protocole de conservation et/ ou de faire don de leur terre pour des objectifs de conservation. Les propriétaires terriens sont motivés par les valeurs de conservation et par des

---

85 Risby *et al.*, 2002.

86 Blomley et Namara, 2003.

87 Voir Encadré 4.3 au Chapitre 4. Le 14 octobre 2003, la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud légiféra sur le fait que les peuples autochtones possédaient à la fois des droits relatifs à la propriété commune des terres et des droits miniers sur leur territoire. Les lois qui travaillaient à les déposséder doivent être considérées comme des manifestations de « discrimination raciale ». La décision porte sur le fait que des peuples autochtones possédant une terre selon leur propre loi non-écrite ont le droit de faire respecter ce droit à la place du droit subséquemment imposé par l'état. Cette réglementation eut aussi d'importantes implications pour d'autres pays, tels que le Botswana, qui obéit au même système légal « romano-hollandais ».

88 Voir exemples décrits dans les Encadrés 3.16, 4.4, 4.9, 4.10, 7.10 et 8.5.

89 Mitchell et Brown, 1998.

*Il y a maintenant plus de 1200 fiducies foncières aux États-Unis d'Amérique (un tiers d'entre elles en Nouvelle-Angleterre) ; d'autres existent aussi sur la côte Atlantique du Canada.*

incitations sociales, mais aussi par les avantages fiscaux offerts par les autorités locales et/ ou par l'état à ceux qui intègrent de tels partenariats.

Parfois, l'accord consiste simplement en une déclaration verbale entre le propriétaire terrien et l'ONG, avec parfois une assistance technique apportée au dit propriétaire. Il peut inclure des restrictions sur certains types de développement des terres, l'assurance de maintenir le site dans des conditions d'usage appropriées (par exemple, la sylviculture ou l'agriculture) ou l'assurance d'utiliser certaines pratiques de gestion spécifiques (par exemple, gestion intégrée des dispositifs de contrôle des pesticides ou des infiltrations de polluants). Dans d'autres cas, des plans de gestion intégraux sont acceptés par les propriétaires terriens et les ONG, ou bien les parties signent un protocole conservatoire (restriction des droits du propriétaire). Ce protocole prohibe de façon formelle et « à perpétuité » certaines utilisations de la terre (par exemple, le développement et la construction d'infrastructures) et en autorise certaines autres de façon exclusive (par exemple, l'agriculture traditionnelle). En d'autres termes, le droit de propriété sur les terres est conservé, avec des restrictions d'utilisation. Pour qu'un protocole soit efficace, une législation spécifique doit être développée et approuvée, généralement pour proposer des avantages fiscaux aux signataires. Une forme extrême de fiducie foncière est celle dans laquelle les propriétaires terriens font don de leurs propriétés à une ONG, qui en assume la responsabilité de gestion. Il y a maintenant plus de 1200 fiducies foncières aux États-Unis d'Amérique (un tiers d'entre elles en Nouvelle-Angleterre) ; d'autres existent aussi sur la côte Atlantique du Canada. Le premier résultat consiste dans le fait qu'un plus grand nombre de terres sont dédiées à la conservation, tandis que les gens jouissent de leurs droits de propriété et économisent de l'argent (grâce aux réductions d'impôts).

Les partenariats de conservation avec le secteur privé ne sont pas limités au continent Nord-américain. En Afrique du Sud, par exemple, le *National Parks Trust* a négocié un accord avec un groupe privé, la *Conservation Corporation*, pour la gestion de la Réserve de gibier de Ngala. Ceci a conduit à l'établissement du premier Contrat de conservation entre le Parc national de Kruger et une entreprise privée. Signé en 1992, cet accord prévoit que la *Conservation Corporation* possède les droits exclusifs pour organiser les activités touristiques sur les 14 000 hectares du Parc national de Kruger. La Corporation paye des cotisations au Parc, qui les utilise pour la gestion de la faune, pour la recherche, la mise en œuvre de programmes éducatifs et de projets communautaires dans les zones proches de l'environnement protégé.<sup>90</sup> Il s'agit d'un exemple de partenariat assez extrême, consistant essentiellement dans le transfert de l'autorité de gestion à un acteur institutionnel privé en échange de bénéfices économiques destinés à être réinvestis dans la conservation.

On trouve un autre cas d'arrangement privé au Belize. Le Sanctuaire communautaire des babouins y fut fondé en 1985 pour protéger l'une des rares populations de singes noirs hurleurs en bonne santé qui existent encore de par le monde. Contrairement à d'autres projets de gestion de la faune, le sanctuaire est un programme de conservation volontaire, essentiel, dépendant de la coopération de propriétaires terriens privés au sein de communautés paysannes actives. Presque tous les propriétaires terriens dans les dix-huit miles carrés du sanctuaire le long du fleuve Belize signèrent des engagements de conservation volontaires destinés à rendre leurs pratiques agricoles compatibles avec la conservation de l'habitat des singes noirs hurleurs. Chaque propriétaire s'engagea à suivre un plan de conservation individuel, recevant seulement un modeste soutien financier de la part du WWF et de la Société zoologique du Comté de Milwaukee.

---

90 *Conservation Corporation Ltd.*, non daté.

### ... encouragée par les projets de conservation et de développement

Les soi-disant Projets intégrés de conservation et de développement (PICD ; en anglais *Integrated Conservation and Development Projects*) ont lutté pendant des années avec la complexité des enjeux et la multiplicité des acteurs impliqués dans la poursuite d'objectifs de développement et de conservation. Récemment, l'approche contractuelle est devenue une réponse assez commune à de telles complexités.<sup>91</sup> Dans cette approche, des contrats plus ou moins formels énoncent les droits et les responsabilités des différentes parties (par exemple, les bailleurs de fonds, les autorités locales, les communautés locales, les groupes utilisateurs des ressources naturelles) pour la gestion d'un territoire ou d'un ensemble de ressources naturelles. Typiquement, un contrat assigne à une communauté locale la responsabilité de mener à bien certaines tâches de gestion et/ ou de prévenir contre certaines pratiques destructives et d'usages non durables. En échange, la communauté reçoit l'assurance d'accéder à certains bénéfices et ressources et/ ou de bénéficier d'une aide extérieure sous des formes diverses (voir Encadré 3.15).

#### Encadré 3.15 **L'approche contractuelle de gestion des ressources forestières au Mali** (d'après Aalbers, 1997)

Dans le district de Kita, au Mali, la réserve forestière locale a longtemps été exploitée de façon intensive par les marchands de bois de chauffe, avec le consentement tacite des forestiers et des autorités. En revanche, les résidents locaux— dépendants des forêts notamment pour le bois de chauffe, le bois, le gibier— furent soumis à des amendes et à des peines d'emprisonnement s'ils étaient surpris dans la forêt, fut-ce pour des activités de cueillette nécessaires à leur survie. Ils se voyaient donc refuser l'accès aux forêts appartenant à leurs ancêtres depuis des temps immémoriaux. Des relations particulièrement hostiles se développèrent ainsi entre les villageois et les gardes forestiers. Depuis le début des années 1990, cette hostilité céda le pas à de nouvelles formes de collaboration, résultat direct d'un projet expérimental soutenu par l'Organisation internationale du travail. Le projet, fixant des objectifs communs de développement, de conservation et d'organisation sociale, se concentra sur l'élaboration de nouveaux accords contractuels sur la gestion des forêts et sur les réserves de bois.

Après avoir achevé une étude forestière et socioéconomique, le projet commença par l'embauche de quelques villageois locaux pour la conduite de travaux forestiers tels que la régénération, la scarification et la construction de pare-feux et de routes d'accès. La collaboration constituait l'un des éléments des contrats de travail, et le travail fut rémunéré en charrettes et en ânes, destinés à permettre aux villageois de transporter plus facilement le bois jusqu'aux villages ou jusqu'à la ville de Kita. Cet équipement, ainsi que l'expérience acquise durant les tâches précédemment évoquées, permirent aux villageois de décrocher de nouveaux contrats plus spécifiques et mieux élaborés. Ces nouveaux contrats amenèrent les villageois à accepter de se conformer aux règles de gestion de la forêt en échange d'un partage direct des profits issus de la vente du bois. Les villageois reçurent des formations sur les méthodes d'abattage du bois, sur les espèces à protéger, ainsi que sur la quantité de bois qu'il était possible de récolter tout en maintenant la capacité de régénération des forêts. Ces « Contrats d'approvisionnement en bois et de gestion des forêts » furent institutionnalisés en 1991 par un gouvernement national intérimaire, sensible aux besoins des populations rurales. Ceci advint malgré l'opposition des fonctionnaires des forêts aux niveaux des districts et des régions, qui ne voulaient pas accepter un partenariat avec les villageois ou les implications de tels partenariats (perte de pouvoir, de gains financiers, etc.).

L'exploitation contractuelle des forêts est étroitement liée à l'établissement d'un réseau de distribution du bois, organisé selon des principes définis par les villageois et l'Etat. L'exploitation contractuelle, en fait, entre en compétition avec l'exploitation illicite et incontrôlée. Un système révisé de taxation donne maintenant la préférence au bois issu de l'exploitation contractuelle. Associé à un contrôle strict à l'entrée de la ville de Kita, ceci constitue une mesure incitative pour l'exploitation contractuelle. Un

91 Pour un bilan des expériences des projets de développement et de conservation recommandant l'approche contractuelle, voir : Larson, Freudenberger et Wyckoff-Baird, 1997. Voir aussi Agersnap et Funder, 2001.

système de dégrèvement des taxes— destiné à l'établissement de fonds pour des tâches d'amélioration et d'entretien des forêts, et pour les investissements des villages— est à l'étude par le gouvernement. Un partage des dégrèvements pourrait être organisé au niveau local.

Confier aux villageois la charge de la gestion et de l'exploitation des forêts a considérablement accru leur sens des responsabilités vis-à-vis des ressources situées dans les territoires avoisinants leurs villages. Au travers de leur propre organisation (qui inclut aujourd'hui une fédération réunissant près de 35 villages), les villageois veillent sur leurs forêts locales et exigent des commerçants qu'ils paient pour les ressources qu'ils extraient, plutôt que de les autoriser à les acquérir gratuitement. De plus, le rôle des gardes forestiers fut redéfini vers le conseil plutôt que vers le contrôle du respect des lois ou des tâches exécutives. Tout ceci eut des conséquences positives sur le sentiment de dignité des villageois. L'acceptation de l'approche contractuelle au niveau national, de même que son intégration à la législation forestière du pays, a suscité le très vif intérêt des populations rurales à l'extérieur du district de Kita. Les habitants des zones rurales de tout le pays sont impatients d'être impliqués dans des exploitations contrôlées contractuellement.

En général, de nombreux PICD ont maintenant adopté une méthodologie qui inclut une analyse des parties prenantes menée en profondeur et très tôt durant l'entreprise, des ateliers réunissant les parties prenantes pour impliquer différents partenaires dans la conception et la mise en œuvre des initiatives, ainsi qu'une aide à la médiation des conflits. La mise en place de différentes formes d'ateliers de travail et de comités pluralistes s'est révélée utile dans de nombreuses circonstances. Par exemple, l'ONG CARE a aidé à mettre en place un Comité pluraliste au cours du processus de délimitation des frontières du territoire communautaire des Pa-Kluay (communauté Karen située dans le Nord de la Thaïlande), de la forêt locale, du Parc national de Doi Inthanond et de trois communautés frontalières.<sup>92</sup> Le Comité intègre plusieurs villageois des communautés locales et des membres du personnel du département des forêts et du parc national. La délimitation fut menée à la satisfaction de tous ceux impliqués, avec l'aide des enquêtes forestières et de l'analyse des cartes existantes de la zone.

### ... avec les peuples autochtones

Durant les dernières décennies, de nombreuses populations autochtones négocièrent des accords avec les gouvernements nationaux pour la gestion de leurs territoires ancestraux. En Australie, le Parc marin de la grande barrière de corail (une source de revenus très importante pour le pays— plus d'un milliard de dollars australiens par an)<sup>93</sup> est administré par une Autorité spécifique avec des centaines d'employés et un budget plus important que celui de certains petits pays. Au cours des dernières années, l'Autorité a substantiellement fait évoluer sa position vis-à-vis des intérêts et des préoccupations locales quant à la gestion du parc. Au commencement, les parties prenantes étaient seulement consultées (ceci incluant les peuples aborigènes et les personnes dont les modes de vie dépendent des ressources du Parc). Furent ensuite organisés des ateliers entre parties prenantes locales afin de s'accorder sur des décisions spécifiques de gestion (par exemple, des dispositions relatives à la répartition en zones). Aujourd'hui, certaines parties prenantes (par exemple, les représentants des peuples aborigènes de cette zone) siègent de façon permanente au Conseil d'administration de l'autorité. Ce développement survint après la création d'une loi par la Haute cour australienne abrogeant le principe de *terra nullius (no-man's land)* appliqué au temps de la conquête coloniale de l'Australie, et entama le processus complexe de reconnaissance des droits fonciers des peuples aborigènes.<sup>94</sup> Le développement tire également parti des expériences positives de régimes de gouvernance partagée établis ailleurs dans le pays (par exemple, dans les Parc nationaux de Gurig, Coburg et de

*...la Haute Cour australienne a abrogé le principe de terra nullius (no-man's land) appliqué au temps de la conquête coloniale de l'Australie et a entamé le processus complexe de reconnaissance des droits fonciers des peuples aborigènes.*

92 Prasittiboon, 1997.

93 GBRMPA, 1994.

94 Cette réglementation, qui reconnaît qu'un titre natif existe par delà la loi commune anglaise, est connue sous le nom de Décision Mabo.



Kakadu)<sup>95</sup> et de l'expérience positive de l'Autorité elle-même dans son interaction avec les acteurs institutionnels. La tendance semble aller des mécanismes informels vers les mécanismes formels, des rôles consultatifs vers des rôles de pouvoir partagé, des enjeux de gestion prioritaires aux enjeux prioritaires de planification et de mise en place des politiques.<sup>96</sup>

Au Canada, il existe quelques organes de gouvernance (*Joint Management Boards*) dans lesquels siègent à la fois les représentants des agences gouvernementales et des peuples autochtones.<sup>97</sup> De tels organes traitent d'un grand nombre de problèmes de gestion des ressources naturelles, des affaires courantes à la planification stratégique sur le long terme. Les organes établis par la législation ont formalisé le droit des parties prenantes autochtones à participer à la gestion. De nombreux « accords globaux » ont obtenu un appui législatif,<sup>98</sup> et par ces accords plusieurs communautés ont, à tour de rôle, préparé leur propre plan de cogestion (seulement quelques-uns de ces plans, cependant, prennent en compte les intérêts des parties prenantes non-autochtones).<sup>99</sup> En dépit de cela, une évaluation récente ne mentionne que quelques exemples phares (voir Encadré 3.16) et plus d'un problème en relation avec l'établissement et la gestion de parcs nationaux sur des terres autochtones au Canada, spécialement au regard de l'obligation de consultation du Gouvernement vis-à-vis des détenteurs de titres aborigènes.<sup>100</sup> La Cour Suprême du Canada n'a pas donné de directive sur ce point, statuant que la nature et la portée d'une telle consultation peuvent « varier selon les circonstances ».

*...la tendance semble aller des mécanismes informels vers les mécanismes formels, des rôles consultatifs vers des rôles de pouvoir partagé, des enjeux de gestion prioritaires aux enjeux prioritaires de planification et de mise en place de politiques.*

Encadré 3.16 **Gwaii Haanas : l'exemple phare parmi les parcs cogérés du Canada**  
(d'après Gladu, 2003)

En langue Haïda, *gwaii haanas* signifie « îles de merveilles et de beauté ». La Réserve nationale du parc de Gwaii Haanas, située à l'intérieur des îles de la Reine Charlotte, au large des côtes de la Colombie britannique, fut constituée en 1986 par accord entre *Parks Canada* et le Conseil de la Nation Haïda. Les Haïda furent eux-mêmes à l'initiative du projet, après que leur langue et leur culture aient commencé à disparaître du fait d'importants abattages de bois sur leurs territoires traditionnels. Au travers d'alliances avec les organisations de conservation, les Haïda ont attiré l'attention internationale sur la spectaculaire beauté et la diversité de leur lieu de vie, et sur la nécessité de le protéger.

Le double statut de parc et de réserve découle d'un conflit sur la propriété du territoire, revendiquée à la fois par le gouvernement du Canada et les Haïda. Heureusement, les deux parties ont été capables de mettre de côté leurs divergences de vue sur les droits de propriété et de se concentrer sur leurs intérêts et leurs buts communs. L'objectif des Haïda est de protéger la zone des dangers qui pèsent sur l'environnement et sa dégradation, ainsi que de continuer à utiliser les ressources qui s'y trouvent en accord avec leurs traditions. L'objectif du gouvernement fédéral est de protéger cette aire comme un environnement culturel et naturel, comme partie intégrante du système national des aires protégées. De tels objectifs sont parfaitement compatibles, conduisant à une relation fondée sur le respect, la réciprocité, le renforcement des capacités et la coopération efficace. En fait, Gwaii Haanas est aujourd'hui gouvernée par un Conseil d'administration cogéré, constitué de deux représentants Haïda et de deux représentants de

95 Voir le Tableau 4.3 au Chapitre 4 ; Hill et Press, 1994 ; et Smyth, 2001. Pour l'ensemble de l'Australie, un développement aussi impressionnant que clairvoyant voit maintenant les Aires protégées autochtones, déclarées et menées par les aborigènes, reconnues et soutenues comme part du système national des aires protégées. Voir Chester et Marshall, 2003.

96 Weaver, 1991.

97 East, 1991.

98 Par exemple, la Baie de James et l'Accord Nord-Canadien de 1975 ; l'Accord Inuvialuit de 1984 dans l'arctique occidental ; l'Accord Nunavut en 1993, dans l'arctique oriental ; le *Yukon First Nation Settlement Agreement* de 1995 et l'accord Nis'gaa de 1996 dans la Colombie britannique septentrionale. Certains groupes non aborigènes ne sont pas parvenus à se faire reconnaître comme des parties légitimes des accords (Fikret Berkes, communication personnelle, 1996).

99 Dans les premiers accords, les conseils d'administration comptaient presque exclusivement des représentants d'agences gouvernementales et des peuples autochtones, certains de ces derniers se battant pour exclure d'autres parties prenantes des accords, par exemple, les chasseurs sportifs (Fikret Berkes, communication personnelle, 1996). Dans certains accords plus tardifs, ces mêmes conseils incluaient aussi, pour leur part, des parties prenantes non-aborigènes et non-gouvernementales (Stephan Fuller, communication personnelle, 1996).

100 Gladu, 2003.

*Parks Canada*, travaillant sur la base du consensus. Ceci peut certes ralentir la prise de certaines décisions, mais assure que celles-ci sont toutes sérieusement réfléchies et largement acceptées.

Les connections entre le territoire et la culture sont vitales pour les Haïda. Ceux-ci sont dépendants des ressources naturelles pour leurs modes de vie (au travers de la chasse, de la pêche et des poses de pièges), pour leur médecine traditionnelle et l'expression de leur identité culturelle au travers de l'art. Cinq sites patrimoniaux à l'intérieur des frontières de Gwaii Haanas ont une valeur particulière pour les Haïda, et sont l'objet de toutes les attentions. Tout ceci fut compris et soutenu par *Parks Canada*. La consultation durant l'établissement et la gestion de l'aire protégée fut adéquate, et le processus ne fut pas précipité (il fallut cinq années pour parvenir à un accord). La création du parc encouragea un déplacement de l'économie du secteur de la sylviculture vers celui du tourisme. Des emplois furent aussi créés par le Parc lui-même (50% des fonctionnaires du Parc sont Haïda). Le seul défi reste la reconnaissance de la présence, des droits et de la participation Haïda à la gestion des eaux frontalières de Gwaii Haanas. Pour les Haïda, il n'existe pas de séparation entre la terre et la mer. *Parks Canada*, de son côté, encourage une nouvelle législation fédérale qui pourrait interdire à la Nation Haïdada de se déplacer librement de la terre à la mer en introduisant différents niveaux de protection pour différentes aires, et restreindre les droits de pêche dans certaines de ces aires.

**...le processus [...] réussit à légitimer les droits de propriété traditionnels des peuples autochtones en l'absence de toute autre possibilité d'action légale pour l'enregistrement des revendications coutumières.**

Plusieurs exemples édifiants de collaborations de gestion entre des peuples autochtones et des agences nationales de conservation existent en Amérique Latine, certaines étant décrites dans cet ouvrage.<sup>101</sup> En Asie, la gouvernance partagée est acceptée dans son principe dans les Philippines et est mise en pratique dans la zone tampon du Parc national du Ratanakiri au Cambodge et dans le Sanctuaire de l'Annapurna au Népal.<sup>102</sup>

En Papouasie Nouvelle Guinée, les Aires de gestion de la faune sont un type spécifique d'aire protégée mis en place par les communautés locales sur leurs territoires coutumiers et formalisé seulement plus tard par la législation gouvernementale officielle.<sup>103</sup> Un exemple de ceci est l'Aire de gestion de la faune de Bagiai, constituée dans l'île de Bagiai en 1976. L'aire occupe un peu plus de la moitié de l'île et fut mise sous protection du fait que les résidents locaux commencèrent à être préoccupés par la réduction de la faune, la surexploitation des ressources ichtyologiques et par le défrichement. Les règles de gestion pour cette aire interdissent presque entièrement l'usage des armes à feu, des grands filets et des lampes pour attirer le poisson durant la nuit, et bannirent toute pêche durant certaines saisons. Le cratère central de l'île fut déclaré zone sacrée et ne peut pas même être visitée. Les communautés autochtones développèrent à eux seuls toutes ces règles et ces limites et le gouvernement participa uniquement dans le sens où il les approuva, codifia et fit imprimer dans la Gazette officielle du pays. L'amélioration du statut des ressources dans la zone est non seulement le fait de la conduite du processus, mais aussi de la gestion destinée à légitimer les droits de propriété traditionnels des autochtones en l'absence de toute autre possibilité d'action légale pour l'enregistrement des revendications coutumières.

Pour des cas tels que celui qui vient d'être cité et dans lequel la participation de l'autorité nationale est plutôt distante et limitée à une décision politique, les termes de « gestion au niveau communautaire » ou « gestion autochtone » sont aussi utilisés de façon appropriée à la place de « cogestion ».<sup>104</sup> Ces exemples de gestion directe par les populations autochtones restent bien, espérons-le, des exemples de gouvernance partagée. Ceci est bien le cas si elles continuent d'associer pour la gestion une multiplicité d'acteurs sociaux aux communautés et société locales.

101 Voir Encadrés 4.4 et 4.10 au Chapitre 4, de même que *Parques Nacionales de Colombia*, 1996 ; Winer, 2001 ; Aburto et Stotz, 2003 ; Luque, 2003 ; Oviedo, 2003 ; Winer, 2003 ; Zuluaga *et al.*, 2003.

102 Voir Colchester et Emi, 1999 ; Pathak *et al.*, 2003 ; et Ferrari, 2003.

103 Loi sur la protection et le contrôle de la faune de Nouvelle-Zélande, 1966.

104 Stevens, 1997.



### 3.3 Les caractéristiques des approches de cogestion

Sur la base des exemples précédemment décrits, nous pouvons esquisser quelques points de compréhension généraux et identifier des caractéristiques propres aux approches de cogestion.

- La cogestion capitalise sur la *multiplicité* et la *diversité*. Des parties prenantes différentes possèdent des capacités différentes et des avantages comparés différents vis-à-vis des problématiques de gestion, et un partenariat insiste sur leurs rôles complémentaires et se construit à partir de là. Cependant, des parties prenantes différentes peuvent aussi avoir des intérêts et des préoccupations contradictoires. Le défi est alors de créer une situation dans laquelle les bénéfices retirés par chacun des acteurs s'avèrent supérieurs dans la collaboration que dans la compétition.
- La cogestion est habituellement *multipartite* mais aussi *multi-niveaux* et *multidisciplinaire*. Les processus, les accords et les institutions sont *inclusifs* plutôt qu'*exclusifs*, cherchant à impliquer tous les porteurs d'intérêts et de préoccupations qui souhaitent participer. Cependant, l'inclusion doit être équilibrée par l'exigence de *maîtriser les coûts de transaction du processus* (diffusion de l'information, consultations individuelles, grandes réunions facilitées, frais de traduction, temps et capacités à négocier, etc.).
- La cogestion est fondée sur une *approche décisionnelle commune* et  *négociée* ainsi qu'un certain degré de *partage du pouvoir* et de *juste répartition des bénéfices* entre tous les acteurs institutionnels. Si le type et l'étendue du partage de pouvoir et de la redistribution des bénéfices peuvent bien varier d'une situation à l'autre, tous les acteurs reconnus retirent un bénéfice, quel qu'il soit, de leur implication. Ce seul fait peut renforcer les parties prenantes les moins puissantes, redresser les déséquilibres de pouvoir et encourager la *justice sociale*.
- La cogestion s'efforce de garantir à tous les acteurs concernés la chance et la capacité d'exprimer leurs préoccupations et de prendre part aux décisions sur la base des droits reconnus par la société. En peu de mots, la cogestion s'efforce de parvenir à une gestion plus *équitable*. Cependant, *équité ne signifie pas égalité* et différentes bases des droits doivent produire différents rôles dans la gestion des ressources.
- La cogestion repose sur le principe de la nécessité d'un *lien entre les droits de gestion et les responsabilités afférentes*. Dans les mots de Murphree (1996b) : « L'autorité et la responsabilité sont conceptuellement liées. Lorsqu'elles sont séparées et assignées à des parties prenantes différents, les deux sont amoindries ».
- La cogestion repose sur le concept de bien commun, la croyance qu'il est possible de suivre un programme d'action qui harmonise les différents intérêts en répondant, du moins dans une certaine mesure, à chacun d'entre eux. Une approche collaborative et inclusive de l'identification des acteurs

*La cogestion est fondée sur une approche décisionnelle commune et négociée, ainsi qu'un certain degré de partage du pouvoir (gouvernance partagée) et de juste répartition des bénéfices entre tous les acteurs institutionnels.*

*Une cogestion efficace dépend de la qualité de l'opinion publique... elle s'efforce de reconnaître les différences culturelles en construisant sur les intérêts communs sous-jacents.*

*Les initiatives de cogestion peuvent prendre une grande variété de formes et doivent être adaptées pour correspondre aux besoins et aux opportunités uniques de chaque contexte.*

institutionnels et de la négociation des accords de gestion est la condition nécessaire pour que le bien commun soit identifié et réalisé.

- La cogestion fait partie d'un large développement social vers plus de démocratie collaborative et directe. Par elle, *la société civile*— organisée dans des formes et des voies répondant à des conditions variables— *assume des rôles et des responsabilités* de plus en plus importants.
- Une cogestion efficace dépend de *la qualité de l'opinion publique*. Cela signifie que les gens comprennent les conséquences de leurs choix (risques et opportunités) et acceptent d'en payer le prix. Un excellent flux d'information et la transparence du processus de gestion sont tout deux essentiels à cela. Cependant, les valeurs, les opinions et les souhaits sont réellement variables pour chacun, même sur la base d'une connaissance identique des faits. La cogestion s'efforce de *reconnaître* de telles *différences culturelles* tout en construisant sur les intérêts communs sous-jacents.
- Les initiatives de cogestion peuvent prendre une grande variété de formes, et doivent être *adaptées pour correspondre aux besoins et aux opportunités uniques de chaque contexte*. Les approches impliquant la participation de différentes parties prenantes dans des environnements variés doivent être sensibles à leurs contextes culturels, historiques et sociopolitiques spécifiques et ne peuvent être appréciées en dehors de tels contextes. Elles peuvent donc présenter des caractéristiques très différentes d'un lieu à un autre.





- La cogestion construit sur ce qui existe déjà, en particulier *les institutions locales traditionnelles pour la gestion des ressources*. Cela commence habituellement par une analyse des systèmes de gestion existant, en y incluant les problèmes et les perspectives institutionnelles. L'étape suivante consiste à renforcer ce qui peut l'être, ainsi qu'à faire appel à la créativité et à l'inventivité des nouveaux partenaires de gestion. En prenant avantage des capacités et des pratiques des nouveaux acteurs, la cogestion peut jouer un rôle important dans *l'innovation socioculturelle*.
- La cogestion est *un processus qui requiert une révision et une amélioration continues*, plutôt qu'une application stricte d'un ensemble de règles établies. Son résultat le plus important n'est pas un plan de gestion mais un partenariat pour la gouvernance sur la durée, capable de répondre à des besoins changeants d'une façon efficace et flexible. Comme dans le cas de l'Autorité du Parc marin de la grande barrière de corail,<sup>105</sup> les changements qui surviennent dans les facteurs légaux, politiques, socio-économiques et écologiques induisent des modifications conséquentes du cadre institutionnel et/ ou des pratiques de conservation. De plus, un processus « *d'apprentissage par l'action* » conduit généralement à une meilleure reconnaissance de besoins spécifiques et de nouvelles opportunités d'impliquer des acteurs institutionnels.

*Dans d'autres cas, il peut ne pas être sage d'amener des gens à exprimer ouvertement leurs opinions et leurs préoccupations quand elles pourraient s'exposer à la persécution et à une répression violente.*

Les avantages potentiels de la gestion des ressources naturelles existent dans tous les types d'arrangements, mais impliquent aussi des problèmes potentiels. Par exemple, lorsque l'autorité se trouve entièrement entre les mains d'un organisme local ayant rompu avec le contrôle social traditionnel, elle peut être cooptée par des personnes puissantes au nom de leurs propres intérêts, et contre les intérêts de la conservation et des communautés nationales et locales. Inversement, lorsque le contrôle est entièrement entre les mains d'une agence publique, les connaissances, les compétences et les droits locaux relatifs à la gestion des ressources peuvent ne pas être reconnus. Dans certains cas, le départ de communautés humaines d'un territoire peut même avoir pour conséquence le déclin de sa biodiversité.<sup>106</sup>

La cogestion est-elle, par conséquent, une panacée ? Devrait-elle être essayée dans toutes les circonstances possibles ? La réponse est que ce n'est pas le cas, et elle ne devrait pas être menée en toutes circonstances. Si les parties prenantes dotées d'intérêts et de préoccupations afférentes ne sont pas bien organisées, capables d'exposer leurs positions et désireuses de développer un accord, le temps et les ressources investies dans un processus de cogestion peuvent être purement et simplement gaspillés. Dans d'autres cas, plus simplement, il pourrait ne pas être sage d'amener des gens à expliquer ouvertement leurs opinions et leurs préoccupations alors qu'ils pourraient s'exposer à la persécution et à une répression violente. De plus, le manque de confiance entre les parties prenantes (parfois amplement justifié de par le manque de transparence et de bonne foi) peut immobiliser les négociations, apparemment *ad vitam aeternam* (voir Encadré 3.17). Il semble en fait raisonnable de clore ce Chapitre qui a présenté de nombreux exemples relativement heureux de cadres de cogestion avec un exemple d'accord ayant échoué et de conflit persistant. La cogestion n'est pas une entreprise facile, et nécessite une multitude de circonstances pour pouvoir porter ses fruits.<sup>107</sup>

105 Pour un autre exemple du caractère dynamique des institutions de gouvernance partagée, se reporter à Bertrand et Weber, 1995.

106 Ghimire et Pimbert, 1997 ; Brown et Wyckoff-Baird, 1994.

107 Sur ce sujet, voir aussi le Chapitre 4 et la Partie IV du présent ouvrage.



Encadré 3.17 **Controverse sur les récifs de la Côte Miskito, au Nicaragua : pas de cogestion en vue !**  
(d'après Nietschmann, 1997)

Les Miskitos, qui vivent sur la rive Nord-Est du Nicaragua, sont les propriétaires autochtones de l'une des étendues de récifs coralliens les plus vastes et les moins perturbées du rivage des Caraïbes. Cette plaque Miskito comporte de larges étendues de corail et de récifs, de larges lits d'algues et plusieurs lagons côtiers et bassins versants associés, habitats de rares espèces telles que le lamantin et un petit dauphin des rivages marins. Depuis longtemps, le contrôle exercé par les Miskitos sur leur récif et la ligne côtière a été sujet à controverse. Au nombre de leurs opposants se trouvent des puissances étrangères et des entreprises de pêche commerciale (on décompte onze guerres contre les envahisseurs depuis le début des années 70). Plus récemment se sont ajoutés à ces opposants le gouvernement sandiniste (au moment des insurrections menées par les *contras*), des pirates, des revendeurs de drogues, et des protecteurs de la nature qui, soutenus par les États-Unis, essaient d'établir une réserve de biosphère dans la zone. Avec tous les moyens en leur pouvoir, le peuple Miskito a constamment rejeté les plans de gestion des ressources proposés par tous les représentants extérieurs à leur communauté. Leur souhait est d'établir leur propre système autochtone de gestion du récif corallien sur la base de leurs droits et de leurs responsabilités coutumières, ceci incluant la régulation de la pêche, le nombre de pêcheurs autorisés et l'accès aux zones de pêche. Ils ont aussi besoin d'une aide concrète pour se défendre de l'exploitation à grande échelle de leurs ressources marines par des étrangers.

En 1991, 23 communautés miskitos, le Ministère nicaraguayen des ressources naturelles et une ONG internationale de conservation signèrent un accord formel autorisant la création de la plus grande aire côtière protégée d'Amérique Latine, incluant les récifs de Miskito. L'accord inclut des dispositions amenant le Nicaragua à reconnaître le droit de propriété des Miskitos sur leur territoire ancestral, les lagons et les territoires maritimes, et à la mise en place d'une assistance contre le vol des ressources, la pêche industrielle et le trafic de drogue. Il établit aussi que les communautés autochtones gèrent l'aire protégée avec une assistance technique extérieure, et pour mener à bien un nombre de projets de conservation et de développement.

L'administration du gouvernement nicaraguayen compte des personnes intéressées dans les financements de mécènes et les revenus touristiques (et ainsi, en faveur de la conservation des ressources), mais également d'autres personnes habituées à toucher le prix de la vente des cartes de pêches et à recevoir des pots-de-vin par les pirates de ressource et les trafiquants de drogue. Au terme d'une lutte de pouvoir interne, le gouvernement revint rapidement sur l'accord initial et essaya d'ouvrir à la pêche commerciale un large corridor coupant en deux l'aire qui devait originellement être gérée. Il déclara aussi « aire protégée » une aire intérieure occupée par cinq communautés qui n'avaient pas encore intégré le processus de discussion sur l'accord. Comme Les ministères du gouvernement du Nicaragua avait des moyens financiers faibles, ce qui est arrivé fréquemment dans le Sud en développement, une faible mise à disposition de capacités techniques, et des autorités concurrentes et en conflit (différents ministères et branches responsables de la conservation, de la pêche commerciale, des permis de pêche, de l'application de la loi et de la gouvernance régionale). De plus, ils n'étaient habitués qu'aux planifications pour des objectifs à court terme, et montraient un désir permanent de contrôler les ressources naturelles depuis un bureau distant. Il n'est pas surprenant que les intérêts des Miskitos se soient trouvés en contradiction avec ceux du gouvernement.

En 1992, une ONG miskito locale fut créée pour protéger les intérêts locaux de gestion. Elle fut nommée *Mikupia*, ce qui signifie « cœur Miskito ». Malgré de maigres moyens, Mikupia parvint à encourager des discussions environnementales et à s'organiser à l'échelle de plusieurs communautés. Cependant, de nouveaux et puissants acteurs entrèrent bientôt en scène. Dès que les aires protégées provisionnelles furent déclarées, un grand nombre d'ONG de conservation et de développement des pays du Nord reçurent des fonds importants pour aider à la gestion et à la poursuite de leurs propres buts— tels que la conservation de la biodiversité locale mais aussi, plus prosaïquement, la

conservation de leurs propres organisations et de leurs propres emplois. Environ 10% des ressources financières mises à disposition par les donateurs revinrent aux communautés Miskito et à Mikupia. Les 90% restants furent déboursés à des ONG basées aux États-Unis (avec le consentement des donateurs étasuniens et de quelques branches du gouvernement nicaraguayen) au nom du « développement communautaire ». Un nouveau plan de gestion de la réserve de biosphère fut bientôt préparé, sans mention des dispositions prévues par le plan initial— en particulier des mesures aidant à faire face à la piraterie, à la pêche industrielle et au trafic de drogue, et des projets de conservation et de développement devant être conduits par les communautés de base. Au contraire du plan convenu, les fonds prévus pour ces projets furent dépensés pour soutenir les opérations de l'une des ONG du Nord qui se considérait comme seule décisionnaire de la part des communautés, et qui développait le plan de gestion en fonction de sa propre analyse et de sa seule compréhension.

Les communautés Miskito apprirent par la suite la vérité et réalisèrent que les ONG étrangères étaient plus enclines à les blâmer pour l'épuisement des ressources qu'à les aider à obtenir leurs droits sur celles-ci. Elles exclurent les ONG de leur territoire, et les dénoncèrent aux donateurs étasuniens. Une enquête fut menée par les donateurs étasuniens, mais celle-ci ne reporta aucun écart de la part des ONG. Ceci incita les communautés Miskito à bannir également les donateurs étasuniens de leur région.

Malgré ces conflits brûlants, les donateurs étasuniens décidèrent d'investir dans le projet contesté et d'assigner la responsabilité de la gestion à d'autres ONG internationales, une fois encore sans la consultation ni l'accord des Miskitos ou de leur ONG locale. Pour leur part, les communautés du Récif Miskito créèrent leur propre Territoire protégé de la communauté Miskito, et sont aujourd'hui occupés à combattre activement le trafic de drogue et le piratage des ressources dans leur aire, et à cartographier leurs récifs et leurs ressources marines. Les « protecteurs de la nature colonialistes » sont toujours bannis de ces territoires, et aucun accord de cogestion n'est en vue.







Partie II. **VERS DES PROCESSUS  
PERFORMANTS**





## Chapitre 4. UN POINT DE DÉPART...

### 4.1 Que devons nous gérer ? Qui doit être impliqué ?

Quel est le point de départ du processus qui mène à des accords de cogestion et à des organes de gouvernance partagée (en bref, le « processus de cogestion ») ? Souvent, il s'agit d'une situation dans laquelle plusieurs parties prenantes— porteuses de différents intérêts, préoccupations et capacités relatifs à la gestion d'un territoire ou d'un ensemble donné de ressources naturelles— n'ont pas encore trouvé, voire pas même exploré, la possibilité d'unir leurs forces et de s'accorder sur la façon d'y parvenir. Ces parties peuvent être des communautés autochtones et locales, des autorités locales, des agences gouvernementales ou des représentants gouvernementaux issus de différents niveaux, des ONG, des associations, des individus avec des intérêts particuliers et divers types de compagnies privées. Au cours des dernières décennies, le nombre de parties prenantes intéressées par la gestion des ressources naturelles a augmenté suite à plusieurs changements politiques, tels que les processus de décentralisation gouvernementale, la privatisation d'initiatives publiques, l'émergence de nouvelles institutions démocratiques, et la prolifération d'ONG, d'associations et d'opérateurs privés. Nombre de ces « nouveaux acteurs » perçoivent des problèmes et des opportunités, de nature sociale ou environnementale, et estiment qu'ils peuvent y répondre de façon adéquate s'ils sont autorisés à participer aux décisions et aux actions de gestion.



#### Encadré 4.1 **Quel type de décentralisation ?**

(d'après Ribot, 2002, et Alcorn *et al.*, 2003)

Le terme « décentralisation » renvoie à l'acte par lequel un gouvernement central cède de façon formelle du pouvoir à des acteurs et à des institutions situées à des niveaux inférieurs de la hiérarchie politico-administrative et territoriale. Si ceux-ci sont des branches locales de l'état central (c'est à dire, des préfectures, ou une administration locale et des ministères techniques locaux), on se réfère au processus sous le nom de « *décentralisation administrative* » ou de « *déconcentration* ». Si ceux-ci sont des entités privées, telles que des personnes individuelles, des compagnies ou des ONG, le processus est nommé « *privatisation* » ou « *délégation* ». S'il s'agit d'autorités locales devant directement rendre des comptes en aval, à la population, le processus est nommé « *décentralisation démocratique* » ou « *dévolution* ».

Les pouvoirs qui peuvent être transférés sont : législatifs (élaboration des règles), exécutifs (faire entrer en vigueur et faire respecter des décisions) et judiciaires. Ces pouvoirs et les ressources financières destinées à mettre en œuvre des actions sont rarement transférés ensemble ou dans des formes qui créent des synergies positives, un fait qui complique le processus et engendre souvent des conflits.

Très rares sont les territoires ou les ressources naturelles qui ne sont pas soumis à une forme quelconque de gestion (*de jure* ou *de facto*), même si celle-ci n'est pas immédiatement « visible » ou discernable par des personnes extérieures. Habituellement, une ou plusieurs parties prenantes ont accès aux ressources et peuvent prendre des décisions de gestion. D'autres en sont exclues et peuvent parfois se sentir (et être) lésées, privées de leurs droits, injustement traitées et insatisfaites. Elles peuvent aussi essayer, ouvertement ou non, d'accéder aux ressources naturelles et à leurs bénéfices par n'importe quel moyen, engendrant des situations de conflit intenses ou chroniques. Dans d'autres cas, le contrôle sur les ressources naturelles est partagé entre différentes organisations, groupes ou individus, mais les règles et les conditions de ce partage sont floues ou ont cessé d'être respectées. Ou bien encore les activités de gestion sont simplement inefficaces, étant elles-mêmes la cause de dommages écologiques et économiques. Dans certains cas extrêmes, le contrôle peut ne pouvoir être assuré que de façon tout à fait limitée par les différents acteurs, et les ressources peuvent se trouver « en accès libre », ne rencontrant personne avec la volonté ou la capacité d'être soumis à une autorité de gestion. Dans tous les cas mentionnés, le besoin d'essayer des solutions plus efficaces et plus collaboratives devient, tôt ou tard, évident.

Oui, mais... par où commencer ? Dans une situation idéale, toutes les parties prenantes concernées prendraient ensemble les initiatives nécessaires pour organiser une rencontre, décider que faire et partager équitablement entre elles les droits et les responsabilités de gestion appropriés. Ils fixeraient comme objectif un accord négocié et auraient à leur disposition tous les moyens et capacités nécessaires pour cela, y compris une aide professionnelle et du temps pour négocier. Malheureusement, ce cas idéal est loin d'être courant. Une situation plus habituelle se caractérise par le fait qu'un petit nombre de parties prenantes, voire une seule, détient la majeure partie de l'autorité et des moyens pour mettre en marche un processus de partenariat. Le processus de gouvernance partagée est ainsi fortement dépendant de l'initiative des parties les plus puissantes, ce qui explique d'ailleurs assez bien pourquoi le phénomène n'est pas aussi répandu qu'il pourrait l'être. Malgré cela, la variété des « causes premières » et des occasions pratiques d'initier ce processus sont impressionnantes. Celles-ci incluent des crises écologiques et socio-économiques (y compris les désastres naturels et les conflits portant sur des ressources, telles que des batailles légales et de violents affrontements), l'émergence d'une nouvelle législation ou de changements sociopolitiques

***D'habitude, un petit nombre de parties prenantes, voire une seule, détient la majeure partie de l'autorité et des moyens pour mettre en marche un processus de partenariat.***

favorables (par exemple, des tentatives de promouvoir des sociétés plus équitables et plus démocratiques), la mise en marche de nouvelles initiatives de conservation ou de développement (notamment des projets impliquant une contribution internationale) et, enfin, de façon tout aussi importante, le dévouement et l'engagement de quelques individus exceptionnels.

En Inde, ce furent la déforestation et la perte de contrôle local sur les ressources forestières qui incitèrent les villageois à organiser des *sit-in* dans les bureaux du directeur du département national des forêts, jusqu'à ce que leurs doléances soient entendues et au moins quelques solutions trouvées.<sup>1</sup> En Argentine, une succession destructrice d'inondations et de sécheresses rendit chacun conscient du besoin d'une coopération dans la gestion des ressources locales en eau.<sup>2</sup> Au Canada, les accords de cogestion marquèrent la fin de décennies de conflits légaux opposant le gouvernement fédéral et les représentants des Nations Autochtones. En Equateur, un désastre naturel majeur engendra une vague de coopération, de solidarité et d'initiatives conjointes (voir Encadré 4.2). Dans de nombreux états insulaires, l'augmentation du tourisme et son impact sur les modes de vie locaux a généré des conflits sociaux qui ont finalement donné l'impulsion nécessaire à des processus de CG (voir Encadré 3.9 au Chapitre 3).

Encadré 4.2 **Un désastre naturel donne naissance à la solidarité, à des partenariats et à la démocratie participative dans les Andes équatoriennes**  
(d'après Rodas, 2002 et données de 2008)

Dans la municipalité de Paute (Equateur), énormément de choses ont changé en moins d'une décennie. Tout commença après une profonde perturbation de la vie de ses habitants par le désastre de « La Josefina » (nom d'un petit village qui fut rasé de la carte). Durant le printemps 1993, un glissement de terrain à partir de la colline de Tamuga obstrua les rivières Cuenca et Jadan. Ce barrage naturel résista pendant quelque temps, mais se rompit finalement, inondant une immense zone, comprenant plusieurs villages et la ville de Paute. Les habitants de la ville— qui n'étaient pas, à l'origine, une population particulièrement portée sur la coopération— finirent par partager les mêmes tentes en plastique et les mêmes quartiers précaires dans les hauteurs des collines pendant des mois. Ils eurent à vivre ensemble, à s'organiser pour les besoins de base, à parler et à s'écouter les uns les autres. Plus tard, ils durent déblayer la ville des tonnes de boue qui l'avaient envahie, et reconstruire tout ce qui avait été détruit. À partir de cette expérience longue, humiliante mais aussi très responsabilisante, naquit un nouveau sens de communauté et de solidarité entre les gens.

Ils débutèrent avec une organisation nommée *Paute Construye* qui commença à reconstruire les maisons endommagées ou détruites avec une conception totalement nouvelle de l'implication communautaire, à tous les niveaux— depuis la redéfinition des personnes devant être aidées sur la base d'une « échelle des besoins » locale (définie et établie par les habitants eux-mêmes) jusqu'au tracé local des plans de constructions (toutes les maisons étant différentes, et conçues en fonction des besoins des familles devant les habiter), de la coopération entre les familles jusqu'à l'établissement de nouvelles organisations d'artisans locaux dans la construction des maisons elles-mêmes. Un réseau de femmes fut créé et, quinze ans plus tard, il est toujours actif en matière de formation, dans différents types de production et dans diverses initiatives de crédits. Les paysans des zones rurales les plus arides se regroupèrent et mirent en place l'une des initiatives d'irrigation et d'installation hydraulique les plus ambitieuses de la région. Les artisans fondèrent de nouvelles associations et accrurent leurs compétences. Un nouveau plan de crédit coopératif fut mis en place et, quinze ans plus tard, fort de 100 000 membres, il est considéré par la Banque interaméricaine de développement (BID) comme une des initiatives économiques les plus efficaces d'Amérique latine. Des édifices communautaires furent collectivement conçus et construits. Un plan de développement étendu sur cinq ans fut élaboré et approuvé par la Municipalité de Paute. Le Plan, simple mais extraordinaire, était centré sur les visions communes des

1 Madhu Sarin, communication personnelle, 1997.

2 Voir l'exemple des Lacs Encadenadas, en Argentine, décrits dans la section 3.2 relative à « la gestion de l'eau et des bassins versants ».

personnes concernées au sujet de ce qu'elles souhaitent pour le futur de leur municipalité et chacune de leurs paroisses. Ces visions furent développées dans des ateliers communautaires locaux et, à partir d'elles, des domaines spécifiques d'intervention furent établis et, pour chacun d'entre eux, un certain nombre de projets, dont beaucoup sont encore en cours.

Le processus permettant le développement du Plan fut aussi important que son résultat. La participation de tous les acteurs, et en particulier des communautés locales, en fut vraiment le cœur. Un soutien fut apporté par l'église, par une ONG du nom de CECCA (*Centro de Educación y Capacitación del Campesinado del Azuay*) et par les autorités municipales. D'innombrables rencontres et ateliers se tinrent dans 43 villages et quartiers urbains des sept paroisses de la municipalité, ainsi que de nombreuses rencontres avec les principaux employeurs agricoles (production de fleurs pour les marchés étrangers) et les institutions nationales, régionales et départementales. Au début de 1999, en conséquence de toutes ces rencontres mais aussi suite à un mouvement social anti-corruption, le processus donna naissance au Comité municipal de développement, un parlement local accueillant les représentants de 27 organisations. Le plan de développement fut le résultat du travail de ce comité, les idées tirées des ateliers conduits à la base lui ayant été transmises pour être commentées, puis renvoyées à la source, pour être de nouveau commentées et enfin remises au comité pour acceptation finale, dans un processus itératif. Le Comité établit aussi quelques commissions locales d'experts pour évaluer des enjeux ou des problèmes spécifiques. Une fois les décisions prises, un Comité exécutif a la responsabilité de les mettre en œuvre. Le Comité exécutif est composé de quatre délégués du Comité municipal de développement et de quatre représentants de la municipalité, et est présidé par le Maire.

Tout ne fonctionne pas à la perfection à Paute. De nombreuses familles de paysans survivent encore en exploitant de petites fermes dans des environnements difficiles, les problèmes sociaux et sanitaires sont sérieux, la migration vers l'extérieur de cette zone est encore élevée, des problèmes environnementaux dont l'origine remonte aux cinquante dernières années de « développement » non planifié restent très graves. Cependant, comparée à d'autres municipalités, Paute présente des différences considérables en termes d'organisation locale, de solidarité, de réalisations et d'espairs. Ceci est assurément dû à la présence de personnes aussi généreuses que géniales qui ont motivé et soutenu le processus participatif. Il s'agit cependant plus probablement de la conséquence et de la réaction du désastre de la Josefina.

Au Zimbabwe, l'opération CAMPFIRE dut son existence à un nouvel élément de législation assignant le pouvoir de gestion de la vie sauvage à des districts « méritants »,<sup>3</sup> et elle dut son succès ultérieur à la rentabilité économique du secteur ainsi qu'au fait que beaucoup d'opérations furent autogérées et motivées.<sup>4</sup> A Madagascar, la loi GELOSE a stipulé— sous certaines conditions spécifiques— le transfert aux communautés locales de la gouvernance de quelques « unités » de ressources naturelles, traditionnellement gérées en commun. Cette loi initia une série impressionnante de processus locaux et de régulations de GRN. Aux États-Unis, la Loi sur les régions sauvages (*Wilderness Act*) de 1964, la Loi sur les politiques nationales pour l'environnement (*National Environment Policy Act*) de 1969, la Loi sur les espèces menacées (*Endangered Species Act*) de 1972 et la Loi de gestion des forêts (*National Forest Management Act*) de 1976 prévoient toutes des dispositions pour une implication du public dans les prises de décision des agences. Pourtant, ils envisagent la participation du public dans un sens nationaliste et individuel plutôt que dans un sens communautaire ou collectif, et n'ont pas généré beaucoup de dialogues ou de discussions. Le facteur à l'origine de l'énorme popularité dont jouit actuellement la gestion collaborative des forêts fut, en fait, la réussite de quelques exemples concrets de régimes collaboratifs— en 1997, 90% des forêts des États-Unis étaient gérées par des structures de gouvernance partagée.<sup>5</sup>

3 Ce fut ici encore le produit du travail de quelques individus exceptionnels (Child, 2003). Voir aussi l'exemple 1.3 dans le Chapitre 1 de cet ouvrage.

4 Child, 2003.

5 Wilson, R.K., 2003.

Au Mali, un projet OIT favorise les conditions d'un nouveau partage des bénéfices et des responsabilités entre le gouvernement et les villages locaux en ce qui concerne la gestion des forêts.<sup>6</sup> Au Cameroun, une initiative pour la réhabilitation de la zone inondable de Waza Logone identifia le besoin d'institutions de gestion collectives et aida la société locale à le formuler.<sup>7</sup> En Australie, les discussions informelles entre les fermiers locaux sont à l'origine de programmes de cogestion Landcare aussi impressionnants que largement répandus.<sup>8</sup> Et dans toute l'Afrique, des accords de cogestion ont été développés pour essayer de trouver une solution aux nombreux conflits opposant les communautés locales et les autorités chargées de faire appliquer des réglementations sur les aires protégées.<sup>9</sup>

Le cas du Miraflor (Nicaragua) offre un exemple peu commun d'une situation inverse. Là, une coopérative de petites fermes se battit pour finalement parvenir à faire reconnaître leurs terres par un statut protégé (paysage protégé, catégorie V du classement des aires protégées établi par l'UICN)<sup>10</sup> et cogéré avec le ministère de l'environnement. Cette demande de contraintes officiellement validée fut un effort conscient de rendre ce territoire moins attractif pour les propriétaires terriens qui avaient commencé à l'accaparer, et pour écarter les problèmes environnementaux et de santé dont les fermiers avaient pu faire l'expérience ailleurs, dans des approches de monoculture à grande échelle.<sup>11</sup> Les fermiers proposèrent au ministère de l'environnement de s'engager dans un mode de vie fondé sur des pratiques simples d'agriculture biologique, et d'apporter leur appui à la réhabilitation des zones dégradées de la forêt tropicale de montagne. En échange de quoi, ils obtinrent l'aide légale et le soutien de gestion nécessaires pour garder le contrôle de leur territoire, ainsi qu'une aide financière transmise par des donateurs externes.

Encadré 4.3 **Équilibrer les pouvoirs dans le territoire Makuleke (Afrique du Sud) : un régime de gouvernance partagée résout des conflits portant sur les droits de propriété et l'utilisation des terres**  
(d'après Steenkamp, 2002)

En 1969, la communauté Makuleke, dans la province du Limpopo, fut déplacée de force d'un territoire situé à l'extrémité Nord-Est de l'Afrique du Sud. Leur terre fut intégrée au Parc national Kruger et les communautés relogées à près de 70 km au sud. Une trentaine d'années plus tard, le droit de propriété sur ces terres leur fut restitué *via* un accord de cogestion avec l'organe directeur des Parc nationaux SANP (*South African National Parks*). Cette implantation fut négociée sous les auspices d'un programme de réformes des terres lancé par le premier gouvernement Sud-africain post-apartheid.

Le droit de propriété sur les terres donna aux Makuleke un pouvoir de négociation substantiel et leur implantation modifia fondamentalement l'équilibre des pouvoirs entre les deux parties. L'accord permit aux Makuleke de faire valoir de façon proactive leurs intérêts sur les terres face à ceux du SANP et de l'état. Il a aussi créé un cadre de travail sûr pour la conservation à long terme de l'exceptionnelle biodiversité de la région Makuleke.

L'absence de conflit autour des questions de gestion est souvent révélatrice de la prévalence d'une relation d'oppression. Dans ce cas, les conflits qui émergent dans le contexte du recouvrement des droits après la chute du régime d'apartheid furent apaisés avec succès au sein du processus de cogestion.

6 Voir Encadré 3.15, Chapitre 3.

7 de Noray, 2002.

8 Voir une brève description des initiatives *Landcare* dans la section 3.2 de cet ouvrage.

9 De nombreux exemples sont illustrés dans cet ouvrage. Voir, par exemple, les Encadrés 3.6, 3.7, 3.13, 4.3, 5.5, 5.9, 5.12, 5.14, 6.11, 6.17, 7.11, 7.15, 9.5, 9.8, 9.17, 9.22.

10 UICN/WCPA, 1994.

11 Munk Ravnborg, 2003.

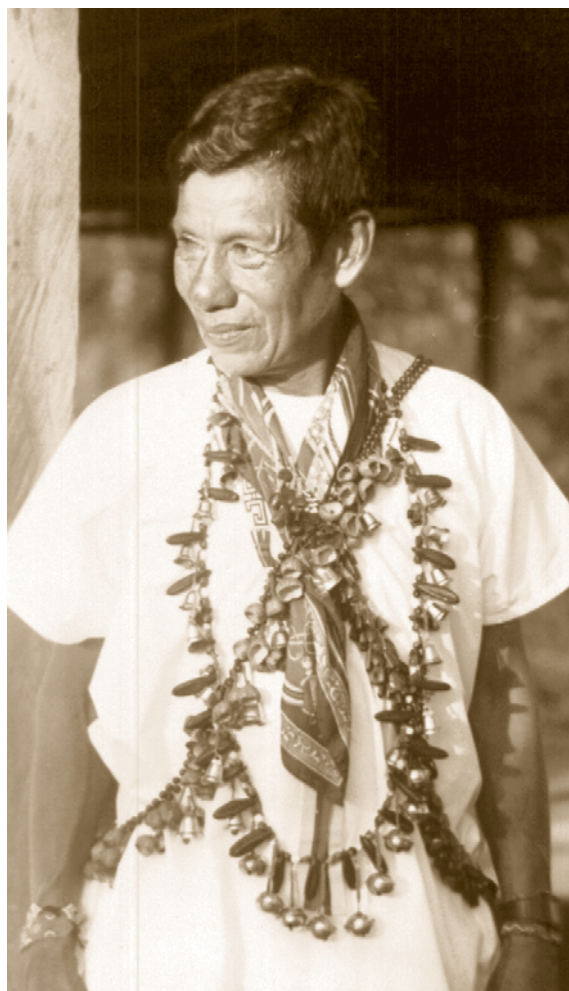


La mise en œuvre de l'accord ne « résolut » pas immédiatement toutes les controverses, mais toutes les tensions furent finalement traitées dans le cadre de l'accord. Une fois la base des ressources sécurisée, le succès final du « modèle Makuleke » dépendra de l'aptitude des dirigeants Makuleke à assurer la distribution rationnelle et équitable des bénéfices de la conservation à toutes les parties de la communauté.

A l'origine d'une gouvernance partagée efficace, on trouve souvent des individus visionnaires et dévoués. Certains d'entre eux travaillent dur, depuis longtemps, pour préparer les conditions d'accords locaux de GRN. D'autres bouleversent brusquement la scène en introduisant de nouvelles motivations. Dans la région du Menabé, à Madagascar, Mady Abdoulanzis réussit à réveiller une société civile relativement assoupie, déprimée et désorganisée, en l'invitant à décider que faire d'une somme d'argent assez importante. Mady a été membre du Parlement et au début des années 1990, il reçut par l'entremise d'une loi nationale une somme d'argent pour aider au développement économique de sa circonscription. De nombreux autres membres du Parlement utilisèrent ces ressources pour enrichir leurs amis et leurs partisans. Contrairement à eux, Mady invita toutes les parties prenantes de la région (celles qu'il appelait « les forces vives de la société ») à se rencontrer, à analyser ensemble la situation et à décider comment investir cet argent pour récolter les meilleurs bénéfices environnementaux et sociaux. Ceci conduisit à l'engagement significatif de nombreuses personnes et, au fil des ans, le Comité régional de développement (CRD) du Menabé devint un modèle d'engagement civique et de prise de décisions participatives pour l'ensemble du pays, et un « moteur de développement et de réglementation » pour sa région. Comme Mady avait l'habitude de le dire, la force du CRD résidait dans le fait que, malgré l'absence de mandat légal, il possédait toute la légitimité souhaitable !

Des individus pleins d'énergie et d'enthousiasme se rencontrent invariablement dans presque toutes les situations dans lesquelles un partenariat de gestion est développé avec succès. Ces personnes peuvent être des résidents locaux, des employés ou des consultants de projets, des membres d'ONG ou du personnel gouvernemental. Les chefs de communautés peuvent prendre l'initiative de rencontrer les représentants du gouvernement pour revendiquer des droits spécifiques et résoudre des conflits et des problèmes particuliers. Les ONG et les chercheurs professionnels peuvent souhaiter constituer des alliances pour promouvoir la conservation d'un territoire dont la gestion se trouve compromise ou dans une impasse. Le personnel en charge des aires protégées peut inviter les acteurs locaux à discuter d'enjeux et d'intérêts communs, et à parvenir à des accords bénéficiant à la fois au territoire et aux communautés avoisinantes.<sup>12</sup> De telles personnes dévouées sont généralement à l'origine de la création d'une équipe locale qui pourra trouver les ressources nécessaires et mettre en marche le processus de gouvernance partagée (nous reviendrons sur ce point ultérieurement).

*Des individus dévoués et pleins d'énergie se rencontrent invariablement dans presque toutes les situations dans lesquelles un partenariat de gestion est développé avec succès.*



12 Il peut sembler paradoxal que le personnel gouvernemental initie un processus destiné à abandonner une part de son pouvoir. En effet, cela constitue l'exception plutôt que la règle, mais les professionnels de la conservation sont de plus en plus conscients des bénéfices d'un accord de cogestion. Nombre d'entre eux ont la volonté d'aller bien au delà l'appel du devoir pour améliorer, sur le long terme, les chances de réussite de l'aire protégée dont ils ont la charge.



**Certaines peuples autochtones utilisent les accords de cogestion pour sécuriser leurs droits sur leurs terres ancestrales.**

Des distinctions devraient être faites parmi l'impressionnante variété des « commencements possibles » d'un partenariat de cogestion. La cogestion est, dans l'ensemble, un processus politique. L'objectif de nombre de ses promoteurs est une gestion plus équitable des ressources naturelles. Mais l'objectif peut aussi être la cooptation de partenaires et l'obtention d'avantages injustes sur des « droits » acquis. Comme nous l'avons brièvement discuté dans le premier Chapitre de cet ouvrage, le colonialisme et l'émergence des états nations et de la propriété privée ont progressivement affaibli et déresponsabilisé, dans de nombreux pays, les institutions traditionnelles à base communautaire en charge des ressources en propriété commune. Sur cette base, un régime de gouvernance partagée peut offrir de nouvelles chances aux institutions locales— par exemple, des comités villageois et des groupes d'usagers de ressources— d'influer à nouveau de façon positive sur l'environnement et la société. Certains peuples autochtones utilisent aussi les accords de cogestion pour sécuriser leurs droits sur leurs terres ancestrales (ceci fut le cas durant un certain temps au Canada, en Australie, et aujourd'hui dans un certain nombre de pays d'Amérique du Sud, voir Encadré 4.4). Cependant, dans certaines situations de départ— par exemple lorsque des structures traditionnelles sont, dans les faits, toujours en charge de domaines autochtones— l'idée de partager la responsabilité de gestion avec le gouvernement et d'autres parties prenantes devrait être soigneusement évalué (voir section 4.4. de ce Chapitre).

**Encadré 4.4    Sécuriser le foncier et les droits sur les ressources naturelles par la gouvernance partagée : le Parc national d'Alto Fragua-Indiwasi (Colombie)**

(d'après Oviedo, 2003 et Zuluaga *et al.*, 2003)

Le Parc national d'Alto Fragua-Indiwasi a été créé en février 2002, après des négociations impliquant le gouvernement colombien, l'Association des Conseils des peuples autochtones Ingano et l'*Amazon Conservation Team*, une ONG environnementale menant des projets destinés à prêter assistance aux Ingano et à d'autres peuples autochtones du bassin amazonien. Le Parc est situé sur le piémont de l'Amazone Colombien, aux sources du fleuve Fragua. Les recensements menés par l'Institut von Humboldt de Colombie ont déterminé que ce site fait partie d'une région abritant l'une des biodiversités les plus importantes du pays. C'est aussi l'un des principaux points névralgiques du monde. La protection du site assurera la conservation de nombreux écosystèmes tropicaux andins, incluant la forêt humide sub-andine, particulièrement menacée, plusieurs espèces endémiques telles que l'ours à lunettes (*Tremarctos ornatus*) et des sites sacrés d'une valeur culturelle unique.

Selon les termes du décret fondateur du Parc, les Ingano sont les acteurs clé en charge de sa conception et de sa gestion. La zone— dont le nom signifie « maison du soleil » dans la langue ingano— est un lieu sacré pour les communautés autochtones. Ce caractère sacré est une des raisons de l'insistance des autorités traditionnelles pour que leur soit confiée la gestion de la zone. Bien que les responsabilités administratives de plusieurs aires protégées colombiennes soient partagées avec les communautés locales et autochtones, c'est la première fois que ce peuple autochtone en a entièrement la charge. Cela a été rendu possible grâce à la législation colombienne, qui reconnaît les autorités traditionnelles (*Asociaciones de cabildos*) en tant qu'entités légales possédant la faculté de développer leurs propres plans de développement, ceux ci incluant les dispositions relatives à la gestion environnementale.

La création du parc était un vieux rêve des communautés Ingano du Piémont de l'Amazone, pour lesquelles il s'intègre naturellement à leur Plan de vie (*Plan de Vida*), c'est à dire, à une vision ancienne et étendue de l'intégrité de leur territoire et de la région. La création du Parc national d'Alto Fragua-Indiwasi, avec les Ingano comme principaux acteurs de la conception et de la gestion du site, représente un important précédent historique pour toutes les populations autochtones de Colombie et d'ailleurs. C'est un exemple à suivre.

Il n'existe pas de moyen simple de faire la distinction entre un processus de cogestion qui mène à l'accroissement de la justice sociale avec un usage plus durable des ressources naturelles et un autre processus susceptible de « vendre au plus offrant » les droits et les ressources existants. L'ensemble des droits reconnus à un moment donné sur une unité de ressources naturelles est une construction socioculturelle, le produit d'une négociation qui peut seulement être apprécié dans l'éclairage d'un contexte historique et sociopolitique donné. Il est cependant évident que d'importants différentiels de pouvoir entre les parties prenantes concernées *ne* créent pas un climat positif et constructif. Il est également évident que certaines conditions politiques et sociales de base (par exemple, la liberté d'exprimer ses besoins et ses préoccupations, la liberté de s'organiser, la confiance dans le respect des lois et des accords, une latitude d'expérimentation démocratique dans la société) doivent être présentes pour que le processus puisse se développer. Lorsque ces conditions ne sont pas là, un processus de cogestion peut devenir compliqué, long, ardu, voire même exaspérant et confus. Plutôt qu'une opération se déroulant tout en douceur, on doit s'attendre à des surprises, des conflits, l'émergence d'informations contradictoires et le besoin de revenir sur ses pas.<sup>13</sup> Toutefois, avec de la bonne volonté et un peu de soutien politique, un processus de cogestion peut aussi se dérouler en douceur et être fort gratifiant...

Le besoin de faire face à la complexité sociale et les conditions de faisabilité politique étant établis, nous pouvons avancer que les régimes de cogestion efficaces sont l'expression de « sociétés mûres ». Les sociétés mûres peuvent être définies comme des sociétés dont les institutions jouissent d'une légitimité largement reconnue, dont les règles collectives sont généralement respectées et dont l'organisation sociopolitique interne est dynamique et complexe. De nombreux exemples se rencontrent à l'intérieur des sociétés traditionnelles et d'autres à l'intérieur des sociétés modernes. A l'opposé se trouvent des sociétés qui combinent une centralisation extrême des décisions, un très faible respect des règles et la répression de la libre organisation sociale.<sup>14</sup> De fait, les sociétés mûres tendent à rejeter le mythe d'une solution unique et objective pour gérer les ressources naturelles. Elles réalisent au contraire qu'il existe une multiplicité d'options appropriées compatibles avec les systèmes de savoirs fussent-ils traditionnels ou scientifiques, et capables de répondre aux besoins de conservation et de développement... tout autant qu'une multitude d'options négatives ou désastreuses. Les parties impliquées dans le processus de cogestion analysent et choisissent leur option à la lumière de leurs multiples intérêts, préoccupations, capacités et « droits ». Elles cherchent généralement à définir et à promouvoir à la fois l'efficacité et l'équité dans la gestion des ressources naturelles mais, ce faisant, portent également sur certains des aspects les plus importants de la vie sociale— tels que le développement humain, économique et culturel et la participation citoyenne.

Dans une situation générique dans laquelle un ou plusieurs parties prenantes sont suffisamment motivées pour vouloir travailler à un partenariat de gestion, on commence généralement par les étapes suivantes :

- identifier l'**unité de gestion** et les principales parties ayant des intérêts, des préoccupations et des capacités de gestion (d'habitude désignés sous le nom de « **parties prenantes** ») ;
- réévaluer l'**ensemble des besoins et la faisabilité de la cogestion** dans le contexte spécifique et pour l'unité spécifique ;
- si la cogestion apparaît nécessaire et faisable, identifier les **ressources humaines et financières disponibles** pour mener à bien le processus ;
- établir une « **Equipe de démarrage** » pour promouvoir et faciliter le processus jusqu'à la mise en place de forums de négociations multipartites.

*Les régimes de cogestion efficaces sont l'expression de « sociétés mûres »... [ces sociétés] tendent à rejeter le mythe d'une solution unique et objective pour gérer les ressources naturelles... [elles] réalisent, au contraire, qu'il existe une multiplicité d'options appropriées...*

13 Pour un cas de cogestion avorté à mi-parcours, dans la République du Congo, voir l'Encadré 9.25.

14 Les exemples sont les soi-disant « états faibles » ou des sociétés dominées par quelques groupes d'intérêts privés.

Ces étapes ne sont pas toujours franchies de façon consciente ou dans l'ordre mentionné. Cependant, une analyse de l'unité de gestion, des acteurs et de leurs besoins, ainsi que de la faisabilité et des ressources disponibles, est conduite, tôt au tard, pour tous les processus de CG. Ces étapes vont être maintenant explorées plus en détails.

### L'unité de gestion des ressources naturelles

Au tout début du processus de CG, le territoire et les ressources à gérer doivent être identifiés, au moins d'une façon préliminaire. Ceci est très important, et moins simple qu'il n'y paraît. Une « unité de gestion de ressources naturelles » (unité de GRN) doit faire sens d'un point de vue écologique, c'est-à-dire qu'elle doit comprendre les éléments essentiels d'un écosystème, pour autoriser une planification cohérente et la mise en œuvre d'initiatives appropriées (utilisation durable, protection, restauration, etc.). Les limites naturelles d'un écosystème sont souvent difficiles à déterminer, d'autant plus lorsque nous essayons d'incorporer en une seule « unité » tous les facteurs clés affectant l'écosystème. Un récif corallien par exemple, peut être touché par la pollution et les déchets amenés à la mer par un cours d'eau. Dans ce cas, l'unité de GRN concernée doit-elle intégrer seulement le récif, ou aussi le bassin versant du fleuve qui s'y déverse ? Si nous souhaitons œuvrer à la conservation du récif, il semble clair que nous devons agir au niveau du bassin versant fluvial— ce qui élargit considérablement la portée de la gestion.

*La définition d'une « unité de GRN » nous met face à la complexité des systèmes socio-écologiques.*

De plus, une unité de gestion nécessite également de faire sens d'un point de vue économique, ce que cet autre exemple illustre parfaitement. Considérons une situation dans laquelle les bénéfices de la protection d'un bassin versant sont essentiellement retirés par les habitants d'une plaine, alors que les coûts sont subis par les seuls habitants des versants du bassin. Pour l'efficacité de la gestion, mais aussi au nom de l'équité et de la durabilité, les habitants de la plaine devraient participer à une partie des coûts de gestion, et les habitants du bassin versant situés en amont devraient recevoir une partie des bénéfices afférents. En ce sens, l'ensemble du bassin fluvial apparaît comme une unité de gestion bien plus appropriée que le seul bassin versant amont ou la seule plaine. Ainsi, si nous voulons nous assurer que l'unité de GRN est cohérente d'un point de vue économique et écologique, nous voyons souvent sa taille croître. Ceci n'est pas forcément un problème, mais plus grande est l'envergure de l'écosystème, plus nombreuses seront les parties prenantes qui voudront être impliquées dans sa gestion. Dans l'exemple du récif, nous verrons certainement les communautés et les municipalités concernées se multiplier, avec des intérêts dans la gestion du récif très variables. Par ailleurs, par delà les acteurs des secteurs du tourisme et de la pêche, nous verrons les secteurs industriels et agricoles s'impliquer très fortement. En d'autres termes, la définition d'une unité de GRN nous force à affronter la complexité des systèmes socio-écologiques, alors que la « solution du problème » implique nécessairement de réaliser un compromis d'exigences concurrentes.

*... dans les sociétés traditionnelles, il y a généralement une coïncidence remarquable entre les unités de ressources naturelles et les unités sociales (« communautés locales ») en charge de leur gestion. [...] les territoires, les aires et les ressources naturelles gérés par une communauté traditionnelle peuvent être identifiés en tant qu'unités de gestion de façon directe et naturelle.*

Dans les sociétés traditionnelles, il y a généralement une coïncidence remarquable entre les unités de ressources naturelles et les unités sociales (« communautés locales ») en charge de leur gestion. De nombreux villages ont été créés pour profiter de l'eau, des produits de la forêt, d'un système montagnoux ou bien des ressources de pêche d'un récif corallien. De nombreuses tribus nomades ont établi des modes de gestion des parcours adaptés aux saisons (hiver et été, saison humide et saison sèche) et des routes spécifiques de migrations associées. Des groupes sociaux ou des tribus particulières ont été, au fil des générations, les gardiens et les usagers de telle source, de telle espèce animale ou de telle portion de rivière... En fait, dans

les sociétés traditionnelles, la gestion des ressources naturelles et l'organisation sociale sont fortement imbriquées (voir Encadré 4.5). De même que les communautés gèrent et conservent les ressources naturelles, elles assurent d'autres besoins tels que la production de nourriture, le logement, les revenus et la sécurité, et exercent et refondent en permanence leur identité et leur culture— tout ceci insufflant et renforçant leur interdépendance sociale. Ainsi, les territoires, les aires et les ressources naturelles gérés par une communauté traditionnelle peuvent être identifiés en tant qu'unités de gestion de façon directe et naturelle.



Cela ne signifie pas que tout est simple au niveau communautaire. Des chevauchements de territoires existent entre différentes communautés, en particulier entre sédentaires et nomades. Ces chevauchements constituent des défis particuliers dans le contexte d'aujourd'hui, alors que les ressources de subsistance sont en diminution et le nombre d'habitants en croissance... Les problèmes de frontières, qui apparaissent entre communautés sédentaires, peuvent aussi être épineux, comme cela peut être le cas pour la gestion des ressources en eau, de la faune et de la flore, rarement confinées au territoire d'une seule communauté. Idéalement, les questions liées à des enjeux et des opportunités plus larges pourraient *définir* un plus haut niveau de gestion, dans lequel les représentants des communautés et des autres parties prenantes pourraient se rencontrer et s'accorder sur des décisions communes. En ce sens, une structure de gestion efficace intégrerait une série d'unités de GRN « emboîtées » comme dans un jeu de poupées russes (par exemple plusieurs unités de micro-captage, administrées par différentes communautés, intégrées à l'intérieur d'un bassin versant fluvial, faisant lui-même partie d'un écosystème insulaire plus large).

Outre les relations entre les différents niveaux de gestion, le défi clé dans les systèmes emboîtés concerne l'interaction effective entre autorités traditionnelles et autorités « modernes ». La plupart des gouvernements sont organisés de façon compartimentée, avec des agences relativement cloisonnées traitant problèmes et objectifs à différents niveaux, et avec des responsabilités administratives qui ne reflètent pas les frontières écologiques ou socioculturelles sur le terrain. De ce fait, la communication et la collaboration entre les communautés et les agences gouvernementales peuvent ne pas être aisées, *a fortiori* lorsque les niveaux d'emboîtement sont nombreux. Il reste que les territoires et les ressources traditionnellement gérées par différentes communautés offrent un moyen naturel de subdiviser un environnement en unités de gestion viables. Et il reste que les organes de gouvernance emboîtés offrent aux gouvernements nationaux d'ingénieuses solutions pour bénéficier de capacités et de ressources existantes à plusieurs niveaux.

Encadré 4.5 **Unités géographiques « naturelles » dans les systèmes de gestion autochtones (Colombie britannique, Canada)**  
(d'après Weinstein, 1998)

Les zones de pêche des peuples autochtones des côtes de la Colombie britannique (BC, Canada) étaient organisées différemment des zones de pêches dérivant des traditions européennes. L'échelle géographique était fort variée, de même que les règles d'autorisation d'accès. Les détails de cette organisation variaient selon les différents groupes culturels. Certains groupes utilisaient des aménagements formels, quasi légaux, pour limiter et transférer les droits d'accès aux ressources. D'autres contrôlaient l'accès de façon plus informelle, en limitant la diffusion de connaissances stratégiques relatives au territoire et à ses ressources.

Dans le cas des Nisga'a et des Gitksan, les terres et les zones côtières et riveraines adjacentes étaient divisées en territoires. Ces territoires appartenaient à des groupes de foyers, ou *wilp*, auxquels des règles de descendance matrilineaire définissaient l'appartenance. Typiquement, les limites d'un territoire se trouvaient entre une zone côtière ou les flancs d'une rivière et la zone toute en amont, définissant une zone de pêche aux saumons. Chaque foyer détenait des droits de propriété exclusifs sur son territoire et ses ressources. La séparation de la terre en territoires contrôlés était la base du système de gestion traditionnel pour toute ressource naturelle, dont les ressources halieutiques.

En général, des territoires cohérents tels que des bassins versants ou des zones côtières avec leurs bassins étaient considérés comme appartenant à des groupes tribaux spécifiques. Ces territoires étaient les unités géographiques des systèmes de gestion autochtones. Les groupements tribaux étaient composés des lignages qui résidaient le plus souvent dans des « grandes maisons », abritant chacune une cinquantaine de personnes environ. Ces groupes de foyers constituaient les unités économiques des sociétés côtières. Ils détenaient des droits fonciers sur des aires et des ressources déterminées à l'intérieur des territoires tribaux. L'économie de chaque groupe était fondée sur les ressources de l'aire sur laquelle ce groupe avait des droits. Les spécificités de gestion variaient entre les différents groupes culturels mais tous les groupes côtiers de Colombie britannique semblent avoir eu deux institutions en commun : 1) des droits d'utilisation des ressources naturelles liés aux territoires et détenus par les unités de lignage qui résidaient sur ces territoires, et 2) une obligation pour les chefs de ces groupes de faire publiquement preuve d'une bonne gestion des ressources par la redistribution des récoltes lors de cérémonies.

Une option relativement sûre permettant d'identifier une unité de GRN pourrait être de commencer par identifier un territoire géographique ou un ensemble de ressources assez petit et clairement délimité. On peut aussi commencer par une unité sociale reconnue et son territoire de gestion. Lorsqu'une telle unité est de taille modeste, les parties prenantes qui négocient les accords de cogestion sont probablement les mêmes qui seront plus tard invitées à mettre en œuvre les activités décidées, ce qui est souvent propice à une bonne gestion. De plus, plus petite est l'unité, plus facile est sa gestion. En fait, de nombreux professionnels soutiendront que le meilleur niveau de gestion est celui qui sera le plus bas possible tout en conservant la capacité de prise de décisions et l'autorité de leur mise en œuvre. Ce critère, habituellement nommé « subsidiarité » dérive de différentes traditions religieuses et culturelles, au nombre desquelles l'enseignement social catholique, et est maintenant intégré à la Loi de la Communauté Européenne.<sup>15</sup> Le principe de subsidiarité est aussi communément appliqué dans les systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles. Un exemple est celui des sociétés pastorales nomades, dans lesquelles la gestion des parcours, la restauration des pâturages et la résolution des disputes et des conflits sont menés au niveau du camp, du clan, de la sous-tribu et de la tribu, selon les cas, et toujours dans ce même ordre. Un autre exemple est la gestion traditionnelle de l'eau dans le système du *karez*. Dans ce système, le voisinage, le *boneh* et le village sont responsables de la gestion

15 Traité de l'Union Européenne (Traité de Maastricht, 1992).



horaire et quotidienne de la distribution, une fois l'allocation des partages et des tours réalisée au niveau de la source. De fait, la subsidiarité entraîne souvent la reconnaissance de l'existence et des capacités des communautés locales en tant que gestionnaires de l'environnement.

**Encadré 4.6 Conservation du guépard asiatique en Iran : définir un « anneau » de gestion**

Autrefois largement répandue en Asie du Sud, Centrale et de l'Ouest, le guépard asiatique est devenu, durant la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle, une espèce particulièrement menacée, seulement confinée aux régions péri-désertiques d'Iran. Un projet conjoint du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds pour l'environnement Mondial (FEM) et du Département iranien de l'environnement a cherché à répondre à ce problème en suivant une stratégie de cogestion pour la conservation de l'espèce. L'analyse initiale de la situation sociale fut menée en 2003 par la Commission des politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP) de l'UICN, appuyée par le Centre iranien pour le développement durable (CENESTA). L'étude révéla que la même zone de parcours dans laquelle vivaient naturellement les proies du guépard asiatique (au nombre desquelles les gazelles, les moutons des montagnes et les bouquetins) était partagée par des communautés pastorales, telles que la tribu Sangsari, par des villages locaux et d'autres communautés d'éleveurs de moutons et de chameaux. De plus, l'étude révéla que les communautés locales étaient aussi préoccupées que quiconque par la disparition de la faune. Dans un atelier réunissant tous les groupes communautaires locaux, ceux-ci se percevaient eux-mêmes comme les responsables de l'héritage naturel local, et ils identifièrent les causes et les conséquences de la disparition de la faune. Ils soulignèrent ainsi le problème de la possession généralisée d'armes à feu lourdes par les chasseurs des villes, qui viennent parfois avec des camions réfrigérés, préparés à tuer un grand nombre d'animaux, sans distinction, en vue d'en faire commerce.

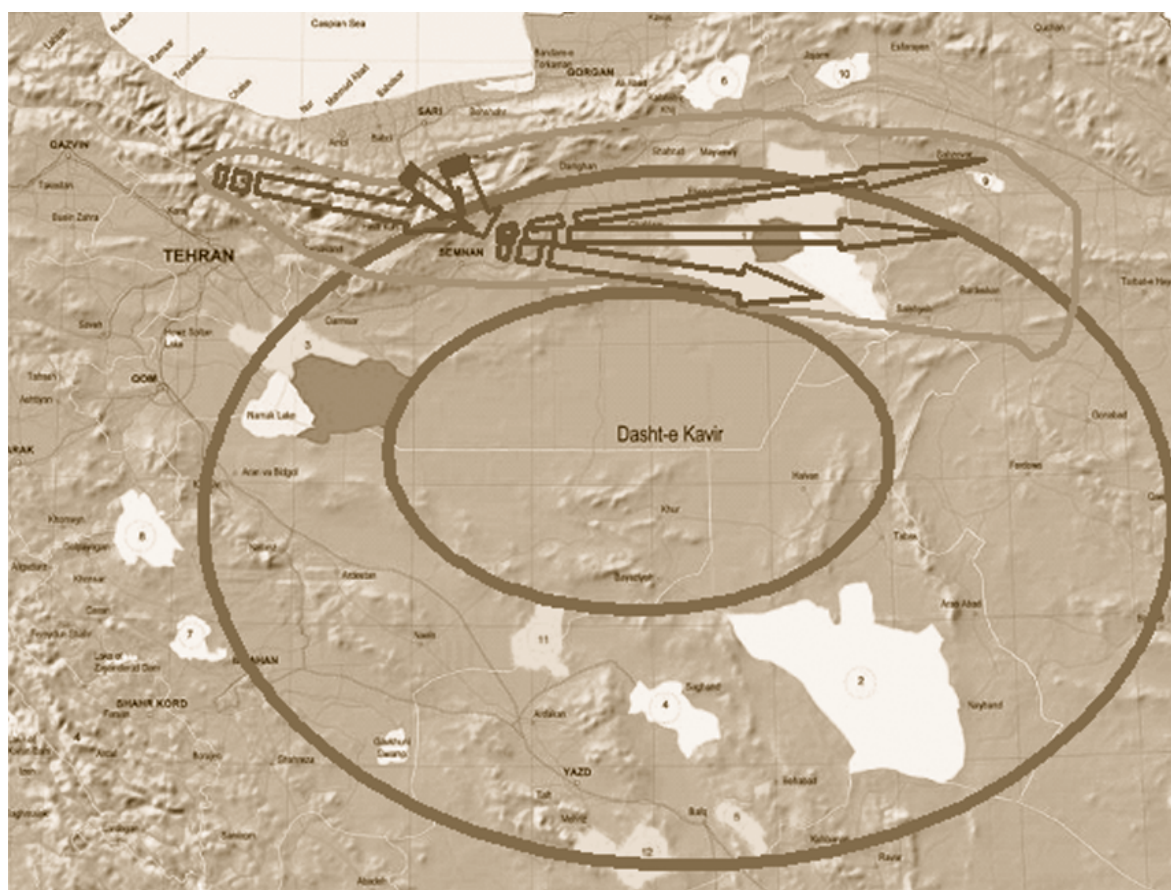
Initialement, le Département iranien de l'environnement étudia les conditions de mise en place d'un programme de protection basé sur cinq aires protégées spécifiques. Celles-ci avaient été établies pendant les trois dernières décennies pour servir d'aires relativement « sûres » pour les guépards. En réalité, ni les guépards ni les communautés locales ne prêtaient de réelle attention aux limites de ces aires. Le guépard, en particulier, est une espèce très mobile, habituée à parcourir des dizaines et parfois même des centaines de kilomètres à la recherche de proies ou de femelles.

Après cela, une Equipe de démarrage (voir section 4.3 de ce Chapitre) fut constituée, principalement avec des membres du CENESTA ayant une expérience dans la cogestion et des liens avec les communautés concernées. L'équipe comprenait aussi un professionnel de l'Organisation gouvernementale des affaires des peuples nomades d'Iran. L'Equipe de démarrage s'efforça en premier lieu d'identifier les groupes de parties prenantes, en particulier les communautés locales ayant un rôle et des intérêts vis-à-vis de la question. Ces parties prenantes furent donc contactées et invitées à contribuer à l'analyse. Ce fut cette « Equipe de démarrage étendue » qui, après de longues discussions, réalisa que la vraie unité de GRN du guépard, de son habitat et de ses proies était, en effet, un « anneau » autour du désert central d'Iran, s'étendant sur environ 1500 kilomètres.

Cet « anneau » couvre le territoire de huit aires protégées officielles plus leurs espaces interstitiels, incluant ainsi les terres et les ressources utilisées par les gardiens de troupeaux nomades et sédentaires et leurs institutions de gestion traditionnelles. Le meilleur moyen d'assurer la protection de leurs ressources cynégétiques dans tout l'anneau consiste donc à encourager les communautés locales à créer et administrer des Aires du patrimoine autochtone et communautaire (APAC). Celles-ci pourraient être mise en place par des alliances entre communautés, appuyées par le gouvernement. Toutes les APAC et toutes les aires protégées officielles constitueraient ainsi des « sous-unités » de gestion du même habitat du guépard.

Figure 4.1

**Un anneau autour du Désert Central : une possible «unité de gestion» pour le guépard asiatique en Iran— diagramme schématique intégrant les zones protégées officielles (aires numérotées) et les routes de migration de la tribu pastorale nomade Sangsari (flèches).**



Aux États-Unis, le Centre pour la protection des bassins versants (*Centre for Watershed Protection*)<sup>16</sup> a réalisé une étude parmi des utilisateurs de ces zones appartenant à plusieurs disciplines (planificateurs, fonctionnaires municipaux, consultants, scientifiques et autres) et a trouvé que la plupart des plans échouent dans leurs efforts de protection des bassins versants. Une raison majeure en était le fait qu'ils étaient conçus à une échelle trop grande— cent trente kilomètres carrés ou plus. De trop nombreux sous-bassins versants et leurs problèmes individuels nécessitaient une consolidation et l'objectif des plans devenait progressivement flou. Aussi, le nombre de parties prenantes concernées augmentait et les responsabilités de la mise en place des plans devenaient de plus en plus difficiles à établir. Bref, le processus de planification apparaissait trop large et compliqué avec, de façon typique, une municipalité ou un comité en charge de dix à cinquante sous-bassins versants. Sur la base d'une telle analyse des plans de bassins versants de première génération, le Centre proposa une douzaine d'éléments que chaque plan devait intégrer. Le plus important de ces éléments était que le plan devait être développé autour de sous-unités— définies en tant qu'aires de drainage de superficie comprise entre 5 et 40 kilomètres carrés. En raison de leur taille réduite, nombre de ces sous-bassins étaient entièrement contenus à l'intérieur d'une seule juridiction politique, ce qui aidait à établir de façon claire une autorité de régulation. La cartographie, le contrôle et les autres tâches d'études

16 EPA, 1997.

nécessaires à l'administration des sous-bassins pouvaient être réalisées de façon relativement rapide (de six à douze mois), et le plan de gestion complet réalisé en une année. Une division en sous-unités de gestion peut aussi être motivée par l'existence de différentes exigences écologiques. L'aire du Parc national du Mont Cameroun, par exemple, a été subdivisée en différentes unités afin d'administrer de façon rationnelle différentes espèces (notamment, *Prunus africanus*) et sous-écosystèmes.<sup>17</sup>

Encadré 4.7 **En subdivisant l'aire en cinq zones, les problèmes posés dans l'un des coins de la baie n'empêchera pas le progrès ailleurs...  
L'expérience de la Baie de Liminganlahti (Finlande)**  
(d'après Kovanen, 1997)

Autour du Golfe de Bothnia, en Finlande, un des plus jeunes paysages du continent est encore en train d'émerger des eaux. Longue de 116 km, la vaste baie de Liminganlahti— un très beau bassin versant— subit un processus nommé « relèvement isostatique » par lequel un soubassement post-glaciaire remonte à son niveau originel. Pour près d'un tiers de sa surface, la profondeur de la baie est inférieure à un mètre, la ligne côtière se déplaçant de 18 mètres par an, soit 1,5 km par siècle. L'exceptionnelle richesse naturelle de la baie de Liminganlahti se traduit par la présence d'une vie sauvage particulièrement riche et diverse, avec notamment 250 espèces d'oiseaux et une flore présentant notamment 20 espèces endémiques de la Baltique. Des siècles d'activité humaine traditionnelle ont préservé les prés littoraux, vitaux pour de nombreux oiseaux et plantes rares, sous la forme d'herbages ouverts. Ceci allait contre leur tendance naturelle, qui était de se muer en forêts. Quatre communes et plusieurs établissements humains entourent la baie avec des terres agricoles en propriété privée. Selon d'anciennes lois et coutumes, les nouvelles terres émergées sont possédées collectivement par les propriétaires terriens voisins.

Une augmentation récente des activités de chasse, de pêche et de tourisme ornithologique a rendu nécessaire une approche globale (intégrée) des différents usages de la terre, de même qu'un processus étendu de consultation afin de réconcilier les besoins de conservation du site avec les besoins socio-économiques des communautés locales et des groupes d'intérêt. Le projet Liminganlahti LIFE, approuvé en 1995, fut porté par plusieurs partenaires : l'office régional du Ministère de l'environnement, les cinq municipalités gouvernées par Liminganlahti et son île, Hailuoto, deux ONG (WWF et Birdlife), deux instituts scientifiques, plusieurs écoles locales et le conseil régional du district concerné. Une bonne partie de la société civile se trouve aussi dans l'Equipe de démarrage du projet et participe à la résolution de nombreux conflits. Le projet adopta une approche décentralisée et divisa la baie, ses littoraux et ses îles en cinq sous-régions. Chaque sous-région mis en place un groupe de travail, avec un mandat de dix mois qui lui permet d'organiser des réunions entre les autorités concernées, les écologistes, les propriétaires terriens, les chasseurs, les fermiers, les pêcheurs, etc. En utilisant les connaissances existantes sur l'écologie de la zone, chaque groupe de travail reçut la tâche de préparer un plan pour son utilisation durable, c'est à dire d'obtenir un consensus sur des décisions qui mettent d'accord la conservation de la nature avec les modes de vie et les loisirs de la population locale. En divisant l'aire en cinq zones, on estima que les problèmes qui pourraient survenir en un point de la baie n'allaient pas empêcher le progrès ailleurs ! En ce sens, les unités de gestion furent conçues en gardant surtout à l'esprit l'efficacité et l'efficacité du travail.

Les plans sous-régionaux sont destinés à être plus tard fusionnés en un plan général, intégrant certaines réserves naturelles. Le plan général représentera ce qui se rapprochera le plus d'un consensus entre tous les citoyens et groupes d'intérêts touchés, et sera intégré dans les plans officiels d'utilisation des terres des municipalités locales. Les réunions sous-régionales initiales furent vivantes, avec un taux de participation souvent plus élevé qu'attendu. Des personnes avec des parcours et des intentions très différents, la plupart d'entre elles peu habituées aux réunions formelles ou au débat politique, exprimèrent à voix haute leurs souhaits et leurs préoccupations. Le simple fait que tous les groupes d'intérêts aient été écoutés par les autorités (les chasseurs, en particulier, déclarèrent qu'ils avaient été autrefois ignorés) est vu comme un signe de changement positif.

17 Mambo Okenye, communication personnelle, 1999. Voir aussi Encadré 7 dans Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000.

**Une topographie socio-écologique cohérente est fondamentale pour la durabilité de la gestion. L'identification des « unités » et des « sous-unités » à gérer relève d'une décision cruciale qui influence toutes les étapes suivantes du processus.**

En général, l'unité de gestion devrait être à la fois suffisamment vaste pour contenir un écosystème ou un habitat, et suffisamment petite pour contenir une unité sociale qui en aurait la charge. D'une part, une topographie socio-écologique cohérente est fondamentale pour la durabilité de la gestion et, d'autre part, l'identification des « unités » et des « sous-unités » à gérer relève d'une décision cruciale, qui influence toutes les étapes suivantes du processus. Murphree l'a d'ailleurs exprimé avec beaucoup d'éloquence (1997b) :

*« Les exigences institutionnelles d'un régime local de gestion de ressources naturelles sont la cohésion sociale, la coopération locale, une autorité locale efficace, et le respect des règles fondé essentiellement sur la pression sociale. Ceci implique une unité sociale interactive étroitement soudée et localisée dans son espace. Cependant, alors que la topographie sociale suggère des régimes « à petite échelle », des considérations écologiques tendent à rendre obligatoires des régimes « à grande échelle ». Cela peut résulter de préoccupations à propos des écosystèmes ou lorsque les ressources clés sont largement dispersées ou mobiles, comme dans le cas des éléphants ou des buffles. Des considérations économiques peuvent aussi dicter des régimes « à grande échelle » où les facteurs du marché requièrent que plusieurs unités de propriété gèrent et allouent leurs ressources collectivement. Il n'y a pas de raison valable pour laquelle les topographies sociales et écologiques ne puissent être harmonisées, bien que pour cela s'imposent des mécanismes institutionnels spécifiques au contexte, qui impliquent souvent des processus de négociation et des systèmes « emboîtés » d'entreprises collectives. Les unités de gestion d'écosystème sont ainsi incitées à s'agrandir en tâche d'huile, parfois même au-delà des frontières d'un pays. Des discordances apparaissent lorsque des régimes à large échelle (par exemple, à niveau écosystème) sont imposés plutôt que laissés en évolution endogène. De telles impositions sous forme de domaines de projets déterminés écologiquement forcent souvent le rassemblement d'unités sociales qui n'ont pourtant pas négocié entre elles. Pire encore, elles peuvent couper au travers d'unités sociales existantes. En agissant de la sorte, elles se concentreraient sur la durabilité écologique au prix d'ignorer la durabilité institutionnelle dont celle-ci dépend. »*

### Les parties prenantes

Lorsqu'une unité de gestion est identifiée du moins de façon préliminaire, une seconde étape du processus de cogestion consiste à compiler une première liste d'agences, d'organisations, de groupes et d'individus possédant des intérêts et des préoccupations qui s'y rapportent. Ceux-ci sont généralement désignés en tant qu'« acteurs sociaux concernés » ou « parties prenantes » (voir Chapitre 2). A ce niveau, le but n'est pas de conduire une analyse détaillée de ces acteurs (voir Chapitre 5), mais simplement de les identifier. Les listes récapitulatives 4.1 et 4.2 présentent un certain nombre des questions qui devraient aider à cette tâche.

#### Liste récapitulative 4.1 Un instantané des intérêts et des préoccupations en jeu

- **Groupes affectés.** Y a-t-il des communautés, des groupes ou des individus, actuellement ou potentiellement affectés par les décisions de gestion ? Qui vit et travaille à l'intérieur ou à proximité du territoire en jeu ? S'agit-il d'occupants historiques (par exemple, des communautés autochtones ou transitant de façon régulière sur le territoire et des groupes d'utilisateurs nomades) ou d'autres utilisateurs traditionnels des ressources avec des droits de propriété ou d'usufruit coutumiers ? S'agit-il de migrants récents ? D'utilisateurs des ressources non-résidents ? De propriétaires terriens absents ? D'importants utilisateurs secondaires des ressources locales (par exemple, acheteurs de



produits, touristes) ? Accède-t-on et utilise-t-on actuellement les territoires ou les ressources en jeu ? Par qui, spécifiquement ? Les personnes de différents âges, sexes, classes ou disposant d'un pouvoir économique différent sont-elles touchées et concernées de façons différentes ? Des entreprises et des industries sont-elles potentiellement affectées par les décisions de GRN ? Combien d'employés (nationaux et internationaux) vivent dans la zone grâce à de tels projets ? Y a-t-il des individus actifs dans la gestion des ressources naturelles ?

- **Groupes concernés.** Y a-t-il des communautés, des groupes ou des individus ayant des *préoccupations* particulières quant aux décisions de gestion ? Y a-t-il des agences gouvernementales possédant un mandat particulier pour gérer les ressources concernées en tout ou en partie ? Quelqu'un en est-il officiellement responsable ? Quels départements ministériels et secteurs gouvernementaux partagent les responsabilités de cet ordre ? Y a-t-il des associations locales ou des ONG travaillant sur les ressources naturelles ? Y a-t-il des projets de recherche, de développement ou de conservation dans la zone ? Y a-t-il des autorités locales ou des représentants politiques locaux ou nationaux possédant un rôle particulier relatif au territoire ou aux ressources en jeu ? Des organismes nationaux et/ ou internationaux sont-ils impliqués à cause de traités ou de lois spécifiques ?
- **Groupes dépendants.** Y a-t-il des communautés, des groupes ou des individus *dépendants* des ressources en jeu ? Leur dépendance est-elle relative à leurs modes de vie et à leur subsistance, ou bien à des avantages économiques ? Ces ressources sont-elles remplaçables par d'autres, éventuellement dans des zones de moindre intérêt écologique ou moins fragiles ?
- **Groupes portant des revendications.** Y a-t-il des communautés, des groupes ou des individus portant des revendications, celles-ci incluant des droits coutumiers et une juridiction légale sur le territoire, la zone ou les ressources en jeu ? Les autochtones sont-ils impliqués ? Les minorités tribales sont-elles impliquées ? Divers secteurs gouvernementaux et départements ministériels sont-ils impliqués ? Des organismes nationaux et/ ou internationaux sont-ils impliqués de par certains traités ou lois spécifiques ? De manière générale, qui sont les parties prenantes ayant des droits reconnus et celles porteuses de revendications non reconnues vis-à-vis du territoire ou des ressources en jeu ?
- **Groupes ayant une influence sur le territoire et ses ressources.** Y a-t-il des communautés, des groupes ou des individus dont les activités ont une influence sur le territoire et ses ressources ? Y a-t-il, en plus de celles des utilisateurs locaux, des activités prenant place hors du territoire et ayant une influence sur les ressources et leur durabilité ?
- **Circonstances particulières.** Y a-t-il des variations géographiques/ saisonnières dans les modes d'utilisation des ressources et les intérêts des utilisateurs ? Les utilisations de ressources sont-elles stables au cours des saisons (notamment, du fait de migrations saisonnières) ? Existe-t-il des événements majeurs ou des tendances qui affectent actuellement les communautés locales et les autres parties prenantes (par exemple, des initiatives de développement, des réformes relatives aux territoires, des migrations, d'importants phénomènes de mobilité, de croissance ou de déclin naturels des populations) ?

Le Tableau 2.1, au Chapitre 2, présente une liste de 18 parties prenantes différentes identifiées pour le Parc national de Rajaji, au Nord de l'Inde, sur la seule base de leurs propres intérêts et préoccupations établis. A partir de cet exemple, on peut aisément apprécier la variété des problématiques en jeu et la façon dont elles sont entremêlées pour un territoire donné. Il est vrai que les parties prenantes identifiées pour Rajaji pourraient être classées dans des catégories plus larges, telles que les quatre suivantes : résidents des communautés locales, agences gouvernementales à mandats officiels (ceci incluant les autorités du parc), ONG et institutions de recherche/ formation. Cependant, il apparaîtrait vite que des conflits d'intérêts et de préoccupations sont aussi fréquents *au sein* de telles catégories qu'*entre elles*.



Un important domaine dans lequel les promoteurs initiaux d'un processus de cogestion ont un rôle important à jouer est l'identification et la reconnaissance des parties prenantes qui n'ont pas seulement des intérêts et des préoccupations en jeu, mais aussi des capacités et des avantages particuliers à offrir pour la gestion des ressources. Certaines d'entre elles peuvent être des personnes privées ou des groupes locaux déjà impliqués dans la gestion des ressources naturelles, tels que des groupes d'utilisateurs en charge d'un carré de forêt appartenant à la communauté, une association de pêcheurs qui a établi des règles pour une zone de pêche donnée, un comité en charge d'une source ou encore un conseil des anciens protégeant un bois sacré. La liste suivante propose quelques exemples de questions permettant d'identifier les parties prenantes ayant des capacités à offrir en matière de ressources naturelles. Bien évidemment, les parties prenantes avec des intérêts et des préoccupations particulières se confondent souvent avec celles ayant des capacités et des avantages particuliers.

#### Liste récapitulative 4.2 **Un instantané des capacités et des avantages relatifs en jeu**

- **Gestionnaires et utilisateurs.** Qui gère actuellement le territoire ou les ressources ? Avec quels résultats ? Qui était en charge de leur gestion par le passé ? Avec quels résultats ? Qui a accès à la terre, à l'aire ou aux ressources en jeu ? Qui *utilise* actuellement les ressources— de façon permanente, saisonnière, occasionnelle ou temporaire ? De quelles manières ? Est-ce que cela a changé au cours du temps ?
- **Détenteurs de savoirs ou de compétences.** Qui sont les personnes ou les groupes *qui connaissent le mieux, et sont les plus à même de s'occuper* du territoire ou des ressources naturelles ? Y-a-t-il des exemples de « connaissances et compétences locales » valorisables pour la gestion en jeu ?
- **Voisins.** Y a-t-il des communautés ou des personnes *vivant à proximité des ressources* et, en conséquence, à même de les surveiller avec facilité et avantages particuliers ?
- **Autorités traditionnelles.** Quelles sont les principales autorités traditionnelles dans la zone en jeu ? S'agit-il d'institutions respectées, auxquelles les gens recourent dans de nombreuses circonstances et en rapport avec de nombreux besoins ? S'agit-il d'agences ou d'organisations capables d'offrir des ressources humaines, des capacités techniques ou des ressources financières pour la cause de la gestion ?
- **Autorités nationales.** Quelles autorités locales ou nationales ont un mandat les autorisant à développer et à mettre en place *des règles, des politiques, des législations et des mesures d'accompagnement* pour le bénéfice du territoire ou des ressources en jeu ?
- **Personnes de confiance.** Y a-t-il des groupes ou des personnes qui possèdent la confiance de la majorité des parties prenantes impliquées et la capacité d'appeler les gens à se réunir, et/ ou de faciliter *la négociation et la gestion des conflits* ?
- **Investisseurs potentiels.** Y-a-t-il des groupes et des individus, locaux ou non-locaux, qui pourraient *investir*, dans le contexte local, des ressources humaines ou financières dans le développement d'une situation écologiquement et socialement plus saine ?
- **Circonstances particulières.** Y-a-t-il des personnes qui peuvent communiquer des leçons tirées d'exemples de territoires et de ressources semblables gérées avec de bons résultats, dans des contextes sociaux relativement similaires ? Y-a-t-il des projets qui pourraient vouloir apporter une aide financière ou technique ? Y a-t-il des ONG ou des associations qui pourraient procurer une forme quelconque d'assistance ?

En identifiant non seulement les principaux acteurs ayant des intérêts et des pré-occupations, mais aussi ceux possédant des capacités spécifiques et des avantages relatifs en rapport avec la gestion du territoire ou des ressources en jeu, on peut enrichir la liste préliminaire des parties prenantes et commencer à explorer les rôles de gestion potentiels que celles-ci peuvent assumer (voir Tableau 4.1, ci-dessous).

| Tableau 4.1 <b>Parties prenantes dans le bassin versant de Kikori (Papouasie Nouvelle-Guinée)</b><br>(d'après Regis, 1997) |  |   |
|--|--|---|
| Parties prenantes  | Leurs principaux intérêts et préoccupations  | Leurs principales capacités et avantages relatifs   |
| Gouvernement   | Maximisation du revenu   | Mise en place des politiques et des règles  |
| Communautés locales  | Développement et entrées financières ; infrastructures sociales et physiques                                     | Vivant à proximité des ressources naturelles, capacité de surveillance, connaissance des ressources               |
| Compagnies et sociétés propriétaires de terres locales   | Opportunités d'affaires ; récupérer un maximum de loyers et de bénéfices de la part des développeurs             | Autorité légale sur certaines terres  |
| Chevron Nouvelle-Guinée et partenaires   | Le « résultat financier » (pétrodollars)   | Moyens financiers   |
| ONG locales  | Développement local, résultats en termes de sensibilisation, renforcement des communautés, protection des forêts | Temps des équipes et ressources (limitées) qui pourraient être utilisés pour la gestion durable du bassin versant |
| WWF  | Protéger la biodiversité   | Support technique, moyens financiers, capacité d'attirer l'attention aux niveaux national et international        |
| Banque mondiale  | « Projets de développement durable et forestiers conduits par les communautés, de façon indépendante »           | Ressources financières, équipes techniques, visibilité internationale   |
| Compagnie Collins Pine   | Commercialisation de bois labellisé  | Opportunités économiques pour l'utilisation durable du bois   |
| Compagnie Kikori Pacific   | Opération locale de bois labellisé   | Capacités locales de gestion durable  |
| Sociétés d'exploitation du bois  | Profits rapides au travers des exportations de bois non traité   | Ressources financières  |

L'identification préliminaire des parties prenantes devrait être relativement inclusive et détaillée. Plus de parties peut signifier plus de controverses et de discussions, mais en exclure peut, sur le long terme, engendrer des coûts plus importants encore. Les factions et les divisions disparaissent rarement de façon spontanée et, lorsqu'elles font surface, peuvent diriger leurs énergies contre le processus de gestion lui-même. Dans certains cas, cependant, l'exclusion pure et simple d'un acteur clé du forum des négociations peut apparaître comme une condition nécessaire pour que tous les autres soient à même de travailler ensemble de façon efficace,

voire même tout simplement de pouvoir travailler. Ce fut le cas pour la Réserve marine des Galápagos, où le processus participatif qui mit en place la législation et la pratique du régime local de cogestion décida d'éliminer de la zone— et même de l'ensemble des discussions relatives à la gestion de la réserve— le secteur de la pêche industrielle. Les buts et les pratiques de ce secteur furent en effet jugés incompatibles avec les objectifs de conservation de la réserve. Les artisans pêcheurs et les organisateurs touristiques participent donc aux discussions de gestion, mais les pêcheurs industriels en sont exclus *de jure* et *de facto*.<sup>18</sup> La décision fut farouchement contestée et les pêcheurs industriels continuèrent d'une part à contrevenir à la loi, et d'autre part à se battre en justice contre cette décision. La dernière argumentation concernait le caractère anticonstitutionnel de la mesure d'exclusion, mais la Cour Suprême d'Equateur rejeta, en 2001, de façon presque unanime une telle dénonciation. L'exclusion des pêcheurs industriels de la gestion de la réserve marine est maintenant légale sans possibilité de discussion ultérieure.

*Y a-t-il quelqu'un qui puisse effectivement représenter les intérêts des générations futures ?*

Les promoteurs de la cogestion devraient se demander si les parties prenantes identifiées représentent bien *toutes* les principales préoccupations en jeu. En particulier, quelqu'un parle-t-il de la conservation de la biodiversité locale, de l'utilisation durable des ressources et de la préservation des fonctions environnementales ? Auparavant, dans de nombreuses sociétés traditionnelles, il s'agissait là de la responsabilité des anciens et des chefs, mais les changements culturels ont parfois amoindri ces responsabilités.<sup>19</sup> Dans un certain nombre de pays, la conservation et l'utilisation durable sont des responsabilités statutaires du gouvernement, mandatées à des agences spécifiques.<sup>20</sup> Lorsque ce n'est pas le cas, ou lorsqu'il existe un large fossé entre les responsabilités statutaires et la pratique réelle, des organisations non-gouvernementales, des associations de conservation ou des individus charismatiques peuvent s'attribuer la défense de la durabilité.

Lorsque les promoteurs du processus ont identifié les parties prenantes du moins de façon préliminaire, ils doivent déterminer si celles-ci possèdent une idée claire de leurs intérêts et de leurs préoccupations dans les unités de GRN, si elles sont organisées pour communiquer et se mettre en avant et si elles ont la volonté de prendre des responsabilités de GRN. Ce n'est souvent pas le cas. Certaines peuvent ne pas vouloir investir de leur temps et de ressources. D'autres peuvent en avoir la volonté, mais être désorganisées. D'autres encore, qui souhaitent participer à la gestion, peuvent ne pas avoir été identifiées en tant qu'acteurs concernés. En somme, la « liste » devrait rester ouverte et s'attendre à devoir changer. Le point important est que les promoteurs ne passent pas à côté des parties prenantes qui possèdent de façon évidente des intérêts, des droits, des préoccupations, des capacités et des avantages relatifs *majeurs* et *distincts* dans la gestion des ressources naturelles— et plus particulièrement qu'ils ne passent pas à côté des communautés locales.

Que faire lorsqu'un acteur concerné (par exemple, une communauté dans le voisinage d'une forêt) intègre plusieurs intérêts, préoccupations et capacités différentes vis-à-vis des ressources naturelles ? Un seul ou plusieurs représentants devraient-ils être invités à participer au processus de négociation en provenance de cette « partie prenante » ? Il n'y a pas de réponse simple à cette question. Les promoteurs de la CG peuvent souhaiter explorer les « pour » et les « contre » de différentes solutions avec les personnes et les groupes les plus directement concernés, tout en les aidant à s'organiser (voir Chapitre 5). Par exemple, une communauté unie dans

18 Heylings et Bravo, 2001 ; Bravo et Heylings, 2002.

19 Un exemple parlant peut être trouvé dans McCallum et Sekhran, 1997.

20 Dans le cas illustré dans le Tableau 4.1, la durabilité est établie comme l'intérêt principal d'une des ONG impliquée (WWF). Dans le Tableau 2.1 du Chapitre 2, la durabilité (désignée sous le nom de « conservation de la faune » est la préoccupation de l'agence d'état en charge de la gestion du parc (il s'agit cependant d'un cas relativement particulier, puisqu'il concerne une aire protégée).

ses perspectives d'avenir a plus de poids autour de la table des négociations que plusieurs personnes qui ne parviennent pas à s'accorder sur une position commune. Toutefois, de nombreuses communautés peuvent avoir à cœur de parler d'une seule voix en certaines occasions, et d'exprimer plusieurs opinions en d'autres. En effet, des personnes peuvent se considérer unies en tant qu'une partie prenante pour certaines décisions mais désirer se séparer et former des groupes différents pour d'autres décisions. Ce phénomène, parfois désigné sous le nom de « caractère multiculturel » des parties prenantes<sup>21</sup> devrait être reconnu et identifié comme normal. Son acceptation et son intégration dans les cadres de cogestion pourraient prévenir le rassemblement forcé d'intérêts divergents— un problème plutôt caché mais bien présent au sein des démocraties représentatives.

Autre dilemme fondamental : les « intérêts et préoccupations » et la volonté de participer sont-ils suffisants, de la part d'une partie prenante, pour réclamer un rôle de gestion ? Les promoteurs ne devraient-ils pas aussi se demander quelles sont les parties prenantes ayant des « droits » à gérer l'unité (ou les unités) en jeu ? Ils le devraient, assurément. Toutefois, la possession de « droits » légitimes constitue un phénomène sociopolitique en évolution, et c'est l'approche participative qui en a le meilleur abord. Les promoteurs de CG pourraient commencer par demander aux parties prenantes potentielles pourquoi elles considèrent avoir un droit légitime de participer dans la gestion des ressources naturelles et, si c'est le cas, avec quels fondements. De cette manière, ils obtiendraient une liste de facteurs et de caractéristiques reconnues au moins par *quelques* personnes comme fondements légitimes de « droits » de gestion dans le contexte local. Des exemples de tels facteurs et caractéristiques sont présentés dans la Liste récapitulative 2.2, au Chapitre 2.

*De nombreuses communautés peuvent avoir à cœur de parler d'une seule voix en certaines occasions, et d'exprimer plusieurs opinions en d'autres.*



## 4.2 La cogestion est-elle nécessaire ? La cogestion est-elle faisable ?

Les approches collaboratives en matière de gestion des ressources naturelles tirent profit de deux principales leçons. La première est qu'il existe une variété d'intérêts et de préoccupations en jeu pour tout ensemble de ressources naturelles, et que ce qui répond aux objectifs de conservation et bénéficie à une partie prenante peut porter préjudice à une autre. Les propriétaires d'affaires touristiques peuvent profiter d'une interdiction de la chasse, mais l'association des chasseurs locaux peut juger celle-ci totalement inappropriée. Le personnel de l'agence des eaux et forêts peut souhaiter restreindre les utilisations de la forêt jusqu'à ce que les arbres puissent être abattus (bois de chauffe, bois de construction, etc.) et apportent des fonds aux caisses de la région, mais les résidents locaux peuvent avoir besoin de bois de façon plus régulière pour leurs propres usages domestiques. Les ressources en eau utilisées par les familles vivant près d'un fleuve ou d'une rivière peuvent aussi être intéressantes pour des paysans possédant des terres éloignées et qui souhaitent avoir accès aussi, et de façon équitable, à cette eau. Même des unités relativement homogènes (par exemple, une « communauté » locale) regroupent divers intérêts

21 Otchet, 2000.

et préoccupations et, comme nous venons de le mentionner, peut souhaiter parler d'une seule voix en certaines occasions et de plusieurs voix en certaines autres. En effet, accepter l'existence et la légitimité d'une multitude de voix et d'intérêts dans la gestion des ressources naturelles est un principe fondamental de l'approche désignée sous le nom de gouvernance partagée.

La seconde leçon est que différentes parties prenantes possèdent des capacités et bénéficient d'avantages relatifs variés et souvent complémentaires permettant de gérer de façon optimale un ensemble de ressources naturelles. Par exemple, les facultés de coordination et de régulation font habituellement partie du mandat des organismes publics, souvent au niveau national ou régional, alors que le savoir et le pouvoir de surveillance sont le plus souvent une caractéristique des communautés locales. Comme l'écrit Kothari :<sup>22</sup>

*« Les communautés manquent de ressources pour s'attaquer aux menaces ou problèmes écologiques à une échelle régionale, et elles ont perdu, en de nombreux lieux, leur philosophie et leurs institutions traditionnelles ; les agences gouvernementales n'ont pas le « micro-savoir », ni l'autorité humaine associée aux lieux mêmes, ni même parfois le mandat nécessaire lorsque des agences d'autres secteurs du gouvernement l'emportent sur elles. A de rares exceptions près, ni les communautés locales ni les agences gouvernementales sont capables de faire face seules aux attaques des forces du marché, ou capables d'analyser seules les causes de la destruction provoquée par certains de leurs propres membres. »*

**Différentes parties prenantes possèdent des capacités et bénéficient d'avantages relatifs variés et souvent complémentaires.**

Par conséquent, les employés des agences et les résidents locaux peuvent élargir leurs perspectives et joindre leurs forces pour devenir des gestionnaires de ressources naturelles plus forts et plus efficaces. Les partenariats de gestion peuvent fournir une certaine protection contre l'incompétence et la corruption (parfois associées à la gestion des agences de l'état) et contre les défauts associés aux autres parties prenantes. Au nombre des exemples de capacités complémentaires se trouve la capacité de faire (par exemple, mettre en place une initiative touristique), des savoir-faire techniques (par exemple, comprendre et agir pour restaurer l'habitat d'une espèce), le sens des affaires (par exemple, la capacité de tenir des comptes en bon ordre) et la capacité de rassembler (par exemple, pour obtenir

que toutes les parties prenantes s'assoient à la même table et débute une discussion). Toutes ces compétences se trouvent rarement chez une seule partie prenante !

Est-il par conséquent *toujours* approprié de poursuivre un partenariat de gestion ? Suffit-il que les différentes parties prenantes existent, avec des aptitudes à offrir, des intérêts à défendre et des préoccupations à porter ? Pas vraiment. Dans certaines situations, les promoteurs ont besoin de faire usage de leur jugement avant de s'embarquer dans un processus qui peut



22 Kothari, 1995.



être long au-delà de limites acceptables, ou voué à l'échec. Par exemple, lorsque les conditions basiques de la liberté d'expression et de la sécurité personnelle font défaut, un « partenariat » perd son sens, et l'essayer peut en fait mettre les gens en danger. Lorsqu'une « recherche de consensus » apparemment sans fin est utilisée par certaines parties prenantes comme moyen de bloquer les décisions, d'autres peuvent légitimement se sentir forcées d'abandonner le jeu. Lorsque des décisions et des actions rapides sont requises, par exemple, pour stopper la détérioration écologique particulièrement rapide d'une aire donnée, il peut être préférable d'agir de façon unilatérale que de chercher à obtenir un large consensus sur les moyens de protéger... un territoire dévasté. Effectivement, il y a des situations de pouvoirs enkystés dans lesquelles une stratégie de confrontation est plus appropriée qu'une stratégie de collaboration. Dans de tels cas, promouvoir la cogestion signifierait soutenir une « pacification sociale » illusoire, qui peut gâcher un temps et une énergie qui pourraient être plus utilement utilisés dans la réunion d'un courant d'opposition. En général, la décision de poursuivre un processus de cogestion est à la fois technique et politique, et devrait ainsi être basée sur une analyse des besoins techniques et politiques.

Il a été avancé<sup>23</sup> qu'il existe des situations dans lesquelles un partenariat de gestion est clairement requis, c'est à dire :

- lorsque l'engagement et la collaboration active de différentes parties prenantes sont essentiels pour la gestion durable de ressources naturelles ; et
- lorsque l'accès aux ressources naturelles est essentiel pour la sécurité des moyens de subsistance et la survie culturelle d'une ou plusieurs parties prenantes.

Dans ces cas-là, la durabilité environnementale et la sécurité des moyens de subsistance sont deux valeurs fondamentales qui, pour être respectées, doivent nécessairement être menées de front. D'autres conditions qui inviteraient à s'engager dans un processus de CG peuvent être pertinentes dans la perspective de certaines parties prenantes. Par exemple, du point de vue d'agences gouvernementales possédant une juridiction légale sur un territoire ou une zone ou des ressources en jeu, il peut être très approprié de poursuivre un accord de partenariat et de prévenir d'inutiles conflits lorsqu'une ou plusieurs des conditions suivantes s'appliquent :

- les acteurs locaux ont historiquement joui de droits légaux/ coutumiers sur le territoire ou les ressources ;
- les modes de vie locaux sont fortement touchés par les décisions de GRN ;
- les décisions qui doivent être prises sont complexes et controversées (par exemple, des valeurs différentes doivent être harmonisées, ou il y a un désaccord sur la répartition des droits fonciers ou des droits sur les ressources) ;
- le système de GRN actuel n'est pas parvenu à produire les résultats désirés et à répondre aux besoins des parties prenantes ;
- les acteurs concernés sont prêts à collaborer et en font la requête ;
- il y a beaucoup de temps disponible pour négocier.

*A contrario*, il peut être inapproprié ou pas encore pertinent d'engager un processus de CG entièrement nouveau lorsque des décisions très rapides doivent être prises (situations d'urgence).

Du point de vue des communautés locales qui ont joui de façon coutumière du plein accès au territoire, à l'aire ou aux ressources concernées, il peut être approprié de poursuivre un partenariat de GRN lorsque :

*Il y a des situations de pouvoirs enkystés dans lesquelles une stratégie de confrontation est plus appropriée qu'une stratégie de collaboration. Dans de tels cas, promouvoir la cogestion signifierait soutenir une « pacification sociale » illusoire pouvant constituer une perte de temps et d'énergie susceptibles de servir plus utilement à rassembler un front d'opposition.*

23 Borrini-Feyerabend, 1996.

- de puissants acteurs extérieurs s'imposent sur le territoire ou extraient des ressources sans égard pour les règles et les droits traditionnels coutumiers (dans ce cas, un accord de partenariat avec le gouvernement, une ONG ou un organisme de recherche peut aider à assurer une mesure de protection et de respect des pratiques coutumières) ;
- les pratiques coutumières se délitent et un statut d'accès ouvert s'en est suivi, impliquant une extraction des ressources non-durable ;
- l'état est d'accord pour donner une reconnaissance légale aux droits coutumiers comme part de l'accord de cogestion.

Il n'est en revanche pas conseillé de débiter un partenariat de GRN lorsque :

- ce faisant, les communautés locales pourraient renoncer à un statut coutumier de droits uniques sans avantages comparables en échange ;
- l'environnement politique ne garantit pas la sécurité de toutes les parties prenantes dans le processus de négociation.

On peut affirmer qu'une version « douce » de la gouvernance partagée, impliquant une consultation des acteurs clés concernés et la recherche d'un consensus social étendu sur les pratiques de gestion, se retrouve dans n'importe quel cadre de gestion réussi. Une version « forte » de la GP, impliquant l'intégration de différentes parties prenantes dans un organe de gouvernance doté d'autorité et de responsabilité de gestion, peut être (ou ne pas être) approprié selon les conditions particulières en jeu. En général, un partenariat de gestion a toujours des bénéfices et des coûts. Des exemples de tels bénéfices et de tels coûts<sup>24</sup> sont résumés dans les listes récapitulatives 4.3 et 4.4.

#### Liste récapitulative 4.3 **Cogestion des ressources naturelles : bénéfices potentiels**

- le partage effectif des responsabilités de gestion entre toutes les parties impliquées dans l'accord réduit le fardeau de chacune d'entre elles ;
- la CG produit des bénéfices spécifiques négociés pour toutes les parties impliquées (ce point a d'importantes implications éthiques, des bénéfices négociés pouvant être cruciaux pour les moyens d'existence de certaines communautés locales, pour compenser des pertes encourues<sup>25</sup> ou pour la survie d'espèces de la faune) ;
- des alliances entre agences gouvernementales et parties prenantes locales tendent à éviter que les ressources ne soient exploitées par et pour des intérêts non-locaux, qui représentent souvent la principale menace sur la conservation et l'utilisation durable des ressources ;<sup>26</sup>
- la CG encourage une gestion plus efficace, en conséquence d'une exploitation des capacités et des avantages respectifs de diverses parties prenantes (c'est à dire, des connaissances et compétences locales pour le suivi de la biodiversité, la proximité pour surveiller les limites d'une aire protégée, le maintien de certaines utilisations des ressources naturelles bénéfiques à l'écologie locale) ;<sup>27</sup>
- la CG réduit le recours à des mesures coercitives, en favorisant les accords et l'acceptation volontaires ;

24 Listes adaptées de Borrini-Feyerabend, 1996.

25 Dans les pays du Sud, une attention particulière pourrait être portée sur les bénéfices tangibles tels que l'accès aux ressources naturelles pour la nourriture ou les revenus, tandis que dans les sociétés industrialisées les résidents locaux pourraient mettre l'accent sur leur choix actif du type d'utilisation qu'ils souhaitent pour un terrain.

26 Par exemple, dans la Réserve de tigres de Sariska (Inde occidentale), les villageois et les fonctionnaires locaux s'occupant des forêts ont combattu ensemble contre des intérêts miniers (Kothari *et al.*, 1996).

27 Dans le Parc national de Keoladeo (Inde), le pâturage des buffles constitue une pratique essentielle pour la conservation des écosystèmes et des espèces locales, bien que la gestion des AP l'ait initialement interdit, avec pour résultat de violents conflits avec les éleveurs et les résidents locaux (Kothari *et al.*, 1996). Dans le Parc national royal de Bardia (Népal), la gestion écologique compte sur l'intervention humaine, au travers de la pratique de la coupe de l'herbe, qui est actuellement « autorisée » dix jours par an. Au travers de toute l'Europe, les conditions écologiques de nombreux environnements ruraux ou alpins dépendent de façon permanente de celles des populations locales, impliquées dans l'élevage du bétail et dans la gestion des eaux et des forêts.

- la CG accroît la capacité de gestion des ressources de toutes les parties impliquées (conséquence d'une meilleure communication, du partage des expériences et du dialogue renforcés) ;
- la CG accroît la confiance entre les agences de l'état et les acteurs concernés, partageant la « propriété » du processus de conservation et renforce l'engagement pour mettre en œuvre des décisions prises ensemble ;
- la CG promeut le sens de sécurité et de stabilité (des politiques, des priorités, des droits fonciers), amenant une confiance accrue dans les investissements sur le long terme et dans la durabilité de la gestion négociée ;<sup>28</sup>
- la CG promeut une meilleure compréhension et connaissance par toutes les parties prenantes des perspectives et des intérêts des autres, prévenant ainsi les conflits et les disputes engendrés par défaut de communication ;
- la CG rend le public plus conscient des enjeux de conservation et des efforts de conservation intégrés à l'utilisation durable des ressources au sein d'initiatives sociales, économiques et culturelles ;
- la CG contribue à la mise en œuvre d'une démocratie participative dans la société (en promouvant la communication sociale, la prévention et la résolution des conflits, ainsi que le développement de règles, de politiques et de lois *via* l'engagement direct des citoyens et des groupes d'intérêt).

#### Liste récapitulative 4.4 **Cogestion des ressources naturelles : coûts et obstacles potentiels**

- investissements précoces et substantiels en termes de temps, de ressources financières et de ressources humaines (« coûts de transaction » élevés) à la fois durant la préparation du partenariat et durant la négociation des accords. Il s'agit d'un problème sérieux, l'exigence de temps pouvant être beaucoup trop importante pour des projets de court terme et/ ou l'exigence financière pouvant être inabordable pour certains des acteurs concernés. Les ressources humaines doivent inclure des professionnels avec des compétences inhabituelles (par exemple, capables de mener à bien une bonne analyse des parties prenantes, de soutenir leur organisation interne, de faciliter les processus participatifs et la négociation des accords, etc.) qui peuvent ne pas être aisément disponibles ;
- opposition potentielle des parties appelées à partager l'autorité, à changer de façon substantielle leurs modes de vie<sup>29</sup> ou à renoncer à des avantages et à des bénéfices actuels (l'engagement de la plupart des parties du processus de CG est une condition cruciale de son succès) ;
- conflits explicites entre les parties prenantes ayant des pouvoirs différents, ce qui, en l'absence de mesures de protection, peut engendrer des résultats négatifs pour les plus faibles d'entre eux ;
- risques de blocage dans la négociation lorsqu'un accord de cogestion ne peut être mené à bien sans compromettre de façon substantielle les intérêts et les préoccupations de certaines parties (par exemple, des buts clés de conservation ou de développement) ;
- une faible durabilité des accords négociés de par la sous-estimation des problèmes ou l'apparition de nouveaux facteurs (par exemple, changements dans les conditions économiques qui rendent une option de gestion viable et profitable,<sup>30</sup> changement d'administration politique, émergence de nouvelles parties prenantes, émeutes, etc.)

En définitive, on doit juger si les bénéfices attendus justifient ou non l'investissement des ressources humaines et financières dans le processus de cogestion, c'est à dire, si la gouvernance partagée est effectivement *désirable* si non *nécessaire*. Si tel est le cas, l'information devrait être combinée avec les résultats d'une analyse de faisabilité afin de décider si ce processus doit être initié ou non.

28 Par exemple, la cogestion a un grand rôle à jouer dans les prétendus « parcs de la paix » en situations transfrontalière (Sandwith *et al.*, 2001).

29 Ce peut aussi être le cas pour des communautés locales. En Afrique du Sud, les communautés locales s'opposent à la mise en place d'aires protégées si aucun bénéfice ne leur revient (Koch, 1994).

30 Comme exprimé par Baland et Platteau (1996, page 351), « ... même les plans de cogestion les mieux conçus subissent des contraintes sérieuses au fur et à mesure que les opportunités de marché se développent, causant une intense exploitation commerciale de certaines ressources naturelles. » Par exemple, dans le Sanctuaire de Narayan Srovar (Inde Occidentale) les villageois accueillirent favorablement la dé-notification de la réserve pour l'installation d'une usine de ciment, ne tirant aucun revenu de la forêt et comptant sur les emplois créés par l'usine (Kothari *et al.*, 1996).

## L'analyse de faisabilité

L'analyse de faisabilité de la cogestion/ gouvernance partagée débute par l'évaluation des systèmes de gestion existants,<sup>31</sup> leurs organes et leurs pratiques ainsi que les « droits » légalement reconnus et les revendications des « droits » non encore reconnus par rapport au territoire ou aux ressources naturelles des unités de gestion. Cette évaluation et la liste des parties prenantes précédemment identifiées permettent d'esquisser le système des pouvoirs et des relations en jeu. Les promoteurs du processus de CG devraient examiner ceci à la lumière des caractéristiques légales, politiques, institutionnelles, économiques et socioculturelles du contexte. Certaines questions relatives à la faisabilité, utiles dans une telle analyse, sont rassemblées dans la Liste récapitulative 4.5. Ces questions ne débrouillent pas toutes les conditions qui doivent être rencontrées pour que la gouvernance partagée soit faisable, mais donnent néanmoins une idée des obstacles et des difficultés potentiels qui peuvent survenir dans n'importe quel contexte.

### Liste récapitulative 4.5 **Enquêter sur la faisabilité de la gouvernance partagée dans un contexte spécifique**

#### **Le processus est-il légalement faisable ?**

Qui possède le mandat de contrôler la terre et les ressources ? Une approche pluraliste peut-elle être développée à l'intérieur du cadre de travail légal/ coutumier existant ? Examiner les lois traditionnelles, coutumières, et les lois, les réglementations, les permis en vigueur.

#### **Le processus est-il politiquement faisable ?**

Quelle est l'histoire de la gestion des terres et de l'utilisation des ressources dans le territoire ou l'aire en jeu ? Examiner les volontés et la stabilité politique actuelle, la capacité de faire respecter les décisions, la confiance dans le processus participatif, la présence de phénomènes de corruption ou d'intimidation...

#### **Le processus est-il institutionnellement faisable ?**

Y-a-t-il une chance d'établir un organe pluraliste de gouvernance pour le territoire, l'aire ou les ressources naturelles ? Il s'agit d'examiner les relations interinstitutionnelles et les conflits possibles associés, les exemples existants d'organisations et de règles de gestion multipartite des ressources, la capacité des parties prenantes à s'organiser elles-mêmes et à désigner des représentants pour porter leurs intérêts et leurs préoccupations...

#### **Le processus est-il économiquement faisable ?**

Existe-t-il des opportunités et des alternatives économiques à l'exploitation actuelle, éventuellement inefficace, des ressources naturelles ? Il s'agit d'examiner les opportunités locales de réconcilier la conservation de la nature avec la satisfaction des besoins économiques, d'examiner l'étendue de la pauvreté dans la région et la disponibilité de capitaux pour des investissements locaux...

#### **Le processus est-il faisable d'un point de vue socioculturel ?**

Y-a-t-il ou y-a-t-il eu des systèmes traditionnels de gouvernance des ressources naturelles dans le contexte en jeu ? Quels sont (ou quels furent) leurs principales caractéristiques et forces ? Les systèmes traditionnels de GRN sont-ils toujours valides et opérationnels ? Quelque soit la réponse, pourquoi ? Qui les maintient en vie ? Qu'est ce qui contribue, de manière spécifique, à leur longévité ou à leur dénigrement ? S'ils ne sont plus utilisés, quelqu'un garde-t-il une mémoire de ces systèmes (par exemple, y-a-t-il des anciens les ayant pratiqués et se souvenant de « comment on faisait ») ? Il s'agit d'examiner les statuts actuels de la population, ses dynamiques, sa structure et les principaux changements socioculturels en cours. Il s'agit aussi d'examiner la diversité sociale et culturelle entre les parties prenantes concernées et l'histoire de leurs relations de groupe. Il s'agit finalement d'examiner les facteurs affectant les opportunités de communication sociale, au nombre desquels :

- la diversité de langues

31 Ceci ne doit pas seulement impliquer une analyse des conditions *de jure* (les droits légaux existants) mais aussi des conditions *de facto*, c'est à dire, les rôles de gestion réellement joués par différentes institutions et individus. Vous souhaiteriez certainement répondre à des questions telles que : qui prend les décisions ? Qui est au courant de ces décisions ? Qui est responsable vis-à-vis de qui ? Qui planifie ? Qui conseille ? Qui a accès aux ressources ? Qui tire bénéfice des ressources ? Qui suit les activités de GRN et décide quand un changement est nécessaire ?

- les degrés variables d'accès à l'information
- les attitudes différentes, par exemple quant au fait de s'exprimer en public ou de défendre des avantages personnels
- les média traditionnels et modernes actuellement utilisés.

Une question importante est aussi : « pour tous les principaux acteurs concernés, *quelles sont les meilleures alternatives à un accord négocié* (dits BATNA selon l'acronyme anglais) ? » Y a-t-il des acteurs concernés ayant tout intérêt à maintenir le *statu quo* ? Si certains acteurs sont mieux servis par l'absence plutôt que par la présence d'accords de cogestion (par exemple, s'ils jouissent de bénéfices abusifs et/ ou si d'autres supportent la charge de coûts de gestion substantiels à leur place), leur BATNA est le maintien de la situation existante.<sup>32</sup> Ces acteurs ne seront en rien motivés par la participation à un processus de négociation et pourront même essayer de le bloquer ou d'empêcher sa mise en place depuis l'extérieur. Ceci peut constituer un obstacle de faisabilité crucial dans tout environnement.

Il est important de comprendre si certaines parties prenantes directement intéressées par le *statu quo* ont la possibilité de bloquer le processus de changement. Dans ce cas, la faisabilité de la cogestion est sévèrement réduite, et l'on peut s'attendre à une franche opposition au processus de gouvernance partagée. Certaines incitations financières spéciales, des tentatives d'amadouer ou même l'application de lois et de mesures coercitives peuvent être nécessaires avant que tous les acteurs acceptent de négocier. Des étrangers, cependant, devraient enquêter soigneusement sur la situation locale avant de considérer qu'un groupe bloque les négociations pour maintenir un avantage abusif. Une partie prenante peut, avec raison, se sentir mieux protégée par une position ferme et inflexible qu'en entrant dans un processus de négociation dans lequel elle serait la plus faible des parties.

Que peut-on faire lorsque les conditions de faisabilité désirées ne sont pas présentes ou les BATNA<sup>33</sup> de plusieurs parties prenantes sont très attractives ? Une stratégie consiste à mettre en œuvre le partenariat et, parallèlement, à essayer de modifier les conditions et d'améliorer les incitations à la collaboration de tous les acteurs concernés. Par exemple, des accords pilotes restreints pourraient être développés pendant que des changements dans les politiques et les législations concernées sont discutés. Des personnes et des institutions pourraient se voir proposer un programme de formation et des séminaires pour les familiariser avec l'approche partenariale. Un débat public sur les questions de gestion pourrait être provoqué, améliorant le statut social et le prestige de quiconque agira pour résoudre les problèmes actuels. Lorsque les obstacles et les goulots d'étranglement sont clairs, les parties prenantes en faveur du processus de cogestion pourraient aussi se ren contrer pour identifier, discuter et mettre en place des initiatives pour en venir à bout.

Une autre stratégie face à d'importants problèmes consiste simplement à abandonner le site particulier, et concentrer les ressources et les efforts sur des territoires dont les chances de développer des partenariats de gestion réussis sont meilleures. C'est la recommandation qui ressort de l'échec d'un projet de conservation et de développement intégré en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Le projet se concentrait sur une aire d'envergure pour la biodiversité, mais déjà ciblée par une importante opération de coupe de bois, qui avait créé des liens avec les communautés locales, et éveillé des intérêts particuliers. Le projet ne réussit pas à inverser les choses et gaspilla beaucoup de temps et de ressources dans le processus. Une autre leçon tirée de cette expérience est que le « timing » peut être crucial. Si des étrangers préoccupés par la conservation de la biodiversité souhaitent promouvoir des initiatives de développement durable, ils peuvent avoir besoin d'un contact préalable assez prolongé avec les communautés locales pour soigner leurs relations et bâtir la confiance mutuelle.<sup>34</sup>

32 LeBaron *et al.*, 1995.

33 Ce terme est défini dans la Liste récapitulative 4.5.

34 McCallum et Sekhran, 1997.



Le Tableau 4.2 résume les résultats d'une analyse de faisabilité réalisée avant le début d'un processus de cogestion.

| Tableau 4.2 <b>Développer un cadre de gouvernance partagée dans la Sierra Tarahumara (Mexique) : les conditions nécessaires sont-elles en place ?</b><br>(d'après Cordova et Vazquez, 1998)  |                          |
|--|--------------------------|
| <p>Dans une étude de faisabilité de la gestion collaborative pour la Sierra Tarahumara, une liste de conditions importantes fut comparée avec la situation socio-économique locale et évaluée en conséquence. Cinq des conditions principales s'avèrent pleinement satisfaites (+++), trois modérément satisfaites (++) et deux faiblement satisfaites (+). Trois conditions furent évaluées de façon variable par les différentes parties prenantes. L'étude conclut qu'un régime collaboratif de gestion pouvait être mis en place dans la région.</p> |                          |
| Conditions   | Evaluation               |
| 1. Il existe plusieurs problèmes à discuter, plusieurs idées relatives à la façon de les résoudre, et plusieurs groupes d'intérêt impliqués. Aucun groupe d'intérêt ne peut résoudre les problèmes seul.   | +++                      |
| 2. La collaboration est commode pour toutes les parties prenantes, qui sont interdépendantes et ont toutes des intérêts et des préoccupations communs.   | +++                      |
| 3. Les groupes d'intérêt ont la volonté de collaborer avec des organismes extérieurs.  | ++                       |
| 4. Le contexte légal et institutionnel est favorable à l'implication de plusieurs groupes d'intérêt dans la prise de décision et le développement d'accords de gestion.  | +++                      |
| 5. Le moment est propice : les questions ont déjà été largement débattues et l'on dispose de temps pour prendre des décisions.   | ++ / +++                 |
| 6. Il existe des capacités locales pour développer une décision concertée : l'information et les expériences antérieures sont disponibles.   | +++                      |
| 7. Il existe des capacités locales pour développer une décision concertée : les groupes d'intérêt sont intrinsèquement homogènes, avec une forte cohérence interne, peuvent désigner aisément un représentant, ont des mécanismes fonctionnels leur permettant de prendre leurs propres décisions, et ont une expérience dans la prise de décision.  | +<br>++<br>note variable |
| 8. Il y a un équilibre des pouvoirs autour de la table des négociations. L'arène sera équitable.   | +                        |



### 4.3 Rassembler les ressources et créer l'Equipe de démarrage

Partie intégrante de l'exploration de la faisabilité, une question majeure que doivent se poser tous les promoteurs des processus de cogestion est : « Sur quelles

ressources humaines et financières pouvons-nous compter ? » Heureusement (ou malheureusement), la promotion d'un processus de cogestion est tout sauf un travail routinier et requiert des ressources spécialement dédiées. Le processus demande de l'énergie, de la passion, de la volonté, de la créativité, des sacrifices, de la continuité... et exige au moins un, voire plusieurs, « champions », c'est à dire des individus dévoués pour qui le travail est une question de satisfaction personnelle et de fierté plus que de corvée ou de devoir. Comme le soulignent les professionnels ayant une expérience directe du terrain, le développement de régimes de gouvernance partagée a plus à voir avec des relations informelles qu'avec des relations formelles.<sup>35</sup> Par exemple, il dépend de façon cruciale de la capacité de certains individus à communiquer avec d'autres sur une base personnelle, et susciter leur confiance et leur soutien. Outre les qualités humaines inhabituelles des promoteurs du processus, un soutien technique et des capacités spécifiques peuvent aussi être nécessaires pour un grand nombre de tâches— de la médiation des conflits à la compréhension du fonctionnement des écosystèmes, de l'organisation sociale à la mise en place d'entreprises économiques. Les promoteurs de la gouvernance partagée doivent être capables de reconnaître quand de telles formes de support technique sont requises, et où ils peuvent les obtenir.

Le soutien financier à un processus de CG est très utile pour soutenir les activités de communication sociale, mener à bien des études spécifiques ou procurer une assistance professionnelle au processus de négociation. Les projets de développement et de conservation ont ici joué un rôle utile, procurant des fonds pour financer les réunions ainsi que des facilitateurs professionnels pour la négociation des accords, pour aider à passer outre la « culture de méfiance » qui inhibe souvent les relations positives entre les gouvernements et les groupes locaux.<sup>36</sup> Cependant, la gouvernance partagée ne devrait pas être conçue pour *dépendre* d'importants apports financiers. Parfois, le seul engagement de quelques individus clés peut briser « l'hostilité de routine » et promouvoir le dialogue et les accords. Si l'argent fait défaut, les parties prenantes sont souvent disponibles à fournir des ressources en nature autant que nécessaire. En effet, un soudain apport d'importantes ressources externes peut créer plus de problèmes qu'il n'en résout. Il existe des projets de cogestion qui ont été contrariés et qui ont échoué à cause d'apports financiers reçus en quantité inappropriée et assortis de conditions.<sup>37</sup>

Dès lors que le besoin et la faisabilité ont été évalués et que les ressources humaines et financières nécessaires ont été identifiées, il est recommandé de créer une Equipe de démarrage qui prendra en charge la préparation et le lancement de l'ensemble du processus.<sup>38</sup> Une Equipe de démarrage (parfois nommée Noyau dur, Comité de lancement, ou Equipe pilote)<sup>39</sup> est un petit groupe de personnes dédiées à la préparation et au lancement du processus de cogestion. Le groupe pourra jouer le rôle principal de facilitation dans le processus, ou décider d'utiliser les services d'une tierce partie pour faciliter la négociation de l'accord de CG. Le nombre de membres de l'équipe est généralement inférieur à dix, dans certains cas extrêmes limité à un,<sup>40</sup> avec l'aide occasionnelle d'autres personnes. Souvent, l'équipe est composée de volontaires. Parfois elle inclut des professionnels rémunérés spécialement lorsqu'un projet ou d'autres initiatives bénéficiant d'un

**Critères essentiels pour identifier les membres d'une Equipe de démarrage :**

- **diversité ;**
- **crédibilité ;**
- **motivation personnelle ;**
- **excellente capacité à communiquer.**

35 Daniel Ngantou, communication personnelle, 1999. Voir aussi Nguinguiri, 2003.

36 Freudenberg, 1996.

37 Sarin, 2003.

38 *National Civic League*, non-daté.

39 En anglais, les termes utilisés sont ceux de *Start-Up Team*, *Initiation Team*, *Launch Team*, *Pilot Team* ; en espagnol, on parle de *Grupo Núcleo* ou de *Comité de Lanzamiento*.

40 Dans la forêt de Nta-ali, au Cameroun, un processus de cogestion a été soutenu par un seul individu, fonctionnaire clé, en charge des forêts, natif de la communauté locale et membre de l'élite locale. Sa capacité de médiation entre la culture des agences gouvernementales et la culture locale, et le soutien apporté par un projet dédié, lui ont permis de gagner la confiance de l'ensemble des principales parties prenantes. Voir Encadré 1 dans Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000.



soutien externe sont impliqués. Il est important que les membres de l'Equipe de démarrage aient une forte motivation personnelle mais qu'ils soient aussi reconnus socialement comme étant crédibles et dignes de confiance. Dans la plupart des cas, ceci équivaut à recommander vivement l'implication de personnes locales dans l'Equipe de démarrage, et parfois même de le constituer exclusivement avec des personnes locales. De plus l'équipe doit être diversifiée, c'est à dire qu'elle doit inclure en son sein au moins un individu « connu et respecté » par chacune des parties

prenantes. En d'autres termes, toutes les parties concernées par la gestion en jeu devraient pouvoir faire confiance et entrer facilement en relation avec *au moins un membre* de l'Equipe de démarrage, même si elles ne se sentent pas représentées par lui/ elle.

Un exemple intéressant d'Equipe de démarrage, désigné sous le nom de *Grupo Núcleo*, est celui qui a facilité le processus vers le cadre de gouvernance partagée de la Réserve marine des Galápagos, en Equateur. En 1997, aucun des organes ou des instruments légaux qui soutiennent aujourd'hui cet ensemble n'était encore en place. Le *Grupo Núcleo* local, qui comptait des individus proches des secteurs de la pêche et du tourisme, de même que des organismes locaux de recherche ou de conservation, rassembla tout d'abord les intérêts et les préoccupations locales en vue du passage de la loi spéciale des Galápagos. Sur la dynamique créée par cette loi, il œuvra par la suite à la facilitation d'un large accord sur une nouvelle coopérative, cadre institutionnel fondé sur le consensus. Pour la Réserve marine des Galápagos, toutes les réussites d'aujourd'hui ont pour origine les nombreuses réunions et les inlassables efforts d'organisation promus par le *Grupo Núcleo* et soutenus de 1997 à 1999 par un projet tout à fait clairvoyant.<sup>41</sup>

*L'une des principales caractéristiques d'un processus de cogestion est le mode de travail itératif. Presque toutes les étapes de la cogestion sont susceptibles d'ajustements et d'une réélaboration subséquente, mais c'est particulièrement le cas pendant les étapes initiales.*

Une bonne Equipe de démarrage est active, efficace, pluridisciplinaire, transparente dans ses activités et déterminée à lancer, mais pas à diriger ou dominer, le processus de cogestion. En fait, son rôle et sa responsabilité sont limités à une seule phase du processus, à savoir celle qui consiste à préparer le partenariat et à l'enraciner dans le contexte local (voir schéma 4.2). Après quoi, les parties prenantes elles-mêmes doivent prendre le relais.

A cette étape, nous faisons déjà face à l'une des principales caractéristiques du processus de cogestion : le mode de travail itératif. Presque toutes les étapes de la cogestion sont susceptibles d'ajustements et d'une réélaboration subséquente, mais c'est particulièrement le cas au cours des étapes initiales. Celles-ci incluent l'identification préliminaire du territoire ou des ressources à gérer et des parties prenantes devant jouer un rôle actif dans cette gestion. Cette étape est parmi les plus délicates et controversées de l'ensemble du processus et ainsi, inévitablement, constitue une première approximation de ce qui sera accepté par les partenaires concernés. Elle présente même quelques dilemmes circulaires. Par exemple, les limites des unités de gestion devraient être établies par les parties

41 Heylings et Bravo, 2001. D'une certaine manière, ce *Grupo Nucleo* était déjà une plateforme de cogestion, puisqu'il a promu un grand nombre d'initiatives et d'événements avec des résultats directs en termes de gestion. D'un autre côté, cependant, il s'agissait seulement d'une Equipe de démarrage, qui a aujourd'hui été dissolue, un système pluraliste de prise de décision ayant pris sa place.

prenantes. Cependant, les parties prenantes sont elles-mêmes identifiées par leurs propres intérêts, préoccupations et capacités vis-à-vis de l'unité de gestion ! Comme cela a été mentionné, il peut être sage de commencer par une aire géographique relativement restreinte et ses parties prenantes principales (par exemple, celles possédant les statuts fonciers de plus longue durée, un mandat gouvernemental spécifique, la plus haute dépendance ou des capacités et avantages importants relatifs au territoire ou aux ressources en jeu). Ces parties prenantes devraient ensuite réviser la définition de l'unité (ou des unités) de gestion et la liste des parties prenantes reconnues.

Il n'existe pas de recette pour développer un partenariat de gestion. Lorsque des leçons extrêmement valables ont été tirées de différents cas en provenance du monde entier— et certaines de ces leçons constituent le cœur même de cet ouvrage— les partenaires doivent eux-mêmes décider, dans chaque situation nouvelle, quel processus il leur convient de mettre en œuvre. En d'autres termes, il n'y a pas de « processus parfait » permettant de développer un « partenariat parfait de gestion », mais la qualité du processus est extrêmement importante, le partenariat étant généralement aussi fort ou aussi faible que le processus qui l'a engendré.

Habituellement, trois phases générales peuvent être identifiées :

- l'organisation du partenariat ;
- la négociation de l'accord de cogestion et des organes de gouvernance partagée ;
- la mise en place et le suivi de cet accord et ces organes (apprentissage par l'action) ;

Ces phases sont illustrées<sup>42</sup> dans le schéma 4.2 et seront plus tard décrites dans les Chapitres 5 et 6 de la Partie II et dans le Chapitre 9 de la partie III de cet ouvrage.

Encadré 4.8 **Les « organisateurs » de la gouvernance partagée**  
(adapté de Ramirez, 1998)

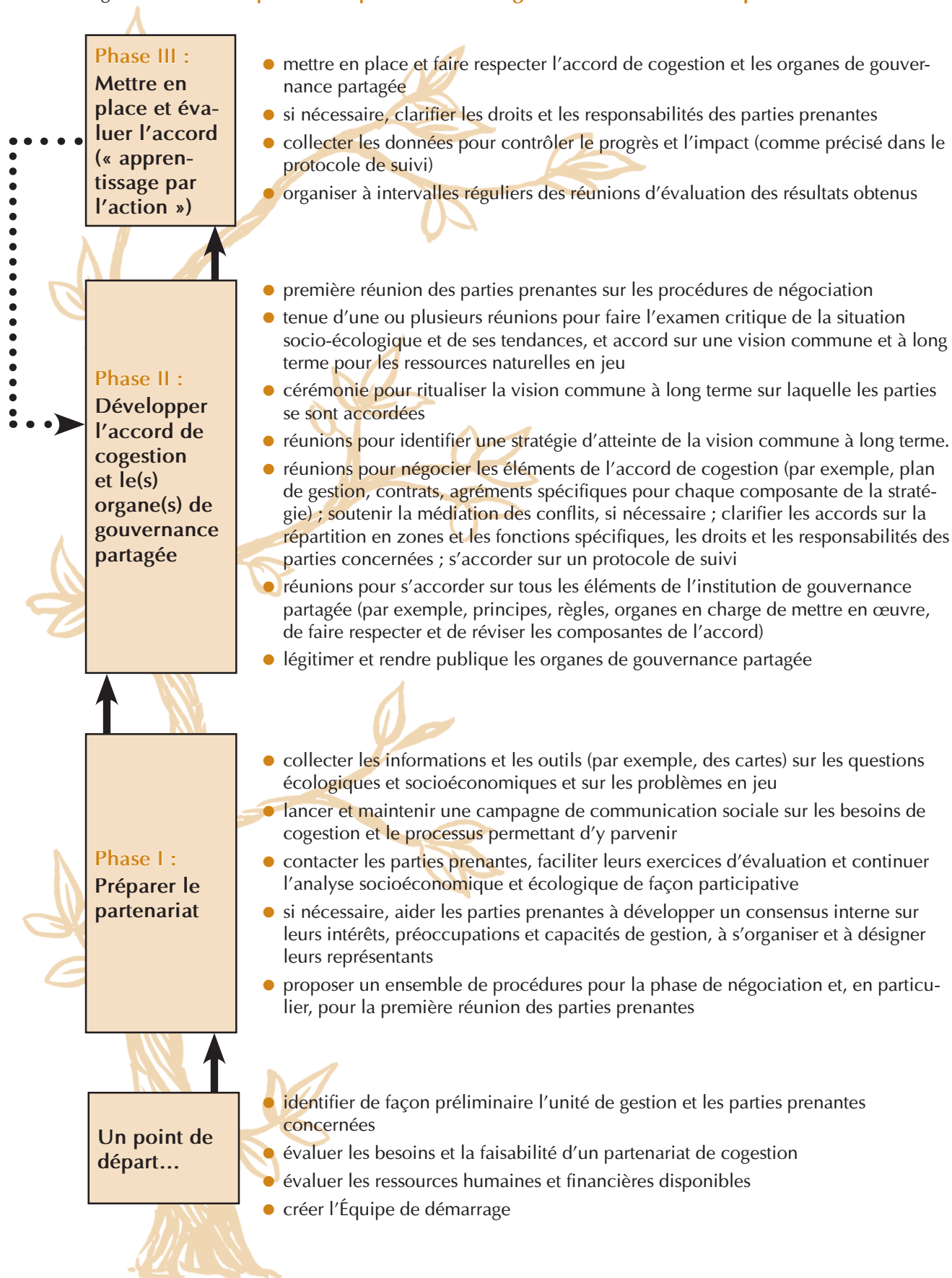
Tout groupe ou organisation cherchant à rassembler des parties prenantes en vue d'un processus de cogestion devrait d'abord analyser son propre rôle, ses objectifs et ses relations avec les parties qu'il ou elle souhaite convier. Les questions à poser sont : sommes-nous en position de convoquer une réunion ? Quelles sont les contraintes de notre organisation ? Avons-nous la légitimité, le pouvoir et la motivation requis pour réunir les parties ? Dans les mots de Gray (1989), « Ceux qui invitent les autres à se réunir peuvent être ou ne pas être acteurs par rapport aux questions en jeu. Le rôle de ceux qui donnent le coup d'envoi au processus est d'identifier et de rassembler autour de la table tous les acteurs légitimes. Par conséquent les responsables doivent posséder le pouvoir de convoquer, c'est à dire, la capacité d'amener les parties prenantes à participer. Ce pouvoir peut dériver du fait d'être responsable d'un organisme formel, de posséder des relations de longue durée et une excellente réputation auprès des parties prenantes, ou d'être considéré comme un expert impartial des questions en jeu. Les tâches des organisateurs sont distinctes de celles d'une tierce partie intervenant en tant que médiateur, même si une personne peut parfois assumer ces deux rôles. »

Les décisions prises par l'organisateur sont biaisées par sa compréhension de la nature du problème, des limites de ces problèmes et des critères permettant de sélectionner les acteurs concernés apparaissant comme légitimes. Il s'agit là de décisions toujours approximatives, qui deviennent plus précises au travers d'un processus d'ajustements itératif. Une autre question à poser est : dans quelle mesure ceux qui invitent les autres à se réunir sont eux-mêmes capables de changer pendant le processus ?

*Il n'y a pas de « processus parfait » permettant de développer un « partenariat parfait de gestion », mais la qualité du processus est extrêmement importante, le partenariat lui-même étant généralement aussi fort ou aussi faible que le processus qui l'a engendré.*

42 Adapté et modifié d'après Borrini-Feyerabend, 1996.

Figure 4.2 Les phases du processus de cogestion— vue schématique







#### 4.4 Le cas particulier des peuples autochtones : la cogestion peut-elle les aider à affirmer leurs droits sur les terres et les ressources naturelles ?

Les peuples autochtones constituent des groupes humains auto-identifiés, caractérisés par des systèmes sociopolitiques, des langues, des cultures, des valeurs et des croyances particulières, une relation privilégiée avec les terres et les ressources naturelles de leurs territoires et, fréquemment, par l'existence d'une continuité historique avec les sociétés précoloniales.

L'imposition par l'extérieur de valeurs, de technologies et de systèmes de vie a été l'une des principales caractéristiques de la colonisation, de l'impérialisme et des relations inégales entretenues avec les peuples autochtones et les communautés traditionnelles. Les nouvelles idées et les nouveaux concepts, tels que l'utilisation «durable» des ressources naturelles, la cogestion et la gouvernance partagée peuvent être aisément perçus comme une nouvelle version de cette ingérence. Aussi sincères que soient les intentions des promoteurs de la cogestion, le contrôle des peuples autochtones sur leurs territoires et leurs ressources, de fait, a été et continue d'être systématiquement méprisé, les objectifs de conservation n'étant pas étrangers à cela (en particulier, avec l'incorporation de territoires dans des aires protégées). Ainsi, si certains membres des peuples autochtones ou des communautés traditionnelles souhaitent prendre part à des partenariats de gestion avec

d'autres parties prenantes, d'autres membres restent réticents à toute forme d'influence extérieure sur leurs modes de vie et leur environnement, et cela est bien compréhensible ! Ils préfèrent s'en tenir à leurs droits sur leurs terres et à leurs systèmes de gestions ancestraux, sans entrer en relation ni se compromettre avec d'autres systèmes (voir Encadré 4.9). Il peut probablement s'agir d'une décision destinée à la survie de leur culture, plus particulièrement là où des systèmes traditionnels de connaissance sont d'ores et déjà



fragilisés du fait de fortes influences extérieures. Il faut par ailleurs reconnaître que la résistance locale aux décisions et aux formes de «développement» déterminées par l'extérieur ont aussi, souvent, été bénéfiques à la conservation.

Encadré 4.9 **Résistance Maya à Totonicapán : la patiente résonance d'un écho dans l'altiplano volcanique du Guatemala**  
(d'après Gramajo, 1997)

Les invasions des terres ancestrales du K'iché, dans la région de la Sierra Madre volcanique du Totonicapán, avaient pour enjeu la domination territoriale, que ce soit durant la période préhispanique ou coloniale. Des invasions plus récentes sont survenues sous la forme de « révolution verte » c'est à dire des réformes agricoles et des projets de développement rural qui, pendant les trois dernières décennies, ont manipulé l'accès aux ressources naturelles et leur usage. Malheureusement, plutôt que d'atténuer la pauvreté, la plupart des interventions ont bénéficié aux riches et ont créé une dépendance vis-à-vis des technologies modernes, inabordable pour la plupart des paysans. La coupe non-sélective du bois, des technologies agricoles inappropriées, des graines « améliorées » et une gestion inadéquate des ressources en eau ont engendré la pollution, une diminution de la flore endogène et de la biodiversité agricole, d'importants impacts socioéconomiques et des problèmes de santé pour les résidents locaux d'origine Maya (95% de la population locale). Les projets qui ont tenté d'identifier les besoins, les aspirations et les potentiels locaux ont terminé le plus souvent par refléter les opinions des organisateurs extérieurs plutôt que ceux des personnes locales. La « participation locale » n'était généralement recherchée qu'après que le projet ait été conçu et établi.

La culture Maya maintient en vie son savoir ancestral sur les ressources et ses structures sociales grâce à une tradition orale riche en vocabulaire topographique et une vision du monde centrée sur la valeur de la nature, des cérémonies spécifiques, la solidarité sociale et la consultation des anciens de la communauté. Une tendance récente et bienvenue a consisté en la réévaluation des pratiques autochtones de gestion des ressources dans les forêts possédées en propriété commune. Il y a aussi eu de fortes démonstrations de résistance, à défaut d'être toujours réussies, face à l'exploitation non durable et à la dégradation des ressources naturelles par des étrangers (bûcherons, entrepreneurs et compagnies de transport parvenues à obtenir des concessions). Dans une des régions atteintes par ces exploitants, les personnes locales, associées au comité de reforestation et à la municipalité, sont parvenues à un accord interdisant aux agences gouvernementales et non-gouvernementales de développer des projets dans leurs forêts communautaires. Un ancien a déclaré : « Le gouvernement voulait nous imposer un projet de création d'un marché pour notre bois. Si nous l'avions accepté, nous n'aurions plus rien aujourd'hui. Nous ne pensons pas de la même façon que le gouvernement, nous pensons que les montagnes peuvent nous donner tout ce dont nous avons besoin, mais avec modération. Nous prenons seulement ce dont nous avons besoin, et aucun membre de notre communauté ne fait « d'affaires » avec notre bois. » Une autre communauté a imposé de très sérieuses sanctions à un garde forestier qui a abusé de son autorité pour en tirer des bénéfices personnels, détruisant le plus vieux et le plus gros arbre de la forêt, qui était sacré pour les gens. Dans un autre cas, un maire fut emprisonné pour avoir autorisé des concessions pour la coupe de bois sans l'approbation de la communauté. Depuis lors, aucun maire n'a osé autoriser des concessions pour la coupe de bois.

Comme cela n'a que récemment été pleinement compris et décrit, diversité biologique et diversité culturelle sont fortement liées et on constate aujourd'hui leur alarmante disparition à l'échelle mondiale.<sup>43</sup> En préservant l'intégrité culturelle, on maintient aussi un type spécifique d'interaction avec l'environnement et les ressources naturelles. Les intérêts des peuples autochtones et des protecteurs de la nature peuvent ainsi largement coïncider et les partenariats de gestion peuvent jouer un rôle vital pour promouvoir, d'une part la survie de la diversité culturelle, et d'autre part la sauvegarde des environnements biologiques.

A la lumière de ce qui précède, les peuples autochtones sont-ils des « parties prenantes » au même titre que les autres, tels qu'une firme privée ou une agence gouvernementale ? Nombre sont ceux qui considéreront que cela n'est pas le cas. Les peuples autochtones détiennent des droits ancestraux sur les milieux, les environnements dans lesquels ils ont vécu et travaillé durant des décennies, si ce n'est des

43 Posey, 1996 ; Maffi, Oviedo et Larsen, 2000.

millénaires.<sup>44</sup> Ils ne possèdent généralement pas la force économique ni le soutien légal dont jouissent les entrepreneurs modernes et les gens riches. Et, de façon importante, nombre d'entre eux ont des styles de vie ayant peu d'impact sur la terre (ce qui est la raison-même pour laquelle, dans leur milieu, il y a encore beaucoup de choses dignes d'être conservées et gérées durablement) et sont détenteurs d'un savoir et de compétences locales uniques et précieux. En d'autres termes, il s'agit de parties prenantes comparativement plus faibles, mais plus bienveillantes et plus utiles.

La Convention sur la diversité biologique souligne que « des considérations spéciales [devraient être] données aux communautés locales et autochtones qui mènent des modes de vie traditionnels liés à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique. »<sup>45</sup> De telles considérations devraient impliquer non seulement le respect de l'identité culturelle des peuples autochtones et des communautés traditionnelles, mais aussi assurer des mécanismes qui garantiraient des processus de consultation et de communication justes, la continuité et/ ou la revitalisation des modes de vie traditionnels (selon ce que les sociétés traditionnelles jugent approprié) ainsi que l'éducation et l'enrichissement actifs des partenaires non-autochtones concernant les valeurs, les connaissances et les pratiques traditionnelles.

En termes pratiques, l'Equipe de démarrage devrait s'assurer que les droits, les besoins et les capacités des peuples autochtones et des communautés traditionnelles soient dûment respectés et reconnus. Elle devrait aussi s'efforcer d'éviter leur « acculturation », qui peut être, pour eux, l'un des plus insidieux dangers de la cogestion. De nombreux aspects du régime de cogestion proviennent d'une logique et d'un système de valeurs dominants qui, dans le souci de satisfaire de nombreux intérêts, peuvent obscurcir ou déraciner les principes fondamentaux d'une société traditionnelle. Par exemple, des pratiques telles que l'assignation d'une valeur économique à des ressources naturelles ou la promotion de l'égalité des genres dans la gestion des ressources naturelles pourraient être perçues comme appropriées par plusieurs parties prenantes, mais choquantes ou destructrice par certaines sociétés traditionnelles. Ces différentes vues devraient être traitées avec respect. A cette fin, l'Equipe de démarrage doit être bien informée des valeurs, des croyances, des styles de vie et des systèmes de gestion des partenaires autochtones et traditionnels, et conscients des bénéfices d'une cohésion culturelle locale. Une Equipe de démarrage annonce l'opportunité de revoir et d'améliorer les pratiques de gestion des ressources, mais elle n'a pas la tâche ni le droit de promouvoir activement la restructuration sociale et le changement culturel. Elle peut assister différents groupes au sein d'une société à développer leurs propres perspectives sur les questions en jeu, mais les décisions ultimes à propos de la façon de parvenir à un consensus interne et être représenté à la table de négociation reviennent aux groupes-mêmes.

Durant les dernières décennies, de nombreux peuples autochtones se sont accordés sur différentes formes de cadre de gouvernance partagée pour des aires protégées.<sup>46</sup> En Australie, des accords de cogestion relativement forts à l'égard des aires protégées ont été développés avec le passage d'une loi qui reconnaisse les droits des peuples aborigènes sur la terre et les ressources naturelles. En 1981, le Parc national de Gurig est devenu le premier Parc national australien sous gouvernance partagée et, depuis lors, d'autres accords de cogestion ont été développés pour d'autres parcs dans de nombreux territoires, selon plusieurs modèles (voir Tableau 4.3). La gouvernance partagée représente un compromis entre les droits et les intérêts des propriétaires traditionnels d'une part, et ceux des agences gouvernementales de conservation et, plus largement, de la communauté australienne. Dans certains accords développés à la suite du modèle Gurig, le compromis implique

*... l'Equipe de démarrage devrait s'assurer que les droits, les besoins et les capacités des peuples autochtones et des communautés traditionnelles sont dûment respectés et reconnus. Il devrait aussi s'efforcer d'éviter leur « acculturation »...*

*...les décisions ultimes à propos de la façon de parvenir à un consensus interne et être représenté à la table de négociation reviennent aux groupes-mêmes.*

44 Price-Cohen, 1998.

45 Convention sur la diversité biologique, article 8j.

46 Smyth, 2001.

le transfert du droit de propriété des terres au peuple aborigène en échange de la continuité, dans un avenir prévisible, du statut de parc national et de la responsabilité partagée de l'administration du parc. La restitution du droit de propriété aux peuples aborigènes est ainsi conditionnelle à leur assistance (au travers de baux et d'autres mécanismes légaux) dans la continuation du parc national. La terre sous statut d'aire protégée redevient la propriété des peuples autochtones et, simultanément, est louée à une agence gouvernementale de conservation, sous l'autorité d'un organe de gouvernance partagée et avec l'accord préalable d'un processus d'arbitrage défini en cas de conflit.

**Tableau 4.3 Quatre « modèles » de gouvernance partagée en Australie**  
(d'après Smyth, 2001)

| Modèle Gurig  | Modèle Uluru  | Modèle Queensland   | Modèle Witjira  |
|---|---|---|---|
| Propriété aborigène   | Propriété aborigène   | Propriété aborigène   | Le gouvernement reste propriétaire des terres               |
| Représentation égale des propriétaires traditionnels et des représentants du gouvernement au conseil d'administration   | Majorité aborigène au conseil d'administration  | Aucune garantie d'une majorité aborigène au conseil d'administration                            | Majorité aborigène au conseil d'administration              |
| Pas de contrat de cession-bail avec une agence gouvernementale  | Contrat de cession-bail avec une agence gouvernementale sur une longue période                    | Sous contrat de cession-bail avec une agence gouvernementale, à perpétuité                      | Bail du parc national donné aux propriétaires traditionnels |
| Versement financier annuel aux propriétaires traditionnels (pour l'utilisation du territoire en tant que Parc national) | Versement financier annuel aux propriétaires traditionnels, au conseil ou au bureau communautaire | Pas de versement financier annuel   |   |
| Exemple : Parc national de Gurig  | Exemples : Parc nationaux d'Uluru-Kata Tjuta, Kakadu, Nitmiluk, Booderee et Mutawintji            | Aucun exemple n'existe, car le modèle est en étude, et il n'a jamais encore été mis en place... | Exemple : Parc national de Witjira                          |

Une autre forme d'aire protégée, plus récente, établie volontairement sur un territoire aborigène existant— le modèle de l'Aire protégée autochtone— présente un défi à tous les modèles de cogestion, étant plus avancée en termes d'autodétermination des propriétaires aborigènes et de pratiques d'autogestion (voir Encadré 4.10).

**Encadré 4.10 Le nouveau modèle d'Aire protégée autochtone (Australie)**  
(d'après Smyth, 2001)

Depuis 1998, les Aires protégées autochtones (*Indigenous Protected Areas, APA*) sont officiellement reconnues et soutenues en Australie à l'intérieur du système national des aires protégées.<sup>47</sup> On réalisa que certains propriétaires terriens aborigènes étaient disposés à « protéger » leur terre et une partie du Système national australien des réserves en échange de fonds gouvernementaux et, si nécessaire, d'autres formes d'assistance à la gestion. La première APA fut formellement proclamée en Août 1998 sur une propriété aborigène du nom de Nantawarrina, dans le Nord des « *Flinders Ranges* » de

47 <http://www.environment.gov.au/indigenous/ipa/index.html>



l'Australie méridionale. Plusieurs autres APA furent déclarées dans d'autres états dans le cours de l'année 1999.

Les APA peuvent être établies sur la base d'accords formels de conservation, sous législation de l'état ou du territoire, ou sous la Loi autochtone. Les peuples aborigènes propriétaires de terres disposent ici d'une grande variété de mécanismes légaux pour contrôler les activités sur leur terre, y compris les statuts du gouvernement local et les lois sur la protection de la vie privée. En Australie, la déclaration des APA a été la première opportunité grâce à laquelle des propriétaires terriens aborigènes ont accepté volontairement un statut de zone protégée pour leur terre. Parce que le processus est volontaire, et entièrement organisé et soutenu par eux, les propriétaires aborigènes ont choisi le niveau de l'implication gouvernementale, le niveau d'accès des visiteurs (s'il y en a) et l'étendue du développement répondant à leurs besoins. En échange de l'assistance du gouvernement, on demande aux propriétaires aborigènes d'APA d'établir un plan de gestion et de s'engager à gérer leur terre (et/ ou les eaux et les ressources) dans l'objectif de conserver ses valeurs de biodiversité.

Les APA sont attractives pour certains propriétaires aborigènes parce qu'elles leur apportent des ressources de gestion sans la perte d'autonomie associée avec certains régimes de gouvernance partagée (voir Encadré 4.3). Les APA procurent aussi une reconnaissance publique de la valeur culturelle et naturelle des terres aborigènes, et de la capacité des peuples aborigènes de protéger et d'enrichir ces valeurs. Les APA sont attractives pour les agences gouvernementales de conservation parce qu'elles s'ajoutent de façon effective aux zones de conservation de l'état sans le besoin de se porter acquéreuses de la terre, et sans le coût relatif à la mise en place des infrastructures, des équipes, des logements, etc., d'un parc national conventionnel. Dans l'ensemble, les APA peuvent être vues comme des exemples particulièrement forts d'Aires du patrimoine autochtone et communautaire (l'exemple est fort car le pouvoir *de facto* de prise de décision est entièrement entre les mains des peuples aborigènes, et le gouvernement a bien compris et légalisé ce fait).<sup>48</sup>

Dans d'autres régions du monde, telles que l'Amérique Latine et les Caraïbes, l'expérimentation avec la gouvernance partagée des aires protégées entre la société civile et l'état a aussi gagné, de façon significative, force et reconnaissance. Un bilan récent a identifié 79 expériences distinctes en Amérique Centrale<sup>49</sup> avec une importante diversité de types de gouvernance profitant de la situation relativement flexible et ouverte des législations et des politiques concernées, bien que les difficultés et les échecs potentiels auxquels ces expériences peuvent faire face ne devraient pas être sous-estimés.<sup>50</sup> Des expériences dans la région andine nous offrent aussi un certain nombre d'exemples édifiants, notamment le cas d'aires volontairement soumises à des régimes de conservation par des peuples autochtones et des communautés locales avec l'intention explicite d'obtenir la reconnaissance légale de leurs droits coutumiers relatifs au foncier, et l'assurance du gouvernement que la terre sera protégée et non pas destinée à différentes formes d'exploitation.<sup>51</sup>



48 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.

49 Solis Riviera *et al.*, 2003.

50 Kaimovitz, Faune et Mendoza, 2003. Voir aussi l'Encadré 3.17, au Chapitre 3.

51 Oviedo, 2003. Voir aussi les Encadrés 4.4 et 4.10 dans ce Chapitre.



Dans un climat d'insécurité pour toutes les questions relatives aux droits fonciers et de manque de confiance dans les institutions et les politiques d'état et, en plus, au terme d'une longue histoire d'abus à l'égard des droits des peuples autochtones et des communautés locales, les gens sont à la recherche de tous les outils possibles pour assurer un accès aux ressources naturelles sur le long terme. Dans les circonstances actuelles et dans un certain nombre de pays d'Amérique Latine, un régime d'aire protégée peut offrir cette sécurité, en attirant par ailleurs des fonds, des soutiens, une visibilité et des revenus tirés du tourisme des régions concernées. Si cela se réalise, les bénéfices des accords de gestion peuvent être substantiels pour tout le monde.

Encadré 4.11 **Le Parc national de Kaa-ya Iya, en Bolivie : assurer la reconnaissance du territoire pour les Guaraní Izoceño**  
(d'après Winer, 2001 et Winer, 2003)

Le Parc national de Kaa-ya Iya (83,4 millions d'hectares) est le plus large de Bolivie, et délimite la zone de forêt tropicale sèche sous la protection légale la plus étendue du monde. Néanmoins, sa caractéristique la plus unique tient dans le fait que le parc ait été constitué en réponse aux demandes de reconnaissance territoriale formulées par les membres de l'ethnie Guaraní Izoceño. Il s'agit du premier parc des Amériques à être déclaré sur la base d'une demande des résidents autochtones, et le seul parc des Amériques dans lequel une organisation autochtone (CABI— *Capitanía del Alto y Bajo Izozog*) possède la responsabilité administrative fondamentale. En fait, le Comité de gestion du Parc comprend du personnel du Ministère du développement et de la planification durable et des représentants du CABI, la Société pour la conservation de la faune (*Wildlife Conservation Society*, WCS, une ONG étrangère), les municipalités locales, un groupe communautaire de *Chiquitanos*, la Communauté Ayoreo de Santa Teresita et le groupe des femmes des communautés autochtones d'Izozog. Les représentants des résidents autochtones sont en nombre majoritaire dans le Comité, ce qui influe sur la définition des politiques de gestion du Parc.

Selon la loi bolivienne, les *Capitanías* sont des municipalités autochtones possédant et administrant le territoire placé sous leur juridiction. En 1993, la nouvelle Loi de réforme agraire reconnut pour la première fois la Bolivie comme un pays multiethnique et multiculturel. Cette loi introduisit les droits de propriété communautaire et légalisa les territoires autochtones originels (*Territorio Comunitario de Origen*, TCO). Ce n'est qu'à partir du moment où ces dispositions relatives à l'enregistrement légal des terres furent instaurées dans l'aire de Kaa-ya Iya que le CABI et les communautés autochtones purent commencer à s'impliquer pleinement dans la gestion du Parc et que de nombreux problèmes de conservation commencèrent à être efficacement traités. Le CABI est la structure d'autorité légale de longue durée des Guaraní de l'Izozog. Il a contribué de façon significative à la mobilisation sociale qui a amené les réformes nationales de décentralisation. Pour les communautés autochtones représentées dans le CABI, la reconnaissance légale de leurs TCO constituait la première condition de tout engagement de conservation significatif pour leurs terres.

Avoir établi le parc ne permit que partiellement d'atteindre l'objectif historique de revendication des terres portée par le CABI. Actuellement, 1,9 millions d'hectares bordant le parc et enjambant le fleuve sont enregistrés en leur faveur, le reste ayant été officiellement déclaré comme territoire du parc. Le CABI aurait préféré que l'ensemble des 5,3 millions d'hectares (les 1,9 millions d'hectares de l'accord concernant les terres et les 3,4 millions d'hectares du Parc) fussent enregistrés en leur faveur. D'un autre côté, la création du parc fut le fruit d'un compromis réaliste de l'ensemble des parties. Il a permis de suspendre la rapide expansion du secteur agro-industriel, se développant de façon inexorable depuis Santa Cruz de la Sierra (seconde ville de Bolivie par la taille), et d'assurer que les territoires traditionnels ne soient pas déboisés pour constituer des fermages. Le CABI a par ailleurs été à même de capitaliser sur sa cohésion interne pour faire pression sur l'industrie des hydrocarbures afin d'obtenir des compensations financières conséquentes pour l'impact de la portion des 3146 kilomètres de

gazoduc de 32 pouces de diamètre qui traverse leur territoire autochtone et le parc. De telles compensations financières, d'un montant total de 3,7 millions de dollars, ainsi que les activités induites par l'industrie des hydrocarbures, ont permis au CABI d'investir des fonds significatifs dans le fonctionnement du parc. Cela a renforcé leur statut de réels partenaires de cogestion. D'autre part, les « fonds hydrocarbures » ont été déterminants pour aider les organisations autochtones elles-mêmes, pour promouvoir le développement rural et pour accélérer le processus d'enregistrement des terres autochtones. Sans ces fonds, la gouvernance partagée aurait quand même fait son chemin en Bolivie, mais elle ne se serait pas développée si rapidement, ou elle n'aurait pas engendré autant d'enthousiasme de la part des agences gouvernementales impliquées.





## Chapitre 5. ORGANISER LE PARTENARIAT

### 5.1 Collecter l'information et les outils pertinents, promouvoir la communication sociale

La phase d'organisation du partenariat est le moment fort de l'Equipe de démarrage, qui prépare et facilite le travail des parties prenantes concernées. Il s'agit d'une phase déterminante pour le processus entier. D'un côté, les initiateurs et l'Equipe de démarrage se sont généralement désignés eux-mêmes et, par conséquent, n'ont qu'une légitimité limitée pour prendre des décisions. D'un autre côté, ils ont besoin de traiter un nombre substantiel de questions, même si ce n'est que de façon préliminaire. Leur définition de l'espace et du style des discussions, le langage qu'ils utilisent (par exemple, ce qu'ils communiquent en tant que « problèmes », « opportunités », « ressources », etc.) et, par-dessus tout, leur identification préliminaire des territoires et des ressources en jeu et des parties prenantes censées participer à la négociation sont les pierres angulaires du processus de cogestion. Pour être sûr, le processus sera itératif— au fur et à mesure que les parties prenantes s'engagent, elles perfectionnent et affinent la définition, la compréhension, la prise de décision et la mise en œuvre des actions— mais un bon départ a une influence positive sur tous les résultats futurs.

Les membres de l'Equipe de démarrage sont généralement bien conscients des questions, des problèmes et des opportunités qui concernent les différentes parties prenantes associées au territoire, à l'aire ou à l'ensemble des ressources en jeu. Ils auront passé en revue ces thèmes pendant l'analyse des besoins et de la faisabilité du processus de cogestion... si non même avant cette analyse. Pourtant, ils devraient s'abstenir de discuter de questions techniques ou des meilleures façons de résoudre les problèmes ou de réagir face aux différentes opportunités, puisque cela n'est pas leur rôle. Dans la phase d'organisation du processus de CG, l'Equipe de démarrage prépare le terrain et les moyens pour que les parties prenantes concernées puissent se charger de ces questions elles-mêmes.

### Collecter les informations et les outils

L'Equipe de démarrage commencera par collecter et lister des données et des informations sur « l'unité de gestion » en jeu. Ceci inclut des données et des rapports historiques (des données sur les tendances et des témoignages d'événements exceptionnels sont particulièrement utiles), des études écologiques et anthropologiques, des cartes (notamment des cartes anciennes), des copies de titres de propriété ou d'usufruit, etc. Au nombre de ces documents, une *analyse écologique* du territoire et des ressources naturelles serait particulièrement utile, pour mieux connaître leur valeur écologique, les menaces subies, l'impact des activités actuelles et les tendances en termes de diversité biologique et de performance des fonctions écologiques. Même lorsqu'une telle analyse est disponible, on peut tirer avantage de revisiter celle-ci de façon participative, avec les apports des personnes locales, aussi bien que d'experts.<sup>1</sup> D'autres études utiles peuvent porter sur des ressources spécifiques, telle que l'eau, les minerais ou la faune migratoire, sur l'économie locale et son potentiel à la lumière des politiques nationales (tendances en volume et en prix des produits des ressources clés, tant naturelles qu'agricoles, ceci incluant le bois et les ressources cynégétiques ; tendances des activités productives, telles que le tourisme ; etc.) ou sur la dynamique des populations, avec des informations portant sur la fertilité, la mortalité, la morbidité et la migration humaine dans le territoire considéré. L'ensemble de ces analyses devrait être considéré comme du matériel d'arrière-plan, sur lequel fonder des discussions substantielles, et non comme des « données définitives », puisque ce matériel doit être validé par tous les partenaires de la gestion à la lumière d'autres informations et d'une vision partagée du futur désiré.

Outre le fait de collecter différents documents et différentes informations, l'Equipe de démarrage peut vouloir préparer un rapport sommaire sur les problématiques en jeu, destiné à être remis aux parties prenantes concernées au départ du processus de négociation. Le rapport pourrait dresser le bilan sur le contexte de GRN particulier selon différentes perspectives (historique, sociale, légale, politique, institutionnelle) mais l'Equipe de démarrage devrait s'abstenir d'énoncer les positions des différentes parties. Si des controverses existent, le rapport pourrait éventuellement en faire mention, et simplement dire sur quoi elles portent. Préparer un tel rapport préliminaire n'est pas toujours approprié. Il devrait être évité lorsqu'il apparaît probable que les parties prenantes ne l'apprécient pas ou qu'elles puissent en être intimidées.

En plus de l'éventuel rapport, des cartes et d'autres données ou documents pertinents devraient être mis à la disposition de toutes les parties prenantes, et particulièrement des communautés locales qui, dans le cas contraire, pourraient être privées d'informations importantes. L'Equipe de démarrage peut souhaiter constituer une petite bibliothèque de référence à disposition de tous les participants aux négociations.

*Le processus de cogestion sera itératif— au fur et à mesure que les parties prenantes s'engagent, elles perfectionnent et affinent la définition, la compréhension, la prise de décision et la mise en œuvre des actions— mais un bon départ a une influence positive sur tous les résultats futurs.*

*... les parties prenantes s'organisent elles-mêmes pour préparer les cartes, les documents et les rapports et pour décrire les traits caractéristiques, les usages et les « droits » relatifs aux terres et aux ressources naturelles tels qu'elles les perçoivent, les connaissent et les reconnaissent.*

<sup>1</sup> Des personnes habitant la zone et utilisant des ressources depuis un certain temps peuvent être d'une grande aide dans l'analyse écologique. Une intéressante présentation de la façon d'identifier les priorités de conservation de la biodiversité dans un contexte sociopolitique est décrite par Vane-Wright, 1996.





L'accès à ces informations constituera peut être une nouveauté pour certaines parties prenantes, et l'Equipe doit être consciente que l'usage effectif de l'information requiert une expérience antérieure et un temps d'adaptation, mais qu'il est capable, même seul, d'accroître le pouvoir et la confiance en soi des parties prenantes concernées.<sup>2</sup> Plus responsabilisante encore est en fait la *production* de l'information. En particulier, la cartographie des territoires ancestraux constitue un instrument clé, actuellement utilisé par les communautés locales pour re-justifier leurs droits sur les terres et les ressources<sup>3</sup> et pour donner une illustration de systèmes existants de gestion des

ressources naturelles (voir Encadré 5.1). L'Equipe de démarrage commence généralement par collecter l'information existante en l'utilisant pour promouvoir la communication sociale, mais elle peut aussi encourager la production de nouvelles informations que les parties prenantes constitueront elles-mêmes en fonction de leurs propres savoirs et de leurs propres expériences (voir section 5.2). En effet, l'un des moments les plus forts de la phase préparatoire est lorsque les parties prenantes s'organisent elles-mêmes pour préparer les cartes, les documents et les rapports, et pour décrire les traits caractéristiques, les usages et les « droits » relatifs aux terres et aux ressources naturelles *comme elles les perçoivent, les connaissent et les reconnaissent*.

#### Encadré 5.1 **Cartographie participative dans l'Amazonie brésilienne** (d'après Viana et Freire, 2001)

En nombre croissant, les expériences de planification incluent la cartographie participative du territoire et des ressources communautaires assistée par des ONG. L'Institut de certification et de gestion des forêts et de l'agriculture (IMAFLORA), une organisation non-gouvernementale basée à Piracicana (Brésil), a facilité un grand nombre d'initiatives de ce type.

La Forêt nationale de Tapajós est située dans l'Amazonie Centrale, près de Santarém, le long du fleuve Tapajós. 18 communautés riveraines, dont certaines descendent du mouvement des *cabanos*, au siècle dernier, vivent à l'intérieur de la Forêt nationale et possèdent une longue histoire conflictuelle avec l'IBAMA, l'agence fédérale en charge de gérer la forêt. Depuis 1995, ces communautés ont été impliquées dans un processus de planification incluant la cartographie participative des terres et des ressources. Les cartes ont été validées à l'occasion d'une assemblée publique à laquelle ont participé l'ensemble des communautés, l'IBAMA et des observateurs de différentes institutions. Les cartes ont montré que les droits communautaires ancestraux se rapportent à une zone plus étendue que celle précédemment revendiquée par les communautés elles-mêmes. Malheureusement, leurs revendications détaillées *n'ont pas* été validées par l'IBAMA, qui a produit ses propres cartes sans participation locale. Néanmoins, le processus de cartographie mené par les communautés a été très utile, puisqu'il a aidé à la constitution d'un plan de zonage (le Plan de gestion de la Forêt nationale de Tapajós), « responsabilisant » ainsi les leaders locaux et les membres des communautés, et mettant en place le cadre préalable

2 L'information est rarement— si elle l'est seulement jamais— neutre, et confère un pouvoir à qui la détient. Par exemple, la législation peut être appliquée de façon sélective par quelques personnes qui en connaissent les détails. Les cours du marché dans les villes, ignorés par les producteurs, peut être bien plus élevés qu'ils ne le sont, pour un même produit, à la campagne. L'environnement aujourd'hui désigné sous le nom de « primaire » ou « vierge » (en anglais : « pristine ») peut avoir été habité depuis des siècles, un fait que les protecteurs de la nature peuvent préférer ne pas exposer, etc.

3 Voir, par exemple, Colchester et Erni, 1999, et les exemples réunis plus loin dans la section 5.2 de ce Chapitre.



à la création d'un Conseil d'administration pluraliste (*Grupo Gestor*) pour la Forêt nationale.

La municipalité de Boa Vista do Ramos, située au bord du fleuve Amazone, près de Manaus, comprend 43 communautés. Entre 1998 et 1999, ces communautés ont été impliquées dans des exercices participatifs de planification de l'usage de la terre, incluant la sélection d'« agents de défense environnementaux » locaux, et leur formation aux techniques de la cartographie et aux concepts du développement durable. La Municipalité de Boa Vista do Ramos se montra très intéressée par le processus de cartographie participative comme outil de planification inter-agence et comme moyen de créer des règles foncières et de promouvoir un développement économique fondé sur l'utilisation durable des ressources naturelles. Le produit de la cartographie participative a été mis à disposition de toutes les agences du gouvernement municipal et incorporé dans un système d'information géographique. Des atlas ont été ensuite réalisés et utilisés par les écoles locales, dans un programme foncier municipal et pour planifier des initiatives communautaires.

La leçon essentielle à tirer de ces différents cas est que la cartographie participative constitue une méthode efficace pour promouvoir la régularisation de la tenure des terres, pour valoriser le savoir local et pour renforcer l'identité culturelle. Il a été important de demander à des groupes différents (formels comme informels, divisés par sexe, âge, religion et origine) de faire une carte du paysage et de noter sur cette carte l'utilisation des ressources naturelles tels qu'ils les voient, d'utiliser ensuite la carte comme support de discussion d'un grand nombre de questions (par exemple, la santé, les transports, l'éducation) et de prêter un soin tout particulier au processus de « restitution de l'information » à tout le monde, au travers d'outils spéciaux (*cartilhas*) préparés pour chaque groupe de parties prenantes.

Comme pour l'information écologique et biophysique, la collecte et l'analyse d'informations sociales débutent avec le travail de l'Equipe de démarrage mais requièrent d'être affinées au cours de la discussion des « droits » reconnus et des revendications non reconnues par les parties prenantes elles mêmes. Il s'agit d'une tâche sensible qui doit être menée de façon participative et itérative. Comme mentionné au Chapitre 2, l'évaluation du « poids » relatif des différents « droits » amène les partenaires de gestion à être distingués en parties prenantes « primaires » ou « secondaires » (et même en parties prenantes moins importantes encore) qui peuvent, en conséquence, obtenir plus ou moins de reconnaissance sociale, assumer différentes tâches de gestion et recevoir différents bénéfices. Le rassemblement et la validation des informations nécessaires pour évaluer les « droits » appropriés (par exemple : « À quand remonte l'occupation et l'utilisation des ressources par une communauté dans la zone ? » ; « Un permis d'exploitation donné est-il toujours valide ? » ; « Qui paie les coûts d'opportunité des activités de conservation ? ») ont des implications politiques majeures. Au nom de l'équité, les personnes et les groupes avec une capacité limitée de représentation et de défense devraient être aidées à s'organiser et à collecter les informations nécessaires au soutien de leurs revendications.

Plusieurs initiatives de cogestion ont mené des recherches substantielles sur l'arrière-plan écologique et social avant la phase de négociation. Par exemple, dans l'Aire du Lagon et du Marais de Muthurajawela, au Sri Lanka, des évaluations détaillées de l'impact environnemental des activités proposées, des études de la flore et de la faune ainsi que des évaluations socio-économiques des communautés locales furent menées. Tout cela, en y ajoutant des études d'autres facteurs semblables, se fit dans le cadre d'un exercice participatif ayant pour but de développer un plan de gestion pour la zone.<sup>4</sup> Dans le cas du Parc national du Mont Elgon, en Ouganda, des études détaillées sur l'utilisation des ressources naturelles et son impact sur l'écosystème ont précédé la négociation d'accords de cogestion entre les Parc nationaux d'Ouganda et les paroisses locales.<sup>5</sup>

4 Avanti Jayatilake, communication personnelle, 1997 ; voir aussi Decosse et Jayawickrama, 1996.

5 Scott, 1998. Ceci est aussi vrai pour d'autres parcs naturels expérimentant des processus de cogestion en Ouganda, en particulier pour le Parc national impénétrable de Bwindi, pionnier du genre.

La base d'information du processus de négociation de la CG peut être renforcée par une meilleure reconnaissance et une plus grande confiance dans le savoir des communautés, en s'écartant de la dépendance exclusive de l'information formelle et « scientifique » procurée par des professionnels extérieurs à la communauté ou même étrangers. Il est important cependant que la reconnaissance du savoir local ne soit pas que rhétorique. Certains programmes à grande échelle mis en place par le gouvernement et impliquant d'impressionnants budgets se chiffrant en millions de dollars— par exemple, le Programme d'écodéveloppement en Inde ou le Projet « Parcs et population » [*Parks and People*] au Népal— affirment que le savoir local des communautés de base doit être respecté et utilisé, mais la façon dont ils traduisent cette reconnaissance dans la pratique n'est pas du tout claire. La meilleure utilisation du savoir local s'observe généralement dans le cas d'initiatives de gestion des ressources naturelles initiées par une communauté ou une ONG. Les exemples incluent les territoires des Kuna du Panama, le mouvement Chipko dans l'Himalaya indien, et les comités de protection de la forêt au Rajasthan— étant tous construits autour du savoir et des pratiques traditionnelles relatives aux forêts et à la biodiversité. Il est par ailleurs important que le savoir de la communauté soit confronté à d'autres formes de connaissances. Par exemple, le savoir local relatif aux espèces menacées semble diverger fortement de celui collecté par l'Autorité du Parc marin de la grande barrière de corail en Australie. On a rapporté que des résidents aborigènes croyaient que les lamantins étaient des marsupiaux marins (« le petit est capable de trouver refuge dans le corps de sa mère »). Ils croyaient aussi, contrairement à ce qu'avaient trouvé les scientifiques, que les lamantins étaient bien plus nombreux.<sup>6</sup>

Encadré 5.2 **Exemples de Registres communautaires de la biodiversité en Inde**  
(d'après Gadgil, 1996 ; Palmer *et al.*, 1991)

En Inde, une stratégie innovante de documentation du savoir communautaire local et de sa mise à profit fut conçue durant la dernière décennie. Certains groupes et réseaux impliqués dans l'environnement, la santé, l'agriculture et les sciences et technologies traditionnelles préparèrent un document simple intitulé « Registre de biodiversité de la communauté locale » [*People/Community Biodiversity Register*] ... une sorte de formulaire à remplir. Avec l'aide des organisations existantes au niveau communautaire, ils testèrent ce document dans plusieurs villages, aidant les villageois à produire une information détaillée sur leur relation avec leur environnement biologique, à la fois sous forme textuelle et visuelle.

Il fut ensuite demandé au Ministère indien de l'environnement et des forêts de collaborer à la diffusion large du guide, notamment *via* une publication dans les langues régionales, et d'attribuer au Registre un statut légal afin qu'il puisse être utilisé dans des conflits sur les droits de propriété intellectuelle. Après la réponse plutôt tiède du Ministère, cependant, certaines ONG traduisirent le guide de leur côté et l'utilisèrent en différentes versions dans plusieurs états de l'Inde. Ils convinrent avec les communautés de ne jamais publier d'informations sur des sujets délicats ou d'informations que les communautés ne souhaiteraient pas elles-mêmes voir publiées.

Dans un effort similaire, de l'autre côté du globe, des étudiants d'établissements secondaires de la côte Talamanca, au Costa Rica, rassemblèrent les connaissances des villageois touchant la forêt et la faune, de même que l'histoire et le savoir des peuples autochtones par rapport à leur environnement. Au cours de ce processus, ils développèrent une meilleure compréhension de leurs propres racines culturelles, et une appréciation des pratiques des autochtones Bribri et Cabecar.

Les approches de cogestion sont particulièrement adaptées pour promouvoir la complémentarité entre les systèmes de connaissance traditionnels et modernes,<sup>7</sup> en particulier durant les événements de communication sociale et la recherche-action participative. Sous cet éclairage, une préoccupation particulière renvoie à la

6 Graeme Kelleher, communication personnelle, 1995.

7 Sur ce sujet, voir aussi le Chapitre 1 de cet ouvrage.

sauvegarde des droits de propriété intellectuelle des communautés locales. À cette fin, des modèles de conduite ont été développés et des directives détaillées destinées aux chercheurs travaillant avec les communautés ont récemment été publiés.<sup>8</sup>

### Promouvoir la communication sociale

Le cœur d'un processus de cogestion est la négociation entre les représentants de différentes parties prenantes sur des décisions concrètes, telles qu'un plan de gestion et une ou plusieurs initiatives complémentaires. Les négociations, cependant, n'ont pas de sens si elles ont lieu dans un « vide d'information », avec seulement quelques personnes concernées et informées des sujets de discussions et des conséquences des décisions. Réciproquement, les parties prenantes qui participent à la négociation ont besoin d'être bien informées, compétentes et à l'écoute sur les problèmes et les préoccupations réciproques— tout ceci pouvant être atteint grâce à des efforts bien conçus de communication sociale.

Mais il y a plus important encore. Une communication sociale réussie n'aide pas seulement à une meilleure compréhension des perspectives des partenaires et à apprendre à partir de différentes bases de savoir. Elle produit aussi de nouvelles perspectives, des innovations issues de la synergie et des découvertes innovantes.<sup>9</sup> Trop souvent, les décisions sont prises « sur la base de considérations limitées, d'un nombre restreint d'options, ou alors elles sont dévoyées par des préjugés— des limites du jugement humain semblables à des illusions d'optique ».<sup>10</sup> Des efforts de communication bien conçus peuvent ne pas éliminer entièrement ces problèmes, mais peuvent les réduire de façon considérable. Selon Wheatley (1992) : « l'innovation naît de cercles continus d'échanges, lorsque l'information n'est pas seulement accumulée ou enregistrée, mais créée. Des connaissances nouvelles sont créées sur la bases de connections humaines qui n'existaient pas auparavant. »

*Les négociations n'ont pas de sens si elles ont lieu dans un « vide d'information », avec seulement quelques personnes concernées et informées des sujets de discussions et des conséquences des décisions.*

#### Encadré 5.3 **Les contacts informels entre parties prenantes sont importants !** (d'après Lavigne Delville, 2000)

Dans les initiatives de développement et de conservation, la stratégie de communication est rarement prise au sérieux autant qu'elle le mériterait. Les agences externes cultivent l'illusion de mécanismes locaux assurant une communication sociale parfaite. C'est en fait une part de la responsabilité des agents extérieurs de s'assurer que l'information ne soit pas confinée aux individus détenant des positions de pouvoir et des privilèges locaux mais puisse toucher aussi les foyers distants. L'habitude de ne tenir que quelques réunions de terrain formelles avec l'élite et les décideurs locaux peut rendre une agence extérieure complètement aveugle à la situation réelle. Il est en fait essentiel de disposer de « temps libre » pour discuter des problèmes de façon informelle, en engageant des relations directes avec un grand nombre d'acteurs locaux et non-locaux.

En nous basant sur le travail de Röling (1994), nous pouvons identifier quelques tâches clés pouvant être menées à bien par la communication sociale dans la gestion des ressources naturelles :

- rendre les choses visibles (c'est à dire, clarifier et susciter la réflexion sur des phénomènes sociaux et naturels) ;
- encourager la compréhension et l'acceptation des politiques ;
- préparer et soutenir le processus de négociation.

Nous utilisons ici le terme de « communication sociale » dans la phase préparatoire du processus de cogestion pour décrire le dialogue et le flux

8 Laird, 2002.

9 Ramírez, 1997.

10 Lee, 1993.

d'information continu entre l'Equipe de démarrage et les parties prenantes, et entre les parties prenantes elles-mêmes. Ceci peut être incité par l'Equipe de démarrage à l'occasion d'un événement spécifique (par exemple, une fête publique, une réunion communautaire, une pièce de théâtre itinérante), mais doit aussi intégrer une composante continue, telle que des réunions régulières ou un bulletin d'information ainsi qu'un lieu ou « point focal » d'information bien identifié (un panneau d'affichage, un numéro de téléphone, une personne désignée) où les questions et les observations peuvent être envoyées ou entendues et où les besoins peuvent être rapportés au cours du temps.

Alors que le processus de planification et de négociation reposera typiquement sur des réunions ou d'autres événements de cet ordre, les facilitateurs du processus de CG devront reconnaître qu'il existera toujours des personnes et des groupes non désireux ou incapables de participer à de tels événements. Il est par conséquent souhaitable de rester lucide sur les limites de l'efficacité des « réunions », de concevoir et d'utiliser des moyens complémentaires de communication sociale qui encouragent la circulation continue de l'information et aussi, autant que possible, l'intégration et la participation de toutes les parties prenantes concernées.

#### Encadré 5.4 **Communication sociale pour la cogestion**

(d'après Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000)

La communication peut être *personnelle* (entre deux personnes), *interpersonnelle* (entre plusieurs individus) et *sociale* (lorsqu'elle implique des groupes, tel qu'une communauté locale). La communication sociale a pour objet la mise en place des conditions d'un apprentissage interactif et d'une prise de décision informée dans la société ; il s'agit donc de promouvoir le partage de l'information et la discussion des problèmes, des opportunités et des alternatives à l'action. Il s'agit d'une entreprise complexe, mettant en jeu un grand nombre d'éléments, allant du personnel (dialogues) à l'interpersonnel (réunions de groupes) et au social (par exemple, *via* l'utilisation de médias de masse tels que radio, télévision ou Internet).

L'*apprentissage interactif* est crucial pour les initiatives de cogestion qui visent à dépasser la logique « verticale descendante » des experts et de certains comportements prescrits. S'il y a un fossé ou un conflit entre ce qui est légal (ce qui est prescrit) et ce qui est légitime (ce qui émerge du consensus social), les efforts déployés pour le « transfert » de l'information, de la prise de conscience ou des compétences sont probablement inutiles. Seul l'apprentissage interactif, établi sur la confrontation directe et le dialogue entre différentes visions (penser, discuter et agir ensemble) peut surmonter ce fossé ou aider à gérer ces conflits. Quelques points sont à considérer :

- « La communication survient lorsque des personnes ont quelque chose en commun. » (Fuglesang, 1982). Si nous souhaitons communiquer avec quelqu'un, nous devons *comprendre le langage par lequel il/elle décrit sa propre réalité*, ceci incluant ses croyances, valeurs et concepts fondamentaux (tels que le temps, l'espace, la matière).
- Des processus et des outils de communication efficaces ne discriminent pas le faible ou le moins influent dans la société (par exemple, des personnes qui ne se sentent pas suffisamment en confiance pour participer aux réunions, qui ne sont pas alphabétisées, qui vivent loin des centres principaux, etc.). En ce sens, des présentations audiovisuelles, telles que des histoires racontées par des dessins, des films et des programmes de radio communautaires, ou des événements à forte participation tel que le théâtre de rue, sont moins discriminatoires que les médias imprimés.
- Toute information communiquée devrait être *véridique, équitable et raisonnablement complète*. L'information dépend du contexte, et les décisions sont conditionnées par la perception des alternatives disponibles. L'équité dans la communication est, de fait, un phénomène complexe, dépendant de l'exhaustivité de l'information autant que de la stricte adéquation de l'information aux « faits ».

- Toute initiative de sensibilisation (par exemple, une pièce de théâtre itinérante) devrait être *respectueuse des caractéristiques et des normes culturelles locales*. Des sujets difficiles peuvent et doivent être abordés, mais les caractéristiques et les croyances culturelles doivent être traitées avec respect et ne pas être présentées comme inadéquates ou ridicules.
- Toute initiative de formation doit être proposée en considération avec ses implications sociales. La formation de quelques personnes à des compétences nouvelles et cruciales (par exemple, relativement à des systèmes locaux de production) peut engendrer d'importants changements et déséquilibres de pouvoirs, et donc devrait s'efforcer d'améliorer non seulement les compétences mais aussi l'*équité sociale* dans le contexte.
- De plus, les initiatives de communication sociale doivent fournir de nombreuses occasions de dialogue et de discussion ainsi que l'opportunité pour chacun d'exprimer ses points de vue, de poser des questions, et d'être en désaccord. Ceci représente en fait la principale différence entre la communication sociale et les initiatives conventionnelles d'information, d'éducation et de formation. Dans ces dernières, l'information circule de l'émetteur au récepteur du message, alors que dans la communication sociale l'information va dans toutes les directions de telle sorte *qu'un savoir collectif, une sensibilisation collective et des compétences collectives sont effectivement générés et font partie de ce flux et de cet échange* (par exemple, par le dialogue et le débat).

Dans la phase préparatoire de la CG, la communication sociale promeut un débat ouvert et une compréhension critique des problèmes, concernant notamment le contenu, tel que : « Avons-nous des problèmes en ce qui concerne nos ressources

naturelles ? » ; « Y a-t-il des opportunités que nous pourrions saisir ? » ; « Que peut-on faire de leurs propos ? » Il existe aussi des questions relatives au processus, telles que : « Que comprenons-nous par "cogestion" ? » ; « Est-elle nécessaire ici ? » ; « Si c'est le cas, comment la développer ? » En d'autres termes, il faudrait commencer par une discussion sur les problèmes locaux du développement et de



l'environnement et ensuite, à un rythme confortable et sans se presser, chercher à savoir quelles capacités peuvent être mises à profit et quels rôles les différentes parties prenantes peuvent souhaiter jouer.

Il est utile d'avoir un bon « nom » pour le processus de cogestion à venir et une bonne description (mots, images, définition des problèmes, etc.) des problèmes écologiques et sociaux qui doivent être traités. Ces « noms » sont d'importantes cartes de visite pour l'Equipe de démarrage, et doivent être culturellement valides et largement compris et acceptés dans le contexte en jeu, quand bien même ils ne dureraient qu'un temps limité (tout bon processus finit par développer, au travers du dialogue et des discussions, son propre et unique « langage communément accepté »). L'Equipe de démarrage peut souhaiter tester et adopter certains termes ou expressions du langage local, qui seraient perçus, si possible, comme significatifs, attrayants et édifiants (par exemple, « Gérons la forêt ensemble ! »,

*... le « nom » [du processus de cogestion] devrait évoluer au cours des conversations informelles avec les membres des communautés locales et avec différentes parties prenantes concernées.*



« Solidarité entre les personnes et la terre », « Sauvons notre marécage ! », « Le Parlement de la Rivière d'Argent », « Les gens et la mer », « Concevoir notre vie »,<sup>11</sup> etc.). Le nom local du processus de cogestion est généralement important pour son acceptation et son succès. Les termes et les expressions ne devraient pas être banals ou ressembler à des slogans de partis politiques ; ils devraient, au contraire, communiquer l'esprit d'une collaboration et d'une solidarité non-partisanes, œuvrant pour le bien commun. Il est aussi important d'éviter de « trouver un bon nom » entre quelques professionnels. Idéalement, le nom devrait évoluer dans des conversations informelles avec les membres des communautés locales et d'autres parties prenantes. Des problèmes éventuels et des insuffisances relatives à la traduction des noms et des descriptions dans les différents langages locaux devraient aussi être pris en compte avec attention.

Encadré 5.5 **Première et plus importante des étapes : accompagner une nouvelle perception des problèmes, des acteurs, des ressources et des opportunités à l'intérieur des communautés locales à Andapa (Madagascar)**  
(d'après Garreau, 2002)

La vallée d'Andapa, à Madagascar, est composée d'une plaine délimitée par la chaîne de montagnes de Marojejy et d'Anjanaharibe-Sud, couvertes de forêts à haute et basse altitude, d'une grande valeur en termes de biodiversité. La vallée, particulièrement propice à la culture du riz, commença à être habitée au début du XX<sup>ème</sup> siècle, après que quelques colons y aient introduit la culture des gousses de vanille, et plus tard du café et du riz, attirant des milliers de pauvres des régions alentours. L'énorme croissance de la population résidente s'accompagna d'une déforestation incontrôlée. Durant les quarante dernières années, la population locale tripla et nombre d'habitants continuèrent à utiliser la pratique de la terre brûlée (*tavy*) pour faire pousser le « riz pluvial ». La proportion relative entre forêts et habitants passa d'un hectare par personne à un hectare pour dix personnes. Le prix des terres locales augmenta démesurément.

Un projet intégré de conservation et de développement, planifié sur dix ans, fut lancé en 1993 par le WWF autour des aires protégées de Marojejy et Anjanaharibe-Sud. Le projet commença par le contrôle de l'accès aux aires protégées, une « éducation à l'environnement » et la diffusion de techniques de production alternatives (irrigation des rizières contre le *tavy*, maisons faites de briques plutôt que de bois, apiculture plutôt que collecte du miel sauvage). En 1996, cependant, une nouvelle loi transmettant les droits de gestion des ressources aux communautés locales (loi GELOSE) autorisa un changement d'approche en offrant une nouvelle et meilleure chance aux communautés locales et à l'environnement local.

Le projet comprit que ce dont les communautés manquaient le plus était l'information sur leur propre situation. Il invita ainsi les communautés locales et, plus tard, les autorités locales, à relire leur propre histoire et à examiner leur futur à la lumière des conditions de leurs ressources naturelles— leur *patrimoine commun*. Ceci créa de nouveaux liens entre les familles et les communautés qui découvraient des similitudes dans les problèmes rencontrés à l'échelle de la région, et renforça l'identité locale, qui s'était délitée compte tenu de la variété des origines ethniques et géographiques de la plupart des résidents. Partie intégrante des initiatives de communication sociale, l'information fut diffusée à propos de la nouvelle loi GELOSE, qui prévoyait la possibilité de donner aux communautés locales la responsabilité de gestion de leurs propres forêts, afin de leur donner la sécurité foncière sur les terres cultivées et de leur permettre d'acquérir des capacités spécifiques de gestion. Les nouvelles opportunités étant peu à peu comprises, les communautés commencèrent à changer de perspectives quant à leur situation et le projet put aussi évoluer dans son rôle.

Initialement, le projet était le principal partenaire de l'état dans le contrôle des infractions et l'exclusion des gens des aires protégées ; il diffusait de nouvelles technologies et faisait la promotion du crédit

11 Ce dernier, « *Desegnando la vida* », fut utilisé dans la communauté Paute, en Equateur, décrite dans l'Encadré 4.2.

rural... tout ceci dans une relation typique de « patron/ client ». Progressivement, les communautés perçurent le processus d'amélioration de leurs vies comme étant directement dépendant des conditions de gestion de leur environnement, dont elles pouvaient être dorénavant responsables. Le changement devint leur propre priorité et ils commencèrent à demander de l'aide pour s'organiser et apprendre comment utiliser leurs ressources de façon plus efficace et plus durable. Le projet put par la suite jouer un nouveau rôle, à savoir celui de prodiguer des conseils et d'agir comme un intermédiaire entre les communautés et le gouvernement.

L'un des premiers objectifs de la communication sociale est d'informer largement le public de l'importance des concepts et des pratiques de la gestion dans le contexte local. Mais les gens doivent être plus qu'« informés ». Ils doivent s'approprier le concept de gestion, le transformant à leur manière pour le rendre le plus proche possible de ce qui leur semble le mieux adapté. En d'autres termes, les initiatives de communication sociale doivent être bien plus ouvertes et orientées vers le dialogue que les initiatives conventionnelles d'information et d'éducation. Elles ne devraient pas simplement viser à « faire passer le message sur un problème » mais plutôt à promouvoir sa compréhension critique et son appropriation par la société. Dans le même ordre d'idée, le résultat le plus important recherché par une initiative de cogestion authentique n'est pas que les parties prenantes tombent d'accord avec ce que certains experts— notamment ceux de l'Equipe de démarrage— croient bon pour elles, mais bien qu'elles réfléchissent, qu'elles trouvent des accords entre elles et qu'elles agissent ensemble de leur propre gré.

Une des caractéristiques de la « politique de l'information » telle qu'elle est habituellement menée, est que cette information circule, soit entre les secteurs dominants de la société, soit entre ceux-ci et les secteurs les moins privilégiés, mais qu'il lui est rarement permis de circuler entre les secteurs les moins privilégiés seulement. En fait, c'est le déficit d'information, et surtout le manque de contrôle sur les moyens et les canaux d'information—mêmes qui créent et maintiennent la marginalisation. Quand bien même l'information passerait d'une communauté locale à une autre, elle est souvent convoyée par des agents extérieurs (agences gouvernementales, ONG, compagnies privées de médias, etc.). En même temps, les moyens de communication traditionnels entre communautés rurales par delà les régions (par exemple, pèlerinages, commerçants locaux, ménestrels ambulants et clowns) disparaissent peu à peu, le caractère commercial de tels contacts devant dominant dans les échanges informels qu'ils représentaient et permettaient jusqu'alors.

Heureusement, certaines initiatives participatives de gestion des ressources naturelles ont redonné force aux contacts interpersonnels. Les communautés sont encouragées à visiter d'autres communautés dans lesquelles des initiatives de gestion des ressources sont mises en œuvre, certaines y étant invitées par des ONG ou, plus rarement, par des agences gouvernementales. En Colombie, la communication horizontale de *campesino* à *campesino* (de paysan à paysan) a un potentiel énorme, plus particulièrement dans les domaines de la protection ou de la reconquête de la diversité naturelle des semences.<sup>12</sup> Les guérisseurs traditionnels ont aussi été encouragés à se rencontrer et à échanger leurs connaissances et leurs compétences de manière à promouvoir la survie de leur héritage bio-culturel unique.<sup>13</sup> Les peuples autochtones de nombreuses parties du globe, et en particulier en Amérique du Nord et du Sud, se rassemblent de plus en plus fréquemment pour apprendre les unes des autres et répondre d'une seule voix aux défis posés par les personnes extérieures. En Inde, la tradition ancienne du pèlerinage (*yatras*) est, elle aussi, en train de renaître. En 1995, un important voyage de ce type, destiné

*Le résultat le plus important recherché par une initiative de cogestion authentique n'est pas que les parties prenantes tombent d'accord avec ce que certains experts— notamment ceux de l'Equipe de démarrage— croient bon pour elles, mais bien qu'elles réfléchissent, qu'elles trouvent des accords entre elles et qu'elles agissent ensemble de leur propre gré.*

*Dans beaucoup d'initiatives de cogestion, les contacts interpersonnels sont ravivés.*

12 Ramírez, 1998.

13 Zuluaga et Díaz, 1999 ; Zuluaga, 2000.

à la communication et à l'exploration, fut entrepris par dix représentants d'une communauté locale, des écologistes, des fonctionnaires et des universitaires qui firent des milliers de kilomètres à travers dix-huit parcs nationaux et sanctuaires, initiant un dialogue avec des communautés et des fonctionnaires du gouvernement tout au long du chemin, examinant les problèmes locaux et élevant le degré de conscience des gens sur les solutions envisageables.<sup>14</sup>

De tels contacts et une telle communication sont aussi un puissant moyen de garder vivante la tradition orale. Dans le passé, la communication intra- et intergénérationnelle était largement orale, et ceci continue d'être le cas dans de nombreuses communautés autochtones et rurales. La forme écrite n'est pas à même de transmettre la richesse, la profondeur et l'empreinte durable de la forme orale. Léopold Sedar Senghor, ex-président du Sénégal, pressa les anthropologues d'enregistrer et de photographier ce que les shamans, les artistes de rue et les sages d'Afrique avaient à raconter et à montrer ; il affirmait que ces personnes étaient les « derniers gardiens d'une longue histoire humaine, dont seules leurs voix pouvaient témoigner et [que] lorsqu'ils mourront, ce sera comme si pour vous, pour votre civilisation, toutes les bibliothèques étaient brûlées ». <sup>15</sup> La plupart de ces « livres non-écrits » contiennent de précieuses informations relatives à la gestion des ressources et, puisque la documentation est toujours réductrice et déformante d'une façon ou d'une autre, les contacts intercommunautaires restent nécessaires pour garder cette tradition orale vivante.



Une grande diversité d'outils et de techniques peut être utilisée pour renforcer la communication sociale ; allant des dialogues informels jusqu'à des conférences électroniques dans lesquelles la plupart des participants ne se rencontrent jamais physiquement. Aucun outil n'est probablement approprié à toutes les occasions, même au sein d'un même cadre socioculturel et écologique. Les réunions communautaires, les posters, les cartes, les dessins, la poésie, les débats, les films, les photos, la radio, les supports imprimés, le théâtre de rue et autres médias populaires..., les outils sont aussi divers que les situations dans lesquelles ils doivent être utilisés et auxquelles ils doivent s'adapter ! Au Cameroun, une initiative de conservation

et de développement soutenue par l'Agence allemande de coopération technique (GTZ) dans la forêt tropicale organisa une série de visites aux communautés locales, principalement composées d'analphabètes. Leurs efforts de communication se concentrèrent sur l'utilisation d'un outil particulier— une feuille de papier d'environ deux mètres cinquante de large, présentant une série de dessins dans un ordre spécifique. Les images étaient présentées les unes après les autres au cours des réunions communautaires et un facilitateur aidait les gens à réfléchir sur leur environnement, à discuter des tendances qu'ils percevaient, à identifier les

14 Kothari, 1995.

15 La citation originelle sur "la bibliothèque qui brûle" est attribuée à l'écrivain malien Amadou Hampâté Bâ.

solutions possibles ainsi que le besoin d'un dialogue/ négociation facilité(e) entre tous les acteurs intéressés. Le facilitateur aidait aussi à réfléchir collectivement à ce que chaque individu pourrait faire (par exemple, qui pourrait jouer un rôle de médiateur entre les divers besoins et préoccupations en jeu). Ces réunions se révélèrent très utiles aux résidents locaux pour comprendre que l'équipe du projet était un acteur « à part » par rapport au gouvernement et aux équipes chargées de la conservation de l'aire protégée, et qu'elle pouvait jouer un rôle de médiateur entre les différentes parties prenantes et leurs différentes préoccupations.<sup>16</sup>

Au Congo Brazzaville, un projet similaire se heurta à une très forte opposition locale jusqu'à ce qu'une personne d'origine tribale comprenne les enjeux et accepte de s'investir dans de très nombreuses visites des communautés locales afin d'initier une série de discussions ouvertes.<sup>17</sup> Pendant tout ce travail de fond, et tant que les populations locales n'avaient pas accepté les porteurs d'information, l'invitation au dialogue tomba « dans l'oreille d'un sourd ». Le porteur du message *était* le message ! Toujours au Congo, des cassettes furent réalisées mêlant musique et informations sur les questions de développement et de conservation. Les cassettes furent vendues sur les marchés et distribuées aux conducteurs de taxi-brousse (le seul moyen de transport local), dans lesquels, au cours d'un même trajet, les personnes pouvaient les écouter et éventuellement commencer à en discuter...

Les chansons, les pièces dramatiques, la danse, les contes et d'autres supports de communication culturelle sont utilisés de façon très efficace dans toute l'Amérique du Sud. Ces moments de communication sociale ne sont pas distincts de la vie quotidienne, mais bien immergés en elle. Les formes traditionnelles d'aide mutuelle au travail, telles que le *minga* des régions andines, sont dynamisées par des chants et des nourritures particulières, et suivies de rassemblements au cours desquels les gens mangent, boivent et font la fête ensemble. En Equateur, des fédérations de communautés locales ont construit un important système d'irrigation, planté un million d'arbres et mené à bien, grâce à un tel système, des mesures de conservation des sols de pentes.<sup>18</sup> En ce sens, les activités de communication sociale informelle telles que les tâches, menées en commun, de cartographie ou de surveillance des ressources naturelles, impliquant un grand nombre de parties prenantes (et plus spécialement celles qui ne sont pas formellement reconnues !) peuvent aider à développer la confiance envers l'Equipe de démarrage. Des dialogues, des exercices d'apprentissage mutuel et la participation à des événements courants sont les outils les plus utiles à cet égard.

*... tant que les communautés locales n'avaient pas accepté les porteurs d'information, l'invitation au dialogue tomba « dans l'oreille d'un sourd ». Le porteur du message était le message !*



## 5.2 Engager les parties prenantes dans la recherche-action participative

De façon assez naturelle, des événements de communication sociale peuvent se fondre en une recherche-action participative, par exemple des investigations spécifiques par lesquelles des acteurs locaux et extérieurs joignent leurs forces pour comprendre la situation actuelle, résoudre ses problèmes et saisir ses opportunités.

16 Karin Augustat, communication personnelle, 1999 ; et Augustat, 1999.

17 Chatelain *et al.*, 2004.

18 Kley Meyer, 1996.



La recherche conventionnelle sur la gestion des ressources naturelles est une activité conduite par des experts (le plus souvent des experts extérieurs), impliquant des acteurs locaux seulement au titre d'informateurs ou de force de travail. On demande aux personnes locales de fournir des informations, mais on ne les laisse pas élaborer le contexte ou la signification d'une telle information, ces personnes étant moins encore autorisées à définir les questions, les problèmes ou à tester les solutions. Ceci est d'autant plus malheureux qu'elles sont les dépositaires de savoirs et d'intuitions cruciales pour les décisions de gestion. Pour donner un exemple concret, la plupart des projets de gestion des ressources naturelles ne prennent pas de disposition pour effectuer des recherches historiques (dont l'histoire orale des communautés locales). Un sage Navajo met en lumière de façon éloquente l'importance d'une telle compréhension :

*« L'histoire ethnique est comme un arc et une flèche. Plus vous tirez en arrière la corde de l'arc, plus loin volera la flèche. La même chose est vraie avec la vision historique : plus loin vous regardez en arrière, plus loin vous pouvez voir dans le futur. Si vous ne tirez pas la corde très loin en arrière, la flèche n'ira pas loin. C'est la même chose avec l'histoire. Si vous ne regardez le passé que sur une courte distance, votre vision dans le futur sera également courte. »*

La recherche-action participative (RAP)<sup>19</sup> est fondée sur l'implication de partenaires locaux et non-locaux dans un processus commun d'apprentissage. Elle s'oriente vers les besoins ressentis par les communautés et les institutions locales et vers des initiatives élaborées au niveau local. Elle valorise et respecte l'histoire locale et la mémoire institutionnelle. Elle se concentre sur l'action plutôt que sur la simple collecte de données ou d'informations. Les résultats de la recherche sont sensés enrichir directement la planification et les activités concrètes, et un temps de latence minimum est demandé entre la collecte des données, son analyse et le retour d'analyse. Enfin, la RAP se concentre particulièrement sur les processus, avec autant d'importance donnée aux résultats finaux qu'au processus qui y a conduit, une stratégie de communication intégrée et la redéfinition du rôle des professionnels extérieurs, évalués moins pour leur savoir que pour leur utilité aux personnes et aux communautés locales.

*La recherche action participative (RAP)... se concentre sur l'action, plutôt que sur la simple collecte de données ou d'informations. ...[Ses] résultats sont censés enrichir directement la planification et les activités concrètes...*

Les efforts de cogestion/ gouvernance partagée de par le monde ont impliqué un grand nombre de parties prenantes à la fois dans la recherche de base et dans l'analyse, créant souvent une synergie entre les savoirs et les outils traditionnels et modernes (par exemple, entre des outils visuels tels que des cartes, des photographies, des films et des diagrammes, et des outils oraux, tels que des réunions ouvertes, des médias traditionnels et la radio rurale). Par exemple, des personnes dans le Panama oriental, menacées par la coupe de bois, l'élevage et un projet d'autoroute, combinèrent des cartes réalisées par la communauté avec des cartes du gouvernement, des photographies aériennes et des données GPS (Système de positionnement global) pour montrer l'étendue de l'utilisation des ressources naturelles locales. Utilisées dans des campagnes d'information et de lobbying, leurs cartes composites révélèrent leur extrême efficacité en convaincant le gouvernement du besoin de repenser le développement dans cette zone.<sup>20</sup> En Indonésie, le WWF aida des villageois dans de semblables exercices de cartographie, utilisés pour mettre en évidence de façon claire et factuelle les droits coutumiers des communautés locales des territoires ayant été déclarés comme faisant partie du Parc national de Kayan Mentarang. Ceci constitua une étape essentielle vers le développement de plans de zonage plus justes, basés sur des réglementations coutumières (*adat*) et une structure légale de cogestion pour le parc.<sup>21</sup> En Bolivie, les habitants

19 Fals Borda et Rahman, 1991 ; Barton *et al.*, 1997 ; Castellanet et Jordan, 2002 ; CGIR, 2003.

20 Lynch et Talbott, 1995.

21 Eghenter et Labo, 2003.



de Tiwanaku conjuguèrent leurs efforts avec ceux de scientifiques extérieurs pour comprendre les problèmes locaux d'irrigation, et finirent par faire revivre d'anciens champs et canaux entrelacés.<sup>22</sup> Une telle renaissance d'un savoir local et traditionnel pour le captage et la distribution d'eau, utilisé en conjonction avec l'ingénierie moderne, eut aussi lieu en divers endroits de l'Inde, avec des résultats remarquables.<sup>23</sup> Les méthodes et les outils de la recherche-action participative sont généralement proches des pratiques et modes de vie des communautés et sont généralement efficaces et bien acceptés. Un exemple éloquent est celui des « portraits de famille »,<sup>24</sup> qui examinent et décrivent en détail les systèmes de production et les modes de vie de familles types dans un contexte donné. Un autre exemple qui a fait ses preuves dans plusieurs contextes est celui des débats par groupes-cibles sur les droits, les responsabilités et les bénéfices des parties prenantes vis-à-vis des ressources naturelles.<sup>25</sup>

Encadré 5.6 **La cartographie participative des territoires et des ressources comme processus de renforcement et de développement des capacités des communautés autochtones du Venezuela**  
(d'après Poole, 1997)

Plusieurs méthodes pour l'étude de l'occupation et de l'utilisation des terres ont été développées durant les années 1970 dans le Nord canadien, parmi les organisations Inuit du Québec Arctique (Nunavik) et des Territoires du Nord-Ouest (Nunavut). Ces études comprenaient le développement de cartes locales (avec légendes) résultant d'une recherche à base communautaire impliquant des entrevues aussi bien avec des anciens qu'avec des chasseurs et des pêcheurs experts. Chaque interview mena à une « cartobiographie » personnelle ou familiale. Utilisant des méthodes de cartographie traditionnelles, ces cartes furent par la suite assemblées pour produire une déclaration géographique exhaustive des aires et des ressources traditionnellement utilisées. Celles-ci furent premièrement utilisées pour négocier des litiges sur les terres, et plus tard pour développer des inventaires de ressources, des plans de gestion, des études d'impact environnemental, etc.

Les communautés Ye'kuana du Venezuela se sont inspirées de l'expérience Inuit, et reçurent le soutien d'organisations notamment canadiennes pour la reproduire dans leur propre environnement. En fait, ils adoptèrent la cartographie participative en tant que stratégie destinée à la fois à apporter la preuve de l'occupation historique et de leur capacité actuelle à gérer les ressources. Le processus commença au début des années 1990 et fut fondé sur une ingénieuse méthode de démarcation, adaptée à leur environnement forestier dense et immense. Les membres de la communauté empruntaient des pistes menant de leurs villages à des points d'entrée stratégiques à l'intérieur du territoire Ye'kuana. Lorsqu'ils atteignaient ces points, ils les marquaient en défrichant des cercles de vingt à trente mètres de diamètre environ, visibles d'en haut. Les limites entre les points étaient soit des rivières, soit des lignes droites. Le travail fut réalisé par plusieurs équipes, chacune étant composée de trente hommes et femmes, qui marchèrent le long des segments de frontières prédéterminés durant deux mois. Un avion léger fut ensuite utilisé pour localiser les cercles et géocoder leur position avec un système GPS. A Ottawa, trois versions de la carte résultante furent produites par la suite : 3000 copies de la carte de base, destinées à être distribuées à chaque Ye'kuana, plusieurs agrandissements en papier cartonné destinés aux fonctionnaires de l'état, et une cinquantaine de cartes de travail sans autres marquages que les noms des communautés.

Durant la phase suivante, les cartes de travail furent utilisées par les communautés pour attribuer les noms Ye'kuana aux cours d'eaux et aux lieux et pour identifier leurs ressources traditionnelles et les sites ayant une valeur spirituelle. Ce genre de cartographie montre tout autant les actions des gens que leur savoir. Les Ye'kuana considèrent que la connaissance, sous la forme des noms de lieux et de ressources, démontre une utilisation régulière du territoire, qui revient à en être propriétaire. Ils

22 Kley Meyer, 1996.

23 CSE, 1997.

24 Bocoum *et al.*, 2003.

25 Tache et Irwin, 2003.

emploient ici un argument qui a été utilisé ailleurs, de façon inverse, pour nier la propriété autochtone des ressources. En effet, lorsqu'il était utilisé par les intérêts miniers durant les négociations avec les Nunavut, cet argument sous-entendait que les Inuit n'étaient pas qualifiés pour les droits de propriété sur les terres sous prétexte qu'ils n'avaient de capacité ni pour identifier la présence de ressources naturelles, ni pour les extraire. Ils ne pouvaient donc les posséder puisqu'ils ne pouvaient les connaître. Les compagnies minières auraient été, elles, aptes à être propriétaires en vertu de leur capacité à localiser les minerais et à les exploiter. À la suite de cela, et pour tenter d'interrompre un important projet hydroélectrique, le Grand Conseil des Cree démontra l'importance de pouvoir utiliser la terre et faire preuve de cette utilisation. Les Cree contrèrent l'affirmation selon laquelle les terres devant être inondées étaient inoccupées en présentant des preuves très documentées de leurs activités intensives et extensives sur celles-ci.

Les Ye'kuana furent sensibilisés à cela et les communautés planifièrent le maintien des cercles-frontières qu'elles avaient créés en établissant par exemple un campement et un jardin à proximité. Cette stratégie de marquage de limites, donnant des preuves d'utilisation par la coupe de *manga* à des points d'entrée stratégiques, fut aussi utilisée par les Awa, au début des années 1980, lors de la démarcation de la Réserve ethnique forestière d'Awa (*Awa Ethnic Forest Reserve*), en Équateur. La phase finale du projet de cartographie prévoit le développement d'un plan durable et d'une protection environnementale sur le long terme, destinés à être présentés dans les négociations comme preuve de la capacité locale à gérer un territoire aussi étendu. Des éléments de ce plan et de cette carte comportent des enjeux de conservation, des inventaires, la domestication de certaines variétés de plantes, la localisation d'habitats protégés et de sources d'énergie renouvelables, les sites potentiels de nouveaux villages ou campements et la localisation et le contrôle du tourisme.

Conscients d'avoir à défendre un territoire de près de 10 000 ha par habitant, les Ye'kuana prennent des dispositions pour convaincre à la fois le public et les officiels qu'ils sont les plus qualifiés pour en prendre soin. Lorsqu'un coordinateur de projet, Simeon Jimenez, passa sept minutes à la télévision vénézuélienne nationale, il utilisa ce temps de parole pour rassurer les téléspectateurs quant aux intentions des Ye'kuana. Il fit référence aux problèmes d'intrusion des *garimpeiros* (chercheurs d'or venus du Brésil), il cita les incursions des narco-guérillas colombiennes à travers l'Orinoco et proposa que le public pense aux Ye'kuana comme les gardiens du patrimoine forestier national, agissant pour le bien commun. Leur stratégie porte sur l'idée selon laquelle ils sont les mieux qualifiés, par tradition, savoir, intention et capacité, pour gérer « en bon père de famille » leur territoire traditionnel.

En résumé, les intérêts et les activités de développement lancés par la phase initiale de marquage des limites servirent deux causes : d'une part, en soutien au cas Ye'kuana pour la reconnaissance légale de leurs terres et, d'autre part, pour aborder les problèmes sociaux et économiques opposant les communautés. En marge du travail de cartographie, on commença à explorer de nouvelles façons d'utiliser les ressources naturelles. Ceci est perçu comme une question de survie à long terme, et sera probablement poursuivi quand bien même le combat juridique des Ye'kuana pour leur terre viendrait à échouer. En fait, les cartes se portèrent utiles, mais ce fut tout autant le fait que le processus de cartographie ait fourni aux communautés et aux individus des opportunités de s'engager de façon directe dans la revendication de leur territoire, à un niveau qu'il n'aurait pas été possible d'atteindre si le combat juridique avait été mené par procuration, et pour assumer graduellement le contrôle du processus. De plus, les capacités techniques locales générées allèrent bien au-delà de toutes les attentes et, à mesure que le travail de cartographie se complétait, les membres des communautés tirèrent profit de nouveaux contacts et de nouvelles sources d'informations afin de poursuivre de nouveaux axes de recherche et de développement des intérêts locaux, tels que la possibilité de mise en place d'un système hydroélectrique à petite échelle ou d'un séchage solaire de fruits, un projet pilote d'écotourisme, ainsi que d'autres voies permettant de saisir les opportunités économiques locales et de résoudre certains problèmes sociaux.

Il est à noter que le projet encouragea de nouvelles relations intercommunautaires, reliant des communautés qui n'avaient plus eu aucun contact depuis plus de trente ans, et revitalisa ainsi leur solidarité. Cela trouve

un écho dans la composition des cartes. Bien que les communautés aient accepté des responsabilités locales dans les tâches de délimitation et qu'elles se soient accordées sur les limites entre les différents territoires communautaires, il n'en existait aucun tracé sur aucune des cartes qu'ils ont produit. Cette approche collective impliqua l'obligation de garantir les contributions de toutes les communautés. Le processus encouragea aussi une stratégie locale de protection du savoir traditionnel. L'éventail tactique passait de la méthode « ne le dites à personne » à des mécanismes communautaires de rassemblement et de consolidation du savoir, ou des conseils relatifs à l'identification et à la manière de traiter avec les bio-prospecteurs. Ces méthodes ont requis un haut degré de cohésion locale, un accès à l'information extérieure et des moyens pour diffuser l'information locale. Les Ye'kuana ont aussi initié une collecte systématique de données relatives à l'utilisation des plantes locales, et rassemblent les informations nécessaires à l'identification et à l'anticipation des actions des bio-prospecteurs. Ils développèrent enfin un moyen de conserver le savoir écologique traditionnel de la façon la plus efficace possible : en l'utilisant.

Plusieurs villageois de Maharashtra (Inde) ont initié des « cercles d'étude » (*abhyas gats*) sur différents sujets (par exemple sur les droits forestiers), dans lesquels les personnes intéressées se réunissent pour discuter. A ces discussions sont invités à participer des experts extérieurs— mais seulement sur une base égalitaire.<sup>26</sup> Ces initiatives aident à maintenir les gens bien informés et permettent de conduire la recherche participative sur des sujets importants pour les villages. Dans les villages de Mendha-Lekha et de Saigata, ces événements ont très efficacement mis en lumière les dommages causés par l'exploitation commerciale des forêts— même en considérant les gains économiques immédiats apportés par celle-ci. Au travers de semblables interactions, les villageois ont été à même de résoudre des problèmes complexes tels que des conflits relatifs à l'exploitation illégale des ressources et aux empiètements agricoles sur la forêt (problèmes encore bien présents pour les officiers des Eaux et Forêts des localités limitrophes...). Dans le village de Jardhagaon, les informations internes et externes, réunies par le mouvement « Sauvons les semences » (*Beej bachao andolan*) et le Comité de protection de la forêt (*Van suraksha samiti*) furent déterminants dans l'initiation du retour aux pratiques agricoles et aux semences traditionnelles.

Malheureusement, la discussion ouverte concernant l'information de base relative à la gestion des ressources naturelles au niveau local reste l'exception plus que la règle dans toute l'Inde. Trop souvent, les communautés ne sont pas même conscientes des développements ou autres plans envisagés pour leurs territoires. Idéalement, les fonctionnaires du gouvernement et les experts extérieurs devraient introduire des perspectives plus larges et difficilement perceptibles par les villageois au vu de leur expérience et de leur accès limités à l'information extérieure. En retour, ces non-locaux pourraient tirer un enseignement des informations détaillées et spécifiques aux sites dont les personnes locales sont seules détentrices. Ensemble, les locaux et les non-locaux pourraient tirer le meilleur de leurs savoirs et de leurs compétences combinés.<sup>27</sup>

Le résultat essentiel de la phase préparatoire du processus de cogestion réside dans le fait que des parties prenantes bien informées et désireuses de s'engager assument un rôle actif dans la gestion et négocient un juste partage des bénéfices et des responsabilités associés. Pour ce faire, les membres de l'Equipe de démarrage peuvent souhaiter organiser des réunions spécifiques avec toutes les parties identifiées, ou tout au moins avec celles considérées comme « primaires ». Les membres de l'Equipe qui estiment être suffisamment en confiance avec les groupes concernés rencontrent leurs représentants et discutent avec eux de leur éventuelle participation à un processus de cogestion. Il ne s'agit pas là d'une tâche simple. Même lorsque des initiatives de communication sociale ont éveillé leur attention, les parties prenantes peuvent ne pas percevoir clairement leurs intérêts, leurs

26 Neema Pathak, communication personnelle, 1998 ; Hiralal et Tare, 2001.

27 Pathak et Gour-Broome, 2001.

*Même lorsque des initiatives de communication sociale ont éveillé leur attention, les parties prenantes peuvent ne pas percevoir clairement leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs capacités de gestion et/ ou ne pas être suffisamment organisées en interne pour les promouvoir.*

préoccupations et leurs capacités de gestion et/ ou ne pas être elles-mêmes suffisamment organisées pour les promouvoir.<sup>28</sup> Parfois, le fait même de se réunir pour discuter d'un problème est sujet à controverse, et l'Equipe de démarrage se doit de trouver des mécanismes spéciaux pour s'assurer qu'un groupe va bien y participer. Au Pakistan, par exemple, les femmes des zones rurales sont rarement autorisées à rencontrer des personnes extérieures à leur village et, plus généralement, jamais des hommes extérieurs à leurs familles. L'équipe d'un projet de la FAO trouva un moyen intéressant d'outrepasser cette restriction et de maintenir le droit des femmes à se constituer à tous les effets en tant que « partie prenante séparée » dans la gestion des ressources naturelles. Ils firent discuter hommes et femmes sur un certain nombre de sujets en partitionnant une salle avec des rideaux et en demandant aux personnes des différents sexes de s'installer dans des compartiments séparés.<sup>29</sup> Ainsi, les personnes n'étaient pas en contact direct visuel mais pouvaient exprimer leurs vues et entendre celles des autres.

A chaque fois que cela est possible, un cadre utile pour un contact initial entre l'Equipe de démarrage et chacune des parties prenantes consiste en une visite commune sur l'unité (ou sur les unités) de GRN en jeu. Sur le site, les questions et les problèmes peuvent être abordés avec l'aide d'exercices d'évaluation participatifs tels que les *transects* (marches d'identification des enjeux sur le terrain), les entrevues avec des groupes et des informateurs clés spontanés, la cartographie de l'utilisation des terres, la cartographie historique, etc. Pour l'Equipe de démarrage, ces techniques sont des moyens de solliciter le débat à propos des principaux problèmes que les personnes souhaitent voir résolus, et les principales opportunités qu'elles souhaitent voir exploitées. Ces vues pourront être par la suite affinées et éventuellement utilisées durant le processus de négociation.

Ces visites de terrain peuvent être très utiles pour dissiper des croyances erronées bien avant les réunions de négociation, comme ce fut le cas il y a quelques années en Albanie. Durant le processus de désignation d'un site Ramsar, quelques éminents universitaires représentants d'ONG nationales de conservation faisaient du lobbying auprès des autorités et des consultants pour un régime de gestion particulièrement strict opposé à la chasse et à l'utilisation locale des ressources, avec comme argument principal « une augmentation énorme et récente de la population des lieux d'implantation autour du site ». Ils soutenaient que de nombreuses personnes entraient dans la zone depuis l'Albanie Septentrionale et que ceci allait causer une pression destructive insoutenable sur le lagon. Comme preuve, ils présentèrent des photographies de nouvelles maisons en construction dans les lieux d'implantation avoisinant le lagon. Cependant, durant une consultation publique participative, des cartes de flux migratoires furent dessinées par les résidents de ces lieux d'établissement humains, desquelles il ressortit que, pour 11 des 12 villages jouxtant le site, l'immigration avait en réalité décliné durant la dernière décennie, les nouvelles maisons n'étant construites que par et pour les résidents locaux. Ceci fut confirmé par des analyses ultérieures, et retira des arguments aux lobbyistes de la conservation. Un régime de conservation plus approprié et plus détendu, délimitant notamment des zones de chasse restreinte, émergea dans le plan de gestion final. Sans la consultation participative et l'exercice de cartographie, une interdiction complète de la chasse aurait probablement été décrétée sur l'ensemble de la zone et le plan de gestion du site Ramsar se serait avéré très impopulaire et probablement inefficace.<sup>30</sup>

Une attention particulière devrait être portée à la « représentation » des parties prenantes. Il s'agit de s'assurer que les idées et visions d'une personne

28 Certains auteurs suggèrent que les processus intra-groupes sont tout simplement aussi décisifs que les négociations intergroupes. En d'autres termes, la négociation à l'intérieur des organisations influencerait les négociations entre les organisations (Pruitt et Carnevale, 1993).

29 Marilee Kane, communication personnelle, 1999.

30 Andrew Inglis, communication personnelle, 2000.

initialement identifiée par l'Equipe de démarrage comme « faisant partie » d'une partie prenante ne soient pas automatiquement interprétées comme « les idées et vision de la partie prenante à part entière ». L'étape suivante devrait, en fait, consister en des réunions et des discussions impliquant plus de personnes censées appartenir à la même « partie prenante » identifiée. En d'autres termes, si des premiers contacts ont été noués avec le chef d'une communauté de pêcheurs, les réunions suivantes devraient impliquer des associations de pêcheurs et même des pêcheurs en tant qu'individus. S'ils ont été noués avec un garde forestier, les réunions suivantes peuvent être tenues avec du personnel d'autres services ministériels associés. S'ils furent noués avec un chef traditionnel ou un enseignant local, les réunions suivantes peuvent impliquer la communauté dans son ensemble. Au cours de ces rassemblements de taille plus importante et des consultations informelles, les questions et les problèmes de GRN préalablement identifiés peuvent être introduits, débattus, modifiés et validés ou entièrement réinterprétés. L'objectif de ces réunions est, pour les parties prenantes concernées, d'identifier et de clarifier leurs propres intérêts, préoccupations et capacités de GRN, de même que de décider par elles-mêmes si et *sur quelles bases* elles souhaitent revendiquer un quelconque « droit » de gestion (des exemples de telles bases ont été décrites au Chapitre 2 comme « fondements des droits ». De plus, elles peuvent aussi clarifier quel type de « droit » elles revendiquent. Par exemple, sont-elles intéressées par la préparation et l'approbation d'un plan de gestion, et notamment dans la mise en place de son zonage et de réglementations pour l'utilisation des ressources ? Sont-elles intéressées par des emplois de gestion ? Dans la préparation de changements des politiques sur la base des résultats de gestion ? Ou simplement dans la légalisation de leurs propres formes d'accès aux ressources naturelles et leur utilisation ?

*...[les parties prenantes ont besoin de] décider par elles-mêmes si et sur quelles bases elles souhaitent revendiquer un quelconque « droit » de gestion... [et de] clarifier quel type de « droit » elles revendiquent.*

Les réunions qui s'égrènent tout au long de la phase d'organisation offrent des occasions à l'Equipe de démarrage d'approfondir et d'affiner l'analyse de la situation préliminaire et l'analyse des parties prenantes justement avec l'aide de ces mêmes parties prenantes. Chaque partie prenante peut être amenée à discuter des *autres* parties, de leurs droits et de leurs responsabilités dans la gestion du territoire, de la zone ou des ressources naturelles en jeu. On peut favoriser l'engagement des parties prenantes par quelques questions simples, telles que celles présentées dans la Liste récapitulative 5.1.

Liste récapitulative 5.1 **Questions et exercices de classement pour engager les parties prenantes dans le processus de CG** (ceci incluant une analyse participative/ itérative des parties prenantes)

**Questions pour chaque partie prenante :**

- Vous souciez-vous de [nom X, le territoire spécifique, la zone ou les ressources naturelles en jeu] ?
- Pourquoi ? Qu'est-ce que cela représente pour vous ? Pourquoi est-ce important ?
- Vous préoccupez-vous particulièrement de ce qui advient ou de ce qui pourrait advenir à/ de X ?
- Qui gère X ?
- Êtes-vous impliqué(e) de quelque manière ?
- Avez-vous un savoir spécifique ou une capacité particulière pour la gestion de X ?
- Devriez-vous être impliqué(e) dans la gestion de X ?
- Si oui, souhaiteriez-vous jouer un rôle de conseiller(ère) ? Un rôle dans le processus de prise de décisions ? Un rôle exécutif ?
- Souhaiteriez-vous avoir à partager les bénéfices dérivant des ressources naturelles ?



- Si vous souhaitez jouer un rôle de gestionnaire et recevoir des bénéfices de la GRN, pensez-vous avoir un « droit » à ce propos ? Si oui, pourquoi (sur quelles bases) ?
- A la lumière de ce qui précède, quelles responsabilités de gestion êtes-vous prêt(e) à assumer ?
- Excepté vous-même, quelles sont les principales parties prenantes (par exemple, agences, groupes, entités, individus) qui peuvent contribuer à la gestion de X et qui devraient en tirer bénéfice ?
- Pourquoi, de votre point de vue, sont-elles habilitées ? Sur quelles bases ?
- Qu'ont-elles à offrir ? Plus spécifiquement, pourraient-elles contribuer à l'analyse de la situation, à la prise des décisions, conseiller les décideurs, contribuer à la planification et à la mise en œuvre des activités, au contrôle et à la révision des résultats, ou à toute autre activité utile ?
- Quelles responsabilités de gestion pourraient leur être confiées ?
- Quels bénéfices pourraient-elles tirer, en compensation de ce qu'elles offriraient ?
- Si certaines décisions de gestion doivent être prises, qui, parmi les parties prenantes identifiées par vous, devrait siéger dans un comité en charge de prendre ces décisions ?
- Qui devrait conseiller ce comité ?
- Qui devrait prendre part à la mise en œuvre des décisions ?

**Exercice de classement (comparer les différentes parties prenantes, la personne interrogée y compris)**

- Entre les parties prenantes A et B, lequel a un « droit » supérieur à prendre des décisions de gestion ?
- Pourquoi ?
- Entre les parties prenantes A et B, lequel a un « droit » supérieur à endosser des responsabilités de gestion ?
- Pourquoi ?
- Entre les parties prenantes A et B, lequel a un « droit » supérieur à retirer des bénéfices du territoire ou des ressources naturelles ?
- Pourquoi ?

Ces discussions fourniront une vue d'ensemble des principaux enjeux de GRN dans le contexte spécifique, et informeront l'Équipe de démarrage des controverses susceptibles de surgir durant la phase de négociation. Sur la base des perceptions des parties prenantes concernées et des revendications légalement reconnues dans le territoire, l'Équipe de démarrage peut dresser de façon préliminaire le tableau présentant quelles sont les parties prenantes « primaires », celles qui doivent être impliquées dans la négociation ultérieure de la gestion. Enfin, leur nombre total est aussi à considérer. Trop de parties prenantes compliqueront et ralentiront probablement le processus. Trop peu de parties prenantes reviendrait, au contraire, à négliger certains acteurs clés.<sup>31</sup> Cependant, un point devrait être clair : *où et comment* les groupes et les individus s'estimant « parties prenantes légitimes » ont la possibilité de revendiquer un tel statut et défendre leur position sur la base de « fondements » explicites.

Toutes les sociétés ou tous les groupes, au sein d'une société, ne reconnaissent pas forcément *toutes* les revendications de gestion de *toutes* les parties prenantes. Ils peuvent en reconnaître certaines, mais pas d'autres. Ils peuvent reconnaître des revendications seulement en combinaison avec certaines autres (par exemple, dépendance pour la survie + longue relation avec les ressources + utilisation fondée sur un savoir traditionnel). Certaines parties prenantes peuvent reconnaître leurs revendications respectives, mais d'autres parties prenantes peuvent les nier. Dans certains cas, l'analyse participative

31 Ostrom, 1997.

des parties prenantes ne présente aucun problème. Dans d'autres, elle peut déclencher certains conflits latents. Pour certaines parties, la reconnaissance de la moindre revendication d'autres parties prenantes constitue un obstacle insurmontable. Par exemple, un ensemble de ressources naturelles peut être sacré et considéré comme non négociable par une communauté traditionnelle ; ou bien une agence gouvernementale peut s'en tenir aux documents, et ne pas avoir la volonté de reconnaître des intérêts ou des préoccupations au-delà de son propre mandat gouvernemental ; ou une ONG de conservation peut choisir la désobéissance civile plutôt que d'accepter des décisions gouvernementales influant de façon négative sur la survie d'une espèce donnée. Si cela est le cas, l'Équipe de démarrage peut avoir besoin de dédier plus d'énergie à l'ouverture d'un débat social sur les principes et les avantages de base de la cogestion. Parmi ceux-ci, elle pourra attirer l'attention sur le fait que toutes les parties prenantes concernées sont supposées bénéficier de la gestion des ressources naturelles mais aussi d'y contribuer et que les accords peuvent être développés de façon « expérimentale », selon des principes de gestion adaptative. Personne ne sera contraint de renoncer à une autorité ou à des droits acquis, mais chacun peut tirer profit de solutions satisfaisantes et acceptables pour tous.

*Personne ne sera contraint de renoncer à une autorité ou à des droits acquis, mais chacun peut tirer profit de solutions satisfaisantes et acceptables pour tous.*

Avant même la rencontre des parties prenantes entre elles, l'Équipe de démarrage peut être confrontée à un grand nombre d'anciens et de nouveaux conflits relatifs aux ressources naturelles. L'analyse de tels conflits est assez pertinente dans la perspective de futurs accords de gestion et l'Équipe de démarrage peut souhaiter s'y engager avec la participation active des parties prenantes elles-mêmes. Il faudra faire attention à ne pas attiser ni exacerber les controverses, mais seulement à clarifier les problématiques.<sup>32</sup>



### 5.3 Aider les communautés locales à s'organiser

L'organisation des communautés pour la gestion des ressources naturelles se fait naturellement, au cœur des modes de vie humains dans toutes les cultures. Aujourd'hui, cependant, d'autres parties prenantes, et en particulier les services et agences de l'état ainsi que les entrepreneurs et les corporations privées, se sont mises sur le devant de la scène. Des politiques et des pratiques qui retirent de l'autorité et des responsabilités aux communautés locales ont été encouragées depuis plusieurs siècles— de la clôture des terres communautaires à l'imposition d'initiatives de « développement » à grande échelle, des systèmes coloniaux à l'agriculture non-durable imposée à coup de conseils techniques et de crédits focalisés, des cursus scolaires dévaluant les coutumes locales au lavage de cerveau quotidien par les publicités. Tout ceci peut expliquer pourquoi tant de communautés sont, aujourd'hui, si mal organisées pour la gestion de leurs ressources naturelles et peuvent avoir besoin de nouveaux efforts, voire d'une aide extérieure, pour recouvrer leurs capacités de faire. Pour que le processus de cogestion soit sûr, toutes les parties prenantes doivent s'organiser en conséquence. Mais les communautés locales sont probablement celles qui ont le plus besoin de réacquiescer des capacités à cette fin.

<sup>32</sup> Un certain nombre d'idées et d'options pour traiter les conflits seront proposés au Chapitre 6, section 6.4. Un cas spécifique, qui requiert une attention particulière, est celui des communautés traditionnelles et autochtones, abordé dans la section 4.4 du Chapitre 4.



*Aujourd'hui, l'assemblée du village (gram sabha) est si forte qu'aucun programme— avec ou sans soutien du gouvernement— ne peut être mis en place sans avoir été préalablement discuté et approuvé par les villageois...*

Kothari (2000) rapporte que plusieurs villages indiens ont acquis un plus grand respect social et sont devenus politiquement plus fort en organisant la remise en état et la gestion saine de leurs ressources naturelles. Jardhargaon est un village typique des contreforts de l'Himalaya, dans le district de Tehri de l'Uttar Pradesh. Il y a de cela près de vingt ans, face à de sérieuses pénuries d'essence, de fourrage et d'eau, les résidents ont pris en charge la protection et la gestion des versants surplombant leur village. Aujourd'hui, leurs forêts régénérées satisfont leurs besoins essentiels. Ces forêts abritent une faune et une biodiversité significative, et des botanistes professionnels ont démontré qu'il s'agissait d'une des zones les plus diversifiées de la région. Les fermiers de Jardhargaon ont par ailleurs perdu de leurs illusions quant aux attraits de l'agriculture intensive basée sur la chimie. Ils reviennent aujourd'hui à certaines pratiques traditionnelles, par exemple en réhabilitant la diversité des semences utilisées par le passé. Certains d'entre eux, au travers de voyages traditionnels à pied (*padayatras*) vers des villages éloignés de la région, ont collecté de partout plusieurs centaines de variété de semences (près de 250 variétés de riz, 170 variétés de haricots, et de nombreuses autres). Le village

maintient aussi son propre système d'irrigation équitable, avec des personnes (*koolwalas*) spécifiquement désignées par les résidents pour veiller au respect du partage traditionnel de l'eau, s'assurant d'aucune mauvaise utilisation ou sur-utilisation de l'eau et du maintien du réseau en bon état de fonctionnement. Jardhagaon a aussi combattu des tentatives d'exploitations minières sur ses pentes.

De la même manière, Mendha est un petit village tribal Gond, dans la région de Gadchiroli (Maharashtra). Les premières interactions avec des fonctionnaires du gouvernement n'ont signifié, pour ses membres, qu'exploitation et extorsion. Les forêts dans le voisinage du village furent réquisitionnées et l'accès des villageois fut restreint, tandis que le gouvernement y exploitait du bois à des fins commerciales, autorisait l'industrie du papier à abattre les bambous et concluait des contrats avec des étrangers pour rassembler les autres ressources de la forêt. Dans les années 1970, les villageois de Mendha ont participé à un mouvement tribal massif contre les barrages de Bhopalpatnam-Ichhampalli qui auraient submergés leurs habitations et leurs forêts. Subséquemment, avec l'aide d'une ONG locale du nom de Vrikshamitra, les villageois s'organisèrent sous le slogan *Dilli Bambai hamari sarkar, hamare gaon mein ham hein sarkar* (« nos représentants forment le gouvernement à Dehli et à Bombay, mais nous sommes le gouvernement dans notre village »). Ils formèrent un Comité de protection des villages et des forêts afin d'administrer les forêts alentours et forcer l'arrêt de pratiques commerciales destructives de la part

des locaux et des étrangers (y compris les usines à papier gouvernementales et locales). Depuis lors, le village a exploré de nombreuses voies permettant de générer de l'emploi, et en a assuré de permanents à tous les résidents. Aujourd'hui, l'assemblée du village (*gram sabha*) est si forte qu'aucun programme— avec ou sans soutien du gouvernement— ne peut être mis en place sans avoir été préalablement discuté et approuvé par les villageois... La production de biogaz, la pêche, l'irrigation pour l'agriculture, l'utilisation durable des forêts et l'artisanat sont des activités courantes. En effet, les initiatives des « cercles d'études » précédemment décrites dans ce Chapitre produisent, à Mendha, des résultats remarquables.

Encadré 5.7 **Organisation communautaire : un puissant outil de GRN en Mongolie**  
(d'après Schmidt *et al.*, 2002)

Depuis des temps immémoriaux, les gardiens de troupeaux nomades de Mongolie ont été les gestionnaires des ressources naturelles directement liées à leurs modes de vie. Ces mêmes ressources sont encore aujourd'hui la base de l'économie du pays. Les pratiques traditionnelles mongoles étaient basées sur la propriété commune des pâturages et sur la mobilité comme clé de leur stratégie de gestion. Ces pratiques ont cependant été altérées au fil de décennies d'économie centralisée et durant les changements socio-économiques plus récents (par exemple, par l'augmentation du nombre de foyers d'éleveurs, le changement dans la structure des troupeaux, le manque de réelle gestion des pâturages, la coupe indifférenciée d'arbrisseaux et d'arbres pour le bois de chauffe). Ces pratiques, ainsi que les changements climatiques, sont à l'origine de l'actuel processus de dégradation des terres et de la désertification à travers tout le pays. Pour faire face aux problèmes à la fois écologiques et économiques, certaines communautés mongoles de Gobi et d'Altai Tavan Bogd, à la frontière de la Chine, sont en train de se réorganiser. Elles ont formé des *Nukhurlul* (groupes de soutien) dont l'objectif est de combiner les bénéfiques des connaissances traditionnelles et modernes. Dans les *Nukhurlul*, par exemple, les initiatives communautaires sont généralement conduites par de jeunes couples (en fait, principalement de jeunes femmes) mais la force de base de la communauté reste détenue par les anciens de la communauté, qui continuent à partager leur sagesse et leur savoir enracinés dans l'histoire de la communauté et dans les pratiques traditionnelles de gestion des ressources. A la différence des collectivités socialistes du passé, les nouvelles organisations et initiatives communautaires sont toutes constituées sur la base du volontariat. Leur objectif actuel est d'accroître les capacités des communautés, de diversifier leurs moyens de subsistance, d'ajouter de la valeur à leurs produits et de faire reconnaître leurs droits sur les ressources naturelles. Détenteurs de droits, ils peuvent négocier et s'accorder avec d'autres parties prenantes sur les règles et les mécanismes de gestion des ressources naturelles et des aires protégées.

Certaines agences de coopération techniques étrangères ont joué un rôle important dans cette évolution, facilitant l'analyse des problèmes et des opportunités avec les communautés, encourageant l'échange d'expériences entre elles, soutenant la création de liens entre les communautés et des organisations du secteur public et privé de même qu'avec la société civile dans son ensemble, et faisant accepter le consensus comme base des décisions de cogestion. Différents modèles locaux de cogestion émergent aujourd'hui. Des installations à l'intérieur du parc, tels que des centres d'accueil de visiteurs, sont cogérées. Les communautés locales confient à des membres des familles qui les composent la tâche de patrouiller dans certaines vallées, et des Rangers volontaires sont autorisés par le parc. La vigilance des communautés locales, qui possèdent un sens aigu de la gestion responsable des ressources naturelles, aide à contrôler le braconnage et le commerce illégal, notamment le commerce des faucons. La prise de décisions relatives au tourisme et aux revenus qu'il engendre est partagée entre les autorités du parc et les communautés locales. A noter que l'auto-organisation des groupes communautaires survient aussi dans le contexte d'une absence de projet d'appui, et des discussions relatives à des contrats de transfert des droits sur les ressources naturelles aux communautés sont en cours entre le gouvernement et les organisations communautaires de plusieurs régions. Ces contrats concernent les plantes médicinales, les ressources cynégétiques et le tourisme géré par les communautés.

Un groupe de travail rassemblant des représentants du gouvernement, des communautés, des organismes de recherche et des décideurs politiques a aussi été mis en place pour développer des formes appropriées de gestion de ressources naturelles à base communautaire dans toute la Mongolie. Le groupe étudie les questions du transfert des droits et des responsabilités de gestion des ressources aux institutions communautaires locales, notamment en ce qui concerne la responsabilité sur le long terme, la durabilité écologique et la durabilité économique de l'utilisation des ressources, le développement des capacités des organisations locales, et le développement de politiques à même d'appuyer tous les points précédents. Les *Nukhurluls*, forts de l'expérience tirée de plusieurs années de travail, font entrer l'organisation communautaire dans une nouvelle ère en formant des associations à l'échelle des districts et en explorant les aspects légaux et structureux de l'établissement d'une institution faitière de niveau national. Cette organisation réellement fondamentale joue un rôle croissant dans le développement rural et dans la gestion durable des ressources naturelles en Mongolie.

Malheureusement, les expériences de Jardhagaon et de Medha, celles des communautés mongoles décrites dans l'Encadré 5.7, ou celles des nomades iraniens décrits dans l'exemple 1.3 au Chapitre 1, s'avèrent être des exceptions plutôt que la règle qui prévaut dans la plupart des zones rurales du monde. Les communautés locales, les groupes ou les utilisateurs de ressources naturelles, et plus particulièrement les groupes défavorisés tels que les femmes ou les minorités ethniques ou religieuses, sont rarement capables de défendre leurs intérêts et leurs préoccupations avec compétence et détermination, car cela se fait par des voies et des systèmes trop souvent définis et conçus par des non-locaux. Cependant, les communautés *doivent* défendre ces intérêts et préoccupations si elles souhaitent participer de manière efficace aux processus de négociation. En d'autres termes, elles ont besoin de « s'organiser ». Que cela signifie-t-il ? Trois principales composantes d'un processus générique d'organisation (pas nécessairement dans l'ordre proposé) peuvent être particulièrement importantes et seront discutées ici :

- **l'acquisition de capacités spécifiques** (par exemple, participer à des réunions, négocier, être reconnue en tant qu'entité légale, surveiller les ressources naturelles, suivre la diversité biologique, etc.) ;
- **le développement d'un accord interne** sur leurs propres valeurs, intérêts et préoccupations vis-à-vis du territoire ou des ressources naturelles en jeu ; et
- **la désignation d'un représentant** pour porter un tel « accord interne » jusqu'au forum de négociation

*« S'organiser » est un concept qui prend une signification différente selon les situations et les communautés concernées...*

Dans toutes ces composantes, un soutien extérieur pourra jouer un rôle important, et l'Equipe de démarrage est bien placée pour assister ce processus. Pour commencer, il est important de respecter les différences culturelles en jeu. « S'organiser » est un concept qui prend une signification différente selon les situations et les communautés concernées (voir Encadré 5.8), plus particulièrement encore lorsque cette organisation est menée au travers de procédures traditionnelles (par exemple, par la voie de discussions successives avec les communautés). Au milieu des années 1990, un projet soutenu par l'UICN en Afrique de l'Est apprit cela à ses dépens. Il supposait que la présence de deux Masaï locaux dans quelques réunions organisées en vue d'un accord sur le plan de gestion Ngorongoro équivalait à la participation et au consentement de l'ensemble de leur communauté. Ce n'était pas le cas ! Une vague de protestation suivit l'approbation du plan, qui fut en fait rejeté par les communautés Masaï. Plus que contre le contenu spécifique du plan, les Masaï protestèrent contre le manque de respect durant les négociations. Les exigences spécifiques (par exemple, temps et soutien à la communication) nécessaires pour atteindre leur consensus interne et leurs accords collectifs n'avaient été ni prévues ni appliquées.



Bien sûr, si les peuples autochtones ont des réserves à l'égard des orientations des autres parties prenantes, ces dernières en ont autant à l'égard des orientations des autochtones. En ce sens, des questions et des dilemmes surgissent parfois au regard des procédures démocratiques et du respect des droits humains (équité selon le sexe, selon l'âge) à l'intérieur de différents cadres culturels. Dans certaines sociétés « ... les personnes n'ont pas d'opinions... parce qu'il serait offensant vis-à-vis des anciens qu'elles en aient. »<sup>33</sup> Ces dilemmes sont sensibles et devraient être abordés au cas par cas.

Encadré 5.8 **Organisation des Maya au Guatemala, entre tradition et modernité**  
(d'après Gramajo, 1997)

L'organisation et les mécanismes actuels de la représentation locale dans l'altiplano rural du Guatemala sont assez complexes. Ils incluent : les Sessions communales (c'est à dire les discussions et les forums de prise de décision tenus au niveau des villages) ; le Conseil des anciens (dont les décisions sur les questions régionales ou relatives aux ressources naturelles respectent l'intégrité culturelle de la communauté et sont sans appel) ; les Leaders de communautés (au nombre desquels des professionnels Maya issus de différents secteurs) ; la Municipalité auxiliaire (qui lie les intérêts de la communauté avec les institutions de l'état, détient une responsabilité significative sur les questions relatives aux ressources naturelles, et est fortement responsables vis-à-vis des habitants locaux) ; et enfin les Comités de protection locale, dédiés à la conservation. Durant les Sessions communales, les fonctionnaires de la communauté sont élus, les projets sont approuvés et les conflits sont résolus. Nul dans la communauté ne prend de décision individuellement sur les questions qui sont de la compétence des Sessions communales. La résistance du K'iché Maya (voir Encadré 4.9) a été une décision de principe et d'intégrité, validée par l'expérience. Graduellement, Totonicapán réaffirme consciemment son autonomie et ses pratiques ancestrales qui ont prouvé leur efficacité.

### Acquérir des capacités spécifiques

Le terme « capacités » s'entend ici au sens des attitudes, du savoir, des aptitudes, des moyens et de la reconnaissance sociale qui permettent à une partie prenante de participer à un processus de CG de façon efficace. Ceci couvre une large gamme de questions et de thèmes allant du plus trivial au plus élevé. Si un groupe manque de moyens pour se déplacer jusqu'au lieu d'une réunion ou ne dispose pas d'une bonne traduction des discussions dans sa propre langue, il n'aura guère été utile de l'identifier comme une « partie prenante légitime » ou de lui avoir reconnu un savoir local unique des ressources naturelles en jeu. Inversement, si le groupe ne saisit pas les conditions de base nécessaires à la conservation des ressources naturelles, les meilleurs talents rhétoriques employés durant les réunions ne compenseront en rien leurs erreurs de raisonnements.

En général, un appui extérieur peut aider, mais les motivations locales et certaines attitudes qui ne peuvent être apportées de l'extérieur, apparaissent comme une condition essentielle de succès. Un bon exemple de ceci nous est donné par le village de Som Thom, au Cambodge, qui réagit de façon exceptionnelle à l'opportunité donnée par une initiative locale du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le village fit preuve d'une forte volonté et d'une grande motivation pour développer un plan de gestion de la forêt communale. Il développa le plan et se vit accorder, peu de temps après, les droits de gestion de la forêt. Contrastant avec cet exemple, d'autres villages de la même province du Ratanakiri ont fait preuve de bien moins de motivation et ne parvinrent pas à se voir attribuer des droits semblables. La motivation de Som Thom provenait probablement d'une

*« Capacités » s'entend ici au sens des attitudes, du savoir, des aptitudes, des moyens et de la reconnaissance sociale qui permettent à une partie prenante de participer à un processus de CG de façon efficace.*

33 Engberg-Pedersen, 1995.

solidarité communautaire et d'une réelle volonté d'agir ensemble, alors que la plupart des autres villages ont adopté des comportements de vie plus individualistes, perçus par eux comme « plus modernes ». Som Thom put aussi bénéficier de l'énergie et de l'activisme d'un puissant « champion » local. Ainsi, une différence d'attitude (motivation et volonté d'agir) s'avère essentielle à la fois pour une GRN efficace et pour l'acquisition de droits sur les RN.<sup>34</sup>

Plusieurs parties prenantes, au nombre desquelles des agences gouvernementales, bénéficient de (ou même requièrent) une assistance pour développer leurs capacités vis-à-vis de formes plus participative de gestion des ressources. Ceci peut comprendre des changements dans leur structure, dans leur culture organisationnelle, dans leurs attitudes, leurs compétences et leurs programmes de travail. Au Népal, des déclarations fortes furent faites, demandant « la restitution des forêts aux associations d'utilisateurs villageois » et demandant que les fonctionnaires des forêts travaillent plus comme agents d'extension que comme agents de contrôle et de commandement... Ces déclarations restèrent longtemps sans application pratique. Les employés du service des forêts eurent besoin d'être formés afin de comprendre les besoins et les droits des gens, d'apprécier leurs connaissances et leurs pratiques, et de saisir les complexités sociales des règles communautaires.<sup>35</sup> Une analyse minutieuse de la situation particulièrement conflictuelle du Parc national de Rajaji, dans le Nord de l'Inde, révéla un semblable défaut et s'y attaqua directement au travers d'un programme de développement des capacités destiné aux équipes des services forestiers.<sup>36</sup> En Australie, lorsque l'autorité du Parc marin de la grande barrière de corail rechercha des acteurs clés avec lesquels discuter du plan de gestion du parc, elle découvrit que des groupes de conservation avaient déjà constitué leurs « organisations faïtières », contrairement aux opérateurs touristiques. L'Autorité organisa une grande conférence des opérateurs touristiques et les aida à constituer une association.<sup>37</sup>

Au regard des capacités des communautés locales, de nombreux projets de GRN développent des initiatives spécifiques, parties intégrantes de leurs opérations de terrain. Au Sri Lanka, par exemple, un projet soutenait le développement d'Organisations au niveau communautaire (ONC) pour la gestion des ressources naturelles et les questions de développement. Très vite, cependant, il dut reconnaître que les ONC n'étaient pas entièrement à même de mener à bien les tâches sur lesquelles il y avait eu accord. Des initiatives spécifiques furent par la suite mises en place pour former les membres des ONC à une meilleure compréhension des phénomènes environnementaux, à la collecte d'informations pertinentes, au fait de garder systématiquement des traces et des documents, à écrire des propositions et des rapports, à mener leurs propres projets de terrain, etc.<sup>38</sup>

Encadré 5.9 **Qu'est-ce qui rend une organisation capable de participer à la cogestion ? La réponse de l'institut CANARI**  
(d'après Krishnarayan *et al.*, 2002)

De son expérience en développement des capacités pour la cogestion des ressources naturelles dans les îles Caraïbes, l'Institut des ressources naturelles des Caraïbes (CANARI) a développé un cadre de travail permettant de comprendre et d'assister les capacités organisationnelles.

Le cadre de travail comprend les éléments suivants :

34 McCaul, 2000.

35 Chhetri et Pandey, 1992.

36 Rathore, 1997.

37 Graeme Kelleher, communication personnelle, 1995.

38 Jayatilake *et al.*, 1998.

- *Vision du monde* : un cadre de référence cohérent utilisé par le groupe ou l'organisation pour interpréter l'environnement dans lequel il se situe et avec lequel il interagit. Ceci inclut une vision et une mission pour l'organisation, apportant une justification pour tous les autres éléments ;
- *Culture* : une façon de faire les choses qui autorise l'organisation ou le groupe d'atteindre des objectifs, et à croire qu'ils peuvent être efficaces et avoir un impact ;
- *Structure* : une définition claire des rôles, des fonctions, des canaux de communication et des mécanismes de compte rendu ;
- *Stratégie adaptative* : pratiques et politiques qui autorisent une organisation à s'adapter et à répondre à des changements dans son environnement de travail ;
- *Savoir-faire* : connaissances, aptitudes et compétences nécessaires ;
- *Ressources matérielles* : technologie, financement et équipement nécessaires ;
- *Liens* : une aptitude à développer et à gérer des relations avec des personnes, des groupes ou des organisations dans la poursuite de la vision et la mission de l'organisation.

Dans l'expérience du CANARI, c'est la somme de tous ces éléments qui constitue les « capacités », celles-ci pouvant être assez aisément évaluées pour déterminer dans quelle mesure l'organisation est à même de participer de façon significative au processus et aux institutions de cogestion.

Plusieurs programmes de conservation limitent leur rôle de renforcement de capacités à une « éducation environnementale », souvent interprétée comme « l'enseignement » aux gens de la valeur de l'environnement et des ressources naturelles qui les entourent. Il s'agit là d'une interprétation aussi limitée que limitative. Comprendre la large image écologique de son environnement est effectivement important, mais tout autant le sont la sensibilisation à l'égard des différentes forces en jeu (notamment le marché, les politiques et les lois) et la reconstruction, lorsque celle-ci a été perdue, de l'aptitude à valoriser et à gérer les ressources naturelles selon ses propres exigences. Certaines initiatives de renforcement de capacités ont suivi ce chemin. En Iran les communautés locales Baloutche et Kurde ont été accompagnées dans l'évaluation des problèmes et des opportunités associées à leur environnement, sur la base de leur savoir et de leurs compétences traditionnelles. Puis, elles ont été aidées à décider de ce qu'elles pouvaient faire et à le réaliser.<sup>39</sup> Le premier point sur lequel elles reçurent un soutien fut ainsi la capacité de penser collectivement et de développer un consensus interne sur ce qu'il fallait faire. Après quoi, les communautés identifièrent peu à peu leurs « besoins » de renforcement de capacités au fur et à mesure qu'ils se présentèrent (par exemple, le besoin de contrôler quelques espèces nuisibles sans utiliser de pesticides, le besoin de tenir des comptes financiers clairs et détaillés, le besoin de développer une proposition de projet). Les besoins en termes de compétences ayant été déterminés par les communautés elles mêmes, leur motivation était d'autant plus grande d'acquiescer les connaissances et les aptitudes nécessaires. Elles firent la demande de ce dont elles avaient besoin, et l'ONG qui les appuyait y répondit positivement.

L'Equipe de démarrage assistant les parties prenantes dans leur organisation peut rencontrer une grande variété de demandes d'aide. Certaines formes d'assistance posent généralement peu de problèmes pour les personnes qui promeuvent le processus de cogestion (par exemple, financer des réunions destinées à sélectionner un représentant, ou les coûts de transport pour permettre à un représentant de participer aux négociations). D'autres formes d'assistance, cependant (par exemple, l'aide à la constitution et la reconnaissance légale d'une nouvelle association), impliquent des engagements plus continus et plus onéreux, et peuvent prendre une connotation politique que toutes les Equipes de démarrage ne sont pas prêtes à assumer.

*Le premier point sur lequel elles reçurent un soutien fut la capacité de penser collectivement et de développer un consensus interne sur ce qu'il fallait faire. Après quoi, les communautés identifièrent peu à peu leurs « besoins » de renforcement de capacités au fur et à mesure qu'ils se présentèrent...*

39 Ceci faisait partie d'un projet soutenu par l'UNICEF et mis en œuvre par l'ONG CENESTA.

L'Equipe de démarrage devrait garder à l'esprit que *toutes* les parties prenantes peuvent avoir besoin d'une aide pour comprendre ce qu'est la cogestion et ce qu'elle implique. En ce sens, les sessions d'orientation, les sessions de questions-réponses, ainsi que les visites d'échanges dans des sites où la CG est opérationnelle sont extrêmement profitables. Les initiatives de cogestion devenant de plus en plus communes dans le monde, une expertise locale se développe, est reconnue et est de mieux en mieux utilisée. Ceci est particulièrement vrai pour les pays du Sud, dans lesquels des réseaux d'initiatives de terrain, le partage d'expériences et l'aide mutuelle entre acteurs de la cogestion ont fait leurs preuves dans le renforcement des capacités locales et ont abouti à d'importants résultats environnementaux et



sociaux (voir Encadré 5.10). Une option relativement coûteuse, mais cependant extrêmement efficace, consiste à organiser des visites d'échanges entre des communautés, dont au moins l'une s'est engagée dans une action intéressante et éventuellement inhabituelle pour la gestion de ressources naturelles. Cette méthode a démontré sa grande efficacité, non seulement pour l'approfondissement des connaissances des communautés impliquées, mais aussi pour l'amélioration de leurs attitudes.<sup>40</sup> De fait, les réseaux locaux/nationaux et régionaux ont

fait croître, de façon tout à fait impressionnante, la capacité de la société civile à influencer sur le contexte social en général et sur les politiques nationales de gestion des ressources naturelles en particulier.<sup>41</sup>

**Encadré 5.10 L'apprentissage collectif sur la cogestion des ressources naturelles dans le Bassin du Congo**

(adapté et mis à jour d'après Nguinguiri, 2000)

Depuis les années 1990, plusieurs pays du bassin du Congo ont expérimenté des approches de cogestion (CG) pour la gestion durable de leurs ressources naturelles. Leur défi principal a consisté à apprendre « comment mettre la CG en place ? ». La GTZ, le bureau régional d'UICN pour l'Afrique Centrale et le Groupe de travail sur la cogestion de l'UICN/ CEESP ont travaillé ensemble pour fournir des réponses à cette question. Depuis 1998, ils ont soutenu un partenariat entre diverses initiatives de terrain menées dans la région, qu'ils dénommèrent *Sites d'apprentissage*.<sup>42</sup> Dix de ces sites acceptèrent d'être impliqués dans un processus commun d'apprentissage par l'action.

Lorsque l'initiative fut lancée, le personnel des projets des Sites d'apprentissage n'était guère enthousiaste, voyant seulement que lui était confiée une charge supplémentaire en termes de temps et d'efforts. Au fil du temps, il s'est cependant rendu compte qu'il acquérait de nombreuses capacités (informations, qualifications, outils et méthodes, nouvelles idées et diverses formes de soutien spécifique) qui l'aiderent à clarifier sa stratégie de travail et à améliorer ses performances. Après la première réunion

40 Chatelain *et al.*, 2004.

41 Konaté, 2003.

42 En français dans le texte (NdT).

du réseau des Sites d'apprentissage et des premières missions d'assistance technique, la perception des membres du réseau devint extrêmement positive. À l'issue des deux premières années, les participants *exigèrent* que l'initiative soit poursuivie. Au terme de la quatrième année, ils promurent encore d'autres initiatives communes, se concentrant cette fois sur la formation de base à la gestion des ressources naturelles, et impliquant toutes les grandes écoles professionnelles de la région.

Les réunions régulières entre les parties prenantes des Sites d'apprentissages constituèrent des étapes décisives du processus d'apprentissage. Chaque réunion était consacrée à un sujet de CG spécifique, tel que « le processus de négociation », « la gestion des conflits », « la surveillance et l'évaluation », « la communication sociale », etc. Une réunion type commençait par un exposé fait par les Sites sur leurs expériences en relation avec le sujet spécifique, suivi de discussions de groupe destinées à identifier des problèmes communs et explorer les solutions possibles. La présence de « personnes-ressources » aidait à combler les lacunes et à donner l'illustration de méthodes et d'outils appropriés. Les réunions intégraient habituellement une visite de terrain et quelques sessions de planification conjointes, au cours desquelles les participants jouaient chacun le rôle de conseillers des autres. La régularité de ces réunions créa un réseau relativement stable de praticiens de CG et permit de développer un langage commun pour discuter des issues de la cogestion, ainsi qu'une « vision régionale » de ce qu'implique la CG— une vision rediscutée et mise en pratique dans chaque Site d'apprentissage.

Les réalisations de cette initiative de travail en réseau sont, entre autres :

- une meilleure compréhension des étapes principales du processus de CG ;
- une connaissance plus grande et plus répandue du sujet (cela aussi grâce à la diffusion de publications le traitant) ;
- des comportements sensiblement améliorés (confiance accrue des praticiens dans le processus de CG, confiance et bonne volonté mutuelle accrue vis-à-vis du dialogue entre parties prenantes locales, intérêt ravivé de la part des principaux acteurs et des institutions de la région) ;
- une augmentation considérable des qualifications des membres du réseau en termes d'analyse des parties prenantes, de communication sociale, de médiation dans les négociations, d'évaluation participative, etc. ; et
- des résultats concrets de terrain, dont des processus efficaces de négociation, des accords multipartites et de nouveaux organismes pluralistes de gestion.

Il est fortement souhaitable que de semblables initiatives soient reproduites à l'avenir, en tirant des leçons de l'expérience du bassin du Congo. Par exemple, alors que ce réseau était presque exclusivement constitué de personnels des projets et de fonctionnaires du gouvernement, il aurait été intéressant et plus efficace d'y inclure un plus grand nombre de représentants des parties prenantes locales, particulièrement des communautés locales.

En résumé, les initiatives de renforcement de capacités comprises dans le processus de cogestion peuvent aider les parties prenantes à :

- comprendre ce que la cogestion implique, et comment une partie prenante peut s'organiser pour participer ;
- maîtriser le savoir et l'information relatifs aux ressources naturelles en jeu, notamment la connaissance de problèmes, de besoins, de contraintes et d'opportunités environnementales existantes (y compris les coûts et les bénéfices de différentes options de gestion), et évaluer les changements associés ;<sup>43</sup>
- devenir une partie prenante reconnue (légitime)— ceci peut impliquer de se donner une identité légale ;
- s'organiser de manière efficace pour réaliser les tâches courantes (programmes des réunions, enregistrements, comptabilité, rapports financiers des projets, etc.) ;

43 Sur ce sujet, voir plus spécialement les sections 5.1 et 5.2 de ce Chapitre.



- communiquer de façon claire avec les autres parties prenantes, les écouter dans une attitude ouverte et respectueuse, et penser d'une façon nouvelle, notamment au sujet d'options de gestion innovantes, sur la base de différents points de vue ;
- participer à la préparation et aux réunions de négociation de GRN par le paiement des coûts de transport et de logement.

Il nous reste deux dernières considérations. Premièrement, le renforcement de capacités prend inévitablement beaucoup de temps et il peut se passer des années avant que des résultats significatifs puissent être constatés, un fait qui contraste avec les temps courts sur lesquels se déploient habituellement les « projets ». Deuxièmement, si un support externe est souvent important pour stimuler de nouvelles capacités et de nouvelles actions, une attention doit être portée sur le fait que les appuis des projets, par exemple, assister à des réunions ou des sessions de formation, ne deviennent pas une « fin en soi ». Trop de réunions sont suivies par des personnes seulement intéressées par le paiement d'honoraires et de généreux *per diem* offerts par des organisations internationales désireuses de montrer qu'il y a une bonne « participation » à leurs initiatives.<sup>44</sup> Il est vrai néanmoins que de telles personnes, qui sont exposées à des débats et à des savoirs nouveaux pour elles, en bénéficient malgré leur manque d'intérêt. Plus souvent, cependant, lorsque les participants ne sont pas particulièrement motivés pour assister à des réunions, celles-ci sont superficielles et inefficaces. Sur le long terme, elles peuvent même se révéler contreproductives, puisqu'elle « prennent la place et absorbent les ressources » qui auraient pu aller vers d'autres types d'organisations et de plateformes de discussion potentiellement plus productives.

### Développer un accord interne sur ses propres valeurs, intérêts et préoccupations à propos du territoire ou des ressources naturelles en jeu

*... une partie prenante peut parfois parler d'une seule voix mais, en d'autres occasions, elle peut devoir se partager en plusieurs points de vue différents...*

Une partie prenante a une place à la table des négociations, dans la mesure où elle présente le point de vue cohérent d'un groupe ou d'une unité soudée. Au Chapitre 4, nous avons discuté d'une exception à cette règle, celle de la « multiculturalité » des parties prenantes (signifiant qu'une partie prenante peut parler généralement d'une voix mais, en certaines occasions, peut bien devoir se partager en plusieurs points de vue). Cependant, toute partie prenante désireuse de participer à une table de négociation doit clarifier ses opinions d'une part sur les valeurs, les intérêts et les préoccupations à porter en avant et, d'autre part, sur ce qu'elle s'attend à voir ressortir des négociations. Pour cela, elle a besoin de s'organiser de façon interne *via* des mécanismes d'échanges d'idées, et de parvenir à une position commune. Idéalement, il s'agira d'une position de *consensus*, impliquant une bonne information de ses membres et, si nécessaire, la capacité à mener un riche débat interne. Le plus souvent, il s'agira d'une position *majoritaire* ou *d'expertise*, avec une forme ou une autre de vote ou d'expression d'une préférence.

Les systèmes traditionnels de prise de décision renvoient à l'un ou l'autre des cas ci-dessus. Par exemple, l'organisation interne des mayas Ki'ché au Guatemala dépend fortement du consensus collectif, informé de façon indirecte par les valeurs ancestrales préservées par les anciens de la communauté (voir Encadré 5.8). Les Anishinabe Ojibwa, au Canada, pour leur part, laissent aux anciens le contrôle plein et entier des décisions sur l'utilisation des ressources naturelles.<sup>45</sup> Les communautés traditionnelles du Laos mettent en valeur à la fois le consensus communautaire et l'expérience des personnes au pouvoir (voir Encadré 5.11).

44 La Banque mondiale a souvent été critiquée sur ce point.

45 Peckett, 1996.

Encadré 5.11 **Le consensus interne de la communauté sur des règles de pêche en amont de l'atelier de cogestion jugé essentiel dans la RPD du Laos** (d'après Baird, 1999)

Dans le district de Khong, dans la province méridionale de la RPD du Laos (voir Encadré 3.11), les communautés préoccupées par les ressources aquatiques du Mékong entendent parler de la possibilité de mettre en œuvre un arrangement de cogestion, généralement par les villageois voisins, par des parents, des amis ou des fonctionnaires du gouvernement. Si leurs chefs sont d'accord, elles écrivent une courte lettre aux autorités du district, qui viennent ensuite les visiter et les aider dans le processus de développement d'un plan de cogestion. Les communautés ne sont jamais contraintes d'établir des réglementations sur la gestion de la pêche. Elles sont uniquement aidées sur demande.

Le processus commence par la formulation, par le village et ses chefs, d'une demande de permission adressée au gouvernement. Durant le temps de l'étude de la demande, les conseillers agricoles restent en contact avec la communauté et fournissent des informations et des conseils sur le processus à venir. Ils rassemblent également l'information sur ce que les chefs de village souhaitent réaliser et les encouragent à consulter leur communauté.

Les chefs invitent les membres de leur communauté villageoise à des réunions et expliquent les différentes réglementations précédemment établies par d'autres villages du district, et notamment comment se sont déroulées leurs mises en œuvre et leurs applications. Sur la base de ces expériences, ils rédigent ensuite une liste de règlements que la communauté peut accepter d'appliquer. De telles discussions anticipées sont importantes ; En effet, les villageois se sentent plus à l'aise si les réglementations sont discutées et débattues au sein de leur communauté avant qu'aucun étranger ne soit impliqué. Les villageois ont besoin de temps pour bien se rendre compte des conséquences de la mise en œuvre de règles particulières. En ce sens, la cogestion ne porte pas tant sur des réglementations établies que sur le processus de communication et de collaboration par lequel ces réglementations sont *identifiées* et *agrées*. A partir du moment où les conseillers agricoles ont visité un village, un mois de délai de réflexion ou plus est généralement laissé avant qu'un atelier formel de cogestion ne soit organisé dans une communauté.

Il n'est malheureusement pas rare que la position d'une partie prenante soit déterminée moins par un consensus interne bien informé que par l'opinion d'une ou plusieurs personnes exerçant leur pouvoir sur le groupe. Dans certains cas, les avis exprimés au nom du groupe peuvent même être contraires à ses intérêts (voir Encadré 5.12).

Encadré 5.12 **La nature insaisissable du « secteur pêche » aux îles Galápagos (Equateur)** (d'après Heylings et Bravo, 2001)

La Loi spéciale des Galápagos stipule que les artisans-pêcheurs doivent être représentés dans le conseil d'administration de la Réserve. En retour, tous les pêcheurs *bona fide* doivent « s'organiser », c'est à dire, être enregistrés dans une Coopérative. Après la promulgation de la loi, un moratoire a été établi pour l'enregistrement de nouveaux pêcheurs, dans l'intention d'identifier et de légitimer les membres existants opérant sur le secteur, ainsi que leurs droits sur les ressources. Ceci devait renforcer leur sens de l'identité commune et leur responsabilité par rapport aux ressources marines qu'ils exploitaient en commun. Paradoxalement, l'annonce du processus formel d'enregistrement provoqua une augmentation incontrôlée du nombre de membres enregistrés dans les coopératives. Ce nombre doubla presque entre 1998 et 2000, reflétant un afflux de nouveaux migrants étrangers et d'insulaire opportunistes qui n'étaient pas pêcheurs de profession mais s'étaient improvisés en tant que tels. Cela s'explique par plusieurs facteurs concourants particuliers, tels que la réouverture de la pêche au concombre de mer, extrêmement lucrative, mais également le faible dialogue à l'intérieur du secteur des pêches, ainsi que le pouvoir exercé par des individus avec de forts intérêts dans ce secteur.

Une communauté traditionnelle pratiquant la pêche, avec un sens fort des droits de propriété sur les ressources locales, aurait employé le procédé d'enregistrement pour légitimer et protéger ses droits acquis de propriété ou au moins de responsabilité à propos des ressources. Les coopératives de pêche des Galápagos étaient, elles, jeunes et faibles, et plusieurs de leurs chefs étaient vulnérables à la corruption et aux intérêts politiques. De nouveaux membres— dont la plupart étaient sans expérience de la pêche locale mais très influents politiquement et économiquement— furent enregistrés hors de la procédure appropriée. Ces membres nouvellement enregistrés ne faisaient pas partie du processus qui avait conduit à la définition de la vision commune pour la gestion de la réserve marine, et leurs intérêts concernaient plus l'accès privilégié aux ressources lucratives qu'au système intégré destiné à assurer la durabilité des ressources halieutiques. Ceci conduisit à de profondes divisions dans le secteur de la pêche et eut un effet particulièrement déstabilisateur sur les responsables des différentes coopératives.

Depuis 1999, différents accords ont été conclus entre le secteur de la pêche et les autorités compétentes quant à la façon de rectifier cette situation, mais aucun n'a fonctionné. Heureusement, en février 2001, au cours de la dernière négociation de l'organe consultatif de GP sur le calendrier annuel des pêches, un consensus fut atteint sur le fait que la gestion de la pêche dépendait « d'un système en accès fermé ». Un grand groupe de pêcheurs légitimes est à l'origine de cette évolution et s'y est engagé. Le défi à présent est de maîtriser, à la fois ceux qui considèrent avoir acquis quelques « droits » au cours de la récente frénésie d'enregistrement et ceux, parmi les chefs des communautés de pêcheurs, qui persistent à placer leurs avantages personnels au-dessus de l'avantage collectif de leur secteur.

Une autre situation habituellement rencontrée met en jeu des représentants politiques élus par un large collège électoral et chargés de « porter les intérêts » de la collectivité dans des décisions de gestion très spécifiques, concernant finalement une minorité de leurs électeurs. Le risque, dans de tels cas, est que les intérêts de ces minorités ne soient pas équitablement représentés. Par exemple, au Royaume-Uni les politiciens qui représentent les zones urbaines (en Europe, ces représentants dépassent habituellement en nombre ceux des zones rurales) sont la voix dominante en ce qui concerne les questions relatives aux aires protégées.<sup>46</sup> Les personnes vivant à l'intérieur ou à proximité d'aires protégées estiment difficile de voir leur voix entendue et leurs droits, leurs besoins et leurs aspirations pris en considération, malgré le fait qu'elles soient les plus directement touchées. Le processus est source d'une profonde frustration pour la plupart d'entre elles.

Les personnes vivant dans les zones urbaines ont besoin des aires protégées comme espace de détente. Les compagnies de tourisme dépendent du nombre croissant de visiteurs et sont un lobby puissant. Les médias tendent à se focaliser sur des problèmes qui touchent un nombre important de personnes et, de fait, lorsqu'il s'agit de traiter de la question des secteurs protégés, l'angle choisi est celui des intérêts urbains. Il n'est donc que trop compréhensible que les politiciens satisfassent ces mêmes intérêts et prêtent beaucoup moins d'attention aux vues des plus petites communautés rurales. Cependant, ceci peut devenir un obstacle sérieux à la bonne gestion de l'aire protégée, les préoccupations des communautés locales pouvant ne jamais être correctement discutées ou résolues. En Italie par exemple, les organes responsables de la prise des décisions à propos des aires protégées nationales et régionales incluent, en tant que représentants des communautés locales, les maires des municipalités administrativement concernées. Assez souvent, il s'agit de grandes municipalités urbaines, dont les intérêts des résidents peuvent, en définitive, prévaloir. Même dans le cas des formes innovantes de gouvernance des aires protégées, comme dans le cas des Parc naturels régionaux français (voir Encadré 7.10 au Chapitre 7), les politiciens élus par de larges collèges électoraux sont considérés comme étant de bons représentants des intérêts locaux. Ceci n'est pas forcément toujours le cas.

---

46 Inglis, 2002.

Avec les considérations ci-dessus, on touche au cœur la question de la différence entre démocratie participative et démocratie représentative. Idéalement, une partie prenante désireuse de participer à la cogestion devrait développer un débat interne et une position de consensus en fonction des questions de GRN spécifiques en jeu. Les politiciens professionnels élus engagent cependant rarement ceux qu'ils sont censés représenter dans l'analyse de questions spécifiques, par exemple, ce qui est nécessaire pour gérer un territoire ou un ensemble de ressources naturelles. Ils assument plus généralement des responsabilités de gestion, c'est à dire qu'ils prennent et veillent à l'application de décisions, même lorsqu'ils ne maîtrisent que faiblement les implications et les subtilités du problème.<sup>47</sup> Un tel échec dans l'organisation interne constitue l'un des problèmes les moins analysés et les plus insidieux de la gouvernance partagée, qui corrompt et gâche en définitive sa signification et ses valeurs. En un mot, « la gouvernance partagée a besoin d'être enracinée dans l'approche participative ! », c'est-à-dire qu'elle a besoin d'une bonne dose de dialogue, de discussion et de démocratie participative interne à toutes ses parties prenantes.

*En un mot, « la gouvernance partagée a besoin d'être enracinée dans l'approche participative ! », c'est à dire qu'elle a besoin d'une bonne dose de dialogue, de discussion et de démocratie participative interne à toutes ses parties prenantes.*

### **Déléguer un représentant pour porter « l'accord interne » à la plateforme de négociation**

Les parties prenantes qui souhaitent prendre part au processus de négociation doivent désigner et envoyer au moins une personne pour les représenter (voir aussi Encadré 2.5 au Chapitre 2). Pour certaines (par exemple, une agence gouvernementale établie, une communauté traditionnelle soudée, une municipalité moderne bien organisée), cela ne demande généralement que peu d'efforts. Pour d'autres (une communauté hétérogène ou un groupe d'utilisateurs de ressources dont certains membres peuvent être en compétition interne), ceci peut requérir un investissement important en termes de temps et de ressources, et l'Équipe de démarrage peut, ici encore, avoir à apporter son aide.

Dans certains cas, une divergence entre les opinions et la vision de la GRN des membres d'une communauté, d'une part, et des personnes officiellement en charge de les transmettre, d'autre part, devient apparente. Par exemple, un comité de gestion des ressources fut créé dans les années 1990 pour faire la liaison entre le Parc national de Djawling (situé dans le delta du fleuve Sénégal, en Mauritanie) et les autorités administratives. Le comité comptait parmi ses membres les « intellectuels » de la zone, à savoir les enseignants locaux ayant quitté leurs villages plusieurs années auparavant pour suivre des formations d'enseignants. Ayant perdu contact avec l'écosystème local et ayant été imprégnés par un concept de « développement » considéré comme quelque chose à mesurer en mètres cubes de béton, ces personnes étaient viscéralement opposées au parc national. A la place du parc, ils soutenaient la construction d'un barrage, en dépit du fait que celui-ci détruirait presque entièrement l'écosystème local et le paysage traditionnel. Inversement, la plupart des villageois qui tiraient leur subsistance des ressources du delta, percevaient la logique de ce que les gestionnaires du parc essayaient de mettre en œuvre pour préserver l'intégrité de l'écosystème, et ils étaient d'accord avec eux.<sup>48</sup>

L'ONG iranienne CENESTA, qui encourage les initiatives favorisant les modes de vie durables des communautés locales, imagina une façon simple et ingénieuse d'aider les communautés à identifier qui devrait se faire le porte parole de toute la communauté (par exemple, un représentant pour un forum donné, un animateur de projet, etc.). Elle organisa une réunion générale au cours de laquelle les

47 Bebbington, 1998.

48 Hamerlynck, 1997.



*... une façon simple et ingénieuse d'aider les communautés à identifier qui devrait se faire le porte-parole de toute la communauté...*

gens étaient appelés à explorer les principales qualités et caractéristiques de la personne idéale pouvant jouer ce rôle. Les visions furent réunies, listées, discutées et soumises à approbation, au travers d'une discussion ouverte. Sur la base de la liste des critères ainsi produite (incluant, par exemple, des facteurs tels que « connaissance de la situation de GRN locale », « engagement personnel vis-à-vis du bien-être de la communauté », « honnêteté », « compétence de négociateur », « maturité et stature pour représenter la communauté », ou même « avoir de nombreux enfants et avoir besoin d'un travail »), le groupe fut ensuite invité à établir la liste, discuter et hiérarchiser les noms des personnes remplissant les critères et pouvant efficacement jouer le rôle requis. De cette façon, la communauté n'était pas contrainte de choisir entre les personnes les plus évidentes, telles que celles ayant habituellement affaire avec les fonctionnaires du gouvernement, les proches du chef, etc.

Tirant profit de l'expérience du CENESTA, il doit être souligné que les critères permettant d'identifier un représentant doivent être réellement choisis par la communauté ou le groupe d'intérêt, et non pas par l'Equipe de démarrage, et que la décision devrait être prise dans une atmosphère détendue, hors de toute urgence et libre de toute coercition. Du temps est aussi nécessaire pour jauger différents facteurs, et la communauté ou le groupe devra idéalement disposer de temps pour discuter seule, et en détail, des « pour » et des « contre » des différentes options. Une alternative à cette méthode est le système de vote, ouvert ou à bulletin secret. Généralement, cette méthode se caractérise par un choix forcé entre des candidats auto-désignés, mais le groupe ne dispose que rarement du temps nécessaire pour discuter de façon ouverte des « pour » et des « contre » associés aux différents choix. Le choix des représentants d'une communauté plutôt large peut être le fruit de délicats compromis et doit prêter attention à de nombreuses considérations, notamment le respect pour les différences de sexe, d'ethnie, ou de groupe tribal (voir par exemple l'Encadré 5.13, de même que l'Encadré 2.4 du Chapitre 2).



Encadré 5.13 **Une tribu de douze clans a besoin de douze représentants... pas dix ni quinze ! Au Soudan comme ailleurs...**

Au cours des années 1980, un projet soutenu par le PNUD était consacré à la promotion des modes de vies durables au sein de nombreuses communautés de la région du Darfour au Soudan. Partie intégrante des initiatives encouragées par le projet, les pasteurs de la tribu Beni Helba de Baqqara (éleveurs de bétail) devaient être représentés dans un corps décisionnel pour une cérémonie tribale. Une longue histoire d'interventionnisme gouvernemental avait fortement affaibli le système tribal de gouvernance et la tribu décida dans un premier temps de convier un représentant de chacune des quarante communautés dans lesquelles les membres de la tribu s'étaient installés. Mais ce « Comité des quarante » ne cadrait vraiment pas avec l'organisation normale de la tribu, qui se composait de douze clans.

Comme par magie, dès le Comité des quarante réuni, il apparut évident à tout le monde qu'il n'allait pas du tout fonctionner. Ils décidèrent donc de sélectionner parmi eux *douze* représentants auxquels incomberait la tâche de prendre des décisions, de planifier et d'organiser les événements de façon plus efficace... Et voilà : chacun des douze représentants appartenait à un des douze clans de la tribu Beni Helba ! Dès lors, les choses se déroulèrent de façon très fluide jusqu'à ce qu'un chef tribal, qui fit preuve d'une certaine malhonnêteté, arriva à les convaincre que si un groupe de douze pouvait fonctionner mieux qu'un groupe de quarante, alors un nombre de représentants inférieur serait à même de faire encore mieux. Une fois parvenu à désigner quelques uns de ses amis pour prendre en charge la somme d'argent considérable collectée de la tribu toute entière, l'argent disparu. Ceci causa un vif soulèvement contre lui, et le Grand conseil des anciens de la tribu se rencontrèrent dans un seul et unique objectif : débiter les procédures de retrait de tout pouvoir au chef. Ce n'est que lorsque le chef fit des excuses publiques, promit de ne jamais plus agir de la sorte et restaura le Comité des douze que le Grand conseil des anciens accepta de lui pardonner et de lui accorder de nouveau son statut de chef. Après cela, tout se déroula à nouveau paisiblement !

Généralement, la désignation d'un représentant implique de trouver un compromis efficace entre les deux interprétations du concept de « participation ». Comme mentionné précédemment, la démocratie représentative voit la participation des personnes à travers la médiation de représentants, habituellement des politiciens professionnels (dans le meilleur des cas élus au niveau local et en contact avec leurs circonscriptions et, dans le pire des cas, imposés par un parti politique et étranger aux sentiments et aux aspirations locales). La démocratie participative exige quant à elle l'implication directe des communautés et des individus par leurs rôles actifs dans un grand nombre de fonctions sociales. Dans ce dernier sens, la représentation est un processus plus complexe, et chaque acte de représentation d'un groupe est précédé de discussions, d'analyses collectives et même de décisions référendaires. Le rôle de représentation est aussi susceptible d'être partagé entre plusieurs personnes même dans une courte période. A noter que certains hommes et certaines femmes politiques adoptent cette façon de faire dans leur travail.

L'Equipe de démarrage devrait porter un soutien, mais ne pas intervenir directement, dans le choix des représentants de chaque partie prenante. Avant que les représentants ne soient admis à la table des négociations, l'Equipe devrait aussi s'assurer du respect de quelques faits ou principes. Chaque représentant est-il bien un porte-parole venant à l'ensemble du groupe qu'il ou elle représente ? Ceci peut-il être vérifié de manière indépendante ? Par ailleurs, quels mécanismes de transmission de documents sont mis en place pour s'assurer que les communautés locales ou les autres parties prenantes représentées recevront une information complète sur le processus et les décisions issues de la cogestion ? Si le processus de CG est mené de façon dissociée de sa base, le résultat peut être le mécontentement ou même

*Un processus participatif authentique crée les conditions pour que les parties prenantes soient informées à travers leurs représentants, mais il donne aussi suffisamment de temps pour que l'information circule et pour que les parties prenantes puissent en discuter en interne avant que des décisions ne soient prises.*

l'opposition à l'égard des décisions prises en son nom. Un processus participatif authentique crée les conditions pour que les parties prenantes soient informées à travers leurs représentants, mais il donne aussi suffisamment de temps pour que l'information circule et pour que les parties prenantes puissent en discuter en interne avant que des décisions ne soient prises. Ceci peut et devrait être contrôlé de façon explicite dans le processus de cogestion.



## 5.4 Préparer les réunions de négociation : considérations sur les procédures, les règles, la logistique et l'équité

Une fois les parties prenantes clés organisées pour prendre part à la négociation, le processus de CG se trouve déjà bien avancé. La prochaine tâche de l'Equipe de démarrage consiste à identifier un ensemble de procédures et de règles préliminaires déterminant *de quelle façon* devrait se tenir la négociation— une considération chargée d'implications politiques et culturelles. Cette tâche comprend aussi l'organisation logistique des réunions.

### Procédures, règles et logistique des réunions de négociation

Les sociétés traditionnelles disposent de multiples procédures pour négocier des accords, tels que la discussion des faits entre les anciens de la communauté ou au cours de grandes réunions tenues à l'occasion de festivités religieuses ou lors des foires locales. Nombre de ces procédures sont conviviales, simples, efficaces et peu coûteuses. Une Equipe de démarrage sensible aux spécificités culturelles des parties prenantes en jeu reconnaîtra la valeur de ces procédures et elle acceptera éventuellement d'engager dans les négociations pour la gestion des ressources naturelles les institutions et les événements pertinents, spécifiques à chaque culture (voir Encadré 5.14).

Encadré 5.14 **Le *jirga* traditionnel comme modèle de « table ronde » au Pakistan**  
(d'après Halle, 2002 et G. N. Jamy, communication personnelle, 1997)

Dans la province de Sarhad, au Nord-Ouest du Pakistan, à la frontière avec l'Afghanistan, la Chine et la Russie, un nouveau processus participatif a réaffirmé une longue tradition de *jirga* depuis près d'une décennie. Le *jirga* est le système de tribunal coutumier des Pathan, lorsqu'une communauté se réunit dans un espace ouvert en face de ses anciens, pour discuter d'importants sujets et résoudre des conflits. L'application de cette méthode pour discuter de questions environnementales a donné lieu à des consultations intersectorielles en « table ronde » sur les questions de durabilité de l'environnement de Sarhad.<sup>49</sup> Au cours d'une table ronde, les représentants de différentes parties prenantes— notamment des secteurs du gouvernement, des ONG, des médias, des groupes de femmes, des universitaires, et le secteur privé— s'assoient ensemble pour discuter de questions relatives à l'économie, à l'environnement et au développement. Il n'y a pas de présidence permanente, et aucune reconnaissance de pouvoirs spécifiques. La facilitation se fait sur une base tournante, généralement menée par l'un des participants. Les tables rondes sont reconnues par le gouvernement,

49 Pour mieux correspondre aux coutumes locales, celles-ci auraient pu être nommées « tapis ronds » plutôt que « tables rondes ».

qui avise même les participants de leur tenue, mais, tout au moins au début, elles ont rencontré énormément de résistance due à la nature non-hiérarchique de leurs procédures. A noter que cette résistance était atténuée, mais seulement de façon partielle, par le fait que le modèle était associé à la tradition locale (le modèle est par ailleurs semblable à celui des consultations en table ronde pratiquées au Canada).

Sarhad est une aire tribale à l'intérieur de laquelle les Pathan continuent de pratiquer la loi coutumière, conservant un sens aigu de la prise de décision collective. La consultation est le fondement de la société Pathan. De nombreux Pathan fonctionnent dans une économie non-monétarisée et cultivent leurs terres par un système de rotation. La province entoure des montagnes arides qui, pour plusieurs raisons, ont subi une importante déforestation. Il n'y a que peu d'industrie et d'agriculture, les activités étant principalement basées sur l'élevage du bétail. La propriété de la terre est entre les mains de quelques personnes, et les petits propriétaires terriens sont généralement des pasteurs. Le niveau d'alphabétisation est faible, excepté au niveau des pakistanais non-Pathan. Sarhad est unique de par le fait qu'elle possède la plus importante population de réfugiés au monde (plus de 40% des résidents de Peshawar sont de fait des réfugiés afghans), fait qui influe fortement les secteurs de l'économie, des affaires et du transport. La langue officielle est l'anglais, mais l'urdu et de nombreuses autres langues sont également parlées.

Les premières réunions en table ronde furent organisées au milieu des années 1990, et avaient lieu tous les 3 à 4 mois, chacune d'elles réunissant entre 40 et 45 membres. Certains de ces membres avaient en charge de faire circuler l'information et les idées entre la *jirga* et les villages et les communautés rurales. Des efforts particuliers furent faits pour recruter des femmes éduquées pour communiquer avec les femmes des différents villages qui, par coutume, ne parlent pas aux hommes qui n'appartiennent pas à leur famille. Les groupes généraient des idées, discutaient de nombreuses questions, développaient des recommandations, et atteignaient généralement un consensus sur des stratégies opérationnelles ; ils faisaient ensuite un suivi sur la base de ces données au cours de la réunion suivante. Des contributions écrites étaient soumises aux membres des tables rondes durant les périodes intermédiaires aux réunions. Globalement, ce processus s'avéra peu coûteux, les coûts engagés n'étant que ceux de la salle de réunion, du transport et de l'hébergement des participants. Les tables rondes avaient généralement lieu dans la capitale, à Peshawar, dans des salles ou des sites différents à chaque fois.

Une des clés de la mise en confiance au cours des *jirgas* environnementales fut le fait que les réunions ne débutaient pas par la discussion de sujets sensibles, mais plutôt par la discussion de sujets positifs, tel que l'exploration des implications d'une stratégie de conservation. L'un des effets les plus productifs des tables rondes fut qu'elles conduisirent à des changements d'attitude de la part des fonctionnaires du gouvernement. En présence de la presse et d'ONG, le gouvernement devait faire des efforts concrets pour jouer un rôle de protagoniste et, comme résultat direct du développement de la confiance, invita aux réunions certaines des parties prenantes et des secteurs précédemment exclus des décisions. La visibilité encouragea la transparence, les décisions ne pouvant plus être prises derrière des portes closes. Ceci est particulièrement significatif au Pakistan, où la communication entre le gouvernement et la société civile demeure difficile. Au cours des réunions des *jirgas*, les gens commencèrent à voir que les parties prenantes n'ont pas nécessairement les mêmes buts, que les décisions ne doivent pas être prises hors contexte, et que, peu à peu, la société civile peut influencer sur la gouvernance. Simultanément, le secteur ONG gagna lui aussi en force. A la fin de chaque session, les participants faisaient une évaluation des opérations. Les évaluations collectées étaient examinées au début de chaque année, pour dresser un inventaire des leçons tirées et affiner ainsi le processus.

Dans le milieu des années 1990, deux des vingt deux districts de Sarhad avaient mis en place des processus de table ronde pour discuter de leurs stratégies locales. En 1996, six tables rondes spécifiques furent initiées, avec toutes des thèmes sous-jacent l'environnement et la conservation, mais avec des objectifs distincts, tels que l'éducation environnementale, l'industrie, l'agriculture,

l'environnement urbain, les ONG, et la communication. Plus tard, une table ronde sur l'héritage culturel et le tourisme durable fut ajoutée, de même que deux autres relatives à la stratégie de conservation de Chitral et à la stratégie de conservation d'Abbottabad.

En 2002, les tables rondes représentaient la norme dans la prise des décisions publiques largement acceptées à Sarhad. Elles avaient par ailleurs été largement adoptées aussi au Balûchistân et dans les provinces du Nord. Certains sujets, tels que la gestion des forêts, s'étaient avérés extrêmement difficiles à aborder, le Département des forêts, avec quelque soutien du gouvernement militaire, les percevant comme une menace à son autorité. Après un long retard dû à cette résistance, la table ronde de 2002 sur la gestion des forêts n'a été validée que récemment à Sarhad. Les tables rondes sur l'industrie et l'agriculture, pour leur part, avaient été particulièrement actives, tandis que celles relatives à l'éducation environnementale, la communication et l'héritage culturel existaient mais semblaient dormantes. Une importante leçon tirée de l'expérience des tables rondes est qu'elles doivent tenir un rôle clairement défini— le mieux étant qu'elles intègrent un plan d'action réaliste. Les questions relatives aux « champions » et au soutien du processus sont aussi décisives, compte tenu du fait que les tables rondes avancent rarement seules et requièrent un accompagnement continu et des incitations. Cependant, les tables rondes ont au final démontré qu'elles sont un vecteur utile et créatif. Elles renforcent le concept de prise de décision participative, bien que leur influence sur la mise en œuvre de nouvelles politiques reste quelque peu limitée.

Dans certains cas, des rassemblements conviviaux peuvent ne pas être suffisants pour négocier un accord de GRN durable et équitable. Ceci est particulièrement vrai lorsque les parties prenantes ne partagent pas les mêmes parcours culturels, les mêmes valeurs, les mêmes attitudes ou les mêmes habitudes. Une poignée de main équivalant à un pacte sacré pour certains peut n'apparaître à d'autres que comme l'occasion d'avoir discuté quelques options de gestion sans engagement de suivi. Certaines personnes ne parlent pas le même langage, que ce soit de façon littérale ou métaphorique, au point de nécessiter des efforts de « traduction » pour la communication des termes et des concepts. Il peut aussi y avoir de grands écarts de pouvoir ou des conflits non résolus entre certaines parties prenantes, qui feront que les personnes ne se sentiront pas à l'aise, voire même pas en sécurité, de présenter spontanément leurs vues et d'exposer leurs intérêts et leurs préoccupations.

Dans de telles situations, l'Equipe de démarrage devrait plutôt jouer un rôle proactif et proposer un emploi du temps des réunions, certaines règles et procédures pour la participation, et quelque assistance professionnelle pour faciliter la négociation. On peut laisser aux parties prenantes la possibilité de discuter ou de modifier les règles et les procédures, mais il est important qu'une entité possédant la confiance de toutes les parties prenne l'initiative de planifier en détail au moins la première réunion entre elles. Pour commencer, un accord devrait être obtenu sur les participants, le programme, le lieu, la date, l'heure, la langue de travail, les langues dans lesquelles une traduction sera disponible, les questions logistiques et les installations nécessaires pour la réunion qui lancera le processus de CG (voir Liste récapitulative 5.2). L'Equipe de démarrage est la mieux placée pour proposer de telles procédures et parvenir à un accord les concernant.

#### Liste récapitulative 5.2 **Clarifier les procédures et la logistique des réunions de négociation**

- Quelles sont les parties prenantes dont la présence sera nécessaire durant les réunions de négociation ? (Qui sont les principales parties concernées par la GRN dans notre contexte spécifique ? Ont-elles toutes été contactées ? Avons-nous oublié quelqu'un ? De nouveaux participants peuvent-ils participer de façon « volontaire » ? Quelles sont les procédures permettant d'accepter de « nouvelles parties prenantes » dans la plateforme de négociation ?)

- La représentation doit-elle être formelle (c'est à dire selon une déclaration écrite parfois appelée *affidavit*) ou bien, est-elle aussi acceptée de façon informelle ? (La pertinence d'un *affidavit* devrait être évaluée en fonction du contexte, notamment du nombre relatif de personnes alphabétisées et non alphabétisées dans la communauté)
- Quel pourcentage du nombre total de parties prenantes concernées doit être présent pour déclarer la réunion valide ? (Considérer les coalitions possibles entre plusieurs parties prenantes qui pourraient souhaiter boycotter les réunions.)
- Quelle(s) langue(s) devons-nous employer ? Avons-nous besoin d'interprètes ? (Il s'agit là d'un point fondamental pour assurer une négociation juste et équitable.)
- Quels sont les objectifs du processus de CG, tels qu'identifiés par l'Equipe de démarrage ? Ceux-ci sont-ils bien connus des parties prenantes ? Seront-ils rappelés, discutés et finalisés au cours de la première réunion de négociation ?
- Qui est l'organisateur de la première réunion ? Comment les invitations vont-elles être transmises ? Combien de temps se passera-t-il avant la réunion elle-même ?
- L'ordre du jour préliminaire de la première réunion a-t-il été transmis aux parties prenantes concernées ? Sera-t-il rappelé, discuté et finalisé au cours de la première réunion de négociation ? Par qui ?
- Qui assumera la charge de présider la première réunion ? Y a-t-il besoin d'un (ou plusieurs) facilitateur(s) ? Le facilitateur pourrait-il être une personne locale, ou devrions nous faire appel à un professionnel extérieur ? La fonction consistant à présider la réunion est-elle nécessaire en soi, c'est à dire, la réunion pourrait-elle simplement être gérée par un facilitateur ?
- Où vont se réunir les parties prenantes, et, au moins approximativement, quand ? (Considérer les changements saisonniers dans la charge de travail des communautés rurales.)
- De façon approximative, combien de fois compte-t-on réunir les parties prenantes durant la phase de négociation ? (Cela devrait être communiqué durant la première réunion)
- Comment les personnes devraient-elles être assises durant les réunions plénières ? (Des arrangements « en rond », avec ou sans tables, sont généralement préférables.) Quel est le nombre maximum de personnes autorisées dans la salle de réunion principale ?
- Des salles sont-elles disponibles pour de plus petites réunions de groupes de travail, à proximité de la salle de réunion principale ?
- Quels locaux sanitaires sont à disposition ? Sont-ils en bon état de marche ?
- Des rafraichissements seront-ils servis ? Des repas ? Des boissons ? Sinon, ceux-ci peuvent-ils être trouvés à proximité du lieu de réunion ? Où l'eau potable sera-t-elle mise à disposition ?
- Quel est le budget total disponible pour soutenir la phase de négociation ? Qui fournit ces ressources ? Quand et comment les bailleurs de fonds seront-ils remerciés ?
- Sur quelle base les coûts de transports pourront-ils être remboursés ? Si des personnes ne peuvent pas avancer les coûts du voyage, comment les sommes engagées peuvent-elles être versées par avance ? Qui gère la caisse ?
- Y a-t-il besoin de chaises, de tables, de tapis et de nattes, de lampes, de tableaux, de papier, de fiches, de marqueurs, de ruban adhésif, de panneaux, de punaises, de projecteurs, de microphones, de pupitres et/ ou d'autre matériel pour accompagner les discussions et les présentations ? Tout le monde sera-t-il à l'aise avec ces supports de présentation ? Sinon, comment les sensibilités culturelles peuvent-elles être prises en considération ?
- A-t-on à satisfaire des exigences particulières ? Par exemple, pour les végétariens, pour les personnes faisant le Ramadan, pour les personnes ayant besoin d'interrompre le travail pour prier, pour les personnes présentant un handicap, pour les femmes ayant besoin de quelqu'un pour s'occuper de leurs enfants en bas âge ?
- Qui est responsable des détails logistiques (par exemple, envoyer un rappel aux participants, ouvrir les locaux, nettoyer, être sûr que la lumière est disponible si la réunion devait se poursuivre après le coucher du soleil, etc.) ?



*Le pluralisme culturel perçoit les êtres humains comme des êtres culturels, dont la diversité est reconnue et appréciée, et le dialogue encouragé...*

Toutes les parties prenantes concernées devraient être informées à l'avance du programme proposé pour la première série de réunions, et recevoir une invitation à y participer, adressée au représentant qu'ils auront choisi. Le document fera référence au nom et à la description du processus déjà adopté durant les événements de communication sociale. Le but des réunions suivantes peut être placé assez haut, par exemple une série de réunions « ... destinées à comprendre les principaux défis de nos ressources naturelles durant les vingt prochaines années, et nous préparer à y faire face » ou être simples et spécifiques, tels que « ... décider ensemble des meilleurs règles relatives à la pêche pour la partie du fleuve délimitée par le village A et le village B. » Il devrait être spécifié que des questions relevant de la compétence des parties prenantes seront discutées. On devrait également mentionner les principaux points des procédures, des options logistiques et des règles proposées. A chaque fois que cela est possible, l'expéditeur des invitations devrait être une autorité légale respectée ou une agence gouvernementale avec une présence et une légitimité locale, bien que l'Equipe de démarrage puisse aussi jouer ce rôle.

Les règles d'un processus de négociation sont des règles culturelles. Ceci ne sera jamais suffisamment répété. Cependant, les sociétés modernes sont toujours composées d'une multiplicité de cultures. Comment le processus peut-il être équitable, alors qu'il risque d'être culturellement étranger ou contraignant pour certains de ses participants ? Une réponse possible est « par le fait d'embrasser le pluralisme culturel ». Le pluralisme culturel perçoit essentiellement les êtres humains comme des êtres culturels, dont la diversité est reconnue et appréciée, et le dialogue encouragé. Les minorités culturelles sont protégées contre la discrimination consciente ou inconsciente et sont autorisées à mener leur vie différemment des autres à l'intérieur d'une « zone de diversité autorisée » qui est, pour chaque société, historiquement déterminée. Entre l'assimilation et le laissez-faire, cette troisième voie du pluralisme culturel implique un exercice de jugement continu de ce que les participants considéreront la plupart du temps comme étant acceptable et juste. Une étape importante d'un tel jugement politique implique d'inventer un ensemble de règles préliminaires pour le processus de négociation. L'Equipe de démarrage est en charge de cela, et devrait proposer de telles règles préliminaires aux parties prenantes concernées durant leur première réunion de négociation. La Liste récapitulative 5.3 présente un *exemple* d'ensemble de règles, qui peuvent être appropriées dans certaines situations et assez inappropriées dans d'autres, et qui devraient être discutées, révisées et éventuellement approuvées par toutes les parties impliquées dans la négociation.

### Liste récapitulative 5.3 Exemple de règles pour le processus de négociation

- toutes les parties prenantes identifiées sont invitées aux réunions de négociation et participent *via* des représentants formels ;
- la participation est volontaire mais toute personne qui ne vient pas est considérée comme n'étant pas intéressée par le fait de prendre part aux décisions ; cependant, si plus de 40% des parties prenantes concernées ne sont pas présentes à une réunion, celle-ci sera ajournée ;
- le langage employé doit toujours être respectueux (les personnes doivent éviter les insultes et les injures) et les personnes irrespectueuses ne seront pas considérées comme des représentants légitimes ;
- chacun accepte de ne pas interrompre les personnes qui sont en train de parler, mais personne n'est autorisé à discuter d'un point spécifique plus de 3 minutes (ou 5 minutes ou...)
- chacun accepte de ne parler que sur la base de son expérience personnelle et/ ou de faits concrets et vérifiables ;
- chacun accepte de ne pas présenter les opinions de personnes qui ne sont pas présentes aux réunions (et qui ne sont pas officiellement représentées) ;

- un consensus doit être atteint pour toutes les décisions et le vote ne devrait être employé que dans les cas les plus exceptionnels ;
- les « observateurs » sont les bienvenus à toute réunion de négociation ;
- un facilitateur sera toujours présent pour modérer la discussion et s'assurer de son impartialité, mais il/ elle ne discutera jamais ni ne prendra parti sur des questions importantes ;
- les réunions ne dureront jamais plus de 4 heures ; les réunions débutant dans l'après-midi s'achèveront toujours au plus tard à 22h.

### L'équité dans les réunions de négociation

Les tâches de l'Equipe de démarrage ne sont pas seulement de nature pratique. En effet, l'Equipe est aussi le premier garant de l'équité et de l'impartialité tout au long du processus de CG. A cette fin, il n'est jamais trop tôt pour mener une réflexion spécifique sur l'équité, et sur la manière de l'atteindre. Les résultats d'une telle réflexion peuvent être rendus explicites et incorporés aux règles et aux procédures de la négociation.

Qu'est ce qu'« équité » signifie dans un processus de cogestion ? La question a été examinée dans certains de ses aspects au point 2.3 du deuxième Chapitre. Comme explicité, les réponses dépendent des contextes spécifiques. Cependant, en général, l'équité peut être recherchée :

- en promouvant la reconnaissance des « droits » des groupes défavorisés ;
- en promouvant la reconnaissance des « droits » et de leurs fondements légitimes et valides (tels que définis par la société concernée), par opposition à des « droits » enracinés dans l'exercice de formes de pouvoir (voir Liste récapitulative 2.3 au Chapitre 2) ;
- en promouvant un juste partage des fonctions, des bénéfices et des responsabilités de gestion entre les parties prenantes concernées et reconnues, ainsi qu'un processus de négociation juste permettant de décider de ces questions.

Les listes récapitulatives 5.4 et 5.5 offrent quelques exemples concrets de manières d'y parvenir.

#### Liste récapitulative 5.4 **Promouvoir l'équité dans le processus de cogestion : quelques exemples et idées**

(adapté de Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000)

- disséminer auprès de toutes les parties prenantes l'information sur les valeurs, les opportunités environnementales et les risques associés ;
- disséminer l'information sur différentes options de gestion des ressources naturelles ;
- garantir la liberté d'exprimer ses vues et de s'organiser pour agir ;
- procurer un soutien pour permettre aux parties prenantes, et plus particulièrement aux plus faibles d'entre elles, de s'organiser (par exemple, pour édifier leurs propres capacités, développer un accord interne sur les questions de GRN, développer un système de représentation juste) ;
- mettre à disposition un cadre (forum, plateforme) où négocier les fonctions, les droits, les bénéfices et les responsabilités de gestion ; ce cadre doit être non discriminatoire, doit suivre les procédures sur lesquelles on s'est accordé et doit être assisté par un facilitateur compétent et impartial ;
- aider les parties prenantes, et en particulier les plus faibles, à participer au processus de négociation (par exemple, en les aidant à voyager, en leur offrant un service de traduction, en offrant des formations aux techniques de négociation et de gestion des conflits) ;

- autoriser une évaluation équitable des « fondements des droits » et des points de vue portés par chaque acteur ;
- utiliser plusieurs formes de participation (consultation, conseil, comités techniques, etc.) pour parvenir à la plus large satisfaction possible parmi les parties prenantes ;
- utiliser plusieurs mécanismes flexibles de GRN (zonage, règles d'utilisation détaillées, etc.) pour mettre d'accord les intérêts et les préoccupations des différentes parties ;
- promouvoir une proportionnalité réelle entre les « droits » et les responsabilités de gestion ainsi qu'entre les bénéfices et les coûts assignés à chaque partie prenante ;
- adopter les délibérations au travers d'un consensus (couplé avec des règles de négociation justes) entre les parties prenantes clés ;
- garder une porte ouverte pour de nouvelles parties prenantes qui pourront se sentir concernées au fur et à mesure du développement des discussions, et qui pourraient offrir leurs contributions dans le futur ;
- soutenir la recherche-action participative, la gestion adaptative et une juste mesure d'expérimentalisme démocratique (apprentissage par l'action), autorisant à ajuster les plans, les accords, les organisations et les règles de GRN sur la base d'expériences concrètes ;
- s'assurer que les plans, les accords et les règles de cogestion négociés soient appliqués de façon juste et efficace.

Liste récapitulative 5.5 **Evaluer les résultats d'un accord selon des principes d'équité**  
(d'après Susskind et Cruikshank, 1987)

- Le processus était-il ouvert au scrutin public ?
- Tous les groupes qui voulaient participer ont-ils eu la chance de le faire ?
- Toutes les parties ont-elles eu accès aux informations techniques dont elles avaient besoin ?
- Tout le monde a-t-il eu l'opportunité d'exprimer ses vues ?
- Les personnes impliquées ont-elles rendu des comptes à l'électorat qu'elles étaient sensées représenter ?
- Existait-il un moyen par lequel des critiques fondées du processus auraient pu être entendues au cours ou à la conclusion des négociations ?

Il est par ailleurs utile de considérer que le processus de cogestion peut exposer les groupes désavantagés aux risques de manipulation et de contrôle par les groupes plus puissants. De fait, les plus avantagés dans la société sont probablement aussi les plus à même d'exploiter les approches participatives et les systèmes de gouvernance partagée. On ne peut contrecarrer ceci que par des formes de « discrimination positive », c'est-à-dire par un soutien spécial des groupes marginalisés. Afin de promouvoir des résultats plus justes, les politiques en œuvre devraient être discutées de façon ouverte. Certaines étapes peuvent être définies afin de mettre la vulnérabilité des groupes désavantagés au centre des préoccupations (voir Liste récapitulative 5.6).

Liste récapitulative 5.6 **Quelques idées pour « mettre tout le monde dans la même case de départ »**  
(d'après Edmunds et Wollengberg, 2002)

- définir qui est en droit d'attendre des comptes de la part des organisateurs et des facilitateurs du processus de cogestion, et en informer les participants ;
- donner aux groupes désavantagés la possibilité de ne pas participer aux négociations (et ainsi éviter de devenir trop « visibles » aux parties prenantes les plus puissantes) ;

- lors des négociations, créer pour les groupes désavantagés des possibilités d'alliances avec des groupes plus puissants ;
- reconnaître le droit des groupes désavantagés d'identifier des sujets « non-négociables », c'est à dire des thèmes dont ils jugent inappropriée la discussion lors des négociations ;
- reconnaître le fait que certains groupes ne souhaitent peut être pas soutenir pleinement et de façon inconditionnelle les accords qui doivent être développés ; encourager les parties prenantes à exprimer leurs doutes sur les accords imminents ; voir un « consensus » atteint trop rapidement comme un risque potentiel de masquer des différences de perspectives et de ne pas tenir compte des apports des groupes désavantagés ;
- aborder la négociation comme une stratégie parmi d'autres que les groupes désavantagés peuvent poursuivre en parallèle et, plus particulièrement, les aider à identifier des stratégies alternatives au cas où la bonne volonté des autres parties prenantes vient à disparaître ;
- prévoir que des événements externes pourraient bien causer la révision des accords et prendre des dispositions pour que les groupes désavantagés soient, dans ce cas-la, impliqués dans ces révisions
- juger de la légitimité des processus, des décisions et des accords en termes de rôles et d'implications pour les groupes désavantagés ; pour chaque partie participant aux négociations, analyser les motivations de la participation ou de la non-participation, comment elle est représentée, et l'histoire de ses relations avec les autres ;
- considérer les négociations comme un processus itératif, se déroulant sur le long terme, et être prêt à en suivre de près les effets ainsi qu'à ajuster la stratégie pour assister les groupes désavantagés en conséquence.

Des différences flagrantes de privilèges et de pouvoirs sont assez courantes entre les parties prenantes, par exemple entre les agences gouvernementales et les communautés locales. Egalement, les communautés locales sont confrontées à des problèmes d'inégalités internes, fondées sur la caste, la classe, le sexe, l'origine ethnique, le groupe d'âge, etc. Ces inégalités peuvent avoir un réel effet dissuasif sur le processus participatif de gestion des ressources naturelles et de la conservation environnementale, comme elles peuvent l'avoir sur tout processus démocratique. De nombreux exemples existent où des communautés locales se sont chargées seules de ce problème, mais il existe probablement bien plus de cas dans lesquels cela n'a pas eu lieu (l'incapacité des familles appartenant aux castes les plus basses de sécuriser leur propre terre et les nombreux cas de discrimination politique et économique vis-à-vis des femmes sont des exemples typiques). Malheureusement, les initiatives de conservation peuvent exacerber de telles inégalités<sup>50</sup> et il est trop rare qu'elles œuvrent pour en venir à bout. Des exemples inhabituels sont décrits dans les Encadrés 5.15 et 5.16.

#### Encadré 5.15 **Renforcer les parties prenantes avant le processus de négociation : le cas des Bakas dans la réserve du Dja (Cameroun)**

La Réserve de chasse du Dja est située au cœur de la forêt dense humide du Sud Cameroun. Elle fait partie du réseau mondial des réserves de biosphères et a été déclarée Patrimoine de l'humanité. La gestion de cette réserve touche et concerne plusieurs parties prenantes, au nombre desquelles les habitants Bantu et Baka, les compagnies d'exploitation du bois, le Ministère de l'environnement et des Forêts et l'administration locale.

Les Baka sont des Pygmées. Il s'agit d'une société de chasseurs-cueilleurs, caractérisée par des coutumes nomades. Sous l'influence de la politique de sédentarisation du gouvernement, certaines communautés Baka furent contraintes à s'installer dans des villages situés à proximité de villages Bantu. Cette cohabitation sans précédent perturba l'organisation de la société Baka et modifia leurs relations traditionnelles

50 Sarin *et al.*, 1998 ; Raju, 1998.

avec les Bantu. Les Baka nouvellement installés se trouvèrent obligés de se conformer aux normes réglant les relations sociales des Bantu. En conséquence, les Baka furent privés de leurs droits traditionnels sur les terres et les ressources naturelles : les Bantu ne leur reconnaissaient que le droit de subsistance. Les Bantu ont en fait une mauvaise image des Baka qui, pour eux, sont des êtres inférieurs.

C'est dans ce contexte que le projet Conservation et utilisation durable de la biodiversité de la Réserve de Dja, financée par l'Agence de coopération néerlandaise, et mis en place par l'UICN, fut mis sur pied en vue de promouvoir un processus de cogestion. Pour ce faire, il apparut nécessaire de s'assurer que les Baka seraient à même de s'asseoir à la table des négociations, et que les Bantu les reconnaîtraient comme des parties prenantes valides, avec des « droits » valables à l'égard des ressources. Dans cet objectif, des activités furent conçues pour clarifier et sécuriser les « droits » des communautés Bantu et Baka. Concernant les Baka le projet travailla à la facilitation de la reconnaissance du domaine sous l'autorité du chef par l'administration gouvernementale, la légitime rémunération du travail des Baka par les employeurs Bantu, l'attribution par le gouvernement de forêts communautaires pour les Baka, l'autonomie des femmes Baka pour l'acquisition du sel de cuisine, etc.

Au commencement, l'appui du projet s'orienta vers le partage de l'information et la promotion de discussions entre les Baka au sujet de leurs « droits » et de ce qu'ils reconnaissaient être les « droits » des Bantu. Durant une deuxième phase, des occasions de discussions entre les communautés Baka et Bantu furent trouvées. Les deux groupes ethniques admirent être interdépendants pour un certain nombre de raisons, au nombre desquelles la pratique du troc, qui les rend complémentaires vu leurs différents besoins, ainsi que la coutume des pactes de sang, qui lient certains clans Baka et certaines familles Bantu.

Le projet se fonda sur cette interdépendance pour promouvoir un dialogue sur des questions jusqu'alors considérées comme tabous, et pour amener les Bantu à accepter d'abandonner certaines prérogatives en assurant une juste rémunération aux Baka, ainsi qu'en reconnaissant la légitimité de leurs chefs de clans, et leurs droits d'accéder aux forêts communales. De cette manière, le projet parvint à amener Baka et Bantu à s'accorder sur les émoluments journaliers des Baka travaillant dans les champs des Bantu. Cet accord fut entériné au cours d'une cérémonie en 1988, durant laquelle les délégués Bantu et Baka s'embrassèrent— ce qui constitue une remarquable prouesse, connaissant le contexte local ! Malheureusement, la réduction opérationnelle du Projet Dja en 1999 a interrompu les efforts portant la mise en œuvre du processus de cogestion dans cette zone.

**Encadré 5.16 Vers une représentation plus sensible aux questions de genre et plus équitable dans les organisations locales du Programme de cogestion des forêts en Inde**

(d'après Sarin *et al.*, 1998)

Le programme de cogestion des forêts (CGF) en Inde représente une scission radicale avec la tradition de gestion centralisée des forêts. En moins d'une décennie, elle est parvenue à des résultats remarquables : 16 états ont développé des politiques et des ordonnances de CGF ; un grand nombre de forestiers, d'ONG, de villageois et de villageoises expérimentent de nouvelles approches et de nouvelles relations ; entre un et deux millions d'hectares de forêts dégradées se régénèrent sous la responsabilité des communautés locales. Les institutions de cogestion de la CGF ont joué un rôle de médiation entre le département des forêts et le reste de ses membres. Pour être à même de jouer ce rôle de façon plus équitable et plus sensible aux questions de genre, l'institution locale devrait être à même de préciser et de représenter les intérêts de tous les sous-groupes de la zone couverte par la forêt au travers d'un accord de partenariat.

Les procédures de CGF dans tous les états— sauf ceux de Gujarat et les ébauches de règles de CGF d'Haryana— utilisent les foyers comme unité de base pour l'adhésion aux institutions locales. Les procédures de CGF initiales prescrivaient l'éligibilité d'un seul représentant par foyer en tant que membre



de l'organisation locale de CGF. Cette décision signifiait automatiquement que la majorité des femmes, et même quelques hommes marginalisés particulièrement dépendants des forêts, n'avaient aucune chance de pouvoir se présenter directement aux réunions où on prenait les décisions de CGF. La règle les empêchait d'accéder à la reconnaissance de leur identité sociale et à l'accès direct à tous les bénéfices et à toutes ressources tangibles et intangibles disponibles, auxquelles ils auraient du accéder grâce aux nouvelles institutions de gestion participative. Tout cela simplement parce qu'« un seul » représentant est invariablement l'homme du foyer, perçu socialement et culturellement comme « le chef ». Les seules exceptions étaient les foyers exclusivement constitués de femmes ou les foyers de veuves sans enfant adulte.

Afin de rendre la GPF plus sensible aux questions de genre et plus équitable, plusieurs changements furent proposés quant à son cadre de travail existant, et plus particulièrement aux procédures d'appartenance aux institutions de prise de décisions. En particulier, il fut proposé que chaque foyer devait être représenté par au moins deux personnes, à savoir un homme et une femme, et que chaque état devait rendre obligatoire la présence d'au moins 30 à 50 pour cent de femmes pour compléter le quorum des réunions de l'institution de GPF. Outre ces propositions, plusieurs stratégies pratiques furent essayées en vue d'accroître l'influence des femmes et des hommes dépendants des forêts. Par exemple, des réunions, exclusivement masculines ou exclusivement féminines, furent organisées. Certaines organisations de femmes et des associations et coalitions locales basées sur des rencontres directes entre membres des communautés furent encouragées. Un nombre plus important de femmes est maintenant employé dans les Départements des Forêts et certaines nouvelles pratiques de sylviculture, sensibles aux différents besoins de subsistance des différents genres et classes, ont été développées.





## Chapitre 6. NÉGOCIER L'ACCORD DE COGESTION ET LES ORGANES DE GOUVERNANCE

### 6.1 S'accorder sur les règles et les procédures de la négociation

La négociation entre les parties prenantes constitue le cœur du processus de cogestion. Il faut y consacrer le plus de temps possible, car la qualité des accords de cogestion et des organes de gouvernance reflète celle des processus qui les a générés. En général, les parties prenantes qui participent à ces négociations doivent faire face à deux grands défis. Le premier a trait au processus, et concerne la « communication » au sens large. Comment faire, en effet, pour développer un partenariat entre des personnes qui ont non seulement des intérêts et des préoccupations divergentes, mais qui se distinguent aussi par leurs valeurs, leurs attitudes, leurs capacités, leurs façons de travailler et de penser, ainsi que par leurs langues— en clair, des personnes qui ne partagent pas la même « culture » ? Il faut pour cela résoudre des problèmes complexes liés à la communication, tant verbale (certaines réunions de cogestion sont menées en cinq langues différentes ou plus !) que non-verbale. Et pourtant, ces problèmes de communication ne sont pas

insurmontables, et de nombreux exemples montrent que des groupes, éloignés ou même incompatibles en apparence, peuvent nouer des partenariats (voir Encadré 6.1). Le secret, s'il y en a un, semble être la rencontre entre détermination, patience et capacités techniques dans un environnement social favorable.

Encadré 6.1 **Cogestion biculturelle en Nouvelle-Zélande**  
(d'après Taiepa *et al.*, 1996)

La collaboration mutuelle entre le peuple Maori et *les pakeha* (les non-Maori, principalement d'origine européenne) est une exigence fondamentale et constitutionnelle du Traité de Waitangi. De nombreuses initiatives ont vu le jour afin que le peuple Maori et les *pakeha* puissent s'impliquer dans la cogestion, notamment sur la côte ouest de l'île Nord. Ces initiatives sont fondées à la fois sur un savoir écologique traditionnel concernant les relations avec la nature (*kaitiakitanga* en Maori) et sur les notions scientifiques modernes d'« inter-connectivité » et d'interdépendance (voir les concepts d'écosystème, les préoccupations pour la conservation de la biodiversité, et l'idée de responsabilité des gestionnaires des ressources). Les accords qui ont pu naître sous ces auspices reconnaissent le *mana* (concept Maori fondamental qui recouvre l'influence, le prestige, la puissance, l'autorité et le pouvoir) de chaque *iwi* (clan) et rendent opérationnel leur statut de partenaires, inscrit dans le Traité de Waitangi, et de *kaitiaki* traditionnels (c'est-à-dire, gardiens de la nature, détenteurs de la *mauri*— ou « force vitale ») en ce qui concerne leurs ressources. Les accords reconnaissent également dans chaque domaine les responsabilités des organes de l'Etat qui possèdent des connaissances particulières en la matière.

Une nouveauté importante dans la genèse de ces accords est que les premières réunions ont lieu dans le *marae* (la cour faisant face à la maison de réunion Maori). Ces rassemblements, ouverts à toute la population, ont contribué à établir la compréhension mutuelle et instaurer la confiance et le dialogue. Le *kawa* (protocole traditionnel spécifique à chaque clan) apporte beaucoup à la genèse de nouveaux accords de GRN, grâce à la tradition des débats dynamiques et de prise de décisions par consensus, et grâce à l'état d'esprit collectif instauré par le partage des repas et les invocations spirituelles. Ainsi, de telles discussions ont été programmées en fonction des périodes de chasse au *titi*, oiseau tenant une place importante, non seulement en tant que source de nourriture, mais aussi dans les pratiques culturelles locales. Un projet de recherche commun a déjà vu le jour, intégrant l'analyse écologique et l'étude de l'impact des pratiques de chasse au *titi* mais aussi la prise en compte de « précautions culturelles ». Le contrat prévoit que des leaders Maori guident la recherche en partenariat avec une équipe de chercheurs universitaires. Les données recueillies seront publiées, mais seulement après un certain délai, afin que le peuple Maori ait la possibilité d'établir et de formuler son point de vue collectif concernant ces résultats.

Le deuxième défi réside plus dans les produits du partenariat que dans le processus lui-même. Un partenariat permet-il de distribuer les coûts et les bénéfices de la gestion des ressources naturelles plus efficacement et plus équitablement qu'ils ne l'étaient au départ ? Comme nous l'avons vu au Chapitre 4, l'origine d'un partenariat de cogestion est parfois un conflit bien réel, comme pour la Réserve marine des Galápagos (Equateur) ou pour les terres Makuleke (Afrique du Sud). Passer d'une situation ouvertement conflictuelle à une situation paisible et juste constitue un véritable défi. Les expériences pratiques menées de par le monde qui sont évoquées dans ce recueil ne fournissent pas de solution toute faite, mais proposent néanmoins plusieurs pistes. Par exemple, l'équité du processus qui permet d'aboutir à un accord se reflète sur la qualité du résultat et sur son impact. A propos de ce phénomène, certains auteurs parlent de « justice procédurale ».<sup>1</sup>

*L'équité du processus qui permet d'aboutir à un accord se reflète sur la qualité du résultat.*

Peu importe que les parties prenantes identifiées par l'Equipe de démarrage soient nombreuses, structurées ou non, qu'elles aient des intérêts et des revendications en commun ou, au contraire, des positions et des valeurs antagonistes ; elles

1 Pruit et Carnevale, 1993.

doivent *se réunir* et *discuter* des questions qui les préoccupent. Les éléments traditionnels de cette phase de négociation sont donc :

- les parties prenantes elles-mêmes (dans le meilleur des cas bien informées et organisées, comme mentionné au Chapitre 5) ;
- un lieu et un horaire, convenus au préalable, où elles puissent se parler (ce qu'on appelle le forum ou la plateforme de discussion) ;
- des règles et des procédures (tout au moins préliminaires) pour encadrer les discussions ; et
- des assistants compétents pour faciliter la communication, aider lors des négociations et intervenir en cas de conflit.

Chaque processus de négociation est unique et doit être adapté aux conditions réelles et aux exigences du moment. Néanmoins, certaines étapes et résultats se retrouvent presque à l'identique dans tous les processus de négociation qui concernent la gestion des ressources naturelles. Ils peuvent en être considérés comme les « pierres angulaires » et comprennent :

- une *vision partagée* à long terme (tant écologique que sociale) des unités de ressources naturelles à gérer ;
- une *stratégie* commune pour s'approcher de cette vision, fondée sur une compréhension mutuelle des obstacles et des problèmes qui empêchent actuellement sa réalisation ;
- un *accord* spécifique sur la manière de mettre en œuvre la stratégie (ce qui inclut en général un *plan de cogestion* pour les ressources naturelles en question, ainsi que des *agrément complémentaires* dans les domaines socio-économiques, culturels, etc.) ;
- la mise en place d'un ou plusieurs *organe(s) de gouvernance* pour mettre en œuvre la stratégie et la réviser, au fur et à mesure de son avancement, si nécessaire.

Encadré 6.2 **Organiser un partenariat de gestion pour un bassin versant aux Etats Unis**  
(d'après EPA, 1997)

Aucune partie prenante ne peut résoudre, seule, tous les problèmes de gestion rencontrés à propos d'un bassin versant donné. C'est pourquoi il est essentiel de rassembler un Comité de gestion. L'idéal est que ce Comité représente les principaux intérêts du bassin versant, qu'il soit de taille opérationnelle, et qu'il puisse créer de nombreuses synergies. Aux États-Unis, de tels partenariats sont monnaie courante. Certains sont informels, quand d'autres sont plus structurés. Certains sont ouverts et d'autres fermés (ce qui signifie que les membres fondateurs n'autorisent personne à les rejoindre). Quelle que soit leur organisation, rendre ces partenariats opérationnels est un défi qui requiert de la persévérance. Parmi les tâches communes à ces partenariats, on peut citer le choix d'un président, l'engagement de tous les membres qui peuvent contribuer aux défis de la gestion et la gestion des conflits entre les membres. Un groupe qui parvient à entretenir cet *esprit de corps* peut s'avérer très efficace.

Les membres du partenariat peuvent inclure n'importe quel groupe ayant des intérêts sur le bassin versant. Parmi tant d'autres, il peut y avoir des groupes voués à la conservation de la nature, des élus locaux, la chambre de commerce, des organisations d'éducation sur l'environnement, des bases militaires locales, des syndicats agricoles, des étudiants, des groupes de retraités, des paroisses, des groupes financiers, des banques et des entrepreneurs. Il est important d'inclure tous les groupes qui ont des intérêts clés à propos du bassin versant, afin que le partenariat soit renforcé par leur soutien, puisse accroître sa crédibilité, agir sans duplication des énergies dépensées et utiliser au mieux les fonds limités dont il dispose.

Pour éviter les conflits qui se présentent d'habitude au début, certains groupes voués à la gestion d'un bassin versant s'accordent dès le départ sur leurs propres règles. Par exemple : les particuliers ont un certain laps de temps pour contester une décision, faute de quoi ils doivent s'y plier. Certains groupes ont même décidé que les questions qui fâchent seront tout simplement ... exclues des discussions ! Pour qu'un partenariat soit opérationnel il convient de mettre l'accent sur les revendications partagées, de respecter le point de vue de chaque participant, de se remercier l'un l'autre, de chercher à connaître les besoins et les attentes des autres, et de bâtir le plus possible la confiance mutuelle.

Les partenaires avec expérience de cogestion des bassins versants s'accordent à dire que les interactions personnelles se révèlent très efficace dans la construction des solutions partagées. Construire un partenariat requiert du temps et beaucoup d'engagement de la part des parties prenantes, et, une fois créé, un partenariat demande à être entretenu. Néanmoins, ses bénéfices sont évidents, car les partenariats produisent un consensus élargi et ils accélèrent la mise en marche de toute sorte d'initiatives.

### Une première réunion sur les procédures

La première étape d'un processus de négociation multipartite est une prise de contact collective, une réunion ou un atelier au cours desquels les parties prenantes se rencontrent de façon assez officielle. Comme mentionné au Chapitre 5, l'une des tâches fondamentales de l'Equipe de démarrage est d'assurer la réussite de cette première réunion. Il faut prêter attention au lieu (on choisira de préférence un endroit neutre, comme une école, un marché coopératif ou un théâtre, plutôt qu'un espace qui pourrait être jugé « partisan », comme une église ou un bureau administratif), à l'heure de rendez-vous (qui doit convenir aux personnes ayant des horaires de travail normales et s'adapter à certains groupes particuliers, comme les femmes ayant en charge la préparation des repas pour la famille), et au positionnement des participants (une configuration circulaire sans disposition hiérarchique, autour d'une table ou à terre, sur des tapis, est en général appropriée). L'ordre du jour doit être transmis aux participants à l'avance, pour qu'ils puissent en débattre en interne.

Pour commencer, le représentant de l'agence qui a envoyé les invitations accueille les participants et les membres de l'Equipe de démarrage s'introduisent et présentent le travail accompli jusqu'alors. Il convient d'être fort transparent et de mentionner ceux qui ont permis et soutenus financièrement le travail préliminaire ainsi que les raisons qui ont poussé l'équipe à s'y engager. Les représentants des parties prenantes s'introduisent ensuite à leur tour et expliquent comment leurs groupes se sont structurés en interne et comment ils ont été désignés en tant que représentants. L'Equipe de démarrage peut alors choisir de rappeler et d'expliquer le but du processus de cogestion. Cette tâche s'avère facile lorsque la réunion est en rapport avec un mandat spécifique, mais elle demande ingéniosité et panache lorsque la législation concernant la politique et les compétences auxquelles se réfèrent les différentes parties prenantes sont vagues ou incomplètes, et lorsque les unités des ressources naturelles à gérer sont complexes. Par exemple, certaines réserves biologiques mettent en place des plateformes de concertation entre les parties concernées pour « coordonner », « animer » et « surveiller » leurs activités. Si de telles plateformes voulaient « prendre des décisions », elles deviendraient des « gouvernements parallèles », ce qui serait inacceptable politiquement.<sup>2</sup> Pourtant, de telles plateformes parviennent parfois à étendre leur légitimité de manière à ce que leurs propositions soient acceptées sans exception par les instances politiques. Que son mandat en matière de prise de décisions soit explicite ou non, une plateforme efficace peut *influencer* les plans locaux d'utilisation

*Les questions procédurales sont généralement plus faciles à traiter que les questions de contenu...*

*... une première rencontre dans une atmosphère calme et productive est importante pour établir de bonnes relations de travail et pour que les participants « s'approprient » le processus de gestion...*

<sup>2</sup> Juan Rita Larrucea, communication personnelle, 1996.





des sols et les réglementations de GRN, l'octroi de permis, le partage des coûts, des bénéfices et des revenus, ainsi que l'orientation de la recherche. Dans certains cas, on peut lui demander de développer des propositions techniques qui feront l'objet d'un accord ultérieur,<sup>3</sup> ce qui s'avère une façon particulièrement efficace d'orienter les décisions !

A l'occasion d'une première réunion sur les procédures, les membres de l'Equipe de démarrage ou un facilitateur (s'il y en a un de présent) peuvent proposer un ensemble de procédures et de règles applicables lors de la phase de négociation (voir les exemples du Chapitre 5 et des listes récapitulatives 5.2 et 5.3) ainsi qu'un planning pour de futures réunions. Le débat peut alors être ouvert jusqu'à ce qu'un accord global soit conclu. Dans ce contexte, les participants peuvent être invités à se prononcer en faveur d'un processus équitable et juste. On peut également demander à tous (et particulièrement aux professionnels et aux experts !) de se comporter de manière adulte, non paternaliste et non ethnocentrique, et de reconnaître la légitimité des valeurs, des intérêts et des opinions qui divergent des leurs. Un facilitateur<sup>4</sup> expérimenté peut même parvenir à faire de ce point un préalable à tout débat.

Au moment où est décidé des personnes conviées à la réunion suivante, certains peuvent protester contre la présence d'autres et essayer de les faire exclure. Le facilitateur peut faire cesser ces objections potentiellement gênantes en signalant que la présence de tous à la table des discussions ne signifie pas que tous partageront les mêmes droits et responsabilités à propos de la gestion des ressources naturelles. Ce sera la tâche collective de tous les représentants réunis d'attribuer à chacun un rôle et un poids décisionnel par rapport aux décisions et aux domaines concernés. Certaines personnes peuvent aussi tenter d'en venir directement aux questions de gestion bien avant qu'un accord ait été trouvé en ce qui concerne les règles et les procédures de la négociation. Un facilitateur expérimenté s'y opposera fermement. Il/ elle pourra rappeler aux participants que les questions de gestion seront l'objet de futures réunions car un accord doit être trouvé sur les règles avant que le débat puisse se poursuivre de manière efficace. Une première réunion, si elle est productive et amicale, est d'un grand secours pour les suivantes, au cours desquelles des points spécifiques et souvent sensibles— problèmes, nécessités, ressources, opportunités, etc.— seront étudiés et débattus.

*... le processus de négociation devra s'assurer d'une suffisante flexibilité dans les accords finaux, pour qu'ils puissent s'adapter aux changements à venir....*

Le facilitateur peut aussi rappeler aux participants que pour chaque unité de ressources naturelles il existe de multiples options de gestion, bonnes et mauvaises (les termes *bonnes* et *mauvaises* permettant d'évoquer une variété de buts et d'objectifs qui peuvent être définis par le processus), et que les conflits d'intérêts entre les parties prenantes sont inévitables mais, dans la plupart de cas, gérables.

3 Voir Encadré 6.13 dans ce même Chapitre.

4 Ici, et dans le reste de ce Chapitre, nous utiliserons le terme de « facilitateur » en considérant que ce rôle peut être joué par une ou plusieurs personnes(s), notamment un ou plusieurs professionnel(s) externe(s) ou les membres de l'Equipe de démarrage.

Les parties prenantes concernées n'ont même pas besoin de se mettre d'accord sur des buts communs ou des priorités communes, si elles peuvent atteindre un compromis pratique. En effet, à la lumière de la complexité des systèmes écologiques et sociaux, la meilleure approche semble être celle de la gestion adaptative (apprentissage par l'action). Cela signifie que les décisions prises au cours de la réunion de négociation doivent être scrupuleusement respectées jusqu'à ce qu'elles produisent des résultats mesurables, après quoi elles seront évaluées et éventuellement revues. S'appuyant sur cette évaluation et d'autres changements intervenus, les décisions pourront être ajustées ou modifiées. De fait, même une solution de GRN satisfaisante ne reste pas valable éternellement, étant donné que les conditions environnementales, écologiques, économiques et sociales changent, et que les règles de gestion et les pratiques doivent changer en conséquence— un fait auquel chacun doit être préparé. Une mesure de flexibilité doit être incluse dans l'accord final au travers de procédures spécifiques de surveillance et d'évaluation (parfois désigné sous le nom de « protocole de suivi »), ce qui permet à l'accord de s'adapter et de répondre aux changements qui vont survenir...

À l'issue de la première réunion sur les procédures, il y a plusieurs modalités d'action possibles, en fonction du degré d'engagement recherché. Il se peut que la première réunion soit suivie par des consultations publiques qui s'étendent sur plusieurs mois (ce qui fut le cas, par exemple, pour le Parc marin de la grande barrière de corail, en Australie).<sup>5</sup> Il se peut que seules deux des principales parties prenantes soient amenées à être impliquées (par exemple, une agence en charge d'une aire protégée et une communauté locale) et que les questions pratiques puissent faire l'objet d'accords au sein des ateliers (ce qui fut le cas pour un certain nombre de Parc nationaux en Ouganda).<sup>6</sup> Il se peut aussi qu'à la fin de cette première réunion, des mois ou des années de négociations entre les parties prenantes soient encore nécessaires (ceci fut le cas pour la Réserve marine des Galápagos, en Equateur,<sup>7</sup> et pour l'Aire de gestion marine de la Soufrière, à Sainte Lucie).<sup>8</sup> Dans la plupart des situations où les parties prenantes sont prêtes et décidées à prendre un rôle actif dans la gestion, on termine la première réunion sur les procédures en prévoyant une série de réunions et d'ateliers de négociation, qui commencent d'habitude par le développement d'une vision partagée du futur désiré.

### Le rôle du facilitateur

Les processus de négociation doivent être solidement ancrés dans la culture et les mœurs des parties prenantes en jeu. De nombreuses sociétés traditionnelles savent parfaitement bien négocier de manière conviviale et informelle dans la vie de tous les jours et n'ont pas besoin d'intermédiaires externes, qui peuvent même compliquer les choses plutôt qu'apporter de l'appui. Dans d'autres cas, les membres de l'Equipe de démarrage sont suffisamment nombreux et respectés pour être capable de faciliter eux-mêmes le processus de cogestion. Un facilitateur externe peut cependant s'avérer essentiel lorsqu'il y a de forts déséquilibres de pouvoir, des conflits irrésolus, ou des problèmes de communication entre les parties concernées, en particulier lorsque ces dernières appartiennent à des contextes culturels fort différents, ou lorsqu'il y a un manque de clarté en ce qui concerne les autorités locales et les règles. De nombreuses sociétés se caractérisent aujourd'hui par plusieurs systèmes antagonistes de prise de décisions et par la présence de multiples acteurs, eux-mêmes antagonistes (par exemple les systèmes de droit coutumier et les systèmes juridiques de l'état, les chefs traditionnels et les administrateurs étatiques, les personnels d'agence, les conseillers de projets, etc.).

---

5 GBRMPA, 1994.

6 Chhetri *et al.*, 2003.

7 Heylings et Bravo, 2001.

8 Georghagan *et al.*, 1999 ; Pierre-Nathaniel, 2003.

Les gens peuvent ainsi « marchander » entre ces systèmes jusqu'à parvenir à une prise de décision qui leur soit favorable.<sup>9</sup> Dans des pareilles situations, il y a peu de chance que des accords positifs et durables voient le jour spontanément et une aide extérieure et des dispositions qui définissent un système clair de référence et de règles peuvent s'avérer cruciales.

L'une des tâches principales du facilitateur du processus— quelle que soit la personne qui joue ce rôle— est de s'assurer que toutes les parties prenantes expriment leurs préoccupations, que personne ne domine les débats, que la discussion soit structurée de manière adéquate et qu'elle progresse vers les objectifs désirés. Le facilitateur peut également intervenir pour gérer les conflits, en général en aidant les parties à passer des « positions » et des réclamations d'apparence inconciliables (par exemple, une partie qui déclare « nous voulons une route qui traverse la forêt » et l'autre qui déclare « nous voulons que l'accès à la forêt soit tout à fait interdit ») aux intérêts fondamentaux<sup>10</sup> (par exemple, « nous voulons l'accès à la zone nord de la forêt car c'est un marché important pour l'un de nos principaux produits » et « nous voulons maintenir un habitat viable pour l'espèce animale X, qui est aujourd'hui menacée »). Cela se fait plus facilement lorsque les parties ont pris le temps de réfléchir à leurs intérêts fondamentaux, de les exprimer et d'écouter ceux des autres, et lorsqu'ils ont réussi à développer une vision commune à long terme (voir section 6.2).

#### Liste récapitulative 6.1 **Qualités et tâches d'un bon facilitateur/ médiateur pour le processus de cogestion**

Le facilitateur du processus devrait être :

- reconnu en tant qu'indépendant ;
- respecté par toutes les parties impliquées dans la négociation ;
- capable d'établir des relations avec tous les participants à la négociation ;
- capable d'écouter ;
- calme, intelligent et capable de poser les questions clés (par exemple, sur les causes primaires des problèmes et la faisabilité des solutions proposées) ;
- capable de susciter le meilleur chez les participants et de les aider à entrevoir un futur différent pour eux-mêmes et leurs communautés.

Tâches du facilitateur du processus :

- aider l'Equipe de démarrage et les parties prenantes à identifier et se mettre d'accord sur les règles et les procédures des réunions de négociation ;
- être responsable de la logistique des réunions (par exemple la sélection d'une salle, l'agenda de la réunion, la disposition autour de la table ou du tapis, les services de traduction, les outils de discussion, l'organisation des transports, etc.) ;
- s'assurer que le processus se déroule conformément aux règles acceptées (qui assurent une situation confortable lors de la réunion) et que tous aient la chance d'y participer ;
- vérifier que les représentants des parties prenantes les représentent effectivement (c'est-à-dire qu'ils ne se soient pas simplement désignés eux-mêmes) ;
- aider le groupe à prendre conscience de soi-même, de ses propres buts, de sa mission, et de ses opportunités ;
- se refuser à donner son avis personnel sur les questions de gestion ou d'autre contenu spécifique et ne jamais prendre de décisions à la place du groupe sur ces sujets ;

9 Egeimi *et al.*, 2003.

10 Lewis, 1997.

- promouvoir la meilleure communication possible entre les parties prenantes, par exemple en reformulant certains points, en posant des questions, en suggérant d'approfondir certaines idées clés ;
- aider le groupe à élargir la gamme de ses options et à s'ouvrir à des attitudes constructives, par exemple encourager et aider les membres du groupe à :
  - ▶ se parler directement, si cela était impossible auparavant ;
  - ▶ prendre le temps d'écouter et de respecter la position des autres groupes ;
  - ▶ soulever de nouveaux points de doute et de remise en question ;
  - ▶ clarifier et améliorer leur propre perception de la situation et de l'opinion des autres participants ;
  - ▶ porter à l'attention de tous des informations nouvelles ;
  - ▶ découvrir des points d'accord qui promettent d'être durables et les traiter avant d'autres points contentieux.

Le facilitateur est aussi appelé à éviter que le processus soit déterminé de manière indue et conduit par les « politiques de partis ». Les positions des partis politiques sont souvent des postures rigides prises au nom de la visibilité, et les politiciens intelligents sont capables de générer la division entre les gens bien plus que la collaboration et les accords sur les préoccupations communes.

Il s'agit ici d'une question fort délicate. Les professionnels de la politique peuvent voir la négociation sur un accord de gestion des ressources naturelles comme une excellente occasion à exploiter pour leurs propres intérêts privés ou de leurs partis. Cela fut, par exemple, un problème récurrent lors des premières étapes des accords locaux entre les gestionnaires de l'aire protégée et les collectivités locales du Mont Elgon (Ouganda)<sup>11</sup> où des politiciens locaux utilisèrent les séances de négociations en tant que plateformes électorales. Ce type de problème a poussé certains organismes à *exclure* les professionnels de la politique des rôles de représentation dans le processus de cogestion.<sup>12</sup> Il s'agit là d'une suggestion étonnante et controversée, difficile à réaliser en pratique. De fait, de nombreux organismes reconnus par la loi, tels que la majorité des conseils de gouvernance partagée des aires protégées en Europe, reconnaissent en tant que *seuls* représentants des « collectivités locales » les représentants politiques élus, tels que les maires des municipalités concernées.

### Équité, conflits et différences de pouvoir

Qu'elles jouent ou non un rôle politique ouvert, il est logique de s'attendre à ce que les parties prenantes utilisent toutes sortes de moyens pour promouvoir leurs intérêts au cours du processus de négociation. Ceci est inévitable et, étant donné les différences de pouvoir existant entre des personnes habituellement engagées dans les plateformes de négociation, il semble présenter un obstacle majeur et insurmontable à l'équité dans la négociation. Comme bien exprimé par Edmunds et Wollenberg :<sup>13</sup>

*« ... il est impossible d'obtenir un même niveau de jeu entre parties prenantes. Les différences de pouvoir persistent, ne serait-ce que par l'histoire des relations entre ces parties. Sans penser que des conditions absolument neutres peuvent se réaliser, nous devons travailler vers ce but. Nous devons être particulièrement attentifs à l'égard des différences de pouvoir. Plutôt que de supposer avoir éliminé ou neutralisé temporairement les différences politiques à l'intérieur des négociations, les praticiens doivent reconnaître ces relations de pouvoir et travailler activement pour augmenter le pouvoir des groupes désavantagés. [...] une approche*

*L'existence d'une plateforme de négociation ouverte, l'accord sur les règles et les procédures ainsi que la présence d'un facilitateur externe compétent sont des points importants pour garantir l'équité lors de la négociation, quand bien même serions-nous en présence de fortes différences de pouvoir...*

11 Penny Scott, communication personnelle, 1996.

12 C'est le cas de la *Junta de Manejo Participativo* de la Réserve marine des Galápagos.

13 Edmunds et Wollenberg, 2002.

*de négociation plus sensible aux questions politiques peut engendrer de meilleurs bénéfices pour les groupes désavantagés. »*

En effet, les différences de pouvoir sont un obstacle sérieux pour l'équité, mais il faut les considérer à la lumière de ce qui se passe dans le monde entier *hors* des situations de visibilité accrue des plateformes de négociation qui mettent en jeu de nombreuses parties prenantes. L'existence d'une plateforme de négociation ouverte, l'accord sur les règles et les procédures, ainsi que la présence d'un facilitateur externe compétent sont des points importants pour garantir l'équité lors de la négociation, quand bien même serions-nous en présence de fortes différences de pouvoir. Un facilitateur expérimenté peut aider les acteurs à tirer le meilleur parti de l'ouverture et de la visibilité du processus, en s'assurant qu'un comportement correct est reconnu et qu'un comportement incorrect est découragé. Le but est de développer des accords qui soient aussi équitables que possible et qui ne laissent de côté, humiliée, exploitée ou maltraitée, aucune des parties prenantes principales. Des accords équitables sont souhaitables pour eux-mêmes, même si certains auteurs estiment qu'ils ont aussi plus de chance de rester valables au fil du temps.<sup>14</sup>

L'un des éléments importants qui doit faire l'objet d'un accord préalable est ce qu'il convient de faire en cas de conflit sérieux entre les parties prenantes, comme des blocages dans la négociation, des interprétations différentes des accords, ou des désaccords insolubles sur la procédure. Le facilitateur peut souligner que les procédures de recherche de consensus interne sont les options les plus prometteuses. Cela inclut sans faille la discussion approfondie des sujets et les fondements des positions des différentes parties prenantes, ainsi que l'étude de tout point ou toute brèche dans lesquels un accord de compromis peut être trouvé. Si cela ne suffit pas à clore le débat, il est possible de faire appel à des conseillers (individus ou groupes), des arbitres et même des systèmes de résolution judiciaires. L'idéal est que ces voies de recours soient identifiées bien avant que les conflits ne naissent, en tant que hiérarchie de mécanismes de résolutions de conflits agréée par toutes les parties prenantes.

Le facilitateur devra bien connaître les coutumes locales, les particularités culturelles et les expériences et les institutions concernées, en particulier les voies coutumières et les institutions auxquelles on pourrait faire appel dans des circonstances difficiles pour résoudre des conflits. L'Encadré 6.4 met en garde contre le risque de s'engager dans les processus de résolution de conflits sans avoir un bon niveau de sensibilité culturelle. Au Népal, le Département des forêts a mis près de vingt ans pour s'apercevoir que les *Panchayats* du village proposaient des formes de résolution de conflits plus efficaces et respectées parmi les usagers de la forêt que les règlements législatifs occidentaux introduits dans les années 1970.<sup>15</sup> Au Canada, on a déterminé que les conflits entre le peuple Inuit et les biologistes du gouvernement ne pouvaient être résolus que par des efforts de communication à l'échelle de la communauté et par le respect mutuel. C'est à ces seules conditions que la technologie moderne pouvait fonctionner. Un conflit majeur concernant la taille d'un groupe de caribous auquel les Kaminuriak étaient attachés fut ainsi réglé par l'utilisation et l'analyse de bandes vidéo. Cela ne fut cependant possible que lorsque tous eurent appris à écouter, à rassurer les autres du respect complet de leur dignité, et à réaffirmer que tout les parties concernées auront un rôle équitable dans la prise des décisions finale.<sup>16</sup>

14 Dans les mots mêmes de Phillips, par exemple, « Une règle de fer » est que « nulle aire protégée ne peut réussir sur le long terme contre la volonté des résidents locaux. » (Borrini-Feyerabend *et al.*, 2002). D'autres soulignent cependant que l'injustice pour le bien de la conservation peut démontrer une longévité remarquable (Brockington, 2002).

15 Don Gilmour, communication personnelle, 1996.

16 Snowden, Kusagak et MacLoed, 1984.



Encadré 6.3 **Gestion des conflits— à la chinoise**  
(d'après Cao et Zhang, 1997)

On dit en Chine que la gestion de la forêt ne peut jamais avoir lieu sans conflits, à la fois à l'intérieur des communautés et entre elles. Les conflits internes au village ont le plus souvent lieu lors du partage des produits de la forêt parmi des membres de la même famille. Des désirs excessifs et des allocations injustes sont les principales raisons de ces conflits. Le conflit est habituellement réglé au sein de la famille avec la médiation du comité du village. Les conflits entre villages ont souvent une longue histoire, et remontent parfois à l'époque des toutes premières installations. La plupart des disputes concernent les limites des aires protégées et sont issues des variations dans les modèles d'installation des villages et de l'immigration.

M. Li, un ex-chef du village Dongda, dans la province du Yunnan (Sud de la Chine centrale), explique la façon dont certains villages chinois traitent les conflits : « Les conflits entre les villages sont souvent résolus avec l'intervention des représentants locaux du gouvernement. Lorsque deux villages voisins se disputent la propriété d'une certaine parcelle du territoire forestier, leurs comités se réunissent pour le débat et on demande au gouvernement local d'envoyer ses représentants. La discussion a lieu alternativement dans chacun des villages— un jour dans l'un et le lendemain dans l'autre. Au cours de la discussion, le village hôte fournit la nourriture et l'hébergement au comité villageois qui rend visite. Le débat important se déroule toujours après, et non pendant, le repas. Chaque partie présente tous les documents et les informations en appui à sa cause, parfois antérieurs à la période communiste, et le processus de résolution du conflit prends au maximum trois jours. Au cas où il ne peut être résolu par la discussion, le gouvernement local y met fin en émettant son jugement final.

Encadré 6.4 **Gestion des conflits— à l'iranienne**

Un anthropologue américain faisait sa thèse sur la résolution des conflits dans les *bazars* de Téhéran. Après plusieurs mois de travail, outré et frustré, il écrivit à son directeur de thèse : « Je me suis préparé à observer ce processus pendant six mois. J'ai appris la langue et je me suis placé en position de confiance. J'ai été présent à plusieurs occasions dans des réunions où l'on s'attend à ce qu'un conflit soit résolu. A chaque fois, je branche mon magnétophone et j'attends en vain. Ces gens-là passent leur temps à boire du thé et à parler de tout et de rien, sauf de la question qui est à l'origine du conflit qui doit être résolu. S'il vous plaît Professeur, indiquez-moi comment faire pour les amener à parler du conflit qui doit être résolu, afin que je puisse réunir les données dont j'ai besoin pour ma thèse. Aidez-moi ! »

Le conseiller lui répondit qu'il avait simplement manqué la façon magnifique dont ils résolvent leurs conflits : être accueillant et amical, boire du thé et parler de toutes les autres choses qui, dans la vie, n'ont rien à voir avec le conflit... jusqu'à ce que le problème s'évanouisse ou se résolve tout seul !<sup>17</sup>

## 6.2 Développer et « ritualiser » la vision commune du futur désiré



Au début des vraies négociations, une fois que les partenaires se sont mis d'accord sur les règles et procédures qui guideront le processus, une ou plusieurs réunions peuvent être dévolues à établir, parmi les parties prenantes, une base d'intérêts et de préoccupations communs. Dans de telles réunions, les participants sont

17 John Bennet, Université de Washington, St. Louis, Etats-Unis, communication personnelle à Taghi Farvar, 1971.

encouragés à discuter de leurs souhaits à long terme pour les éléments de GRN en jeu, par exemple le type d'environnement et de conditions de vie qu'ils souhaiteraient, dans l'idéal, léguer à leurs enfants et petits-enfants. L'horizon temporel est fixé à vingt ans ou plus, à partir du présent, afin que les gens puissent se libérer autant que possible des besoins pressants et des controverses actuelles. Il s'agit d'un moment crucial dans le développement d'un cadre de cogestion, car c'est la première occasion où différentes valeurs et visions sont mises face à face de façon ouverte et publique. L'une des confrontations les plus puissantes sera probablement celle qui aura lieu entre les perspectives et les valeurs « locales », souvent pratiques, empiriques et pertinentes sur le plan local, et les perspectives et les valeurs plus générales, y compris des points de vue scientifiques et écologiques, les valeurs de conservation de la biodiversité et les préoccupations de « développement » des gouvernements nationaux et les intérêts du secteur privé.

Même s'il reconnaît l'existence de telles différences, le facilitateur peut aider les participants à développer un consensus autour d'une vision commune du futur désiré, avec des descriptions spécifiques— aussi visuelles et concrètes que possible— de la situation écologique et socio-économique des unités de GRN en jeu. Cela peut être effectué par des exercices de visualisation, par la construction de scénarios, ou simplement par des dialogues publics. Les exercices de visualisation sont souvent utilisés dans différents environnements et ils peuvent être plus ou moins confortables pour les personnes impliquées en fonction des coutumes locales et de l'homogénéité des participants. Au Ghana, un exercice de visualisation effectué au niveau du district a prouvé que les parties prenantes locales— des chefs traditionnels aux banquiers, des petits producteurs agricoles aux opérateurs de transport, des autorités locales aux producteurs de charbon— ont pu s'accorder sur une vision commune du futur désiré. Des personnes de cultures et d'intérêts différents sont ainsi parvenues à harmoniser leurs objectifs et à développer un nouveau désir de collaborer. Cela a cependant demandé du travail, étant donné que les visions initiales des différentes parties prenantes n'étaient pas entièrement compatibles. Par exemple, certaines entre elles voyaient un futur centré sur le développement industriel au niveau du district, tandis que d'autres voulaient maintenir sa vocation agricole et soulignaient la nécessité d'assurer la durabilité des ressources naturelles. A la fin, un compromis fut trouvé. Il est intéressant de constater qu'il ne s'agissait pas d'un compromis au plus petit dénominateur commun, mais d'une vision sensée sur laquelle tout le monde a pu se mettre d'accord (voir Encadré 6.5).

Encadré 6.5 **La vision du futur désiré pour le district de Wenchi (Ghana) telle que développée par les participants d'un atelier multipartite**  
(d'après Borrini-Feyerabend, 2000)

Vingt ans dans le futur, Wenchi est un district d'une richesse exceptionnelle, incorporant une ville bien conçue et fonctionnelle. Son économie est fondée sur une agriculture moderne, mécanisée, irriguée et biologiquement saine, avec des productions diversifiées tant pour l'exportation (noix de cajou, igname, huile de palme) que pour le marché intérieur (céréales, légumes, légumineuses, huile de palme). L'élevage est centré sur des animaux nourris au foin, qui produisent du fumier pour fertiliser les terres, et sur des petits élevages de volailles. Les revenus proviennent également des carrières d'extraction d'or et de pierre (avec une attention particulière portée à la prévention des dégâts environnementaux), des productions industrielles (telle une usine de briques et de tuiles utilisant l'argile d'un gisement local, une fabrique de textile, une usine de savon utilisant les produits de l'huile de palme) aussi bien que des productions artisanales (comme la poterie) et d'autres activités touristiques (il y a plusieurs hôtels à Wenchi, ainsi qu'un aéroport).

Les activités agricoles et industrielles sont fondées sur un zonage agréé du district et sur une diversification recherchée et voulue de l'économie. Le barrage de Bai près de Benda assure la production d'électricité pour de nombreuses petites installations de transformation mais aussi pour de plus grandes (chips de manioc, cajou et légumes).

L'autonomie agricole et alimentaire est soutenue par :

- l'accès sécurisé à la propriété des petits producteurs agricoles par des prêts équitables et des systèmes de coopératives ;
- un système de marché dynamique, en bonne relation avec les acheteurs étrangers et ghanéens, utilisant des poids et mesures standards dans tout le district (qui n'existent pas encore à l'heure de cet exercice !) et qui permet la libre et totale circulation des produits et des personnes ;
- un réseau routier et un système de télécommunication de bonne qualité, donnant aux producteurs agricoles des informations actualisées et une connexion avec les marchés intérieurs et extérieurs ;
- d'excellents conseillers (l'Institut Agricole de Wenchi a été transformé en Université) prêts à fournir des appuis sur la manière de produire des récoltes en mode organique et de conduire des essais agricoles expérimentaux ;
- des plans de crédit communautaire pour aider à la fois l'agriculture et l'industrie ;
- une grande attention à la protection des ressources environnementales comme la fertilité du sol (avec des récoltes alternatives, l'assolement, l'utilisation du compost, des légumineuses et du fumier agricole) soutenu par des baux de long terme ;
- l'apprentissage de la lecture et de l'écriture par tous les producteurs agricoles ;
- des organisations communautaires qui partagent les installations d'irrigation, les véhicules de transport, les capacités de stockage et les engins agricoles et de traitement.

Tout le district de Wenchi est une belle mosaïque de terrains agricoles bien entretenus, des parcelles forestières qui abritent des plantes et des animaux locaux variés, ainsi que des installations humaines. Plus de quarante parcelles forestières de bosquets sacrés sont restés intacts depuis un temps immémorial. Les rives du fleuve regorgent de végétation et abritent des sites d'une beauté particulière, notamment des cascades, qui constituent des attractions touristiques renommées. L'accroissement de l'extension de la forêt dans le district durant les vingt dernières années a entraîné une amélioration des cycles de précipitations.

La gestion des ressources naturelles est gérée par l'assemblée du district. Des règlements locaux (sur la protection des bosquets sacrés, la récolte de produits forestiers autres que le bois, la collecte des poteaux, la création de brise-vent, la protection des points d'eau, la prévention des feux de brousse) sont édictés et mis en application par les institutions locales représentatives et par le gouvernement. Des plantations d'arbres privées et publiques sont disséminées dans l'ensemble du district, et des arbres sont également présents dans la plupart des fermes. Les feux de brousse sont des événements très rares causés par des éclairs, et non allumés intentionnellement par des groupes de chasseurs ou des producteurs agricoles (technique du brûlis).

Des services médicaux, éducatifs, d'électricité, d'eau potable, de santé et d'appui aux marchés locaux sont disponibles dans tous les villages du district. Partout, les enfants ont accès à une éducation primaire de qualité et la mortalité maternelle et infantile est rare. En conséquence, les gens n'ont plus besoin de déménager en ville, et ont du plaisir à rester producteurs agricoles et à vivre à la campagne. La population du district est stable, et les couples planifient leurs familles grâce à des méthodes efficaces et sûres.

Ces services sont soutenus par un système de taxes collectées localement et gérées par l'assemblée du district. Les politiques de décentralisation ont été mises en place depuis de nombreuses années et ont permis de développer l'efficacité et la transparence du gouvernement local.

Les maisons privées sont bien construites, avec des systèmes de ventilation efficaces, et sont souvent

entourées de jardins. La plupart des cuisinières utilisent du gaz pressurisé liquide, ce qui a libéré le district des pratiques destructrices de production de charbon. Le district compte de nombreuses écoles et lycées, qui produisent une main d'œuvre qualifiée. Grâce aux améliorations dans l'approvisionnement en nourriture, l'hygiène, l'habitat et les soins médicaux, les maladies comme la malaria, la polio et le ver de Guinée ne sont que des mauvais souvenirs... tandis que les rougeoles, les bilharzioses et les diarrhées sont devenues très rares. Un programme d'assurance médicale est disponible dans le district.

L'un des caractères distinctifs du district est la disposition qu'a son peuple à collaborer. Les particuliers sont prêts à travailler ensemble et de nombreux suivis sont conduits par les organisations communautaires de base (OCB). Ceci est ancré dans les traditions culturelles des différents groupes ethniques qui habitent le district, y inclus les programmes *nnoboa* de travail solidaire. Il y a même des événements spéciaux comme un festival annuel qui est devenu une importante occasion de participation démocratique, car les communautés y s'engagent ensemble dans des activités d'organisation et de programmation variées. D'autres célébrations festives sont souvent tenues dans les communautés dispersées dans le district.

Les gens font attention d'éviter toute forme de discrimination (ainsi, les infrastructures publiques sont accessibles aux personnes handicapées ; les hommes et les femmes ont un accès égal à l'éducation supérieure ; les relations entre les différents groupes ethniques sont cordiales). Les gens sont généralement en bonne santé, économiquement aisés, bien éduqués, satisfaits, libre de dire ce qu'ils pensent et de pratiquer la religion de leur choix. L'approvisionnement en nourriture est sûr et suffisant pour tout le monde. Les individus jouissent d'une vie paisible et de qualité enviable.

Un exercice de visualisation ne doit pas être pris à la légère. S'il est effectué avec suffisamment de préparation et de soin, il s'agit d'un moment puissant dans la vie d'une communauté et il exige d'être respecté comme tel. Malheureusement, de nombreux projets et agences donatrices pratiquent la visualisation comme une simple « étape » dans un exercice d'évaluation rapide. Ils suscitent des espoirs et des attentes mais ils ne parviennent pas à y répondre.<sup>18</sup> C'est un écueil dangereux. Les acteurs externes devraient éviter de promouvoir la visualisation participative et les exercices de planification s'ils n'ont pas l'intention d'aider la communauté à les réaliser, tout au moins en partie.

En Amérique du Nord, la visualisation communautaire et les exercices de construction de scénarios sont pratiqués depuis des décennies avec des succès porteurs d'inspiration. Un exemple ancien, parmi d'autres, est celui de la ville de Corvallis en Oregon où un processus de visualisation complexe commença à la fin des années 1980. Il comprenait le développement du profil de la communauté, l'identification de ses valeurs clé, l'analyse des phénomènes afférant à son futur, la préparation de scénarios alternatifs et, sur la base des résultats de tous ces exercices, le développement d'une déclaration finale de la « vision » du futur désiré par la communauté. Les citoyens locaux furent impliqués par l'intermédiaire de groupes de discussions, dont certains composés uniquement d'enfants, de réunions de quartiers et d'assemblées à l'échelle de la communauté pour examiner les scénarios alternatifs. Le résultat final fut compilé en un document attractif, facile à lire et riche en images, avec un coupon-réponse pour obtenir en retour les commentaires des citoyens, et il fut envoyé par courrier à chaque foyer de la communauté. Le document comprenait aussi un grand dessin du territoire de la communauté vu du ciel, avec une mise en exergue des nouvelles initiatives prévues. Le processus dura beaucoup plus d'une année mais produisit une vision dynamique qui fit germer plusieurs initiatives et qui servit de modèle pour de nombreuses autres communautés en Oregon.

Le consensus social sur la vision du futur désiré est extrêmement important pour la négociation de plans de cogestion et d'accords efficaces. Si des conflits et des

18 Un exemple est fourni par l'agence qui promut l'exercice de visualisation illustré dans l'Encadré 6.5 mais ne réussit pas à répondre aux attentes ainsi créées, et cela même pas par rapport au projet qu'elle était en train de planifier.

désaccords font surface pendant le processus de négociation, le facilitateur aura la possibilité de ramener tout le monde vers la vision qui a été développée collectivement. Pour cela, il est utile de décrire la vision commune agréée sur une grande feuille (ou autre support approprié) et de l'afficher sur une surface visible à l'endroit où sont tenues les négociations. Il est également bon de transformer la vision en une charte de principes ou en une autre forme de contrat social approprié. Dans de nombreux cas, il est utile de créer un dessin, un portrait ou une carte en trois dimensions de la vision.



Lorsque différentes parties prenantes

créent leurs propres dessins et se les montrent, ils découvrent souvent des points de rapprochement insoupçonnés. Enfin, et surtout, il est important que les personnes se sentent libres de décrire leurs visions dans le langage local, étant donné que les langues locales sont très riches et que leur traduction peut faire perdre une partie du sens qu'une vision commune doit véhiculer (voir Encadré 6.6).

#### Encadré 6.6 Une vision pour Moloka'i (Hawaii)

(d'après une communication personnelle de Tarita Holms, 2003)

Ceci est la transcription du résultat d'un long processus à Moloka'i :

« Moloka'i est la dernière île de Hawaii. Nous, qui vivons ici, choisissons de ne pas être étrangers dans notre propre pays. Les valeurs *aloha'aina* et *malama'aima* (amour et préservation de la terre) guident notre gestion responsable des ressources naturelles de Moloka'i, qui nourrissent nos familles physiquement et spirituellement. Nous vivons selon l'héritage historique de *pule o'o* (prière puissante) reçu de nos *kupuna* (ancêtres). Nous honorons l'héritage culturel hawaïen de notre île, peu importe notre ethnicité et la culture que nous pratiquons dans la vie de tous les jours. Notre véritable richesse se mesure par l'étendue de notre générosité.

- Nous imaginons des *'ohana* (familles) fortes, qui préservent, protègent et perpétuent fermement ces valeurs hawaïennes fondamentales.
- Nous imaginons une communauté sage et éveillée, fière de ses capacités, de son autonomie et de sa résilience, fermement en charge des ressources de Moloka'i et de sa destinée.
- Nous imaginons une Moloka'i qui laisse à nos enfants un héritage visible : une île *momona* (abondante) avec des ressources naturelles et culturelles, des gens qui *kokua* (s'entraident) et prennent soin les uns des autres, et une communauté qui ait envie de construire un futur encore meilleur sur les fondations *pa'a* (fermes) que nous ont laissé ceux dont les *iwi* (os) gardent notre terre.

Comme il peut y avoir plusieurs visions du futur désiré pour tout environnement donné, l'acte d'en choisir une revêt une valeur politique forte. Par exemple, le Golfe de Fonseca (Honduras) est un site Ramsar. La baie d'Algesiras (Espagne) est une réserve de biosphère établie par le programme MAB (Homme et biosphère) de l'UNESCO. De tels labels internationaux sont des reconnaissances légales et sociales d'une vision du futur dédiée à la conservation et au développement durable,



respectivement centrées sur la pêche artisanale et l'écotourisme. A l'heure actuelle, des tentatives de réviser ces visions ont été faites— des tentatives qui ne passent pas inaperçues. La destruction des mangroves du littoral pour l'élevage industriel de la crevette dans le golfe de Fonseca (Honduras) et le démarrage des explorations pétrolières dans la baie d'Algesiras (Espagne)— initiatives toutes deux approuvées par les autorités compétentes en opposition avec ce que ces mêmes autorités avaient accepté auparavant— ont généré des manifestations populaires en 2002 et 2003. De fait, une vision acceptée du futur, et notamment une vision reconnue et visible à l'échelle internationale, a de bonnes chances d'être intériorisée et défendue par les populations locales. Ceci commence à être reconnu par des communautés partout dans le monde. L'attribution d'un label de protection nationale ou internationale peut être une excellente stratégie de renforcement des chances d'une communauté de réaliser la vision qu'elle s'est donnée pour son environnement. Dans le Chapitre 4, nous avons étudié les exemples de Mirafior (Nicaragua), Alto Fragua-Indiwasi (Colombie) et Kaa-ya Iya (Bolivie).

**Encadré 6.7    Leçon d'Australie : impliquez les parties prenantes et poursuivez une vision commune !**

(d'après Tylor et Woodruff, 1997)

Les consultations avec les parties prenantes concernées furent essentielles pour développer la proposition d'une aire marine protégée au sein de la Grande Baie australienne. Le site proposé comprenait des aires de pêche importantes pour l'industrie de la pêche du Sud de l'Australie. En impliquant les usagers concernés et, en particulier, l'industrie régionale de la pêche, *Environment Australia* est parvenue à développer une proposition crédible pour une aire marine protégée qui connaît maintenant un bon soutien public. Des leçons utiles ont été tirées du processus. Voilà les plus importantes :

- il y a des avantages à entrer dans le processus de négociation sans résultat préconçu ;
- les limites de l'aire de protection proposée, de même que les intentions de gestion proposées, doivent être négociées avec les utilisateurs concernés de la ressource ;
- une vision partagée et un accord commun doivent être poursuivis rigoureusement ; et pourtant
- les risques de compromettre les objectifs de conservation à cause de l'implication des utilisateurs de la ressource sont potentiellement significatifs.

*Une vision commune du futur désiré par une communauté toute entière... [constitue] une sorte d'accord constitutionnel.*

*Dans de nombreuses cultures, cela demande un rituel fort...*

Un accord est légitimé lorsqu'il est accepté et reconnu comme contraignant, non seulement par les parties prenantes qui l'ont construit, mais aussi par la société dans son ensemble. Le processus par lequel une telle légitimation est réalisée dépend de l'envergure de l'accord même. Une simple règle locale est facilement acceptée et facilement défaite. Une vision commune du futur désiré par une communauté toute entière est, en revanche, une sorte d'accord constitutionnel. Dans de nombreuses cultures, cela demande un rituel fort, respecté et reconnu par la société toute entière. Un tel rituel aide à élever la vision commune au niveau spirituel et symbolique, ce qui la valide dans le long terme et la rend particulièrement difficile à désavouer.

Le choix du type de rituel— ou de cérémonie— approprié est un acte au cœur de chaque culture. Il concerne les valeurs morales, spirituelles et souvent religieuses des parties prenantes en jeu, et il se base souvent sur des pratiques traditionnelles. Lorsque des acteurs non traditionnels et/ ou des représentants du gouvernement sont impliqués, il est en revanche conseillé qu'ils produisent et signent en plus un document écrit. Dans ce cas-là, la cérémonie tenue pour ritualiser la vision pourrait inclure à la fois un rituel traditionnel et un rituel moderne. Ce dernier pourrait être la lecture publique, la signature et la célébration d'un document, comme une charte des principes de la gestion des ressources naturelles et des approches de développement dans le territoire en question.

La vision commune du futur désiré est un type d'accord très approprié pour une cérémonie de ritualisation. De fait, lorsqu'une telle vision est ritualisée, elle sera regardée comme intouchable et sacro-sainte. Comme telle, elle pourra servir de terrain d'entente où toutes les parties prenantes réconcilieront les controverses et les conflits qui pourraient se présenter lors des négociations. Cependant, on ne peut pas dire quel est *le meilleur moment* pour tenir la cérémonie rituelle. Dans certains cas, la cérémonie précède la négociation de plans et d'accords spécifiques. Dans d'autres, le rituel intervient seulement après les accords, car certains partenaires ont besoin de voir que quelque chose de concret peut sortir de leur vision avant de consacrer le temps et le capital social nécessaire pour le célébrer avec un rituel fort.

Encadré 6.8 **Fusionner la tradition et la modernité pour ritualiser une vision de cogestion (République du Congo)**

(d'après une communication personnelle avec Jean-Claude Nuinguiri, 2000 ; et Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000)

Le Parc national de Conkouati-Douli est situé sur la côte atlantique de la République du Congo et se caractérise par une diversité d'écosystèmes (savane, forêt, lac, lagon, etc.). De 1994 à 1999, l'UICN y a soutenu un processus de cogestion qui a offert l'opportunité à de nombreuses parties prenantes de développer une vision commune pour le futur de leurs ressources naturelles. Sur la base de cette vision, ils se sont mis d'accord sur les éléments de base d'un système de gestion (en particulier un zonage et des règles spécifiques pour la gestion de certaines espèces) et d'instituer une autorité de gestion multi-partite, le COGEREN— Comité de gestion des ressources naturelles de Conkouati.

La vision du futur fut facilitée et développée à travers une série de réunions entre les parties prenantes et fut légitimée et ritualisée lors d'une cérémonie majeure qui eut lieu le 8 mai 1999. La cérémonie a fusionné les rituels traditionnels des villages avec les rituels administratifs et politiques de la société dominante.

D'un côté, il y avait des discours préparés, une charte à signer, des banderoles, des tee-shirts marqués de slogans, un caméraman filmant l'événement pour la télévision nationale et tout l'attirail des événements modernes. De l'autre, il y avait des chants invoquant les esprits, des serments faits par les autorités locales traditionnelles (*fumu si* ou *chefs de terre*) et des danses— les mêmes danses habituellement présentées lors des implorations aux esprits pour la fertilité des femmes et des ressources naturelles (*cianga*). En d'autres termes, il y eut un syncrétisme de rituels : un rituel moderne dominé par la signature de la charte de gestion des ressources naturelles, et un rituel traditionnel caractérisé par le culte de la fertilité préparé pour les esprits des clans.

Ce rituel bien complexe ne fut pas organisé juste après l'accord sur la vision à long terme, mais presque deux ans plus tard, une fois que la délimitation du territoire du parc national et l'autorité pluraliste de gestion eurent été agréés. Il y eut au moins trois raisons à ce délai :

- Une vision est— en essence— une anticipation temporelle. Les parties prenantes locales n'avaient pas l'habitude d'anticiper ou de spéculer sur les événements futurs. L'exercice de visualisation leur était totalement étranger et elles n'étaient pas particulièrement confiantes dans sa réalisation.
- La vision était pour les gens quelque chose d'abstrait, de dangereusement similaire aux promesses des partis politiques, que les populations locales considèrent avec beaucoup de scepticisme.
- Le plus important rituel des années précédentes— la cérémonie de lavage de mains de la classe politique en juin 1999— n'avait pas été respectée malgré son caractère « sacré » : les conflits armés qui avaient amené la communauté à subir de nombreux deuils étaient des preuves suffisantes du viol et de la transgression des serments.

En organisant le rituel seulement *après* que les accords spécifiques eurent été atteints, les facilitateurs de cogestion laissèrent de côté les considérations abstraites et le fondèrent sur des engagements concrets et transparents, ce qui rassura les parties locales.



### 6.3 Développer une stratégie pour s'approcher de la vision commune du futur désiré

Une fois qu'une vision du futur désiré est acceptée, et, si possible, ritualisée, les parties prenantes peuvent vouloir la comparer avec les situations et les tendances écologiques, sociales, et économiques actuelles, et identifier par ce biais les enjeux et les obstacles qui empêchent la réalisation de cette vision et qui devront donc être traités. Cela est fait lors d'une ou plusieurs réunions, dans lesquelles la discussion peut démarrer sur la base d'un court rapport illustré par l'Equipe de démarrage (si possible soumis d'avance à toutes les parties prenantes), en prenant garde au fait que ce rapport ne définisse pas de limite à la discussion. Certaines des parties prenantes participant aux réunions (comme par exemple les services gouvernementaux et les ONG de conservation) peuvent aussi avoir des informations et des analyses particulières à soumettre à l'attention des autres. Il est particulièrement important de revoir les données fiables sur les points perçus comme des problèmes urgents par les parties en matière de GRN. D'autres bons points de départ sont les exercices participatifs, comme la cartographie historique qui concerne l'unité de gestion en jeu, la discussion des tendances désirables et indésirables, ou une marche d'observation (*transect*) avec les sages locaux. Un facilitateur peut accompagner ces exercices et poser les questions cruciales : « quelles sont les principales différences entre la situation telle qu'elle est et la situation telle que nous voudrions qu'elle soit, c'est-à-dire notre vision commune du futur désiré ? Notre société va-t-elle ou non dans le sens de cette vision ? Quels sont les problèmes clés et les obstacles qui bloquent la progression vers cette vision ? Sur quelles opportunités, ressources et aides pouvons-nous compter ? » Conduire une discussion réaliste de ces points peut prendre du temps, et aboutir à une liste communément établie des problèmes et des opportunités. Il est alors temps de concentrer son attention sur une stratégie à court ou moyen terme pour finaliser la vision commune. « Qu'est-ce qui doit changer pour que nous concrétisons notre vision ? » Quelles pourraient être les composantes principales (les « dimensions de travail », les « domaines clés » dans lesquels nous devons agir) d'une stratégie efficace permettant d'y parvenir ? Quels résultats tangibles pourraient constituer ses « pierres angulaires » ?

*Quels sont les problèmes clés et les obstacles qui bloquent la progression vers notre vision ? Sur quelles opportunités, ressources et aides pouvons-nous compter ? Quels résultats tangibles pourraient constituer nos « pierres angulaires » ?*

Un certain nombre de méthodes et d'outils peuvent être utilisés pour faciliter le développement d'une stratégie commune. Certains groupes comptent sur une discussion fluide portant sur les problèmes et les opportunités, menée de façon non-astreignante (c'est-à-dire au cours de cette discussion chacun peut proposer des idées sans qu'il ne soit engagé en rien, par la suite, vis-à-vis d'elles). Si cet exercice est réellement ouvert et visionnaire, il peut libérer les participants des positions sectaires dans lesquelles ils pourraient se retrancher. D'autres méthodes et outils sont plus systématiques, examinant les problèmes et les opportunités de façon approfondie, et comparant différentes options d'action concrète. Certaines de ces méthodes et outils sont brièvement décrits dans la Liste récapitulative 6.2.

Liste récapitulative 6.2 **Méthodes et outils pour identifier les composantes et les objectifs d'une stratégie commune**  
(d'après Borrini-Feyerabend, 1996 ; Goethert et Hamdi, 1988)

**Brassage d'idées [brainstorming] et « brassage d'idées structuré ».** Une technique de base employée pour rassembler les points de vue et les perceptions d'un groupe de personnes. Les idées sont données librement après que le facilitateur ait lancé une question ouverte et dans une certaine

mesure provocante, telle que « Quels sont les principaux obstacles qui nous interdisent de vivre dans la communauté idéale que nous imaginons pour nos enfants ? » ou « Que doit-on modifier pour réaliser notre vision du futur désiré ? » Les déclarations et les questions préliminaires devraient être générales et non-directives, c'est-à-dire qu'elles ne devraient pas accorder trop d'importance à un point de vue qui pourrait influencer les participants dans leurs réponses. Il doit être clair qu'un brassage d'idées est un moyen libre et non contraignant d'explorer des idées, c'est-à-dire qu'aucune proposition faite durant une session n'engage qui que ce soit à quoi que ce soit. Parfois les personnes proposent des idées, chacune à leur tour, et le facilitateur écrit ou illustre les idées sur un tableau. Le groupement et la clarification des idées sont ensuite menés au cours d'une discussion générale.

Si les participants à l'exercice sont tous alphabétisés, il est aussi possible de mettre en place un brassage d'idées structuré. Dans ce cas, le facilitateur pose une question et laisse du temps aux personnes pour songer à leurs propres réponses et les reporter en lettres capitales sur des cartes colorées (ils devraient écrire une seule idée par carte, représentée en quelques mots). Chaque participant présente ensuite ses idées au reste du groupe. Après l'illustration de chaque carte-idée, celle-ci est punaisée au tableau, l'ensemble du groupe décidant de l'emplacement exact, avec la perspective de pouvoir l'associer à d'autres idées similaires. Le résultat final est une série « d'assemblages de cartes », chacun traitant d'un enjeu défini. Chaque assemblage est ensuite assigné à un sous-groupe de participants à l'exercice, qui l'examine en profondeur et formule un compte-rendu synthétique sur le « que-faire ».

**Analyse des forces, des faiblesses, des opportunités et des limites (FFOL).** FFOL<sup>19</sup> est un outil puissant permettant à un groupe d'évaluer une situation particulière, telle qu'un projet, une organisation ou un service public, et d'identifier les moyens de l'améliorer. En effet, il s'agit d'un brassage d'idées sur les facteurs positifs (forces), négatifs (faiblesses), les améliorations possibles (opportunités) et les contraintes (limites) associés à une initiative ou à une situation particulière. Généralement, les résultats de ce brassage d'idées sont listés sur une matrice à quatre colonnes dessinée sur des feuilles punaisées à un tableau ou à un mur.

Les participants peuvent avoir des opinions très différentes ou faire des déclarations mutuellement contradictoires. Dans une telle situation, le facilitateur pose de nouvelles questions pour approfondir les arguments, mais un consensus entre les membres du groupe n'est *pas* nécessaire. Les vues contradictoires et les alternatives peuvent être listées dans la même colonne de la matrice. Il peut cependant être utile de réunir des informations complémentaires sur les points controversés une fois la réunion terminée— informations qui seront communiquées à l'ensemble du groupe lors de la réunion suivante.

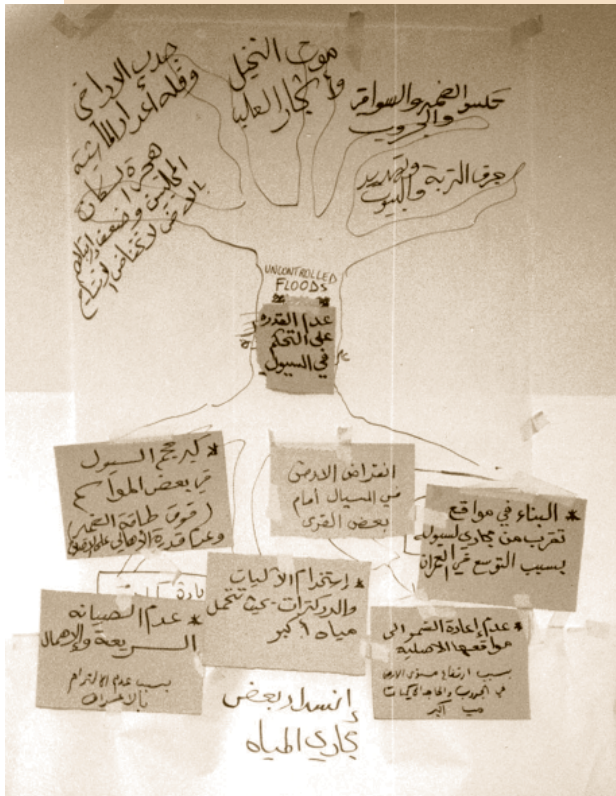
**Analyse de situation et analyse de problème.** Selon les questions posées au groupe, un enjeu stratégique peut être exprimé sous des formes différentes (par exemple, « gérer le bassin hydrographique de façon durable » ou « interrompre l'érosion des sols dans le bassin hydrographique »). Dans tous les cas, la situation, la question ou le problème a besoin d'être clarifié et analysé par les parties prenantes avec l'aide du facilitateur.

« Clarifier » signifie obtenir une compréhension commune et cohérente de la situation, de la question ou du problème au moment présent. En particulier, tout le monde est-il d'accord sur ce que sont les « problèmes » majeurs à affronter ? Si les gens sont en désaccord sur ce qu'est un problème, le facilitateur peut proposer qu'un problème soit défini en tant que « blocage ou frein constaté sur le chemin menant à la vision commune du futur désiré ». Si les principales composantes de la stratégie se concluent par leur description claire et concise, une bonne idée peut être de les réécrire sur de grandes feuilles de papier qui seront affichées dans la salle de réunion, éventuellement à proximité de la description de la vision du futur désiré sur laquelle on s'est accordé. Un facilitateur expérimenté prend par ailleurs soin d'encourager les groupes à être aussi précis que possible. Par exemple, à la place de « manque d'argent », le problème pourrait être décrit de façon plus pertinente en tant que « manque de capitaux à investir et manque d'activités génératrices de revenu local ».

19 Aussi dite FFOM (avec M pour menaces) si on analyse les menaces à la place des obstacles.

« Analyser » signifie placer la situation/ les enjeux/ les problèmes dans un contexte significatif par rapport à leurs causes profondes et à leurs conséquences, en particulier au regard de la vision du futur idéal sur laquelle chacun s'est accordé. Une telle analyse est vitale pour orienter les ressources et les énergies de façon efficace. Est-ce que chacun perçoit les mêmes causes et les mêmes conséquences pour l'enjeu ou le problème donné ? Une bonne analyse est exhaustive, elle investit plusieurs

dimensions du contexte donné, étudiées dans un temps raisonnable, et elle est, par-dessus tout, intelligible pour tous.



**Analyse conceptuelle graphique.** Les analyses conceptuelles graphiques sont des outils qui permettent de systématiser et de communiquer une analyse de problème ou de situation. Elles consistent, essentiellement, en une illustration schématique des relations entre les questions ou les problèmes, les phénomènes contribuant à leur création ou à leur maintien, et les conséquences découlant de leur existence. Une forme usuelle inclut un ensemble de textes Encadrés accompagné de flèches représentant les relations causales entre les différents éléments décrits. Une autre forme consiste en un arbre schématisé. Sur le tronc de l'arbre est écrit le nom du problème, au niveau des racines, ses causes et, à l'extrémité des branches, ses effets (voir la photo du schéma ci-contre, réalisé au Yémen). Idéalement, une analyse conceptuelle est cohérente et exhaustive (elle est par exemple à même de décrire la nature potentiellement multisectorielle des problèmes), mais elle est aussi simple. Si possible, elle comporte des considérations de nature temporelle (histoire, saisonnalité, processus de changements écologiques et sociaux, etc.).

Quelles que soient les méthodes employées, la « pensée collective » du groupe par rapport à ce qui doit changer et à ce qui doit arriver doit être développée et exprimée. La discussion devrait se poursuivre jusqu'à ce que chacun soit satisfait ou puisse au moins tolérer les résultats collectifs. De façon primordiale, l'analyse sous-tendant les résultats devrait être transposée par écrit et être probablement accompagnée de graphiques, d'images ou de tout autre support visuel susceptible de faciliter la communication. À ce niveau de planification, il est important de s'assurer que chacun a compris les points clés de l'accord, mais il est cependant imprudent d'entrer dans les détails les plus fins. En effet, durant les dernières décennies, de prétendues « analyses logiques des projets » ont été employées trop souvent, et de façon mécanique et sans inspiration dans des processus de planification, suscitant l'impatience des nombreux participants aux ateliers. Souvent, ils ont produit des résultats apparemment précis (par exemple, des indicateurs et des cibles spécifiques pour des objectifs de troisième niveau) qui n'ont pas résisté à la confrontation avec la réalité et le temps. Les approches stratégiques efficaces réalisent un équilibre entre la spécificité (par exemple « que cherchons-nous à réaliser ? Que doit être changé pour que cela soit réalisé ? Par quels indicateurs mesurera-t-on le progrès ? ») et la nécessité de rester ouvert aux changements et aux ajustements inévitables que la réalité exige invariablement. Si l'on garde cet équilibre à l'esprit, les analyses logiques des projets et des autres outils analytiques divers peuvent effectivement aider. L'exemple d'un large accord stratégique est recueilli dans le Tableau 6.1.



**Tableau 6.1 Une stratégie pour donner corps à la vision partagée de la zone de Wenchi (Ghana), développée par un atelier réunissant de nombreuses parties prenantes**  
(d'après Borrini-Feyerabend, 2000)

Après s'être accordé sur une vision partagée du futur désiré (voir Encadré 6.5), les parties prenantes de la zone de Wenchi ont comparé leur vision avec la liste des problèmes principaux affectant le district et la liste de ses ressources clés (points forts) qu'ils avaient également dressées. Ils s'interrogèrent ensuite en ces termes : « Quels changements fondamentaux sont nécessaires pour mettre en œuvre notre vision ? » Six domaines principaux de changements stratégiques nécessaires furent ainsi identifiés, et des groupes de travail furent constitués pour chaque thème. Chaque sous-groupe identifia des objectifs spécifiques relatifs aux thèmes retenus, les parties prenantes principales, ce qu'elles avaient à accomplir (leurs activités) et les moyens à leur disposition. Les six domaines de changements stratégiques nécessaires identifiés furent les suivants :

| Six principaux domaines de changement stratégique                            | Objectifs devant être poursuivis à l'intérieur de chaque domaine stratégique  |
|--|---|
| <b>Productivité des systèmes agricoles locaux</b>                            | <p>Accroître la productivité (agriculture et élevage) d'une façon respectueuse de l'environnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● en améliorant les contrats de bail ;</li> <li>● en promouvant les services mutuels d'appui entre paysans ;</li> <li>● en encourageant de nouvelles cultures (nouveaux produits) ;</li> <li>● en faisant la promotion des techniques agro-forestières.</li> </ul>   |
| <b>Gestion des ressources naturelles de la région</b>                        | <p>Gérer les forêts, les cours d'eau et la faune du district de façon durable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● en prévenant et en contrôlant les feux de brousse ;</li> <li>● en interdisant la chasse non-sélective ;</li> <li>● en régulant la production de charbon de bois ;</li> <li>● en restaurant des habitats dégradés ;</li> <li>● en conservant la diversité des espèces animales et végétales de la région.</li> </ul>  |
| <b>Capacité des communautés et des institutions locales</b>                  | <p>Soutenir les différentes parties prenantes dans l'amélioration de leurs propres capacités à gérer les ressources naturelles et/ ou en aider d'autres dans ces tâches. En particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● améliorer les capacités des personnes, des organisations (OCB) et des communautés de base pour l'utilisation durable des ressources naturelles ;</li> <li>● faire en sorte que les agents d'appui technique répondent aux besoins réels des paysans ;</li> <li>● améliorer la capacité de l'administration à offrir les services sociaux nécessaires et à assister les communautés.</li> </ul> |
| <b>Accès local aux fonds et au crédit</b>                                    | <p>Aider les petits producteurs agricoles à avoir accès au crédit <i>via</i> :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● des taux d'intérêts réduits sur les prêts (qui encourageront leurs remboursements) ;</li> <li>● le renforcement des fonds des banques rurales.</li> </ul>   |
| <b>Marchés plus performants et plus d'entreprises privées dans la région</b> | <p>Développer une politique de marché cohérente pour la région :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● en encourageant l'établissement d'organisations commerciales fermières fortes et démocratiques ;</li> <li>● en établissant des centres d'échange (marchés) efficaces ;</li> <li>● en offrant un accès plus facile au crédit des institutions financières ;</li> <li>● en attirant des investisseurs par le développement des revenus d'échange avec l'étranger.</li> </ul>  |

|   |  |
|---|--|
| <b>Identité culturelle et échanges sociaux renforcés, et gouvernance améliorée dans la région</b> | Harmoniser les efforts des Chefs locaux et du gouvernement vers : <ul style="list-style-type: none"> <li>● la résolution des problèmes liés au foncier ;</li> <li>● la résolution pacifique des conflits d'intérêt ;</li> <li>● la garantie de la tolérance religieuse et culturelle ;</li> <li>● les célébrations culturelles, la récréation et la détente ;</li> <li>● le renforcement des capacités des OCB et des organismes sociaux pour les rendre fonctionnels, engagés, démocratiques et efficaces ;</li> <li>● la création de nouvelles ONG ;</li> <li>● la supervision des activités des projets de CARE ;</li> <li>● l'identification des contraintes de développement, l'appui nécessaire aux groupes vulnérables et les moyens d'influencer les décisions politiques vers la croissance et la prospérité de la communauté.</li> </ul> |
|---|--|

***La stratégie «relie» la gestion d'un ensemble spécifique de ressources naturelles à son paysage environnemental, socio-économique, institutionnel et culturel.***

Comme cela a été présenté dans l'exemple du Tableau 6.1, certaines des composantes d'une stratégie traitent directement des ressources naturelles (par exemple, au travers d'un projet de gestion d'une forêt, d'un cours d'eau ou de faune) tandis que d'autres s'y rapportent de façon indirecte et complémentaire (par exemple, *via* des interventions pour le développement économique, le renforcement des capacités, la bonne gouvernance et la culture). En effet, il ne serait ni efficace ni sage de concevoir une stratégie pour améliorer la situation de l'environnement et des ressources naturelles sans tenir compte de la réalité socioéconomique qui s'y rapporte. En particulier, les interventions coordonnées dans plusieurs secteurs sont cruciales, en ce qu'elles permettent une distribution équitable des coûts et des bénéfices de la gestion des ressources naturelles. En ce sens, une stratégie est un cadre, à la fois large, interdisciplinaire et à niveaux multiples, des intentions et des moyens principaux de les atteindre. La gestion d'un ensemble spécifique de ressources naturelles (par exemple, un bassin versant donné ou une forêt donnée) peut être sa préoccupation principale, mais une stratégie «relie» cet ensemble à son paysage environnemental, socio-économique, institutionnel et culturel, et le place comme l'un des éléments fondamentaux des plans locaux et régionaux d'utilisation des terres. Évidemment, le groupe négociant l'accord de cogestion doit être conscient du cadre institutionnel dans lequel il évolue, et doit identifier des moyens de créer des connections avec d'autres acteurs et établissements sociaux, à différents niveaux. Cela est essentiel pour tous ces organes et les autorités dont les décisions ont trait aux plans et aux accords qui devront être discutés par le groupe spécifique de parties prenantes.

Un accord stratégique n'a pas besoin d'entrer dans les détails de tout ce qui doit se produire mais doit cependant spécifier :

- les enjeux ou problèmes principaux à aborder (c'est à dire, les composantes de la stratégie) ;
- les résultats souhaités (objectifs) pour chacune de ces composantes ;
- les principaux moyens choisis pour atteindre ces résultats.

Si la discussion se déroule bien et les composantes clés d'une stratégie sont convenues par les parties prenantes appropriées, le facilitateur peut inciter le groupe à faire un pas de plus, c'est à dire à comprendre et évaluer les relations entre les composantes de la stratégie, en observant les synergies ou les oppositions possibles entre les différents objectifs identifiés et en vérifiant la cohérence de la stratégie dans sa globalité.

En ce sens, les relations entre, d'une part, les territoires et les ressources dédiées à la conservation et, d'autre part, les systèmes agricoles avoisinants, doivent être considérés de près. Il y a plus d'un exemple d'aires protégées consacrées à la conservation d'écosystèmes et d'espèces qui sont entourées de zones agricoles dans lesquelles des pratiques destructives d'un point de vue écologique sont encouragées et subventionnées. On peut donner l'exemple du « Parc du W » du Niger, en Afrique occidentale. Le Parc W— zone déclarée Patrimoine de l'humanité et refuge pour la faune de la savane— est partagé entre le Bénin, le Burkina Faso et le Niger.



Au Bénin et au Burkina Faso, la plantation du coton, fortement dépendante de l'utilisation de pesticides, est subventionnée jusqu'à la frontière physique de l'aire protégée. Les pesticides ont un effet délétère sur les pollinisateurs et polluent les eaux qui s'écoulent vers le parc, et la culture du coton épuise le sol, en rendant nécessaires de nouvelles terres après quelques cycles de récolte. De plus, les petits producteurs et les producteurs sans terre finissent souvent appauvris et indigents, car la récolte dépendant des investissements en argent enrichit surtout les usuriers et les grands propriétaires terriens. De nombreux paysans de la périphérie du parc n'ont d'alternative que d'essayer de trouver une terre à cultiver en empiétant sur l'aire protégée. A la lumière de cette analyse, la promotion par le gouvernement de la conservation côte à côte avec celle de la production du coton est *en soi* non-durable ; ceci doit être corrigé par une approche stratégique plus large, menée au niveau du  *paysage régional*  plutôt qu'à celui d'une seule aire protégée.<sup>20</sup>

Lorsque la vision partagée commence à être exprimée de façon claire et qu'elle est rendue spécifique, une ou plusieurs personnes peuvent se distinguer par l'étendue et la qualité de leur engagement dans le processus, par leur charisme et leur capacité à concentrer l'énergie du groupe. Ceci est parfois désigné sous le nom de « qualités de leadership ». Le facilitateur peut souhaiter leur confier la responsabilité de tâches importantes, en entretenant leur capacité de rassemblement plutôt que la tendance à « avancer seul » manifestée par quelques « leaders » (voir Encadré 6.9).

Encadré 6.9 **Des « leaders » dans le bassin hydrographique de la Vallée de Napa (Californie, États-Unis d'Amérique)**  
(d'après EPA, 1997)

Le leadership est un facteur décisif dans la gestion d'un bassin versant, soit-il grand ou petit, urbain ou rural, dégradé ou intact. Le bassin peut abriter des ressources d'importance locale ou nationale, et subir une forte ou faible pression de développement. Le gouvernement peut avoir la confiance des différents acteurs ou, au contraire, susciter leur méfiance et/ ou leur crainte. De même que de grandes disparités peuvent exister entre les différents bassins versants, de grandes différences existent entre différents leaders. Un leader peut être producteur agricole, propriétaire de ranch, mineur dans une mine de charbon, membre d'une organisation à but non-lucratif ou d'un conseil local, fonctionnaire de l'administration locale, chef tribal ou agent fédéral. Le leadership peut aussi prendre la forme d'un groupe ou d'une entité, telle qu'un conseil local, une agence d'état ou le gouvernement fédéral. A l'origine, tous leaders

20 Bennet, 1998 ; Beresford et Phillips, 2000.

sont des individus ou des groupes qui se soucient fortement d'un bassin versant et de son avenir.

Les leaders tendent à refléter les valeurs de la communauté locale et savent ce qui s'y passe. Ils sont généralement de bons communicateurs, ont la capacité de provoquer des changements et de maintenir les choses en mouvement, et ils s'engagent à transformer en réalité leur vision (ou de celle d'un groupe). Les « leaders » tendent à savoir comment engager, respecter et responsabiliser les autres et sont à même de trouver de nouvelles ressources, ou de savoir comment mettre en jeu des ressources existantes. Le leadership étant à ce point important, nombreux sont ceux qui cherchent à l'encourager et à le nourrir. Des états offrent des subventions pour des nouvelles associations dévouées à la gestion des bassins versants. Plusieurs organisations à but non-lucratif tiennent des listes de leaders présents dans les bassins versants désireux de parler à d'autres des succès qu'ils ont rencontrés. D'autres groupes offrent des formations et des ateliers de leadership. Se concentrer sur l'amélioration des conditions environnementales et développer des buts communs à tout le monde, plutôt que simplement mettre en œuvre des politiques et des réglementations, peut être vital pour le succès des efforts communs.

*Une bonne dose de confiance mutuelle est essentielle dans toute forme de cogestion malgré, ou plutôt en raison, des différents intérêts et positions des parties prenantes.*

Les facilitateurs de processus devraient par ailleurs être conscients que des facteurs et des forces spécifiques peuvent encourager ou obliger certaines des parties prenantes à se retirer de l'exercice de négociation. Des groupes puissants, par exemple, peuvent être enclins à user de leur influence politique et économique pour rechercher les résultats désirés hors du processus convenu. Les parties prenantes les plus faibles peuvent se trouver progressivement marginalisées, ou peuvent perdre, jusqu'à un certain point, leur confiance dans la capacité du projet à produire des résultats équitables. Les facilitateurs devraient être vigilants à l'égard de telles situations, chercher les signes de telles exclusions, et utiliser tous les moyens disponibles, notamment les médias de masse et d'autres formes de scrutin public, pour encourager tous les acteurs à garder confiance dans le processus.

Les réunions rassemblant un grand nombre de parties prenantes donnent plusieurs types de résultats. Si tout va bien, elles aboutissent à d'importants accords sur le contenu, telles qu'une vision et une stratégie partagée pour l'environnement ou les ressources en jeu. Elles établissent aussi, d'autre part, un espace continu de discussion commune, où les personnes apprennent à se connaître et, idéalement, à respecter les vues des autres et à construire une confiance mutuelle. Une bonne dose de confiance mutuelle est essentielle dans toute forme de cogestion malgré le fait, ou plutôt en raison, des différents intérêts et positions des parties prenantes.

Encadré 6.10 **La confiance mutuelle fonde le respect pour les pratiques et le savoir traditionnels : l'expérience de Tanga (Tanzanie)**

(d'après une communication personnelle de Rodney Salm, 1997)

Le développement de la confiance entre les fonctionnaires du gouvernement, les villageois et le personnel du projet fut, dès le début, identifié comme une priorité de l'initiative de conservation et de développement de la zone côtière de Tanga, en Tanzanie. Une longue histoire d'attitudes condescendantes à l'égard des villageois et de faibles relations avec le gouvernement avaient créé une profonde désaffection et une grande méfiance entre villageois et fonctionnaires du gouvernement. Comment pouvaient-ils travailler ensemble à la gestion des ressources côtières ?

Les problèmes environnementaux étaient aussi très sérieux. La pêche à la dynamite dans les récifs coralliens par des groupes commerciaux avait grandement appauvri les réserves halieutiques locales, en détruisant des sites de reproduction. Suite aux coupes incontrôlées de la mangrove, la zone avait aussi souffert de l'érosion des plages. Les ressources naturelles ayant toujours été abondantes, les communautés locales n'avaient jamais développé de règles de gestion, qui auraient pu les aider à faire face

aux changements en cours. En plus des exploitations récentes, leurs activités de pêche engendraient sans doute une surexploitation des ressources. Les villageois reprochaient au gouvernement de ne pas faire appliquer les réglementations sur la pêche à la dynamite dans leur zone. Le gouvernement reprochait aux villageois de gaspiller les ressources. En l'absence d'ONG ou de tout autre important partenaire potentiel efficace, les deux seuls acteurs intéressés à la recherche des solutions aux problèmes étaient les villageois et les représentants du gouvernement.

C'est dans ce contexte qu'une initiative de conservation financée par l'Irlande et menée par l'UICN intervint au début des années 1990. L'initiative eut une première phase d'une durée de trois ans destinée à la création des conditions pour un partenariat. Celle-ci débuta par tout un travail sur la confiance et sur la volonté de dialogue entre les parties. Durant cette phase, les efforts de communication furent cruciaux. Les exercices d'évaluation participatifs furent facilités dans chaque village afin d'analyser les problèmes relatifs à l'utilisation des ressources naturelles. Les fonctionnaires du gouvernement qui participèrent à ces réunions furent rapidement impressionnés par les connaissances étendues des villageois, contrastant vivement avec leurs préjugés.

Après quelques temps, les employés du gouvernement adoptèrent des rôles de facilitateurs dans des exercices d'évaluation et de conseil technique. De leur côté, les villageois devinrent capables de mener leurs plans d'actions de base, menèrent à bien leur propre analyse des causes et des effets, identifièrent des objectifs, conçurent un calendrier d'activités et sélectionnèrent et contrôlèrent des indicateurs de progrès. Pour estimer l'étendue des dommages subis par le récif, les villageois aidèrent les fonctionnaires en charge des ressources halieutiques à collecter des informations relatives à la biodiversité et à faire le point sur les résultats dans une enquête rapide. Les villageois mirent aussi en place des comités spécifiques pour discuter de diverses questions d'actualité, tous rendant compte à l'assemblée du village.

En résultat des efforts de développement de la confiance et de la cogestion entre le gouvernement et les communautés locales, en l'espace de quelques années la pêche à la dynamite devint dix fois moins importante dans la zone, et les récifs de corail commencèrent peu à peu à se revitaliser. En conséquence, derrière les récents efforts de décentralisation de la Tanzanie, les fonctionnaires du gouvernement perçoivent les avantages d'une plus grande implication des comités villageois dans les actions de gestion.



## 6.4 Négocier et légitimer accord de cogestion et organe(s) de gouvernance partagée

En s'acheminant de la vision à la stratégie, les choses deviennent un peu plus explicites, mais pas encore suffisamment... Les objectifs stratégiques identifiés sont encore généralement assez larges (par exemple, « gérer la forêt au sommet des collines de façon durable ») et doivent être transformés en plans de travail agréés qui répondent à des questions spécifiques telles que « Que doit précisément être fait ? Qui devrait le faire ? Dans quels délais ? Où ? Comment ? Avec quels moyens financiers et quelles ressources humaines ? Dans quels buts précis ? Quels indicateurs seront utilisés pour mesurer le progrès ? ». C'est le moment où tout devient concret, où une multiplicité d'options et de choix deviennent apparents à tous, où différents points de vue abondent, et où les conflits surgissent dans toute leur force et dans toute leur complexité. Les parties en négociation doivent trouver un accord pour répondre à ces questions de tout premier ordre. De plus, elles doivent



*... tout devient concret, une multiplicité d'options et de choix deviennent évidents pour tous, les différents points de vue se multiplient, et les conflits surgissent dans toute leur force et leur complexité.*

identifier ou créer un organisme destiné à se charger de la mise en œuvre des accords et de leur révision et modification sur le long terme.

La discussion se concentrera probablement sur le plan de gestion et l'organisation nécessaire du territoire et des ressources en jeu, mais un grand nombre d'accords et d'initiatives complémentaires devront y être associés pour rendre le plan viable et acceptable pour tous. Ceci peut se traduire par de nouveaux statuts et de nouvelles politiques, des changements dans les systèmes locaux des impôts, des services améliorés, des contrats attribuant des droits exclusifs, des projets de formation et de recherche, des investissements dans un grand nombre d'initiatives, allant d'activités productives à des mesures de conservation et des infrastructures commerciales. En d'autres termes, l'accord couvrira un « paquet » incluant un plan de gestion pour les ressources naturelles en jeu de même que de nombreux agréments complémentaires. Ces derniers— qui peuvent être vus comme des incitations ou des compensations pour les pertes relatives aux engagements dans les activités de conservation— créent un lien concret entre les intérêts des parties prenantes et les intérêts de la conservation. Les réunions traitant de la conservation doivent permettre de concevoir de tels « paquets » et de définir les conditions nécessaires à leur mise en œuvre. En ce sens, un défi considérable émerge si le plan de gestion nécessite d'importants changements dans le mode de vie d'une ou plusieurs parties en jeu. Dans ces cas-la, les agréments complémentaires peuvent n'avoir à identifier rien de moins que des moyens alternatifs pour le mode de vie d'un groupe d'individus potentiellement nombreux... une tâche sans doute onéreuse !

*... l'accord couvrira un « paquet » incluant un plan de gestion pour les ressources naturelles en jeu, de même que des agréments complémentaires. Ces derniers— qui peuvent être vus comme des incitations ou des compensations pour les pertes relatives aux engagements dans les activités de conservation— créent un lien concret entre les intérêts des parties prenantes et les intérêts de la conservation.*

Pour chaque dimension de la stratégie, les acteurs doivent étudier les différentes options d'action qui permettraient d'atteindre les objectifs convenus et, dans leur nombre, sélectionner celles qui conviennent le mieux aux conditions et aux besoins spécifiques du contexte ainsi qu'aux capacités disponibles entre les parties. La discussion peut impliquer l'examen d'expériences et de leçons tirées d'autres situations de gestion de ressources naturelles, l'évaluation des compétences, des exigences, des procédures et des réglementations, ainsi que la précision d'options au travers de marchandages et de compromis étendus. Des problèmes complexes requièrent des solutions complexes et détaillées, et chacun devrait y apporter sa contribution. Pour ce type de discussion, de petits groupes travaillent mieux que des groupes importants, et un comité dédié ou un groupe de travail peut être formé pour chaque composante de la stratégie, permettant ainsi de s'assurer que chacun intègre des représentants des parties prenantes les plus directement touchés par les questions débattues.

Différents voies et options impliquent des coûts et des bénéfices différents pour les parties prenantes, certaines d'entre elles pouvant avoir de forts intérêts et de fortes préoccupations tout à fait antagonistes. Comment peuvent-elles parvenir à un consensus, ou tout au moins à s'accorder entre elles ? Les outils déjà utilisés pour parvenir à la vision et à la stratégie de long terme (par exemple, le brassage d'idées, l'analyse des problèmes, le cadre de travail conceptuel) peuvent de nouveau aider, mais d'autres outils et méthodes peuvent aussi être utiles, tels que ceux décrits dans la Liste récapitulative 6.3. Dans certains cas, la comparaison d'alternatives suivant des critères identifiés par les parties en négociation peut être déléguée à une personne-ressource ou à un groupe-ressource extérieur, par exemple une ONG, un groupe de recherche ou un bureau de consultants, qui présentera ses résultats au cours d'une réunion et pourra faciliter les accords autour d'une solution de compromis.<sup>21</sup> Parfois, les représentants

21 Tom Nesbitt, communication personnelle, 2001.

de certaines parties en négociation ont besoin de donner des comptes-rendus et de consulter leurs groupes avant de discuter plus avant sur un sujet et éventuellement parvenir à un consensus. Dans d'autres cas, il peut s'avérer nécessaire de recourir aux conseils d'un expert ou de trouver de nouvelles informations (tendances du marché, coûts d'une technologie, etc.). Il s'agit là de quelques-unes des raisons pour lesquelles un temps long et plusieurs réunions de planification peuvent être nécessaires avant que l'on ne parvienne à un accord complet.



### Liste récapitulative 6.3 **Méthodes et outils pour parvenir à un accord sur un plan d'action** (d'après Borrini-Feyerabend, 1996)

- **Fragmenter les grands sujets en sujets plus petits ou sectorisés.** Un objectif stratégique trop large et complexe est difficile à traiter. Un moyen de passer outre une telle impasse est de le fragmenter en de plus petits sous-objectifs et de proposer ceux-ci en débat à des sous-groupes ou groupes de travail. Les moments de discussions commune et une vue stratégique d'ensemble devraient néanmoins être maintenus.
- **Stimuler la discussion explicite sur les hypothèses qui sous-tendent les activités proposées.** Pourquoi pense-t-on qu'une action donnée conduira à un résultat désiré ? Si l'on prend l'exemple d'un plan de gestion des ressources naturelles, les résultats attendus de sa mise en œuvre devraient être rendus explicites (par exemple en spécifiant les changements attendus des indicateurs biologiques et environnementaux). La plausibilité des hypothèses devrait être examinée à la lumière des leçons tirées d'interventions similaires menées dans le passé ou dans d'autres lieux.
- **Demander l'avis d'experts sur des sujets controversés.** Si des désaccords existent entre des parties prenantes sur certains faits, il peut s'avérer utile de demander les services d'un expert (comme ceux d'un biologiste pour expliquer les caractéristiques d'un habitat viable, ceux d'un hydrologue pour estimer combien d'eau peut être extraite d'une source de façon durable, ceux d'un ancien d'une communauté pour rappeler certains événements qui ont eu lieu en conséquence de variations climatiques extrêmes, etc.). Il n'est pas dit que l'opinion de l'expert doit être suivie, de même qu'il n'est pas dit non plus, de fait, que différents experts ne pourraient pas être en désaccord. Au contraire ! Mais les expertises (spécialement lorsqu'elles sont dépourvues de pression politique ou économique) peuvent être utiles pour résoudre une controverse.
- **Organiser une médiation efficace des conflits.** La médiation de conflits se concentre sur le fait qu'un accord qui satisfait chaque partie est probablement plus à même de durer et de donner satisfaction qu'une issue gagnant/ perdant. Sur le long terme, l'obtention de compromis peut être le meilleur moyen de servir les intérêts de chacun, spécialement lorsqu'un conflit ouvert est remplacé par la stabilité et la perspective d'une solution convenable pour tous. Un médiateur efficace amène les parties en conflit à s'accorder sur une solution de compromis par plusieurs moyens. L'un de ces moyens consiste à donner à toute personne du temps et de l'espace pour exprimer ses vues et ses positions, ce que chacun veut, et pourquoi. Les intervenants ne devraient pas être interrompus dans leurs explications, excepté pour des points de clarification. Un autre moyen consiste à rappeler la vision commune du futur désiré (revenir

au présent à partir du futur). Même si toutes les parties prenantes concernées se sont accordées sur une vision commune du futur désiré, et l'ont peut être même ritualisée, il est difficile pour chacune d'entre elles de quitter la table des négociations. Le médiateur peut interpréter les désaccords en tant que préférences pour des voies différentes en cherchant d'atteindre le même but. Si ceci est clair, de telles voies peuvent être comparées entre elles en fonction de plusieurs critères.

- **Comparer des alternatives en fonction d'un certain nombre de critères.** Les voies, les positions et les options alternatives peuvent être examinées en fonction de différents critères, tels que l'efficacité, la faisabilité, le coût en ressources humaines et financières, les bénéfices et les impacts attendus (en particulier les impacts en terme d'environnement et d'équité sociale, ainsi que la contribution aux besoins sociaux, telles l'identité et la solidarité de la communauté), la durabilité des solutions ; etc. La comparaison ouverte d'alternatives est un outil très utile pour aider un groupe à choisir une option parmi de nombreuses autres. Le débat peut être aisément résumé dans un tableau, avec les options alternatives listées en colonnes et les critères en lignes. Tout d'abord, le groupe s'accorde sur les critères. Ensuite, pour chaque critère, les alternatives sont évaluées et reçoivent des scores. La matrice est conçue pour offrir une vision comparée des options et de leurs scores. A remarquer que les scores ne devraient pas être donnés sur un coup de tête, mais seulement après avoir été discutés sur des points concrets. Par exemple, sur la question de la faisabilité de chaque option alternative, qui est prêt à en assumer la responsabilité majeure ? Dans quel cadre temporel ? Avec quelles ressources matérielles et financières ? Au regard de l'impact, quelles sont les conséquences attendues des options proposées en matière environnementale, mais aussi sociale, culturelle et économique ? A quel degré de confiance sont-elles prévues ? Attend-on un impact positif des différentes options possibles sur *la plupart* ou sur *toutes* les composantes de la stratégie permettant de parvenir à la vision convenue ? Y-a-t-il des options dont on craint qu'elles aient un impact négatif sur d'autres composantes de la stratégie globale, en dehors de l'impact positif attendu sur la composante visée ?

### Accords, désaccords, consensus et compromis

La méthode de délibération idéale dans une négociation de cogestion est le consensus. Les délibérations par le consensus sont basées sur le développement informé, conscient, volontaire et actif d'un accord entre les différentes parties, qui tire souvent profit d'une facilitation dans la résolution des conflits. Contrairement à ce que l'on croit souvent, un consensus ne signifie pas que tout le monde est entièrement et totalement satisfait par la décision prise collectivement, mais que— toute raison pondérée— personne n'est prêt à entraver les souhaits des autres, même si des points de désaccord subsistent.

*Les délibérations par consensus sont basées sur un développement informé, conscient, volontaire et actif d'un accord entre les différentes parties prenantes.*

Etant donné les multiples perspectives dégagées et l'importance des perceptions et des valeurs dans la constitution d'un accord, les délibérations par consensus sont souvent développées par de petits accords successifs, des compromis et beaucoup d'imagination. Travailler par consensus implique aussi des responsabilités collectives pour les parties impliquées, l'accord apportant au moins quelques bénéfices et quelques réponses aux préoccupations de chacune d'entre elles. La prise de décision par consensus a été le moyen traditionnel pour parvenir à des accords sur des décisions communes dans de très nombreuses communautés locales de par le monde, et elle reste aujourd'hui la voie reine pour les régimes de cogestion (voir Encadrés 6.11 et 6.13).

#### Encadré 6.11 **Prise de décision par consensus pour la cogestion des ressources aquatiques dans le district de Khong (RPD du Laos)** (d'après Baird, 1999)

L'étape officielle la plus importante dans l'établissement de réglementations de cogestion des ressources halieutiques des villages reconnus par le gouvernement dans le district de Khong est celle des

ateliers de travail qui durent toute une journée (voir aussi Encadrés 3.11, 5.11 et 9.11). Tous les membres adultes de la communauté sont invités à rejoindre de tels ateliers (habituellement, un ou deux membres de chaque foyer participent). Les représentants du gouvernement et ceux du projet participent aussi aux ateliers, de même que les chefs des villages des communautés voisines. Les fonctionnaires du gouvernement arrivent généralement la veille de l'atelier, pour conseiller sur les aménagements nécessaires. Dès lors que ce sont les villages qui initient le processus de cogestion, le gouvernement de Khong estime qu'il est logique de leur confier également le contrôle du déroulement des ateliers de travail. Le gouvernement et les invités du projet jouent principalement un rôle d'observateurs et de facilitateurs, et non celui de participants actifs. Les fonctionnaires sont conscients du fait que des problèmes pourraient survenir si des villages deviennent trop dépendants du soutien du gouvernement, conduisant à un manque d'initiative locale. Ils veulent que les villages s'approprient le processus.

Le chef du village préside les ateliers de travail sur le thème de la cogestion. Elle/ il ouvre les séances en présentant les objectifs et l'agenda de la réunion. Après une courte présentation par le gouvernement et les responsables du projet portant sur les expériences des autres villages, le chef présente l'ébauche des réglementations de cogestion développées par la communauté. Celle-ci est alors divisée en deux groupes, par sexe, pour des discussions ouvertes relatives aux ébauches de réglementations. Outre le fait de travailler sur les réglementations à approuver, on demande aux groupes de définir quelles sanctions (ou quel niveau de punition) devraient être appliquées à ceux qui enfreignent les règles. Les villageois sont libres de faire des recommandations concernant les stratégies de gestion, mais ne sont pas autorisés à proposer des réglementations qui entrent en conflit avec des lois nationales déjà établies, ont pour conséquence la dégradation des ressources naturelles ou causent des conflits sérieux entre ou au sein des communautés. Les fonctionnaires du district sont là pour s'assurer que de tels problèmes ne surviennent pas.

Les villageois ne sont pas limités en temps pour discuter les réglementations proposées, mais les débats durent généralement une à deux heures, en fonction du niveau de préparation en prélude de l'atelier, et du niveau de controverse interne, en rapport avec les stratégies de gestion considérées. Les discussions, auxquelles n'assistent pas les fonctionnaires du gouvernement ou les autres invités de l'atelier, sont généralement animées et pleines d'allant, et une large participation des villageois est courante. La plupart des villageois de Khong possèdent beaucoup de connaissances traditionnelles relatives aux ressources naturelles aquatiques et peuvent aisément discuter d'aspects détaillés et spécifiques de la gestion. Lorsque les groupes ont terminé leurs échanges, les hommes et les femmes rejoignent les représentants du gouvernement et les autres invités dans l'aire de réunion principale, qui est généralement l'école du village ou le hall central du temple bouddhiste du village. Des représentants de chacun des deux groupes de discussion présentent leurs conclusions respectives, qui incluent des recommandations relatives aux réglementations de gestion proposées par le village, et des règlements additionnels n'ayant pas été considérés dans le plan de gestion préliminaire. Les hommes se concentrent généralement sur les questions de gestion relatives à de grandes étendues d'eau et aux espèces de poissons les plus importantes et les plus valorisables. Les femmes ont pour leur part tendance à s'intéresser aux plus petites étendues d'eau et à la vie aquatique des cours d'eau, des mares et des rizières. Cette divergence d'intérêts en fonction du genre aide à équilibrer et à élargir le contenu final des plans de gestion. Après ces présentations, tous les participants débattent des réglementations à adopter. Si les recommandations des femmes diffèrent de celles des hommes, ou si un (ou les deux) groupe(s) ont des idées qui entrent en conflit avec celles de la proposition originale, les discussions continuent jusqu'à ce qu'un consensus soit atteint. S'il est vrai que les villages laotiens ne sont pas sans conflit, ils sont cependant typiquement régis par le consensus social. Si des désaccords ne peuvent être résolus, les représentants du gouvernement recommandent généralement que la question soit reportée à plus tard, laissant ainsi le temps de résoudre les divergences qui persistent. Personne n'a jamais suggéré de « voter » pour déterminer quelle réglementation devrait être adoptée !

Une fois qu'une communauté a convenu d'un ensemble de réglementations, la personne à la tête du village hôte demande à ses homologues des villages environnants de donner leur opinion sur la qualité des réglementations. S'il est vrai que les chefs invités émettent rarement d'objections aux décisions de la communauté hôte, ils suggèrent parfois des améliorations et offrent de nouvelles perspectives. Si les



changements suggérés sont justifiés, le village hôte ajuste ses réglementations de façon à maintenir de bonnes relations avec ses voisins, ce qui constitue une importante norme culturelle. Cependant, si la requête est considérée comme déraisonnable, les villageois de la communauté hôte n'hésitent pas à refuser ces idées. Les fonctionnaires du gouvernement agissent parfois en médiateur. Lorsqu'un ensemble final de règles a été convenu et transcrit par les villageois, celles-ci sont relues à tous les participants une dernière fois. Toute erreur dans la transcription des règles est corrigée au fur et à mesure de la relecture. Avant que la personne à la tête du village ne clôture l'atelier de travail, le chef du district avalise les décisions de la communauté. Le soutien du gouvernement pour la gestion communautaire est important pour les villageois, et contribue certainement de façon importante au succès de la gouvernance partagée, le plan signé étant officiellement reconnu en tant que « loi du village ». Quatre copies de chaque plan sont produites. L'une demeure au village, une autre est classée par les fonctionnaires du district à Khong, une troisième est donnée aux fonctionnaires des provinces et la dernière est conservée par les personnes en charge d'un éventuel projet en appui.

**Les délibérations par consensus sont facilitées par l'utilisation d'instruments tels que le zonage du territoire et/ou la spécification des conditions détaillées d'usage des ressources naturelles (par type, période, saison, utilisateurs, technologie)... qui augmentent la flexibilité d'un plan de GRN et les chances de son adéquation avec les besoins et les capacités d'un environnement social donné.**

Les délibérations par consensus sont facilitées par l'utilisation d'*instruments flexibles*, tels que le zonage du territoire ou de l'aire qui doit être géré et/ou la spécification d'usages multiples et de conditions détaillées d'usage des ressources (par type, par période, par saison, par utilisateurs, par technologie). La répartition en zones implique essentiellement de subdiviser un territoire en sous-aires sujettes à différents objectifs, conditions et règles. Les usages multiples renvoient à une ou plusieurs ressources dans la même aire et aux règles associées qui équilibrent leur utilisation par différentes parties prenantes. Les aménagements pour les utilisations multiples sont saisissants lorsqu'ils impliquent des personnes engagées dans différents modes de vies dans le même territoire, tels que des éleveurs et des agriculteurs sédentaires ou des pêcheurs. Lorsqu'il y a de nombreuses occasions de controverse, il y en a aussi pour la synergie et les bénéfices mutuels. Enfin, un instrument flexible et fort important pour la GRN est l'usage de règles qui détaillent les conditions d'utilisation des ressources. Des exemples incluent la quantité de ressources pouvant être récoltée, le niveau de maturité de la récolte, le moment de la journée ou de la saison où la récolte est permise, les utilisateurs légitimes, et les technologies d'extractions et de raffinage qui peuvent ou non être utilisées. En spécifiant le zonage interne d'une aire, on permet les utilisations multiples des ressources, et les conditions détaillées de tels usages élargissent grandement le spectre des options disponibles pour les partenaires en négociation. Globalement, le zonage augmente la flexibilité d'un plan de GRN et les chances de son adéquation avec les besoins et les capacités d'un environnement social donné.

De fait, le zonage est l'un des mécanismes les plus couramment utilisés dans la gestion des ressources naturelles pour développer un large consensus sur les objectifs et les réglementations. Parfois, une proposition de zonage est préparée par quelques professionnels et soumise aux différentes parties prenantes pour commentaires et pour s'enquérir des changements que celles-ci pourraient désirer. Ceci, par exemple, survint au Partenariat de Cairngorm<sup>22</sup> en Ecosse et au Parc marin de la grande barrière de corail, en Australie. Pour ce dernier, la législation rendait obligatoire la « participation publique » dans la gestion, et l'autorité en charge mena des enquêtes approfondies avec les parties prenantes avant de préparer l'esquisse d'un plan de zonage. Le plan préliminaire était ensuite supposé être soumis au public pendant au moins un mois, mais l'autorité étendit cette période à trois mois pour s'assurer de meilleurs retours d'informations, et elle organisa plusieurs ateliers de travail spécifiques durant lesquels le plan préliminaire fut discuté en détail.<sup>23</sup> Dans d'autres cas, les parties préparent séparément leurs propres propositions de zonage, qui sont par la suite confrontées et fusionnées en un compromis viable,

22 Cairngorm Partnership, 1996.

23 Graeme Kelleher, communication personnelle, 1995.



parfois avec soutien et facilitation extérieure. Ceci fut le cas du plan de gestion du Parc national de Conkouati-Douli, dans la République du Congo.<sup>24</sup>

L'exemple le plus typique durant lequel des sous-aire sont identifiées et soumises à des réglementations différentes est celui d'une réserve de biosphère, avec son « cœur », ses « zones tampons » et ses « zones de transition ». L'une des caractéristiques du zonage est qu'il est généralement impossible de le développer si l'on n'est pas « sur le terrain ». Cela demande à de nombreuses parties prenantes de passer du temps ensemble sur le terrain et dans des réunions pour visualiser et discuter de questions très concrètes, ce qui peut produire des merveilles dans le développement de relations plus transparentes et plus collaboratives. Ceci fut prouvé, par exemple, pour la Réserve marine de Galápagos.<sup>25</sup> Des techniques de cartographie plus ou moins sophistiquées (allant du tracé manuel aux systèmes électroniques GIS) peuvent être d'une grande aide dans le développement d'un système de zonage (voir Encadré 6.12).

**Encadré 6.12 Le zonage comme produit d'un GIS participatif en Amazonie brésilienne**  
(d'après Saragoussi *et al.*, 2002)

Le Parc national de Jaú est le plus grand du Brésil. Située dans la région de l'Amazonie, il est géré grâce à un accord passé entre une ONG environnementale du nom de Fundação Vitória Amazônica (FVA) et l'IBAMA, l'agence brésilienne responsable des questions d'environnement. L'ONG a pris sur elle d'impliquer, dans les décisions de gestion, les résidents du parc (connus localement sous le nom de *caboclos* ou de *riberenos*), possédant de grandes connaissances sur les ressources naturelles mais généralement illettrés et peu habitués aux « plans de gestion » modernes tels qu'entendus par les autorités en charge. Pour mener à bien cette tâche, l'ONG opta pour l'utilisation d'un Système d'information géographique (GIS) sophistiqué, dans une démarche pleinement participative.

Le travail débuta par la numérisation d'une base de données. Celle-ci comprenait des données physiques du paysage (couverture de la végétation, types de sols, géologie, etc.) issu de données secondaires fournies par le gouvernement. Elle comprenait aussi des informations relatives aux caractéristiques sociales et économiques des populations résidentes du parc, telles que des indicateurs de l'utilisation des ressources naturelles, de la démographie et de la migration, de l'histoire des populations ainsi que des relations entre les familles— tout ceci issu de données primaires collectées spécialement pour la constitution de la base de donnée. Les informations fournies par les résidents furent collectées au travers d'exercices d'évaluation participatifs et de réunions durant lesquelles les concepts de « planification », de « zonage » et d'« utilisation durable » furent rendus explicites. Les informations sur l'utilisation des ressources naturelles furent incorporées dans les cartes en utilisant de petits drapeaux (par exemple, des drapeaux symbolisant les fibres végétales, le gibier, les poissons, les tortues, etc.). Ces cartes furent ensuite l'objet de discussions durant des ateliers de travail entre les résidents du parc, les chercheurs, les décideurs locaux et les techniciens de la FVA et de l'IBAMA. En fin de compte, les cartes constituèrent la clé permettant de délimiter les *zones d'utilisation spéciale*, dans lesquelles les activités d'extractions sont aujourd'hui autorisées. Le reste du parc fut considéré en tant que *zone primaire*, excepté une petite aire indiquée par les résidents comme *zone de récupération*. Chaque zone a ses propres règles d'accès et d'utilisation. Actuellement, la FVA et les communautés locales développent de nouveaux détails dans le zonage, autorisant des décisions quotidiennes d'utilisation plus claires. En somme, le GIS participatif se révéla être un outil très utile, qui autorisa l'intégration d'informations issues de plusieurs sources et la promotion de l'engagement des différentes parties prenantes.

D'autres instruments flexibles facilitant l'obtention de décisions par consensus réglementent l'accès aux ressources naturelles et le partage des bénéfices et des droits dévolus aux parties prenantes. Plutôt que des réponses de type « oui » ou « non » aux problèmes d'accès, une pléthore d'instruments tels que des baux, des

24 Chatelain *et al.*, 2004.

25 Pippa Heylings, communication personnelle, 2001.



*Une pléthore d'instruments tels que des baux, des concessions, des permis d'utilisation, des licences, des quotas, des cartes nominatives, des certificats et des règles coutumières peuvent être utilisés pour réglementer l'accès [aux ressources naturelles].*

concessions, des permis d'utilisation, des licences, des quotas, des cartes nominatives, des certificats et des règles coutumières peuvent être utilisés pour *réglementer cet accès*. En particulier, l'accès aux ressources peut être autorisé de façon exclusive à certains groupes spécifiques, avec des conditions sur l'utilisation limitée de certains types de technologie. Un exemple important est donné par le Parc national du Banc d'Arguin (PNBA), en Mauritanie. Le PNBA s'est engagé dans une forme douce de cogestion dans laquelle les employés du gouvernement ont développé un paquet d'accords avec les représentants des

habitants du parc— des résidents locaux connus sous le nom d'Imraguen (pêcheurs). Les Imraguen sont autorisés à résider dans l'enceinte du parc et à pêcher dans sa portion marine, mais seulement s'ils le font avec un équipement artisanal et avec des bateaux à voile, sans utiliser de moteurs. De plus, ils ont convenus d'un certain nombre de restrictions sur les prises, au nombre desquelles l'interdiction de pêcher les requins, en échange de bénéfices de développement. Il est extrêmement important que les Imraguen puissent demeurer dans le parc, car ils représentent la plus puissante défense sociale de leur environnement et procurent une forme de surveillance étendue et efficace sur les pêcheurs motorisés naviguant aux limites du parc, qui pourraient aisément y entrer et s'approprier de ses ressources.<sup>26</sup>

De façon similaire, l'un des premiers accords conclu entre l'Autorité de la faune d'Ouganda (par suite les Parcs nationaux Ougandais) et les communautés locales vivant autour du Parc national impénétrable de Bwindi concerna la collecte de plantes médicinales et de lianes à l'intérieur du parc. Il fut convenu que ces produits, essentiels aux modes de vies locaux, pourraient être collectés exclusivement par des individus sélectionnés par les communautés et agissant en leur nom. Les collecteurs ainsi autorisés étaient soumis à des restrictions quantitatives, recevaient une formation et portaient sur eux une carte d'identification particulière. De cette façon, certains des nombreux et profonds conflits opposant les communautés locales et l'agence du parc purent être résolus.

**Encadré 6.13 Le consensus dans un organe de gouvernance partagée : un facteur-clé amenant à des accords efficaces pour la Réserve marine des Galápagos en Equateur**  
(d'après Heylings et Bravo, 2001)

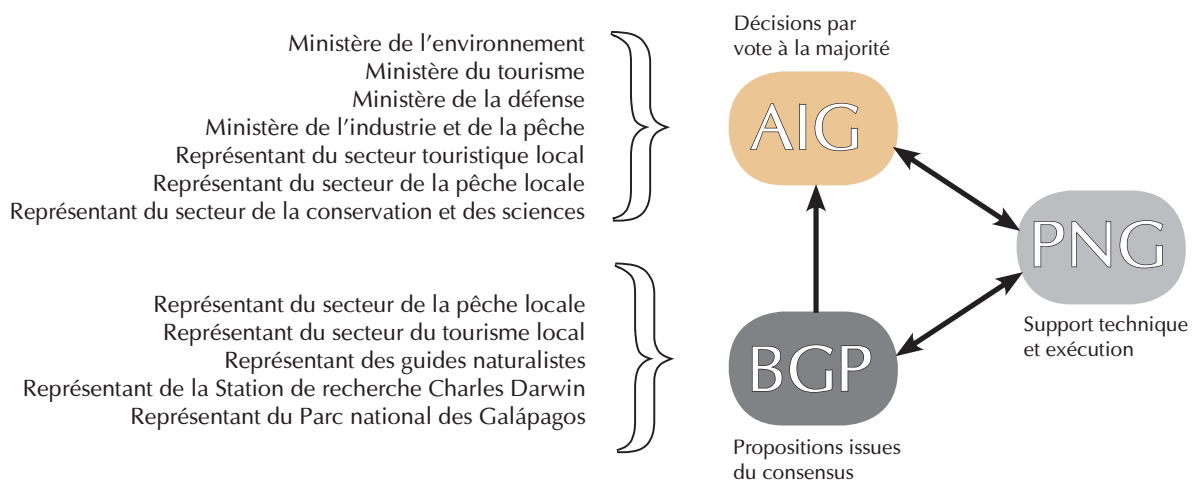
Situé à environ 1500 km des terres équatoriennes, les îles volcaniques Galápagos abritent de remarquables écosystèmes terrestres et marins et sont devenues, il y a quelques années, l'objet de conflits violents et complexes impliquant de nombreuses parties prenantes. Les changements économiques et démographiques rapides, la présence d'une pêche industrielle non-régulée et de ressources halieutiques de grande valeur sur les marchés asiatiques, la politique et les réglementations imposées par l'Etat et le désaccord général à l'égard du plan de gestion de la Réserve marine constituaient l'ensemble des facteurs alimentant ces conflits. En 1998, en réponse à la préoccupation nationale et internationale relative aux menaces auxquelles il faisait face, l'Equateur vota une législation innovante au travers d'une Loi spéciale qui, parmi d'autres mesures, introduisit le contrôle de la migration vers les îles, créa l'une des plus grandes réserves marines du monde (près de 130 000 km<sup>2</sup>), prohiba la pêche industrielle et établit des institutions pour la cogestion de la réserve. La création de la Réserve marine des Galápagos fut le fruit d'un processus exhaustif de planification participative qui dura deux ans (74 réunions du groupe de planification à

<sup>26</sup> Pierre Campredon, communication personnelle, 2002.

parties prenantes multiples dénommé *Grupo Núcleo*, deux sommets sur la pêche et trois ateliers de travail communautaires) et engendra un plan de gestion fondé sur le consensus. La mise en œuvre de ce plan suit son cours depuis maintenant plusieurs années par un régime de gouvernance partagée légalisée.

L'institution de gouvernance des Galápagos consiste essentiellement en un accord tripolaire (voir schéma 6.1) réunissant un Bureau de gestion participative (BGP), une Autorité interinstitutionnelle de gestion (AIG) et le Parc national des Galápagos (PNG). Le Bureau de cogestion est constitué des parties prenantes primaires locales tandis que l'AIG comprend des représentants des ministères et des parties prenantes locales. Dans le BGP, les membres présentent des propositions de gestion spécifiques (par exemple, concernant les réglementations sur la pêche et le tourisme) qui sont analysées, négociées et font éventuellement l'objet d'un accord de consensus. Les propositions techniques sur lesquelles les parties se trouvent en consensus sont transmises pour approbation à l'AIG. Après cela, elles sont envoyées au PNG, pour être mises en œuvre et suivies. Les propositions qui parviennent à un consensus au BGP portent un poids social majeur au niveau de l'AIG. Si aucun consensus n'est atteint au BGP, les différentes positions tenues par les parties prenantes sont soumises à l'AIG, et les décisions sont laissées dans les mains d'une majorité de fonctionnaires ministériels du continent. Les statistiques sont incontestables. En résumé, la *quasi-totalité* des propositions techniques issues du consensus du BGP (qui, soit dit en passant, parviennent aussi à garantir d'excellents résultats de conservation) est acceptée sans modification par l'AIG. Il est clair que le fait que les propositions issues du consensus soient invariablement acceptées encourage très fortement les parties prenantes locales à développer et à s'accorder sur des aménagements techniques viables à l'intérieur du BGP.

Schéma 6.1 **Institution de gouvernance de la Réserve marine des Galápagos—  
vue schématique**



Si les parties en négociation identifient une option de gestion particulièrement intéressante mais impliquant d'importants coûts et sacrifices de la part d'une ou de quelques-unes des parties prenantes concernées, tous les partenaires peuvent chercher à déterminer la façon de dédommager les perdants pour le bénéfice de chacun. Ceci peut impliquer des dispositions incitatives et des clauses spécifiques dans les plans et les accords. Les acteurs pouvant bénéficier de ces compensations ont la possibilité d'avancer eux-mêmes des suggestions sur les incitations qu'ils souhaiteraient recevoir, et qui peuvent, par la suite, être discutées avec tout et chacun (coûts, faisabilité, assurance sur l'obtention de bénéfices). Au nombre des mécanismes incitatifs conçus en faveur de l'ensemble de la communauté plutôt qu'envers quelques individus seulement, se trouvent les Fonds d'investissement communautaires.

*Au nombre des mécanismes incitatifs conçus en faveur de l'ensemble de la communauté— plutôt qu'envers quelques individus seulement— se trouvent les Fonds d'investissement communautaires.*

Un cas assez fréquemment rencontré est celui de communautés ayant un droit coutumier vis-à-vis d'un ensemble de ressources naturelles (une forêt, un territoire de pâturage ou une zone de pêche) mais qui ont été privées de ce droit, ou ne sont pas suffisamment riches ou suffisamment organisées pour investir les moyens et les ressources humaines nécessaires à la gestion productive de ces ressources ou à la défense de leur droits. En conséquence, les ressources naturelles peuvent acquérir un statut d'accès libre, ou être exploitées par toute sorte d'acteurs habilités ou non. Dans certaines situations, les ressources locales peuvent être bien gérées, mais la communauté peut cruellement manquer de fonds pour des initiatives de développement durable. Dans de tels cas, il est plus utile d'établir un « partenariat productif » entre la communauté dans son ensemble (qui contribue en apportant des ressources naturelles telles que le territoire, l'eau ou l'accès aux zones de pêche), quelques membres de la communauté (qui peuvent apporter leur travail) et d'autres partenaires qui peuvent apporter les facteurs de production manquants (tels que les semences, l'eau, les bateaux, les moteurs et les filets, des relations touristiques, etc.). Le partenariat productif entre en opération (par exemple, la terre communautaire est travaillée par les membres de la communauté avec un tracteur, de l'eau et des semences fournies par une partie extérieure ; les zones de pêche communautaires sont exploitées par des pêcheurs locaux à l'aide d'un bateau procuré par l'extérieur) et les bénéfices sont répartis entre les partenaires de production, l'un d'entre eux étant la communauté considérée comme un tout. Ces bénéfices (et, parfois, la part correspondant à un « facteur de production » initial donné par l'extérieur, tels que des pompes pour l'irrigation, des bateaux pour la pêche, des tracteurs pour le labour des champs ou des véhicules pour le transport) peuvent être utilisés comme apport de base pour bâtir un Fonds d'investissement communautaire.

Les règles de gestion d'un Fonds d'investissement communautaire doivent être établies par les membres de la communauté concernée. Les membres peuvent aussi mettre en place un comité de gestion. En général, le Fonds n'est ni prêté, ni consacré au remboursement de paiements. Il est plutôt consacré à des activités productives, qui génèrent de la richesse pour la communauté dans son ensemble et un revenu pour ceux qui sont directement impliqués par les actions. Cela incite le Fonds d'investissement communautaire à s'accroître plutôt qu'à s'affaiblir sous l'effet de l'inflation et des non-remboursements. A la fin de chaque cycle de production, le Fonds peut être partiellement ou totalement réinvesti pour des initiatives productives proposées par la communauté, en partenariat ou non avec d'autres groupes ou individus. Les Fonds d'investissement communautaires pour le développement durable ont des applications naturelles et importantes dans le domaine de la cogestion, grâce à la fois à l'approche qui encourage et renforce la collaboration dans la société et à l'existence d'une institution de cogestion de plein droit, avec des incitations internalisées pour l'utilisation durable des ressources naturelles. Ils sont aussi, cependant, sérieusement dépendants de la viabilité des initiatives productives associées.

*... beaucoup de situations de conflits portant sur la GRN sont liées à la perception d'un exercice violent du pouvoir de la part d'une des parties prenantes...*

En Iran, les Fonds d'investissement communautaires sont nommés *sandug* et trouvent leurs origines dans d'anciennes traditions de solidarité, notamment portées par l'Islam. Les *sandug* sont aujourd'hui utilisés dans des accords pour la gestion des ressources naturelles, par exemple dans le bassin hydrographique de Hable Rood, à l'est de Téhéran, et dans les territoires Qachqai (voir Exemple de terrain 1.4 au Chapitre 1). Les partenariats de gestions impliquent des communautés locales, plusieurs départements du Ministère de l'agriculture, le Département de l'environnement et une ONG nationale. Les ressources du *sandug* sont utilisées pour encourager la production de fruits bio, de légumes et de céréales, pour restaurer la viabilité des modes de vies pastoraux et pour encourager le commerce local entre les communautés.

## Gérer les conflits

Les conflits dans la gestion des ressources naturelles peuvent être latents ou manifestes, et existent généralement lorsque différentes parties croient que leurs aspirations respectives ne peuvent être simultanément réalisées. Les conflits peuvent être enracinés dans des déséquilibres de pouvoir structurels entre les parties prenantes ou dans un vide de pouvoir, dans des situations ambiguës relatives au foncier ou à l'accès aux ressources naturelles ou encore dans des conditions environnementales et socioéconomiques en évolution rapide. Une sensation de manque ou un manque réel de ressources naturelles pour satisfaire les besoins primaires est l'une des causes de conflits les plus sérieuses dans la GRN, mais des questions moins évidentes, telles que la dignité et la reconnaissance, l'accès physique aux territoires, ou des différends historiques non-résolus peuvent aussi être impliqués. Aujourd'hui, de nouvelles dimensions relatives à l'écologie et à la conservation se sont ajoutées aux problématiques plus communes d'ordre politique, moral et économique, et sont sources de conflits sur les ressources naturelles.<sup>27</sup>

Au cours des siècles derniers, de plus en plus de conflits sont nés de l'impossibilité d'assurer la continuité de la survie ou de la culture d'un groupe humain à l'intérieur de systèmes légaux et de conditions de marché nouvellement imposés. La rupture forcée avec les institutions traditionnelles et les droits coutumiers des communautés ont eu pour conséquence de fragiliser les systèmes de gouvernance. L'imposition de nouvelles valeurs et de modes de GRN sans le consentement des personnes les plus directement affectées était vouée à faire naître des conflits. De fait, de nombreuses situations de conflits portants sur la GRN sont liées à la perception d'un exercice violent du pouvoir de la part d'une des parties prenantes... L'Encadré 6.14 et les listes récapitulatives 6.3 et 6.4 présentent un certain nombre de considérations utiles dans des processus de gestion de conflits.

### Encadré 6.14 **Thèmes communs et considérations communes dans la gestion des conflits** (d'après Fisher, 1996)

- **Déséquilibres de pouvoir.** Il y a souvent d'importantes disparités entre les parties prenantes en termes d'accès aux ressources techniques, administratives, économiques et organisationnelles. Les leaders de gouvernement locaux autoritaires, d'importants intérêts commerciaux et politiques et, en certains endroits, la présence de puissants groupes militaires ou armés peut sévèrement limiter le dialogue et les options possibles dans la résolution de conflits. Une règle générale est qu'un pouvoir inégal conduit à un accord inégal. Le fait que le processus de résolution de conflits soit perçu comme légitime peut occulter ces dynamiques, mais des arrangements imposés, des cooptations ou une « harmonie forcée » produisent des accords qui ne sont souvent ni juste ni applicables.
- **Diversité des intérêts au sein d'une partie prenante.** Il existe des distinctions évidentes entre les intérêts des communautés locales, ceux des partisans de la conservation, des développeurs et de l'état, mais des opinions et des intérêts différents existent aussi *au sein* de ces groupes. Les « communautés » en Asie du Sud-Est, par exemple, peuvent consister en un mélange de groupes ethniques, économiques, de castes et de clans, et peuvent inclure des migrants ou des sans-papiers qui ne sont pas reconnus en tant que résidents. Les intérêts de ces sous-groupes peuvent être largement différents. Autre exemple : des conflits de juridiction entre agences faisant partie d'un gouvernement national sont souvent le nœud de la controverse sur la gestion des ressources. Par conséquent, ce qui est décrit comme la position d'une communauté locale ou de l'état peut être, dans les faits, seulement la position d'un sous-groupe de cette communauté ou d'une agence de l'état en désaccord avec d'autres.
- **Rôle de l'Equipe de démarrage et du facilitateur.** L'Equipe de démarrage et le facilitateur exercent une autorité considérable et peuvent introduire des biais en définissant le cadre des discussions,

27 Gadgil et Guha, 1995



les parties prenantes concernées ainsi que les méthodes et l'atmosphère de la négociation. En particulier, il arrive souvent que le rôle du facilitateur soit joué par une des parties prenantes, avec des intérêts qui lui sont spécifiques, plutôt que par quelqu'un de neutre, pas directement intéressé aux ressources naturelles en jeu. Ceci n'est pas *a priori* un problème— un chef de communauté ou un fonctionnaire concerné peut être tout à fait capable d'assurer la participation, l'équité et la confiance— mais ceci peut devenir un problème sérieux si ces personnes commencent à faire un mauvais usage de leur position.

- **L'influence de la culture.** L'importance des valeurs et des normes culturelles dans l'apparition, le maintien et la résolution de conflits est souvent sous-estimée. Les formes traditionnelles de résolution de conflits, par exemple celles pratiquées en Indonésie rurale, mettent en exergue la prise en compte de tous au sein de la communauté et le rôle d'arbitrage des sages locaux. Ceci est en contraste net avec le modèle occidental de dialogue « rationnel », facilité par une tierce partie neutre. Les techniques coutumières de résolution de conflits peuvent bien procurer d'efficaces mécanismes locaux pour traiter les disputes au niveau communautaire. D'autre part, la nature complexe des conflits modernes sur la propriété— impliquant en même temps des larges unités écologiques, plusieurs communautés et groupes ethniques, des décisions techniquement sophistiqués, les forces du marché et des juridictions institutionnelles différentes— n'a que peu d'équivalent dans les systèmes traditionnels.

#### Liste récapitulative 6.4 **Idées pour la gestion des conflits**

Les idées suivantes<sup>28</sup> ont démontré leur efficacité dans certains cadres mais, de fait, chaque cas est unique et le médiateur de la négociation aura à consulter de façon extensive et à user de ses meilleures capacités de jugement pour faciliter les conditions les plus efficaces pour parvenir à un accord :

- **Commencer avec des questions simples qui peuvent être facilement résolues**  
S'il y a différentes questions en jeu, certaines étant plus simple à résoudre que d'autres, commencer par les premières et parvenir à quelques points d'entente satisfaisants aidera les participants à développer la confiance mutuelle et la confiance vis-à-vis du processus, les encourageant à résoudre aussi par la suite les questions plus épineuses.
- **Promouvoir des relations personnelles entre les parties en conflit**  
Des interactions au niveau personnel, même dans les activités courantes (telles que voyager ensemble, manger ensemble, partager la même habitation), entre personnes considérées comme des autorités crédibles et jouissant du respect de leurs groupes respectifs, sont utiles pour préparer la voie à l'écoute et au dialogue efficace.
- **Impliquer toutes les parties prenantes lorsque les parties directement concernées par le conflit sont en passe de cesser le dialogue**  
Un conflit entre certaines des parties en négociation peut être si sérieux qu'une ou plusieurs d'entre elles peuvent choisir de se retirer de la réunion de négociation. Parmi les règles à mettre en place, le retrait des discussions est certainement une possibilité, mais toutes les parties doivent s'engager à n'agir de la sorte qu'après avoir clairement exposé leur(s) problème(s) et avoir tenté d'aborder ce(s) problème(s) avec l'aide d'un groupe de parties prenantes plus large. Ceci peut requérir des réunions séparées entre chacune des parties en conflit et le groupe de parties prenantes.
- **Augmenter la transparence et proposer une large diffusion de l'information sur la controverse**  
Certains conflits sont enracinés dans des situations chroniques de privilèges et de corruption qui ne peuvent pas supporter la lumière du jour si elles sont ouvertement reconnues et évaluées. La visibilité et la présence de parties indépendantes peuvent venir à bout de telles impasses. En ce sens, des processus de négociation transparents et une large diffusion de l'information concernant la controverse (soit réelle, soit même seulement envisagée) peuvent être efficaces pour changer le *statu quo*.
- **Ne pas ignorer d'importantes injustices et pertes passées ; plutôt, les reconnaître et encourager leur « conclusion » dans des conditions justes et respectueuses**  
Un processus de gestion de conflit ne devrait pas être une excuse pour effacer d'un revers de

28 Certaines sont aussi développées dans Lewis, 1997.

manche des injustices passées et des pertes importantes, souvent subies par les parties les plus faibles. Mettre en marche un processus de « Vérité et Réconciliation » n'est pas seulement plus équitable que glisser sur un passé douloureux et souvent violent— il est le seul moyen de fermer la page sur le passé, et de commencer à bâtir un futur différent.

- **Créer des occasions à l'expression des frustrations et à la décharge d'énergie négative avant le moment de la négociation**

Dans de nombreux cas, même lorsqu'aucune injustice majeure ou perte irremplaçable n'a été subie, les gens ont besoin d'exprimer leurs frustrations. Certains débats locaux, éventuellement en présence du médiateur et d'autres acteurs extérieurs, peuvent fournir un moyen de canaliser l'énergie négative et l'agressivité accumulée. Souvent, les personnes ont besoin d'être entendues et reconnues avant de pouvoir aller de l'avant.<sup>29</sup>

- **Promouvoir la prise d'actions unilatérales qui inspirent la confiance des autres parties**

Parfois, une méfiance de vieille date à l'égard des intentions des autres parties prenantes a un effet de blocage sur le dialogue et la discussion. En de tels cas, il peut être utile pour certaines parties de surmonter cette méfiance en annonçant et en mettant en œuvre unilatéralement des innovations amicales qui rencontrent l'adhésion des autres.

- **Montrer des exemples de conflits similaires résolus avec succès et, si cela est possible, faire en sorte que les parties visitent les sites abritant de tels exemples**

Souvent, une solution aux conflits existe, mais les parties ne parviennent pas à la voir parce qu'elles restent cantonnées à leurs longs griefs et campent sur leurs positions. Traduire leur cas dans un cadre différent peut générer un changement de perspective salutaire et inspirer les parties, les amenant à agir.

Les conflits opposant les parties prenantes résultent souvent d'une combinaison complexe de facteurs sociaux entrelacés avec toutes sortes de problèmes de GRN. Dans de tels cas, la négociation peut requérir d'aborder les différents aspects de « paix locale » et peut prendre quelques mois, sinon quelques années, avant d'arriver à une conclusion satisfaisante. Les problématiques en jeu doivent être méthodiquement explorées et des médiateurs externes sont fort utiles, de même que peuvent l'être différents outils et contributions extérieures. Par exemple, certains conflits sociaux ont été résolus par des contributions externes qui ont aidé à améliorer la sécurité et la productivité de l'utilisation des ressources naturelles (voir Encadré 6.15).

Encadré 6.15 **Améliorer la productivité des ressources naturelles contribue à résoudre des conflits entre éleveurs et agriculteurs dans l'Itoh (Cameroun)**  
(d'après Nguemdjiom, 2003)

Une résolution de conflit réussie, associée à des bénéfices de conservation et à la génération d'une richesse locale, a été organisée autour des pâturages de la communauté d'Itoh, à la frontière des forêts des hautes montagnes de Kilum, au Nord-Ouest du Cameroun. Depuis quelques décennies, les pâturages sont à la fois exploités par les éleveurs Mbororo et par des agriculteurs locaux de différentes origines ethniques. En effet, la zone a été le théâtre de confrontations amères entre ces communautés, la forêt étant à la fois victime d'empiètements volontaires et de déforestation, réduisant sa capacité de rétention d'eau et menaçant la biodiversité. Heureusement, avec une aide financière et technique appropriée, la situation a maintenant radicalement changé. Des clôtures de bois ont été créées autour de l'aire de pâturage pour éviter à la fois l'empiètement du bétail dans les champs cultivés et l'extension unilatérale des champs dans les pâturages, de même que des étables et des enclos pour les animaux. Les pâturages ont été améliorés avec la plantation de nouveaux types de fourrages et le processus de déforestation a été renversé par la plantation de plus de 30, 000 arbres multi-usages. Des réserves d'eau plus sûres ont aussi été mises en place pour les résidents locaux et le bétail, et de très nombreuses initiatives de formations ont été mises en œuvre.

29 Chatelain *et al.*, 2004.

L'impact combiné de ces interventions (initiées par des projets) a été spectaculaire. De la richesse et des compétences locales ont été créées, la santé des hommes et des animaux s'est considérablement améliorée, la biodiversité de Kilum est bien mieux protégée et l'eau est disponible pour tous de manière fiable. Une coexistence paisible et de nouveaux liens de collaboration et d'échanges mutuels se sont conséquemment développés entre les groupes sociaux autrefois en conflit.<sup>30</sup>

En dépit de ses meilleurs efforts, il est possible qu'un groupe de travail puisse ne pas parvenir à un accord sur aucune des options données pour une composante stratégique du fait d'un grand nombre de raisons imprévues (voir certaines de ces raisons dans l'Encadré 6.14). Dans ce cas, une possibilité est de présenter toutes les alternatives envisageables au groupe le plus large et de lui demander conseil. L'assemblée peut examiner et comparer de nouveau les différentes alternatives en fonction d'un certain nombre de critères particuliers mais aussi au regard des actions retenues pour les autres composantes de la stratégie. Examiner d'un coup toutes les composantes stratégiques peut par exemple révéler que les « perdants » de l'une de ses dimensions sont les « gagnants » d'une autre. Aussi, la discussion peut avancer avec l'aide de propositions pour des compensations et des incitations inter-composantes.

### Conduire le processus vers une issue productive

*L'objectif final de la phase de négociation est un accord largement partagé sur ce qui doit se passer.*

L'objectif final de la phase de négociation est un accord largement partagé sur ce qui doit se passer pour chaque composante de la stratégie convenue, ceci incluant les objectifs, les acteurs, les moyens et le protocole à suivre.<sup>31</sup> Comme mentionné précédemment, cela revient à intégrer des plans de cogestion spécifiques pour l'(es) unité(s) de ressources naturelles concernée(s), mais aussi des agréments complémentaires rendant viables les éléments de constitution de la vision commune du futur désiré. Les plans de cogestion spécifient le partage de fonctions, des bénéfices et des responsabilités entre les différentes parties prenantes et sont généralement cosignés par elles (voir Chapitre 7 pour plus de détails). Les agréments complémentaires sont éventuellement approuvés (ceci peut comprendre des contrats de mise en œuvre de projets, des lettres d'intention, des statuts municipaux, l'appui des autorités traditionnelles, etc.). Plus nombreuses sont les parties prenantes et les ressources impliquées, plus nécessaire est la prise d'engagements fermes par les plans et les accords (tels que des contrats formels ou légaux). Les signataires devraient être des personnes qui ont une responsabilité directe dans les plans et les accords (et *non pas* les autorités qui peuvent les représenter !)

#### Encadré 6.16 **Le processus suivi à Takiéta— le développement d'un système de gouvernance partagée pour une réserve forestière au Niger** (d'après Amadou *et al.*, 2003)

La Réserve forestière de Takiéta est située dans la zone agropastorale du département de Zinder, au Niger, au cœur d'un environnement sahélien avec des chutes de pluies rares et particulièrement variables. La réserve représente l'aire non-cultivée la plus étendue de la région et une ressource sylvo-pastorale cruciale dans une zone autrement entièrement occupée par des champs agricoles (il est rare de trouver ne serait-ce que quelques mètres carrés de terre n'ayant pas été utilisée). Créée dans les années 1950 et théoriquement possédée, gérée et protégée par le gouvernement d'Etat, la Réserve forestière de Takiéta a été pendant un laps de temps l'objet d'une exploitation incontrôlée et destructive par des résidents locaux mais aussi des étrangers, avec un défrichement agricole rapide et non-contrôlé, survenant à la fois en lisière de la forêt et dans la forêt elle-même. A l'intérieur de la réserve, la pression sur les ressources pastorales dégradées et en disparition avait augmentée de façon progressive au fur et à mesure

30 Données non publiées, dues à André Nguemdjiom, PNUD Cameroun, 2003.

31 Ceci inclut les résultats anticipés, les indicateurs de progression qui seront contrôlés, les personnes et les organisations en charge de rassembler et de transmettre les données, des plans spécifiques pour des revues d'évaluation, etc.

que les communautés sédentaires diversifiaient leurs pratiques *via* la production de bétail, ce qui les amena à rentrer dans une compétition toujours plus grande avec les groupes pastoraux transhumants. En dépit de son état dégradé, la réserve continuait à jouer un rôle stratégique dans les systèmes de production locaux, mais était aussi menacée par un influent lobby local qui demandait sa « dé-réservation » et s'était donné pour objectif de convertir ce qui était *de facto* des ressources de propriété commune (de par les traditions communautaires et l'absence de gestion/ présence d'agents de l'Etat) en terrains privés.

Le Projet de gestion commune de la Forêt de Takiéta fut mis en place en 1995 pour encourager la tenue d'un processus menant vers la gouvernance partagée durable et décentralisée de la réserve. Il fut mis en œuvre par SOS Sahel UK. Après 2003, date à laquelle le projet fut achevé, ses objectifs pleinement atteints, il est intéressant de passer en revue les étapes clés de ce processus (voir aussi Schéma 6.2). Celles-ci comptaient en leur nombre :

**Identification des parties prenantes.** Notre premier pas fut l'identification claire des ressources naturelles en jeu et de leurs limites, ainsi que de tous les acteurs affectant les décisions de gestion ou affectés directement et indirectement par celles-ci (par exemple, des communautés locales subdivisées selon leurs intérêts principaux, des groupes pratiquant la transhumance, des agences gouvernementales, etc.).

**Information, analyses et discussions au niveau des acteurs individuels.** Chaque groupe analysa les ressources naturelles en jeu et le rôle clé qu'elles jouent dans leur système de production. Ceci a couvert les stratégies/ rôles historiques de GRN ; la situation actuelle ; la décentralisation, notamment les enjeux et les perspectives pour la gestion locale ; et les changements de rôles et de relations.

**Partage de l'information entre les parties prenantes.** L'information rassemblée et non-modifiée issue des différents groupes fut ensuite partagée entre tous les acteurs, chacun étant exposé à l'analyse des autres.

**Série d'ateliers de travail avec les parties prenantes.** Trois ateliers furent tenus, dans lesquels entre 180 et 200 représentants débattirent de sujets aussi variés que : la situation, leurs intérêts et leurs engagements communs à faire quelque chose pour résoudre les problèmes, et comment ceci devrait être réalisé. Des décisions collectives furent formalisées sous forme de recommandations, écrites sur la base des conclusions des ateliers.

**Elections de délégués pour une Structure locale de gestion (SLG).** Ces élections furent menées à l'intérieur de chaque groupe de parties prenantes, selon des critères et des modalités convenues durant les ateliers de travail précédemment évoqués.

**Réunions préliminaires entre délégués de la SLG.** Ces réunions permirent aux représentants des différentes parties prenantes tout d'abord de se connaître, puis de partager des informations relatives aux ressources qui doivent être gérées, retracer le processus conduisant à la création de la SLG, discuter et parvenir à un accord sur la structure de la SLG et sur ses fonctions proposées, déterminer des rôles et des relations internes de même que des règles et des procédures, définir ce que « gestion » signifie pour la SLG et ses membres, élire un Comité exécutif parmi les délégués, et présenter de façon formelle les membres du Comité exécutif de la SLG aux autorités administratives et traditionnelles locales et régionales, qui étaient présentes aux ateliers de travail avec les parties prenantes. Les réunions eurent ainsi pour objet :

- La planification et la programmation des activités ;
- le partage d'expériences avec d'autres SLG (échanges inter-structures) ;
- la finalisation des règles et des procédures internes de la structure et leur présentation aux communautés concernées pour commentaires et ratification.

**Réunions ultérieures de la SLG relatives aux ressources naturelles et à la façon de les gérer.**

A cette étape, les informations relatives aux ressources naturelles et à leur potentiel, y compris des inventaires et des cartes de base, furent collectées, analysées et partagées ; tous les utilisateurs connus furent listés et leurs usages analysés. Sur cette base, une analyse des ressources et de leurs tendances

fut développée ; les conflits réels et potentiels furent examinés ; une vision du futur désiré pour les ressources fut développée ; et des règles basiques de bonne gouvernance furent progressivement ébauchées. Des options d'amélioration des ressources au cours du temps furent explorées et une ébauche de document de gestion fut elle aussi proposée.

**Etablissement de relations institutionnelles et de systèmes de communication.** Des liens furent établis entre la SLG et les autorités, les services du gouvernement et d'autres partenaires, dont des associations pastorales du Nigeria.

**Reconnaissance officielle des statuts de l'association.** La SLG fut formellement reconnue par l'Etat comme une « Association Kou Tayani », c'est à dire qu'elle acquit une reconnaissance légale.

**Atelier de révision avec les parties prenantes.** Le document de gestion proposé fut présenté à toutes les parties prenantes pour révision, discussion et amendements finaux.

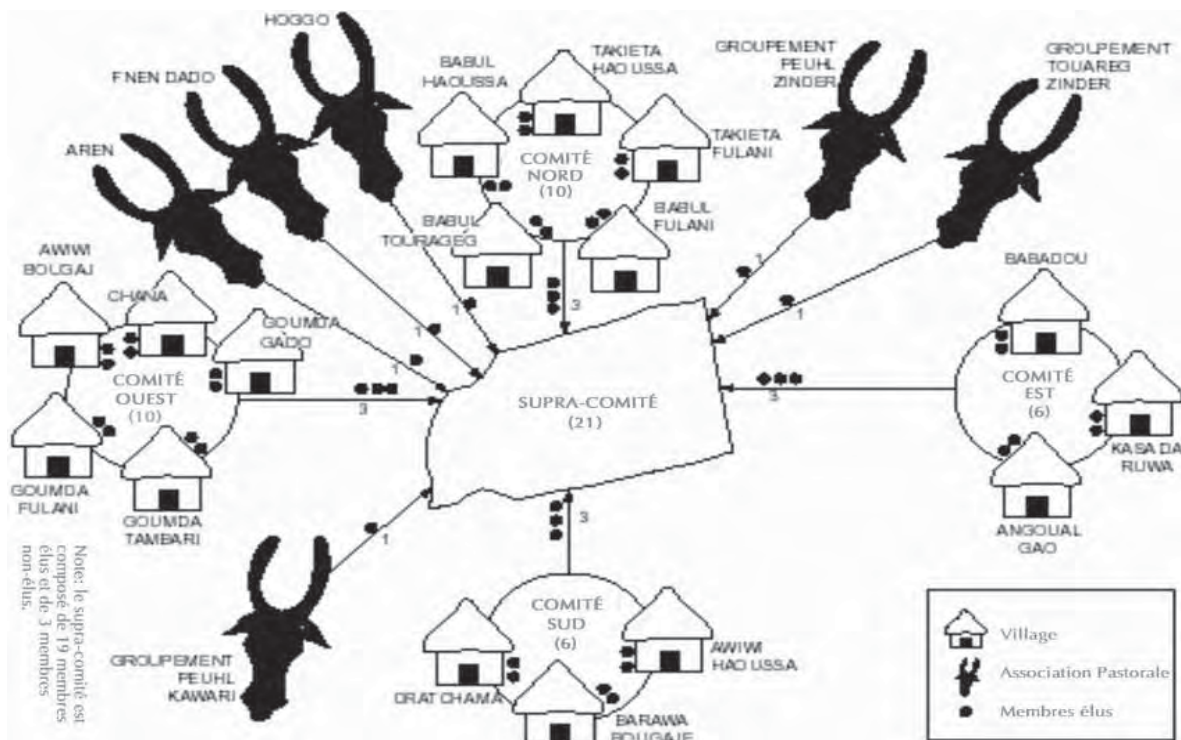
**Soumission officielle du document de gestion aux autorités régionales.** Le document de gestion fut présenté aux autorités régionales demandant une reconnaissance légale des droits de l'association à mettre en œuvre leur plan.

**Gestion autonome.** Durant six mois, une gestion autonome fut menée par la SLG jusqu'à la clôture du projet d'appui.

**Evaluation participative du projet.** Une évaluation participative du projet, portant à la fois sur le processus et les résultats, fut menée.

**Clôture du projet... et poursuite du processus de gestion !**

Schéma 6.2 **Composition de l'organe local de gouvernance de la Réserve forestière de Takiéta (Niger)— vue schématique**  
(19 membres élus et 3 membres non-élus au total)





Il est recommandé que, dans le partage des fonctions, des droits et des responsabilités de gestion, les parties prenantes mettent pleinement à profit leurs avantages et leurs capacités respectives. Par exemple, les agences et services gouvernementaux peuvent contribuer à un grand nombre de fonctions administratives et techniques, faire en sorte que les cadres légaux et politiques soient respectés, appliqués et protégés contre d'éventuelles interférences négatives avec l'accord (par exemple, par des perturbateurs externes). Ces services sont, de plus, bien placés pour inciter et soutenir financièrement, pour produire et diffuser l'information<sup>32</sup> et pour s'assurer d'une harmonisation efficace des initiatives des différents secteurs (par exemple, la gestion des ressources naturelle, l'agriculture, la pêche, les forêts, l'éducation, la formation, la santé et les systèmes de crédit). Les forces économiques qui s'exercent sur les accords de CG étant considérables, il peut être nécessaire de baliser et contraindre les exigences du marché pour que la conservation soit possible. Il s'agit là d'un autre rôle que les partenaires gouvernementaux peuvent jouer. Les acteurs non-gouvernementaux, de leur côté, peuvent offrir des connaissances et des compétences spécifiques aux environnements écologique et socioéconomique (ceci allant de la responsabilité du suivi de la biodiversité jusqu'à la garantie d'assurer un flux constant de revenus touristiques dans l'aire de ressources naturelles). Plus que tout, les ONG ont souvent le pouvoir unique de réunir des acteurs issus de différentes strates de la société. Les résidents locaux, quant à eux, ont un grand avantage comparé d'assurer la surveillance capillaire contre les incendies ou d'autres risques naturels et de prévenir l'utilisation de ressources par des personnes non-autorisées. Des gardes de parc et des guides locaux semi-volontaires peuvent être recrutés parmi les résidents locaux avec, parfois, une transmission du pouvoir d'arrestation des contrevenants, notamment ceux enfreignant les accords de CG.<sup>33</sup> Les connaissances locales traditionnelles sur les ressources peuvent ainsi être mises à profit pour la régénération de la diversité biologique.

En fin de compte, l'efficacité d'un « paquet d'accords » dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment la capacité des parties prenantes concernées d'assumer les fonctions et les responsabilités convenues et d'absorber les bénéfices. En ce sens, il a été constaté que les parties prenantes bien organisées ont une meilleure capacité à tirer avantage des incitations, particulièrement lorsque celles-ci sont fournies de façon régulière et équitable.<sup>34</sup> Une autre caractéristique importante des accords qui sont réussis est leur capacité à procurer des bénéfices sur le long terme (voir Tableau 6.2).

**Tableau 6.2 Partage des bénéfices : un accord entre une entreprise privée et des communautés locales au Cameroun**  
(d'après Laird et Lisinge, 1998)

Au Cameroun, la compagnie Plantecam Medicam et les villages de Mapanja et de Bokwongo signèrent un accord pour la fourniture d'écorce du *Prunus africana*— l'Accord pour la gestion durable des espèces et la production de *Prunus africana*. L'accord dégage des bénéfices pour le village et encourage la gestion durable du *Prunus africana* dans la forêt. Des exemples de bénéfices résultants de cet accord sont :

| Acteur                   | Bénéfices monétaires à court terme                               | Bénéfices monétaires à long terme   |
|--------------------------|--|---|
| Villages                 | Prix de vente des produits collectés (écorces du <i>Prunus</i> ) | Ressources pour le Fonds de développement du village et le Fonds de l'union |
| Gouvernement du Cameroun | Augmentation des revenus issus des taxes                         | Revenus d'imposition continus provenant de l'industrie durable              |

32 Balland et Plattrau, 1996.

33 KWS et Conseil du Comté de Mbeere, 1996.

34 McNeely, 1988.

| Acteur                   | Bénéfices non-matérielles à court terme   | Bénéfices non-matérielles à long terme   |
|--------------------------|---|--|
| Villages                 | Formation ; développement des capacités et des institutions ; infrastructures et équipements. | Capacité accrue de partager les bénéfices de l'exploitation du <i>Prunus africana</i> ; institutions et infrastructures améliorées, notamment dans des projets hydrauliques. |
| Plantecam Medicam        |   | Assurer son approvisionnement en produit désiré (écorce du <i>Prunus africana</i> )  |
| Gouvernement du Cameroun | Réduction de la production illégale   | Réduction de la production illégale ; plus de paix sociale   |

En fin de compte, même un bon processus de négociations ne peut garantir des résultats irréprochables. Au contraire, on doit s'attendre à ce qu'une gestion pluraliste soit touchée par un certain nombre d'incohérences et d'incertitudes, particulièrement lorsque c'est la règle du vote et de la majorité qui est prise comme méthode décisionnelle plutôt que celle du consensus. Pour certaines personnes, cela doit être attendu de tout système de prise de décision démocratique, ceux ne pouvant que difficilement être désignés comme « rationnels ».<sup>35</sup>

*« ...la démocratie demande d'abandonner une croyance particulière : le credo qu'une solution « rationnelle » existe et qu'elle est la meilleure pour tout le monde. D'emblée, les décisions basées sur des nombres ou sur des règles ne semblent pas avoir de rationalité du tout. La politique de tous les jours dans une démocratie n'est pas un spectacle qui force l'admiration : elle est faite de litiges sans fin entre des petites ambitions personnelles, des allocutions rhétoriques destinées à cacher la réalité et dérouter les gens, de connexions opaques entre pouvoir et argent, de lois sans prétention de justice, de politiques qui renforcent les privilèges. L'expérience est particulièrement pénible pour les personnes qui ont idéalisé la démocratie au cours des luttes contre l'oppression autoritaire, les personnes pour lesquelles la démocratie était le paradis prohibé. Quand le paradis se transforme en quotidien... le désenchantement s'installe. »<sup>36</sup>*

**La prise de décision participative ne garantit pas l'intelligence des décisions ni leur réussite mais elle conduit à des décisions qui sont « appropriées » et qui font partie du savoir de ceux qui les ont conçues.**

Cependant, en dépit d'une forte probabilité de désenchantement, la prise de décision collective porte en elle une puissance libératrice. D'une part, le dialogue et la transparence sont à même de réduire les mauvaises pratiques et les échanges basés sur la corruption. D'autre part, la connaissance des règles du jeu possède un fort pouvoir de démystification. Elle crée peu à peu une culture politique de citoyens actifs et informés, et réduit les risques de populisme et de démagogie. La prise de décision participative ne garantit pas l'intelligence des décisions ni leur réussite mais elle conduit à des décisions qui sont « appropriées » et qui font partie du savoir de ceux qui les ont conçues.

Une fois qu'un accord (par exemple, un consensus relatif à un plan de gestion et à un partage donné des droits et des responsabilités) est atteint, il devrait être consigné en des termes clairs et compréhensibles par tous, à la fois dans la langue officielle et dans les idiomes locaux. L'accord peut ne pas être gravé dans le marbre, mais il devrait certainement être écrit sur du papier (plusieurs copies devraient être conservées par les différentes parties prenantes) et faire l'objet d'une campagne d'information aussi large que possible dans les communautés et entre

35 Navarro, 1997.

36 Przeworski, 1991, cité dans Navarro, 1997.

les parties prenantes. Par ailleurs, comme mentionné plus loin dans le texte, il est bon de marquer l'importance de l'accord par le moyen d'un événement particulier ou d'une cérémonie particulière. Autant que possible, les signataires devraient être des personnes directement impliquées dans des responsabilités de gestion (par exemple, le chef d'un village, le président d'une coopérative de pêche ou l'administrateur d'un district)— et non pas des autorités distantes qui ont eu très peu à voir avec la génération de l'accord. Les parties devraient prendre un engagement public (voir un exemple dans l'Encadré 6.8), et l'accord devrait bénéficier d'une grande visibilité— par exemple, une copie de l'accord devrait être envoyée dans les communautés locales, et une autre affichée dans le bureau de l'agence en charge des ressources naturelles.

Un bon accord intègre des dispositions sur la manière de gérer des situations exceptionnelles (par exemple, qui devrait prendre la responsabilité de quelle chose en cas de crise écologique ou sociale sévère). Il clarifie aussi quels résultats sont attendus et lesquels, parmi ceux-ci, doivent être contrôlés et évalués. A la suite d'une telle évaluation, certaines dispositions du plan de gestion peuvent aussi être évaluées et modifiées. Certaines formes complémentaires d'accords, telles qu'une Lettre d'entente, sont souvent, elles aussi, flexibles, et autorisent des révisions. D'autres formes, tels que des contrats entre des parties juridiquement reconnues et impliquant des ressources économiques et financières substantielles, sont plus difficiles à modifier. Ceci est encore moins aisé pour les accords formalisés comme des statuts locaux ou des règlements garantis par la législation. Si, comme cela a été développé plus avant dans ce Chapitre, il est utile que l'accord soit fondamentalement flexible, il a aussi été observé que les accords de cogestion intégrés dans la législation— et même dans des éléments de législation « faibles » qui requièrent une acceptation volontaire— sont plus forts et tendent à être mieux respectés que les autres.<sup>37</sup>

Encadré 6.17 **Mettre en œuvre un plan de développement participatif intégré à Richtersveld (Afrique du Sud)**  
(d'après Turner *et al.*, 2002)

Le processus qui a viabilisé le plan de développement intégré de Richtersveld a résulté d'un fort engagement du public à l'égard des objectifs de conservation, et dans l'identification de plusieurs initiatives de conservation dans des zones possédées et gérées par les communautés (*Conservancies*, voir Encadré 3.13). Le processus fut construit au cours de cycles de réunions intensives et répétées, de partage d'information, de prise de conscience, et de consultation. Outre les réunions publiques dans chacune des quatre villes de la zone, des lettres furent écrites à chaque résident de Richtersveld pour expliquer le processus et pour les tenir au courant de ses avancées. Outre une large consultation publique, plusieurs rencontres furent organisées avec des acteurs clés, tels que les Parc nationaux Sud-Africains et les industries minières actives dans la zone. La capacité locale à conduire des réunions publiques et à gérer les conflits fut aussi renforcée et le processus eut un effet unificateur et responsabilisant sur les communautés locales, qui sont aujourd'hui capables d'exprimer clairement leurs priorités et leurs engagements.

Le processus de planification, cœur de la cogestion édifié autour de ces consultations, se déroula selon les étapes suivantes :

- s'accorder sur une vision du développement de Richtersveld ;
- identifier des priorités de développement ;
- épurer la vision et les priorités au travers d'une analyse de la situation de la zone, ce qui permet d'évaluer le faisable ;

37 Graeme Kelleher, communication personnelle, 1995.

- imaginer des stratégies de développement ;
- ajuster ces stratégies à la lumière des Objectifs de développement territoriaux aussi ébauchés pendant la consultation publique ;
- préparer le plan de développement intégré *via* une série d'ébauches, notamment un Plan de Travail initial, soumis au gouvernement provincial pour révision ;
- suite à l'approbation préliminaire du plan de développement intégré, l'envoyer pour approbation au gouvernement provincial.



Le plan de cogestion et les agréments complémentaires nécessitant un suivi, une évaluation, une expérimentation et un apprentissage continu, le processus de négociation et de mise en œuvre de l'accord n'est jamais « terminé ». Un organe pluraliste a généralement besoin de rester en charge de la révision de l'accord (ou des accords) sur une base continue (lire plus sur ce sujet au Chapitre 8). La composition d'un tel organe peut être très similaire à celle de la plateforme de négociation, c'est à dire comprenant des représentants des parties prenantes qui ont développé l'accord en premier lieu et qui « continuent » la plateforme de négociation sur une base plus stable. Les parties prenantes peu-

vent aussi identifier ou mettre en place plusieurs organes de gouvernance pour chaque unité de GRN, par exemple un organe de conseil, un organe destiné à produire des propositions techniques, un secrétariat exécutif et/ ou un bureau en charge de la prise des décisions.

Indépendamment du type d'organe(s) développé(s) durant le processus de négociation, il peut être utile que les parties prenantes qui y ont été impliquées engagent une réflexion sur ce qu'est la « bonne gouvernance », et en particulier ce qu'est la « bonne gouvernance » pour les ressources naturelles qui les préoccupent.<sup>38</sup> On peut avancer l'hypothèse que, si les principes de bonne gouvernance sont suivis, le cadre institutionnel de la CG devient plus fort et plus durable.<sup>39</sup> Egalement, il est probable que le processus même d'une négociation pluraliste accroît les chances de chaque participant de comprendre quel est l'objet de la gouvernance et comment essayer de l'améliorer. Le Tableau 6.3 propose une vue d'ensemble des principes et des conditions de bonne gouvernance, établie sur la base du travail des Nations Unies.



38 Cet exercice pourrait être proposé par le facilitateur du processus et bénéficier de son assistance.

39 Abrams *et al.*, 2003.

Tableau 6.3

**Cinq principes de bonne gouvernance**(adapté du PNUD, 1999 ; PNUD, 2002 ; Abrams *et al.*, 2003)

| Les cinq principes    | « Critères fondamentaux » des Nations Unies sur lesquels les cinq principes sont basés   | Indicateurs primaires de bonne gouvernance dans des cadres de cogestion   |
|-----------------------|--|---|
| 1. Légitimité et Voix | <p><b>Participation</b> : Tout homme ou toute femme aurait voix à la prise de décision, que ce soit de façon directe ou au travers d'institutions intermédiaires légitimes qui représentent ses intentions. Une telle participation large se construit sur la base des libertés d'expression et d'association, et sur la capacité à participer de façon constructive.</p> <p><b>Orientation vers le consensus</b> : La bonne gouvernance sert d'intermédiaire entre différents intérêts afin d'atteindre un large consensus sur ce qui constitue le meilleur intérêt pour le groupe et, lorsque cela est possible, sur les politiques et les procédures.</p> | <p>Les vues sont librement exprimées, <b>sans discrimination</b> liée au genre, à l'ethnie, à la classe sociale, etc.</p> <p>Le <b>dialogue</b> est actif et le <b>consensus</b> est souvent atteint.</p> <p>Une forme de <b>confiance</b> existe entre les parties prenantes.</p> <p>Les <b>règles</b> convenues sont respectées de par le fait que les personnes se les sont « <b>appropriées</b> » et non par la simple peur de la répression.</p>   |
| 2. Responsabilité     | <p><b>Responsabilité</b> : Les décideurs du gouvernement, dans le secteur privé et dans les organisations de la société civile doivent pouvoir rendre des comptes au public, de mêmes qu'aux parties prenantes institutionnelles. Cette responsabilité diffère selon les organes et suivant si les décisions sont internes ou externes.</p> <p><b>Transparence</b> : La transparence se fonde sur la libre circulation des informations. Les processus, les institutions et l'information sont directement accessibles par les personnes concernées, et une information suffisante est fournie pour que ceux-ci puissent être compris et contrôlés.</p>      | <p>Tous les partenaires de gestion possèdent <b>des connaissances</b> de bonne qualité et adéquates quant à ce que la prise de décision met en jeu, à qui est responsable de quelle chose, et à comment faire en sorte que les différents acteurs aient à rendre compte de leurs responsabilités.</p> <p>Les mécanismes par lesquels on peut demander des comptes rendus sont <b>accessibles</b> à tous.</p> <p>La responsabilité n'est pas limitée à des échanges verbaux mais est liée à des gratifications et à des <b>sanctions</b> concrètes et appropriées.</p> |
| 3. Performance        | <p><b>Capacité de réponse</b> : Les institutions et les processus essaient de servir toutes les parties prenantes.</p> <p><b>Efficacité et efficience</b> : Les processus et les institutions produisent des résultats qui répondent aux besoins, tout en faisant le meilleur usage possible des ressources.</p>   | <p>Une administration compétente est en place, évaluée au travers de mécanismes assurant <b>l'efficacité de sa gestion</b>.</p> <p>Des <b>capacités</b> humaines et institutionnelles sont disponibles pour assumer les responsabilités de gestion de façon appropriée.</p> <p>Le régime de gestion est <b>robuste</b> et <b>résilient</b>, c'est-à-dire capable de surmonter un grand nombre de menaces/ obstacles et de sortir renforcé des expériences.</p>  |



|              |   |  |
|--------------|---|--|
| 4. Équité    | <p><b>Équité</b> : Tout homme ou toute femme aurait l'opportunité d'améliorer ou de maintenir son bien-être.</p> <p><b>Respect des lois</b> : Les cadres légaux sont justes et mis en application de façon impartiale, plus particulièrement au regard des droits humains.</p>  | <p>La conservation est entreprise avec <b>décence et dignité</b>, sans humilier ni heurter les gens.</p> <p>Les mécanismes de gouvernance (par exemple les lois, les politiques, les forums de résolution de conflits, les opportunités d'appui financier, etc.) <b>redistribuent de façon équitable les coûts et les bénéfices dérivant de la conservation</b>.</p> <p>Les lois et les réglementations sont appliquées <b>de façon constante</b> dans le temps.</p> <p>Des mécanismes équitables de <b>gestion de conflit</b> sont disponibles de même que l'est, si nécessaire, un recours en <b>justice</b> libre de toute forme de discrimination.</p> |
| 5. Direction | <p><b>Vision stratégique</b> : Les leaders et le public ont une perspective large et à long terme de la bonne gouvernance et du développement humain, de même que le sens de ce qui est nécessaire pour un tel développement. Il existe aussi une compréhension des complexités historiques, sociales et culturelles dans lesquelles cette perspective est enracinée.</p> | <p><b>Un leadership efficace</b> se fonde sur des idées et des processus, qui peuvent être coutumiers et/ ou innovants, et produit un modèle de bonne conduite, cohérent dans ce qu'il dit et fait.</p>  |

*... les acteurs clés peuvent aussi publiquement faire serment de respecter et de « garantir collectivement » l'accord de cogestion.*

La fin du processus de négociation (ou tout au moins de son premier cycle de réunions) est généralement marquée par une cérémonie au cours de laquelle les résultats du processus participatif sont présentés aux communautés concernées et au public dans son ensemble. Cette rencontre se tient généralement en présence d'autorités bénéficiant de pouvoirs bien plus importants que ceux des personnes ayant participé aux négociations, ceci offrant un appui politique évident aux résultats du processus. Les parties prenantes concernées passent en revue la vision commune du futur désiré, les composantes de la stratégie conçue pour pouvoir passer de la situation actuelle à la vision commune, le plan de cogestion pour les ressources naturelles, les accords mis en place pour chaque composante de la stratégie et les règles et organisations développées pour accompagner tout l'ensemble dans son développement. Pour chacune des principales composantes de la stratégie (par exemple, le plan de GRN ou toute initiative ou projet clé), quelqu'un devrait être désigné « responsable » de la communication et de la mise en œuvre du protocole à suivre (incluant les résultats prévus, les indicateurs de progrès à contrôler, les personnes et les organisations en charge, etc.).

Cette réunion constitue une excellente opportunité pour reconnaître le travail des parties en négociation de même que celui des responsables de la cogestion, de l'Équipe de démarrage et du (des) facilitateur(s) ainsi que, de façon générale, pour célébrer le nouvel espoir généré en faveur de la communauté toute entière. Durant la rencontre, les parties prenantes clés peuvent aussi publiquement faire serment de respecter et de « garantir collectivement » l'accord de cogestion, qui est décrit et discuté aussi ouvertement que possible.

L'accord de cogestion et les organes pluralistes de gouvernance éventuellement identifiés ou établis pour le mettre en œuvre et en rendre compte devraient être confirmés et célébrés, mais pas ritualisés au point d'en faire des objets sacrosaints,



comme cela a pu être le cas pour la vision commune du futur désiré convenu entre toutes les parties prenantes. Au contraire, c'est une bonne chose que les plans, les accords et les organes de gouvernance soient contrôlés, évalués et modifiés avec le temps, en fonction de leur performance, de leurs résultats et de leurs impacts. Les essais et les erreurs, l'expérimentation et même quelques ajustements légèrement erratiques de gestion peuvent s'avérer assez salutaires, compte tenu du fait que les décisions de GRN doivent être prises régulièrement et nécessitent la participation continue des parties prenantes. Ceci ne signifie cependant pas qu'un accord peut être changé à volonté, par décision unilatérale de quelques-unes de ces parties.

Malheureusement, de nombreuses parties prenantes puissantes sont les plus réticentes à entrer dans le processus de négociation, pour la raison qu'elles « craignent que les communautés locales ne respectent pas les accords », alors qu'elles mêmes risquent d'être par la suite les premières à rompre les accords et décevoir les attentes.<sup>40</sup> Pour certains, ce manque potentiel de robustesse des accords vis-à-vis des parties prenantes les plus puissantes constitue le problème le plus insidieux de la cogestion.<sup>41</sup> Où se trouve la garantie que l'accord sera respecté et que l'organisation mise en place par le processus restera reconnue au fil du temps ? Il s'agit bien là d'une question cruciale !



40 Chatelain *et al.*, 2004.

41 Peter Schachenmann, communication personnelle, 2000.







## Partie III. VERS DES INSTITUTIONS EFFICACES





## Chapitre 7. LES ACCORDS DE COGESTION

*... tout accord de cogestion doit être conçu en fonction de son contexte et de l'échelle spécifiques de son sujet, et négocié avec les acteurs concernés.*

Il n'existe pas d'accord de cogestion standard, chacun devant être conçu en fonction de son contexte et de l'échelle spécifiques de son sujet, et négocié avec les acteurs concernés.<sup>1</sup> En particulier, différents types d'accords existent aux niveaux local, national et international.

Aux niveaux local et national, les accords peuvent impliquer des communautés locales, des organisations autochtones et des entreprises privées, de même que les autorités de l'état, de la province ou du territoire, des agences gouvernementales, des institutions de recherche et d'éducation, des agences internationales et des agences de coopération au développement. Les accords internationaux peuvent être multilatéraux ou bilatéraux et renvoyer à une convention générale ou à des situations spécifiques *ad hoc*. Voici une liste non-exhaustive des nombreuses formes que peuvent prendre ces accords :

- pactes *ad hoc* et non légalisés (par exemple, *via* des cérémonies traditionnelles, des déclarations publiques, des poignées de main en public, etc.) entre différentes parties intéressées dans la gestion d'une unité de ressources naturelles donnée ;

<sup>1</sup> Borrini-Feyerabend, 1996 ; Lawrence, 1996.



- statuts écrits ou règles coutumières concernant la gestion des ressources naturelles, développés de façon coopérative par les autorités locales, tels que les villages ou les conseils ;
- plans de gestion pour une unité de ressources naturelles telle qu'une forêt locale, un bois, une zone de parcours, une zone de pêche ;
- protection législative et réglementation pour des droits d'utilisation durable comme cadre de travail à l'intérieur duquel développer des plans de gestion des RN ;
- accords sur une prévision d'assistance à la gestion de RN fournie par un gouvernement aux utilisateurs des ressources (par exemple, une lettre d'entente) ;
- accords de résolution d'un conflit relatif à des RN entre différentes parties, allant du gouvernement aux utilisateurs des ressources ;
- contrats légaux entre deux parties ou plus, régulant les coûts et les bénéfices liés à l'utilisation des RN ;
- accords internes à des projets entre des donateurs et des communautés bénéficiaires et les autorités concernées, pouvant inclure des opérations de fonds d'investissement communautaires ou des fonds renouvelables en appui à la bonne gestion de l'environnement ;
- permis d'exploitation conditionnels délivrés par les agences du secteur public à la suite de négociations avec les acteurs et les groupes d'intérêts sur l'extraction et la gestion des ressources ;
- lettres d'ententes entre des communautés locales et des agences en charge d'aires protégées ;
- accords formels et informels entre les acteurs locaux et les agences et organisations des secteurs publics ou privés, spécifiant leurs « droits » coutumiers et légaux, leurs devoirs, et encourageant financièrement des activités de développement et de conservation locales intégrées ;
- contrats entre différents niveaux du gouvernement (par exemple, fédéral, état, local, autochtone) ou entre différentes agences gouvernementales de même niveau (par exemple un département des forêts et une agence des parcs nationaux) ;
- traités internationaux et conventions sur des questions de biodiversité et d'environnement.

Certaines des composantes d'un accord de cogestion renvoient directement aux ressources naturelles et sont généralement désignées sous le nom de « plan de cogestion ». D'autres ont pour objet les ressources naturelles de manière plus indirecte et complémentaire, par exemple au travers d'interventions pour le développement économique, la santé, l'éducation, l'organisation sociale, la gouvernance, la culture, etc. En effet, il ne serait ni efficace ni même sage, et ne renverrait à aucune possibilité de mise-en-œuvre, de concevoir une approche de cogestion dans le but d'améliorer les conditions d'un site spécifique sans tenir compte de la réalité socioéconomique dans laquelle il est intégré. Des interventions coordonnées dans plusieurs secteurs sont utiles pour permettre une distribution équitable des coûts et des bénéfices sociaux d'une gestion saine des ressources naturelles. En ce sens, une approche de cogestion ouvre la voie à des accords larges, interdisciplinaires et multi-niveaux. Même si le cœur de cette approche reste la gestion d'un site spécifique, des liens stratégiques unissent ce site à son paysage environnemental, socioéconomique, institutionnel et culturel et l'approche de cogestion se doit donc d'être bien connectée aux plans régionaux et locaux. En pratique, ceci signifie qu'un

*Il ne serait ni efficace ni même sage, et ne renverrait à aucune possibilité de mise-en-œuvre, de concevoir une approche de cogestion sans tenir compte de la réalité socioéconomique dans laquelle il est intégré.*

*Un accord de cogestion est souvent développé comme un « paquet », comprenant un plan de cogestion pour les ressources naturelles en jeu et un ou plusieurs agréments complémentaires traitant des questions spécifiques d'ordre socioéconomiques et culturels.*

accord de cogestion est souvent développé comme un « paquet », comprenant un *plan de cogestion* pour les ressources naturelles en jeu et un ou plusieurs *agrément complémentaires* traitant des questions spécifiques d'ordre socioéconomiques et culturels. De tels agréments complémentaires sont très importants car ils rendent le plan de gestion acceptable à toutes les parties prenantes et assurent ainsi sa durabilité. Des accords de gestion des ressources naturelles sont constamment négociés de par le monde. Tandis qu'on parvient à certains de ces accords après de longues et complexes négociations impliquant jusqu'à des avocats et des médiateurs professionnels, d'autres sont simplement conclus entre des fermiers ou des nomades se serrant la main sous un baobab ou dans la mairie du village. Plusieurs exemples spécifiques de d'engagements *ad hoc*, de traités coutumiers et d'accords sur la gestion des ressources légalement sanctionnés sont présentés tout au long de ce Chapitre ainsi que dans le Tableau 8.1, au Chapitre 8.



## 7.1 Accords coutumiers et non-notariés

*... de nombreux accords non-exprimés [sont] intégrés dans la culture, l'histoire, les systèmes sociaux locaux et les pratiques culturelles locales, telles que la réciprocité et la solidarité.*

Les membres des groupes autochtones et les communautés locales négocient et veillent à l'application d'un large spectre de normes (lois et pratiques coutumières) et de procédures (pour la conception des lois, la gestion des conflits, la résolution des disputes) pour administrer l'utilisation des ressources naturelles. De telles normes et procédures sont souvent uniques et propres à une société locale, et développées en fonction de la façon dont la culture a évolué au fil des générations dans un environnement particulier. Les connaissances autochtones sont les fondations de tels systèmes de gouvernance coutumiers ou ethniques,<sup>2</sup> et leur évolution au travers de l'expérimentation et de l'innovation est la base de la prise de décisions locales dans la gestion des ressources naturelles. Des exemples incluent les systèmes coutumiers fonciers en Papouasie Nouvelle Guinée, qui spécifient les conditions sous lesquelles les forêts et les produits forestiers peuvent être récoltés, utilisés, collectés ou chassés ; ils incluent également les habitudes de migration des communautés Oromo Borana en Ethiopie répondant soigneusement à tous les changements de conditions politiques ou climatiques ;<sup>3</sup> et les restrictions coutumières de récolte (*sasi*), pratiquées par les communautés vivant dans les îles Molucca en Indonésie et dans les îles du Pacifique pour assurer l'utilisation durable des espèces marines.<sup>4</sup>

Il existe de nombreux accords non-exprimés intégrés dans la culture, l'histoire, les systèmes sociaux locaux et les pratiques culturelles locales, telles que la réciprocité et la solidarité. En effet, la plupart des accords de gestion des peuples autochtones naissent, et sont formés par, des cosmologies qui reconnaissent des liens entre les hommes et la santé de l'environnement, entre les régimes alimentaires locaux, les sources médicinales et le bien-être spirituel, et entre les modes de vie et les pratiques de gestion des ressources naturelles (voir Encadré 7.1). Il y a une association étroite entre une cosmologie, c'est à dire la façon dont la relation entre les personnes et la nature (comprise à son sens le plus large) est perçue, et les systèmes et les accords coutumiers de gestion des ressources.<sup>5</sup>

2 Bassi, 2003.

3 Bassi, 1996.

4 Zerner, 1991.

5 Haverkort et Hiemstra, 1999 ; Posey, 1999.

Encadré 7.1 **Les relations holistiques entre la culture autochtone et la terre déterminent les accords de gestion coutumiers appliqués aux pratiques agricoles dans les Andes péruviennes**  
(d'après Fernandez et Vasquez, cités dans UICN, 1997)

La culture andine perçoit « la nature » comme si elle était un être vivant et hautement sensible, capable de répondre de façon positive lorsqu'elle est bien traitée, mais aussi de réagir avec fureur lorsqu'elle est maltraitée. Les femmes et les hommes andins voient la flore, la faune, le sol et l'eau comme des parties d'un tout qui englobe aussi leurs enfants : « Nous sommes une partie de la terre ». Cette relation n'implique pas l'immobilité, mais plutôt une transformation et une domestication continue de l'environnement, non pour le bénéfice unilatéral du genre humain mais pour le bénéfice réciproque de la nature et de la société.

La culture andine est agro-centrée, la préoccupation première de la société étant d'une part d'assurer une nourriture adéquate et en quantité suffisante, et d'autre part de produire des matières premières destinées à la transformation. Être agro-centré signifie que l'organisation sociale, la science, l'art, la philosophie, la religion, les cadres de perception, le langage et la technologie (incluant les accords sur la gestion des ressources naturelles) sont toutes fonctions des activités agricoles. La société andine recherche une relation intégrale avec son support, comme le reflètent l'organisation soigneuse de l'espace et l'empressement à créer une beauté dont bénéficient la nature et la société. Par exemple, la construction de systèmes d'irrigation bénéficie à la société, en lui permettant d'accroître ses productions. Dans le même temps, elle bénéficie à la nature, au sens où elle autorise une production d'une plus grande biomasse totale, c'est à dire, un « plus » de vie dans l'environnement.

Pour le technicien, un terrain n'est rien de plus qu'un support de production. Pour le *campesino*, il s'agit à la fois de sa source de nourriture, d'un lieu de rencontre et d'un site sacré dans lequel des rituels se déroulent.

Les accords de gestion coutumiers des fermiers, des pêcheurs, des éleveurs et des chasseurs-cueilleurs autochtones prennent en compte généralement la diversité des zones écologiques disponibles et allouent l'utilisation des ressources dans une approche consciente des conséquences spatiales, distributionnelles et écologiques sur la mosaïque du paysage (voir Encadré 7.2). Les accords peuvent inclure des règles pour l'allocation des ressources à l'intérieur d'une communauté et/ ou entre des communautés, et être arbitrés par un grand nombre de processus culturels. Les mariages eux-mêmes peuvent renforcer un accord de gestion désiré. Par exemple, les communautés de pêcheurs Tukanoan dans les riches eaux de l'Amazonie supérieur sont responsables de la distribution de poissons aux autres communautés Tukanoan ayant moins de ressources halieutiques. Les règles du mariage impliquent des mariages exogames entre villages riches et pauvres en ressources, entretenant ainsi cette culture de réciprocité, d'équité et de solidarité.<sup>6</sup>

Encadré 7.2 **« Accords sociaux » entre autochtones sur la gestion des ressources naturelles**  
(d'après Matowanyika, 1997 ; Durning, 1992 ; Shanley et Galvao, 1999 ; Zoundjhekon et Dossou-Glehouenou, 1999 ; Richards, 1999 ; Kabuye, 1999)

**Règles coutumières pour gérer les espèces végétales et animales**

Les systèmes traditionnels de gestion et de connaissance incluent des régimes durables permettant la récolte et la transformation de produits issus d'espèces particulières. Par exemple, la récolte de l'écorce de *Ficus natalensis* et de *F. thonningii* dans le Buganda (Kenya) suit des protocoles élaborés, au nombre

6 Alcorn, 1999.

desquels la protection de l'arbre écorcé par l'application de feuilles de bananiers, suivie d'un badigeonnage au fumier pour éloigner les insectes foreurs et permettre à l'arbre de mieux reconstituer son écorce. Dans la région de Shona, dans le Zimbabwe rural, les nombreux totems des résidents de Kagore sont tous associés à des animaux. Dans la société Shona, les individus entretiennent une relation particulière avec un animal totémique. Une injonction particulière est que la viande de l'animal totémique ne devrait pas être mangée. Les deux types de règles réduisent la pression sur certaines espèces.

### **Règles coutumières pour gérer l'eau et les ressources halieutiques**

Dans le pacifique Sud, les restrictions rituelles basées sur le lieu de pêche, sur la saison et les espèces prélevées permettent de prévenir la surpêche. Des événements religieux marquent souvent l'ouverture et la fermeture des saisons de pêche. Les tribus de la côte Pacifique du Canada croient que les esprits des saumons donnent leurs corps aux humains pour la nourriture mais qu'ils punissent ceux qui gâchent le poisson, qui pêchent plus qu'ils ne peuvent en utiliser, ou qui perturbent les habitats aquatiques.

Pour les personnes vivant dans les régions côtières du Bénin et de la Côte d'Ivoire, la grande période de pêche (de mai à octobre) débute par un rite d'ouverture sur le lagon « Aby », parfois réalisé simultanément en différents endroits. C'est le prêtre de l'esprit du nom d'Assohon qui ouvre la pêche en mai et la clôt en octobre. Les poissons-chats sacrés de *Sapia* sont protégés par le fleuve Dransi, qui est formellement interdit aux pêcheurs. Avec les crocodiles sacrés de Gbanhui, toutes les espèces aquatiques sont couvertes par des interdictions alimentaires pour les villageois. Durant le jour dédié aux crocodiles sacrés et vénérés, il est interdit de se rendre au fleuve Yonyongo.

Les accords de gestion coutumière des pêcheurs de Jambudip (Inde) aident à coordonner les variables complexes de la topographie du fond marin, des conditions de l'eau de mer et du rythme des marées avec les comportements des poissons, afin d'assurer à la fois des prises réussies et la sécurité des pêcheurs en mer. Dans leur sélection des fonds marins pour conduire leurs activités, ces pêcheurs sont comme les agriculteurs qui cherchent à classer les sols en fonction de leurs fertilités relatives et des types de plantes qui y poussent. Le « sol » du fond marin est considéré en fonction de sa capacité à supporter les filets et de sa fertilité, dépendante elle-même du type et de la quantité de poissons présents dans les eaux supérieures. De tels accords et pratiques de gestion ont aidé à conserver une quantité considérable de biodiversité marine.

Plusieurs milieux aquatiques (réservoirs, mares, fleuves et autres) se voient attribuer des qualités sacrées en Inde et sont protégés contre la surpêche et la surexploitation de toute autre ressource disponible. Certains d'entre eux se trouvent à l'intérieur des limites des zones de plantation sacrées. Les accords de gestion basés sur des croyances spirituelles aident à préserver ces environnements, permettant aux formes de vie sous-marines, y compris les formes microscopiques, de s'épanouir sans être dérangées. La seule population de *Trionyx nigricans*— grande tortue d'eau douce— qui survit encore au monde se trouve à Chittagong (Bangladesh) dans une mare sacrée dédiée à un saint musulman.

### **Gestion coutumière des forêts**

Au cœur des accords traditionnels de gestion des forêts se trouve l'utilisation de tabous, de mythes, de folklore, et d'autres systèmes culturels raffinés qui induisent la cohérence et le partage par la communauté des valeurs liées à l'utilisation et à la gestion des ressources. En Amazonie orientale, par exemple, les chasseurs avides, ou qui ne respectent pas les souhaits du cobra géant, du paresseux géant, et du *curupira*, se perdront ou recevront, d'une façon ou d'une autre, une punition. Ces créatures demandent du respect pour la forêt, et aussi ce qui pourrait s'appeler des approches « durables » de la chasse du gibier et de la cueillette des plantes.

Interdits, totems et espèces sacrées, ainsi que zones et espèces interdites définies par la croyance religieuse et Encadrées par les chefs spirituels, sont largement répandus dans l'ensemble de l'Afrique occidentale afin de contrôler l'utilisation et la gestion des forêts et des ressources. Par exemple, au Bénin, la panthère est vénérée par le clan de Houegbonou, qui ne peut ni la tuer ni la manger. Les gens

de Houedas adorent, protègent et font se reproduire les pythons. Les gens de Fon et de Torris identifient les singes à des jumeaux, ceci impliquant la protection d'un certain habitat pour les singes. Le *Milicia excelsa* (iroko) est un arbre sacré, protégé et vénéré dans l'ensemble de l'Afrique centrale et occidentale. Sur le bord occidental de la réserve forestière Gola— l'élément le plus important d'un complexe de quatre zones où survit encore la forêt tropicale supérieure sur le côté Sierra-Léonais de la frontière avec le Libéria— le fait d'introduire le bois du *Musanga cercropiodes* dans le village pour être utilisé comme bois de chauffage est tabou.

En général, les peuples autochtones et les communautés locales ont développé, et continuent à suivre, des règles et des réglementations qui régissent leurs utilisations et leurs relations avec les ressources naturelles. Parfois formalisées et codifiées, souvent informelles, et rarement écrites, ces règles et réglementations définissent le comportement collectif et procurent une base précieuse pour les accords de cogestion qui peuvent aussi impliquer des partenaires non-locaux. Par delà la diversité des systèmes coutumiers tout autour du monde, quelques caractéristiques communes de tels « accords internes » semblent émerger :

- les ressources terrestres, aquatiques et biotiques sont clairement des moyens de subsistance mais elles ont aussi une signification symbolique et religieuse : elles contribuent à déterminer l'identité culturelle d'un groupe ;
- les droits et les responsabilités sont généralement détenus collectivement ;
- des droits individuels et héréditaires sur les terres et les zones humides sont admis, mais la plupart de ces droits sont tout autant des droits d'utilisation soumis au droit supérieur du groupe ; des droits sur des ressources particulières (tels que des arbres ou des espèces animales) ; ou des droits de récolter dans un site cultivé particulier ;
- tenure de terre, détention de ressources et droits d'accès ne coïncident pas ; et une parcelle de terre ou une étendue d'eau est souvent l'objet de plusieurs droits détenus par différentes personnes et différents groupes ;
- les droits traditionnels sur la terre, l'eau et les ressources naturelles sont rarement reportés sur des cartes ou des documents écrits ; généralement, les ordres et les indications de propriété se font sur la base de marquages naturels et de compréhension mutuelle— qui ont bien plus de sens pour la communauté d'utilisateurs que pour les étrangers ;
- des limites sont fréquemment posées à l'exploitation des ressources, souvent selon des réglementations saisonnières, et certaines aires et ressources peuvent être totalement interdites (par exemple, des bosquets sacrés) ;
- il n'existe qu'un faible écart conceptuel ou pratique entre l'utilisation et la conservation des ressources naturelles.

La gouvernance autochtone et locale des ressources naturelles répond à de nombreux besoins des résidents locaux et chacun peut y trouver son compte grâce au caractère adaptatif de l'approche. En effet, dans toutes les sociétés (autochtones ou non) différents types d'accords de cogestion peuvent être plus ou moins justes et à même de se conformer aux intérêts spécifiques de différents acteurs sociaux (voir Encadré 7.3).





Encadré 7.3

**Le type d'accord de gestion des ressources dépend de qui a le droit de parler ! Un exemple des Îles Salomon**  
(d'après Adams, 1996)

Les accords de gestion des ressources doivent être compris dans leur contexte culturel. Dans les îles Salomon, la loi coutumière a une profonde influence sur la capacité de participer à la prise de décision. Le système de tenure des terres et des étendues marines définit les « droits » de parole au sujet des ressources et de leur défense. Les titres individuels légaux sur des aires marines ou terrestres spécifiques n'existent pas. C'est l'appartenance à des clans, caractérisés par la prédominance des liens de parenté, ou *butubutus*, qui définissent les relations d'une personne vis-à-vis de ressources. Bien que les ressources soient réclamées et contrôlées par le *butubutu* en tant que bien collectif, des distinctions claires existent entre le droit de parole vis-à-vis des ressources (et la participation à la construction des accords de gestion de ces ressources) et le droit de les utiliser. Les « droits » sont distribués de façon inégale au sein et entre les communautés, et se trouvent sous la pression croissante de nouvelles forces commerciales.

Dans les Îles Salomon, les femmes ont de faibles positions de négociation dans les institutions communautaires et les processus décisionnels traditionnels. Elles ne sont que rarement informées des questions liées à la gestion des ressources et ne participent pas durant les discussions publiques ou dans la définition des accords de gestion des ressources. Par coutume, ce sont des parents de sexe masculin qui parlent au nom d'une femme propriétaire d'un terrain. La loi usuelle, quant à elle, ne les oblige pas à consulter les femmes. « Dans des processus décisionnels, la voix d'une relation masculine d'une femme est considérée comme équivalent au choix de cette femme ».

Lorsque les femmes trouvent suffisamment de force pour s'exprimer en groupe contre les décisions prises par les hommes, il est probable qu'elles seront ignorées. Quand l'Association Tobakokorapa prit la décision de définir comme « protégée » une aire utilisée par des femmes, les femmes de Michi exprimèrent leur mécontentement lors d'une réunion générale. Elles furent déboutées par les hommes plus âgés qui leur répondirent qu'elles « se feraient à cette idée ».

Ainsi, le biais introduit par la question de genre ne s'exprime pas seulement dans les structures communautaires mais, plus fondamentalement, dans les rapports de pouvoirs intra-communautaires et en fonction du type d'accord de gestion de ressources négocié entre les membres de la communauté.

Des accords informels de gestion de ressources sont constamment négociés entre de nombreuses parties. Par exemple, les aménagements pour établir un couloir à bétail traversant le champ d'un fermier dans le Nord semi-aride du Sénégal sont habituellement le produit de discussions informelles à la mosquée du village.<sup>7</sup> Ces accords *ad hoc* n'ont aucun statut juridique légal et ne sont pas imposés par le gouvernement. Des conflits entre deux parties (ou plus) sont officiellement arbitrés par des autorités respectées telles que le chef de village, un conseil villageois, ou un sage désigné parmi les anciens.

**Des accords informels de gestion de ressources sont constamment négociés entre de nombreuses parties.**

Chez les peuples autochtones, les accords de gestion relatifs aux ressources naturelles sont habituellement imposés par des règles sociales dictées par la loi coutumière, la prise de décision se trouvant dans les mains des institutions locales. L'identification de tels accords par les agences gouvernementales peut stimuler des systèmes de cogestion très efficaces (voir Encadré 7.4). Au Rajasthan (Inde occidentale), les comités de protection des forêts, initiés par les villages, prélèvent même des taxes sur les contrevenants (le montant étant souvent fonction de la solvabilité du contrevenant) en plus des sanctions sociales. Cette pratique est officiellement tolérée par le fonctionnaire des agences.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Freudenberger et Freudenberger, 1993.

<sup>8</sup> Kothari *et al.*, 2000.

Encadré 7.4 **Loi du village et cogestion des ressources aquatiques dans la zone de Khong (RPD du Laos)**  
(d'après Baird, 1999)

Le système de cogestion des ressources aquatiques établi dans la zone de Khong fait partie intégrante de la structure administrative existante des villages laotiens. Aucune tentative n'a été faite pour établir de nouveaux niveaux de bureaucratie à l'échelle des villages— bien que certains villages aient établi leurs propres groupes de travail informels ou *ad hoc* pour traiter des questions particulières. La réglementation, l'exécution et l'application sont laissées à la communauté. Dans une perspective légale, les administrateurs du district de Khong considèrent que les règlements de cogestion des ressources aquatiques s'intègrent parfaitement à ce qui est connu sous le nom de « loi du village » (*kot labiap ban*). Le système légal de la RPD du Laos permet aux villages de produire certaines réglementations concernant des questions locales, à condition que celles-ci ne soient pas en conflit avec des lois nationales ou la constitution. Dans le passé récent, des réglementations villageoises n'étaient que rarement utilisées pour traiter de questions relatives à la gestion de ressources naturelles (excepté pour quelques questions de sécurité, ou pour la gestion des buffles aquatiques). Aujourd'hui, les fonctionnaires du district de Khong estiment que le système « loi du village » fonctionne bien pour la cogestion des ressources aquatiques, non seulement à l'échelle d'un village mais aussi entre les villages. Une question fondamentale en rapport avec n'importe quel programme de cogestion de ressources aquatiques renvoie aux limites juridictionnelles de gestion entre les villages. Durant plusieurs années, aucun conflit majeur entre les villages portant sur les frontières ou les ressources aquatiques n'a été noté. Il semble qu'il y a là un grand potentiel d'utilisation de la loi du village pour traiter avec autant d'efficacité d'autres questions relatives à la gestion des ressources naturelles.

La structure de village est la base de la société ethnique laotienne des terres inférieures. Les villages constituent des communautés capables de vivre en autonomie, relativement déconnectées de plus grandes unités politiques et sociales, à la stratification sociale et économique très restreinte et possédant un fort sens de l'équité sociale, de la coopération et de la dépendance mutuelle. Actuellement, les disparités de richesse et de pouvoirs se développent au sein de ces villages, mais les villageois peuvent encore parler d'une seule voix lorsqu'ils ont à faire à des étrangers, fait qui influence considérablement les résultats des réglementations de cogestion. Il semble y avoir trois éléments entremêlés et mutuellement renforcés qui entretiennent la coopération et la solidarité dans les villages laotiens : (1) une idéologie de réciprocité au sein du village, (2) des actions de coopération réussies, et (3) une stratification socio-économique peu profonde.

De plus en plus d'accords informels de gestion de ressources sont également négociés entre les communautés locales et les projets de développement et de conservation ruraux. Les engagements, les lettres d'entente, les accords de projets et de recherches tels que ceux décrits dans l'Encadré 7.5, ont rarement un statut légal. Pourtant, de tels accords écrits non-notariés peuvent être efficaces dans le sens où ils formalisent les rôles, les droits et les responsabilités des communautés rurales et des agences extérieures impliquées.

Encadré 7.5 **Le protocole pour le Programme de développement et de conservation de la biodiversité communautaire**  
(d'après le Programme CBDC, 1994)

Le Programme de développement et de conservation de la biodiversité communautaire (*Community Biodiversity Development and Conservation*, ou CBDC) est une initiative interrégionale développée par des organisations non-gouvernementales agricoles en Afrique, en Asie et en Amérique latine, en coopération avec des partenaires du Nord. Son but est de renforcer le travail continu des communautés agraires en conservant et en augmentant la biodiversité agricole, essentielle à leurs modes de vie et

à leur sécurité alimentaire. Le programme CBDC constitue aussi une tentative unique d'établir des relations de travail entre les communautés de fermiers et les systèmes institutionnels d'innovation (systèmes nationaux et universités de recherche agricole).

Le protocole du Programme CBDC a été adopté à Barcelone en 1994, et définit les accords conclus entre les partenaires du CBDC. Il a été développé pour guider des relations relatives à la propriété intellectuelle, aux droits et responsabilités vis-à-vis des ressources, informations, fonds, technologies, méthodologies et systèmes génétiques. Les partenaires reconnaissent qu'un élément particulièrement difficile de ce programme est le rapport entre les systèmes d'innovations institutionnels et communautaires/ fermiers. Tous les partenaires estiment que les agriculteurs, et l'humanité dans son ensemble, sont mieux servis par l'échange plein et entier des ressources génétiques végétales, libérées des contraintes imposées par la propriété intellectuelle ou d'autres pratiques monopolistiques du marché. Les ONG partenaires ne souhaitent pas coopérer avec les institutions (publiques ou privées) qui imposent ou facilitent le contrôle de la propriété intellectuelle des ressources génétiques végétales.

Le protocole suppose que les partenaires se font mutuellement confiance et sont disposés à coopérer, et qu'un document hautement juridique n'est pas nécessaire. Il reconnaît également que d'autres partenaires, aux niveaux régional, national et communautaire, peuvent ne pas connaître tous leurs collègues et, en conséquence, que des relations de travail basiques devraient être définies de façon appropriée. En outre, le protocole identifie qu'il existe un déséquilibre dans la capacité des partenaires à accéder aux ressources génétiques, à l'information et aux ressources financières. La tension occasionnelle et parfois durable entre la communauté et le système institutionnel, ainsi que l'histoire du malentendu mutuel, devraient être prises en considération. Pour ces raisons, le protocole part du principe que les décisions sont prises de façon « verticale ascendante » (de la communauté jusqu'au niveau global) et que l'autorité restera, aussi longtemps que possible, au niveau de la communauté.

Le protocole est divisé en deux parties opérationnelles : la première aborde des questions d'intégrité intellectuelle, prévues pour assurer que les germesplasmés, l'information, les fonds, les technologies, les méthodologies et les systèmes, ainsi que les droits et les responsabilités associés, seront respectés. La seconde aborde des questions d'intégrité institutionnelle, prévues pour protéger et favoriser les intérêts des partenaires. Le protocole est vu comme un document évolutionnaire, qui est modifié et adapté au fur et à mesure que les partenaires apprennent à travailler entre eux aux niveaux local, national, régional et global.

Il n'existe jusqu'à ce jour que peu d'exemples d'accords écrits entre les communautés et les chercheurs. Malgré les appels internationaux pour le pré-requis d'un consentement informé, ainsi que d'un respect et d'un contrôle local de l'utilisation des connaissances et des ressources, les exemples présentés par l'Awa, en Equateur (Encadré 7.6) et l'Aire de gestion maritime de la Soufrière à Sainte Lucie (voir Encadré 3.9 au Chapitre 3) constituent l'exception plutôt que la règle. Le développement d'une telle recherche et d'accords pour le partage des bénéfices illustrent l'importance, et la difficulté, du dialogue interculturel dans un processus de cogestion. N'importe quel accord— verbal ou écrit— prendra forme dans le contexte des normes coutumières existantes et le *Four Directions Council* (une organisation des peuples autochtones d'Amérique du Nord) a mis en garde contre les risques inhérents aux réglementations larges qui veulent tout englober :<sup>9</sup>

*« Les peuples autochtones possèdent leurs propres systèmes de jurisprudence, adaptés localement, en ce qui concerne la classification des différents types de connaissance, les procédures appropriées pour l'acquérir et la partager, et les droits et les responsabilités qui découlent de la possession de cette connaissance, et qui sont intimement liés à chaque culture et à son langage... N'importe quelle tentative de conception de directives uniformes pour l'identification et la protection des connaissances des peuples autochtones court le risque de faire s'effondrer*

9 *Four Directions Council*, 1996, cité dans Laird, 2002.

cette riche diversité jurisprudentielle en un « modèle » simple qui ne rencontrera les valeurs, les conceptions, ou les lois d'aucune société autochtone... »

Encadré 7.6 **Les accords de recherche et la Fédération des Awa (Equateur)**  
(adapté de Laird, 2002)

La fédération d'Awa est une institution juridique qui administre 101 000 hectares détenus sous titre communautaire par les peuples Awa en Equateur. Elle prend des décisions collectives concernant l'utilisation de la terre et travaille au développement de l'infrastructure socio-économique. Les Awa sont parvenus en 1995 à une reconnaissance légale de leur territoire sous titre communautaire. Avant cette date, ils étaient considérés comme étant « sous tutelle de l'état », et leur territoire était une « réserve forestière » du site d'implantation communal des peuples Awa. Depuis 1995, les Awa ont délimité leur territoire en plantant des arbres fruitiers sur une bande de 50 mètres de large, et en patrouillant et en sécurisant les limites de leur territoire. En raison de la richesse botanique et ethnobotanique des Awa et de leurs terres, un certain nombre d'institutions de recherches ont commencé à collaborer avec les populations. En 1993, le *Convenio— Reglamentos para la Realización de Estudios Científicos en el Territorio de la Federación Awa—* fut développé pour délimiter les relations de recherches. Le *Convenio* comprend les dispositions suivantes :

- tous les scientifiques doivent demander la permission écrite d'effectuer des études. La demande écrite doit inclure une description des objectifs, la taille et la composition du groupe de recherche, la durée du programme de recherche, les espèces ou l'objet de l'étude, et la façon dont la communauté Awa bénéficiera de cette étude ;
- la demande de permission doit être transmise au minimum deux mois à l'avance (les communautés largement dispersées ne se rencontrent seulement que quatre fois par an durant quatre jours) ;
- un groupe de recherche de plus de cinq personnes est interdit ;
- il ne peut y avoir plus d'un groupe sur le territoire en même temps (cette disposition ainsi que les précédentes sont prises pour réduire au maximum l'impact culturel des procédés de recherches) ;
- des guides et des informateurs locaux doivent accompagner tous les scientifiques ;
- le prélèvement d'animaux, d'insectes, ou de plantes à but commercial est interdit ;
- seuls 3 spécimens de chaque espèces peuvent être prélevés— un pour le groupe de recherche, un pour la fédération Awa, et un pour le projet Tobar Donoso à Quito (en 1995, cette disposition fut modifiée pour autoriser le prélèvement d'un peu plus que 3 spécimens) ;
- le déplacement de tout objet se trouvant sur le territoire Awa qui ne serait pas approuvé par la fédération est interdit (les préoccupations principales renvoient aux artefacts et aux propriétés culturelles, y compris les mortiers en pierre trouvés dans la forêt et considérés comme étant la propriété des ancêtres) ;
- les scientifiques doivent s'occuper de leurs propres ordures ;
- les prix établis par la fédération Awa pour leurs services sont les suivants : chaque membre de chaque groupe scientifique doit s'acquitter de 1000 *suces* à la fédération afin d'entrer dans le territoire Awa ; les guides et les informateurs reçoivent 700 *suces* par jour ; les cuisiniers, les personnes responsables du nettoyage, et les autres ouvriers reçoivent 500 *suces* par jour ; les membres des groupes scientifiques des universités ou des institutions équatoriennes payent 500 *suces* par jour pour entrer dans le territoire Awa ;
- les cadeaux ou la distribution d'argent hors des réglementations établies sont prohibés ;
- les scientifiques qui ne respectent pas ces règles, les organisations ou la culture Awa seront immédiatement expulsés du territoire ;
- la fédération Awa doit être remerciée dans les publications scientifiques associées.

La collecte de spécimens dans le territoire des Awa exige la permission à deux niveaux : celle des Awa d'abord, et celle du gouvernement équatorien ensuite.



## 7.2 Accords légaux formels

Des accords légalement identifiés peuvent être conclus aux niveaux local, national ou international, mais les écarts entre ces différents niveaux sont souvent flous. Par exemple, un accord de gestion de ressources naturelles peut être codifié dans la loi nationale, mais être signé localement. Réciproquement, des accords locaux peuvent influencer les processus et la législation sur la gestion des ressources au niveau national. De même, des traités internationaux peuvent profondément affecter des politiques nationales et des régimes locaux de gestion des ressources.

### Accords de cogestion portant sur des territoires privés

Dans quelques pays (par exemple, en Australie, aux États-Unis et en Equateur) on a observée une tendance à l'utilisation croissante d'accords de conservation sur des terres privées. Les exemples en sont les servitudes (*easements*) d'utilisation et de conservation des terres qui se comptent aujourd'hui par milliers aux États-Unis (voir l'Encadré 7.7). De tels accords traitent de la protection des espèces, des communautés écologiques, des habitats ou des habitats potentiels et lient généralement en forme contractuelle les parties contractantes et leurs successeurs en titre. Les parties contractantes incluent un ou plusieurs propriétaires fonciers et les autorités gouvernementales concernées— et souvent la médiation entre elles est faite par une ONG environnementale. Les accords restent en vigueur jusqu'à ce qu'ils soient révolus ou révoqués, peuvent être enregistrés et peuvent être modifiés si ceci est spécifié dans l'accord ou dans la législation. En général, lorsqu'une aire est sous une servitude de conservation, l'autorité du propriétaire foncier est affectée selon les termes de l'engagement ou des réglementations correspondant au plan de gestion de l'aire.<sup>10</sup>

*De nombreux accords sont conclus aux niveaux local, national ou international...*

#### Encadré 7.7 Les servitudes de conservation (*conservation easements*) aux États-Unis (Brent Mitchell, communication personnelle, 2003)

L'outil qui se développe le plus rapidement pour assoir la conservation aux États-Unis est la servitude, ou restriction d'acte de propriété, qui interdit certaines utilisations de la terre et en permet d'autres. Les servitudes sont particulièrement populaires entre les propriétaires fonciers privés, et particulièrement utiles dans des paysages culturels protégés, autorisant des utilisations traditionnelles de la terre telles que l'élevage ou la sylviculture et interdisant les changements d'utilisation future, par exemple, dans une perspective de développement industriel ou résidentiel.

Les servitudes sont basées sur le concept selon lequel les droits sur les terres sont pluriels et divisibles ; c'est-à-dire que les droits de cultiver, de couper du bois, de construire une maison, d'extraire des ressources minières, etc., sont des éléments de droit qui— ensemble— constituent la notion de propriété terrienne. De ce concept jaillit l'idée qu'un propriétaire foncier peut non seulement vendre ou transférer tous ses droits terriens, mais que ces droits peuvent être séparés, et qu'un ou plusieurs d'entre eux peuvent être transférés tandis que les autres sont conservés. Ainsi un fermier pourrait volontairement transférer des droits de développement relatifs à sa terre mais quand même continuer de la cultiver. Il protégerait ainsi sa terre contre une éventuelle future conversion de son usage, continuerait de la cultiver, et pourrait retirer quelques avantages du fait de la perte de rendement de sa terre (par exemple par la diminution de ses impôts fonciers).

Tout en instaurant une conservation « à perpétuité », une servitude permet à un propriétaire foncier de maintenir sa propriété et des droits d'usage considérés comme attachés à la terre. Les propriétaires fonciers peuvent ainsi bénéficier matériellement de la possibilité de donner leur terre ou d'établir une

<sup>10</sup> Sutherland, 1996 ; Farrier, 1995.



restriction (par exemple, allégement fiscal), mais il faut noter que la plus fréquente motivation pour mettre en place des servitudes est un sens de la responsabilité vis-à-vis de la terre et des ressources, et une préoccupation de ce qui peut leur arriver dans le futur. Pour ces raisons, les propriétaires fonciers actuels restreignent les choix que les futurs propriétaires pourraient prendre. Des servitudes sont attachées au contrat (titre juridique de propriété) et les futurs propriétaires sont liés aux restrictions de conservation. Dans la plupart des cas, et toujours aux États-Unis, les servitudes lient légalement à perpétuité.

Parmi les bénéfices que les servitudes amènent à la conservation on peut citer : la permanence de ces servitudes ; leur coût, fort inférieur à celui demandé pour l'acquisition de tous les droits sur les terres ; et l'encouragement au maintien d'utilisations traditionnelles des terres. Actuellement, un très grand nombre de servitudes de conservation protègent les terres forestières contre des développements futurs. Il reste cependant certains coûts récurrents et les droits transférés ne disparaissent pas ; ils doivent être détenus par quelqu'un d'autre, souvent un fonds de fiducie foncière à but non-lucratif ou une autorité gouvernementale équivalente. L'entité réceptrice a une obligation légale de surveiller les violations de servitude et d'appliquer les lois en vigueur.

Bien que le principe de servitudes existe légalement depuis longtemps, il n'a seulement été appliqué à grande échelle aux États-Unis que durant les 30 dernières années. L'utilisation des servitudes révèle une tendance aux stratégies volontaires et partielles de conservation des terres, et a été facilitée par le développement de diverses incitations fiscales et politiques. La législation relative aux servitudes a récemment été adoptée dans la plupart des provinces canadiennes, s'accompagnant d'efforts nationaux pour la mise en place d'un plus grand nombre d'aides aux propriétaires fonciers. De même, des modèles et/ ou des expériences pilotes de servitude ont été établis dans plusieurs pays latino-américains durant les cinq dernières années.

Parmi les exemples d'accord de cogestion sur des terres privées, il y a aussi les contrats établissant des aires et des ressources naturelles sous gouvernance communautaire sur des terrains privés. Au travers de tels contrats, le village persuade les particuliers et les foyers de transférer la gouvernance d'une partie de leur terre à la communauté dans son ensemble ou à un groupe. La terre peut inclure des zones boisées, des sources et des zones cynégétiques ou de cueillette qui méritent une protection particulière. Les accords de gestion de ressources de Haute-Guinée constituent un exemple de telles relations basées sur la cession de terres privées (voir Encadré 7.8).



Encadré 7.8 **Les ententes : accords de gestion des ressources en Haute-Guinée**  
(d'après Diallo, 1995)

En Haute-Guinée, les accords de cession de terres privées sont connus sous le nom d'ententes. L'entente est un contrat écrit de cession traduit en français et dans les langues locales, et certifié par un notaire du gouvernement. Des copies sont faites pour toutes les parties signataires de l'accord, ainsi que pour les autorités du gouvernement. Ces accords de cession ne sont pas des transferts de droit de propriété, mais des baux de longue durée à issue fixe allant entre 20 et 30 ans. Par exemple, l'accord entre Elhadji Amadou Diallo, Maamadou Orz Diallo et les villageois de Tzankoy, au Fouta Djallon en Haute-Guinée, rendu officiel le 3 février 1994, stipulait que :

- les propriétaires rendent la parcelle de terrain disponible au village pour sa reforestation ;
- des arbres seront plantés au sommet de la colline de Diaberehoun ;
- les propriétaires n'ont aucun droit sur les arbres plantés ;
- les arbres appartiennent au village tout entier ;
- les propriétaires ont le droit de planter et d'exploiter individuellement les arbres fruitiers de la zone ;
- les autres villages n'ont pas le droit de planter des arbres dans cette zone ;
- les clauses contenues dans cet accord ne peuvent être modifiées, soustraites ou recevoir des ajouts, à moins qu'un accord ne soit convenu entre les deux parties en présence d'une autorité qualifiée.

*L'approche dite « contractuelle » devient un lieu commun des initiatives de conservation et de développement...*

L'approche dite « contractuelle » devient un lieu commun des initiatives de conservation et de développement. Un compte-rendu récent a souligné l'utilisation croissante des conventions et contrats locaux dans toute la région sahélienne de l'Afrique francophone.<sup>11</sup> Ceci découle partiellement du fait que l'approche contractuelle offre la flexibilité souhaitée pour la mise en œuvre à la fois d'initiatives de conservation et de développement intégrées,<sup>12</sup> et d'accords qui doivent évoluer dans leur contenu et leur portée du fait que les rapports entre acteurs sociaux changent et que les ressources naturelles sont régénérées ou mieux gérées au fil du temps. Par exemple, les préoccupations relatives au genre ou à l'équité trouvent de plus en plus d'échos dans les accords sur la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 7.9).

Encadré 7.9 **Articles relatifs au genre dans la convention/ le contrat local de N'Dour N'Dour (Sénégal)**  
(d'après de Guèye et Tall, 2004)

Article 2 Les femmes sont prioritaires sur l'utilisation des rizières situées en contrebas.

Article 3 Chaque femme résidant dans le village a droit à une parcelle de terrain dans la vallée.

Article 4 Chaque femme a le droit de partager une partie de sa terre avec son mari ou avec un proche dans le village.

Article 5 Toute personne qui part du village pour vivre ailleurs n'a plus de droits d'accès ni de contrôle sur la terre. Tous ses droits terriens sont automatiquement rétrocédés à la communauté villageoise.

Article 6 En cas de mort d'une femme, sa belle-fille et/ ou sa fille résidant dans le village héritera de ses parcelles de terrain.

En France, les accords de cogestion pour les parcs régionaux et les aires protégées comprennent des plans de gestion des ressources naturelles ainsi que des accords ou des contrats complémentaires avec les autorités d'état et le secteur privé impliqués dans un développement socio-économique plus large (voir l'Encadré 7.10).

11 Tall et Guèye, 2003 ; voir aussi Encadré 3.15 au Chapitre 3.

12 Une revue des expériences des projets intégrés de conservation et développement recommandant l'approche contractuelle se trouve chez Larson, Freudenberg et Wycoff-Baird, 1997.

Encadré 7.10 **Cogestion des aires et des paysages protégés négociée en France via les chartes territoriales**

(d'après Finger-Stitch et Ghimire, 1997 ; Allali-Puz *et al.*, 2003)

En 1965, juste un an après la création du premier parc national français, le gouvernement adopta en parallèle une autre approche de la gestion des aires protégées plus souple que celle du modèle du Parc national. Basé sur l'approche allemande de la gestion des paysages, le concept français de « Parc naturel régional » visait à conserver des environnements fragiles et à régénérer des économies rurales, ainsi qu'à offrir des espaces de détente aux populations urbaines. Le Parc naturel régional était, et est toujours, l'incorporation d'une politique novatrice cherchant à bâtir le futur en combinant des capitaux naturels, culturels et humains dans un territoire donné.

Dans un Parc naturel régional, toutes les activités de conservation et de développement sont réglementées par la charte du parc. Il s'agit d'un contrat approuvé et signé par les autorités locales et les partenaires privés et publics qui ont intérêt à garantir l'avenir du territoire du parc. La charte est basée sur un procédé participatif de planification et d'exécution orienté vers le développement durable local, mais elle prévoit également le respect d'autres programmes nationaux et internationaux, opérant comme un mécanisme très utile pour la cohérence des politiques, à un certain nombre de niveaux et au travers de divers secteurs. En signant la charte, les autorités locales et les autres partenaires acceptent de respecter et de suivre les règles et les accords qu'ils ont eux-mêmes développés et décrits dans un contrat négocié de façon démocratique. Le succès dépend principalement de l'inclusion et de la participation de tous les acteurs concernés et dépendants du territoire pour leurs modes de vies et leur culture.

Des accords sur la gestion des aires protégées ont été expérimentés en vue de réduire les conflits entre les personnes et les autorités du parc et pour réduire la pression exercée sur le personnel gouvernemental responsable de la gestion des grands parcs (voir Encadrés 7.11 et 7.12).

Encadré 7.11 **Le Parc national de Gurig (Australie)**

(d'après Smyth, 2001)

Durant des milliers d'années, la Péninsule de Cobourg et la mer environnante ont formé les territoires traditionnels de quatre clans aborigènes. En 1924, la péninsule est devenue la première Réserve de faune et flore d'Australie du Nord. Au cours des années 50, tous les propriétaires aborigènes traditionnels encore résidents furent déplacés vers un site d'implantation organisé par le gouvernement sur l'île voisine de Croker. En 1981, la décision de la création du Parc national de Gurig fut conclue entre le Gouvernement des Territoires du Nord et les propriétaires traditionnels aborigènes pour venir à bout d'une longue revendication territoriale sous l'*Aboriginal Land Rights Act* (Loi sur les droits fonciers aborigènes) des Territoires du Nord (TN). Durant les discussions qui ont mené à cette décision, plutôt que de poursuivre leurs revendications, les propriétaires traditionnels ont consenti à l'établissement du Parc national en échange du recouvrement de leurs titres sur leurs terres traditionnelles. Les principaux dispositifs de la gouvernance partagée du Parc national de Gurig sont :

- la déclaration du parc et l'adoption de sa propre législation— le *Cobourg Peninsula Land and Sanctuary Act 1981* (NT) (Loi relative à la terre et au sanctuaire de la péninsule de Cobourg de 1981) ;
- le placement de la terre en fonds fiduciaire au nom des propriétaires traditionnels ;
- l'établissement d'un Conseil d'administration comportant huit membres, quatre étant des propriétaires traditionnels et quatre des représentants du gouvernement du Territoire du Nord ; le Conseil est présidé par un des membres du Conseil d'administration, propriétaire traditionnel, qui conserve le droit de vote ;
- le paiement par le gouvernement d'une compensation financière annuelle aux propriétaires

traditionnels pour l'usage de leur terre comme parc national ; la compensation financière fut instaurée à 20 000 dollars australiens en 1981 et est annuellement augmentée d'un pourcentage égal à l'augmentation relative du salaire moyen des habitants de la ville de Darwin ;

- la délégation des responsabilités de gestion courante à la Commission de conservation du Territoire du Nord (aujourd'hui Commission des parcs et de la faune) ;
- la reconnaissance des droits des propriétaires traditionnels à utiliser et à occuper le parc.

La Loi relative à la terre et au sanctuaire de la péninsule de Cobourg de 1981 (TN) a identifié les fonctions respectives du Conseil et de la Commission de conservation du Territoire du Nord. Les fonctions du conseil sont :

- de préparer les plans de gestion ;
- de protéger et de faire respecter les droits des propriétaires traditionnels à utiliser et à habiter le parc ;
- de déterminer, selon le plan de gestion, les droits d'accès des personnes qui ne sont pas des propriétaires traditionnels, aux différentes parties du sanctuaire ;
- d'assurer une protection adéquate des sites ayant une signification religieuse ou particulière dans la tradition aborigène ;
- d'établir des règlements relatifs à la gestion du parc ; et
- de s'acquitter d'autres tâches imposées au conseil par le plan de la gestion.

Les fonctions de la Commission sont d'agir au nom et suivant les décisions de la direction du Conseil dans :

- la préparation des plans de gestion ; et
- le contrôle/ la surveillance et la gestion du parc.

La Loi déclare également que, lorsque surgissent des divergences de vues entre le Conseil et la Commission sur les préparations des plans de gestion ou de contrôle/ surveillance ainsi que sur la gestion du parc elle-même, les questions seront résolues par une décision du Conseil. Le plan contient beaucoup de détails pratiques relatifs à l'exercice des droits et des intérêts des propriétaires traditionnels du parc, au nombre desquels :

- la localisation des lieux de résidence aborigènes ;
- la reconnaissance de la pêche et de la chasse traditionnelles ;
- un engagement pour la formation et l'emploi des personnes aborigènes comme gardes forestiers et à différents autres postes dans le parc (sujet aux contraintes budgétaires).

En 1996, la Loi relative à la terre et au sanctuaire de la péninsule de Cobourg de 1981 (TN) a été modifiée pour augmenter les pouvoirs du Conseil, leur ajoutant la surveillance de la gestion du parc marin voisin de Cobourg, qui regroupe les domaines marins coutumiers des clans des propriétaires traditionnels. En résumé, les aménagements communs de gestion pour le Parc national de Gurig assurent aux peuples aborigènes une garantie foncière sur leurs terres traditionnelles, de même qu'un contrôle minimum sur des questions de politique et de planification, par le fait qu'ils possèdent la majorité des voix dans le Conseil. Le gouvernement du Territoire du Nord, par sa représentation au Conseil et par les opérations de la Commission des parcs et de la faune, conserve un rôle fort dans la détermination des politiques de gestion du parc. Il est à noter que ces aménagements n'obligent pas les propriétaires traditionnels à louer leurs terres au gouvernement.

Les thèmes sur lesquels portent les accords de gestion des aires protégées peuvent considérablement varier. Un exemple de cette diversité peut être observé en Afrique du Sud, par les accords conclus entre les agences de conservation et les communautés voisines d'aires protégées. Douze agences de gestion d'aires protégées ont développé des accords innovants avec les voisins locaux pour traiter des questions d'accès et d'utilisation des différents types de ressources protégées, aussi bien que du partage des bénéfices découlant de la gestion.<sup>13</sup> Par exemple :

13 Anderson, 1995.

1. **Accords d'utilisation de la terre.** Le Parc national Richtersveld, d'une superficie de 1620 km<sup>2</sup>, est loué au peuple autochtone Nama pour une période de 30 ans, avec des droits de pâturage pour un nombre convenu de têtes de bétail et des droits de récolte contrôlée de produits naturels. Les paiements des baux se font à une société fiduciaire désignée par la communauté pour contrôler les fonds.
2. **Partage de revenu.** Vingt pour cent du revenu brut d'une réserve dans le Kwa Zoulou Natal est assigné à une autorité tribale voisine, et cinquante pour cent du revenu produit par l'aire protégée est transmis à l'autorité tribale de Lebowa.
3. **Droits de collecte de bois de chauffage.** A KaNgwane, on permet à des membres des communautés riveraines de prélever une charge sur la tête de bois de chauffage par semaine. Le bois doit être celui d'arbres tombés, ou celui d'aires destinées à être brûlées selon les spécifications du programme de gestion local. Les membres des villages plus éloignés en périphérie peuvent collecter le bois de chauffage seulement à des fins de cérémonies, et seulement s'ils ont en reçu la permission par l'autorité tribale locale.
4. **Droits de récolte des plantes médicinales.** Des praticiens traditionnels, ou *Inyangas*, sont autorisés à récolter des plantes ou des extraits végétaux dans les Parc nationaux de Bophuthswana et de KaNgwane.

*Des accords sur la gestion des aires protégées ont été expérimentés en vue de réduire les conflits entre les résidents locaux et les autorités du parc.*

Encadré 7.12 **Accord sur l'utilisation de la forêt conclu entre le Parc national du Mont Elgon et les membres de la paroisse d'Ulukusi (Ouganda)**  
(d'après Wild et Mutebi, 1996)

L'Accord sur l'utilisation de la forêt conclu entre le Parc national du Mont Elgon et les membres de la paroisse d'Ulukusi, en Ouganda est un bon exemple d'accord élaboré à la suite d'une recherche soigneuse sur les types d'utilisation des ressources et sur l'éventail de leurs utilisateurs. L'accord débute par une description de la division en 3 parties contiguës de la zone tampon de l'aire protégée, entre la paroisse d'Ulukusi (consistant en neuf villages, quatre étant limitrophes avec le parc) et le Parc national du Mont Elgon. Les communautés entourant le parc vivent essentiellement de l'agriculture, mais beaucoup cherchent des sources additionnelles de subsistance dans la forêt, telles que la collecte de pousses et de tiges de bambou, l'apiculture et la coupe de bois de construction. La seconde section de l'accord présente les objectifs de gestion généraux, le premier étant l'intégration des besoins d'utilisation des communautés avec les objectifs de conservation du parc. L'accord est explicite sur ses buts. Il veut obtenir l'acceptation du parc national par les résidents locaux et en même temps parvenir au respect de ses limites par des relations de travail constructives.

La troisième section de l'accord évoque le mode de représentation de la communauté et du parc sous la forme d'un Comité. Le Comité d'utilisation de la Forêt de Kitsatsa se compose de quarante représentants des communautés limitrophes (chacun des neuf villages choisit quatre personnes pour représenter leurs intérêts), ainsi que de deux groupes de spécialistes (les praticiens traditionnels et les scieurs de long) pouvant chacun désigner deux membres au sein du comité. L'accord désigne le Président du Conseil régional, son Secrétaire pour les femmes, le Chef de paroisse, le Garde des frontières forestières du Parc national du Mont Elgon et un conseiller agricole issu de la paroisse comme membres du Comité d'utilisation de la Forêt de Kitsatsa. Cinq sous-comités ont aussi été désignés, formés par les villageois localisés le long des cinq sentiers menant aux différentes paroisses du parc. Ces sous-comités sont responsables de la surveillance quotidienne et de la conformité à l'accord, et ils ont une responsabilité vis-à-vis du Comité de Kitsatsa.

La quatrième section répartit les tâches de gestion et de mise-en-œuvre de l'accord entre les quatre villages, et le long des cinq sentiers. Quatre catégories d'utilisation sont distinguées :

1. les utilisations de la forêt ouvertes à tous les habitants d'Ulukusi pour lesquelles aucune autorisation préalable du Comité n'est exigée ;



2. les utilisations de la forêt ouvertes à toutes les personnes d'Ulukusi, mais pour lesquelles une autorisation préalable des sous-comités ou du comité est exigée, au cas par cas ;
3. les utilisations de la forêt restreintes à un nombre limité de personnes préenregistrées; et
4. les utilisations de la forêt soumises à une interdiction totale.

Ces catégories d'utilisation sont appliquées pour les trois zones de gestion qui ont été identifiées dans le territoire de parc, dans lesquelles le type d'utilisation, le groupe d'utilisateur et le type de ressource attribuée, ainsi que la durée de cette attribution, sont indiqués. Elles découlent d'un inventaire détaillé des utilisations des ressources, présentant leur variabilité spatio-temporelle. Il est également fait mention des emplacements culturels dans le secteur le plus reculé du parc (zone III), tel que Pina, un site sacré auquel des villageois peuvent avoir accès pour des rituels religieux.

Une cinquième section de l'accord définit les mécanismes du contrôle des utilisations de la forêt. Les sous-comités situés le long des sentiers menant au parc sont responsables de surveiller les différentes activités et de dénoncer les abus. L'application de la loi et les fonctions de police sont laissées aux surveillants responsables et aux gardes forestiers du parc, en particulier dans le cas de l'enfumage des pousses de bambou par des feux allumés en forêt. Les sanctions sont cependant décidées par le Comité de Kitsatsa, et la justice rendue *via* un système graduel. Des amendes sont définies pour les nouveaux contrevenants ou en étant à leur première récidive. Ceux qui arrivent à leur seconde récidive sont renvoyés devant le système judiciaire de l'état ougandais. Des contrats de location et des taxes sont également fixés pour l'apiculture et la récolte du bambou, et ils sont facturés par le Comité. Une différence explicite est faite entre les locaux et les étrangers, ces derniers devant payer des charges plus élevées pour l'accès aux ressources. Des activités additionnelles sont également prévues dans les sixième et septième sections de l'accord, dans lesquelles le Comité de Kitsatsa sert d'intermédiaire pour établir des liens avec d'autres initiatives de développement communautaires.

Les accords légaux internationaux ont souvent à voir avec la gestion des ressources naturelles ayant une grande valeur pour des résidents des pays voisins. Les grands troupeaux libres d'animaux errants ou les grands bancs de poissons qui migrent régulièrement en passant au travers des frontières internationales peuvent être l'objet de tels accords de gestion bilatéraux (voir Encadré 7.13). L'objet des accords peut également être l'eau ou l'air (par exemple, dans des accords de prévention de la pollution).

Encadré 7.13 **L'Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique sur la conservation des troupeaux de caribous de la Porcupine**

(d'après gouvernement du Canada et gouvernement des États-Unis, 1987)

Cet accord international reconnaît qu'il existe différentes utilisations humaines des troupeaux de caribous, que des générations d'habitants du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest canadien et de résidents ruraux de l'état de l'Alaska (États-Unis d'Amérique) chassent, de façon coutumière et traditionnelle, le caribou de la Porcupine pour satisfaire leurs besoins alimentaires, culturels et d'autres besoins essentiels, et que ces peuples continueront à agir de la sorte dans le futur. L'accord part du principe que les communautés de résidents devraient participer à la conservation du caribou de la Porcupine et de son habitat.

Les objectifs principaux de l'accord légal signé par les deux pays en 1987 sont :

- de conserver la population du caribou de la Porcupine et son habitat grâce à la coopération et la coordination internationales, de sorte que les risques de dommages irréversibles ou d'effets nuisibles sur le long terme consécutifs à l'utilisation des caribous ou de leur habitat soient réduits au minimum ;

- d'offrir des opportunités pour une utilisation coutumière et traditionnelle des troupeaux de caribous de la Porcupine par les résidents ruraux et les peuples autochtones, tout en interdisant la commercialisation de leur viande.

Au travers de ce type d'accord, les parties sont invitées à établir un conseil consultatif connu sous le nom de Conseil international du caribou de la Porcupine. La fonction principale de ce Conseil est de rechercher les informations possédées par les agences de gestion, les communautés locales, les utilisateurs des troupeaux, les organismes scientifiques et d'autres personnes intéressés, ainsi que d'émettre des recommandations sur tous les aspects de la conservation des troupeaux de caribous de la Porcupine et de leur habitat exigeant une coordination internationale.

Formels ou informels, simples ou complets, détaillés ou présentant des principes généraux, de différents accords sont constitués par le contexte social et écologique dans lequel ils sont négociés. Un objectif important de ces négociations consiste à obtenir la clarté de leurs significations et de leurs buts, qui devraient trouver un écho dans le contenu de l'accord de cogestion. Il est important d'éviter les ambiguïtés et les interprétations divergentes ainsi que les conflits qui traînent durant la phase d'exécution des accords et d'apprentissage par l'action.



### 7.3 Les composantes d'un accord de cogestion

Un accord de cogestion spécifie habituellement :

- l'objet de l'accord, les parties en présence et le territoire, l'aire ou les ressources naturelles concernées ;
- les bénéfices et les responsabilités dévolues aux parties signataires ;
- les moyens de protéger l'investissement apporté par chaque partie ;
- les moyens de résoudre les disputes ;
- la spécification de la durée de l'accord ;
- les emplois du temps et les procédures pour les tâches de révision, de restitution, de suivi et d'évaluation ;
- les clauses de confidentialité et autres clauses ;

*...des accords non-écrits enracinés dans la loi coutumière et les institutions autochtones sont effectivement aussi variés et riches que les cultures humaines.*

Nous passons ci-dessous en revue les accords de CG légaux et préalablement écrits, mettant ainsi à disposition une Liste récapitulative générale de leurs composantes habituelles. L'objectif n'est pas ici de décrire la multiplicité des accords *non-écrits* enracinés dans la loi coutumière et les institutions autochtones, qui sont effectivement aussi variés et riches que les cultures humaines.

#### Intitulé

L'intitulé d'un accord ou d'un processus inclut habituellement une référence à la gestion des ressources ou du territoire en jeu et spécifie s'il s'agit d'un contrat, d'une lettre d'entente ou d'un autre type de document.



*Le préambule permet d'identifier les principes et le raisonnement qui guideront l'exécution de l'accord, et ainsi aider à son interprétation.*

### Préambule et document d'orientation

Un préambule est une déclaration préliminaire à un accord, et peut décrire son histoire et les caractéristiques principales sur lesquelles il est basé. Il peut se rapporter aux parties prenantes intéressées par la gestion de ressources naturelles et culturelles et engager les parties à la coopération, la coordination, la reconnaissance, la confiance et le respect mutuel. Il peut reconnaître l'importance de la gestion appropriée des ressources pour ces parties prenantes et pour d'autres parties de niveau plus large. Il peut se rapporter aux droits des parties prenantes concernées en vertu du droit local, étatique, national ou international, aux valeurs des ressources particulières sujettes à l'accord, et aux autorités compétentes qui autorisent l'accord ou rendent celui-ci, au travers de la loi, obligatoire et applicable. Idéalement, une vision commune aura été réalisée et ritualisée entre les parties pour les territoires ou les ressources en jeu. Si c'est bien le cas, le préambule devrait explicitement y faire référence (voir Chapitre 5), et énoncer des objectifs clairs, réalistes, et quantifiables. La question du préambule n'est pas simplement d'ordre symbolique, celui-ci permettant de bien identifier les principes et le raisonnement qui guideront l'exécution de l'accord, et aideront ainsi à son interprétation.

### Définitions

Toutes les parties signataires de l'accord et celles qui doivent le respecter doivent comprendre la signification des termes qui y sont utilisés. Une section dévolue aux définitions des termes les plus importants aide à cela.

Définir le territoire, l'aire ou l'ensemble des ressources en jeu est relativement facile dans des pays où le système foncier est bien établi. On peut recourir à la description du cadastre et y adjoindre une carte. Si l'accord se rapporte à des travaux dans une partie spécifique du territoire (par exemple, « désherber le sud du pré »), une telle zone devrait être également clairement décrite et/ ou marquée sur une carte. Dans le cas d'aires marines et côtières, l'accord devrait reconnaître la difficulté fondamentale de la définition des frontières maritimes ; en l'absence de délimitation physique, celles-ci seront exprimées par une distance au rivage, par une profondeur, ou en fonction de bornes situées sur le rivage.

En ce qui concerne les parties prenantes, s'il s'agit simplement d'individus (des « personnes réelles », en termes légaux) et si l'accord renvoie à un contrat de loi civile (*common law*), les choses s'avèrent relativement simples. Cependant, chaque partie devrait soigneusement vérifier que les autres aient le droit légal de contracter l'accord vis-à-vis du territoire (par exemple, un gestionnaire ou un membre de la famille d'un propriétaire déclaré peut avoir à démontrer la procuration qui lui a été faite ; n'étant jamais sage de se fier simplement à des paroles). Dans le cas d'une compagnie, un consortium ou d'une communauté qui possède des droits coutumiers, il sera nécessaire de vérifier les choses en profondeur.

*Si l'accord doit avoir une validité légale, il est important que les parties prenantes aient le pouvoir légal de conclure un tel accord.*

Dans le cas de communautés autochtones, choisir le représentant le plus approprié pour conclure un accord légal est souvent une question complexe, politiquement, légalement et culturellement parlant. Les rapports tribaux ou claniques, la politique intra-communautaire, les revendications de terres, les rapports entre les Conseils des anciens et les membres des structures de gouvernance modernes, les membres des tribus vivant ailleurs, les questions relatives au genre, et les tensions entre propriétaires traditionnels et ceux arrivés plus récemment, peuvent considérablement embrouiller le tableau. Un mauvais choix de représentant peut non seulement avoir pour conséquence des complications légales sérieuses, mais également gravement offenser une communauté ou un peuple autochtone et amener à une interruption des communications.

Si l'accord doit avoir une validité légale, il est important que les parties prenantes aient le pouvoir légal de conclure un tel accord. De plus, si l'accord intègre des travaux sur le territoire, ou encore des transactions financières relatives à ces travaux, il est tout aussi important que ledit territoire soit bien défini. Une certaine attention devrait cependant être apportée au fait de ne pas imposer des définitions du territoire ou des ressources qui seraient incompatibles avec les systèmes coutumiers de gouvernance et de gestion, qui sont généralement assez complexes (voir Encadré 7.14).

Encadré 7.14 **Une flexibilité substantielle est nécessaire dans des accords de GRN afin de s'adapter à la complexité des systèmes coutumiers de gouvernance et de gestion**

Dans les systèmes coutumiers de gouvernance, la tenure de la terre et des ressources est normalement attribuée à plusieurs acteurs en même temps. Ceux-ci peuvent être des foyers, des familles étendues, des villages, des lignées, des clans, etc. Habituellement, les modèles coutumiers d'utilisation de la terre reconnaissent les revendications qui peuvent porter sur un même territoire. Ces modèles, connectés à des identités collectives d'importance variables, définissent différents types de droits. En outre, les peuples autochtones mobiles contrôlent traditionnellement la terre selon les modèles de migration qui changent selon le climat et d'autres circonstances variées. La définition de leurs territoires et de leurs itinéraires de migration doit s'adapter à ces limites « poreuses » et changeantes, et exige une définition plutôt grossière de l'aire à laquelle s'appliquent finalement les accords de gestion. De tels systèmes complexes de gouvernance et de gestion exigent une flexibilité substantielle dans le développement des accords.

### **Portée de l'autorité des parties liées par l'accord**

Les parties liées par l'accord incluent tous les acteurs concernés et sont habituellement identifiées dans le préambule de l'accord de cogestion. La portée de l'autorité de ces parties prenantes devrait être clairement définie. Elle peut être étendue ou restreinte.

En définissant la portée de l'autorité, l'accord devrait clairement énoncer la répartition des pouvoirs, en tenant compte des mandats légaux préexistants. Dans de nombreux cas, les accords de cogestion ne changent pas réellement ces mandats existants, mais fournissent un nouveau mécanisme pour la coordination des fonctions de gestion existantes, tout en remplissant les vides et en responsabilisant les acteurs de la société civile (voir Encadré 7.15).

Encadré 7.15 **Un organe fédérateur avec pouvoir consultatif développé pour le Parc national de Retezat (Roumanie)**  
(d'après Stanciu, 2001)

Une petite aire présentant une beauté et une biodiversité exceptionnelle— 100 kilomètres carrés de forêt intacte et d'aires alpestres dans le massif de Retezat— fut déclarée Parc national en 1935. Le secteur autour du parc est riche en réserves naturelles et les résidents locaux sont impliqués dans l'agriculture traditionnelle. Les visiteurs roumains et les étrangers viennent dans cette région éloignée, pour la plupart durant l'été. L'Autorité de gestion du Parc national de Retezat (AGP) fut établie en novembre 1999, avec pour rôle principal la mise en place de l'infrastructure de gestion du parc. Au début de l'année 2000, la superficie du parc fut agrandie, et une analyse des parties prenantes fut entreprise. En 2001, un Conseil consultatif constitué par les représentants des acteurs intéressés principaux fut à son tour établi. Le Conseil comporte des représentants de 25 parties prenantes concernées, parmi lesquelles les huit communautés locales, les districts forestiers, des ONG, des équipes de secours en montagne, des inspecteurs d'école, des organismes scientifiques locaux et des instituts du district local. Tous furent identifiés et intégrés au Conseil consultatif en tant que propriétaires fonciers, administrateurs, représentants d'utilisateurs de ressources naturelles et/ou acteurs sociaux dont les activités pourraient avoir un impact sur le parc ou être affectées par le parc. Le Conseil consultatif tient deux réunions par an pour que s'expriment des avis sur les activités de gestion du parc ainsi que pour développer des solutions aux différents problèmes, conjointement avec l'AGP. Toute décision de gestion importante ne doit être prise qu'après consultation du Conseil et, au besoin, du public dans son ensemble.

### Engagements généraux

Les engagements généraux d'un accord spécifient les droits et les obligations des parties prenantes relatifs à plusieurs aires concernées, et sont souvent compilés dans un plan de gestion cohérent. La législation peut indiquer, ou les parties convenir entre elles, si l'accord devrait engager la terre ou les eaux objets de l'accord. Lorsque des propriétaires terriens sont impliqués, ces données peuvent affecter la valeur marchande de leurs propriétés, selon les implications de l'accord et de ses limites financières. Les engagements peuvent inclure :

#### *Questions institutionnelles clés dans la gestion des RN*

- buts et objectifs de la gestion ;
- systèmes de tenure des terres et des ressources ;
- droits de propriété intellectuelle et autres droits des parties concernées ;
- autorité de prise de décision, comprenant les membres légitimes et les règles de fonctionnement d'un organe de gouvernance partagée ;
- procédures de consultation et de participation du public ;
- disposition en termes d'information et de conseils d'ordre légal, scientifique, technique ou autres ;
- procédures convenues pour l'évaluation des impacts environnementaux et sociaux et la planification ;



- règles pour la mise en œuvre et le suivi des politiques (y compris les engagements des corporations, des ONG, intra-gouvernementaux ou personnels) ;
- procédures engageant les peuples autochtones, le genre défavorisé et les minorités dans la gestion des RN et intégrant les recherches et les connaissances traditionnelles et scientifiques, par exemple au travers des institutions de gouvernance partagée ;
- répartition et suivi de l'utilisation du territoire, ceci comprenant des questions liées au lieu de résidence, à l'héritage, à la culture, à la chasse, au commerce, à la conservation, à la lutte contre la pollution, etc. ;
- systèmes de surveillance et d'application des règles, conséquences des infractions ; et,
- liens avec d'autres accords de gestion à divers niveaux (voir Encadré 7.16).

Encadré 7.16 **Accords de cogestion détaillés développés pour des zones sylvo-pastorales dans le Sud du Mali**  
(d'après Hilhorst et Coulibaly, 1999)

Les aires sylvo-pastorales du Sud malien sont composées de terres non-arables et de jachères de long terme. Ces régions boisées constituent des ensembles de ressources en propriété commune utilisées pour le pâturage et l'approvisionnement en bois de chauffage, en bois de construction, en fruits et en d'autres produits forestiers. La dégradation de ces ressources a incité six villages à s'unir et à développer un système de gestion plus durable. Avec l'aide des services d'extension du district et d'un institut de recherche agricole, les villageois ont développé une Convention locale— un accord de cogestion rendu possible par une nouvelle loi malienne relative aux forêts.

La Convention locale commence par énoncer son objectif principal, tel que le renforcement du respect à l'égard des réglementations développées par les Conseils villageois, et manifeste son espoir dans le fait que la législation officielle du village à l'égard de la sylviculture adhèrera également à cet objectif. Elle traite alors de diverses ressources naturelles telles que le bois de chauffage, le bois de construction, les fruits et les pâturages. La convention dresse la liste de tous les arbres qui doivent être protégés. Des arbres ne peuvent être coupés pour faire du bois de construction qu'avec la permission du chef de village. La plantation d'arbres destinés à la production de bois de construction est encouragée. Concernant le bois de chauffage, une femme ne peut pas couper, par saison, plus de bois vert que ne peuvent en contenir trois pleins chariots. L'utilisation des fourneaux améliorés est obligatoire. Des taxes additionnelles sont perçues pour la coupe de bois de chauffage et l'extraction de charbon de bois destiné à être commercialisé. Ces taxes supplémentaires sont payées au Département des forêts. Les non-résidents paient plus que les résidents. Le début de la saison des récoltes, pour les arbres de type Néré et Karité, est également fixé. Des sanctions relatives au manquement de conformité aux réglementations existent, et le montant des confiscations, des amendes et des impôts sur le bois de chauffage doit être réparti entre les organes de gouvernance partagée du village (*Siwaa*). Au bout du compte, ces revenus additionnels doivent être employés pour financer le reboisement, l'installation de structures contre l'érosion du sol et les dépenses de fonctionnement du *Siwaa*. Les villageois ont également proposé que le *Siwaa* soit chargé de la surveillance de la Convention locale.

L'élaboration de la Convention locale a été l'activité principale des *Siwaa*. Les six villages ont mit deux ans pour parvenir à un accord. Le document qu'ils ont compilé fut alors envoyé au Département des forêts, qui prit deux années supplémentaires pour y apporter ses commentaires et accorder son approbation.

### ***Questions relatives à la préservation et l'utilisation des ressources***

- gestion de la biodiversité, ceci comprenant la protection de la faune et de la flore, l'entretien des écosystèmes, l'évaluation et les études, la réintroduction d'espèces, la protection et la restauration d'habitats (reconstitution de la végétation, réadaptation, contrôle des mauvaises herbes) ;
- maintenance des processus géologiques ;
- utilisation et réadaptation des sols ;
- gestion de l'eau et des cours d'eau ;
- contrôle sur les animaux et les clôtures, couloirs fauniques, zones-tampons ;
- contrôle des maladies ;
- contrôle des incendies ;
- gestion des cultures et des héritages (protection des sites, interprétation) ;
- gestion du tourisme (y compris interprétation, expérience des visiteurs, codes de conduite concernant les photographies, l'utilisation des stupéfiants, le nourrissage des animaux sauvages, etc.) ;
- élimination des déchets ;
- identification des menaces et des processus de rétablissement ;
- temps et quantités de prélèvements autorisés pour des espèces végétales et animales spécifiques ;
- pratiques agricoles durables ;
- travaux de la ferme et autres activités génératrices de revenus ;
- aménagements commerciaux pour les produits, productions et services locaux ;
- règles et procédures relatives à l'exploitation minière, à l'extraction et aux fouilles ;
- infrastructure de communications et de services ;
- routes et couloirs d'accès ; et
- accès militaire

### ***Questions relatives aux communications, au renforcement de capacités, à la recherche et à l'évaluation***

- description des voies et initiatives de communication sociale spécifiques ;
- description des initiatives de formation (notamment de formation permanente) *ad hoc* ;
- description des règles à adopter pour la recherche locale ;
- un protocole de suivi pour la surveillance ; et
- plans d'évaluation interne et externe.

### ***Questions financières***

- planification financière, apport de fonds aux programmes, compensations pour les revenus perdus du fait des activités de conservation, avantages en matière d'impôts et autres incitations (y compris paiements, éducation, santé, service de logement, information, baisse de taux, etc.), protection des investissements (voir Encadré 7.17) ;
- échange de terres, compensations et échanges dette contre nature ;
- politiques actives pour l'emploi des résidents locaux, en gardant le souci d'équité vis-à-vis des entreprises génératrices de revenus ;
- soutien à l'emploi local et aux initiatives commerciales locales ;

- paiements d'intérêts, de redevances et de primes ; et
- indemnités et allocations pour des réunions et des processus de cogestion.

D'autres questions traitées dans les engagements généraux peuvent porter sur les négociations associées, les procédures d'amendement, les programmes convenus des réunions, la protection des pratiques coutumières locales et des approches traditionnelles de gestion de ressources, etc.

#### Encadré 7.17 Protéger l'investissement

Les accords de cogestion impliquant souvent un investissement considérable en temps, en argent et en différentes ressources, les parties qui souhaitent protéger leur investissement, s'appuyant sur le cadre légal le plus large possible, font tout pour s'assurer que les autres parties sont bien forcées de respecter l'accord.

Beaucoup d'accords sont des contrats de droit coutumier. Dans ce cas, chaque partie doit les vérifier soigneusement et vérifier que le contrat offre un niveau d'assurance acceptable. Plus rarement, l'accord lui-même peut être inclus dans une Loi parlementaire. Un exemple intéressant de ce type d'accord est actuellement testé au Liban, où trois nouveaux parcs nationaux ont été créés et où des ONG locales ont reçu la responsabilité du fonctionnement de chaque parc. Une loi indépendante a été créée pour chaque parc. Chaque loi est brève, et définit les responsabilités des parties, avec des aménagements administratifs généraux.

Dans la forme la plus commune d'accord « à deux », le gouvernement fournit des ressources en échange de l'exécution d'une certaine action par un propriétaire terrien. C'est donc l'organisme gouvernemental qui trouve le plus grand intérêt à protéger son investissement, puisqu'il remettra, à un moment donné, de l'argent, des équipements, etc. alors que les actions du propriétaire terrien sont constantes et continues. Les mécanismes possibles pour protéger l'investissement incluent :

- la mise en place d'un calendrier des travaux, avec un calendrier de paiements lié à l'accomplissement d'étapes importantes convenues ;
- des clauses de pénalité, y compris des dispositions de « remboursement » (avec ou sans intérêt) si le détenteur de parcelle ne parvient pas à se comporter de façon responsable, annule ou néglige les travaux sur lesquels porte l'accord, ou s'il agit contrairement à l'accord à un moment donné ;
- un programme de contrôle, avec des dispositions relatives aux remboursements et à la qualité de la prestation.

Des clauses de ce type doivent être avancées avec précaution. Elles peuvent sembler injustes. Leur potentiel d'application diminuera avec le temps, et l'agence gouvernementale doit comparer et bien peser l'efficacité probable de telles dispositions contre l'impression négative qu'elles pourraient créer.

La protection de l'investissement du gouvernement peut s'avérer plus difficile encore si la terre est vendue dans le futur. La façon la plus efficace de faire ceci est d'enregistrer l'accord sur le titre de propriété lui-même, sous forme de contrat, de servitude ou de toute autre protection légale fonctionnant avec le titre terrien (ce qui signifie que tous les futurs propriétaires seront liés par ses termes). Certaines formes d'accords se prêtent à cela, d'autres non. Certaines juridictions peuvent ne pas permettre d'enregistrer de tels accords en tant que contraintes attachées aux titres.

Une alternative consiste dans l'utilisation d'une « novation » de contrat sur le transfert en tant qu'élément de l'accord de gestion coopératif. Une « novation » signifie que le propriétaire terrien n'accepte de vendre sa terre qu'à un acheteur qui accepte, en retour, d'être lié par les termes de l'accord original. Si l'acheteur rompt l'accord, le propriétaire original peut être considéré responsable. Les novations sont peu susceptibles d'être mises en application au-delà de la première transaction sur la propriété.

Les propriétaires terriens cherchent également à protéger leur « investissement », c'est à dire les valeurs de conservation, les ressources naturelles ou la terre qu'ils ont gérées. Beaucoup souhaitent protéger la terre « pour toujours », ou tout au moins pour leurs enfants. À cet égard, l'enregistrement d'une certaine forme d'engagement sur leurs titres constitue le mécanisme le plus efficace. Cependant, même ceci ne peut apporter de certitude absolue, les gouvernements pouvant révoquer (et révoquant) des engagements protecteurs s'ils souhaitent utiliser la terre à d'autres fins (par exemple pour des infrastructures d'utilité publique).

### *Durée*

Les accords de cogestion peuvent être provisoires ou permanents. Les engagements généraux peuvent également spécifier les procédures d'interruption et d'amendement éventuels.

Les accords peuvent être :

- effectivement indépendants du temps (par exemple, un accord relatif à l'achat d'un équipement important— « si vous contribuez au travail de creusement du puits, le gouvernement contribuera à l'équipement de pompage et la pompe deviendra définitivement propriété de la communauté »). Les accords de cette sorte renvoient à des événements spécifiques qui se produiraient à un certain moment donné et qui ne se seront pas répétés ;
- limités dans le temps de façon évidente— par exemple, un accord sur l'accès restreint à certaines ressources jusqu'à un certain seuil de rétablissement. Quand le seuil est atteint, l'accord se termine;
- applicables sur une longue durée— par exemple, un accord qui exige d'assurer en continu certaines responsabilités sur lesquelles on s'est accordé : c'est à dire « la communauté aura accès, de façon limitée, aux récoltes des lianes dans la forêt protégée, et des rapports de surveillance de la biodiversité seront transmis chaque mois au bureau des gardes forestiers ». La condition pour « assurer en continu certaines responsabilités » ne pouvant pas être imposée indéfiniment de façon efficace, il convient généralement de fixer une limite temporelle réaliste ; et
- sans fin (dans ce cas-ci, on considère que l'accord s'appliquera « toujours »— par exemple, « l'état soutiendra la propriété d'un bail foncier et déclarera le territoire refuge pour la faune, le propriétaire promettant en retour de protéger et de préserver les valeurs du bassin versant pour toujours »). Bien que le propriétaire terrien puisse accepter de protéger à perpétuité les valeurs d'héritage de la forêt, en échange d'une certaine considération de la part du gouvernement, il peut être très difficiles de mettre en vigueur des accords de ce type à long terme, cela même lorsque des dispositions de pénalités sont convenues, à moins que ces accords ne soient incorporés au titre.

Des accords de ce dernier type sont souvent exigés par les propriétaires terriens du Nord, qui cherchent à protéger la terre de façon permanente sans pour autant abandonner le titre qui lui est associé (voir Encadré 7.7). Une demande croissante pour ce genre d'accords est par ailleurs formulée par des citoyens soupçonneux à l'égard du réel degré de protection offert par les approches de gestion de ressources naturelles initiés par les gouvernements. De plus en plus, des personnes dotées d'un fort sens éthique à l'égard de la conservation ou du développement durable cherchent à protéger la terre par la propriété privée et certaines formes d'engagements intégrés aux titres. Si un gouvernement considère cette tendance de façon positive et est préparé à mettre en place des mécanismes légaux appropriés, d'excellents résultats de conservation peuvent être réalisés avec un coût minimal pour le contribuable.

En tout cas, toutes les parties prenantes devraient être claires sur la durée de l'accord et sur ce qui constitue ses implications principales. La durée de validité doit

### *Les accords peuvent être:*

- *indépendants du temps ;*
- *limités dans le temps ;*
- *applicables sur une longue durée ;*
- *sans fin.*

être spécifiée dans l'accord. Il peut être également nécessaire d'expliquer ce qui se produira après son expiration.

### Pouvoirs et responsabilités des organes de gouvernance partagée

Cette section de l'accord traite des organes de gouvernance partagée, et précise la portée de leur autorité ainsi que leurs fonctions et responsabilités spécifiques. Elle peut traiter de points tels que la régularité des réunions, l'engagement dans la coopération et la bonne volonté, etc. Les organes de gouvernance partagée complètent les travaux des agences gouvernementales de gestion des ressources plutôt que de les remplacer. Quelques commentateurs ont suggéré que les dotations financières des



organes de gouvernance partagée devraient être suffisantes pour qu'elles puissent disposer de secrétariats indépendants ou de centres de ressource en commun. Ceci peut être particulièrement nécessaire dans les cas où la connaissance traditionnelle n'est pas articulée dans le langage technique utilisé par les gestionnaires des ressources, ou lorsque la recherche scientifique sur laquelle se fondent les plans de gestion n'a pas intégré les connaissances traditionnelles.<sup>14</sup> Les organes de gouvernance partagée sont décrits de façon plus étendue dans le Chapitre 8 du présent ouvrage.

### Résolution de conflits et procédures d'amendements

Dans des situations de gouvernance partagée, des conflits peuvent surgir au sujet de la compétition pour l'accès aux ressources, des restrictions de leur utilisation, etc. Dans plusieurs juridictions, de tels conflits sont résolus par la justice qui, par ailleurs, s'appuie souvent sur des recommandations relatives aux priorités accordées aux revendications antagonistes (voir Encadré 7.18).

#### Encadré 7.18 Les canadiens définissent des critères prioritaires pour la résolution des conflits relatifs à la gestion des ressources (d'après Sparrow contre la Cour canadienne, 1990)

La jurisprudence canadienne suggère que la résolution des conflits relatifs à l'utilisation des ressources naturelles suive le principe de la priorité donnée à la conservation et à l'intérêt public, avec des réglementations objectives et raisonnables qui soient acceptables, ceci étant suivi de la priorité donnée à la subsistance des utilisateurs coutumiers/ autochtones. Enfin seulement, avec la priorité la plus basse, arrivent les intérêts d'utilisateurs opérant à des fins commerciales ou de loisir. Par exemple, étant donné que les droits et les traités autochtones bénéficient d'une protection constitutionnelle, la décision judiciaire de l'affaire Sparrow contre la Cour canadienne a établi que les réglementations sur la pêche n'occultent pas les droits coutumiers des autochtones relatifs à la pêche, tant que ceci n'est pas clairement et explicitement mentionné dans la législation. La cour a noté que des réglementations gouvernementales qui empiètent sur les droits des peuples autochtones doivent se démontrer une justification claire. La cour détermine en effet si la réglementation est raisonnable ou non, si elle impose des contraintes anormales, et si la limitation empêche les détenteurs de droits de faire respecter ces dits droits. La cour a finalement statué sur le fait que lorsqu'elle évalue les justifications du gouvernement pour toute interférence avec les droits des peuples autochtones, les priorités de cette évaluation doivent être hiérarchisées comme suit : (1) la conservation, (2) les besoins de subsistance, et (3) les droits des pêcheurs commerciaux et de loisir.

14 Canada Royal Commission on Aboriginal Peoples (Commission royale du Canada pour les peuples autochtones), 1996.



Bien que des conflits portant sur des contrats légaux puissent être résolus devant des tribunaux, il est fortement souhaitable de mettre en place, à l'intérieur d'un accord de cogestion, un mécanisme non-judiciaire de résolution des conflits ayant la confiance de toutes les parties. Ceci peut inclure :

- des limites de temps pour la résolution directe des conflits entre les parties, ou pour répondre aux demandes, aux notifications, etc. ;
- la condition requise selon laquelle les parties essayent de résoudre les conflits de façon non-officielle avant d'avoir recours à la justice ;
- l'identification d'un médiateur ou d'un arbitre indépendant et des circonstances dans lesquelles les services de cette personne ou de cet organisme seront exigés, et si sa décision sera considérée comme « finale » ;
- la nécessité pour les parties d'être légalement représentées ou non dans l'arbitrage ; et,
- les circonstances dans lesquelles l'une ou l'autre partie pourrait simplement se désengager de l'accord.

Le niveau de précision adopté dépendra de :

- la mesure dans laquelle les parties estiment pouvoir se faire confiance ;
- ce qui est en jeu, en termes quantitatifs ; et
- la mesure dans laquelle les parties souhaitent éviter les conséquences juridiques si l'accord venait à être rompu.

Les procédures définies par l'accord devraient être culturellement appropriées, les parties prenantes devant pour leur part s'assurer que des personnes suffisamment compétentes seront disponibles pour les mettre en application. Il est également important de se rappeler que les accords portent sur la gestion de ressources naturelles et ne devraient pas être surchargés par des articles relatifs à la résolution de conflit et/ ou des clauses pénales.

*Les procédures d'élaboration d'amendements dans l'accord original peuvent aider chacun à accepter et à comprendre que les accords sont conçus pour répondre aux circonstances particulières d'un moment particulier de l'histoire.*

Les conflits sont souvent le symptôme de problèmes plus profonds et d'insuffisances dans le régime de gestion. S'ils sont fréquents, l'accord ne fonctionne probablement pas, à un niveau fondamental. Même sans qu'il n'y ait de conflit actif, les circonstances changent, les personnes changent et la connaissance se développe— l'une ou l'autre partie peut, dans un futur plus ou moins proche, souhaiter modifier l'accord. Un mécanisme spécifique devrait être prévu au cœur de l'accord original, de sorte que :

- un amendement soit possible, avec le minimum de dépenses et de complications ;
- le risque de débats acerbes soit réduit au minimum ; et
- les procédures soient justes et équitables, et respectent les intérêts de chacune des parties.

Les personnes impliquées dans les négociations initiales peuvent être très attachées à l'accord dans sa forme originale. Toute demande d'amendement peut être perçue comme une menace ou comme sous-entendant un échec ou une inadéquation. Une demande portant sur une modification d'un accord devrait cependant être simplement perçue comme une simple conséquence du fait que le monde change, et non comme un sujet de frustration ou de récriminations. Les procédures d'élaboration d'amendements dans l'accord original peuvent aider chacun à accepter et à comprendre que les accords sont conçus pour répondre aux circonstances particulières d'un moment particulier de l'histoire, et n'ont que peu de chance de rester éternellement pertinents.

Dans le cas de la gestion de ressources naturelles, l'élaboration des amendements nécessaires est facilitée si les parties s'accordent à l'avance sur des formes de suivi (du moins partiellement) indépendantes des parties mêmes et de leurs buts dans l'accord. Ceci peut impliquer que le suivi soit réalisé par un organisme indépendant ou par une équipe dans laquelle chacune des parties est représentée de façon égale, ou que ce suivi consiste en des évaluations et des mesures objectives, réalisées par des dispositifs mécaniques. Si le suivi révèle que la valeur d'un indicateur agréé à l'avance a été dépassée malgré l'observation scrupuleuse des conditions du traité, il sera difficile de prétendre qu'une modification dans ledit traité n'est pas nécessaire.

Il est cependant primordial que des accords ne soient jamais unilatéralement modifiés. Aucun accord ayant la possibilité d'être unilatéralement modifié ne peut, par définition, être un accord de cogestion, puisque les parties ne sont pas égales en ce qui concerne cette prérogative essentielle. Cela n'a que peu de sens de négocier de bonne foi un accord si l'une des parties peut, plus tard, le changer « à volonté ». Les droits des parties à cet égard devraient être entièrement protégés par la loi. A tout le moins, la nécessité pour toutes les parties prenantes de s'accorder sur des amendements possibles devrait être clairement énoncée dans l'accord lui-même.

### Information, communication et clauses de confidentialité

Les questions relatives à l'information et à la communication peuvent avoir une importance considérable pour un grand nombre de parties, et constituent un élément clé d'un accord bien conçu. En particulier, l'information qui a trait au statut et à la mise en œuvre du traité doit être étudiée avec soin et avec une juste mesure de transparence et de discrétion. Les types d'informations concernés peuvent notamment être :

- toute proposition de changement politique ou législatif ;
- toute proposition de modification de tenure foncière ;
- les bilans financiers présentant recettes et dépenses ;
- les initiatives de développement ;
- les propositions de budget ;
- les sondages d'opinion du public ;
- les statistiques relatives aux visiteurs ;
- les intentions de faire le point sur la mise-en-œuvre de l'accord ;
- le nombre de permis de chasse octroyés et l'identité de leurs détenteurs ;
- le nombre d'animaux pris, d'arbres abattus, etc. ;
- les changements notables de la taille ou de la répartition des populations animales ;
- les infractions à l'accord, ou infractions à la loi (par exemple, le braconnage) ; et,
- les effets des pratiques traditionnelles de gestion (par exemple, le brûlis et l'agriculture itinérante).

En général, les signataires de l'accord pour toutes les parties prenantes (non seulement leurs représentants participant au processus de négociation) ont besoin d'être informés de l'accord dans son entièreté. Que concerne-t-il et pourquoi était-il considéré comme nécessaire ? Ceci est particulièrement important si les termes de l'accord sont susceptibles de conduire à un conflit avec d'autres utilisateurs de la zone. Des fonds suffisants devront être débloqués pour informer toutes les parties et le public dans son ensemble.<sup>15</sup>

*Les questions relatives à l'information et à la communication peuvent avoir une importance considérable pour un grand nombre de parties, et constituent un élément clé d'un accord bien conçu.*

15 Farley, 1997.

Il devrait être spécifié clairement dans l'accord quand, comment et par qui sera mis en place et maintenu un flux de communication avec toutes les parties, en particulier avec les communautés locales. Dans les cas d'aménagements il faut aussi spécifier les responsables, les bénéficiaires, etc... Par exemple, on devrait bien définir qui recevra les bénéfices liés au tourisme, qui est autorisé à exploiter une source d'eau donnée, ou qui est autorisé à cueillir des plantes médicinales dans la nature. On devrait par ailleurs spécifier quand, où et à quelles intervalles ; qui fera le suivi des résultats ; si un protocole de suivi devra être respecté ; et à quel mécanisme spécifique on devra avoir recours pour alerter les parties prenantes en cas de problèmes.

*Il peut également s'avérer important pour des peuples autochtones ayant longtemps subi des oppressions de voir leur histoire reconnue publiquement— que ce soit dans le corps même de l'accord ou dans des documents explicatifs joints.*

Si les pratiques de gestion sur lesquelles on s'est accordé intègrent des pratiques traditionnelles, et/ ou si des personnes retournent vivre sur leurs terres ancestrales, il peut également s'avérer important d'y incorporer une stratégie de communication et d'explication de ces décisions au grand public. Dans le Parc national de Richterveld (Afrique du Sud), par exemple, le territoire du parc est loué par le peuple autochtone Nama, qui conservent les droits d'y faire pâturer leur bétail et d'y récolter les produits naturels de façon contrôlée.<sup>16</sup> Ceci doit être clairement expliqué à l'ensemble du public.

Les peuples autochtones peuvent également souhaiter voir des initiatives culturelles d'éducation incluses dans l'accord (par exemple, des panneaux explicatifs disséminés à l'intérieur d'un parc expliquant l'histoire culturelle, l'utilisation de plantes particulières, la signification spirituelle des éléments du paysage). Il peut également s'avérer important, pour des peuples autochtones et les autres communautés ou sociétés ayant longtemps subi des oppressions de voir leur histoire reconnue publiquement, que ce soit dans le corps même de l'accord ou dans des documents explicatifs joints. Une partie gouvernementale qui ne serait pas prête à être compréhensive et transparente à ce sujet n'ira probablement pas loin dans le processus de l'accord.

Malgré ce qui vient d'être évoqué, une ou plusieurs parties peuvent souhaiter garder confidentiels au moins quelques points de l'accord. Bien qu'il vaille généralement mieux rendre public et facilement accessible l'ensemble du document, des parties souhaiteront probablement respecter les préoccupations des uns et des autres. Dans certains cas, les propriétaires terriens demandent une clause de confidentialité dans le contrat parce qu'ils ne souhaitent pas que leur entente avec une agence de conservation soit connue, dans une communauté où il y aurait peu de sympathie vis-à-vis de la conservation. Ils peuvent aussi ne pas souhaiter que d'autres sachent qu'ils acceptent une aide financière. Certains souhaitent simplement préserver le caractère privé de leurs affaires, et ne signeront pas d'accord à moins que la confidentialité ne soit garantie.

La confidentialité peut être un thème particulier lorsque l'on traite avec des peuples autochtones, à cause de certaines informations culturelles et spirituelles, ou des droits de propriété intellectuelle relatifs à la connaissance des utilisations des plantes, des animaux et des micro-organismes. Par exemple, si l'une des raisons pour lesquelles une communauté autochtone cherche à conclure un accord est l'obtention d'une aide à la préservation des connaissances culturelles de ses sages, l'organisation gouvernementale devra peut-être accepter que l'information recueillie à ses frais demeure la propriété de la communauté autochtone, cette dernière pouvant même lui en refuser l'accès. Les parties gouvernementales doivent être attentives et flexibles à l'égard des demandes de

---

16 Anderson, 1995.

confidentialité liées à des informations culturellement sensibles. Un compromis intéressant pourrait consister à spécifier qu'aucun support de communication ne sera rendu public tant que la communauté autochtone n'en a pas donné son accord explicite.

Si les questions de confidentialité sont importantes, l'argent ou toute autre forme d'aide apportée par une organisation gouvernementale provient finalement de fonds publics, dont on peut légitimement exiger que la répartition soit transparente— peut-être plus particulièrement encore lorsqu'ils sont versés à des propriétaires terriens privés. De fait, de nombreux pays voient leurs principes de liberté d'Information s'appliquer dans de tels cas, principes qui doivent être respectés.

### Clauses spécifiques

Concernant les bénéficiaires et les engagements, des clauses plus détaillées peuvent préciser qui fera ou fournira quoi, et de quelle manière. Les exemples de ce que les différentes parties prenantes peuvent demander ou apporter varient selon le contexte et leurs relations avec les ressources naturelles.

*Les parties gouvernementales doivent être attentives et flexibles à l'égard des demandes de confidentialité liées à des informations culturellement sensibles.*



## 7.4 Reconnaissance des efforts et de l'engagement

Des formes particulières de reconnaissance publique peuvent être insérées dans le texte même de l'accord de gestion. Les organisations gouvernementales sont souvent étonnées de l'importance que celle-ci revêt aux yeux des individus et des communautés, et de ce que les gens sont prêts à faire pour un peu plus de reconnaissance sociale. Cette reconnaissance peut par exemple prendre la forme d'un panneau attrayant posé à l'entrée d'une propriété, et l'identifiant comme Réserve Faunique, ferme pratiquant l'agriculture durable, ou tout autre « lieu spécial », en mentionnant de préférence le nom de la communauté résidente ou du propriétaire du site. Ce type de reconnaissance est peu coûteux, et peut produire des bénéfices aussi inattendus qu'excellents pour la conservation. Avec cette forme de reconnaissance publique, les organisations gouvernementales peuvent s'adresser à des communautés dont la fierté pour leur histoire est notoire, ou à des citoyens influents au sein de leur communauté.

*Les organisations gouvernementales sont souvent étonnées (...) de ce que les gens sont prêts à faire pour un peu plus de reconnaissance sociale.*

Dès que quelques panneaux sont installés dans une municipalité, le niveau d'acceptation locale augmente, le concept de gouvernance partagée devient sujet de conversations, et de nouvelles parties demandent à participer au processus. La reconnaissance sociale peut prendre d'autres formes, comme un communiqué de presse, la remise d'un prix, ou la tenue d'une cérémonie publique dans un site particulier. Le statut apporté par ces formes de reconnaissance publique est important dans les communautés rurales, et constitue une incitation significative pour que d'autres s'associent aux efforts. A Victoria, par exemple, le *Land for Wildlife Scheme* diffusa en début 1995 un programme dans l'espace *Landline*, le programme rural du réseau national de télévision australien. Dans les semaines qui suivirent la diffusion, la chaîne reçut, même en provenance d'autres états, une demande d'information par jour, en moyenne.<sup>17</sup>

17 Vicki Pattermore, communication personnelle, 2003.

*L'un des bénéfices les plus fréquemment recherchés lorsqu'un accord de cogestion est passé avec des propriétaires fonciers privés est l'allègement fiscal, par des réductions de taux ou des remises.*

### Soutien moral aux efforts existants

Bien qu'étroitement lié à la reconnaissance publique, le soutien moral est souvent moins tangible. Il peut ne pas demander plus que la simple coopération d'un fonctionnaire enthousiaste, qui propose d'expliquer les processus écologiques et de prêter des livres, ou d'un chef de communauté convainquant les organisations gouvernementales de l'importance d'une Aire du patrimoine communautaire pour la conservation régionale. Très souvent, les individus et les communautés demandent à ce que des études relatives à la flore et à la faune soient conduites sur leurs territoires. Il est possible qu'ils ne souhaitent rien faire de particulier avec de tels inventaires, mais ils apprécient grandement le fait de « savoir ce qui est là », ceci particulièrement s'ils peuvent accompagner le botaniste dans son travail et apprendre les noms scientifiques des arbres, ou aider le zoologiste à vérifier les pièges à mammifères. La compréhension et l'appréciation accrues de la terre ainsi gagnées, avec l'appui moral des professionnels conduisant les études (dont l'existence même confirme les propres efforts de conservation des communautés ou des propriétaires) est tout ce dont certaines communautés et propriétaires terriens ont besoin pour poursuivre leurs pratiques— ou intensifier leurs efforts. Cette reconnaissance est réellement primordiale pour les communautés et les propriétaires dont les terres et les ressources sont incluses dans des aires protégées établies par le gouvernement.

### « Un legs aux générations futures »

Les propriétaires terriens déjà engagés dans une gestion responsable rechercheront souvent des garanties sur la protection pérenne des valeurs de conservation pour lesquelles ils ont déployé des efforts. Il peut être difficile d'apporter ces garanties, pour des raisons qui vont être discutées ci-après.

### Contributions matérielles

Les communautés et les propriétaires fonciers qui prennent soin de leur environnement peuvent ne pas disposer des ressources, financières ou autres, leur permettant de faire le nécessaire. Ils peuvent être à la recherche d'éléments matériels (par exemple, des jeunes pousses à planter, des pierres pour le terrassement) ou de contributions financières (par exemple pour l'achat d'équipements, de barrières, etc.) afin d'appuyer leurs efforts de conservation. Le contrôle des mauvaises herbes, la replantation, la délimitation des terres, les compensations données aux membres de la communauté tenant le rôle de gardiens et la prévention des conflits hommes-faune nécessitent souvent des contributions spécifiques, matérielles ou en argent comptant.

### Allègements fiscaux

L'un des bénéfices les plus fréquemment recherchés lors d'un accord de cogestion avec des propriétaires fonciers privés est l'allègement fiscal, par des réductions de taux ou des remises (taxe gouvernementale locale). Une telle remise marque la reconnaissance du fait que le propriétaire foncier est un gestionnaire responsable, et qu'il devrait aussi probablement tirer quelque gain matériel du processus. Elle libère également le ou la propriétaire de certaines obligations financières, sans que le gouvernement n'ait à leur transférer d'argent. Les allègements fiscaux constituent une pratique largement répandue pour encourager la protection de l'environnement dans de nombreux pays (voir l'Encadré 7.7 dans ce Chapitre).



### Appui technique

Celui-ci est souvent recherché par des communautés locales et autochtones ou par des propriétaires terriens privés. Son objet peut aller de questions très spécifiques (par exemple : « Que devrions-nous planter ici ? » « Où devrions-nous placer les pièges à sangliers ? ») à des questions plus larges comme la demande de production d'un plan complet de gestion des terres. Une demande de préparation d'un plan de gestion offre des occasions infinies pour améliorer la situation environnementale sur une base coopérative. Il est cependant primordial que la préparation dudit plan implique à chacune de ses étapes les parties concernées. Les individus et les communautés sont souvent demandeurs de formations, et une certaine forme de renforcement des capacités de toutes les parties concernées devrait être une composante à part entière et continue de tout accord de cogestion.

### Appui stratégique

Il s'agit d'une variante de ce qui précède. Un exemple suffira à l'illustrer. En Nouvelle Zélande, une communauté autochtone cherchant à établir un accord de cogestion était préoccupée par le nombre de visites de touristes indépendants ou d'excursions commerciales plus massives organisées vers une chute d'eau située sur leur territoire traditionnel. Ses membres ne désiraient pas empêcher les gens d'entrer, mais voulaient que le site soit respecté. Ils ne voulaient pas que des déchets soient laissés sur place ou que des dommages soient causés aux routes ou aux forêts, et souhaitaient retirer certains bénéfices de ce tourisme pour la communauté (les visiteurs entrant jusqu'alors sur leur terre traditionnelle sans même en demander la permission). L'agence gouvernementale accepta d'étudier un plan stratégique pour traiter la question du tourisme. L'une des idées abordées consistait à taxer l'accès des excursions touristiques commerciales en échange d'un système d'exclusivité, garantissant à l'organisateur des visites d'être le seul présent sur un site donné à un horaire donné.

### Echange « donnant-donnant »

Ceux-ci sont recherchés lorsque l'une des parties qui développe l'accord souhaite faire, ou a déjà fait, quelque chose qu'une ou plusieurs autres parties n'appuieraient pas en temps normal.

Par exemple, un fermier dont les activités ont, au fil des ans (et peut-être involontairement), débordé sur le territoire d'un parc national, peut souhaiter voir cette partie du parc déclassée en échange du transfert d'une autre partie de ses terres au gouvernement. Les parties, dans notre exemple le fermier et le gouvernement, peuvent souvent en tirer un bénéfice mutuel. Mais prenons un exemple bien réel : dans le Nord du Queensland (Australie), un propriétaire terrien fut disposé à céder à



la Couronne un grand territoire boisé en échange de la cession d'un petit terrain plat. Ce dernier avait été déboisé de nombreuses années auparavant et, depuis lors, annuellement planté en canne à sucre. Sa valeur, en termes de conservation, était nulle. Le territoire couvert par la forêt était très raide et sans valeur pour l'agriculture mais sa valeur biologique était, elle, importante.

Bien évidemment, les aménagements de la sorte sont particulièrement délicats pour une agence gouvernementale avec des responsabilités de gestion sur les ressources naturelles. Ils ne devraient pas pouvoir devenir un moyen « facile » permettant d'excuser les propriétaires terriens d'enfreindre la loi, au vu du fait qu'ils « la recomposent après coup ». De même l'exemple donné par ce genre « d'échange » peut être perçu comme une invitation faite à enfreindre la loi tout en étant par la suite récompensé.

### Soutien actif (ou non-opposition)

Ce point se confond partiellement avec le précédent. Certaines parties peuvent chercher à obtenir le soutien (par exemple, *via* une lettre) d'une autre partie (souvent, une agence gouvernementale) pour parvenir à négocier avec une autre agence. Pour cela, elles peuvent être disposées à faire quelques concessions importantes. Par exemple, une lettre d'une autorité représentant une aire protégée adressée à l'autorité gouvernementale locale pourrait indiquer : « au nom de l'agence X, je soutiens la proposition de la construction d'un parking et d'une passerelle en bois pour permettre aux touristes d'observer la forêt marécageuse de Laguna Grande située dans la terre possédée selon le droit coutumier par la communauté Y. » La communauté Y peut alors accepter la tâche de l'entretien du marais, afin qu'il reste dans ses conditions et son ampleur originales. Un soutien plus actif peut également être demandé à l'autorité gouvernementale locale, comme par exemple l'aide à la communauté durant des négociations en face à face.

Une pratique courante de la part du département administrant le foncier, qui en est une variante, peut être de solliciter l'avis d'une agence de conservation lorsque, par exemple, le détenteur d'un bail souhaite acheter la terre qu'il occupe, ou alors prolonger le bail. Dans certains cas, l'agence de conservation peut avoir un droit de veto légal sur la transaction. Le propriétaire foncier peut souhaiter une assurance sur le fait que l'agence ne s'opposera pas à la vente, en échange de certaines actions de gestion ou de compromis à définir.

Ce type d'avantage pour les propriétaires fonciers contient des risques significatifs pour l'agence gouvernementale signataire de l'accord, cette dernière devant faire très attention pour s'assurer que cette action n'est pas illégale, ou contraire à la politique de gouvernement, ou que la promesse faite puisse bien être tenue. Dans la plupart des cas, il est raisonnable d'impliquer un département ou une agence « tiers » très tôt dans le processus, même officieusement, afin d'éviter des conséquences inattendues et indésirables.

Les peuples autochtones et les communautés locales tendent à maintenir une vision du monde large et globalisante plutôt que sectorielle et morcelée. Cette vision se reflète aussi souvent dans ce qu'ils considèrent qu'un accord de gestion des ressources devrait inclure. Les négociateurs gouvernementaux doivent être disposés à adopter une approche holistique respectant et acceptant les droits et les aspirations des autochtones.<sup>18</sup> Comme le BCCTF l'a suggéré : « il ne devrait y avoir aucune restriction unilatérale d'aucune partie sur la portée des négociations. »<sup>19</sup>

---

18 Farley, 1997.

19 *British Columbia Claims Task Force*, 1991.



## 7.5 Questions cruciales pour les peuples autochtones et les communautés locales

### Qui possède la terre ?

Le sujet le plus fondamental à agréer et reconnaître dans les documents de cogestion est probablement celui de la relation des peuples autochtones et des communautés locales avec la terre en question. En effet, le contenu de l'accord et la façon de le traiter sont étroitement liés au niveau de reconnaissance des droits fonciers, y compris des droits de propriété coutumiers, qu'on retrouve par écrit dans l'accord, et dans la loi en général.

L'un des principaux bénéfices recherchés par les peuples autochtones et les communautés locales au travers d'un accord de cogestion est la reconnaissance de leurs droits coutumiers et de leur affiliation avec la terre et les ressources en jeu. En effet, cette reconnaissance représente, d'évidence, une force morale, mais c'est surtout son pouvoir en tant que levier dans le processus de négociation qui est crucial dans les sociétés occidentales, lorsque la reconnaissance des droits coutumiers se concrétise par un droit de propriété légal. En Australie, aux États-Unis et au Canada, les peuples autochtones qui sont parvenus à obtenir un titre légal sur leurs terres ont vu les gouvernements et l'industrie (qui avaient précédemment repoussé leurs revendications) venir vers eux en cherchant à négocier. La reconnaissance des droits fonciers transforme des mendiants en partenaires égaux, en particulier pour les représentants des peuples autochtones et des communautés locales engagés dans le processus.

Si la propriété ou l'affiliation du peuple autochtone ou de la communauté locale est reconnue, la question de savoir qui sera la partie prenante formelle aux yeux du traité doit être posée. Il peut s'agir d'un conseil d'anciens, d'une compagnie, d'un conseil communautaire ou de tout autre organisme représentatif. Si la terre a été revendiquée par (et reconnue à) un groupe ou un organisme *via* un mécanisme légal établi, la décision s'avère beaucoup plus simple. Cependant, si tel n'est pas le cas, cela ne devrait pas « justifier » un non-engagement de négociations. Les négociateurs du gouvernement devront alors simplement travailler de façon étroite et rigoureuse avec le peuple ou les communautés autochtones pour les aider à identifier le représentant formel des détenteurs de droits.

### Qui d'autre est impliqué ?

Un point clé devant être déterminé de bonne heure porte sur qui devrait être impliqué dans l'accord— une question souvent fort débattue. L'intégration de nouvelles parties et de leurs intérêts se confronte souvent à une opposition des parties originelles (les « parties prenantes primaires ») qui peuvent y voir un moyen mis-en-œuvre pour les placer dans une position minoritaire, et qui peuvent, de toutes les manières, considérer que d'autres parties ne possèdent pas la légitimité d'être impliquées. Si ce dernier point peut parfois être tout à fait exact, l'intégration de nouvelles parties légitimes dans les négociations— et la prise en compte de leurs intérêts dans l'accord— peut permettre d'éviter beaucoup de problèmes.

*L'un des principaux bénéfices recherchés par les peuples autochtones et les communautés locales au travers d'un accord de cogestion est la reconnaissance de leurs droits coutumiers.*

Pour les aires protégées ou les zones naturelles, ces parties sont souvent des utilisateurs à des fins de loisir (par exemple, chasse, tourisme, récréation), au nombre desquels de puissants lobbys de chasseurs. Les utilisateurs à des fins de loisirs sont cependant parvenus à des résultats très variables en termes d'implication dans des négociations portant sur des accords de cogestion dans des aires protégées, par exemple en Alaska et au Canada.<sup>20</sup>

Lorsque *l'utilisation des ressources* fait partie de l'accord, ou que le territoire concerné est riche en ressources, les intérêts existants ou éventuels relatifs à l'exploitation minière, à la coupe du bois ou au pâturage doivent être attentivement considérés. En Australie et au Canada, il est courant pour les peuples autochtones et les compagnies d'exploitation d'établir (avec ou sans soutien du gouvernement) des accords formels sur l'utilisation des ressources avant que le travail ne débute. De tels accords portent généralement sur les questions de compensation financière, de réhabilitation, d'accès continu, et sur la conduite des opérations respectueuses des valeurs spirituelles du territoire. En Bolivie, un accord entre peuples autochtones et une compagnie gazière et pétrolière a apporté les conditions essentielles pour la constitution d'un accord de cogestion particulièrement important pour le pays (voir l'Encadré 7.19).

**Encadré 7.19 La gouvernance partagée des aires protégées, l'industrie pétrolière et gazière et le renforcement des capacités des peuples autochtones— l'expérience de Kaa-lyá del Gran Chaco (Bolivie)**  
(d'après Winer, 2003)

Le parc national de *Kaa-lyá del Gran Chaco* a été créé en septembre 1995 dans le Sud de la Bolivie. Ce parc, vaste de 3.4 millions d'hectares, est le plus grand de Bolivie et abrite la plus grande aire de forêt tropicale sèche sous protection légale au monde. Cependant, la caractéristique la plus unique de ce parc est d'avoir été créé en réponse aux demandes de reconnaissance territoriale formulées par les Guaraní Izoceño. Il s'agit du premier parc des Amériques à avoir été constitué sur la base d'une demande des autochtones et à avoir assigné des responsabilités administratives primaires à une organisation autochtone. L'accord de co-administration sur lequel s'appuie le parc est un document exemplaire qui crée de nouvelles opportunités pour les peuples autochtones, ainsi que pour les autorités nationales manquant d'effectifs et de fonds pour la conservation. L'établissement du parc n'a que partiellement permis d'atteindre l'objectif historique de la CABI (*Capitanía de Alto y Bajo Izozog*— l'organe qui représente les Guaraní Izoceño) consistant à se réapproprier toutes leurs terres coutumières. Actuellement, outre ce qui est compris dans le territoire du parc, 1.9 million d'hectares de terres entourant le parc et enjambant la rivière sont enregistrés en leur faveur.

Comment cela a-t-il été rendu possible ? La CABI fut à même de profiter de sa cohésion interne pour faire pression sur l'industrie des hydrocarbures afin que celle-ci leur paie des primes compensatoires significatives pour l'impact du gazoduc de 3.146 kilomètres long et de 81 cm de diamètre courant sur le territoire autochtone et le parc. Ces primes compensatoires, se montant à 3.7 millions de dollars, et les dividendes des activités connexes engendrées par l'industrie des hydrocarbures, ont permis à la CABI d'investir des fonds considérables dans le fonctionnement du parc. Ceci a évidemment renforcé leur position d'associés de cogestion efficaces. En outre, les fonds issus des hydrocarbures furent primordiaux pour soutenir les organisations autochtones elles-mêmes, pour favoriser le développement rural et accélérer le processus d'acquisition des titres sur leurs terres. La gouvernance partagée aurait certes été instaurée en Bolivie sans ces fonds, mais ne se serait pas développée si rapidement, et n'aurait pas rencontré autant d'enthousiasme de la part de l'organisation gouvernementale en charge.

La Société de conservation de la faune (*Wildlife Conservation Society*, ou WCS) a été le principal soutien des négociations pour le parc, le territoire autochtone, le plan de gestion du parc et ses structures

<sup>20</sup> Sneed, 1997.

administratives. Elle a porté la vision d'un accord de gestion réussi et a eu la sagesse de comprendre que celui-ci prendrait des années, et nécessiterait un soutien continu. Dans les 1,9 millions d'hectares de territoire autochtone contigu au parc, la WCS a également étroitement collaboré depuis 1991 avec la CABI, favorisant la pleine appréciation des liens existant entre la faune (un élément primordial de l'héritage culturel Izoceño) et les décisions de gestion relatives à ses habitats.

### Les retombées financières

Beaucoup d'accords de conservation se rapportent à la terre et aux ressources qui appartiennent, ou ont appartenu, à une partie prenante autochtone ou à une communauté locale, ou encore à un (ou plusieurs) propriétaire(s) foncier(s) privé(s). Sur cette base, on convient qu'une compensation financière pour les pertes rencontrées devrait exister, et/ ou qu'un revenu régulier issu de la terre devrait retourner à ses propriétaires coutumiers ou légaux. Les résultats financiers sujets de l'accord peuvent prendre la forme de :

- rentes payées par le gouvernement (par exemple, les aborigènes des parcs nationaux de Kakadu, de Nitmiluk, de Booderee et de Mutawintji, en Australie,<sup>21</sup> louent leur terre au gouvernement pour une valeur marchande déterminée de façon indépendante) ;
- pourcentage des revenus ou des bénéfices (par exemple, les Anangu perçoivent 25% des droits d'entrées et d'autres taxes du Parc national australien d'Uluru-Kata Tjuta ;<sup>22</sup> En 1994, cet aménagement leur avait permis de retirer 600 000 dollars australiens des seules entrées du parc ; en Afrique du Sud, où les revenus tirés des droits d'entrées peuvent être considérables, 10 à 15% des revenus<sup>23</sup> sont alloués aux autorités tribales voisines dans différentes provinces et des homelands— une forme d'aménagement également utilisée de façon fréquente dans les accords passés avec des compagnies minières ;
- garanties d'emploi (il s'agit d'une disposition très commune pour les aires protégées, dans le monde entier ; cependant, celle-ci peut ne bénéficier qu'à une proportion restreinte de résidents) ;
- compensation financière, continue ou ponctuelle, utilisée lorsque le gouvernement acquiert une terre et/ ou lorsque l'utilisation désirée est jugée incompatible avec l'utilisation continue ou les droits de propriétés autochtones.

Ce dernier type d'aménagement est envisagé, par exemple, par le *Native Title Act 1993 (Commonwealth) of Australia*, qui prévoit l'acquisition (avec compensation) des droits des titres autochtones, ainsi que la conclusion d'accords régionaux au travers desquels les peuples aborigènes acceptent de céder les droits de leurs titres en échange d'une compensation donnée. Ce type d'accord modifie de façon très importante les droits des peuples autochtones et devrait être soigneusement considéré et accompagné de dispositions préalables permettant leur consentement informé. En 2004<sup>24</sup> le Programme de travail sur les Aires protégées de la Convention sur la diversité biologique a interdit l'expropriation et la réinstallation forcées des peuples autochtones avec l'objectif de création de nouvelles aires protégées, et a confirmé le principe du « consentement informé préalable ».

Les compagnies d'extraction de ressources cherchent fréquemment à négocier des accords impliquant une compensation unique et ponctuelle, ou une

*Les compagnies d'extraction de ressources cherchent fréquemment à négocier des accords impliquant une compensation unique et ponctuelle, ou une compensation continue mais indépendante des bénéfices... Ces types d'accords sont souvent injustes et inéquitables sur le long terme, particulièrement si l'opération d'extraction détruit les ressources naturelles dont les gens dépendent pour leur subsistance.*

21 Voir Encadré 4.3 au Chapitre 4.

22 De Lacy et Lawson, 1997.

23 Anderson, 1995.

24 Voir <http://www.cbd.int/protected/pow.shtml>



compensation continue mais indépendante des bénéfiques (par exemple, création d'écoles et de logements, fourniture de véhicules). Ces types d'accords doivent être abordés avec circonspection, ceux-ci pouvant apparaître superficiellement attirants (des bénéfiques opportuns, censés arriver rapidement) mais être souvent injustes et inéquitable sur le long terme, particulièrement si l'opération d'extraction détruit les ressources naturelles dont les gens dépendent pour leur subsistance. En outre, les promesses sont souvent oubliées peu après avoir été faites. La communauté de Finima de l'île de Bonny (Nigéria) l'a appris à ses dépens, ses membres finissant par subir toutes sortes de malheurs et de coûts sociaux et environnementaux pour avoir donné leur consentement à l'implantation d'une usine de liquéfaction de gaz sur leur territoire.<sup>25</sup>

L'accord devrait définir très clairement quels montants sont censés revenir à quelles parties, pour combien de temps et dans quelles circonstances. Qu'arrive-t-il d'une compensation continue associée aux profits si, par exemple, l'opération est déficitaire ? Comment la communauté locale peut-elle s'assurer qu'il y a réellement déficit, ou à combien s'élèvent les profits réels ? Toutes les conditions et toutes les obligations devraient être clairement définies, vérifiables, et comprises par les parties prenantes.

De même qu'il définit qui percevra quels fonds, l'accord devrait aussi indiquer qui décide de la façon dont les fonds disponibles pour la gestion des ressources naturelles doivent être dépensés. D'une manière générale, cette décision devrait être prise par l'organe principal de gouvernance partagée mais, dans certains cas, une part desdits fonds peut être transférée à un autre organe qui décidera, dans les grandes lignes, de quelle façon cette part doit être dépensée. Quoi qu'il en soit, il est important que la partie prenante représentant le gouvernement ne soit pas paternaliste et n'essaie pas de prendre le contrôle de cet aspect de l'accord. Éviter que les fonds destinés aux communautés locales passent dans plusieurs mains est tout aussi important. Les intermédiaires trop nombreux, la conservation des documents bancaires (dite « sauvegarde ») par les agences d'état et le dépôt d'argent sur les comptes de l'état, qui dure souvent beaucoup plus longtemps que prévu, peuvent entraver l'accès de la communauté à— et son contrôle sur— l'utilisation des ressources financières.

### La gouvernance des aires protégées

Un certain nombre d'auteurs ont souligné que le fait de baser la conservation sur le modèle des « aires protégées » est propre à une interprétation occidentale de la nature, de la faune et de la vie sauvage, qui est étrangère à de nombreux peuples autochtones.<sup>26</sup> Il est important que les gouvernements gardent ceci à l'esprit lors de la négociation de traités portant sur des terres ayant une forte valeur de conservation. Les peuples autochtones valorisent la terre et souhaitent la protéger, mais leurs manières de faire et leurs priorités peuvent être différentes de celles des agences gouvernementales.<sup>27</sup>

Cependant, plus de la moitié des aires protégées dans le monde (et bien davantage dans certaines régions) ont été créées dans des secteurs habités par des peuples autochtones et des communautés locales. Plusieurs de ces communautés vivent toujours là, ou conservent des intérêts et des relations étroites avec ces aires et leurs ressources. En outre, une partie importante de la biodiversité restante dans le monde— dans les forêts, les pâturages, les environnements de montagne, les marais, les étendues d'eau douce et dans les environnements côtiers et marins,

*Les règlements communautaires donnent priorité à la durabilité des modes de vie, à l'évitement des risques, à la flexibilité, à la réciprocité sociale et aux valeurs d'utilisation des ressources (plutôt qu'aux valeurs de marché)...*

25 Wittenberg, 2004.

26 Anderson, 1995 ; Dwyer, 1994 ; Ghimire et Pimbert, 1997.

27 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.

y compris les mangroves, les récifs coralliens et les prairies marines— se trouve localisée dans des aires habitées par des peuples autochtones ou dans des zones de propriété collective des communautés locales, dont les habitations sont situées en dehors des aires officiellement protégées.

Heureusement, en dépit du manque d'incitations et de l'existence même de facteurs de découragements, nombre de ces personnes et de ces peuples autochtones et communautés locales restent engagés dans divers efforts de gestion. Certains de ces efforts sont exclusivement orientés vers la production et l'utilisation durable d'une ou de plusieurs ressources naturelles. D'autres visent à conserver entièrement une aire pour ses valeurs spirituelles, culturelles ou esthétiques. En général, les règlements communautaires donnent priorité à la durabilité des modes de vie, à l'évitement des risques, à la flexibilité, à la réciprocité sociale et aux valeurs d'utilisation des ressources (plutôt qu'aux valeurs de marché).<sup>28</sup> Dans ces termes généraux, on peut encore trouver dans de nombreux territoires habités des portions protégées de façon relativement stricte— telles que des bois sacrés ou des aires dont l'accès et l'utilisation sont soigneusement réglementés.<sup>29</sup> Un de ces paysages typiques est alors une mosaïque d'unités de ressources gérées sous différents régimes d'utilisation et de règlements, comprenant notamment des aires protégées de petite taille.<sup>30</sup>

Pour la plupart des peuples autochtones et des communautés locales, protéger une terre signifie vivre sur elle, à proximité d'elle, et avec elle— un concept qui reste difficile à accepter pour beaucoup d'employés de parcs nationaux, de forestiers et de gestionnaires de pâturages « modernes ». Souvent, ce concept sous-tend également une certaine forme d'utilisation de la terre et des ressources pour la subsistance et la transformation de l'écosystème à un certain degré.<sup>31</sup> Des négociations sur la gestion doivent par conséquent être conduites avec prudence, sensibilité et ouverture d'esprit, avec le moins possible d'idées préconçues. Il est important de parvenir à l'identification « d'objectifs de planification et de gestion mutuellement acceptables »,<sup>32</sup> et de trouver un accord sur ces objectifs avant que les mécanismes ne soient discutés. Souvent, les mécanismes pourront comporter un mélange de procédures traditionnelles et « modernes » de gestion de la terre, par lesquelles beaucoup de connaissances peuvent être échangées et du bon travail peut être accompli dans une atmosphère de bonne volonté. Bien que les conflits entre la société et les aires protégées persistent de par le monde, le rôle des Aires du patrimoine autochtone et communautaire— établies et gérées de façon volontaire et souvent autonome par les peuples autochtones et les communautés locales— est de plus en plus reconnu. L'engagement des communautés dans la conservation d'aires protégées officielles s'avère également de plus en plus apprécié, les théories et les pratiques évoluant d'une vision des AP en tant qu'îlots de conservation vers une perception plus actuelle des AP en tant que parties intégrantes d'un paysage aux multiples objectifs.<sup>33</sup>

*Pour la plupart des peuples autochtones et des communautés locales, protéger une terre signifie vivre sur elle, à proximité d'elle, et avec elle.*

*Certains accords de gestion reconnaissent formellement l'importance de l'engagement des communautés dans la conservation et, en particulier, apportent leur soutien aux Aires du patrimoine autochtones et communautaires...*

28 En revanche, les aires protégées établies sur l'initiative de l'état favorisent généralement la stabilité, l'autorité légale et les valeurs du marché (par exemple, elles privilégient les habitats de la faune de grande taille).

29 Un exemple typique est celui du territoire des peuples Karen à l'intérieur de Parc national Ob Long, en Thaïlande. Les autorités se préoccupent des terres défrichées par l'agriculture itinérante, mais les villageois insistent sur les zones sacrées qu'ils conservent de façon stricte, sur le fait qu'ils protègent la forêt par le feu, et sur le fait qu'ils n'utilisent que 10% de la terre dans l'aire protégée, comme indiqué dans la carte tridimensionnelle qu'ils ont préparé.

30 En contraste, les aires protégées établies par l'état privilégient, en général, les environnements protégés de large taille même s'ils sont entourés par des territoires sans règles de conservation.

31 Pimbert et Pretty, 1998 ; Pimbert et Toledo, 1994.

32 Sneed, 1997.

33 Voir McNeely et le Pitt, 1985 ; Ghimire et Pimbert, 1997 ; Gadgil, 1998 ; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2002 ; Phillips, 2003 ; l'entente, le plan d'action et les recommandations ont été développés par le 5<sup>ème</sup> Congrès mondial des parcs, 2003 (<http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf>) ; le Programme de travail du CBD sur les aires protégées (<http://www.cbd.int/protected/pow.shtml>) et Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.



Certains accords de cogestion reconnaissent formellement l'importance de l'engagement des communautés dans la conservation et, en particulier, apportent leur soutien aux Aires du patrimoine autochtones et communautaires (APAC) et aux Aires protégées en gouvernance partagée (APGP).<sup>34</sup> La façon la plus directe de soutenir une APAC est d'attribuer un statut juridique clair aux communautés et de leur confier l'autorité et la responsabilité de conserver leur terre et leurs ressources, en continuité avec les modèles et les

structures traditionnelles. Ceci est actuellement mené à bien dans des endroits aussi divers que le Sénégal, la Colombie, et l'Australie.<sup>35</sup> Pour les APGP, des accords spécifiques doivent être développés afin de clarifier les droits et les responsabilités de chaque partie prenante signataire de l'accord. Il est également important de convenir de la façon dont les décisions devront être appliquées et des mesures destinées à les faire respecter. Si, par exemple, les parties conviennent que certaines espèces menacées ne pourront pas être chassées tant qu'un indicateur de population ne repasse au dessus d'un certain seuil, un accord explicite devrait être conclu sur les mesures à prendre à l'égard des contrevenants à cette règle. Les procédures destinées à faire respecter les règlements doivent être appliquées et comprises par tout le monde. Il faut les appliquer avec intelligence, c'est vrai, mais les négliger serait néfaste car cela éveillerait des doutes sur la crédibilité de l'accord dans sa totalité ainsi que sur le respect d'autres règles. Ces questions se posent également (bien que les problématiques soient quelque peu différentes) à propos des transgressions par des individus qui ne sont pas signataires de l'accord, et même des transgressions par des étrangers.

### Conflits relatifs à la chasse, la pêche et aux relations entre les hommes et la faune

Le droit d'utiliser et de disposer de ressources est susceptible d'être l'un des aspects les plus controversés de n'importe quel accord de cogestion. En particulier, le principe-même de chasser et de pêcher dans des aires protégées est un anathème pour beaucoup de conservationnistes, particulièrement quand des armes et des techniques modernes, et non-traditionnelles, sont utilisées. La signification culturelle de la chasse et son symbolisme politique comme acte d'autodétermination sont ressentis par les conservationnistes aussi bien que par d'autres parties de la société. Les problèmes apparaissent souvent lorsque l'économie nationale dépend du tourisme de vision (lorsque les touristes viennent approcher et observer la faune dans les aires protégées). Durant les différentes phases de la négociation, il sera important de parvenir à des accords sur les objectifs de gestion, sur les procédures d'application et les stratégies de communication sociale, notamment pour expliquer à l'ensemble du public la signification particulière de la chasse et de la pêche pour les peuples autochtones et les communautés locales. Cependant, la chasse et la pêche traditionnelles ne sont susceptibles de recevoir la sympathie du public (et le soutien gouvernemental) que si celles-ci peuvent être pratiquées d'une façon qui ne mette en danger ni les espèces, ni les écosystèmes, ou qui ne menace pas la sécurité d'autres utilisateurs de l'aire protégée. Dans certains cas, les parties

34 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004 passent en revue les enjeux et les actions possibles.

35 Voir le numéro spécial de Policy Matters (N 12) sur la Conservation par les communautés, 2003.

signataires de l'accord ont mis en place un organisme spécifique pour gérer ces questions sensibles (par exemple, le Conseil des anciens de Mackay décide de l'octroi des permis aux propriétaires traditionnels pour prélever des espèces marines d'une partie du Parc marin Australien de la grande barrière de corail). Parfois, les mécanismes de régulation de la chasse et de la pêche sont développés avec un guidage minimal de la part du gouvernement, mais l'usage est soumis à une surveillance indépendante ou menée de façon conjointe.

L'existence de pratiques de chasse coutumière ne devrait pas détourner l'attention sur le fait que la chasse sportive est souvent pratiquée par des touristes étrangers, dans des conditions et des environnements élitistes. En Afrique occidentale, par exemple, beaucoup de concessions de chasse sont établies dans des territoires situés dans le voisinage immédiat des aires protégées. Les communautés locales supportent le coût causé par l'interdiction de chasser, pêcher, cultiver, faire paître leurs animaux ou même de chercher légalement de l'eau à l'intérieur des aires protégées dédiées à la faune. Cependant, cette même faune finit par alimenter des affaires lucratives de chasse et de tourisme sportifs, exploités par les élites locales et étrangères dans des concessions stratégiquement implantées.

Un nombre croissant d'accords, basés sur l'exemple du programme CAMPFIRE (établi à la fin des années 1980), permettent aujourd'hui un juste partage avec les communautés des bénéfices dérivant de la faune, notamment de la chasse, de la pêche et du tourisme. Ces bénéfices ont procuré à certaines communautés des apports financiers tout à fait bienvenus mais les problèmes n'ont pas pour autant disparus. En fonction des lieux où sont réalisés les investissements (infrastructures et tourisme) et de la façon dont les bénéfices sont répartis, d'importantes anomalies peuvent apparaître avec les communautés résidant dans les territoires voisins, et au sein même des communautés bénéficiaires.<sup>36</sup> En outre, des séparations artificielles peuvent être faites entre la gestion de la faune et la gestion d'autres types de ressources naturelles (par exemple, l'eau, les pâturages, les arbres), ou les gouvernements peuvent continuer d'adopter une attitude paternaliste, se révélant peu disposés à transférer l'autorité et des droits de gestion effectifs de la faune. Par exemple, certains gouvernements exigent que les membres des communautés « reçoivent une formation appropriée » avant de prendre des responsabilités de gestion, alors que d'autres partenaires, notamment les opérateurs touristiques, ne sont pas soumis à de telles exigences.<sup>37</sup>

Outre la faune locale qui pourrait être chassée, les accords de cogestion relatifs aux ressources peuvent prendre en considération l'utilisation du bois de chauffe, de la végétation pour les toitures, des plantes médicinales, des cannes et des lianes pour la vannerie, de la faune en tant que source de protéine dans le régime alimentaire local (activité distinguée des besoins culturels liés à la chasse), des animaux nuisibles (par exemple, les cochons sauvages), de la viande des animaux abattus pour en limiter la population dans certaines zones surpeuplées, le forage terrestre et aérien pour le bétail, et même les droits de propriété intellectuelle (par exemple, récolter une plante pour un usage médical individuel est assez différent de fournir des échantillons et d'expliquer son usage à des compagnies pharmaceutiques ; si la compagnie décide de mettre sur le marché le composé actif, la question de qui possède la plante et le savoir associé prend toute son importance).

La question de savoir qui possède les ressources et la terre est au cœur de toutes ces considérations. Les peuples autochtones et les communautés locales ont-ils le droit, par exemple, de revendiquer la propriété des forêts, des eaux, de la faune et

*Les communautés locales supportent le coût causé par l'interdiction de chasser, pêcher, cultiver, faire paître leurs animaux ou même de chercher légalement de l'eau à l'intérieur des aires protégées dédiées à la faune. Cependant, cette même faune finit par alimenter des affaires lucratives de chasse et de tourisme sportifs, exploitées par les élites locales et étrangères.*

36 Kothari *et al.*, 2000; Long, 2004.

37 Borrini-Feyerabend et Sandwith, 2003 ; Long, 2004 ; Mainspeizer, 2004.

des ressources minérales, et ainsi décider des utilisations qui en sont faites ? Si le gouvernement en conserve la propriété et souhaite les vendre, la partie prenante constituée par les peuples autochtones ou la communauté locale possède-t-elle un droit de veto, ou le droit d'imposer des conditions ou d'exiger une partie des bénéfices ? Le « droit de négocier » est un aspect important de n'importe quel accord de cogestion. Ce droit permet aux peuples autochtones, aux communautés locales et à d'autres acteurs de négocier directement les conditions et le paiement de compensations avec, par exemple, une compagnie d'extraction de ressources. Les recommandations relatives aux peuples autochtones adoptées en 2003 au cours du 5<sup>ème</sup> Congrès Mondial des Parcs traitent des futurs accords de cogestion impliquant les peuples autochtones dans la gestion d'aires protégées et de la faune (Encadré 7.20).

Encadré 7.20 **Recommandations du 5<sup>ème</sup> Congrès mondial des parcs, relatives aux peuples autochtones et aux aires protégées— extraits particulièrement pertinents pour les accords de cogestion**  
(voir <http://cmsdata.iucn.org/downloads/recommendationen.pdf>)

Les recommandations suivantes ont été adressées en septembre 2003 aux gouvernements, aux organisations intergouvernementales, aux ONG, aux communautés locales et à la société civile, dans l'objectif d'être mises en application en partenariat avec des représentants des peuples autochtones librement choisis. Plusieurs d'entre elles ont par la suite été accueillies par le Programme de travail sur les aires protégées de la Convention sur la diversité biologique (février 2004) :

- S'assurer de ce que les aires protégées existantes et futures respectent les droits des peuples autochtones.
- Cesser toute réinstallation forcée et toute expulsion des peuples autochtones de leurs terres liés à l'établissement d'aires protégées, aussi bien que la sédentarisation forcée des peuples autochtones mobiles.
- S'assurer de ce que l'établissement des aires protégées est basé sur le consentement libre, informé, préalable des peuples autochtones, et sur une évaluation préliminaire des impacts environnementaux, sociaux, économiques et culturels, et conduite avec la pleine participation des peuples autochtones concernés.
- Reconnaître la valeur et l'importance des aires conservées par les peuples autochtones afin de sécuriser, de développer et d'élargir les réseaux nationaux d'aires protégées.
- Apporter un soutien et un appui financier aux peuples autochtones et aux communautés locales pour leurs Aires du patrimoine communautaire, et pour leurs Aires protégées en gouvernance partagée.
- Etablir et faire respecter des lois et des politiques appropriées pour protéger la propriété intellectuelle des peuples autochtones quant à leurs connaissances, leurs systèmes d'innovation et leurs ressources culturelles et biologiques traditionnelles, et réprimer toute activité de bio-piraterie.
- Etablir et faire respecter des lois et des politiques reconnaissant et garantissant les droits des peuples autochtones sur leurs terres et leurs étendues d'eaux ancestrales.
- Etablir des mécanismes participatifs pour la restitution des territoires et des ressources des peuples autochtones qui ont été incorporées à des aires protégées sans leur consentement libre et informé, ainsi que pour l'attribution d'une juste et prompte compensation, convenue de façon transparente et culturellement appropriée.
- S'assurer du respect envers les autorités traditionnelles des peuples autochtones et soutenir leur gestion durable et leur conservation des ressources naturelles dans les aires protégées, en reconnaissant le rôle central de ces autorités, et des institutions et organisations qui les représentent.



- Exiger des directeurs des aires protégées leur soutien actif des initiatives autochtones de revitalisation et d'utilisation, selon les cas, des connaissances et des pratiques traditionnelles de gestion des terres, de l'eau, et des ressources naturelles dans les aires protégées.
- S'assurer de processus transparents et ouverts ainsi que d'une véritable négociation avec les peuples autochtones en relation avec tout plan destiné à établir ou à développer des systèmes d'aires protégées, afin que leurs terres, leurs eaux et leurs ressources naturelles soient préservées et que les décisions susceptibles de les affecter soient prises en des termes mutuellement convenus.
- S'assurer de ce que les aires protégées aident les communautés locales à sortir de la pauvreté et à améliorer leurs standards de vie au travers de mécanismes de partage des bénéfices efficaces et acceptables.
- Encourager les agences internationales et les organisations de conservation à adopter des politiques claires relatives aux peuples autochtones et à la conservation, et à établir des mécanismes de compensation en réponse aux réclamations justifiées.

### Formation et emploi

Un meilleur sort économique pour les peuples autochtones et les communautés locales constitue habituellement la préoccupation principale d'une ou de plusieurs des parties engagées et impliquées dans l'accord. Ceci peut être mené à bien par une compensation financière, quoique souvent les communautés souhaitent également des clauses portant sur des garanties d'emploi. L'emploi et les qualifications professionnelles ou commerciales offrent une voie d'accès à l'autodétermination et au respect-de-soi plus puissante que la seule sécurité financière. En fait, détenir un compte en banque bien fourni mais n'avoir aucun travail ni aucune profession est perçu par certaines communautés comme quelque chose de négatif, renforçant des réflexes d'assistanat.

Dans la mesure du possible, des avantages financiers devraient accompagner la garantie de formation et des perspectives d'avancement identifiées, ceci afin de réduire le risque d'avoir comme résultat un nombre faible de personnes effectuant des travaux non-professionnels pour de bas salaires. Cela est particulièrement vrai lorsque l'accord est structuré autour d'une opération d'extraction de ressources qui se terminera dans un court ou moyen terme, laissant les personnes sans autre perspective d'emploi.

### Accès garanti aux territoires et aux ressources naturelles concernées

Nombre d'accords se doivent d'intégrer des clauses relatives à l'accès aux RN pour toutes les parties prenantes. Ces clauses peuvent indiquer :

- tout lieu dans lequel l'une ou l'autre des parties accepte de ne pas avoir accès (par exemple, un emplacement d'importance spirituelle



*Toutes les parties prenantes peuvent souhaiter exercer, à un certain degré, un contrôle des activités commerciales, telles que le tourisme...*

peut être déclaré inaccessible pour le personnel gouvernemental, qui peut inversement souhaiter limiter l'accès à un secteur écologiquement sensible en train d'être réhabilité) ;

- les droits d'accès positifs de chaque partie (par exemple, une agence gouvernementale peut souhaiter maintenir des droits d'accès pour des objectifs de lutte contre les incendies sur des terres des peuples autochtones desquelles les personnes non-autochtones peuvent être exclues ; de même, il peut être important que les peuples autochtones bénéficient, pour des cérémonies ou des pratiques traditionnelles, d'un accès continu à certains secteurs desquels d'autres utilisateurs du parc peuvent être exclus) ;
- des contraintes sur les accès pour l'ensemble de la communauté, et une information sur qui contrôlera cet accès. Si l'accord reconnaît effectivement la terre comme étant sous propriété et/ ou gestion des peuples autochtones, le contrôle direct des accès par les propriétaires autochtones peut s'avérer approprié. Cela peut ne rien impliquer d'autre que la simple nécessité d'obtenir une autorisation de traverser le territoire. Quand bien même aucune taxe n'est prélevée, ce système permet aux propriétaires traditionnels de savoir qui se trouve sur leurs terres et combien de visites elles reçoivent. Dans le cas d'un accord portant sur un parc national ou une aire de ce type, le contrôle direct peut continuer à être exercé par le personnel du parc, mais seulement après que l'on se soit entendu avec le partenaire du traité sur des sujets tels que les droits d'entrée, les emplacements de campings, les conditions de délivrance des permis, etc. ;
- des contraintes sur les accès à buts commerciaux (par exemple, tourisme, exploitation, bio-prospection).

Toutes les parties prenantes peuvent souhaiter exercer, à un certain degré, un contrôle des activités commerciales telles que le tourisme. Dans certains cas, de telles activités seront tout simplement inappropriées, et le traité devrait rendre clair le fait qu'elles ne seront pas autorisées. Autrement, l'accord devrait aborder un certain nombre de questions pratiques, telles que :

#### Liste récapitulative 7.1 **Questions à aborder dans des accords touchant au tourisme**

- L'accès touristique sera-t-il limité en nombre ?
- Si oui, comment ? Jusqu'à quel seuil ?
- Qui décidera ? Les parties auront-elles un droit de veto ?
- Qui délivrera les permis ?
- Quelles conditions et quels droits financiers seront associés à l'accès touristique ?
- Qui collectera et gardera les taxes ?
- Qui contrôlera le comportement des touristes et fera respecter les règles et les conditions associées ?
- Des guides locaux ou autochtones seront-ils obligatoires ?
- Une accréditation des guides sera-t-elle exigée, ceci pouvant inclure l'exigence d'une formation interculturelle ?
- Quelles activités commerciales seront autorisées ?
- Dans quelles circonstances permettra-t-on aux parties de s'engager directement dans des activités commerciales avec les touristes ?



## 7.6 Questions cruciales pour les agences gouvernementales

Ce que les agences du gouvernement devraient chercher à obtenir par des accords de cogestion est la poursuite des objectifs contenus dans les lois et les politiques du pays. La terre, les ressources naturelles, la « conservation », « le développement durable » ou d'autres buts semblables devraient en être les bénéficiaires, plutôt que l'agence elle-même ou son personnel. Mais des accords spécifiques peuvent, bien sûr, directement bénéficier à l'agence en lui permettant d'économiser de l'argent, du temps de son personnel ou d'autres ressources, ou bien encore l'aider à diffuser son « message » et/ ou à continuer à être considérée comme « organisation légitime ». En ce sens, on compte au nombre des aspects cruciaux de l'accord les éléments suivants:

### Gestion responsable

Une bonne gestion du territoire assure la conservation des espèces et des écosystèmes, ainsi que l'utilisation durable des ressources naturelles. Une agence gouvernementale peut utiliser des incitations financières ou d'autres formes de compensation pour encourager les propriétaires terriens à s'accorder sur :

- un déboisement limité ;
- le pâturage du bétail à des niveaux durables ;
- la limitation de la divagation du bétail, en le tenant à l'écart des forêts ou des rives des cours d'eau (par exemple, en finançant la pose de clôtures) ;
- le système de rotation des cultures ou des aires soumises au pâturage ;
- des méthodes de production saines et des intrants agricoles sains (par exemple, absence de pesticides chimiques et organisme génétiquement modifiés) ;
- la limitation du nombre de visiteurs autorisés sur le territoire.

### Protection des « points de vue exceptionnels »

Le positionnement d'une maison ou d'une route peut être négocié pour limiter l'impact visuel sur un panorama naturel exceptionnel (de même que l'impact sur des valeurs de conservation). Les communautés et les propriétaires terriens peuvent être prêts à peindre des structures existantes pour permettre leur camouflage en échange du remboursement de la peinture.

### Accès

L'accès à l'aire pour des questions de gestion ou pour que le public puisse visiter un site d'intérêt particulier peut être négocié avec les propriétaires coutumiers ou légaux concernés. Une communauté ou un propriétaire terrien peut accepter de permettre l'accès à un site, dont ils sont propriétaires, qui s'avérerait essentiel, par exemple, pour la lutte contre les incendies, si l'autorité de lutte contre le feu effectue des travaux d'entretien légers sur la route. Dans le Nord du Queensland (Australie) plusieurs propriétaires fonciers ont accepté de garantir un accès public par voie pédestre à une chute d'eau très populaire, en échange d'un soutien pour la fermeture de la route officielle utilisée par certaines automobiles, ainsi que pour l'installation de quelques éléments permettant de rendre l'itinéraire piéton plus clair.

*Les communautés et les propriétaires terriens concernés peuvent être enthousiastes à l'idée de protéger des sites culturels autochtones (art sur pierre, peintures rupestres) mais peuvent aussi avoir besoin de conseils ou d'une aide financière.*

### Protection de l'héritage culturel local

Les terres ancestrales des peuples autochtones, les sites significatifs d'art sur pierre, les peintures rupestres et d'autres lieux culturels autochtones importants se trouvent souvent sur le territoire de la communauté ou sur un terrain privé. Les communautés et les propriétaires terriens concernés peuvent être enthousiastes à l'idée de les protéger, mais peuvent aussi avoir besoin de conseils ou d'une aide financière. Une agence gouvernementale responsable intégrera les groupes, les communautés et les propriétaires fonciers autochtones concernés dans la planification et la négociation d'une stratégie d'action. L'accord inclura probablement des aménagements d'accès pour les gardiens traditionnels ou un accès réglementé par la loi ou la coutume.

### Réhabilitation d'aires dégradées

L'agence gouvernementale doit être confiante dans le fait que :

- le travail convenu sera réalisé ;
- les initiatives de reboisement seront poursuivies (par exemple, les communautés et les propriétaires terriens peuvent entreprendre la plantation de jeunes arbres avec l'aide exclusive de volontaires, mais ceux-ci pourraient plus tard perdre leur intérêt pour l'arrosage ou le sarclage régulier ; le choix rigoureux des espèces et des emplacements peut réduire au minimum le besoin de soins ultérieurs, et il peut être judicieux d'investir dans des systèmes d'arrosage automatiques) ;
- des espèces appropriées, d'origine locale, seront utilisées ;
- l'utilisation de pesticides chimiques sera évitée.

Pour parvenir à des résultats efficaces, l'agence gouvernementale ou un entrepreneur fiable doit être impliqué de près à la planification et à la mise en œuvre de cette composante de l'accord de cogestion. Une certaine forme de surveillance continue est souhaitable.

### Diffusion du message de conservation

Panneaux, événements dans les médias, présentations et autres vecteurs de communication mettant en valeur les efforts des diverses parties locales pour la conservation des ressources naturelles aident à répandre l'information de façon positive et permettent une prise de conscience. Beaucoup de méthodes et d'outils de communication sociale peuvent être utilisés, particulièrement avec les touristes ou les différents visiteurs. Si une agence gouvernementale aide une communauté ou un propriétaire foncier privé pour, par exemple, décider du site d'implantation, concevoir ou construire un parking, un ponton ou une passerelle piétonne, cette agence devrait inclure dans l'accord la mise à disposition de matériel didactique et d'explications de l'environnement proche. De petits panneaux et affiches peuvent expliquer l'écologie de la forêt, les enjeux de la conservation ou l'histoire autochtone, de façon efficace et discrète. La communauté ou le propriétaire foncier peut également apprécier de voir construit un petit abri ou une pergola permettant de ranger le matériel éducatif, ou peut accepter de réaliser et de montrer au public un petit herbier ou une collection d'insectes.

### Contrôle des mauvaises herbes et des insectes nuisibles

Il s'agit là d'un autre domaine par lequel les accords de cogestion peuvent permettre à une agence gouvernementale de tirer des bénéfices significatifs.

Mais ladite agence devra cependant être étroitement impliquée dans les phases de conception, de formation et de contrôle, afin de s'assurer que:

- les pièges et les produits chimiques soient évités et, si l'action est indispensable pour la subsistance des communautés, que les animaux emprisonnés (y compris les animaux sauvages) soient traités avec humanité ;
- les espèces non-ciblées ne soient pas affectées ;
- il n'y ait aucun risque pour la sécurité ou la santé humaine ;
- l'équipement soit surveillé et renvoyé en bon état, si ledit retour fait partie de l'accord ;
- les initiatives de suivi soient conduites selon les besoins (sinon l'investissement initial aura été gaspillé).

### Gestion des feux et des inondations

La gestion des feux est un sujet important, souvent sensible, et requerra des explications et des négociations précises, non seulement avec les communautés et les propriétaires terriens, mais aussi avec leurs voisins, les groupes de conservation et les autres agences gouvernementales concernées. Les régimes « normaux » de gestion des feux, qui comprennent l'allumage intentionnel de feux pour l'entretien nécessaire d'un habitat spécifique, et leurs effets sur les écosystèmes, sont souvent mal compris. Les risques pour les vies humaines, la propriété et les valeurs de conservation peuvent être énormes si quelque chose « tourne mal ». La probabilité de mauvaise publicité et des dommages irréparables causés à la réputation et à la crédibilité d'une agence gouvernementale est également importante (de même que les risques pour son budget, si les dommages mènent à des réclamations de compensation financières !).

L'incorporation de la gestion des feux dans les accords de cogestion exige donc la plus grande prudence. Une incorporation « sûre » pourrait ne pas consister en autre chose qu'à l'achat ou au prêt d'équipements de lutte contre l'incendie. Toute manipulation du feu ou pratique (contrôlée) du brûlis prescrite par l'accord devrait spécifier la participation nécessaire de professionnels de la gestion des feux ou le contrôle d'experts. Il peut s'agir de biologistes, ou encore de pompiers professionnels. Une agence gouvernementale avisée pourrait également chercher à préciser ce qui se produira en cas de perte de contrôle sur un feu (allumé en vertu de l'accord)— bien que ceci ne sera d'aucune protection si la négligence est en cause, et peut n'être d'aucune aide en cas de suites judiciaires de l'affaire.

Les régimes de gestion des inondations et des eaux doivent également être abordés avec prudence. Le long du fleuve de Murray et de ses affluents (Australie), où l'irrigation agricole est répandue et où les régimes impliquant l'inondation des terres sont très contrôlés, les propriétaires terriens sont aujourd'hui encouragés à permettre les crues régulières du fleuve sur les forêts d'eucalyptus à gomme rouge, crues qui s'avèrent être essentielles pour l'écologie de la forêt. Ceci offre de nombreuses perspectives pour des accords de cogestion.

*La gestion des feux est un sujet important, souvent sensible, et requerra des explications et des négociations précises, non seulement avec les communautés et les propriétaires terriens, mais aussi avec leurs voisins, les groupes de conservation et les autres agences gouvernementales concernées...*



## Éviter les dégâts

Un accord de cogestion basé sur ce concept est légèrement différent des autres, et est souvent bien plus apparenté à une transaction commerciale. Le discours de base (dans la perspective de l'agence gouvernementale) est « j'accepterais que vous soyez habilité au bénéfice X, si vous promettez de faire (ou de ne pas faire) Y ». Dans ce cas-ci, Y sera une activité qui améliorerait (ou endommagerait) les valeurs de l'aire. Il peut s'agir de planter, d'entretenir et de prendre soin d'espèces intéressantes, ou bien de déboiser, d'édifier une structure, de subdiviser, de brûler des herbes, de mettre en place un projet touristique, de détourner un cours d'eau, d'extraire des ressources de mines ou de carrières, ou nombre d'autres activités.

Dans certains cas, il sera possible de négocier un changement de l'endroit, ou de la manière de faire Y, changement qui réduira au minimum les dommages. Dans certains autres cas, l'agence (consciente de ne pas avoir le pouvoir légal de faire cesser Y) devra trouver une forme d'incitation puissante. Souvent, il s'agira simplement d'une somme d'argent, ceci pouvant mener (si les propriétaires terriens y sont disposés et l'agence assez riche) à l'acquisition volontaire de la terre par le gouvernement.

Lorsque ceci n'est pas possible, l'organisme gouvernemental peut avoir à trouver une alternative qui produise les mêmes résultats que Y. À cet égard, il est important de définir dans les négociations quels sont les résultats effectivement désirés (qui ne sont pas toujours évidents). Un propriétaire terrien cherchant à partitionner ses terres peut, par exemple, souhaiter offrir à chacun de ses descendants une terre pour pouvoir bâtir une maison. Les négociations avec l'autorité gouvernementale locale peuvent suggérer des moyens de permettre l'occupation multiple d'une parcelle de terrain donnée sans que celle-ci ne soit subdivisée. Une communauté peut souhaiter avoir libre accès à une ressource en eau située à l'intérieur d'un secteur protégé. Un nouveau point d'eau implanté en dehors des limites de l'aire peut donner à cette communauté exactement ce qu'elle désire, sans qu'il ne soit pour autant besoin de trouver un compromis sur la question de l'accès.

*Un plan statutaire de gestion devra bénéficier d'un soutien fort de toutes les parties prenantes, puisqu'il liera légalement la communauté sociale dans son ensemble, et non seulement les parties, et qu'il s'avérera beaucoup plus difficile à révoquer qu'un contrat basé sur le droit coutumier.*

Dans les situations impliquant ces formes d'accords de cogestion, l'agence doit souvent « réagir » à des fait préexistantes, étant probablement obligée de débiter des négociations alors qu'une communauté et/ ou un propriétaire terrien ont déjà pris la décision de faire Y ; elle n'a, par ailleurs, probablement aucun moyen légal d'empêcher Y. Elle devra de fait être très créative, et avoir recours aux plus habiles de ses négociateurs. Elle devra également être pragmatique, et réaliste quant à ce qui peut être mené à bien. Le fait d'empêcher Y peut être le résultat idéal, mais la réduction des dommages au minimum reste mieux que rien.

## Réunir tous les éléments agréés dans un plan de gestion

Lorsqu'un mélange complexe de régimes et d'initiatives de gestion est proposé par des parties différentes à des moments différents, la préparation d'un plan de cogestion global peut être souhaitable. Le plan peut présenter les objectifs et les stratégies convenues, ainsi qu'un programme de travail détaillé. Il doit être signé par l'ensemble des parties, et constitue le cœur de l'ensemble de l'accord.

Dans certains cas, il peut être possible de faire du plan un instrument juridique de plein droit. Un plan statutaire de gestion devra bénéficier d'un soutien fort de toutes les parties prenantes, puisqu'il liera légalement la communauté sociale dans son ensemble, et non seulement les parties, et qu'il s'avérera beaucoup plus difficile à révoquer qu'un contrat basé sur le droit coutumier. Le côté positif de la chose est qu'un tel plan représente une forme de protection de la terre plus sûre et engagée à plus long terme qu'un simple contrat, tout spécialement lorsque ce dernier n'est pas associé à un titre de propriété.





## Chapitre 8. LES ORGANES DE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Le développement socio-économique et la gestion des ressources naturelles demandent expérimentation et apprentissage continu. En effet, les processus de négociation et d'application des accords de cogestion ne sont jamais vraiment « complétés ». Au contraire, il faut qu'un organe désigné reste en charge d'exécuter, de gérer, mais aussi de réviser les accords au fur et à mesure que le temps passe. La composition de cet organe de gouvernance peut bien être très proche de celle de la plateforme de négociation qui a développé l'accord de cogestion et peut, en effet, continuer le travail de cette plateforme sur une base plus stable. Si la plateforme de négociation a inclus plusieurs parties prenantes, de même doit faire cet « organe de gouvernance partagée ».

Les types d'organes qui restent en charge de la gouvernance partagée varient en fonction des régions ainsi que du type de mobilisation— spontanée ou impulsée par l'extérieur. Leur composition dépend de la variété des parties prenantes ayant un intérêt dans les ressources naturelles et culturelles concernées. Leur pouvoir va de la simple consultation à l'autorité totale. Leur structure et leur règlement peuvent prendre de nombreuses formes et sont même susceptibles de varier dans le temps.



## 8.1 Types et caractéristiques des organes de gouvernance partagée

Les organes de gouvernance partagée peuvent être de différents types (par exemple un conseil, une association formelle ou informelle, un fonds), et couvrir un éventail de niveaux d'autorité et de responsabilité. Cependant, elles partagent toutes au moins deux caractéristiques : elles mettent en scène au moins deux acteurs (et souvent bien plus), et elles ont à voir avec les décisions de gestion d'une aire, d'un territoire ou d'un ensemble de ressources naturelles données. Les principaux types d'organes de gouvernance partagée comprennent :

- **les organes décisionnels** : qui assument l'entière responsabilité de la gestion d'un territoire, d'une aire ou d'un ensemble de ressources données (par exemple, un conseil directif qui assure la gouvernance d'une forêt ou d'une aire protégée, ou un comité en charge des décisions pour une propriété collective ; voir Encadrés 6.16, 7.11, 8.3 et 8.6) ;
- **les organes consultatifs** : qui possèdent un rôle de consultation auprès des décisionnaires ; elles peuvent aussi développer des propositions techniques et servir en tant que forum de négociation avant les prises de décisions (par exemple, un comité en charge de développer un consensus sur un seuil d'utilisation de certaines ressources naturelles et un calendrier de pêche, ou un organe de haut rang en charge de la supervision de négociations et de la gestion de conflits ; voir Encadrés 6.13, 7.15 et 8.1) ;
- **les organes exécutifs** : qui sont responsables d'interpréter des décisions, et de les appliquer à l'intérieur d'un cadre de référence déterminé (par exemple, un comité en charge d'appliquer une législation nationale spécifique dans un contexte local ; voir Encadré 8.4).
- **les organes mixtes** : qui possèdent une combinaison de responsabilités (par exemple, un conseil en charge de donner des avis sur la gestion d'une aire protégée, mais entièrement responsable des décisions concernant les ressources naturelles dans sa zone périphérique ; voir Encadré 8.2).

*Les principaux types d'organes de gouvernance partagée sont composés d'instances décisionnelles, consultatives, exécutives ou mixtes...*

### Encadré 8.1 Un organe de gouvernance partagée avec un rôle important de médiation

(d'après *British Columbia Claims Task Force*, 1991)

Le Groupe de travail sur les revendications en Colombie britannique (*British Columbia Claims Task Force*, BCCTF), dont le rapport de 1991 concernant les protocoles de mise en place des traités représente un modèle en termes d'accord coopératif, comprend trois représentants autochtones (sélectionnés par les peuples autochtones eux-mêmes), deux représentants fédéraux et deux représentants du gouvernement de l'état. Toutes les recommandations de cette équipe furent acceptées par le gouvernement, y compris celle de mettre en place une Commission en appui aux traités en Colombie britannique (en 1992). Cette Commission fut créée dans le but de constituer « un organe impartial, ayant pour rôle de faciliter et de suivre les négociations concernant les traités ».<sup>1</sup> Celle-ci comprend deux Commissaires nommés par l'organe directeur des Premières Nations (*First Nations Summit*), ainsi que deux autres, nommés respectivement par les gouvernements du Canada et celui de la Colombie britannique. Un Commissaire en chef est choisi par toutes les parties en présence. La Commission n'intervient pas dans la négociation des traités, mais elle est chargée de la coordination du processus, agit en tant qu'acteur impartial, et fournit des solutions de résolution des conflits. Elle attribue également les fonds mis à disposition par le gouvernement pour le processus de mise en place des traités.

1 Acte de la Commission du Traité de Colombie britannique, 1995

## Fonctions

Au niveau local, les fonctions d'un organe de gouvernance partagée consistent en général à analyser les situations, à évaluer les différentes possibilités d'intervention, à prendre des décisions stratégiques, à développer des plans et des agréments, à exécuter, contrôler et évaluer des activités et, pour finir, à les ajuster sur la base des expériences acquises. Aux niveaux régional, national et international, les organes de gouvernance partagée s'intéressent plutôt à rendre possibles et à multiplier les expériences de cogestion et d'apprentissage par l'action. L'autorité et les termes de référence peuvent être spécifiés dans la législation ou dans l'accord de cogestion, et les membres des organisations sont soit rémunérés, soit bénévoles.

Les organes de gouvernance partagée peuvent, de plus, être distingués sur la base :

- de leur statut légal et leur forme (par exemple un bureau, un conseil, une autorité, une association, une fiducie, une compagnie, etc.) ;
- de leurs fonctions, leurs responsabilités et leurs pouvoirs légaux pour les remplir (y compris les pouvoirs de prise de décision, les dispositions d'application et les capitaux possédés) ;
- de leur composition, y compris la représentation proportionnelle des parties qui nomment ou élisent le directeur ou les autres membres importants, décident de la durée de leur activité et des circonstances de leur nomination ;
- des personnes auxquelles le directeur et les membres clés (le bureau, par exemple) rendent des comptes, quand et sous quelles conditions ;
- des financements reçus et par qui ils sont encaissés ;
- du fait que les membres sont payés, bénévoles ou doivent payer pour devenir membres ;
- de la disponibilité d'un secrétariat ou d'une équipe technique travaillant pour l'organe ;
- de la confidentialité ou la transparence des réunions et des procédures de prise de décision ;
- de la qualité des relations que les membres de l'organe entretiennent avec les parties prenantes qu'ils représentent, selon l'organisation interne de ces dernières.

### Encadré 8.2 **Un organe innovant de gouvernance partagée pour le Parc national de Waza (Cameroun)** (d'après Borrini-Feyerabend *et al.*, 2000)

Le Parc national de Waza, situé dans la province de l'Extrême-Nord Cameroun, a été créé il y a quelques dizaines d'années. Selon la législation nationale, les résidents des villages situés à l'intérieur du territoire du parc furent relogés de force à l'extérieur, juste à la lisière du parc (en fait, toutes les communautés furent relogées sauf l'une d'entre elles, qui avait sans doute des relations haut placées...). Les communautés relogées ne se résolurent jamais à cette décision, en particulier à l'égard de l'interdiction de collecter des ressources naturelles nécessaires à leur propre survie. Au fil des ans, ils continuèrent à réclamer le droit de pêcher sur les étangs creusés et gérés par leurs ancêtres dans le parc, le droit de récolter certains produits végétaux (la gomme arabique par exemple) à l'intérieur du parc, le droit d'emmener leurs animaux pâturer à l'intérieur du parc en temps de sécheresse, etc. Les conflits qui s'ensuivirent entre les communautés et la gestion du parc amenèrent le projet Waza Logone, mis en place par l'UICN et financé par l'Agence de développement des Pays-Bas, à initier un processus de gouvernance partagée afin de garantir la durabilité de l'aire protégée *via* des accords de cogestion entre les différentes parties prenantes.



Le processus de négociation entre parties prenantes aboutit à la mise en place d'une structure de gestion multipartite, ayant pour but d'approuver les règles de gestion du parc et des ressources naturelles de sa périphérie. A signaler que la définition du mandat de la structure rencontra une forte opposition de la part du service de conservation du parc. Après des mois passés à chercher un compromis approprié, les parties acceptèrent, pour la structure multipartite, un « double mandat » : un rôle consultatif en ce qui concerne la gestion du parc (mandat qui reste auprès du service de conservation), et un rôle de pleine gestion en ce qui concerne la zone périphérique du Parc. Avec ce double rôle en main, la structure fut nommée « Comité de consultation/ gestion du Parc national de Waza et de sa Périphérie ».

Le Comité de consultation/ gestion du Parc national de Waza et de sa périphérie fut légalisé par le Ministère de l'environnement et des forêts du Cameroun à travers une décision concernant son organisation interne et ses règles de fonctionnement. La structure comprend des membres possédant de pleins pouvoirs et des membres ayant seulement un rôle consultatif.

Les membres ayant pleins pouvoirs (de vote) sont :

- 4 représentants du Service de conservation du Parc ;
- 1 représentant de la Délégation provinciale de l'environnement et des forêts ;
- 3 représentants du Service central du Ministère de l'environnement et des forêts ;
- 5 représentants des hommes des communautés installées en périphérie du parc ;
- 5 représentantes des femmes des communautés installées en périphérie du parc ;
- 2 représentants des nomades éleveurs (un homme et une femme) et 1 représentant des éleveurs transhumants intéressés par les zones de pâturage à l'intérieur et aux alentours du Parc national Waza.
- 2 représentants des jeunes (un homme et une femme) des communautés installées en périphérie du parc.

Les membres ayant uniquement un rôle consultatif sont :

- les maires des municipalités rurales concernées (Waza, Zina, Petté) ;
- les autorités principales des districts concernés (Waza, Zina, Ngodeni, Fadaré, Kossa) ;
- 1 représentant du Conseil scientifique du Parc national Waza ;
- 3 représentants du projet Waza Logone ;
- 1 représentant du Comité de gestion de la Plaine Waza-Logone (une autre structure de gestion multipartite de la même province, également promue par le projet Waza Logone).

Le choix du système institutionnel qui convient le mieux à la situation de cogestion (c'est à dire, le type d'organe, sa composition, son règlement intérieur, ses fonctions, ses pouvoirs, ses responsabilités) est, invariablement, un processus itératif. Dans une certaine mesure, ces systèmes sont issus de la réalité du terrain (que gère-t-on ? qu'y a-t-il à partager ?). D'autre part, le degré de flexibilité des parties prenantes (qui dépend aussi du cadre juridique de prise de décisions) détermine ce qui peut être raisonnablement inclus dans l'accord, et les types d'organes de gouvernance partagée qui peuvent être développés. Différents exemples de types d'organes de gouvernance partagée sont donnés dans les Encadrés 8.1, 8.2 et 8.3, et de nombreux autres sont listés dans le Tableau 8.1, en fonction de leurs buts, de leurs fonctions et de leurs pouvoirs. On peut remarquer que plusieurs organes ayant des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités différentes et agissant de façon complémentaire peuvent être nécessaires pour une « unité de gestion » d'envergure (voir, par exemple, l'Encadré 6.12, à propos de la cogestion sophistiquée développée pour la Réserve marine des Galápagos).

*Le choix du système institutionnel qui convient le mieux à une situation de cogestion [...] met en œuvre un processus itératif...*

Encadré 8.3 **Un organe créé pour cogérer les zones boisées d'Écosse**  
(d'après Jeanrenaud et Jeanrenaud, 1996)

Des groupes auto-constitués en Écosse développèrent des organisations communautaires pour coordonner et mettre en application la gestion d'une grande région boisée. A Assynt, par exemple, les fermiers locaux (appelés *crofters*) établirent en 1992 l'Association des fermiers d'Assynt, qui regroupe 130 membres répartis sur 13 communes. L'association récolta la somme nécessaire à l'acquisition de l'ancien domaine du Nord de Lochinver grâce à des souscriptions publiques, des concessions et des prêts auprès d'organismes publics. Des directeurs ont été élus au conseil de l'association par les membres dans chaque commune, et l'association est dirigée par un président exécutif et différents officiers. Depuis lors, l'association a développé le potentiel du domaine, notamment à travers un programme de reboisement en espèces locales.



**Des institutions peuvent développer— à plusieurs niveaux et degrés de précision— différents accords de cogestion à l'intérieur du même système de gouvernance partagée.**

Des institutions peuvent développer— à plusieurs niveaux et degrés de précision— différents accords de cogestion à l'intérieur du même système de gouvernance partagée. En Suède, par exemple, le cadre institutionnel pour la gestion des ressources halieutiques en eaux douces est composé d'un ensemble d'institutions complémentaires à différents niveaux d'organisation, qui combine des membres du gouvernement et des associations de pêcheurs (voir Encadré 8.4). Au Canada, le *Yukon Umbrella Final Agreement* a créé deux niveaux de conseils de cogestion de la faune : un Bureau de gestion des ressources halieutiques et cynégétiques (*Fish and Wildlife Management Board*) pour tout le Yukon, et des Conseils de ressources renouvelables séparés, pour chacun des territoires traditionnels de la Première Nation Yukon. Ce Bureau est le principal instrument de gestion des ressources halieutiques et cynégétiques dans le Yukon tout entier, et les Conseils sont les principales structures responsables du développement des accords concernant la gestion des ressources renouvelables locales, et de leur application. Les structures sont composées d'approximativement autant de représentants du gouvernement que de représentants Inuvialuit, sauf dans certains cas spécifiques. Des montages institutionnels similaires sont observés dans de nombreux accords généraux concernant la gestion de la nature dans le Nord du Canada.<sup>2</sup> Les responsabilités de cogestion au sens large sont souvent assignées aux conseils de cogestion mais d'importantes responsabilités d'autorégulation sont aussi attribuées aux organes autochtones. Les activités complémentaires de ces organes de gouvernance partagée contribuent à la conservation des ressources à travers des processus qui déterminent la répartition de la récolte totale disponible entre les communautés autochtones et les autres utilisateurs. L'une de leurs caractéristiques remarquables est leur utilisation flexible et créative des instruments légaux et économiques, afin de parvenir à des processus ouverts de négociation et de résolution des conflits.

Encadré 8.4 **Associations de pêcheurs et cogestion des écosystèmes d'eau douce en Suède**  
(d'après Olsson et Folke, 2001)

Les associations locales de pêche sont courantes en Suède. Ces associations, qui ressemblent par de nombreux aspects aux systèmes de propriété commune, gèrent en grande partie les nombreux lacs, rivières et cours d'eau de Suède. Des lois nationales introduites dans les années 1980 et 1990 ont permis à ces associations de gérer non seulement les lacs et les rivières, mais également les bassins versants.

2 Nesbitt, 1997.

Les associations de pêche ont le droit de prendre des décisions concernant la pêche et la protection des poissons. Le gouvernement national, en revanche, est toujours responsable des décisions plus larges, telles que la mise en place d'interdictions concernant certaines méthodes de pêche ou encore l'octroi de permissions pour l'approvisionnement en poissons et en coquillages.

Une étude détaillée de la gestion du bassin versant des eaux du Lac Racken a mis en évidence le rôle clé des associations locales de pêche dans la conservation des populations d'écrevisses, et plus largement de l'écosystème dans son ensemble. La trame institutionnelle pour la gestion des populations d'écrevisses est constituée d'un ensemble d'institutions à différents niveaux d'organisation. Les règles concernant la gestion des écrevisses sont formelles et informelles, et sont développées conjointement par les associations de pêche locales et le gouvernement. Une grande partie de la recherche sur la cogestion des ressources halieutiques, toutefois, est effectuée par des associations locales, dont les membres développent à la fois une connaissance écologique spécifique du site et des organes et des règlements intérieurs adaptés.

Certains organes de gouvernance partagée sont créés en tant que mesures temporaires pendant la résolution de conflits concernant la revendication de titres sur des ressources naturelles et culturelles. Au Canada, par exemple, les représentants des communautés Inuit et Haida furent appelés pour participer au processus concernant la gestion de deux parcs nationaux, alors que leurs revendications territoriales étaient en train d'être traitées. Les deux processus se conclurent par l'établissement d'accords de cogestion.<sup>3</sup> De même, dans la réserve du Parc national South Moresby/ Gwaii Haanas, des structures de gouvernance furent créées initialement comme un mécanisme transitoire de résolution des conflits. Neuf représentants Inuit participent aujourd'hui à la gouvernance de la réserve du Parc national Auyuittuq sur l'île Baffin, avec trois équipes de Parks Canada qui interviennent en tant que consultants. Ce comité apporte un conseil sur la gestion générale du parc, y compris par des récoltes de données sur la faune et par des programmes d'interprétation, et il est reconnu pour avoir réduit les conflits locaux dans cette région. Conformément au sous-accord sur l'impact et les avantages de l'Accord final Nunavut, des questions telles que l'emploi et les avantages économiques, la répartition en zones et la mise en place de nouveaux comités, sont également examinées.

*Certains organes de gouvernance partagée sont créés en tant que mesures temporaires...*

## Composition

Comme cela a déjà été mentionné, un organe de gouvernance partagée est forcément multipartite, c'est-à-dire qu'il comprend au moins deux parties prenantes, et souvent bien plus. Ces acteurs peuvent représenter des intérêts similaires ou différents (voir Encadré 8.5).

### Encadré 8.5 Représentation des parties prenantes dans les organes de gouvernance partagée : deux exemples de l'Inde (d'après Agarwal et Narain, 1989 ; Agarwal et Saigal, 1996)

**Parties prenantes « similaires » : l'exemple du village de Seed.** Seed, un village situé près d'Udaipur dans l'état du Rajasthan, est régi par une loi unique, le *Rajasthan Gramdian Act* 1971, qui donne le pouvoirs exécutif et légal au *gram sabha* (le conseil du village). La population adulte entière de 100 ménages est directement représentée dans le *gram sabha*. Le *gram sabha* élit le *karyapalika* (l'exécutif), ainsi que l'*adhyaksh* (le président) pour une période déterminée. Le comité exécutif, qui est composé de représentants non-rémunérés de toutes les sections de la communauté, ne peut prendre de décisions que si une résolution a été prise à cet effet par le *gram sabha*, qui se réunit au moins une fois par mois. Le *gram sabha* de Seed a formé six comités afin de superviser différents types de travaux dans le village : le développement de prêtres, de forêts et de pépinières, la gestion des ressources en eau, les problèmes et conflits légaux, les programmes de développement et les finances. Le *gram sabha* détient les pleins pouvoirs en ce qui

<sup>3</sup> Commission des peuples autochtones, 1996.

concerne l'utilisation de la terre à l'intérieur des limites du village. Outre la gestion de ce territoire, il a également le pouvoir de juger, de pénaliser et de poursuivre. Le *gram sabha* a également conçu des règles de protection des territoires communs du village en les divisant en deux catégories : l'une où le pâturage et le ramassage des feuilles sont interdits, et l'autre où pâturer est autorisé, mais où la collecte des feuilles ou l'écorçage des arbres sont interdits. Cet organe de gestion locale a aussi sous sa juridiction les arbres des territoires privés, dont l'abattage est autorisé pour des besoins domestiques, mais pas pour la vente.

**Différents acteurs en charge : l'exemple de la cogestion des forêts (*Joint Forest Management—JFM*).** Les Comités de protection des forêts (FPC), dont les membres sont issus des communautés locales dépendantes des ressources forestières, furent mis en place dans les années 1970 et 1980 dans les états de l'Ouest du Bengale, le Gujarat et le Haryana. La Politique nationale des forêts (1998) et la circulaire sur l'engagement communautaire dans la sylviculture issue du gouvernement indien ont souligné l'importance croissante de la cogestion des forêts entre les agences étatiques et les communautés locales. Pour les FPC, les thèmes importants incluent l'adoption et l'exécution de règles concernant le ramassage communautaire et l'attribution de bois de feu et des produits forestiers mineurs, l'accès aux pâturages, le travail et les activités forestières, le partage des revenus du bois de construction et du ramassage de bois pour les clôtures, et la gestion des conflits intra- et inter-villages. La présence d'acteurs primaires et secondaires dans les groupes de JFM se remarque car chaque groupe assigne à la gestion de la forêt différentes priorités et envisage différents degrés et différentes formes de partage des bénéfices. Par exemple, dans la plupart des régions, la JFM est utilisée comme une stratégie pour régénérer les forêts dégradées et améliorer le taux de reprise des jeunes pousses dans les plantations ; en d'autres termes, elle permet de compléter les objectifs du Département des forêts, trop souvent lointains des intérêts et des besoins des villageois dépendants de la forêt.

La capacité d'une partie prenante (agence privée ou publique, groupe, organisation ou individu) à devenir membre d'un organe de gouvernance partagée dépend de son statut social, c'est-à-dire de la reconnaissance des fondements de ses revendications pour participer à la gestion par les autres membres de l'organe (et, plus largement, par la société). Autrement dit, cela dépend de ses droits reconnus (voir Section 2.2 de ce volume). Les thèmes légaux, y compris le régime foncier, la juridiction et l'autorité coutumiers ou légaux, doivent également être étudiés. Par exemple, si les territoires sont sous contrat de bail, le consentement écrit des propriétaires concernés, des locataires, des occupants et des détenteurs de titres (comme des créanciers hypothécaires) peut être exigé dans le développement d'une institution de gouvernance partagée. Certaines juridictions et législations peuvent exiger une inscription formelle des organes en tant que personnes légales avant qu'ils ne puissent prendre part au corps de gestion. Dans d'autres cas, le gouvernement doit reconnaître la validité des règles traditionnelles et permettre l'autorité et la responsabilité collectives (plutôt qu'individuelles de droit privé) sur la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 8.6).

**Encadré 8.6 Le peuple Dayak cogère le Parc national Kayan Mentarang : une première en Indonésie !**  
(d'après Ferrari, 2003)

Le Parc national Kayan Mantarang (KMNP) situé à l'intérieur du Kalimantan de l'Est (Bornéo Indonésien) fait frontière avec Sarawak à l'ouest et Sabah au nord. Avec ses 1,4 millions d'hectares, c'est la plus large zone de forêt tropicale humide protégée de Bornéo ainsi que l'une des plus grandes d'Asie du Sud-Est. L'histoire du paysage naturel du parc est intimement liée à l'histoire de ses peuples. Environ 16 000 individus Dayak vivent à l'intérieur du parc ou en proche périphérie. Il s'agit de communautés encore largement régulées par des lois coutumières, ou *adat*, dans la conduite de leurs activités quotidiennes et la gestion des ressources naturelles sur leurs territoires traditionnels (*wilayah adat*). Le chef (*kepala adat*) et le conseil (*lembaga adat*) administrent la loi traditionnelle. Tous les officiers élus au niveau du village et tous les chefs majeurs de la communauté sont membres du conseil traditionnel, qui peut déclarer des zones de forêt en statut de protection ou un régime de gestion strict. Celles-ci sont



référéncées comme « terres dont l'accès est restreint ou limité » (*tana ulen*) et couvrent la forêt primaire riche en ressources naturelles telles que le « rattan » (espèce *Calamus*), les feuilles de Sang (espèce *Licuala*), le bois dur pour la construction (par exemple, les espèces *Dipterocarpus*, *Shorea*, *Quercus*), la pêche et la faune, dont tous ont une valeur importante pour la communauté locale.

En 1980 la région fut classée Réserve naturelle, sous un statut de protection strict qui n'autorisait aucune activité humaine. Plus tard, une étude qui incluait des exercices de cartographie communautaire montra les justes revendications des communautés Dayak quant à la terre et à ses ressources. Cette étude recommandait un changement de statut de Réserve naturelle en Parc national, où les activités traditionnelles seraient autorisées. Un projet WWF identifia comme principal problème le manque de mesures de sécurité, qui avait en effet transformé la forêt des Dayak en une forêt « en accès libre », dans laquelle l'état pouvait décider d'attribuer des droits d'exploitation ou établir une zone protégée sans leur consentement préliminaire. Les communautés Dayak avaient très peu de pouvoir pour défendre leur forêt ou protéger leurs moyens de subsistance économique face aux compagnies d'exploitation de bois, d'exploration minière, ou contre les exploitants de produits forestiers qui arrivent d'ailleurs. Dans ces circonstances, le projet décida de donner la priorité aux activités qui conduiraient à la reconnaissance des revendications et des droits *adat*, de façon à ce que les communautés autochtones puissent continuer à utiliser et à gérer les ressources de la forêt dans la zone protégée. De 1996 à 2000, le projet s'engagea dans l'évaluation de l'utilisation et de la disponibilité des ressources forestières à valeur économique. Ceci s'effectua dans des ateliers en faveur d'une reconnaissance de la gestion de la forêt selon un mode traditionnel (*tana ulen*), dans des travaux de planification participative délivrant des recommandations concernant le zoning et la redéfinition des frontières externes du parc, dans la rédaction de l'*adat*, ou règlements traditionnels pour la gestion du parc national, et dans le renforcement des organes locaux.

L'Alliance des peuples autochtones du Parc national Kayan Metarang (FoMMA) a été formellement établie en octobre 2000 par les chefs des dix territoires traditionnels du parc. Il s'agissait de créer un forum où l'on pouvait ventiler les aspirations des communautés autochtones et débattre des thèmes concernant la gestion des ressources naturelles dans les territoires traditionnels du KMNP. Encore aujourd'hui, l'Alliance s'occupe de garantir la protection de la forêt et l'exploitation durable des ressources naturelles dans les dix territoires traditionnels sur la surface du Parc national, ainsi que la protection des droits des peuples autochtones et de leur prospérité économique à l'intérieur et aux alentours du parc.



L'Alliance représente aujourd'hui de façon légale les peuples autochtones concernés à l'intérieur du Comité directeur (*Dewan Penentu Kebijakan*), le nouvel organe créé pour gérer le parc. Le Comité de direction est composé des représentants du gouvernement central (Agence pour la protection de la forêt et pour la conservation de la nature), de ceux des gouvernements de la province et du district, ainsi que de l'Alliance. Les principes de fonctionnement du Comité soulignent l'importance de la coordination, de la compétence, des responsabilités partagées, et de l'équilibre du partenariat entre les différents protagonistes. Le Comité fut formellement établi en avril 2002 à travers un décret du Ministère de la forêt, qui arrêta également que le parc devait être géré de façon collaborative— une première en Indonésie !

Dans d'autres cas, c'est le pays tout entier qui doit effectuer un processus de mise à l'épreuve de différentes approches sur la base de points de vue divers concernant ce qui est possible et désirable. En ce sens, les institutions de gouvernance



partagée émergent pour résoudre des problèmes et signalent la maturité du débat à propos de la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 8.7).

Encadré 8.7 **Changement institutionnel majeur dans la gestion des forêts nationales dans l'Ouest des États-Unis d'Amérique**  
(d'après Wilson, R.K., 2003)

La grande majorité des aires protégées aux États-Unis est gérée par le système national des territoires et des ressources publiques. Les forêts nationales diffèrent des autres formes de territoires publics dans la mesure où le raisonnement originel pour leur conservation dans le domaine public inclut la poursuite du développement de ressources naturelles à des fins commerciales aussi bien que la préservation écologique, la recherche scientifique, et la protection d'espèces menacées (en conformité avec l'Acte d'utilisation multiple et de rendement durable de 1960).

Durant le premier siècle qui suivit l'indépendance, l'attitude dominante vis-à-vis des ressources et des territoires publics fut caractérisée par un processus d'acquisition des territoires (conquête de l'Ouest), puis par une réglementation (le transfert du domaine public en propriété privée), et un développement commercial relativement effréné. Aux alentours du XIX<sup>ème</sup> siècle, toutefois, le coût social et écologique de ces politiques de « *laissez-faire* » dressaient leur bilan sous la forme de phénomènes de déforestation, d'érosion des sols, de feux de forêts à grande échelle, de disparition d'espèces natives, et de problèmes sociaux et économiques urbains. Des idées progressistes furent une réponse à cet état de crise. En termes généraux, les progressistes argumentèrent que seul le gouvernement fédéral pouvait apporter l'objectivité, la rationalité et l'expertise requises pour, à proprement parler, réguler, gérer et prendre soin des biens publics. En prévenant les pratiques de gaspillage engendrées par la recherche de profits économiques à court terme, les vastes ressources naturelles des États-Unis ne seraient pas dilapidées, mais resteraient gérées pendant des générations, selon des principes scientifiques par un groupe d'officiers d'état de haut niveau et « impartiaux ».

Malgré la politique d'autorité de gestion centralisée, les résidents locaux demeurèrent économiquement dépendants de ces nouvelles forêts nationales et, en pratique, continuèrent à exercer une influence sur les décisions de gestion à différents niveaux. La participation publique au processus de gestion fut formalisée dans les années 1960 et 1970 avec le passage d'une série de nouvelles lois environnementales fédérales, qui soulignèrent les besoins d'audiences publiques et de participation publique appuyée dans un but individuel et nationaliste plutôt que dans une optique collective ou communautaire. Les initiatives de « participation » étaient en fait plus destinées à donner la possibilité à des individus de faire part de leur propre point de vue ou de faire jouer leurs intérêts, plutôt que de permettre à des groupes et des communautés d'exprimer leurs problèmes collectifs. Au lieu de faciliter le dialogue et d'ouvrir la discussion, les audiences publiques tendirent plus vers des présentations d'information de la part des officiers fédéraux à des audiences publiques.

Dans les années 1990, les changements socio-économiques régionaux opérés augmentèrent les tensions dans de nombreuses communautés rurales de l'ouest à propos de l'utilisation du territoire public. Il devint vite clair que la structure institutionnelle existante prévue pour intégrer l'apport du public dans les processus de gestion de la forêt était insuffisante et tendait à exacerber les conflits locaux et à éloigner les officiers fédéraux des résidents communautaires, plutôt qu'à créer une atmosphère de collaboration. D'autre part, pendant cette période, un certain nombre de partenariats « réels »— tels que le *Quincy Library Group* en Californie, le *Applegate Partnership* en Oregon et le *Ponderosa Pine Forest Partnership* dans le Colorado— commencèrent à émerger, et fournirent des exemples concrets de ce qui devrait être atteint à travers la collaboration. Ces différents types de partenariat constituèrent un forum dans lequel les résidents locaux et les officiers fédéraux purent travailler ensemble afin de résoudre les problèmes communs. Sur la base de leurs résultats, l'intérêt pour les approches basées sur la communauté se diffusa rapidement à travers l'Ouest des États-Unis. En 1997, plus de 90% des forêts nationales des USA disaient avoir intégré au moins quelques éléments de responsabilité partagée dans leur stratégie de gestion.

## Portée de l'autorité

S'il est difficile de disposer d'un organe autonome, avec ses propres locaux, son personnel, un budget permanent, etc., une certaine forme de forum organisationnel commun est essentielle si une ressource naturelle ou un territoire sont à gérer à plusieurs. De tels « organes » varient souvent quant à leur pouvoir décisionnel. La forme la plus faible d'un organe est celle de simple entité consultative au service du preneur de décisions désigné (qui peut être par mandat une agence gouvernementale). Dans de tels cas, l'entité peut avoir une importante force morale mais un faible pouvoir réel. Certaines parties prenantes autochtones et certains secteurs organisés de la société civile sont de moins en moins enclins à accepter ce modèle, étant donné l'existence d'autres types d'organes qui peuvent mieux représenter leurs droits (voir Encadré 8.8). D'autres, toutefois, considèrent ces organes consultatifs comme ayant une forte légitimité, spécialement quand ils sont en charge de développer des propositions et des aménagements techniques. Dans ces cas-la, ils finissent souvent par influencer fortement les décisions malgré leur manque de mandat légal (voir Encadré 6.13).

Encadré 8.8 **Organes de gouvernance partagée ayant différents pouvoirs décisionnels : exemples australiens**  
(d'après De Lacy et Lawson, 1997)

**Organes de gouvernance partagée « factice ».** Des parcs nationaux créés selon la Loi foncière aborigène du Queensland (1991) sont loués à long terme au gouvernement et gérés par un bureau de gestion. D'après l'article s.5.20(3) « Les peuples aborigènes particulièrement concernés par le Parc national doivent être représentés dans le bureau de gestion ». Il n'est pas fait mention de qui d'autre fera partie du bureau, en quel nombre, ni de ce que devrait être la représentation proportionnelle de ces peuples aborigènes. De toute manière, ce bureau n'a en pratique que peu de pouvoirs réels. Sa principale fonction est de « collaborer » avec le chef exécutif du gouvernement à la préparation et à la révision d'un plan de gestion. Selon *l'Acte de conservation de la nature* de 1992, auquel les parcs se réfèrent, le vrai pouvoir revient au chef exécutif. Les plans de gestion n'ont pas de poids statutaire, à moins d'être placés spécifiquement sous une règle indépendante. Très peu de parcs ont été créés avec succès selon cet acte et les peuples aborigènes y accordent en général peu de crédit. Le progrès y a été inhabituellement lent.

**Organes de gouvernance partagée équitables et efficaces.** Dans les Parc nationaux d'Uluru et de Kakadu, les mêmes systèmes et types de revendications de baux et de bureaux de gestion sont appliqués. Dans ces cas, toutefois, le bail est conclu pour un temps limité (cinq ans), est sujet à renouvellement, et fournit une compensation financière garantie. Le Conseil de gestion de Kakadu, par exemple, comprend 14 individus, dont 10 sont des représentants des peuples aborigènes avec des droits coutumiers sur la terre et les ressources. Le bureau est responsable de la préparation d'un plan de gestion (ce qui diffère subtilement mais significativement du fait de « coopérer à sa préparation ») et de prendre des décisions de gestion au jour le jour. En pratique, les propriétaires traditionnels sont une grande force dans la gestion des deux parcs, qui sont régis selon les deux législations concernant les parcs nationaux et les peuples aborigènes. Les aménagements de gestion pour ces parcs sont authentiquement coopératifs.

## Tailles et niveaux des opérations

Les organes de gouvernance partagée peuvent être petits ou grands, simples ou complexes, autonomes ou multiples, et opèrent ainsi à différentes échelles et à différents niveaux. Un exemple de structure institutionnelle complexe pour la gestion d'un site classé Patrimoine mondial de l'humanité est donné dans l'Encadré 8.9. La taille et le niveau d'opérationnalité de cet organe de gestion commune contraste avec l'échelle plus réduite des institutions de village décrites dans l'Encadré 8.4.

Encadré 8.9 **Une institution de gouvernance partagée à grande échelle pour le Patrimoine mondial de l'humanité dans la zone tropicale humide australienne**  
(d'après Pattemore, 2000)

Dans la zone tropicale humide du Nord-Est de l'Australie, une structure institutionnelle complexe a été mise en place dans le but de développer une certaine participation de la communauté dans la gestion d'une Aire de patrimoine mondial (APM), ainsi qu'un équilibre entre les perspectives du Commonwealth et des gouvernements d'état. Une grande attention fut portée au processus d'installation des organes de gouvernance en raison de sérieux conflits (entre le Commonwealth et les gouvernements d'état, et à l'intérieur de la communauté du Nord Queensland) à propos de la désignation APM et de la cessation obligatoire d'exploitation de bois conformément au règlement du Commonwealth. Le schéma de gouvernance responsable de l'implantation de l'Accord de gestion intergouvernementale des zones tropicales humides est complexe et présente différents niveaux. Ses principaux composants sont :

**Le Conseil ministériel des zones tropicales humides.** En tant qu'organe ultime de prise de décision, le Conseil comprend deux ministres du Commonwealth. Les portefeuilles ministériels représentés par ces ministres changent de temps en temps, mais incluent toujours le ministre du Commonwealth responsable de l'environnement. D'autres ministres, tels que ceux concernés par les peuples aborigènes, les affaires insulaires du Détroit de Torres et le tourisme peuvent être invités en tant qu'« observateurs » de temps à autre.

Les responsabilités légales du Conseil ministériel sont :

- d'approuver le budget ;
- de nommer le président du bureau (voir ci-dessous) ;
- de recommander pour approbation les plans finaux de gestion au Gouverneur d'état du Conseil.

**L'Autorité de gestion des zones tropicales humides (WTM).** L'autorité du WTM consiste en un bureau, un directeur exécutif et une équipe. L'équipe et le directeur sont des officiers du gouvernement d'état selon les lois du service public du Queensland. Le bureau est composé de cinq membres à temps partiel qui sont des personnes privées. Le directeur est un membre du bureau ne votant pas. Les membres votants sont désignés selon la législation du Queensland pour la nomination des membres du Commonwealth (2), de l'état du Queensland (2) et du Conseil ministériel (le Président du bureau). L'Acte de protection et de gestion du Patrimoine mondial des zones tropicales humides de 1993 exige que les membres du bureau ne soient pas des fonctionnaires, et aient de l'expérience ou des qualifications dans un domaine relevant des aires protégées marines en zones tropicales humides. Aussi, selon l'Acte de conservation du patrimoine mondial des zones tropicales humides du Queensland de 1994, le Commonwealth est obligé de prendre parmi ses nommés au moins un représentant aborigène.

L'Autorité est conseillée par deux comités statutaires : un Comité consultatif scientifique, et un Comité consultatif de la communauté (CCC). Alors que ces comités ont des fonctions spécifiées dans l'acte, ils n'ont pas de pouvoir décisionnel. Initialement, les membres du CCC étaient choisis parmi le Conseil ministériel, mais après la proclamation de l'acte, la nomination des comités devint la responsabilité de l'autorité du WTM. Il existe maintenant une politique formelle et des procédures écrites pour sélectionner les membres du comité. Un appel à manifestation d'intérêts est lancé et, selon le règlement intérieur de l'autorité, les membres sont choisis avec un œil sur le besoin de combiner de multiples capacités et disciplines. La préférence est aussi donnée aux nommés qui peuvent démontrer qu'ils sont appuyés par des secteurs de la communauté locale. Lorsqu'une question particulièrement litigieuse doit être discutée au cours d'une réunion du bureau, l'autorité doit également organiser des réunions communautaires avec les principaux représentants des parties prenantes du secteur de la conservation, de l'industrie du tourisme, des groupes aborigènes ou des résidents et voisins de l'aire classée Patrimoine mondial. Les réunions sont dirigées par un membre du bureau, qui émet des avis sur les thèmes devant être traités par le bureau des zones tropicales humides. Chaque réunion du bureau est suivie par des fonctionnaires du gouvernement représentant les quatre portefeuilles du Conseil ministériel. Les officiers interviennent en tant qu'observateurs et n'ont pas de rôle statutaire, mais ils sont néanmoins très influents.

Les organes de gouvernance partagée peuvent également être distingués sur la base du niveau auquel ils opèrent. Les trois niveaux d'opération les plus importants sont :



**1. Le niveau local.** L'accent est mis, à ce niveau, sur les acteurs primaires. Les organes de gouvernance partagée sont habituellement engagés dans l'analyse de la situation, l'évaluation de différents types d'intervention, la prise de décisions stratégiques, le développement de plans et d'accords, et la mise en place, la gestion et l'évaluation d'activités. Le temps et les ressources peuvent devoir être investis dans des processus participatifs, des dialogues pour mettre à jour des perspectives multiples, des processus d'apprentissage de groupe, la résolution de conflits et l'engagement actif d'acteurs défavorisés (par exemple, les femmes, les pauvres).<sup>4</sup> L'engagement total et effectif des parties prenantes primaires dans un organe de gouvernance partagée au niveau local fait toute la différence entre la participation/ consultation factice, et la coopération réelle dans la prise de décision— le réel partage du pouvoir.

**2. Le niveau du district ou de la région.** Le plus important à ce niveau est de fournir les conditions nécessaires à la cogestion des ressources naturelles au niveau local. Ces organes de gouvernance partagée peuvent être créés pour identifier et promouvoir les conditions nécessaires et les formes d'appui, pour encourager et promouvoir l'action locale, pour agir en tant que médiateur de conflits, pour consolider les réseaux, et/ ou pour faciliter les échanges et l'apprentissage commun. Leurs activités typiques touchent à la fédération et à la coordination d'initiatives locales ainsi qu'à la construction et à la consolidation d'organes locaux pour impliquer plus d'acteurs locaux dans la gestion des ressources naturelles.

**3. Le niveau national ou international.** L'accent est mis ici sur la législation, la politique et la transformation institutionnelle. Les organes de gouvernance partagée opérant à une très large échelle incluent généralement en tant qu'acteurs principaux des agences gouvernementales, de grandes ONG, des agences de coopération internationale et des représentants des peuples des Premières Nations. Leur principal défi est d'assurer les conditions générales et les motivations nécessaires à l'établissement de pratiques de gestion flexibles, novatrices et transparentes. Plus spécifiquement, ils devraient s'abstenir d'imposer la « participation » par le haut à travers des structures standardisées qui pourraient inhiber, plutôt que de faciliter, la cogestion au niveau local.

Idéalement, les organes de gouvernance partagée opèrent de façon coordonnée à ces trois niveaux pour améliorer la gestion des ressources naturelles et les modes de vie des gens.

*Idéalement, les organes de gouvernance partagée opèrent de façon coordonnée au niveau local, régional et national/ international...*

4 Pimbert et Pretty, 1995.



## 8.2 Exemples d'accords de cogestion et d'organes de gouvernance partagée

Dans le Tableau 8.1, nous avons réuni et comparé un certain nombre d'accords de cogestion et d'organes de gouvernance partagée. Les cas regroupent des exemples internationaux, nationaux et locaux.

| Tableau 8.1 Exemples d'accords de cogestion et d'organes de gouvernance partagée  |  |   |
|---|--|---|
| Nom et parties concernées par l'accord  | Organe(s) de gouvernance partagée (en charge de prendre des décisions, de donner des conseils, d'exécuter, etc.)   | Sélection des objectifs et des clauses principales de l'accord de cogestion, de(s) ressource(s) à gérer, des responsabilités à assumer, etc.  |
| <b>A. Accords de CG et organes de GP internationaux</b>   |  |   |
| Accord entre les Gouvernements du Canada et des États-Unis d'Amérique sur la conservation des caribous de la Porcupine (1987)   | Bureau international des caribous de la Porcupine : 8 membres (4 des États-Unis, 4 du Canada)  | <b>Objectifs :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● conserver le caribou de la Porcupine et son habitat ;</li> <li>● élargir les objectifs de l'accord ;</li> <li>● faciliter la coordination, la communication et la coopération entre les parties et développer un Plan international de conservation ;</li> <li>● collecter, partager et fournir des conseils et des recommandations aux parties à propos de la gestion des hardes, des limites et des données relatives aux prélèvements, de la conservation de l'habitat ;</li> <li>● assurer les opportunités pour les utilisations traditionnelles et coutumières des hardes et la gestion participative.</li> </ul> |
| Accord sur la reconnaissance du Parc transfrontalier de Kgalagadi entre les Gouvernements de la République du Botswana et de la République d'Afrique du Sud (1999) <sup>5</sup> | La Fondation du Parc transfrontalier de Kgalagadi : 8 personnes— comprenant 4 officiers de haut-niveau de chaque pays, avec le but général de partager des idées, de développer des propositions, de fournir des conseils généraux et de faciliter la gestion en commun du Parc transfrontalier de Kgalagadi | <b>Objectifs :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● contrôler la mise en œuvre du plan de gestion ;</li> <li>● dispenser des conseils concernant le plan ;</li> <li>● favoriser la coopération et l'intégration des activités ;</li> <li>● recevoir et distribuer les financements.</li> </ul>  |

5 Sandwith *et al.*, 2001.



|   |   |   |
|---|---|---|
| <p>Protocole de coopération sur la conservation de la Mer Caspienne entre le Gouvernement d'Iran et de l'Union soviétique (1973)<sup>6</sup></p>  | <p>Commission commune de protection environnementale de la Mer Caspienne : 5 membres incluant des experts de haut niveau d'Iran et d'Union soviétique, avec 1 coprésident de chaque pays.</p>   | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● contrôler la pollution de la Mer Caspienne ;</li> <li>● évaluer les risques et les dommages pour la biodiversité, incluant 400 espèces endémiques, dont le phoque caspien, 5 espèces endémiques d'esturgeon produisant la meilleure qualité de caviar au monde, et des espèces d'oiseaux migrateurs associées aux nombreux secteurs marécageux ;</li> <li>● produire des recommandations concernant l'évitement et la réduction des impacts ;</li> <li>● mettre en œuvre des projets de recherche communs concernant les aspects environnementaux de la Mer Caspienne.</li> </ul>  |
| <p><b>B. Accords de CG et organes de GP nationaux</b></p>   |   |   |
| <p>Accord de la Baie de James et du Nord du Québec (1975) entre le Gouvernement du Canada et les Premières Nations Indiennes</p>  | <p>Comité de coordination de la chasse, de la pêche et de la lutte contre le braconnage : composé de représentants du gouvernement et des parties autochtones en nombre égal et en charge de l'examen, de la gestion et de la supervision du régime de cogestion (mandat consultatif)</p> | <p><b>Accord :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● accorder aux peuples autochtones les droits exclusifs de prélèvement sur les espèces aquatiques et sur les animaux à fourrure sur des territoires spécifiques ainsi que les droits prioritaires de prélèvements de subsistance sur d'autres territoires dans un niveau de prélèvement spécifié ;</li> <li>● garantir un revenu minimum pour les chasseurs de fourrure ;</li> <li>● confier la gestion des droits exclusifs de récolte aux sociétés de communautés de fermiers locaux ;</li> <li>● accorder l'autorité pour déterminer le niveau de prélèvement dans certains secteurs spécifiques ;</li> <li>● les parties autochtones payent leurs propres coûts de participation avec les fonds de compensation de l'accord.</li> </ul>   |
| <p>Protocole d'accord pour la cogestion de certaines forêts<sup>7</sup> entre le Service de la faune du Kenya (KWS) et le Département de la sylviculture (FD) du Ministère des ressources naturelles et environnementales</p> | <p>Comité de direction commun pour la surveillance de la mise en place des plans de gestion communs</p> <p>KWS et FD pour nommer les représentants du Comité</p>  | <p><b>Clauses principales :</b></p> <p>L'accord est établi pour une durée de 25 ans, avec une révision et une mise à jour en commun tous les 5 ans. Il prévoit les objectifs, les initiatives et les plans et communs, y compris :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● les patrouilles, la formation, la clôture, le travail d'extension, les plans anti-feu ;</li> <li>● les enquêtes et la recherche ;</li> <li>● l'utilisation contrôlée et rationnelle des produits de la forêt ;</li> <li>● le développement et la maintenance des équipements et des infrastructures pour assurer un impact minimal du tourisme et des loisirs, y compris des infrastructures destinées à l'éducation ou à la conservation (telles que des sentiers de découverte de la nature)</li> <li>● définition commune des secteurs de valeur ;</li> <li>● la mise en place et le maintien de clôtures pour la faune ;</li> <li>● protection des plantations d'arbres et balance écologique ;</li> <li>● la collecte et l'utilisation des revenus.</li> </ul> |

6 Protocole conclut entre le Département de l'environnement d'Iran et le Ministère de l'agriculture et des ressources en eau de l'Union soviétique en 1973. Le Protocole resta en vigueur jusqu'à l'écroulement de l'Union soviétique au début des années 1990, et est considéré comme ayant joué un rôle majeur dans le maintien d'une qualité environnementale relativement élevée dans la Mer Caspienne.

7 KWS et FD, 1991.

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>Accord final Inuvialuit sur le régime de gestion de la faune et de l'environnement entre le Gouvernement du Canada et les Premières Nations indiennes</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Comité des chasseurs et des trappeurs : consulte le Conseil Inuvialuit de la faune sur les questions locales, y compris les conditions/ exigences et les quotas de ressources cynégétiques, questionne les réglementations des prélèvements, collecte les données des prélèvements, contribue aux plans de conservation de la communauté et assiste les autres comités ;</li> <li>● Conseil Inuvialuit de la faune (CIF) : 13 représentants des 6 comités et chaires de chasseurs et de trappeurs ; nomme les membres Inuvialuit aux postes consultatifs, consulte auprès des gouvernements et assigne les aires et les quotas de chasse, représente les Inuvialuit à l'international ;</li> <li>● Comité de gestion commune des ressources halieutiques : 5 membres : 2 du CIF, 2 du gouvernement fédéral ; 1 chaire indépendante. Le comité détermine les niveaux de collecte, examine les données de la pêche, enregistre les pêcheurs, alloue les quotas, consulte auprès des gouvernements ;</li> <li>● Conseil consultatif sur la gestion des ressources cynégétiques : 7 membres : 2 du CIF, 2 du Gouvernement des territoires du Nord-Ouest (NTW), 1 du gouvernement fédéral, une chaire NWT : consulte au sujet de la gestion des ressources cynégétiques, consulte auprès des ministères, du CIF, et du Bureau d'examen de l'impact environnemental ; détermine les quotas de récolte, consulte sur les questions internationales, prépare le plan de conservation et de gestion de la faune pour la région Arctique de l'Ouest ;</li> <li>● Conseil consultatif sur la gestion des ressources cynégétiques du versant nord : 5 membres: 2 CIF, 1 du gouvernement du Yukon, 1 représentant du gouvernement fédéral, chaire du gouvernement du Yukon: gestion conservatrice de la faune ; planification et gestion des aires protégées;</li> <li>● Bureau de révision des études de l'impact environnemental : 7 membres : 3 du Gouvernement, 3 du CIF, chaire du gouvernement : examine les propositions de développement, rend compte des projets d'intérêt auprès du bureau d'examen ou ailleurs ;</li> <li>● Bureau d'examen de l'impact environnemental : 7 membres : chaire fédérale, 3 du CIF, 3 du gouvernement fédéral : conduit les examens publics des propositions de développement signalés par le comité ;</li> <li>● Secrétariat commun : sert tous les comités, sauf celui du versant nord ;</li> <li>● Corporation régionale Inuvialuit.</li> </ul> |  |
| <p>Accord de la Mer de Wadden : la politique des ressources halieutiques maritimes et côtières aux Pays-Bas<sup>8</sup></p>                                  | <p>Les membres incluent les associations de conservation de la nature, l'organisation des pêcheurs producteurs de mollusques, des groupes de recherche, et des représentants des communautés locales et du gouvernement.</p>   | <p><b>Accord :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● fermeture à la pêche de 26% de la mer de Wadden ;</li> <li>● les années de pénurie alimentaire, 60% des stocks de coques et de moules sont réservés pour les oiseaux et une part est réservée pour les pêcheurs ;</li> <li>● réduction de la flottille de pêche de 36 à 22 navires et décision d'équiper les bateaux d'une « boîte noire » (un ordinateur enregistrant la position et l'activité de la pêche) ;</li> <li>● les organisations de producteurs ont le droit de sanctionner et de dresser des amendes à tout pêcheur violant les règlements agréés.</li> </ul> |

8 Steins, 1997a.

|   |  |  |
|---|--|--|
| Accord de gestion du caribou de la Porcupine (1985) entre les résidents ruraux et le gouvernement du Canada   | Bureau de gestion du caribou de la Porcupine<br>8 membres : 1 du gouvernement du Canada, 2 du Yukon, 2 du Conseil du Yukon, 1 des territoires Nord-Ouest, 1 Dene/Metis, 1 du CIF   | <b>Objectifs :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● faire des recommandations sur la conservation et la gestion des hardes et de leur habitat, et sur le prélèvement annuel autorisé ;</li> <li>● développer des directives et la formation pour les utilisateurs natifs ;</li> <li>● promouvoir la recherche et la collection de données ;</li> <li>● effectuer la planification d'utilisation de la terre et sa gestion ;</li> <li>● identifier les aires d'habitat sensibles ;</li> <li>● agréer les règles et les procédures, les droits des utilisateurs autochtones, la prohibition de la chasse commerciale ;</li> <li>● diffuser l'information.</li> </ul> |
| <b>C. Accords de CG et organes de GP locaux</b>   |  |  |
| Accords de gestion des ressources halieutiques du Lac Aheme, Benin <sup>9</sup>   | Organes gouvernementaux nationaux et régionaux, Service national de la pêche, pêcheurs d'Ajaka et de Xha et autres parties prenantes du lac (prêtres, organisations de femmes, représentants de villages)  | <b>Accord :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● concevoir de nouvelles institutions de gouvernance pour le lac ;</li> <li>● créer un nouveau groupe de gouvernance partagée pour le lac qui implique des représentants du gouvernement ;</li> <li>● bannir certaines pratiques Akaja et Xha.</li> </ul>   |
| Accord de pêche à l'huître sur leurs habitats sauvages de Cowes Harbor, Ile de Wight, Royaume-Uni <sup>10</sup>   | Commissaires de Cowes Harbor et compagnie des pêcheurs d'huîtres   | <b>Accord basique :</b><br>Garantie de l'accès à long terme des pêcheurs aux colonies sauvages d'huîtres, et développement de règles de gestion des ressources halieutiques.   |
| Le mémorandum d'entente établissant un Programme commun de régulation de l'utilisation de la terre et des directives de développement minimum entre la Nation indienne de Quinault et les Comtés de Jefferson et Grays Harbor <sup>11</sup> | Comité consultatif pour l'utilisation des terres entre la Nation indienne de Quinault et les Comtés de Jefferson et de Grays Harbor, comprenant 2 nommés parmi les Indiens de Quinault, 1 du Comté de Jefferson, 1 du Comté de Grays Harbor (Canada) | <b>Accord :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● engagement à la consultation et à la coopération avec planification, zonage et contrôle de l'utilisation des terres et des activités de développement ;</li> <li>● secteur géographique soumis à l'accord avec plans complets et directives de développement minimum consenti ;</li> <li>● permis de développement et d'utilisation des terres ;</li> <li>● processus d'examen, amendements, juridiction ;</li> <li>● terres du comté situées sur la réserve ;</li> <li>● assistance technique ;</li> <li>● déclaration commune des buts et des politiques pour guider les parties.</li> </ul>                    |

9 Maarleveld et Dangbegnon, 1999.

10 Steins et Edwards, 1998.

11 Nation indienne de Quinault et les Comtés de Jefferson et Grays Harbor, 1993.

|   |  |  |
|---|--|--|
| <p>Accord informel sur la gestion des ressources marines de Killary Harbour, Connemara, Irlande<sup>12</sup></p>  | <p>Département de la Marine, coopérative locale d'élevage de moules et association des pêcheurs</p>  | <p><b>Accord :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● préserver les lieux de pêche des engins endommageant ;</li> <li>● autoriser l'adhésion des personnes locales uniquement, en rendant ainsi impossible l'obtention de licences d'élevage de moules pour les non locaux et les gros investisseurs.</li> </ul>   |
| <p>Protocole d'accord concernant le contrôle du patrimoine culturel autochtone du Parc national Kakadu<sup>13</sup></p>   | <p>Directeurs de Parc nationaux et de la faune (Conseil de la terre du Nord, Australie) et représentants des groupes aborigènes</p>  | <p><b>Principaux points de l'accord :</b></p> <p>Responsabilités des parties concernant la gestion du parc, intérêts des autochtones, registre du matériel culturel autochtone, protocole d'accès au registre, photographies, enregistrements, pas de publication sans consentement, processus d'approbation pour la recherche et le tournage cinématographique commercial, aires de stockage, rapatriement du matériel culturel, autres protocoles, pas de transfert d'autorité, titre autochtone non-affecté, procédures d'amendement.</p>   |
| <p>Accords de cogestion selon la législation de 1996 sur les forêts protégées d'Hazara (participation communautaire), Pakistan<sup>14</sup></p>   | <p>Gouvernement du Département de la forêt de la Province frontalière Nord-Ouest, et communauté locale de Fathebandi</p> <p>Comité de cogestion de la forêt comprenant les représentants du village et l'équipe du Département de la sylviculture, des ressources halieutiques et de la faune</p> <p>Comité d'audit comprenant jusqu'à 5 bénéficiaires des accords</p>     | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● développer et assurer l'implantation en douceur du Plan de cogestion des forêts, du Plan d'opération et du Plan d'utilisation de la terre ;</li> <li>● assurer aux bénéficiaires la réception et le partage équitable des bénéfices selon le plan ;</li> <li>● assurer des activités de protection de la forêt efficaces, empêcher les violations de limites, l'empiètement, le pâturage et l'abattage d'arbres illégaux, les feux et autres dommages ou actes prohibés.</li> </ul> <p><b>Responsabilités :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● résoudre les conflits ;</li> <li>● produire des témoignages pour les auditions de la cour concernant les poursuites forestières selon le cas ;</li> <li>● organiser les réunions et les agendas.</li> </ul> <p>Accord à réviser au bout de 5 ans ou comme convenu.</p> |
| <p>Accord provisoire d'utilisation de la forêt entre les Parc nationaux d'Ouganda, représentés par le Parc national du Mont Elgon (PNME), et le peuple de la paroisse d'Ulukusi, représenté par le Comité d'utilisation de la Forêt Kitsatsa de la Paroisse d'Ulukusi, Ouganda<sup>15</sup></p> | <p>Comités de paroisse et Autorité de la faune d'Ouganda : 4 représentants de chacun des 9 villages ayant des intérêts en bois de chauffage, bambou, miel, légumes/ champignons ; 2 tradipraticiens élus ; 2 scieurs de long élus ; chaire cooptée, secrétariat pour les femmes, chef de paroisse, garde frontière du PNME, agents agricoles des différentes paroisses</p> | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● satisfaire les besoins d'utilisation et de conservation ;</li> <li>● promouvoir l'acceptation du parc ;</li> <li>● permettre la régénération rapide de l'aire concernée ;</li> <li>● protéger la zone forestière ;</li> <li>● protéger la zone de la chasse et du pâturage ;</li> <li>● assurer la responsabilité locale pour surveiller et contrôler l'accès à l'utilisation de la forêt ;</li> <li>● réduire la dépendance locale vis-à-vis de certaines ressources.</li> </ul>   |

12 Steins, 1997b.

13 Parc nationaux et ressources cynégétiques (Australie) et Conseil de la Terre du Nord, 1995.

14 Province frontalière Nord-Ouest, 1996.

15 Parcs nationaux d'Ouganda et Comité d'utilisation de la Forêt Kitsatsa de la paroisse d'Ulukusi.

|  |  |   |
|--|--|---|
| <p>Résolution établissant les comités de protection de la forêt dans l'Ouest du Bengale<sup>16</sup></p>   | <p>Département de la forêt de l'Ouest du Bengale et Panchayat local (conseil du village)</p> <p>Comité exécutif du comité de la forêt incluant un membre du Panchayat, le chef du village, jusqu'à 6 bénéficiaires, le responsable du pouvoir exécutif local (<i>Beat Officer</i>)</p> | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● tenir le registre des bénéficiaires ;</li> <li>● tenir des assemblées générales annuelles et rédiger les procès-verbaux des réunions ;</li> <li>● assurer la protection des forêts, les travaux forestiers et les récoltes régulières ;</li> <li>● prévenir les violations de limites, l'empiètement, le pâturage, le feu, le vol, etc. ;</li> <li>● distribuer les revenus des ventes ;</li> <li>● surveiller la jouissance des droits d'utilisation ;</li> <li>● fournir des investissements, une assistance à la récolte, surveiller l'implantation du plan, servir de conseil juridique, fournir toute autre assistance juridique comme convenu à travers le Département de la forêt.</li> </ul>                           |
| <p>Accord entre le Gouvernement du Congo et les villages du Parc national Conkouati-Douli et de ses alentours<sup>17</sup></p>                       | <p>COGEREN— Comité pour la gestion des ressources naturelles, 7 représentants du gouvernement, 18 représentants des communautés locales et 2 représentants d'ONG</p>   | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● encadrer la politique de gestion locale et surveiller l'accord de gestion ;</li> <li>● développer des accords spécifiques pour la protection des espèces menacées et les quotas de récolte ;</li> <li>● développer et renforcer les règles et les sanctions.</li> </ul>  |
| <p>Accord de cogestion pour le bassin versant du Lac Racken, Suède<sup>18</sup></p>  | <p>Associations de pêche et représentants d'agences gouvernementales</p>   | <p><b>Accord :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● règles locales de gestion : dimensions minimales des écrevisses pêchées augmentées de 9 cm à 10 cm ; période de récolte modifiée de deux jours consécutifs tôt en Août à deux jours non-consécutifs en Août (début et fin Août) ; règles de précaution pour les engins de pêche, les bateaux et l'équipement en général ; nombre de pièges par ménage limité à 15;</li> <li>● enraciner les pratiques locales dans une plus large structure institutionnelle mise en place par le gouvernement : les Codes de lois Suédois qui : (a) fournissent des règles pour contrôler la population de visons ; et (b) mettent en place des restrictions concernant le stockage et l'interdiction de certaines méthodes de pêche.</li> </ul> |
| <p>Accord de Tatshenshini Alsek entre les Premières Nations de Champagne et Aishihik et la Province de Colombie britannique, Canada<sup>19</sup></p> | <p>Bureau de gestion du Parc Tatshenshini Alsek : 2 représentants de Colombie britannique, dont l'un est le Gestionnaire des parcs du district et 2 représentants des Premières Nations de Champagne et Aishihik</p>   | <p><b>Accord :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● les peuples autochtones continueront à récolter les ressources des terres et des eaux du parc à des fins alimentaires, sociales et cérémoniales en utilisant indifféremment des méthodes traditionnelles ou contemporaines pour exercer ce droit.</li> </ul> <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● minimiser les interférences avec les processus naturels et prévoir la protection des poissons, de la flore et de la faune ;</li> </ul>  |

16 Gouvernement de l'Ouest du Bengale, 1989.

17 Taty *et al.* ; Chatelain *et al.*, 2004.

18 Olsson et Folk, 2001.

19 Premières Nations de Champagne et Aishihik et Province de Colombie britannique, Canada, 1996.



|  |   |   |
|--|---|---|
|  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● identifier les opportunités d'activités commerciales, de formation et d'emploi pour les peuples autochtones du parc ;</li> <li>● établir un centre régional pour la formation à la protection, à la conservation et à la présentation du patrimoine culturel et naturel comme prévu dans la Convention du patrimoine mondial ;</li> <li>● effectuer une évaluation annuelle commune de l'accord pour assurer la pérennité de ses objectifs.</li> </ul>   |
| <p>Protocole d'accord entre le Conseil du Comté de Mbeere et le Service de la faune du Kenya pour la gestion de la Réserve nationale Mbeere<sup>20</sup></p> | <p>Plan de cogestion pour la réserve et comité consultatif de la communauté adjacente : 3 représentants du Service de la faune du Kenya, 3 du Conseil, le Commissionnaire du district (membre d'office de Mbeere)</p> | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● améliorer la gestion de la flore, de la faune et du tourisme ;</li> <li>● mettre en place un programme de gestion communautaire de la faune ;</li> <li>● assurer la distribution équitable des revenus et autres bénéfices du tourisme ;</li> <li>● maintenir l'intégrité de la réserve et de son écosystème ;</li> <li>● fournir les équipements appropriés pour les visiteurs ;</li> <li>● encourager une administration efficace et effective ;</li> <li>● inclure un système rationnel de zonage ;</li> <li>● mettre en place la conservation de la faune à l'intérieur de la communauté et la distribution équitable des revenus ;</li> <li>● encourager l'exploitation durable de la faune et la génération de revenus pour la gestion de la réserve et le développement local ;</li> <li>● encourager l'éducation et la recherche sur la conservation ;</li> <li>● encourager la protection et la préservation d'aires spécifiques ;</li> <li>● réduire au minimum les risques que peut causer la faune pour la vie humaine, les produits agricoles, le bétail et la propriété privée.</li> </ul> <p><b>Accord :</b><br/>Il s'agit d'un accord sur 20 ans sujet à extension, avec une révision commune tous les 5 ans, des amendements devant être mutuellement approuvés et un plan de gestion à mettre à jour tous les 5 ans ; les mesures politiques incluent la recherche, la planification des infrastructures, les patrouilles et la protection y compris le partage des ressources, la résiliation des charges de travail, la préférence pour les employés locaux.</p> |

20 KWS et Conseil du Comté de Mbeere, 1996.

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>Accord pour administrer l'aire de gestion du secteur marin de la Soufrière, Sainte Lucie</p> | <p>Association de gestion du secteur marin de la Soufrière, société à but non-lucratif avec un nombre égal d'agences gouvernementales et d'organes communautaires servant de membres et de directeurs de la compagnie</p> <p>Fait usage des dispositions de l'Acte sur les ressources halieutiques pour établir l'aire de gestion des ressources halieutiques locales et pour déclarer l'Association en tant qu'Autorité locale de gestion des ressources halieutiques</p> | <p><b>Objectifs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● conserver les ressources naturelles de base de la région de la Soufrière ;</li> <li>● accroître les bénéfices économiques, sociaux et culturels équitables générés par l'exploitation durable de la région de la Soufrière, aux niveaux local et national ;</li> <li>● gérer les éventuels conflits à propos des utilisations des ressources naturelles de la Soufrière et entre leurs utilisateurs.</li> </ul> <p><b>Mesures principales :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● répartition en zones ;</li> <li>● régulations concernant l'utilisation des ressources ;</li> <li>● programmes de développement social et économique;</li> <li>● redevances prélevées auprès des utilisateurs et utilisées pour la gestion ;</li> <li>● prise de décision commune par les membres institutionnels de l'association ;</li> <li>● les agences individuelles conservent leur autorité de gestion ;</li> <li>● un Comité universel des parties prenantes agit comme organe consultatif.</li> </ul> |
|---|--|---|





## Chapitre 9. L'APPRENTISSAGE PAR L'ACTION DES ORGANES DE GOUVERNANCE PARTAGÉE

*Dans un contexte [...] de changement permanent une gestion flexible constitue la seule approche sensée...*

Les parties prenantes impliquées dans la cogestion des ressources naturelles jouent un rôle d'innovation, souvent testant par la pratique des solutions techniques et institutionnelles nouvelles aux problèmes qui se posent, ce qui peut leur demander un réajustement des méthodes de travail habituelles. Ceci vient s'ajouter au besoin qu'elles ont de s'adapter sans cesse aux rapides évolutions environnementales et sociales. Il est un fait avéré que l'environnement est soumis à un ensemble d'influences— surexploitation, pollution, réchauffement climatique— qui modifient ses caractéristiques, ses rythmes et les cycles naturels. Tout aussi omniprésents, la planète est désormais traversée de toutes parts par des changements socioculturels et économiques. Aujourd'hui, même les modes de vie ruraux traditionnels dans les régions les plus reculées sont en évolution, et toutes les communautés humaines expriment de plus en plus de besoins spécifiques et changeants. Dans ce contexte, la gestion adaptative<sup>1</sup> constitue la seule approche sensée. Elle privilégie les processus itératifs, l'apprentissage continu et la mise en place de solutions adaptées à des contextes spécifiques. Elle est basée sur l'expérimentation systématique et l'analyse soignée des bilans des politiques et des interventions de gestion. Peut

<sup>1</sup> Holling, 1978 ; Gunderson *et al.*, 1995 ; Taylor, 1998 ; Gunderson et Holling, 2002.

être plus encore que tout autre régime, un régime de gouvernance partagée se doit de suivre ses propres principes, et plus les parties prenantes investissent dans des processus d'apprentissage commun, plus leur collaboration sera pertinente et efficace. L'apprentissage par l'action constitue une partie intégrante du processus de cogestion dans toutes ces phases, mais c'est dans la troisième phase qu'il s'avère cruciale : au moment de la mise en application des accords.

Trois grands thèmes se dégagent à partir des considérations, des exemples et des leçons présentés dans ce Chapitre :

- L'apprentissage des organisations en gestion adaptative peut se baser sur les savoirs et les capacités des institutions autochtones et locales et sur des indicateurs locaux.<sup>2</sup>
- Les organes de gouvernance partagée devraient se lancer un défi : toujours apprendre ! Les organes orientés vers l'apprentissage continu encouragent l'expérimentation, la remise en question et l'abandon des stéréotypes. Ils forment leur personnel à noter soigneusement, appliquer et disséminer les leçons apprises ; ils établissent des relations basées sur le respect mutuel ; et ils créent une atmosphère agréable pour que chacun s'enrichisse du contact de l'autre.
- Travailler en gouvernance partagée tout en facilitant et en encourageant l'apprentissage individuel et collectif requiert l'action au niveau du contexte institutionnel local mais aussi aux niveaux national et international. C'est là que se situent bien souvent les limites à l'expansion, à la réplique et à la généralisation de la gouvernance partagée.<sup>3</sup>

*Les organes de gouvernance partagée devraient se lancer ce défi : toujours apprendre !*

*... un accord est souvent aussi fort, ou aussi faible, que le processus qui l'a généré et nourri...*

## 9.1 Rendre l'accord opérationnel

Ainsi qu'il a été noté en Partie II de cet ouvrage, il n'existe pas de « méthode parfaite » pour mettre en place un « accord parfait de cogestion », et pourtant un accord est souvent aussi fort, ou aussi faible, que le processus qui l'a généré. Plusieurs leçons ont en particulier été tirées sur les étapes et actions clés qui rendent un accord de cogestion opérationnel. On trouvera ci-dessous quelques unes de ces actions— qui constituent des leçons pertinentes pour notre sujet.

### Apporter un appui équitable aux parties prenantes pour qu'elles se rallient à l'accord

Pouvoir les ressources nécessaires à la participation aux négociations et à l'application des accords est une condition importante pour que ces accords fonctionnent. Le soutien apporté aux Maori pour qu'ils participent à la prise de décisions et à l'application de la gestion de leurs ressources naturelles constitue un exemple à suivre sur la manière dont les gouvernements peuvent « équilibrer le jeu » en favorisant un accès plus équitable à l'expertise, aux ressources financières et aux espaces de dialogue et de négociation (voir Encadré 9.1). De semblables formes d'appui pour soutenir l'application d'accords de cogestion se sont révélées essentielles au succès d'autres initiatives tels que les programmes *Landcare* et *Rivercare* en Australie (voir Encadré 9.2).

*... il faut investir les ressources nécessaires à la participation aux négociations et à l'application des accords de cogestion...*

<sup>2</sup> Voir ce site Internet pour des informations sur le concept et la pratique de la résilience : <http://resalliance.org/>

<sup>3</sup> Ce thème est central dans la Partie IV de ce volume.

Encadré 9.1 **Nouvelle Zélande : « Équilibrer le terrain de jeu » pour que les Maori participent...**

(d'après Crengle, 1997)

La réforme de la Loi sur la gestion des ressources (*Resource Management Law Reform, RMLR*) entreprise par la Nouvelle Zélande s'est distinguée par le fait qu'elle prévoyait une série de mécanismes spécifiques pour faciliter la participation du peuple Maori. Ce procédé s'est avéré efficace en ce qu'il a répondu aux préférences culturelles Maori, en particulier à propos de la communication orale et de la tolérance de délais appropriés pour permettre aux décisions d'être prises par consensus. Ces mécanismes ont inclus :

- une série de nombreux *hui* (réunions) tenus dans le *marae* (lieu coutumier des assemblées de village) ;
- la prise en charge des frais personnels et de déplacement des participants au *hui* ;
- une politique de « porte ouverte », sensible aux façons coutumières de gérer le temps, qui a permis d'accepter et d'intégrer au projet les suggestions faites à *tout moment*.
- la mise à disposition d'un service de téléphonie gratuit pour enregistrer les suggestions faites oralement ;
- le financement et la prise en charge du personnel nécessaire aux organes coutumiers pour la préparation de suggestions écrites.

Des ajustements structurels pour une réelle et effective représentation des intérêts maoris se sont révélés d'une importance capitale afin que ceux-ci soient intégrés dans tous les aspects de la réforme. Le gouvernement a mis en place une cellule constituée de quatre personnes chargées de coordonner le processus de RMLR et de faciliter les échanges entre les Maori et l'équipe responsable du projet de révision.

L'effort de consultation de la RMLR sur la question de la gestion des ressources constitue la plus vaste et la plus complète entreprise de participation maori à l'élaboration de lois et politiques jamais entreprise par le gouvernement néo-zélandais. Il a suscité une réponse sans précédent de la part des Maori, ce qui est venu renforcer l'idée d'interrelation entre l'intégrité des ressources naturelles et le bien-être social, culturel, économique, physique et spirituel des communautés Maori. Il a aussi donné aux Maori raison d'espérer que leurs priorités seraient mieux intégrées aux accords de gestion des ressources et il a renforcé leur détermination à appliquer les accords et à les faire marcher.

Encadré 9.2 **Le soutien financier du gouvernement aide à la mise en place des accords de cogestion en Australie**

(d'après Campbell, 1994b, incluant des études de cas de Siepen, 1994)

En Australie, les programmes de cogestion prévoient une aide du gouvernement aux actions de gestion menées par les communautés comme les programmes *Landcare*, *Rivercare* et *Coastcare*. La Loi (de soutien financier) sur la gestion des ressources naturelles (*Natural Resources Management [Financial Assistance] Act* de 1992— Commonwealth), sous la tutelle du Ministère australien pour les industries fondamentales et l'énergie, prévoit des accords intergouvernementaux sur la gestion des ressources naturelles. L'objectif primaire de ces lois est d'arriver à « une gestion efficace, durable et équitable des ressources naturelles, en harmonie avec les principes du développement écologique durable ». D'autres objectifs comprennent :

- promouvoir le partenariat entre la communauté, les industries et le gouvernement dans la gestion des ressources naturelles ;
- soutenir les ajustements institutionnels nécessaires au développement et à la mise en place de politiques, de programmes et d'actions encourageant l'exploitation durable des ressources naturelles ;
- aider à améliorer la productivité à long terme des ressources naturelles ;
- aider à développer des approches efficaces à la résolution des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles.



La loi prévoit des accords avec les états pour l'octroi d'un soutien financier aux projets de gestion des ressources naturelles, ainsi que des accords avec d'autres entités, telles que des associations, des autorités ou d'autres organisations— qu'elles soient organisées de façon légale ou non. La loi prévoit aussi l'établissement d'un Fonds de gestion des ressources naturelles (*Natural Resources Management Fund*) et d'un Comité de conseil sur la sauvegarde du patrimoine naturel national (*National Landcare Advisory Committee*).

En 1997, le Parlement fédéral australien a créé un Fonds de réserve pour la Fondation australienne pour le patrimoine naturel (*Natural Heritage Trust of Australia*). Sa principale source de revenus (soit 1,1 milliards de dollars australiens) venait de la privatisation d'une des plus grandes compagnies australiennes de télécommunication. Le Fonds de réserve a pour but de « conserver, restaurer et renflouer l'infrastructure du patrimoine naturel australien » en apportant son soutien aux initiatives en faveur de l'environnement, de l'agriculture durable et de la gestion des ressources naturelles. Certaines de ces initiatives font partie des programmes *Landcare*, *Rivercare* et *Coastcare*.

### Reconnaitre et s'appuyer sur les ressources, les technologies et les systèmes locaux de gestion des ressources naturelles

Bien des structures efficaces de gouvernance partagée s'appuient sur des ressources locales et innovent en utilisant des moyens informels. Les technologies locales sont améliorées afin d'intensifier l'utilisation des ressources naturelles. Cette approche fait en sorte que des communautés qui identifient leurs besoins, conçoivent et testent de nouvelles technologies et/ou adaptent des technologies existantes aux conditions locales, trouvent enfin des solutions durables et relativement peu coûteuses. Le potentiel de l'intensification de l'utilisation des ressources locales sans apport extérieur est énorme. En Inde (voir Encadré 9.26), un système de distribution publique cogéré, a permis aux femmes en milieu rural de mieux subvenir à leurs besoins et de réduire leur dépendance à l'égard des apports extérieurs de nourriture, de pesticides, d'engrais et de semences en utilisant les ressources à leur disposition pour enrichir et diversifier leurs systèmes agricoles. De même, lorsque les organes de gouvernance partagée encouragent les communautés locales à s'impliquer dans l'élaboration, l'application et la poursuite de projets conçus pour répondre aux besoins locaux de santé, de logement, d'hygiène publique et d'eau potable, ou à la poursuite d'activités génératrices de revenus, les résultats sont bien plus durables et plus concluants que ceux des projets imposés par des organismes et des professionnels étrangers.

Les systèmes de gestion des ressources naturelles sont naturellement réglés sur les besoins des communautés locales et possèdent souvent une excellente capacité d'adaptation aux dynamiques sociales et aux conditions écologiques. Si beaucoup de ces systèmes ont été remplacés plus ou moins de force (par exemple, par la propriété privée ou étatique visant des résultats de marché, ou la conservation par des agences de l'état), il n'en demeure pas moins qu'au niveau local, une grande variété de connaissances, de capacités et d'institutions peuvent toujours être efficacement mises à profit. Les systèmes locaux de gestion sont étroitement liés aux modes de vie locaux et s'enracinent la plupart du temps dans les pratiques culturelles, les religions et les valeurs locales. Les bois sacrés, par exemple, sont des espaces forestiers préservés à des fins religieuses ou spirituelles. Ils peuvent être dédiés à une divinité, servir de sanctuaire sur les lieux de sépulture de personnes illustres, ou garantir la pureté d'un endroit pour y procéder à des rituels ; certains tiennent leur caractère sacré des sources d'eau qu'ils abritent, des propriétés médicinales et rituelles des plantes qui s'y trouvent ou des animaux sauvages qui y vivent.<sup>4</sup> Ce type de bois sacrés se retrouve dans toute l'Asie du Sud et de l'Est, en Afrique, dans les îles du Pacifique et en Amérique Latine.<sup>5</sup> Si les bois sacrés abritent une biodiversité extraordinaire, ils

*...on peut bénéficier d'une grande variété de connaissances, de capacités et d'institutions locales pour la gestion des ressources naturelles...*

*La gouvernance partagée est un moyen efficace de bâtir sur les connaissances et le savoir-faire des peuples autochtones et des communautés locales et sur ce qu'elles ont déjà entrepris pour préserver leur identité, leur culture, leurs modes de vie et la diversité des ressources naturelles dont elles dépendent.*

4 Chandrakanth et Romm, 1991.

5 Shengji, 1991 ; Ntiamo-Baidu *et al.*, 1992 ; Gadgil, 1998 ; Pathak, 2003 ; Nelson et Garni, 2003 ; Oviedo, 2003.

sont en général de taille limitée. En revanche, les pâturages des peuples autochtones mobiles offrent des exemples de systèmes de gestion traditionnelle à grande échelle.

La gouvernance partagée est un moyen efficace de bâtir sur les connaissances et le savoir-faire des peuples autochtones et des communautés locales et sur ce qu'elles ont déjà entrepris pour préserver leur identité, leur culture, leurs modes de vie et la diversité des ressources naturelles dont elles dépendent.<sup>6</sup> Négliger cela peut engendrer des désastres humains et environnementaux majeurs (voir Encadré 9.3).

**Encadré 9.3 La création de modes de vie non-durables :  
l'érosion du paysage conservé par le peuple Oromo-Borana (Éthiopie)**  
(d'après Tache, 2000a ; Tache, 2000b ; Bassi, 2002)

La région habitée par le peuple Borana en Ethiopie peut être considérée comme un ensemble de « territoires du patrimoine autochtone ». Depuis des siècles, ces territoires sont gérés selon des règles qui ont assuré l'exploitation durable des ressources naturelles renouvelables. Certaines pratiques spécifiques ancrées dans la culture locale ont assuré la conservation de la biodiversité en-elle même tandis que la bonne gestion des ressources naturelles a été encouragée par des normes d'inclusion/exclusion conçues pour toutes les activités rurales et connues sous le nom de *seera marraa bisanii*— « la loi du pâturage et de l'eau ». On retrouve dans la « loi du pâturage » du peuple Borana les mêmes principes que la plupart des groupes ruraux d'Afrique de l'Est. Cette loi distingue ainsi les pâturages de saison sèche (qui présentent des points d'eau permanents) des pâturages de saison humide (qui offrent une herbe de bonne qualité mais ne peuvent être utilisés que pendant la saison des pluies). Elle impose en effet la maximisation de l'utilisation des pâturages de saison humide quand ceux-ci sont accessibles (c'est à dire pendant la saison des pluies) afin que les troupeaux n'épuisent pas les terres qui présentent un point d'eau permanent. La « loi de l'eau » est en revanche propre au peuple Borana et à ses territoires, caractérisés par la présence de nombreux systèmes de puits (les puits *tulaa* étant les plus célèbres d'entre eux). Cette loi extrêmement détaillée règle les investissements sociaux et économiques nécessaires au développement de puits traditionnels et de points d'eau, ainsi que leur accès et leur conservation. À cause du cycle normal de creusement et d'effondrement des puits, les pâturages surexploités pendant la saison sèche sont ainsi régulièrement abandonnés quand les nouveaux puits sont bâtis ailleurs.

Les forêts de genévriers que l'on trouve sur les territoires du peuple Borana jouent un rôle particulier que l'on retrouve dans de nombreuses forêts d'Afrique de l'Est utilisées par les éleveurs de troupeaux. Trop humides, ces forêts ne peuvent servir de pâturage permanent. Certaines clairières, en revanche, constituent des pâturages d'excellente qualité, et la forêt fournit aussi des sources d'eau permanentes. Pendant des siècles, ces forêts ont été habitées exclusivement de façon temporaire, servant de pâturage de réserve pendant la saison sèche. Elles jouaient un rôle crucial en tant que dernier refuge pour les troupeaux en cas de sécheresse, réserve de plantes médicinales et rituelles, et réservoir de valeurs symboliques et écologiques. Elles n'étaient pas soumises aux mesures de gestion spéciales en dehors de l'interdiction formelle d'y allumer des feux, mais constituaient une partie intégrante et essentielle du mode de vie du peuple Borana.

D'un point de vue écologique, la bonne gestion des ressources naturelles sur les territoires du peuple Borana a assuré la conservation d'une biodiversité unique (dont 43 espèces de mammifères sauvages, 283 espèces d'oiseaux et de nombreuses variétés uniques de plantes et d'habitats) jusqu'aux années 1970... et cela malgré l'installation de petites villes à proximité des principales zones forestières du début du 20<sup>ème</sup> siècle. À partir des années 1970, cependant, le peuple Borana dut faire face à des changements majeurs dans l'aménagement de leurs territoires. Le gouvernement limita alors les mouvements de population et promut l'agriculture, avec un impact majeur sur le système traditionnel de gestion des Borana. La situation s'effondra tragiquement après la passation de pouvoir de 1991.

6 Pimbert et Pretty, 1998 ; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.

La représentation politique du peuple Borana au sein du gouvernement local devint alors tout à fait marginale et des politiques que l'on ne peut qualifier que de « franchement destructrices » pour leur mode de vie furent mises en place. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) facilita la réinsertion sur les territoires du peuple Borana de populations qui n'y étaient pas originaires (la grande majorité d'entre elles étant ni Borana ni de base linguistique Oromo), multipliant le nombre de villages permanents dans la région. Les villages ainsi créés reçurent l'aide de la communauté internationale qui souhaitait promouvoir l'agriculture comme mode de vie à adopter. Parmi les nouveaux arrivés se trouvaient aussi des groupes d'éleveurs non-Oromo qui réussirent à détourner l'aide internationale et à gagner un soutien politique fort. Ils se virent octroyer de larges parties du territoire oriental des Borana, dont des zones de pâturages d'importance majeure pour les Borana qui furent annexés à « leur » région. Mais la perte des territoires des Borana dans le processus de « libéralisation économique » ne s'arrêta pas là. De vastes domaines agricoles devinrent aussi propriété privée d'investisseurs étrangers tandis que d'importantes portions de terrain à la périphérie des villes, dans des anciennes zones de pâturages de saison sèche vitales pour les Borana, furent assignées aux citadins pour en faire de petites exploitations agricoles. La plupart des habitants de ces villes ne sont ni Borana ni Oromo. Le gouvernement permit aussi un afflux important d'Oromo musulmans qui se lancèrent dans l'agriculture et l'élevage intensifs, en particulier dans la région du Liban.

Dans tout ce processus, le gouvernement agit comme si les territoires sous propriété commune des Borana n'appartenaient à personne (*no-man's land*) et ne demandaient qu'à être attribués à qui voudrait bien les réclamer. En effet, l'Éthiopie ne reconnaît pas à l'heure actuelle ni la propriété coutumière commune ni les Aires du patrimoine autochtones et communautaire (APACs). Ce processus d'aliénation foncière affecta les terres les plus productives et des zones cruciales pour les écosystèmes. Les Borana se retrouvèrent acculés dans les régions les plus sèches sans autre solution que la surexploitation de ces terres par leur bétail. Des périodes de sécheresse ajoutées à cela eurent des effets dévastateurs et décimèrent les troupeaux. La seule stratégie de survie possible pour les Borana fut de se reconvertir dans l'agriculture sur les territoires qui restaient, c'est-à-dire les moins propices à ce type d'activité, dans l'espoir d'une récolte l'année suivante. Ainsi, la proportion de terres cultivées, et non plus pâturées, augmenta de façon spectaculaire, par une espèce de réaction en chaîne. Les portions de forêts qui abritaient la partie essentielle de la biodiversité locale furent aussi exploitées à des fins commerciales, sans aucun égard pour la durabilité de cette exploitation. Pourtant il aurait dû être clair aux yeux de tous que les terres ancestrales du peuple Borana n'étaient pas propices à l'agriculture en raison de pluies autant insuffisantes qu'irrégulières. Depuis 1998, les Borana et des millions d'autres éleveurs ou agro-éleveurs survivent à grand peine en Éthiopie et sont menacés par la famine, souvent entièrement dépendants de l'aide alimentaire extérieure. Le manque de compréhension et de considération pour leurs systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles et leur destruction *de facto* ont créé des modes de vie intenables pour tout un peuple et sont en train de dilapider la biodiversité unique de la région.

De nombreuses institutions efficaces de gouvernance partagée sont ancrées dans des organisations et des règles coutumières locales. Ces organisations locales, en effet, sont essentielles à la préservation et à l'utilisation durable des ressources naturelles. Dans les mots de Michael Cernea, « ... la dégradation des ressources naturelles dans les pays en voie de développement, injustement attribuée aux régimes de propriété commune, a en réalité pour origine la dissolution au niveau local des institutions dont le but même était de permettre et de préserver des modes durables d'utilisation de ces ressources. »<sup>7</sup> Les groupes locaux ont relativement peu de mal à faire appliquer les règles et à récompenser ou punir d'autres résidents locaux afin de préserver et d'utiliser les ressources de façon durable. Parmi les initiatives efficaces des institutions coutumières et locales, on compte la protection des bassins hydrographiques et la reforestation, la gestion des ressources cynégétiques, les filières de commercialisation de produits naturels sauvages, et de nombreux types d'Aires du patrimoine autochtones et communautaire.<sup>8</sup>

*... de nombreuses institutions de gouvernance partagée sont fondées sur des organisations et des règles coutumières locales...*

7 Cernea, 1993.

8 Voir [www.iccaforum.org](http://www.iccaforum.org) ; Haverkort *et al.*, 2003 ; Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004b ; Kothari, 2006 ; CEESP, 2008. Voir aussi Encadrés 1.3 ; 3.3 ; 3.5 ; 3.6 ; 3.10 ; 3.11 ; 9.4 et 9.20.

Encadré 9.4 **Restaurer l'organisation tribale traditionnelle— première étape vers la reconnaissance des APAC en Iran**

(d'après Farvar, 2003 ; voir également l'Exemple de terrain 1.3 au Chapitre 1)

Les Kouhi— une des 20 sous tribus de la tribu Chiche Baïli, éleveurs nomades Qachqaï en Iran— participent activement à un effort de recherche participative sur leur propre « mode de vie durable » et sur la conservation de la biodiversité dans leurs territoires. Leurs efforts de recherche s'appliquent à la gestion des ressources sur une vaste région qui englobe les zones où ils passent l'hiver, celles où ils passent l'été, ainsi que les routes de transhumance qui lient des unes aux autres. Dans le cadre de cette initiative, les Kouhi organisèrent une série de discussions auxquelles ils prirent soin d'inclure toute leur communauté. L'un des principaux problèmes identifiés au cours de ces discussions fut la perte du pouvoir d'organisation de leurs tribus. Les Kouhi analysèrent dans le détail leur mode de gouvernance et décidèrent de recréer leur propre organisation autonome. Pour cela, ils s'appuyèrent sur leurs schémas traditionnels, mais y inclurent des notions de démocratie participative, pour s'assurer qu'ils soient en gré de relever les défis du monde moderne. Des négociations poussées aboutirent à la formation du Conseil pour les modes de vie durables des éleveurs nomades Kouhi (*Council for Sustainable Livelihoods of the Kuchi Mobile Pastoralists*) et de son Fonds d'investissement communautaire associé. Aujourd'hui le Fonds soutient des initiatives dans chacun des cinq groupes de problèmes et de besoins identifiés par la sous-tribu dans son diagnostic de base. Parmi ces initiatives, on compte notamment le soutien à l'élevage ; la commercialisation et le contrôle de qualité pour les coûteux tapis gabbeh tissés par les femmes ; l'accès aux soins médicaux ; l'utilisation de l'énergie solaire à des fins divers ; l'accès au conseil juridique ; et l'accès aux vidéos et aux livres éducatifs. L'initiative qui les enthousiasma le plus fut, cependant, l'idée que la communauté puisse reprendre sur elle l'autorité, la responsabilité et le devoir de compte-rendu à propos de la gestion de ses propres ressources naturelles.

Une opportunité unique à ce propos se présenta par la zone humide de Chahar Tang-e Kushk-e Zar, s'étendant sur presque neuf kilomètres et faisant à la fois partie du territoire coutumier des Kouhi et de celui d'une autre sous-tribu Qachqaï, celle des Kolahli. Cette zone humide a été préservée par les communautés des éleveurs nomades depuis des temps immémoriaux. Les Kouhi ne savent que trop bien qu'ils tirent de nombreux avantages de l'écosystème de cette zone humide, y compris des réserves d'eau, des roseaux pour la fabrication d'objets, du foin pour les animaux, du poisson, des plantes médicinales, de la faune et du contrôle climatique local. Un plan controversé du gouvernement prévoyait de diviser cette zone en parcelles agricoles et de détourner une partie de l'eau du marécage pour leur irrigation. Le Conseil nouvellement créé, pour sa part, était d'avis de conserver cette région comme *qorukh* ou *hema*— dont la préservation revient à la communauté locale. Il soumit ainsi une pétition aux autorités gouvernementales compétentes afin de faire officiellement du marécage et des terres de pâturage alentours une Aire du patrimoine autochtone et communautaire (APAC), dont l'usage serait régulé par les sages de la sous-tribu. La pétition est à l'étude du gouvernement et il est à espérer qu'elle sera acceptée dans le cadre d'un vaste accord par lequel l'étendue de l'autorité et des responsabilités du gouvernement et de celles de la communauté seront agréées ensemble. En termes de catégories fixées par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), l'ensemble de l'APAC pourrait être considéré comme une zone protégée de catégorie V (objectif : conservation du paysage/ territoire dans son ensemble) avec une partie en catégorie II (objectif : gestion d'un écosystème). Entre-temps, le Conseil des sages des Kouhi a réussi à se faire reconnaître comme une entité légale— un cas unique en Iran pour une organisation sociale autochtone. Parmi les actions récemment entreprises par le Conseil, on compte un procès remporté contre ceux qui avaient envahi leurs terres de pâturages.

L'initiative du peuple Kouhi démontre d'importantes manières de réconcilier les modes de vie nomades avec la conservation. Elle est soutenue par le Centre pour le développement durable (*Centre for Sustainable Development*, CENESTA, une ONG nationale en Iran), l'Organisation des affaires des peuples nomades (*Organisation for Nomadic Peoples Affairs*, ONPA, une institution gouvernementale), l'Institut international pour l'environnement et le développement (*International Institute for Environment and Development*, IIED), le Groupe d'étude de l'UICN/ CEESP sur les modes de vie durables (*Working Group*

on *Sustainable Livelihoods*), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui s'intéresse notamment aux stratégies de lutte contre la sécheresse des éleveurs nomades, et l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (*World Alliance of Mobile Indigenous Peoples*, WAMIP). Le Fonds pour l'environnement mondial, FEM (*Global Environment Facility*, GEF) mis en place par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'est montré intéressé par le projet d'action sociale en matière de politique publique, et la Fondation Christensen (*Christensen Fund*) a indiqué qu'elle soutiendrait l'étendue du projet à d'autres tribus et à d'autres pays aussi bien au titre de la conservation que de la survie culturelle.

Les organisations coutumières et traditionnelles présentent de nombreux avantages. Par exemple, elles savent mieux que quiconque identifier les membres des groupes ou des communautés d'utilisateurs ; aider à la résolution de conflits et administrer des sanctions en cas de non-respect des règles au niveau local ; et développer des règles pour la gestion des ressources basées sur la connaissance locale des dynamiques écologiques.<sup>9</sup> À une époque de mondialisation croissante, cependant, leur valeur politique est souvent en péril. Les protecteurs de la nature devraient sérieusement envisager des moyens de légitimer et de renforcer de telles organisations, puisque la gestion des ressources naturelles demande la capacité d'élaborer et d'appliquer des règles adaptées au contexte local. Comme il a été vu au Chapitre 1 de ce volume, les organisations de gouvernance partagée qui réussissent sont souvent celles qui allient des structures formelles, parfois initiées et soutenues par l'état ou d'autres agents extérieurs, à d'autres structures, plus anciennes et d'origine coutumière.

*Les protecteurs de la nature devraient légitimer et renforcer les organisations coutumières et traditionnelles pour la gestion des ressources naturelles.*

### **Laisser l'accord préciser la nature de l'organe de gouvernance partagée, et non l'inverse**

Si l'accord prévoit l'instauration d'un organe de conseil ou de prise de décisions, tel qu'un Comité de gestion des ressources naturelles local ou supra-local, la détermination de ses membres, de son mandat et de ses responsabilités devrait se faire pendant la phase de négociation. Il est important de mettre en place vers la fin du processus d'élaboration d'un accord, et non à son début, les organes auxquels confier des buts précis à propos de ce même accord. C'est en effet à travers le dialogue et la négociation qu'on découvre souvent les informations les plus utiles et les lignes de conduite les plus appropriées. Par exemple, c'est grâce à plusieurs années de discussion entre les acteurs principaux sur les problèmes et les politiques à mettre en œuvre qu'on a conçu et mis en place le système de gouvernance partagée de la Réserve marine des Galápagos (voir Encadré 6.13). De même, en République du Congo, le Comité de gestion des ressources naturelles du Parc national de Conkouati-Douli n'a pu voir le jour qu'après un long processus de discussion et de négociation (voir Encadré 9.5).

**Encadré 9.5 Du dialogue social à la négociation, à l'établissement d'un Comité pour la prise de décisions— la voie de la gouvernance partagée au Parc national de Conkouati-Douli (République du Congo)**  
(d'après Taty *et al.*, 2003 ; Chatelain *et al.*, 2004)

Au milieu des années 1990, l'UICN aida à la mise en place d'un système de gouvernance partagée (appelé alors « cogestion ») de la réserve de faune de Conkouati (devenue par la suite Parc national de Conkouati-Douli)— une région difficile, minée par les conflits, où d'autres organisations avaient refusé de s'impliquer... Il fallut en effet dépenser énormément d'énergie pour engager des processus de dialogue social avant même que le projet ne puisse réellement débuter. Mais avec le temps, les efforts de dialogue permirent petit à petit aux différentes parties prenantes d'acquiescer un regard un peu plus positif les uns sur

9 Cousins, 1995.



les autres. Cela aboutit finalement à un dialogue concret, et les administrateurs du parc et les populations locales purent concevoir de devenir « partenaires » et de travailler ensemble pour leur bien mutuel.

Le processus de facilitation se concentra sur le patrimoine naturel local de Conkouati et encouragea les négociations sur la base de l'intérêt commun à le préserver. Les parties en présence avaient bien compris qu'elles étaient obligées de trouver des solutions ensemble— non pas dans des rôles de gendarmes et de voleurs mais en tant qu'acteurs sociaux ayant tous intérêt à préserver l'abondance des ressources naturelles dans la région. Au début, leurs propositions divergeaient largement, mais les organisateurs du projet amenèrent tous les protagonistes à discuter le pour et le contre de chaque point de vue et arrivèrent à un accord sur un ensemble de principes qui fut par la suite peaufiné et accepté par tous. Ce n'est qu'après ce long processus qu'un organe de gouvernance partagée, le Comité de gestion des ressources naturelles de Conkouati (COGEREN) fut officiellement établi et entreprit d'affiner encore le détail d'une Charte, délimitant le zonage de l'aire protégée et instituant une série d'accords pour la protection de trois des espèces locales les plus menacées (les lamantins, les tortues de mer et les rotins). Le COGEREN comprend des représentants des communautés locales, du gouvernement, des ONG actives dans la région dans les domaines de l'environnement et du développement économique et quelques élus locaux. L'organisation a officiellement été légitimée avec la signature d'une Charte de cogestion officielle par les autorités du gouvernement local et nationale, lors de laquelle des rituels ont également marqué l'engagement public des autorités traditionnelles locales.

*... un comité de gestion au niveau du district ne serait peut être pas approprié si les ressources à gérer ne concernent qu'une ou deux communautés ou des activités commerciales d'envergure limitée...*

Il est important de s'assurer que tout organe de gouvernance partagée est créé au niveau approprié, c'est à dire qu'il rassemble des représentants ou des acteurs qui peuvent réellement appliquer l'accord qui a été élaboré. Par exemple, un comité de gestion au niveau du district ne serait peut-être pas approprié si les ressources à gérer ne concernent qu'une ou deux communautés ou des activités commerciales d'envergure très limitée. Au lieu de cela, il serait peut-être plus utile de créer un comité spécifique avec des représentants directs des parties prenantes les plus concernées. Dans d'autres cas, un organe de supervision peut être nécessaire pour chapeauter et faciliter la coordination entre les utilisateurs locaux de certaines ressources et les ministères concernés. En Ouganda, un organe de ce type sert de lien entre les 22 Sociétés forestières établies dans chacune des 22 communes qui entourent le Parc national impénétrable de Bwindi.<sup>10</sup> Chacune de ces sociétés<sup>11</sup> a cependant une organisation autonome et détermine ses propres objectifs de travail.

### **Encourager la formation d'organes de gouvernance partagée relativement petits, variés, dévoués et responsables**

L'expérience de terrain a permis d'identifier plusieurs caractéristiques des organes de gouvernance partagée à succès. Certaines de ces caractéristiques ont été dégagées dans le contexte de secteurs particuliers mais elles peuvent raisonnablement s'appliquer à la gouvernance des ressources naturelles dans des contextes écologiques et économiques différents. Parmi ces caractéristiques, on compte :

#### ***Une taille appropriée***

Les chances de succès sont plus importantes (et l'approche est plus facile) dans le cas d'un domaine d'application de taille modeste et d'un nombre limité de responsabilités et d'acteurs impliqués dans l'accord de cogestion. Si le domaine est vaste, si les problèmes sont complexes et si de nombreuses parties prenantes doivent s'engager... les progrès risquent d'être lents et l'on s'expose à des revers. Plus la situation est complexe, plus le besoin de soutien du gouvernement ou de groupes bien organisés se fait sentir. Un handicap bien lourd serait de ne pas être soutenu par l'administration gouvernementale.<sup>12</sup>

10 Wild et Mutebi, 1996.

11 Le nom de « Société forestière » (*Forest Societies*) vient de la première dénomination qui avait été adoptée— *Ekibiina Kya'beihamba-omuruka gwa Mpungu*— c'est à dire Société forestière de la Paroisse de Mpungu.

12 Ghai et Vivian, 1992 ; Finger-Stitch et Finger, 2003 ; Tall et Guèye, 2003 ; Fakhri *et al.*, 2003 ; Pimbert, 2004.

### ***Inclusion de membres variés et engagés***

La diversité des membres qui constituent l'organe de gouvernance partagée est un atout précieux pour qui veut apprendre par l'action. Par le dialogue et la délibération, des utilisateurs des ressources, des fonctionnaires, des experts, des autorités locales, des hommes d'affaires et des scientifiques peuvent identifier ensemble les problèmes et les questions, explorer les options et adapter leurs décisions et leurs actions selon les nécessités. Idéalement, un organe de gouvernance partagée inclut des représentants d'une variété de disciplines et d'expertises, ayant des relations au sein d'un ensemble de secteurs de la communauté. Ces membres— conscients du rôle et des devoirs de l'organe de gouvernance ainsi que de leurs propres responsabilités en tant que membres de cet organe— devraient être prêts à mettre de côté leurs intérêts personnels et sectoriels pour prendre des décisions dans l'intérêt de l'environnement et de toutes les parties prenantes. Les membres les plus efficaces de ces organes de gouvernance partagée sont des individus à la fois « sans peur » et fort diplomatiques. Si nécessaire, ils savent s'opposer à des individus ou à des institutions habituées au pouvoir (des fonctionnaires et des politiciens aguerris par exemple), mais ils sont aussi lucides quant aux batailles qu'ils peuvent gagner et aux mesures à prendre pour celles qui vont sûrement leur échapper.

Les membres de l'organe de gouvernance partagée se doivent d'élire un bon président, capable de souder le groupe en une équipe unie et lucide. L'organe devrait aussi avoir à sa disposition des ressources suffisantes. Les personnes travaillent mieux et sont plus respectées par leur communauté si l'on reconnaît leur valeur et si elles sont rétribuées en conséquence. Des tarifs et des salaires hauts attirent cependant les critiques, en particulier dans les communautés rurales. Pour empêcher cela, les membres des organes de gouvernance partagée devraient être choisis de la manière la plus transparente possible. La composition de ces organes devrait refléter un équilibre entre le besoin de représenter adéquatement tous les secteurs et les régions géographiques (et parfois les groupes ethniques) clés et celui de maintenir un nombre de membres suffisamment bas pour permettre un fonctionnement efficace.

### ***Des responsabilités claires et des fonctions bien spécifiées***

Les responsabilités et les fonctions au sein des organes de gouvernance partagée devraient être clairement établies, et le personnel en charge de la gestion ne devrait pas être sous une multiplicité de supérieurs et de superviseurs directs. Un organe audacieux et décideur prêt à en découdre avec le gouvernement peut placer le responsable de la gestion employé par le gouvernement dans une situation impossible en lui ordonnant d'appliquer des initiatives provocatrices ou conflictuelles. Dans le pire des cas, cela peut aller jusqu'à paralyser le travail et aliéner la communauté. Le modèle préféré du gouvernement, celui de la personne responsable de la gestion (par exemple, le directeur d'une aire protégée) qui est aussi président de l'organe de gouvernance (et/ ou d'un organe dominé par des fonctionnaires du gouvernement) évite le problème du conflit des pouvoirs, mais il est rarement accepté par les communautés locales comme véritable modèle de gouvernance partagée. L'organe de prise de décisions et la personne responsable de la gestion devraient bien comprendre, et respecter, la distinction entre gouvernance et gestion. Dans un cas idéal, cependant, l'organe de gouvernance soutient fortement la personne responsable de la gestion et participe à son choix.

***Les membres les plus efficaces des organes de gouvernance partagée sont des individus à la fois « sans peur » et fort diplomatiques.***



*Le budget de l'organe, ses politiques, ses décisions et ses processus de prise de décisions devraient pouvoir être livrés à l'examen du public... ils devraient être disponibles et transparents.*

### ***Des procédures assurant l'imputabilité des responsables***

Un organe de gouvernance partagée de qualité se doit de rendre des comptes à tous les concernés. Cependant, dans la plupart des cas, il ne lui est demandé de rendre des comptes qu'au gouvernement du ou des pays concernés. Bien souvent même, les organes de gouvernance partagée sont légalement responsables devant un ministère qui est aussi leur source de financement partiel ou total. Moralement, cela peut mettre ces organes sur la corde raide, et leurs membres devraient être prêts à y jouer les funambules et à continuer de rendre des comptes à la fois au gouvernement et aux autres signataires de l'accord, y compris les communautés locales. Le budget de l'organe, ses politiques, ses décisions et ses processus de prise de décisions devraient en particulier pouvoir être livrés à l'examen du public, c'est-à-dire que ces informations devraient être disponibles et transparentes.

Un organe de gouvernance partagée est généralement établi dans le but final de gérer des ressources naturelles. L'imputabilité devrait être assurée en priorité avec cet objectif à l'esprit, même s'il est possible que les attentes de certaines parties prenantes— en particulier des communautés locales— excèdent les responsabilités qu'on lui a confiées. Par exemple, un organe mis en place pour protéger le patrimoine naturel d'une région n'est pas directement responsable du bien-être économique des communautés environnantes. S'il est, en général, possible de satisfaire les deux buts par une même politique, l'organe de gouvernance est parfois forcé de prendre des décisions qui ne favorisent pas particulièrement le progrès économique local ou même qui l'entravent carrément. Si de telles décisions deviennent source d'amertume au sein de la communauté, il revient à toutes les autorités concernées de prendre en compte l'ensemble des facteurs et de décider à un niveau plus haut dans l'intérêt de la communauté dans son ensemble... mais l'organe de gouvernance partagée du patrimoine naturel ne devrait pas compromettre ses responsabilités. Une autre structure de gouvernance partagée, jouissant d'un mandat plus vaste, devrait en effet être en place pour décider à propos de la conservation de la nature vis-à-vis des modes de vie des communautés locales.

Partout où cela est possible, il est important de procéder à un dialogue ouvert à un large éventail de groupes d'intérêt. L'organe de gouvernance partagée devrait informer le public sur ses activités par les moyens les plus appropriés aux conditions locales— bulletins d'information, programmes de radio ou de télévision, visites, forums, ateliers de discussion... L'organe de gouvernance partagée devrait aussi être à l'écoute et disposer de moyens formels et informels pour intégrer les suggestions du public à ses opérations. Les réunions de discussion au sein des communautés locales et les enquêtes d'opinion régulières constituent d'excellentes ressources pour donner un élan aux relations locales et aux efforts d'apprentissage mutuel, de même que pour cibler des zones où le travail doit être renforcé. Les peuples autochtones et les communautés locales, autant sédentaires que mobiles— et en particulier leurs groupes les plus faibles et les moins intégrés— devraient activement être informés et encouragés à s'exprimer.

### ***Poursuivre le respect des échéances, la clarté et l'imputabilité... mais aussi la convivialité et les rapports humains chaleureux***

Le plan de gestion des ressources naturelles et les activités complémentaires qui le complètent dans le cadre d'un même accord de cogestion doivent être mis en application le plus rapidement possible après la célébration publique de la fin des négociations. Les organes et les règles fixées par toutes les parties prenantes doivent aussi être mises en place et appliquées dans les délais les

plus brefs possibles. Cela permet aux différents partenaires de profiter de l'élan d'enthousiasme créé par la fin des négociations. Il convient de confier à une organisation ou à un individu spécifique la responsabilité de chaque élément de la stratégie, par exemple du plan de gestion et de chaque activité complémentaire censée l'accompagner. Ces organisations ou individus devront rendre compte des progrès réalisés aux parties prenantes (et/ ou aux organes que ces dernières auront institués). Le respect des accords et des règles est essentiel à l'efficacité du processus de cogestion. Si certaines des parties prenantes ne respectent pas les règles ou n'assument pas les fonctions qu'elles ont acceptées... il est à parier que d'autres suivront bientôt leur exemple. Afin d'empêcher cela, les accords de cogestion se doivent de spécifier clairement qui est responsable de leur application, ainsi que les moyens et les étapes régulières de cette application. En effet les droits et les devoirs de chacune des parties prenantes doivent être clairs aux yeux de tout le monde.

C'est en ce sens que l'imputabilité est cruciale : ceux qui ont accepté des responsabilités doivent pouvoir en répondre publiquement. Et pourtant, il est tout aussi important que le processus ne soit pas tenu prisonnier d'un système d'exécution rigide et bureaucratique. La gouvernance partagée se nourrit de passion, de créativité ... et de la capacité de gérer les relations humaines de manière informelle et conviviale.<sup>13</sup> La souplesse et de bonnes relations humaines aident largement à résoudre même des situations complexes et épineuses. Fêter les petites réussites intermédiaires peut s'avérer un bon moyen de resserrer les liens entre les protagonistes et de maintenir une dynamique de groupe constructive (voir Encadré 9.6).

*... il est important que le processus ne soit pas prisonnier d'un système d'exécution rigide et bureaucratique... [car] la gouvernance partagée se nourrit de passion et de créativité... et de la capacité de gérer les relations humaines de manière informelle et conviviale.*

Encadré 9.6 **Construire sur de petites réussites au Colorado (États-Unis)**  
(d'après EPA, 1997)

Les petites réussites sont le moteur de plus vastes réussites à venir. Selon les praticiens de la gestion des bassins versants, il est important de partir de peu et de faire la preuve de son succès avant de se mettre à travailler à plus grande échelle. Dans certains états, les succès modestes se sont avérés essentiels pour inciter à l'adoption d'une approche sur la défense des ressources hydrographiques à l'échelle de l'état entier. Une des premières actions adoptées par le Conseil du bassin hydrographique du Haut Arkansas (*Upper Arkansas Watershed Council*) du Colorado, aux États-Unis, a été un séminaire entre citoyens sur le sujet du droit hydrographique. Dans l'Ouest des USA, la loi d'Appropriation première (*Prior Appropriation law*), basée sur l'idée que l'eau peut être matière à propriété privée, a évolué en un consternant fouillis de règles. De plus, des questions liées à la qualité de l'eau, aux débits minimums nécessaires et à l'utilisation de l'eau à des fins récréatives sont venues compliquer le droit hydrographique.

Beaucoup de représentants des communautés locales (représentants des comtés, comités de planification et de zonage...), dont plusieurs se trouvent au Colorado, admirent ne pas comprendre grand-chose à la loi mais reconnaissent tous son importance pour leur travail. Le Conseil décida donc qu'il importait peu de savoir quel secteur chacun représentait dans un problème d'eau— celui de l'agriculture, du développement économique, de l'environnement ou des loisirs : la loi n'en restait pas moins la loi, et plus on amenait de citoyens à la comprendre, mieux cela était. En bref, le séminaire eut lieu et remporta un succès sans précédent. Fruit de trois mois de travail et d'un budget modeste, il donna au Conseil une grande crédibilité au sein de la communauté locale et servit de succès initial d'appui pour s'attaquer à des problèmes plus épineux. La conservation des bassins versants est cruciale pour l'environnement et pour la vie des communautés, et le dévouement passionné d'un petit groupe à son amélioration peut vite s'enflammer. Les praticiens de la gestion des bassins versants répètent également sans cesse qu'il est important de « célébrer le succès » lorsqu'il se présente.

13 Nguingiri, 2003.



## Diffuser l'accord jusqu'à ce qu'il soit largement connu

*Une fois qu'un accord a été conclu, il ne convient pas de le graver dans le marbre, mais sûrement de le transcrire sur papier et de le diffuser le plus largement possible au sein des communautés et des parties prenantes.*

Une fois qu'un accord a été conclu (par exemple un consensus sur un plan de gestion et un accord sur la division des droits et des devoirs de chacun par rapport à une nouvelle adduction d'eau au village), il convient de ne pas le graver dans le marbre, mais sûrement de le transcrire sur papier et de le diffuser le plus largement possible au sein des communautés et des parties prenantes. Il convient d'expliquer cet accord dans des termes simples, clairs et accessibles à tous, et dans la ou les langue(s) locale(s)— ou de le traduire également en langue(s) locale(s) si les membres du gouvernement ont tendance à ne parler que la langue nationale. Là où il sera approprié et faisable, on pourra compléter de manière efficace ces médias classiques par des formes de communication orale moins formelles, entre autres le théâtre populaire, l'utilisation de supports audiovisuels, et les présentations lors de réunions traditionnelles.

Il est important qu'une célébration particulière ou une cérémonie vienne marquer la conclusion de l'accord pour en souligner l'importance. Dans la mesure du possible, les signataires devront être ceux-là même qui seront directement responsables de sa mise en opération (par exemple le chef du village local, le conservateur de l'aire protégée en question, etc.) et non pas des responsables « lointains et détachés ». Les parties devront s'engager publiquement, et il faudra rendre l'accord largement accessible (par exemple en affichant une copie dans les communautés locales ainsi qu'à l'agence chargée de la gestion des ressources naturelles). Il faudra peut-être prendre des mesures spéciales, comme celles prises au Parc national impénétrable de Bwindi, en Ouganda, pour diffuser largement l'accord de gestion participative (voir Encadré 9.7).

Encadré 9.7

### La signature et la diffusion d'un accord de gestion collaborative au Parc national impénétrable de Bwindi (Ouganda)

(d'après Wild et Mutebi, 1996)

En 1992, le personnel du Parc national impénétrable de Bwindi et les représentants des communautés voisines du parc entamèrent un processus de planification et d'évaluation de l'utilisation des ressources naturelles. Les ateliers au niveau des villages, les actions qui leur firent suite et des travaux de recherche-action participative conduisirent à des accords ou lettres d'entente (*Memoranda of Understanding*) entre les communautés et la direction du parc selon des « plans à usages multiples » des ressources naturelles du parc. Ces accords n'avaient pas force de loi mais définissaient les intentions et les responsabilités de chacune des parties.

Les accords, en Rukiga et en Anglais, furent révisés par chacune des Sociétés forestières établies dans les paroisses. La signature de ces accords fut marquée par une cérémonie. Le Directeur des Parc nationaux d'Ouganda et plusieurs gardes forestiers étaient présents aux côtés des membres des Sociétés forestières comme représentants des communautés, certains utilisateurs des ressources naturelles, des représentantes des femmes et des chefs religieux locaux.

C'est dans le cadre de cet accord que débuta, fin 1994, l'exploitation des ressources naturelles du Parc de Bwindi, ne concernant d'abord que trois des 22 paroisses en bordure du parc. Afin de propager l'intérêt pour les accords signés et leur application, le parc créa la nouvelle figure des Ecogardes communautaires (*Community Conservation Rangers*) avec pour mission d'améliorer la communication entre les parties prenantes et de discuter des accords avec chaque institution communautaire représentative, avec les utilisateurs des ressources naturelles (par exemple les guérisseurs, les vanniers, les apiculteurs) ainsi qu'avec les villageois intéressés. Cette manière de diffuser l'accord s'est avérée très utile à son bon fonctionnement, mais aussi essentielle pour son extension à d'autres paroisses. Initialement, il fallut 15 à 20 jours par paroisse, sur une période de 6 à 10 mois pour négocier un protocole d'accord. Mais après les premiers cas, le processus de négociation pour les 17 paroisses restantes se déroula bien plus vite !

Toutes les parties prenantes doivent bien être conscientes que les accords de cogestion peuvent être amendés au fil de leur mise en application et il convient d'établir



à l'avance des calendriers d'évaluation. Certaines formes d'accords, comme les lettres d'entente, sont suffisamment souples pour permettre des révisions régulières. D'autres, comme les contrats entre entités légales, le sont beaucoup moins. Ces derniers sont généralement nécessaires lorsque l'accord prévoit d'importantes séries de mesures d'incitation économiques ou financières pour une ou plusieurs des parties prenantes. L'accord peut également être officialisé sous forme d'ordonnances locales. Il est utile que l'accord prévoise des mesures pour faire face à des situations exceptionnelles (par exemple, il faudrait savoir comment modifier les droits et devoirs de chacun en cas de pression extrême sur l'environnement ou de crise sociale grave).

### Négocier équitablement les interprétations conflictuelles de l'accord

Dans la phase de lancement des projets, il se peut que des interprétations conflictuelles des accords surgissent. Dans le cas d'accords officiels de type contrats, le droit contractuel et le droit public de l'environnement devraient fournir les procédures nécessaires à la résolution des conflits. Dans le cas de conflits entre les peuples autochtones et l'état ou d'autres secteurs de la société, la législation internationale sur les droits humains et certains organes des Nations Unies peuvent fournir des pistes.<sup>14</sup> Pour les accords moins formels, il est important de prévoir à l'avance qui aidera les parties à clarifier les droits et devoirs de chacun en cas de dispute. La Commission royale canadienne sur les peuples autochtones (*Canadian Royal Commission on Aboriginal Peoples*) rapporte par exemple le cas d'un conflit sur la gestion des ressources piscicoles qui a mis en minorité les représentants d'une des Premières Nations du comité de cogestion et les a finalement conduits à démissionner.<sup>15</sup> En mai 1994, une majorité de membres du Comité de cogestion du Lac aux Esturgeons (*Sturgeon Lake Co-management Committee*) en Ontario du Nord-Ouest a voté pour la création d'un sanctuaire absolu sur toutes les zones de reproduction des esturgeons. En même temps, le Comité, qui comptait des professionnels du tourisme ainsi que des chasseurs et des pêcheurs locaux, a accusé les populations autochtones de nuire aux réserves de poisson et à leur habitat, et a voté en faveur de la révision de la validité légale de toute activité autochtone de pêche dans les sanctuaires. C'est alors que les représentants de la Première Nation Saugeen ont démissionné du comité en signe de protestation.

Les divergences d'interprétation pendant la mise en opération des accords sont la conséquence presque inévitable de la gouvernance partagée et dépendent soit de l'engagement des organismes gouvernementaux concernés aux principes de la cogestion, soit du poids politique des acteurs sociaux impliqués. En ce sens, la Commission royale canadienne sur les peuples autochtones a suggéré que si les agences fédérales sont représentées au sein des organes de gouvernance partagée, elles ne devraient l'être qu'au titre de consultants techniques et ne devraient pas jouir du droit de vote, en particulier là où la gouvernance s'appuie sur les notions de partage du pouvoir.<sup>16</sup> En Australie, la Commission de réforme judiciaire (*Law Reform Commission*) a recommandé en 1986 une liste de priorités pour l'accès aux ressources naturelles : 1) des mesures de conservation et autres intérêts prioritaires clairement identifiés tels que la sécurité, le droit de passage et d'abri et la sécurité en mer ; 2) les activités traditionnelles de chasse et de pêche ; et 3) la chasse et la pêche commerciales et de loisir. La commission a donc recommandé que, là où la chasse et la pêche traditionnelles sont pratiquées dans un but de subsistance par les peuples autochtones, ces activités soient, par principe, prioritaires par rapport aux activités non-traditionnelles, dont les activités commerciales et de loisir. Sur la base de ce principe, l'allocation précise des ressources revient maintenant aux autorités en charge de la gestion et de l'attribution des licences, qui travaillent en consultation avec les représentants des peuples autochtones et d'autres groupes d'exploitants des ressources naturelles.<sup>17</sup>

14 Voir Encadré 9.8 de ce Chapitre. Voir également Encadré 10.14 au Chapitre 10.

15 Commission royale canadienne sur les peuples autochtones, 1996.

16 Commission royale canadienne sur les peuples autochtones, 1996.

17 Commission pour leur perte dans le cas où les populations autochtones en auraient été dépossédées de réforme légale, 1986.

Encadré 9.8 **Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Commission des droits humains des Nations Unies**  
(d'après Posey, 1996)

Le droit international de l'environnement et les droits humains accordent une reconnaissance particulière à la relation entre les peuples autochtones et leurs territoires coutumiers. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, dépendant de la Commission des droits humains des Nations Unies, par exemple, a adopté une recommandation générale sur les peuples autochtones en août 1997. Le Comité a appelé les états membres du Pacte international à :

- respecter et reconnaître la culture, la langue et le mode de vie spécifiques des peuples autochtones, à y voir une source de richesse culturelle pour leur pays, et à encourager leur conservation ;
- assurer l'absence de toute forme de discrimination ;
- fournir aux peuples autochtones les moyens nécessaires à un développement économique et social durable compatible avec leurs caractéristiques culturelles ;
- assurer que les peuples autochtones aient un accès équitable à la participation politique et qu'aucune décision directement liée à leurs droits et intérêts ne soit prise sans leur consentement officiel ;
- assurer que les communautés autochtones puissent exercer leur droit de pratiquer et de revitaliser leurs traditions et coutumes culturelles ainsi que de préserver et de pratiquer leur langue ;
- reconnaître et protéger leurs terres et leurs ressources traditionnelles, et procéder soit à leur restitution soit à une compensation.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par les Nations Unies a aussi servi à fixer des standards internationaux en matière de droits humains pour les peuples autochtones et l'environnement. L'article 27 du pacte a souvent servi de base de discussion à des rapports sur les violations de ces droits par certains états remis au Comité des droit humains. L'Article 27 prévoit que les membres de minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ne doivent en aucun cas se voir refuser le droit de jouir de leur propre culture, de professer et de pratiquer leur propre religion ni d'utiliser leur propre langue au sein de leur communauté et avec d'autres membres de leur groupe.

Le Comité a accepté que l'exercice des droits culturels protégés dans le cadre de l'Article 27 puisse se manifester de différentes manières, y compris par un mode de vie spécifiquement lié à l'utilisation de terres et de ressources, particulièrement dans le cas de peuples autochtones. La jouissance de ces droits requiert des mesures de protection légales concrètes et les moyens d'assurer la participation réelle des membres des groupes de minorités aux décisions qui les affectent. Dans l'affaire Kitok contre la Suède, le Comité des droits humains a estimé que, bien que la régulation d'une activité économique soit d'ordinaire du ressort de l'état, là où cette activité constitue un élément essentiel de la culture d'une communauté ethnique elle peut tomber sous la protection de l'Article 27. Cependant le droit individuel à jouir d'une culture doit également être évalué dans le contexte des droits humains, et il se peut alors que des restrictions raisonnables et objectives de ces droits individuels soient reconnues légitimes, dans le but de préserver les droits des communautés.

Le Comité a exprimé l'opinion que le droit à jouir d'une culture doit être évalué dans son contexte et non pas être réduit aux pratiques traditionnelles. L'utilisation des technologies modernes n'empêche pas, par exemple, une activité donnée d'être considérée comme appartenant à une culture traditionnelle ancestrale. Le comité a également suggéré que les activités économiques n'ayant qu'un impact limité sur les droits culturels et qui ont été lancées après consultation, n'enfreignent pas l'Article 27.

### **Assurer l'application efficace et conforme de l'accord**

Il convient de surveiller régulièrement le respect des accords et, en cas de violation, d'appliquer les mesures nécessaires. Ceci est essentiel au bon fonctionnement d'un accord de cogestion : si certaines parties s'en tirent sans obéir aux règles, il est à parier que d'autres suivront. Savoir que quelqu'un est en charge de

la surveillance est également très important. C'est en général au gouvernement que reviennent le pouvoir et la légitimité d'assurer le respect des accords par la contrainte. Pourtant, il est possible de mettre en place d'autres mécanismes pour assurer le respect des règles au niveau des communautés locales et des groupes organisés (pour exemple, voir Encadrés 9.9, 9.10 et 9.11), au moins là où la force des fautifs n'est pas écrasante.<sup>18</sup> Cependant, assurer le respect des règles est toujours une mission délicate. Le système de gouvernance partagée des ressources naturelles peut représenter un enjeu important pour les parties prenantes qui sont le mieux à même d'appréhender les fauteurs de troubles mais qui ne jouissent d'aucune autorité légale pour le faire. Si les résidents locaux prennent complètement en main le maintien de l'ordre, par exemple s'ils essaient d'arrêter des individus venus couper du bois ou tuer des animaux sauvages, ils risquent de se trouver mêlés à des conflits violents et à devoir, par la suite, affronter la justice.

**Encadré 9.9 Garantir l'application des accords de cogestion dans les zones côtières : un exemple des Philippines**  
(d'après Zerner, 1991)

Un programme de gestion communautaire des ressources marines vit le jour en 1984 dans les communautés de pêcheurs des îles Visayas aux Philippines. Ce programme de cogestion fut conçu pour promouvoir la conservation et l'exploitation durable des récifs de coraux et des industries de pêche qui en dépendent. Il a fonctionné grâce aux efforts de la communauté pour mettre fin à la surpêche et aux techniques de pêche destructrices à base de dynamite et de cyanure.

Les pêcheurs locaux contribuèrent à concevoir et à appliquer des systèmes de réserves et de sanctuaires à tous les niveaux. En travaillant main dans la main avec les responsables de la communauté, ils définirent les portions du récif à transformer en réserves ou des sanctuaires encore plus strictement protégés, et ils déposèrent eux-mêmes les bouées de marquage. Les communautés locales formulèrent également des règles interdisant la pêche, l'ancrage des bateaux à moteur et le ramassage des palourdes géantes dans ces sanctuaires. Dans les zones plus vastes et moins strictement protégées, ils interdirent la pêche à la dynamite et l'utilisation de filets à mailles fines. Ces principes ont par la suite été reconnus par le gouvernement.

Assurer l'application des règles dans le sanctuaire est aussi du ressort des communautés. De jeunes hommes locaux ont formé des groupes connus sous le nom de « Gardiens de la Mer » pour affronter et chasser les braconniers locaux et étrangers. Ceci s'est passé parfois avec l'aide des forces de police philippines. Les Gardiens de la Mer organisent également des tribunaux publics pour juger et punir les fautifs selon le système autochtone de justice publique.

**Encadré 9.10 Assurer l'application locale des règles de gestion forestière en Inde**  
(d'après Bahuguna, 1992)

Dans la province indienne du Madhya Pradesh, les comités de protection forestière ont élaboré différents types de règles locales, comme en témoignent les remarques suivantes des villageois : « Le comité a décidé que toutes les zones délimitées par des arbres marqués à la peinture rouge sont interdites au bétail, et nous décidons donc tous à l'unanimité de ne pas y emmener paître notre bétail ni de permettre aux habitants d'autres villages d'y emmener le leur. Nous garderons notre bétail sur nos terres et tout cas de violation de cette règle sera rapporté au garde forestier. »

Pour la protection des arbres « il a été décidé à l'unanimité que nous ne gagnerons pas les arbres ni n'autoriserons d'autres à le faire. Nous surveillerons de très près l'abattage illégal des arbres ». Pour ce qui est des chèvres, « il est décidé que tous les villageois qui possèdent des chèvres devront les vendre dans un délai de trois jours ou s'exposeront à des sanctions. Quant au bois de chauffage, « aucun

18 Malheureusement, dans plusieurs cas, les fautifs— braconniers et pêcheurs non-autorisés qui vendent sur le marché international— ont les moyens d'acheter des véhicules, de l'essence et des armes qui sont hors de portée des communautés et exploitants locaux. Cependant, là où les ressources sont disponibles, les groupes locaux de maintien de l'ordre bénéficient grandement de l'apport technologique, comme par exemple des jumelles avec appareil photo électronique intégré, des radio émetteurs et autres (Will Maheia, communication personnelle, 2004).

villageois ne devra emporter sa ration de bois de chauffage pour la vendre hors des limites du village. Les fautifs devront payer une amende de 51 roupies par ration. »

Dans certains cas, des amendes ont été imposées non seulement aux villageois mais aussi aux gardes forestiers, tandis que d'autres communautés ont pris des mesures pour punir certains comportements antisociaux comme la consommation et l'abus de boissons alcoolisées. À Madhya Pradesh, l'application de ces nouvelles règles a permis d'améliorer la qualité du bois de chauffage, de l'herbe et des récoltes, de réduire le braconnage des éléphants et d'autres animaux, de modifier les relations entre les gardes forestiers et les communautés locales et de créer des organisations démocratiques locales.

Encadré 9.11 **Assurer l'application des règles et promouvoir la conscience collective : les deux faces d'une même médaille au Laos**  
(d'après Baird, 1999)

Dans la région Kong, au Laos, il revient généralement aux chefs de villages de s'assurer que les règles de pêche sont respectées par tous (voir également les Encadrés 3.11, 5.11 et 6.11). La plupart des communautés s'appuient sur une stratégie qui assure à la fois l'application des règles et la promotion d'une prise de conscience collective, deux aspects très importants, en particulier au début de la mise en place du système. Les villages ont pris l'habitude de distribuer quelques sanctions verbales et des amendes dans la première année d'application des nouvelles règles, et ce faisant ils laissent voir à tous que le village prend la chose au sérieux. Dès la deuxième année, ils constatent qu'il est beaucoup moins nécessaire de faire la police. La population locale a alors eu le temps de s'habituer aux règles et a clairement compris pourquoi elles ont été adoptées.

Lorsque cela s'avère nécessaire, les villageois sont capables de garantir efficacement l'application des règles. Ce sont aussi des gens pragmatiques. Ils croient à ce qu'ils voient et ils tendent à avoir une meilleure opinion des règles de cogestion s'ils commencent à en voir les effets positifs. Heureusement, on commence à voir l'augmentation des réserves de poisson et du produit de la pêche souvent un an à peine après la mise en application des règles. Il semble qu'il y ait un lien entre les villages qui ont appliqué leur plan avec grand succès et d'autres, relativement isolés, dans lesquels règne un fort esprit communautaire et une grande solidarité. En d'autres termes, la solidarité à l'échelle du village a indirectement un effet bénéfique sur la gestion communautaire des ressources naturelles. Lorsque la solidarité augmente en conséquence de la gouvernance partagée, d'autres effets positifs rejaillissent en termes de développement économique communautaire. Un autre facteur important du succès du système de cogestion à Khong tient aux bonnes relations de travail avec le gouvernement du district.



## 9.2 Apprendre par l'action grâce au suivi et à l'évaluation

Il est rare que les plans de gestion et les accords qui les accompagnent soient parfaits dès le départ et qu'ils ne nécessitent d'aucun réajustement en cours d'application. Pour se préparer aux changements éventuellement nécessaires, il est important que le partenariat démarre sur la base de l'accord initial mais qu'il prévoie aussi des réévaluations pendant son application. L'approche de gestion flexible implique en effet que la plupart des leçons soient tirées pendant la phase d'application de l'accord. Même les plans initiaux les mieux conçus doivent être réévalués lorsqu'ils sont mis en pratique. Les organisations attendent trop souvent qu'une crise se produise pour entreprendre une réévaluation alors même que le suivi, l'évaluation et l'adaptation s'avèrent plus efficaces lorsqu'ils sont inscrits dans la routine des organisations et des institutions. Cela remplace les « crises » par un processus continu d'apprentissage et de réajustements.

Le suivi et l'évaluation régulière doivent tenir compte de perspectives multiples et inclure autant d'acteurs que possible. Les parties prenantes tireront des enseignements en rassemblant non seulement les données spécifiées dans le protocole de suivi de l'accord (voir Chapitre 6) mais aussi d'autres informations qui n'y figurent pas (conséquences non prévues à l'avance). Ces données et informations doivent être documentées et analysées afin de comprendre les facteurs qui affectent les ressources naturelles et les communautés concernées. Ceci doit être fait pour les bénéfices et les pertes, les impacts positifs et négatifs. Il conviendra d'attirer l'attention des organes de gouvernance partagée sur ces facteurs lors des réunions de suivi, d'évaluation et de mise à jour des accords.

Tout au long de la phase de mise en opération des accords de cogestion, il est important d'organiser des réunions pour évaluer leurs résultats et leurs impacts. Si les activités, leur financement et l'investissement humain sont de grande envergure, l'évaluation devrait être à la fois interne (par les parties prenantes clés) et externe (par des experts indépendants), et les résultats de ces évaluations devraient être analysés et comparés entre eux. On peut avoir recours à diverses méthodes participatives pour les évaluations internes aussi bien qu'externes, y compris des méthodes déjà familières aux individus qui ont participé à d'autres phases du processus de cogestion.

Les exercices d'évaluation servent à déterminer dans quelle mesure les accords de cogestion parviennent à se rapprocher des objectifs environnementaux et sociaux à court terme fixés par les différentes parties ainsi que de la vision et des buts à plus long terme auxquels tous ont souscrit. Pour cela, ils utilisent des indicateurs de résultats et d'impacts. Parmi les exemples d'indicateurs de résultats, on peut mentionner l'existence d'un plan de zonage décidé à l'unanimité (si l'un des objectifs était d'appliquer un tel plan) et le nombre d'infractions au plan constatées en un an d'opérations. Les indicateurs d'impact environnemental pourraient inclure la présence viable d'une espèce sur un territoire donné, ou la moyenne annuelle du niveau de l'eau dans le puits d'un village. Comme indicateurs d'impact social, on pourrait choisir l'état nutritionnel de la population infantile des communautés locales, la participation des femmes et des minorités au processus décisionnel sur la gestion des ressources naturelles, le changement en termes de revenu par foyer ou une évolution (à la hausse ou à la baisse) du nombre de conflits locaux à propos des ressources naturelles. Les évaluateurs examinent ces indicateurs et regardent si les hypothèses et postulats sur lesquels a été conçu l'accord ont changé.

Les évaluateurs peuvent également déterminer la validité du processus selon lequel l'accord a été établi et si ce dernier est toujours sur la bonne voie. Pour ce faire, ils ont recours à des indicateurs de processus. Cela peut être par exemple le degré d'impartialité des négociations, que l'on peut mesurer grâce à des données objectives (est-ce que toutes les parties ont été informées à temps ? Ont-elles été traitées avec respect ?... invitées à exprimer leur opinion ?... écoutées soigneusement ?), mais aussi à travers les perceptions des participants mêmes. Il est intéressant de noter que certains indicateurs de processus sont aussi des indicateurs d'impact social. Par exemple, le processus peut efficacement informer sur et intéresser à la gestion des ressources naturelles des groupes qui n'étaient pas du tout intéressés jusque-là et impliqués. C'est là l'exemple d'un résultat de processus qui représente en lui-même un impact social positif.

*Suivi : la mesure, la compilation et l'analyse régulières d'un ensemble de variables sélectionnées concernant un phénomène ou une activité donnés.*

*Evaluation : la compréhension du progrès atteint par rapport à un ensemble d'objectifs à partir de l'examen de leur degré d'accomplissement et du maintien de leur pertinence à travers le temps.*





Pour obtenir une compréhension la plus équilibrée possible, il faudrait enquêter sur le processus, ses résultats et ses impacts, de même que sur les liens entre ces différents éléments, en impliquant activement toutes les parties qui ont joué un rôle actif dans le processus lui-même.

Après avoir discuté du processus, de ses résultats et de ses impacts, les parties décident si les accords de cogestion doivent être ou pas modifiés et, s'ils doivent l'être, quelles modifications sont nécessaires et à qui il revient de les mettre en place. Si nécessaire, le processus revient à une phase de négociations— bien que généralement beaucoup plus rapide que la première (voir la figure 4.2 au Chapitre 4). Il est aussi utile d'avoir un plan de crise pour les situations qui requièrent une intervention rapide.

On peut aussi suivre et évaluer un régime de gouvernance partagée d'après son propre processus (comment a-t-il évolué ? comment est-il conduit ?), les résultats attendus de ce processus (par exemple, un accord de cogestion, un organe de gouvernance partagée, l'émergence de nouveaux groupes organisés) et les impacts de ces résultats. Ceci est loin d'être simple et requiert l'utilisation d'outils aussi bien quantitatifs que qualitatifs, le recours à des méthodes participatives et souvent aussi la présence d'évaluateurs externes. Maintenir une distinction claire entre le processus de gouvernance partagée, ses résultats et les conséquences (impacts) de ces résultats n'est ni simple ni immédiat. Il se peut que la complexité et la nature exigeante de ces tâches soient pour beaucoup dans le fait que la gouvernance partagée est en soi souvent mal comprise. Dans les rares cas où des systèmes de gouvernance partagée sont effectivement évalués, cette évaluation est faite par des professionnels extérieurs qui tendent à se concentrer sur les résultats à court terme et à n'impliquer les organisations locales que comme informateurs (voir Encadré 9.12). On obtiendrait une vision plus correcte en enquêtant sur le processus, ses résultats et ses impacts, de même que sur les liens entre ces différents éléments, en impliquant activement toutes les parties qui ont joué un rôle actif dans le processus lui-même. Si le besoin d'une perspective indépendante se fait sentir, on comparera alors les résultats ainsi obtenus à ceux d'une évaluation externe.<sup>19</sup>

#### Encadré 9.12 **Tirer les leçons des mauvaises pratiques de surveillance et d'évaluation participative**

En général, on n'a pas assez prêté attention à la surveillance régulière des initiatives de gestion participative, y compris aux efforts les plus prometteurs et les plus payants. C'est seulement dans les années 1990 que certains bailleurs ont commencé à insister sur de telles pratiques. C'est par exemple à cette époque que le Réseau de conservation de la biodiversité (*Biodiversity Conservation Network*), impliqué dans diverses actions pour la biodiversité en Asie du Sud et du Sud-Est, a commencé à intégrer dans son fonctionnement des procédures détaillées de suivi.<sup>20</sup> Au Népal, le réseau a procédé à des recherches de base dans les zones tampon des parcs nationaux Chitwan et Bardia, là où le Projet pour les parcs et les populations (*Parks and People Project*) avait été lancé. Par la suite, on a observé une augmentation des ressources cynégétiques, y compris des populations de rhinocéros et de tigres. Dans le cadre de ce projet, le Conservateur de la zone protégée, avec l'aide du personnel, devait procéder à des opérations de suivi et soumettre des rapports mensuels au Ministère des parcs nationaux et de la conservation de la faune (*Department of National Parks and Wildlife Conservation*). Une évaluation indépendante du projet a cependant montré par la suite que le suivi et l'évaluation avaient été plutôt médiocres.<sup>21</sup>

Même là où le suivi a été pratiqué, sa méthodologie a rarement été participative et les opérations ont généralement été menées par des intervenants externes. À titre d'exemple, le principal mécanisme de

19 On trouvera dans l'Encadré 9.18 de ce Chapitre un exemple d'évaluation participative d'un système de gouvernance partagée qui a donné lieu à un rapport externe mais a également impulsé un processus d'évaluation continue au niveau local.

20 Bhatt, 1998.

21 Bhatt, 1998.

suivi dont dispose la Banque mondiale pour les projets qu'elle finance consiste en des « missions » qui impliquent en majorité des experts consultants et des employés de la Banque eux-mêmes. Il est rare que les populations affectées ou visées soient impliquées, si ce n'est en tant que simples informateurs.

L'approche classique des bailleurs a été de faire venir des experts étrangers ou d'engager à grands frais des consultants dans le pays.<sup>22</sup> Dans certains cas, cependant, on voit s'esquisser une évolution. Au Pakistan, dans le cadre du projet « Maintenir la biodiversité et le développement économique des communautés rurales » (*Maintaining Biodiversity with Rural Community Development*), promu par le Programme d'aide aux communautés rurales Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Programme*) et par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), les villageois ont été formés à suivre et à évaluer l'évolution des ressources cynégétiques et pratiquent désormais chaque année une évaluation des plans de conservation et de développement qu'ils ont élaborés.<sup>23</sup>

Il est nécessaire d'effectuer le suivi et l'évaluation réguliers à la fois du processus et des résultats des initiatives de cogestion pour identifier et corriger les éventuelles faiblesses de leur conception et de leur application et pour déterminer les progrès et la durabilité des résultats. Pour tout cela, les ingrédients essentiels sont les données de base avant l'application de l'accord et des ressources adéquates pour continuer à rassembler et à analyser les informations dans le temps (voir Encadré 9.13).

**Encadré 9.13 Le Conseil du bassin versant McKenzie— l'action au niveau du sous-bassin en Orégon (États-Unis)**  
(d'après l'Agence pour la Protection de l'Environnement, 1997)

Plus de 200 000 résidents du comté de Lane en Orégon dépendent du bassin du fleuve McKenzie pour leur eau potable. Ils utilisent aussi le fleuve pour la pêche, le rafting et d'autres activités de loisir. Les exploitants agricoles et d'autres industries puisent dans le fleuve les vastes quantités d'eau pure nécessaires à leurs activités. Ensemble, le développement économique et les autres sources de pression qui pèsent sur le bassin versant ont récemment mis en péril la capacité du fleuve McKenzie à maintenir la qualité de son eau.

Un partenariat entre deux gouvernements locaux a conduit à la création du Conseil du bassin versant du fleuve McKenzie. Le comté de Lane et la Compagnie des eaux et d'électricité d'Eugène (*Eugene Water & Electric Board*) ont coordonné l'organisation du Conseil, rassemblé les fonds nécessaires et soutenu et conduit les phases initiales du projet. La mission du Conseil était la suivante : « ...encourager une meilleure gestion des ressources du bassin du fleuve McKenzie, traiter les problèmes en amont de la dégradation des ressources et assurer à long terme la bonne santé, les fonctions et les usages du bassin ».

Le conseil inclut 20 membres et a vu le jour en 1993 ; il est composé de citoyens, de groupes de défense des intérêts publics, d'élus locaux, de représentants de l'état, ainsi que de représentants du Bureau de gestion du territoire (*Bureau of Land Management*), du Corps d'ingénierie de l'armée (*Army Corps of Engineers*), et des Services forestiers américains (*US Forest Service*). L'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) a fourni les fonds de lancement, et l'Agence pour l'énergie de Bonneville (*Bonneville Power Administration, BPA*) et d'autres organisations ont contribué au financement ultérieur des plans d'action et de communication publique.

Le Conseil a adopté un programme de travail axé sur quatre thèmes : la qualité de l'eau, l'habitat des ressources piscicoles et cynégétiques, les loisirs, et l'habitat humain. Un plan d'action a été mis en place pour chacun des quatre thèmes, et plusieurs des recommandations ont été mises en pratique, à commencer par trois programmes clés : le contrôle de la qualité de l'eau à l'échelle du bassin, le contrôle de la qualité de l'eau potable, ainsi que des projets de restauration et d'amélioration.

**Programme de suivi de la qualité de l'eau du bassin.** Sous l'impulsion d'une compagnie locale, la Compagnie des eaux et d'électricité d'Eugène (*Eugene Water & Electric Board*), le conseil a travaillé

22 Chambers, 1993 ; Chambers, 1996.

23 Voir <http://srdis.ciesin.org/cases/Pakistan-Paper.html>

main dans la main avec des conseillers techniques afin de mettre en place une approche concertée pour contrôler la qualité de l'eau à long terme. Le Ministère pour la qualité de l'environnement en Orégon (*Oregon Department of Environment Quality*) pratique des contrôles dans sept stations d'épuration du bassin et fournit une partie des fonds. Parmi les autres sources de financement, on compte la Compagnie des eaux et d'électricité d'Eugène, partenaires du Conseil, le Corps d'ingénierie de l'armée (*Army Corps of Engineers*), le Bureau pour l'aménagement du territoire (*Bureau of Land Management*), et les Services forestiers des États-Unis (*US Forest Service*). Depuis son lancement en novembre 1995, le programme de suivi a étendu la coopération entre le Conseil, le Ministère pour la qualité de l'environnement en Orégon et les conseillers techniques aussi bien publics que privés.

**Programme de suivi par les citoyens.** Le partenariat avec RARE (Ressources et soutien aux milieux ruraux— *Resource Assistance to Rural Environments*— qui fait partie du programme *Americorps* du Président) a été essentiel au succès du Programme de suivi par les citoyens lancé par le Conseil du bassin versant du fleuve McKenzie. Ce programme a engagé des étudiants volontaires à différents endroits du bassin pour le suivi et l'évaluation de la qualité de l'eau selon un ensemble de paramètres ; cette méthode a permis d'impliquer efficacement les communautés locales à la conservation du bassin. Né d'une subvention étatique en 1995, le programme regroupe désormais plus de 200 étudiants venus de six écoles différentes qui contrôlent chaque semaine cinq sites. Les employés de RARE ont participé au projet dès ses débuts— en concevant le programme pilote, en formant les étudiants et en travaillant avec eux chaque semaine depuis deux ans au prélèvement des échantillons pour le suivi.

Le suivi devrait être pratiqué régulièrement et à intervalles appropriés, et les données et renseignements recueillis devraient être mis à la disposition des acteurs concernés et du public. S'il convient d'identifier au cas par cas l'ensemble d'indicateurs à suivre, certains exemples d'indicateurs pour les différentes phases du processus<sup>24</sup> de gouvernance partagée peuvent fournir des idées utiles. Certains de ces exemples sont détaillés ci-dessous.

### Évaluer la phase préparatoire

La phase préparatoire est la base même du processus de gouvernance partagée, et à la fin de celle-ci, les parties prenantes (en particulier les initiateurs, les partenaires financiers et les membres de l'Équipe de démarrage) se doivent d'évaluer si les objectifs fixés— qui peuvent parfois déjà inclure certains impacts sociaux positifs— ont été atteints. On trouvera dans la Liste récapitulative 9.1 certains indicateurs utiles pour évaluer la phase préparatoire.

#### Liste récapitulative 9.1 Exemples d'indicateurs de processus et de résultats pour évaluer la phase préparatoire à la gouvernance partagée

- Un accord global sur les unités de gestion des ressources naturelles visées, identifiées sur la base de considérations écologiques et sociales ;
- La mise à disposition de la liste de toutes les parties impliquées dans les négociations et une analyse préliminaire des droits, revendications et influence de chacune d'entre elles, ainsi que des conflits, réels et potentiels, qui peuvent les opposer sur les questions de gestion des ressources naturelles ;
- Le recueil et la mise à disposition de renseignements et d'outils (par exemple de cartes) sur les principaux enjeux écologiques et sociaux dans les unités de gestion des ressources naturelles préalablement définies ;
- Un accord sur les facteurs clés et sur les institutions politiques et sociales principales qui détermineront l'accès aux ressources et à leur utilisation ;
- Une dénomination et une description du processus de gouvernance partagée qui soient culturellement valables, comprises et acceptées dans le contexte présent ;

24 Voir Chapitre 4 et, en particulier, sa figure Figure 4.2.

- Des initiatives de communication sociale qui ouvrent et maintiennent un dialogue mutuel entre l'Équipe de démarrage et les parties prenantes et qui encouragent de vastes discussions parmi les membres du public sur les questions de gestion des ressources naturelles ;
- Des parties prenantes raisonnablement bien informées, organisées (par exemple, ayant désigné leurs représentants et leurs principaux intérêts en jeu dans la gestion des ressources naturelles) et prêtes à négocier un accord de cogestion ;
- Une confiance renforcée des parties prenantes dans leur capacité à gérer les ressources naturelles ;
- L'émergence en tant que parties prenantes de groupes jusqu'alors non organisés ou marginaux.

### Évaluer la phase de négociation

La phase de négociation constitue le cœur du processus de gouvernance partagée et ce sont son efficacité et son impartialité qui servent de modèles à chacun pour ses propres attentes et son comportement. On trouvera des exemples d'indicateurs pour évaluer la phase de négociation, qui peuvent, encore une fois, déjà inclure certains indicateurs d'impact social, dans la liste 9.2.

#### Liste récapitulative 9.2 Exemples d'indicateurs de processus et de résultat pour évaluer la phase de négociation de la gouvernance partagée

- Les parties prenantes connaissent et comprennent le processus de cogestion lui-même ;
- Il existe des mécanismes d'échange et de dissémination des informations sur la gestion des ressources naturelles ainsi que des réunions régulières pour discuter et négocier les accords de cogestion ;
- On fait recours à des moyens et des supports de communication non-officiels afin d'impliquer et de consulter ceux qui ne peuvent, ou ne veulent pas participer à des processus officiels comme les réunions et les ateliers ;
- Toutes les parties prenantes peuvent facilement et équitablement accéder aux réunions d'information et de négociation (toutes les parties peuvent-elles assister aux réunions ? Existe-t-il une forme de discrimination envers certains acteurs ?) ;
- Des médiateurs disponibles et compétents sont présents pour aider pendant les réunions, arbitrer les différends, et pour faciliter la communication entre les acteurs concernés et la négociation des accords ;
- Les parties prenantes participent activement à l'élaboration d'une vision commune et à la négociation d'accords de cogestion (par exemple, qu'ils soient présents aux réunions, qu'ils expriment efficacement leurs propres intérêts et leurs craintes et qu'ils en débattent, qu'ils soient prêts ou non à prendre leur propre responsabilité...) ;
- Il existe une grande vision commune à toutes les parties sur le futur à donner au territoire et aux ressources à gérer ;
- Les parties concernées perçoivent le processus de négociation comme étant juste et impartial ;
- Il existe des accords de cogestion (oraux ou écrits, officiels ou non) donnant à chacun une idée claire de ses devoirs, droits et responsabilités dans la cogestion des ressources naturelles ;
- Il existe un plan précis et une série de procédures claires pour le contrôle et l'évaluation de l'accord (plan de suivi) ;
- Il existe des organes de cogestion (ayant un rôle exécutif, consultatif, décisionnaire ou mixte et des ressources suffisantes à leur disposition pour mener à bien les tâches qui leur ont été confiées) exprimant une pluralité de droits en matière de gestion des ressources naturelles dans le contexte présent ;
- Les parties sont amplement et correctement renseignées sur les acteurs de cogestion concernés, les plans adoptés, les règles à respecter, les organisations impliquées et sur ce que l'on attend d'elles ;
- Les liens et la confiance entre les parties participant aux négociations sont renforcés.

### Évaluer la phase de mise en œuvre/ d'apprentissage par l'action

Pendant la phase de négociation, on élabore un accord de cogestion mais aussi un protocole de suivi de l'application de cet accord, et l'on identifie les individus en charge de cette application. Ce protocole rend explicites les résultats et les impacts attendus de la mise en opération de l'accord et les indicateurs à utiliser pour les évaluer. Ainsi, les indicateurs que nous devons prendre en considération dans la troisième phase du processus sont différents de ceux des phases précédentes, Il est désormais temps d'évaluer non seulement le *processus* de gouvernance partagée et ses *résultats* immédiats mais aussi *les résultats et les impacts de l'accord* produits par ce processus et traduits en actions de terrain et en règles à suivre. Pour ces derniers, il faudra donc suivre l'ensemble d'indicateurs identifiés dans le protocole de suivi que les accords ont pour but d'influencer. En général, ces indicateurs se réfèrent à l'état et à la qualité des ressources naturelles dans les unités de gestion en jeu et aux conditions socio-économiques des communautés concernées. Ils sont propres à chaque accord, car ils dépendent des objectifs spécifiques visés.

Le processus de gouvernance partagée et ses résultats au jour le jour demeurent cependant importants et doivent aussi continuer d'être suivis. Cela dit, il est parfois difficile de distinguer certains de ces indicateurs et les indicateurs de résultats et d'impact de l'accord même qu'on vient de mentionner (voir liste 9.3).

#### Liste récapitulative 9.3 Exemples d'indicateurs de processus et de résultats pour évaluer la phase d'apprentissage par l'action de la gouvernance partagée (certains indicateurs peuvent aussi s'appliquer aux résultats et aux impacts de l'accord de cogestion)

- mise à disposition de ressources appropriées pour procéder à des actions de suivi et d'évaluation ;
- mise à disposition d'un personnel compétent pour clarifier les droits et les responsabilités de chacun et arbitrer d'éventuels conflits entre les acteurs concernés lors de l'application des plans et des accords ;
- adhésion et respect des parties par rapport aux droits et aux devoirs négociés ;
- perception des parties prenantes sur ce qu'elles apprennent de la mise en œuvre de l'accord, et maintien d'une attitude constructive dans la résolution des problèmes ;
- satisfaction des parties prenantes quant au fonctionnement des accords et des organes de gouvernance partagée ;
- distribution équitable entre les parties prenantes des bénéfices et des coûts réels de l'accord de cogestion ;
- baisse du nombre et de la gravité des conflits entre les parties prenantes désormais liées par l'accord de cogestion ;
- engagement à long terme des parties prenantes, prouvé par des initiatives de promotion des changements de politiques et de pratiques qui facilitent l'application des accords de cogestion.

Pendant la phase de mise en place de l'accord de cogestion, il se peut que sa zone d'application s'étende (par exemple, lorsque de nouvelles communautés souhaitent se joindre à l'accord) et/ ou que de nouveaux acteurs (par exemple un groupe d'associations de villages) entrent en jeu. En outre, les gens qui ont accès aux ressources naturelles développent en général un sens plus aigu de la légitimité de leur rôle et des responsabilités qu'il comporte. Ceci encourage les parties à affiner les règles de gestion et à appliquer des solutions techniques plus efficaces et plus complexes. Dans ces cas, les organisations chargées de la gestion des ressources naturelles pourront être amenées, à bon escient, à des innovations expérimentales.



L'innovation judicieuse, un élément clé de l'apprentissage par l'action, est facilitée par des plans et des budgets de gestion souples. L'expansion de la zone d'application, l'appropriation, le renforcement de l'adéquation au contexte grâce à des règles plus fines et des innovations judicieuses— ce sont là autant de signes montrant que l'accord est en cours d'« institutionnalisation » au sein de la société. En eux-mêmes, ils peuvent être considérés comme des indicateurs de processus de la phase d'apprentissage par l'action... mais aussi des indicateurs de son impact.

Afin d'apprendre par l'action, il est certes important de recueillir des données et des renseignements, mais il est encore plus important de garder une attitude constructive. En voyant chaque erreur comme une chance de tirer des leçons et en récompensant les individus qui identifient un problème et présentent des solutions innovantes, c'est là que l'on encourage fortement l'apprentissage par l'action. D'autre part, il est important que les innovations, et en particulier celles qui concernent les règles de gestion acceptées par toutes les parties prenantes, ne soient jamais introduites sans une analyse préalable et une autorisation appropriée.

*L'expansion de la zone d'application, l'appropriation, le renforcement de l'adéquation au contexte grâce à des règles plus fines et des innovations judicieuses— ce sont là autant de signes montrant que l'accord est en cours « d'institutionnalisation » au sein de la société.*

### Évaluer les résultats de l'accord de cogestion

De bons indicateurs permettent aux parties prenantes de déterminer si les objectifs de leur accord de cogestion ont été *atteints* (quels résultats ont-ils été obtenus par les règles et les activités qu'on a mis en opération ?) mais aussi dans quelle mesure la coopération entre les différentes parties a-t-il contribué à ce résultat. En général, les objectifs principaux d'un accord de cogestion comprennent la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources naturelles dans des sites spécifiés. Un autre objectif fréquemment agréé est celui de protéger le mode de vie des communautés locales sans mettre en danger les fonctions écologiques et la diversité biologique et en prenant bien garde de renforcer, et non d'appauvrir et d'affaiblir, les communautés concernées. On trouvera dans la liste 9.4 des recommandations de base pour choisir des indicateurs pour le suivi et l'évaluation de ces objectifs.

#### Liste récapitulative 9.4 **Caractéristiques de tous bons indicateurs**

Afin d'évaluer à la fois le processus de gouvernance partagée et les résultats et impacts de l'accord de cogestion, il convient de choisir des indicateurs qui soient :

- **pertinents**, c'est-à-dire qui reflètent les changements ou les aspects qui nous concernent à une échelle temporelle et spatiale significative ;
- **sensibles**, c'est-à-dire qui évoluent en réponse aux changements de contexte ou de nature du sujet visé ;
- **mesurables**, c'est-à-dire capables d'être enregistrés et analysés en termes quantitatifs ou qualitatifs ;
- **précis**, c'est-à-dire mesurés par tous de la même manière ;
- **simples** et **peu onéreux**, c'est-à-dire qui impliquent des procédures simples de prise de mesure et qui présentent un bon rapport qualité/ prix en termes de collecte, d'analyse et d'interprétation des données ;
- **pratiques**, c'est-à-dire qu'il soit possible à la fois de les mesurer et d'analyser les résultats des mesures rapidement ;
- **comparables**, c'est-à-dire définis de manière à pouvoir être comparés et associés à d'autres indicateurs (par exemple, le pourcentage de réussite par rapport à un résultat donné).

Il n'est pas aisé d'identifier des indicateurs appropriés et adéquats. Une bonne partie des difficultés qui se présentent dans l'évaluation d'un régime de gouvernance partagée émanent du manque d'adéquation et de pertinence des indicateurs

sélectionnés pour suivre le processus et ses résultats. Lors des phases initiales, les indicateurs appropriés sont ceux liés à l'aptitude des parties prenantes et des institutions en jeu, et il se doit de les étudier en profondeur. Cet examen peut inclure la qualité du diagnostic initial, l'impartialité des négociations mais aussi la performance des organisations des parties prenantes elles-mêmes, c'est-à-dire les connaissances, les savoir faire, les ressources et les attitudes qu'elles ont été capables de mettre en jeu. Par la suite, lors de la phase d'apprentissage par l'action, il convient d'analyser les progrès réellement faits vers les objectifs de gestion fixés, ainsi que leurs répercussions sur les modes de vie, l'économie et le bien-être des communautés locales. Tandis que les accords sont consolidés et étendus, il convient de continuer à suivre les indicateurs écologiques qui évaluent l'évolution de l'état et de la qualité des ressources naturelles, mais il faut y ajouter l'analyse de l'équité de la répartition des coûts et des bénéfices engendrés, du bien-être économique et social des communautés concernées, de la diversification de leurs modes de vie et des nouveaux réseaux de contacts établis entre parties prenantes. Enfin, lorsque les accords ont fait leur preuve et que les aides extérieures se retirent, on pourra en étudier les résultats et l'impact à plus long terme, par exemple par rapport au renforcement des capacités des parties prenantes locales, à la performance des organes de gouvernance partagée, à la viabilité économique et écologique de l'accord de gestion, à la pertinence de l'appui reçu de l'extérieur et aux liens tissés entre les organes de gouvernance partagée et d'autres partenaires.

Encadré 9.14 **Un bon indicateur d'impact environnemental : le pourcentage de réduction des nutriments dans chaque affluent de la Baie de Chesapeake (États-Unis)**  
(d'après l'Agence pour la protection de l'environnement, 1997)

Dans les années 70, la dégradation de la Baie de Chesapeake est apparue de plus en plus évidente. Les algues de la baie avaient été décimées et ne couvraient plus qu'une fraction de leur zone normale, de vastes parties de la baie étaient privées d'oxygène, l'eau était boueuse et certaines populations de poissons et de coquillages avaient diminué de façon spectaculaire. Au début des années 1980, la communauté scientifique s'accordait pour dire que les fertilisants— aussi bien l'azote que le phosphore— étaient les polluants les plus nocifs, en provenance de tout le bassin versant de la baie d'une superficie de 64 000 miles carrés. L'année 1983 vit la signature du premier Accord de la Baie de Chesapeake (*Chesapeake Bay Agreement*), qui exprime la vision d'une approche régionale « pour améliorer et protéger la qualité de l'eau et les ressources vivantes de l'estuaire de la Baie de Chesapeake ». Parmi les partenaires de cet accord, on comptait les gouverneurs du Maryland, de Virginie, de Pennsylvanie et du District de Columbia, la Commission de la Baie de Chesapeake (*Chesapeake Bay Commission*, représentant les corps législatifs de ces états), et l'Agence américaine pour la protection de l'environnement (*United States' Environmental Protection Agency*, EPA).

En 1987 fut signé le second Accord de la Baie de Chesapeake, avec dans l'idée de « réduire d'ici à l'an 2000 d'au moins 40 pourcent les émissions d'azote et de phosphore dans le courant principal de la Baie de Chesapeake. La stratégie sera basée sur la teneur en polluants à la source et en pleine baie sur une année de précipitations moyennes. » Cet objectif est spécifique, quantifié et peut être fixé à des juridictions politiques ou des bassins fluviaux particuliers. Il peut être communiqué au grand public, aux élus et aux autres et sa compréhension est à la portée de tous ; ses progrès sont facilement mesurables grâce à un outil très clair : la réduction du pourcentage de nutriments dans chaque affluent de la baie. La plupart des gens ont apprécié l'impartialité et la souplesse de cette approche, puisque chaque juridiction était libre d'élaborer sa propre stratégie pour atteindre ce but, d'après l'utilisation locale des sols, les programmes et les ressources existants. Cet objectif reçut ainsi le soutien des dirigeants des différents états et de l'Agence pour la protection de l'environnement, ainsi que le large soutien des autorités locales, du public et de tout un ensemble de groupes d'intérêt.

Les évaluations comparent en général des faits et des situations avant et après la mise en place du système de gouvernance partagée. On en trouvera un exemple dans le Tableau 9.1.

| Ancienne approche   | Nouvelle approche  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Les méthodes nous ont été imposées ;</li> <li>● Il n’y avait que peu de bénéficiaires ;</li> <li>● Les cultures mixtes étaient interdites ;</li> <li>● L’ancienne approche ne s’est pas attaquée efficacement à la conservation du sol et de l’eau ;</li> <li>● On nous disait de faire des choses sans discuter ;</li> <li>● L’utilité des travaux de conservation n’a jamais été expliquée ;</li> <li>● Il n’y avait pas de dialogue entre paysans et agents d’extension ;</li> <li>● Il y avait peu de coopération entre les paysans ;</li> <li>● Les agents d’extension traitaient nos champs comme si c’étaient les leurs.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Tous les bénéficiaires sont désormais libres d’assister aux réunions et de dialoguer ;</li> <li>● Le processus est bien expliqué (on enseigne par l’exemple) ;</li> <li>● Ce sont désormais les paysans qui décident ;</li> <li>● Les cultures mixtes sont encouragées pour augmenter les rendements ;</li> <li>● Les paysans sont traités en partenaires et d’égal à égal ;</li> <li>● Il n’y a pas de discrimination contre les pauvres ou les riches, ceux qui ont ou n’ont pas d’éducation ;</li> <li>● On nous donne le choix des options ;</li> <li>● On nous encourage à essayer de nouvelles choses ;</li> <li>● La nouvelle méthode aide les paysans à coopérer dans le travail ;</li> <li>● Les paysans pratiquent la conservation du sol et de l’eau en connaissance de cause ;</li> <li>● Nous apprenons à partir de ce que font les autres grâce à des visites et des échanges ;</li> <li>● Les paysans développent l’encouragement mutuel dans les activités agricoles ;</li> <li>● Un grand nombre de gens est mobilisé ;</li> <li>● Cette approche permet l’émergence de nouvelles techniques profitables grâce à la participation ;</li> <li>● Les paysans sont libres de demander conseil ;</li> <li>● La région a connu un développement économique ;</li> <li>● La conservation des arbres, du sol et de l’eau est maintenant très efficace.</li> </ul> |

Liste récapitulative 9.5 **La gouvernance partagée est-elle un « succès » ?  
A-t-elle eu un impact social positif ?**  
(d'après Pretty, 1995)

On pourrait utiliser la Liste récapitulative suivante pour suivre et évaluer l'impact social d'un processus de gouvernance partagée. Il faudrait simplement se demander si la gouvernance partagée a su :

- fournir un cadre pour l'action coopérative ?
- faciliter et promouvoir des forums pour développer des compromis efficaces ?
- aider à organiser les gens afin de générer et d'utiliser leur propre savoir et leurs recherches pour défendre leurs propres droits ?
- agir en médiateur pour un accès plus équitable aux ressources ?
- aider à garantir la durabilité de la gestion des ressources naturelles ?
- organiser les ressources en main-d'œuvre ?
- mobiliser les ressources économiques locales pour gérer de façon efficace les ressources naturelles (crédit, épargne, marketing) ?
- aider certains groupes à accéder aux ressources productives qu'il leur faut.
- fournir des infrastructures sociales au niveau des villages ?
- fournir un lien entre les populations rurales et des expertises externes en recherche, développement et gestion des ressources naturelles ?
- influencer les institutions politiques qui les affectent en retour ?
- améliorer l'accès des populations rurales à l'information ?
- améliorer la circulation des informations du contexte local vers les gouvernements et les ONG ?

Il est important que les évaluations incluent l'identification des résultats à la fois attendus (voir Encadré 9.15) et inattendus (voir Encadré 9.16).

Encadré 9.15 **Suivi et évaluation de l'Accord de gestion collaborative  
dans le Parc national impénétrable de Bwindi en Ouganda**  
(d'après Wild et Mutebi, 1996)

Cinq types de suivis ont été effectués dans les communes signataires des accords avec les Parc nationaux d'Ouganda (*Uganda National Parks, UNP*) :

1. **Suivi des activités illégales.** Les rapports des gardes qui patrouillent dans le parc et les données sur l'aide de la communauté au contrôle des activités illégales ont été utilisés pour ce suivi. Les indications initiales ont été positives. Sur les deux premières années où l'apiculture fut autorisée dans le parc, on n'a constaté aucun départ de feu dans les zones concernées. Avant cela, des incendies éclataient à chaque saison sèche. Les rapports des gardes indiquent que certains apiculteurs prétextaient aller vérifier leurs ruches pour poser en réalité des pièges. Les responsables du parc ont alors organisé des réunions avec les associations d'apiculteurs, qui ont ensuite distribué aux responsables des avertissements et des amendes.
2. **Suivi des espèces exploitées.** Selon leur vulnérabilité, les espèces exploitées étaient surveillées à trois niveaux : par les exploitants eux-mêmes, par l'UNP et par l'Institut pour la conservation de la forêt tropicale (*Institute of Tropical Forest Conservation*) de l'Université de Mbarara.
3. **Suivi des effets secondaires sur l'écologie.** Deux effets secondaires de l'exploitation furent contrôlés : l'effet produit sur les espèces par leur utilisation directe et l'impact indirect causé par la présence des exploitants dans la forêt. Ce sont les interactions entre les exploitants et les gorilles qui sont les plus alarmantes.
4. **Suivi de la présence des exploitants.** La présence des exploitants fut documentée à chaque saison de récolte, et les résultats de ces rapports furent comparés au niveau de présence des touristes et des gardes du parc.

**5. Suivi de l'attitude des communautés locales.** Les relations entre le parc et les communautés locales furent suivies selon des « graphiques de relation sur le terrain » qui traçaient l'évolution des comportements entre la communauté locale et les gestionnaires de la forêt au fil des années ainsi que les raisons de cette évolution. Cet outil a systématiquement documenté non seulement toutes les détériorations de ces relations, accompagnées d'une hausse des opérations de police, mais également ses améliorations, dues à une meilleure éducation sur la conservation, aux permissions accordées aux institutions communautaires de juger les infractions commises dans le parc, à l'espoir de pouvoir obtenir l'accès légal à des ressources multiples, au soutien à l'agriculture, etc.

**Encadré 9.16 Chercher à identifier les impacts involontaires et inattendus...**  
(d'après Gilmour et Fisher, 1991)

Suivre et évaluer les activités forestières communautaires se limite souvent à « mesurer les progrès », ou contrôler « l'atteinte des buts du projet ». On néglige de chercher à identifier et comprendre les conséquences « involontaires » ou « imprévues », comme l'appauvrissement accidentel d'un segment déjà marginalisé de la population... De plus, on se soucie rarement de se demander si les buts du projet lui-même sont appropriés. Vu la vaste incertitude qui règne sur les processus sociaux impliqués dans les activités forestières communautaires, nous suggérons qu'il est vital de chercher à comprendre les conséquences fortuites d'un projet et de procéder à des évaluations fondamentales de ses buts et de son impact d'après l'analyse des effets réels des actions du projet. Identifier et comprendre les « conséquences fortuites » requiert que l'on prête une attention particulière aux processus sociaux, économiques et politiques par l'observation et l'analyse directes. Les analyses économiques quantitatives— à elles seules— ne sont pas suffisantes.

**Qui mesure le succès ?**

Au-delà de « quoi mesurer » à différents moments du processus de gouvernance partagée, et particulièrement après la mise en application des accords de cogestion, il se pose une autre importante question— celle de savoir « par qui ? » Suivre et évaluer des situations, des problèmes et des progrès au jour le jour est une fonction de gestion qui requiert le soutien de tous les partenaires à l'origine de l'accord de cogestion même. Au vu de cela, il est important de comprendre les catégories et les critères locaux et de les inclure au processus continu de suivi et d'évaluation. Les systèmes autochtones offrent une variété d'indicateurs quantitatifs, qualitatifs et de processus qui peuvent se révéler précieux (voir Tableau 9.2)

**Tableau 9.2 Indicateurs de suivi de l'application d'accords de cogestion selon des connaissances autochtones**

| Objectifs                              | Indicateurs   | Exemples à Kagore (Zimbabwe)   |
|--|---|--|
| Prendre soin des ressources naturelles | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Importance des organes de gouvernance établis</li> <li>● Maintien des flux de ressources naturelles</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fréquence des assemblées de villages</li> <li>● Rôle du <i>svikiro</i> (chef traditionnel) aux assemblées de villages</li> <li>● Récoltes de fruits et d'eau sur des sites spécifiques</li> </ul> |
| Respect de la terre                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Efficacité des règles autochtones</li> <li>● Étendue de la couverture végétale</li> </ul>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Nombre de points d'eau protégés</li> <li>● Utilisation d'espèces locales pour la reforestation ; superficie de la reforestation</li> </ul>  |



|   |  |   |
|---|--|---|
| Amélioration de l'écologie du milieu                | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Entretien des sites sacrés</li> <li>● Application des règles autochtones</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Qualité de l'environnement sur les sites sacrés</li> <li>● Nombre de spécimens vivants d'une espèce d'arbres spécifique, par exemple le <i>Syzygium</i></li> </ul> |
| Protection contre l'érosion dans les zones en pente | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Superficie de la couverture végétale</li> <li>● Ampleur du ravinement</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Entretien des terrasses par les résidents</li> <li>● Réhabilitation de sites spécifiques à Kagore</li> </ul>   |

On utilisera probablement des indicateurs différents pour les hommes et les femmes, les riches et les pauvres, les jeunes et les vieux, les résidents de longue date et les récents arrivants. Les indicateurs utilisés par exemple, pour évaluer la performance et les effets de la gouvernance partagée seront probablement différents selon le degré individuel de dépendance vis-à-vis des ressources naturelles. Pour une femme seule à la tête d'un foyer, la possibilité de ramasser du chaume et de la gomme d'acacia en quantité dans des zones protégées comptera énormément. Pour un membre du gouvernement national, ce sera le nombre d'éléphants qui occupent un territoire donné, ou encore l'évolution des revenus annuels du tourisme. La phase de suivi et d'évaluation de gouvernance partagée doit être sensible à ces différentes conceptions de ce qui est pertinent et important et doit savoir les intégrer.

Certains professionnels suggèrent de combiner au moins trois types d'indicateurs pour un processus donné :<sup>25</sup>

- Des indicateurs qui viennent de *l'expérience locale* et ont été utilisés par les populations autochtones et rurales pour suivre l'évolution de leurs propres conditions environnementales ou socio-économiques ; ces indicateurs sont *liés au contexte* et aux besoins et attentes des communautés concernées.
- Des indicateurs qui viennent des domaines techniques ou scientifiques sont définis de façon rigoureuse et fournissent des informations quantitatives pour permettre des comparaisons dans l'espace et dans le temps.
- Des indicateurs qui peuvent *aider à lier* la connaissance scientifique et l'expérience des populations locales.

*... il est possible que l'on ait besoin d'un processus facilité de communication/ médiation/ négociation afin d'arriver à un consensus global sur les objectifs de l'apprentissage, les indicateurs à suivre et l'utilisation des résultats de l'évaluation...*

Les opinions des différentes parties prenantes peuvent diverger sur ce qui constitue un impact positif, et même leurs critères d'évaluation peuvent être différents. Il est important d'inclure cette pluralité d'opinions, indicatrice de la manière dont la gouvernance partagée contribue :

- au renforcement du rôle des communautés locales dans la planification, l'exécution des plans et l'évaluation des résultats ;
- à la résolution des conflits ;
- à la coopération avec le gouvernement et les organisations extérieures ;
- au maintien et à la régénération de la qualité des écosystèmes ; et
- au maintien des modes de vie locaux et de l'équité.

Dans certains cas extrêmes, ce que certains voient comme un progrès peut apparaître à d'autres comme un problème. Comme pendant l'élaboration du plan de gestion, il est possible que l'on ait besoin d'un processus facilité de communication/ médiation/ négociation afin d'arriver à un consensus global sur les grands objectifs de l'apprentissage, les indicateurs à suivre et l'utilisation des résultats

25 GTZ, 1997.

de l'évaluation. Encore une fois, de même que pour le plan de gestion, toutes les parties prenantes qui le souhaitent devraient être impliquées. Les membres des communautés locales, en particulier, ne devront pas être confinés au rôle d'informateurs ou de collecteurs de données. Grâce aux méthodes et aux approches participatives de suivi et d'évaluation, les parties prenantes peuvent exprimer et analyser leur situation sur la base de leurs propres critères et de leurs propres connaissances des processus environnementaux et sociaux. Beaucoup de ces méthodes impliquent la visualisation, les témoignages oraux et des techniques d'évaluation des ressources naturelles et biologiques bien accessibles aux populations locales.<sup>26</sup>

**Encadré 9.17 Les forestiers du gouvernement commentent le succès des institutions de gestion des ressources en Tanzanie**  
(d'après Wily, 1997)

En Tanzanie, le gouvernement a confié la responsabilité de la gestion des forêts de Duru-Haitemba et de Mgori aux communautés locales. Invités à commenter les caractéristiques qui ont fait le succès des organes de cogestion du village, les forestiers décrivent ce qu'ils avaient retiré de ce processus. Ils ont déclaré que le processus les avait libérés de l'épuisement et de l'échec qu'ils avaient vécus jusqu'alors en essayant de protéger les régions boisées avec des moyens inadaptés et en conflit avec les communautés locales. Les forestiers employés par le gouvernement local ont déclaré que, pour la première fois de leur longue carrière, ils étaient en mesure de faire ce qu'ils savent faire de mieux, à savoir donner des conseils techniques. Les villageois demandent conseil au personnel forestier du district sur des questions sur lesquelles ils n'avaient pas, jusqu'ici, trouvé lieux de donner des recommandations. Ils servent aussi de médiateurs à propos des disputes ou des problèmes que les protagonistes eux-mêmes avaient du mal à résoudre, comme par exemple les disputes sur les limites entre villages. L'officier de liaison de la Forêt Mgori qualifia le travail de ces systèmes de cogestion de travail de « conservation ».

**Encadré 9.18 Évaluer les points forts de la cogestion dans la Réserve marine des Galápagos (Equateur)**  
(d'après Borrini-Feyerabend et Farvar, 2001)

La Réserve marine des Galápagos (RMG) est soumise à un régime de gestion depuis 1999, date à laquelle le nouveau plan de gestion introduit par la Loi pionnière spéciale pour les Galápagos entra en vigueur. En été 2001, une évaluation participative du système de gouvernance partagée (voir Figure 6.1 au Chapitre 6) regroupa les membres du Conseil de cogestion (*Junta de Manejo Participativo, JMP*), les représentants de tous les secteurs concernés sur les trois principales îles habitées de l'archipel des Galápagos, ainsi que de nombreux individus aux intérêts et responsabilités importants. L'évaluation se voulut à la fois « formatrice » (elle clarifia les buts et les indicateurs de progrès) et « ponctuelle » (elle permit de faire le point sur les progrès réalisés vers ces buts) et comprit à la fois un aspect participatif et une composante externe (les évaluateurs externes rédigèrent leur propre rapport mais mirent également à profit les résultats de l'évaluation participative qu'ils facilitèrent).

Les évaluateurs identifièrent plusieurs points faibles et recommandèrent des mesures pour y remédier. Cependant, ils déclarèrent aussi que la Réserve marine des Galápagos offrait un exemple particulièrement significatif d'institutionnalisation de la gouvernance partagée, qui avait fait preuve de capacité d'adaptation et de consensus sur d'importantes décisions de gestion. Le système parvint en effet à surmonter divers types de conflits, y compris des procès aux plus hauts échelons de la société, des cas de violence locale, du sabotage politique et de nombreuses passations de pouvoir dans les institutions concernées. Étonnamment, le système permit d'arriver à un consensus sur un plan de zonage qui mettait fin à toute activité d'extraction sur 18% du littoral des Galápagos (les portions les plus endommagées). Parmi les éléments responsables de ces succès, on compte :

26 Abbot et Guijt, 1998 ; Guijt, 1998 ; Pimbert et Wakeford, 2001a ; Pimbert et Wakeford, 2001b ; Pimbert et Wakeford, 2002 ; PLA Notes, 1998.

- **Un soutien législatif puissant et clair** (Loi spéciale pour les Galápagos de 1998 ; Plan de gestion de 1999 ; Règles officielles de 2000 ; décision du Jury constitutionnel suprême de 2001).
- **Un système institutionnel complexe mais très bien pensé** avec un organe pluraliste de conseil (la JMP) chargé d'élaborer des propositions techniques par consensus parmi les représentants des parties prenante locales et un autre organe de gouvernance partagée proprement dite, l'Autorité interinstitutionnelle de gestion (AIG), chargée de se prononcer par vote sur ces propositions au niveau national. Il est important de noter que les propositions adoptées par consensus par tous les membres de la JMP ont été systématiquement approuvées par l'AIG (en fait, 100% de ces propositions ont été approuvées). Un tel système ne peut **qu'inciter fortement à parvenir à un consensus et à éviter les blocages** (si la JMP ne parvient pas à un consensus, il revient à l'AIG de décider seule).
- **Un système conçu par processus participatif** (l'Equipe de démarrage du processus, nommée *Grupo Nucleo*, a travaillé plusieurs années à l'élaboration de la proposition de Loi spéciale pour les Galápagos et du Plan de gestion de la RMG). Cela en a renforcé la légitimité tout au long des premières années du système, qui sont en général les plus difficiles.
- **La priorité accordée aux résidents locaux des Galápagos**, à la fois au sein de la JMP et de l'AIG, ce qui a favorisé la prise de responsabilités et l'efficacité de la gestion.
- Des organes de gouvernance partagée comprenant **des membres choisis pour leur compétence technique et non pour leur rôle d'élus politiques**, pas même dans le cas de représentants du ministère au sein de l'AIG. En principe, cette mesure protégeait efficacement le système de toute influence politique directe, ce qui n'aurait pas été le cas si des élus avaient siégé à la table des négociations (l'influence indirecte est bien entendu, une autre affaire...).
- Le soutien d'un **Secrétariat dédié** (coordinateur, facilitateur et secrétaire) qui a fourni pendant plusieurs années l'élan et l'encadrement technique nécessaires au développement du nouveau système de gouvernance partagée ; le secrétariat était financé par un projet du WWF.
- **Le soutien institutionnel du Parc national des Galápagos**, qui adhère officiellement à l'approche participative et abrite le secrétariat technique de la JMP. Ceci fournit **un élément d'équilibre et de stabilité au système**, créant un lien étroit entre l'élaboration de propositions techniques, les décisions concernant leur application et la faisabilité et l'efficacité de cette même application.
- La mise à disposition d'un **forum** pour garantir des **échanges d'opinions réguliers** et un **dialogue intersectoriel** entre les partenaires clés, de même que la promotion d'**initiatives communes entre les secteurs**, comme par exemple le projet de surveillance biologique mené conjointement par le Parc national des Galápagos, le Centre de recherche Charles Darwin et les pêcheurs locaux.



### 9.3 Promouvoir des institutions de gouvernance partagée efficaces et durables

On dispose aujourd'hui d'une base considérable d'expériences dans l'élaboration d'accords et de nouveaux types d'organes pour la gouvernance partagée des ressources naturelles (forêts, marais, prairies, aires protégées, espèces, bassins hydrographiques...). De tels programmes, en vigueur depuis maintenant plusieurs années, fournissent des leçons utiles sur les éléments qui font le succès des institutions de gouvernance partagée et en assurent la durabilité. Cela ne signifie pas que, dans un monde en constante évolution, tout est limpide et qu'il n'existe aucune incertitude sur les rôles et les caractéristiques des institutions de

gouvernance partagée à succès. Loin de là ! Comme nous l'avons vu, il existe même une pluralité d'opinions sur ce qui constitue, dans certains de ces cas, un « succès ». Cependant, on peut offrir quelque conseil pour renforcer l'efficacité et la durabilité des accords, des organes, des règles et des formes de compréhension et d'action caractéristiques des cultures locales... c'est à dire de ce qui constitue une « institution de gouvernance partagée ».

### Développer la bonne volonté des différentes parties

Pour reprendre les termes de la *British Columbia Claims Task Force*,<sup>27</sup> les accords de cogestion concernent les droits à la terre, à la mer et aux ressources, et les solutions réelles aux problèmes qu'ils prétendent résoudre se trouvent dans une vaste réconciliation, à la fois légale et politique. Quel que soit le type d'accord, il doit contenir un élément essentiel et commun à tous. Il s'agit de la bonne volonté, c'est-à-dire la confiance, le respect mutuel et l'intégrité. Si ce dernier élément n'est pas présent, il devient extrêmement difficile d'élaborer un accord de cogestion. Il n'est même pas la peine d'entamer les négociations en vue d'un accord applicable si les parties en présence ne sont pas prêtes à :

- se respecter les unes les autres ;
- ne serait-ce qu'ébaucher une vision commune sur le futur des ressources en jeu ;
- agir avec honnêteté, en particulier en allant jusqu'au bout de leurs responsabilités et en accomplissant ce à quoi elles se sont engagées.

La bonne volonté mutuelle est un enjeu de premier plan *après* la signature des accords, quand surgissent chaque jour des questions de coexistence et de coopération parmi différentes visions du monde. On peut être constamment confrontés au problème du manque de confiance ou de compréhension des populations locales sur les raisons d'être et les justifications d'une agence de conservation. De même, la population peut « ressentir » le paternalisme et la méfiance du gouvernement, ce qui peut étouffer tout désir de coopération. Il peut être utile de prendre des initiatives en faveur du dialogue social pendant la phase d'application pour clarifier certaines situations et parfois éviter des conflits. Il faut alors que toutes les parties prenantes fassent preuve de leur bonne foi et de leur engagement à respecter l'accord de gestion.

### Maintenir la souplesse et encourager l'expérimentation sociale

La gouvernance partagée est le résultat d'un processus cyclique de dialogue, d'action et de réflexion. Ainsi, une caractéristique importante de son succès est de valoriser et de soutenir un processus sans se concentrer entièrement sur les résultats qu'il devrait obtenir. L'approche focalisée sur le « processus » est basée sur l'idée que lorsque plusieurs acteurs institutionnels sont en jeu, il leur faut du temps pour reconnaître leurs besoins et leurs potentiels respectifs. Le processus d'apprentissage implique que l'on agisse ensemble, que l'on bâtisse des connaissances ensemble et que l'on développe une institution efficace par expériences successives. Un tel processus se doit d'être souple, pour répondre à des besoins et des conditions de terrain très différents. Chaque exploitation agricole ou parcelle de forêt porte sa propre signature. Personne ne peut prédire comment les conditions écologiques évolueront au fil du temps. Les organes de gouvernance partagée doivent « apprendre par l'action », en capitalisant sur la motivation, la confiance et les rapports entre toutes les parties prenantes.

*Ensemble, les accords, les organes, les règles et les formes de compréhension et d'action caractéristiques des cultures locales constituent une « institution de gouvernance partagée ».*

27 *British Columbia Claims Task Force*, 1991.



Une approche basée sur l'expérimentation voit en chaque erreur une occasion de tirer des leçons afin de revoir ses procédures (voir Encadré 9.19). Les indicateurs sont élaborés à partir des acteurs clés les plus importants, en particulier les communautés locales, et, plutôt que de poursuivre des objectifs lointains et figés, les acteurs trouvent des occasions de célébrer les étapes qu'ils atteignent petit à petit. Les méthodes innovantes d'apprentissage encouragent les manifestations de groupes, les ateliers de villages, les visites entre communautés et l'expansion afin d'arriver à une multiplication efficace des technologies durables de gestion des ressources naturelles. Les systèmes de gouvernance partagée basés sur une telle « approche focalisée sur le processus » doivent être maintenus en place suffisamment longtemps avant de vouloir en évaluer les résultats en termes de développement social et de gestion durable des ressources naturelles. Certaines tendances positives et certains résultats ainsi obtenus (par exemple la confiance des populations locales en leur propre capacité de gérer les ressources naturelles, l'émergence de groupes jusque-là marginalisés) sont peut-être plus importantes encore que leurs résultats écologiques concrets à court terme.

Encadré 9.19 **L'apprentissage par l'action dans la gouvernance partagée des ressources aquatiques du district de Khong (RPD du Laos)**  
(d'après Baird, 1999)

Parce que les villageois qui ont établi les nouveaux plans de cogestion des ressources aquatiques ne sont pas rompus aux processus de planification (voir Encadrés 3.11, 5.11, 6.11 et 9.11), il leur est généralement nécessaire d'ajuster les règles qu'ils ont envisagées après leur mise en application. C'est là une part importante de la gestion adaptative et une excellente manière d'augmenter les capacités locales. Le temps apporte invariablement des leçons, et l'expérience indique généralement la nécessité d'assouplir les règles ou de les rendre plus sévères. Les chefs de villages ont le droit de changer ces règles, mais ils sont censés inviter la communauté toute entière à des réunions et recevoir l'accord préalable de chacun avant de procéder à toute modification du plan. Ils sont aussi censés notifier les autorités du district de Khong. L'expérience montre que, si les chefs de villages recherchent presque toujours le soutien des membres de leur communauté avant d'instaurer des changements, en revanche ils n'en informent que rarement le district. Ce n'est que lors de la visite d'un fonctionnaire qu'ils les en informent. Les fonctionnaires de Khong souhaitent principalement s'assurer que les villages n'établissent pas de règles discriminatoires à l'égard d'autres villages. Il existe par exemple une politique pour interdire aux villages d'imposer des restrictions sur les activités de pêche aux membres des autres communautés, à moins qu'eux-mêmes ne soient prêts à se soumettre aux mêmes restrictions. Cependant, si un village interdit une méthode de pêche donnée dans sa juridiction, les étrangers sont tenus de respecter l'interdiction au même titre que les pêcheurs autochtones. La politique du district sur les « règles non-discriminatoires » aide à maintenir de bonnes relations entre les villages.

Si plusieurs des leçons tirées de l'expérience de gouvernance partagée à Khong peuvent s'appliquer à d'autres parties du Laos et à la région, les conditions uniques des différents endroits demanderont des approches inventives pour répondre aux besoins locaux. Les régimes de propriété commune peuvent s'effondrer et engendrer des crises, mais l'expérience de Khong indique qu'ils peuvent aussi se renforcer à l'occasion d'une crise de gestion des ressources. Le programme pour la cogestion des ressources aquatiques à Khong a été un franc succès. Il a renforcé la solidarité au sein des villages, élevé la capacité de gestion des ressources naturelles et augmenté les réserves et les prises de poisson



et de grenouilles. Pourvu que les systèmes de gouvernance partagée restent souples et sachent s'adapter aux circonstances sociales et institutionnelles propres à chaque région, ils demeureront un choix de tout premier plan pour la gestion équitable des ressources naturelles de la région.

### Laisser mûrir le partenariat de gestion

La phase d'apprentissage par l'action peut fournir des exemples utiles sur la maturation et l'évolution du partenariat de gestion. Au début, l'accent se portera peut être sur une protection basique des ressources liée à l'exercice de certains droits d'accès par des parties déterminées. Cela pourra renforcer par la suite le sens de légitimité et de responsabilité des gens exerçant cet accès, et, petit à petit, le développement de règles plus appropriées et/ ou un niveau de manipulation et de technologies plus complexe pour l'extraction et l'utilisation durables des ressources. On trouve un exemple frappant de cela dans le changement de comportement et de priorités des villageois après qu'ils aient repris la gestion de leurs espaces forestiers des *miombo* en Tanzanie (voir Encadré 9.20)

#### Encadré 9.20 Les villageois régénèrent les espaces boisés des *miombo* en Tanzanie (d'après Wily, 1997)

Confrontés à une sévère dégradation de la couverture forestière, deux communautés tanzaniennes pionnières relevèrent le défi de parvenir à un contrôle efficace et durable des ressources forestières en maximisant leurs moyens financiers. Elles purent y arriver grâce au gouvernement tanzanien qui leur donna leurs droits d'accès aux bénéfices, et leur permit de prendre des responsabilités en tant que gestionnaires forestiers.

Chacun des villages maintient un Comité forestier de village dont la composition a évolué pour passer des chefs de villages à des villageois ordinaires. Cette démocratisation au niveau local est à la fois le fruit et la source d'un besoin grandissant de prise de responsabilités au fur et à mesure que la gestion et les contrôles se mettent en place. Au fil des mois— de plus en plus et non de moins en moins !— les villageois participent efficacement à l'engagement pour conserver et gérer la forêt. Ce processus est intéressant car, alors que les villageois affirmaient que quasiment toutes les formes d'exploitation de la forêt (de l'abattage du bois au pâturage des troupeaux) étaient indispensables avant qu'on ne leur confie le contrôle des espaces forestiers, ces mêmes chefs de villages et villageois ordinaires se battirent bec et ongles pour l'arrêt de toute activité considérée destructrice après qu'il ait été établi que la forêt était « à eux ». Pour reprendre les mots d'un villageois à qui l'on demandait pourquoi le village prenait si au sérieux l'effort de conservation de la forêt : « Bien sûr qu'on a arrêté de gagner du terrain et de brûler du charbon quand on nous a donné la forêt à protéger par nous-mêmes ! Maintenant qu'elle est à nous, on n'a plus qu'à s'en prendre à nous-mêmes si la forêt est épuisée. C'est pour ça qu'on est sérieux. »

Pendant que l'on peaufine l'accord de cogestion, il est possible que sa zone d'application s'étende (si des nouvelles communes ou communautés se joignent à l'accord) de sorte que le processus évoluerait dans deux directions au moins— vers des accords plus complexes et vers une zone d'application plus vaste.<sup>28</sup> Il se peut aussi que cela s'accompagne du développement de nouvelles associations parmi les parties en jeu, ou de nouvelles organisations faïtières (par exemple des associations de pêcheurs). Des budgets de gestion souples encouragent fortement cette maturation grâce à « l'apprentissage par l'action », dans la mesure où ils fournissent aux organes de gouvernance partagée le soutien nécessaire à leur démarrage.

En outre, c'est souvent lors de la phase d'application que l'on identifie le besoin d'une politique spécifique ou du changement de certaines lois pour soutenir

28 Mark Poffenberger, communication personnelle, 1996 ; Les accords complexes peuvent parfois inclure un micro-zonage (plans en mosaïque), des perspectives à délais variables, l'adoption de nouvelles technologies...

*Pendant que l'on peaufine l'accord de cogestion, il est possible que sa zone d'application s'étende et que le processus évolue vers des accords plus complexes et vers une zone d'application plus vaste.*

efficacement la gestion des ressources naturelles.<sup>29</sup> Les différentes parties prenantes peuvent s'attaquer selon leurs propres capacités à promouvoir ces changements (différentes parties prenantes possèdent des points d'ancrage distincts pour parvenir aux changements souhaités)... Par de tels processus, plusieurs partenariats *de facto* (de fait) peuvent devenir également des partenariats *de jure* (de droit), c'est-à-dire légalisés par l'autorité du gouvernement. Les mêmes villages tanzaniens décrits dans l'Encadré 9.20 ont commencé à gérer leurs forêts en empêchant des activités qu'ils avaient déclarées illégales, en émettant un nombre limité de permis pour des formes d'utilisation durables, en patrouillant la forêt, en réhabilitant les sources d'eau... Au commencement, tout cela se faisait seulement sur la base du soutien qu'ils avaient gagné auprès du conseil local de district. Il leur est vite apparu, cependant, qu'il leur fallait un soutien légal plus officiel s'ils voulaient que tout le monde prenne leurs règles au sérieux. Ainsi, chaque village a été encouragé à reformuler ses règles et plans de gestion sous la forme d'Actes villageois (*Village By-Laws*). Ces derniers ont ensuite été légalement approuvés au sein du *District Authorities Act* en 1995. Chaque village est désormais l'autorité légale et le gestionnaire de la portion de la forêt Duru-Haitemba qui se retrouve sous sa juridiction selon son propre Acte villageois.<sup>30</sup>

### Promouvoir des cultures organisationnelles centrées sur les gens

La qualité et la profondeur d'un processus de cogestion dépendent de la volonté des parties à travailler ensemble. Les agences gouvernementales, en particulier, doivent être prêtes à faire confiance aux gens, à leurs connaissances, à leurs institutions coutumières, à la compréhension qu'ils ont de leurs propres droits, à leur capacité à prendre des responsabilités et d'innover. La détermination à « promouvoir des cultures organisationnelles centrées sur les gens » et la volonté

de renverser les schémas décisionnaires du haut vers le bas sont des caractéristiques clés pour rendre possible des institutions qui « partagent le pouvoir » et « apprennent par l'action ».



L'expérience empirique et la théorie suggèrent que c'est souvent au niveau de la « culture organisationnelle »— c'est-à-dire la combinaison d'opinions individuelles, de partage des connaissances, de valeurs et de normes des membres d'une organisation— que des changements fondamentaux doivent s'opérer.<sup>31</sup> On peut réformer les structures et les modèles de travail au sein des organismes pour permettre la gouvernance partagée, mais si l'on ne fait rien pour en changer leur « culture organisationnelle », ces changements risquent de rester superficiels et, en fin de compte, vains.

C'est particulièrement dans les administrations bureaucratiques de gestion des ressources naturelles que les discours et les perspectives sur les interactions

entre les gens et l'environnement constituent l'élément central de la culture organisationnelle. Ils engendrent, et légitiment, des procédures, des technologies et des pratiques professionnelles particulières qui encouragent, ou nient, la diversité et la participation à la gestion des ressources naturelles. Par exemple, l'accent mis sur des écosystèmes relativement stables donne lieu à des politiques et à des

29 On trouvera une discussion plus poussée des conditions légales et politiques nécessaires au succès de la gouvernance partagée des ressources naturelles en Partie IV de ce volume.

30 Wily, 1997.

31 Bainbridge *et al.*, 2000 ; Pimbert, 2004 ; Wright, 1994.

pratiques « scientifiques » de conservation, contrôlées par des professionnels et des organisations à distance. Inversement, les notions d'incertitude, de variabilité spatiale et de dynamiques écologiques hors-équilibre et complexes, tendent à renforcer la souplesse, la mobilité et la gestion adaptative des ressources dans laquelle les communautés locales sont des acteurs indispensables.<sup>32</sup>

Les politiques et les interventions environnementales ont été marquées par des perspectives simplifiées perpétuées par les puissants dans lesquelles l'histoire socio-économique a peu ou pas de place. Les bureaucrates ont tenu des discours néo-malthusiens pour rendre les gens responsables de la dégradation de l'environnement et pour justifier l'imposition de lourdes séries de mesures d'intervention conformes. Afin « d'empêcher la poursuite des dégradations », les politiques officielles et les bureaucrates ont systématiquement montré du doigt la mauvaise utilisation locale des ressources comme cause principale de destruction et ont exclu les populations de la gestion des ressources naturelles.<sup>33</sup> Trop souvent, « en décrivant les exploitants (locaux) comme sauvages, destructeurs (ou illettrés, ignares, arriérés, ou incapables d'innovation), les agences fédérales de gestion des ressources pensent pouvoir justifier leur recours à une protection militarisée de l'environnement ».<sup>34</sup>

De tels discours politiques (ou à propos de crises) sont d'ordinaire tenaces, difficiles à attaquer et lents à faire évoluer. Ils jouent un rôle clé en politique et dans la prise de décisions au niveau des projets. Ils cloisonnent les options, définissent les données pertinentes et excluent toute autre vision au sein de l'administration et des cercles professionnels. Pourtant, de récents travaux de recherche ont rendu obsolètes plusieurs conceptions conventionnelles des interactions entre les gens et l'environnement (Encadré 9.21). Les organes de gouvernance partagée efficaces et inclusifs sont habituellement caractérisés par une culture organisationnelle centrée sur les gens, et qui accueille volontiers de nouvelles perspectives sur les interactions entre les gens et l'environnement. De telles cultures organisationnelles mettent l'accent sur l'importance des connaissances sociales et écologiques ainsi que sur l'existence d'institutions flexibles et d'organismes adaptables.

*Les politiques et interventions environnementales ont été marquées par des perspectives simplifiées perpétuées par les puissants dans lesquelles l'histoire socio-économique n'a que peu ou pas de place.*

**Encadré 9.21 Démystifier les interactions entre les individus et l'environnement**  
(d'après Bainbridge *et al.*, 2000 ; Pimbert, 2004)

De récents travaux de recherche ont fondamentalement remis en question de nombreuses théories sur les crises environnementales et sur les vérités acquises concernant l'effet prétendument destructeur des populations rurales sur l'environnement. Une combinaison d'analyse historique, d'anthropologie sociale, de méthodes participatives pour saisir les connaissances et perspectives des utilisateurs locaux des ressources naturelles et les données apportées par l'écologie variable ont remis en question une partie des connaissances environnementales jusqu'alors tenues pour acquises par les administrations gouvernementales et les bailleurs de fonds :

- Contrairement aux idées reçues des néo-malthusiens, l'accroissement de la population ne s'accompagne pas nécessairement d'une dégradation de l'environnement et d'une diminution de la diversité biologique. Plus de monde peut signifier un plus grand soin apporté à l'environnement, comme le montrent les recherches menées en Sierra Leone<sup>35</sup> et au Kenya.<sup>36</sup>
- Des recherches historiques menées en Afrique de l'Ouest ont montré que les estimations officielles sur la déforestation étaient largement exagérées. De nombreuses formes de végétation, utilisées

32 Pimbert, 2004.

33 Les croyances naissent souvent plus des discours marquants que de faits. On retrouve cela chez Sundberg (2004) dans le cas des migrants pauvres au Guatemala, inévitablement considérés comme « la cause principale de déforestation au sein de la réserve, tout en excluant d'autres acteurs tels que les gros éleveurs de bétail, les bûcherons et les compagnies pétrolières... »

34 Peluso, 1996.

35 Kandeh et Richards, 1996.

36 Tiffen *et al.*, 1994.

comme référence par les écologistes et les politiciens pour mesurer la dégradation forestière, telles que les portions de forêt dans la savane sont, d'après les connaissances des exploitants locaux et d'après les preuves historiques, le résultat de l'enrichissement du terrain par les habitants.<sup>37</sup>

- Plusieurs zones humides, prairies, forêts ou autres riches biotopes présumés « carrément sauvages » en Amérique Latine, dans les îles du Pacifique, en Afrique, Australie ou Asie ont été finalement reconnus comme des paysages modifiés ou enrichis par l'homme.<sup>38</sup>
- De nouvelles perspectives dans le domaine de l'écologie ont remis en question la vision des écosystèmes semi-arides d'Afrique en tant que stables et sujets au déclin et à la désertification une fois que leur capacité de charge maximale est atteinte. Ces écosystèmes ont une grande faculté d'adaptation et de régénération et sont moins sujets à la dégradation et à la désertification que ce que l'on pensait. Des nouvelles recherches confirment ce que savaient déjà de nombreux gardiens de troupeaux locaux et soulignent que les écosystèmes semi-arides sont sujets à de fortes variations spatiales et temporelles et que les dynamiques écologiques se caractérisent par des transitions soudaines plus que par des changements lents et prévisibles.<sup>39</sup>
- Dans les îles des Caraïbes, les recherches de terrain ont montré que l'augmentation du niveau de pauvreté et de chômage au sein d'une population côtière ne conduit pas automatiquement à une augmentation de l'exploitation et de la dégradation des ressources, contrairement à ce que l'on a souvent pensé.<sup>40</sup>

### Promouvoir les approches participatives et la volonté d'apprendre à divers niveaux

*Les méthodes participatives [aident à] démonter les distinctions conventionnelles entre diagnostic, planification, application et évaluation, instaurant un processus de prise de décisions et d'action fluide et souple.*

*... on peut espérer que certains processus de gouvernance partagée aillent au-delà du processus de renforcement des parties prenantes locales...*

Un organe de gouvernance partagée efficace permet aux gens qui vivent au plus près des ressources d'identifier, d'échanger et d'analyser des informations, de comprendre les enjeux, de négocier des solutions et de décider de la marche à suivre. Son succès repose sur sa détermination à comprendre des perspectives multiples au sein des communautés et parmi les différentes parties prenantes, ainsi que sur la disponibilité de temps et d'endroits appropriés pour négocier des partenariats viables. Plusieurs méthodes et approches se révèlent utiles le long de cette démarche, en provenance surtout de la recherche-action participative et de l'apprentissage par l'action. Lorsqu'elles sont introduites par des facilitateurs de façon sensible et respectueuse, ces méthodes permettent aux gens de véritablement « participer » à la compréhension des problèmes et à la prise de décisions en matière de ressources naturelles et sur les autres questions qui affectent leur vie. Les méthodes contribuent également à démonter les distinctions conventionnelles entre diagnostic, planification, application et évaluation, instaurant un processus de prise de décisions et d'action fluide et souple. Elles aident à identifier de nouvelles capacités au sein de la communauté et à générer au niveau local la confiance nécessaire pour articuler des solutions et passer à l'action.

Une approche tournée vers l'apprentissage implique que les gens soient capables de discuter des choix et des alternatives et d'élaborer leur propre processus d'estimations, de détermination des priorités et de prise de décisions sur la base d'indicateurs locaux. Ceci est particulièrement important au niveau communautaire, trop fréquemment court-circuité lors des études et de la prise des décisions. Ainsi qu'il a été décrit en Partie II de ce volume, une approche qui veut enrichir et ne pas diminuer les capacités des gens implique un soutien extérieur de manière à compléter et non pas à remplacer leurs potentiels et leurs ressources internes. En ce sens, il reste aux processus de gouvernance partagée encore beaucoup à faire pour promouvoir, à tous les niveaux, une culture de l'apprentissage. Le processus de renforcement des parties prenantes locales est d'une importance cruciale et sert de base à tout autre type de processus et

37 Fairhead et Leach, 1996.

38 Nabham *et al.*, 1982 ; Pimbert et Pretty, 1995 ; Saberwal, 1996 ; Posey, 1999.

39 Sullivan et Homewood, 2004.

40 CANARI, 2003.

d'apprentissage collaboratif... mais on peut même envisager *au-delà*, de cela, et travailler pour le développement institutionnel et « l'apprentissage horizontal » (voir Tableau 9.3 pour une typologie des pratiques).

| Tableau 9.3 <b>Méthodologies et approches participatives : l'éventail des pratiques actuelles de cogestion</b><br>(d'après Shah, 1996 ; Pimbert et Pretty, 1995) |   |
|--|---|
| Simple étiquetage  | Utilisation de méthodes participatives seulement comme étiquettes pour que les propositions et les discours séduisent les bailleurs de fonds  |
| Méthodes participatives pour la formation du personnel   | Utilisation de méthodes participatives essentiellement pour la formation initiale du personnel. Aucun signe d'engagement à utiliser les méthodes pour l'action de terrain, absence de capacités utilisables.  |
| Méthodes participatives pour la phase d'estimation initiale  | Utilisation de méthodes participatives pendant la phase d'estimation initiale afin d'obtenir une liste de priorités locales en vue de l'action. Le manque de capacités, d'engagement et de ressources empêchent la poursuite de cette approche pour la gestion du programme et le développement organisationnel local.  |
| Méthodes participatives pour la gestion du projet  | Utilisation de méthodes participatives pour élaborer une suite efficace de phases d'application et de gestion du programme mais sans lien avec les aspects de développement de l'institution. L'utilisation des méthodes se poursuit tant que les fonds sont disponibles mais s'arrête au moment du retrait des ressources en l'absence d'organes locaux efficaces.   |
| Méthodes participatives pour le développement institutionnel et organisationnel local  | Utilisation efficace de méthodes participatives pour la gestion du programme et le développement d'institutions locales, ce qui présente un impact à court et à long terme. Le processus, cependant, peut ne pas être accompagné de changements correspondants au sein des organismes de soutien à plus grande échelle (par exemple dans l'esprit d'apprentissage, les structures, les procédures de dépenses et les mécanismes d'évaluation). Il se peut que cela conduise au fil du temps à une dégradation de l'efficacité des efforts organisationnels. |
| Méthodes participatives pour le changement organisationnel et « l'apprentissage horizontal ».  | Utilisation de méthodes participatives dans le cadre d'une stratégie de croissance et d'apprentissages organisationnels ainsi que de développement des institutions locales. La stratégie concerne l'estimation, la planification, la négociation, le débat et la résolution de conflits ainsi que l'expansion horizontale des organes d'utilisation des ressources par des mécanismes de paysan à paysan (de village à village), d'éleveur à éleveur (de tribu à tribu) et d'institution à institution.  |

En effet, l'institutionnalisation des processus participatifs peut se poursuivre par l'extension des négociations, des changements organisationnels et de l'apprentissage horizontal à divers niveaux.<sup>41</sup>

### ***Le niveau local***

Les organes de gouvernance partagée engagés à accroître la capacité des gens encouragent les principaux acteurs et les communautés locales concernées à passer de la simple participation dans une seule activité, comme l'estimation, à un plus grand renforcement de leur rôle social en s'engageant tout au long du processus. En ce sens, « participation » veut dire fixer des priorités (par exemple, que faut-il conserver, avant quelle date et comment ? Qui décide où doit se faire le travail ?) ; contrôler la mise en application (qui dirige le projet ?) ; contrôler le financement (comment sont distribués les fonds et à qui ? Qui en bénéficie ?) ; tenir les autorités et les bailleurs au courant des progrès réalisés

41 Pour un exposé plus complet de l'expansion et de l'institutionnalisation des processus participatifs, voir Blackburn et Holland, 1998 ; Bainbridget *et al.*, 2000 ; Pimbert, 2004.



(quels modèles de reportage faut-il suivre ?) ; développer des institutions (quels pouvoirs semblent prédominer ?). Ainsi, les organes de gouvernance partagée peuvent encourager une évolution de la nature et du type de participation vers des processus d'apprentissage qui permettent aux parties prenantes de réfléchir à leur expérience et d'arriver ensemble à de nouveaux éléments de connaissance. Les initiatives d'apprentissage participatif efficaces sont souvent celles qui combinent des méthodologies spécifiques, telles que PRA/ PLA, avec d'autres méthodes d'apprentissage participatif qui renforcent les parties prenantes de manière délibérée.<sup>42</sup> Par exemple, elles créent un lien entre l'apprentissage d'une part et la création ou le renforcement d'organisations locales autonomes d'autre part.

**Les organes de gouvernance partagée efficaces encouragent l'extension des opérations de cogestion des ressources naturelles à de plus en plus de communautés et d'espaces géographiques.**

### ***Du niveau local à une échelle géographique plus vaste***

Les organes de gouvernance partagée efficaces encouragent l'extension des opérations de cogestion des ressources naturelles à de plus en plus de communautés et d'espaces géographiques. Une fois que des expériences locales ont fait leurs preuves, elles peuvent croître par plusieurs moyens, dont l'allocation de ressources, le renforcement des réseaux, la garantie d'un soutien mutuel dans la résolution des conflits, etc. Parmi les processus d'apprentissage les plus efficaces, certains sont basés sur des réseaux d'initiatives de terrain et impliquent des groupes en provenance de chaque site, incluant par exemple des membres des communautés locales, des autorités locales, du personnel des agences et des projets du gouvernement et d'autres parties concernées. L'apprentissage qui s'opère dans le cadre de telles initiatives est conduit par les apprenants eux-mêmes et comprend d'ordinaire un vaste éventail de capacités et d'expériences pour une gouvernance partagée plus efficace (par exemple les capacités analytiques ou de communication, la capacité à faciliter les réunions et à y participer).<sup>43</sup> On en trouvera une bonne illustration dans l'Encadré 5.10 au Chapitre 5.

Les organes de gouvernance partagée ont parfois eu des effets à plus grande échelle en encourageant les groupes qui avaient eu du succès à partager leur savoir, leurs nouvelles idées et leur expérience dans d'autres zones. Les échanges, les visites mutuelles, les initiatives communes et le flux d'informations ont permis d'étendre les approches participatives à une plus grande aire géographique et ont fourni des occasions d'influencer la politique à divers niveaux. Le travail du Programme de soutien rural Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Programme*) à Gujarat en Inde offre un exemple de ce type d'expansion d'une approche participative de la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 9.22).

#### **Encadré 9.22 La cogestion des ressources naturelles à Gujarat (Inde) : l'expansion de village en village (d'après Kaul Shah, 1994)**

Le Programme de soutien rural Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Programme*, AKRSP) est une ONG qui travaille avec les communautés de villages à Gujarat pour catalyser et promouvoir la participation communautaire à la gestion des ressources naturelles. L'AKRSP s'attache principalement à promouvoir les organisations et les institutions de villages afin d'appliquer des plans de conservation des ressources élaborés par les villageois eux-mêmes. Cette approche a montré que les programmes gérés par des organes locaux renforcent l'engagement des résidents à conserver le sol et l'eau. Les villageois qui ont reçu une formation para-professionnelle ont été capables de générer une demande locale pour leurs services de planification, de gestion et de suivi.

Par la suite, le processus participatif s'étendit largement aux villages et bassins versants voisins. La productivité agricole augmenta de 30% jusqu'à atteindre 100% sur une période de deux ou trois ans.

42 Freire, 1970 ; Freire, 1985 ; ActionAid, 2001 ; Archer et Newman, 2003.

43 Absalom *et al.*, 1995.

La perte de terres fut endiguée et l'émigration ralentie. De nombreux foyers diversifièrent leurs activités en pratiquant l'élevage ou l'horticulture. Les para-professionnels locaux et les organes de gouvernance partagée prirent suffisamment confiance en eux pour aider à promouvoir des activités similaires dans les régions voisines et au niveau des institutions de village.

La création par l'AKRSP d'un réseau durable d'institutions locales dans la région dépendait en grande partie de sa capacité à fournir la formation et les programmes de soutien nécessaires pour que de tels organes deviennent de petites entités commerciales viables. La taille de l'AKRSP et ses opérations initiales dans 40 villages lui permirent d'engager une équipe pluridisciplinaire de bonne qualité en mesure d'aider les institutions de village dans divers domaines de fonctionnement. Grâce à la taille de ses opérations, l'AKRSP put mobiliser et attirer le soutien de nombreuses agences extérieures, y compris celui du gouvernement indien.

De même, l'expansion et l'institutionnalisation du Programme communautaire intégré de gestion des nuisibles (*Community Integrated Pest Management Programme*, CIPM) en Indonésie a été remarquable. En privilégiant la formation d'agriculteur à agriculteur, la recherche par l'action, la politique par le dialogue et d'autres processus participatifs, le CIPM a véritablement transformé le mode de vie des paysans en améliorant la sécurité de leurs revenus, les apports de nourriture, la santé publique et en régénérant la société civile rurale. Il a aussi renforcé les atouts sociaux en soutenant les agriculteurs dans leurs efforts de création d'associations et de réseaux et en leur donnant plus de poids et de meilleurs moyens d'action collective et d'entraide (voir Encadré 9.23).

Encadré 9.23 **Gestion communautaire intégrée des nuisibles en Indonésie**  
(d'après Fakhri *et al.*, 2003)

La gestion intégrée des nuisibles (*Integrated Pest Management*, IPM) est née en Indonésie à la fin des années 1980 en réaction aux conséquences environnementales et sociales du modèle d'agriculture de la révolution verte. Un programme de coopération entre l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture des Nations Unies (FAO) et le gouvernement indonésien s'était concentré sur les Ecoles de fermiers engagés sur le terrain (*Farmer Field Schools*, FFS), c'est-à-dire des écoles de terrain. Les FFS voulaient transformer des agriculteurs en experts dans leur domaine en leur permettant de remplacer leur dépendance vis-à-vis d'apports extérieurs, comme les pesticides, par des capacités, des savoirs et des ressources endogènes. Plus d'un million d'agriculteurs travaillant dans des rizières et d'exploitants de ressources locales ont participé à ce programme national, et en font toujours partie aujourd'hui.

Au fil du temps, le programme s'est recentré sur les organisations communautaires, la planification communautaire et la gestion de l'IPM et est désormais connu sous le nom d'IPM Communautaire (*Community IPM* ou CIPM). On a initialement eu recours à l'analyse de l'agro-écosystème et à des méthodes de dynamique de groupe pour améliorer les connaissances des agriculteurs en écologie des plantes et des insectes. Les chargés de formation des agriculteurs de l'IPM, les chercheurs et les scientifiques ont fait des efforts de facilitation et de présentation et ont appris à concevoir des expériences simples pour analyser et quantifier les phénomènes écologiques. Par la suite, les principes des FFS se sont progressivement étendus des rizières à la gestion des ressources naturelles, de l'IPM à la reproduction de végétaux et à la gestion participative des milieux aquatiques, et des domaines techniques à ceux, plus vastes, de l'engagement politique, de la défense des intérêts et de la gouvernance locale.

Parmi les impacts environnementaux bénéfiques du programme, on compte une réduction significative de l'utilisation des pesticides, une augmentation de la diversité biologique et génétique et une approche plus holistique des agriculteurs par rapport à la protection de l'équilibre écologique complexe de l'agro-écosystème des rizières. Apprendre à analyser les politiques, à interagir avec des officiels de haut rang au sein du gouvernement et à tirer un journal à 10 000 exemplaires, ce sont là autant d'éléments

clés qui ont permis aux agriculteurs et à d'autres exploitants des ressources naturelles de devenir des organisateurs, des planificateurs, des défenseurs de leurs intérêts et des activistes politiques. La dynamique de renforcement des parties prenantes a conduit à diverses stratégies de campagne, dont un congrès national des agriculteurs de l'IPM et l'élaboration d'une Charte des droits des agriculteurs. De telles actions, combinées à l'augmentation du poids politique des agriculteurs grâce au processus communautaire IPM tout entier, a suscité en Indonésie un élan de soutien au mouvement agricole national.

**Il est souvent nécessaire de transformer les institutions et de réorienter les experts...**

#### *Transformer les administrations à l'échelle institutionnelle*

Les organisations qui opèrent à grande échelle et qui souhaitent s'engager plus fortement dans la gestion des ressources naturelles doivent cibler plus que les communautés locales et le micro-niveau. Il est en effet possible qu'un de leurs principaux défis soit de *changer leur propre nature*. Ces organisations, qui comprennent en général des représentants des gouvernements locaux, de grandes ONG et des bailleurs de fonds, tendent à adopter des procédures standardisées qui, quel que soit leur niveau de sophistication, ne s'adaptent pas bien aux subtilités des caractéristiques écologiques et sociales locales. Ajoutées aux attitudes et aux comportements professionnels qui privilégient en général les recommandations d'experts imposées du haut, il est à parier que de telles procédures standard aient un effet inhibant sur les pratiques souples et innovantes nécessaires à l'épanouissement de la gouvernance partagée des ressources naturelles dans divers contextes.<sup>44</sup> Dans ces cas, il peut être nécessaire de transformer les institutions et de réorienter les experts, par exemple selon les orientations de la Liste récapitulative 9.6, qui suit.

#### Liste récapitulative 9.6 **Vers des organes de gouvernance partagée efficaces : implications opérationnelles et politiques des activités à grande échelle** (d'après Absalom *et al.*, 1995 ; Shah, Kaul Shah et Pimbert, 1998)

Les gouvernements, les grandes ONG et les bailleurs de fonds qui réalisent une promotion efficace de la gouvernance partagée encouragent d'ordinaire plusieurs types de changements organisationnels internes, comme les énumère la liste suivante :

- **Respect du processus**

Les principaux dirigeants et décideurs au sein des ministères gouvernementaux et des grandes ONG s'engagent à suivre un processus à long terme qui dépasse le temps des « projets » (des cycles de 10 ans ou plus sont beaucoup plus appropriés que des projets sur 2 ans).

- **Culture organisationnelle**

L'engagement dans la compréhension de sa propre culture organisationnelle permet de tirer des leçons des expériences et des erreurs faites et de se donner suffisamment de souplesse pour permettre l'expérimentation. L'apport des bailleurs est flexible et dépend plus des objectifs des fonds et des actions à mener à bien, que des calendriers fixes.

- **Styles de gestion**

On passe de styles de gestion basés sur la hiérarchie, l'inhibition de la communication, et de relations basées sur les ordres et l'obéissance à des styles plus organiques, qui encouragent la communication horizontale, l'autorité collégiale ainsi que les rôles et les procédures souples. Les organisations encouragent leurs employés à avoir une attitude participative constante en travaillant les uns avec les autres et non pas juste pendant les « visites sur le terrain ».

- **Structure organisationnelle**

Les efforts continuent pour transformer des organismes compartimentés et hiérarchisés en des structures plus horizontales, multifonctionnelles et qui évoluent organiquement. Les mécanismes innovants incluent l'établissement et le financement de petites équipes autogérées au sein des organisations— des équipes libres d'expérimenter, de motiver et de tirer des leçons de leurs erreurs.

44 Chambers, 1993 ; Borrini-Feyerabend, 1996 ; Chambers, 1996.

Les professionnels sont encouragés à travailler en tant qu'entrepreneurs au sein de leur propre organisation et à tester des innovations.

- **Professionnels de soutien qualifiés**

La gouvernance partagée des ressources naturelles requiert un haut degré de soutien professionnel dans sa phase initiale et jusqu'à ce que les institutions locales développent ou réactivent leurs systèmes de gestion autochtones et locaux. Le besoin de répondre avec souplesse et de fournir un soutien dans une large gamme de domaines demande des professionnels dynamiques et volontaires. On s'efforce d'attirer et de rétribuer à leur juste valeur d'excellents professionnels dans les phases initiales du processus pour garantir une efficacité à long terme. Les bailleurs de fonds investissent de façon précoce pour former le potentiel de ces professionnels et de leurs collaborateurs de terrain.

- **Incitations/ rétributions**

Les incitations et rétributions encouragent le personnel à être honnête, à travailler sur le terrain avec les communautés, et à demeurer au sein de l'équipe ; elles encouragent aussi l'action commune entre les institutions gouvernementales et les communautés.

- **Procédures organisationnelles**

Les procédures organisationnelles et de gestion du programme permettent de lier l'apprentissage et l'action participatifs avec la gestion et l'application du programme (par exemple par la décentralisation des fonds de gestion). Elles cherchent à instaurer l'apprentissage et l'action participatifs dès le début du cycle du programme. Les processus de gouvernance partagée sont testés à petite échelle et appliqués principalement par le biais d'organismes locaux.

- **Liens vers l'extérieur**

Développer des liens efficaces (par exemple des échanges de formation, des initiatives communes, un flux continu d'informations) avec des organisations partenaires devient une priorité. Des initiatives visent à aider les partenaires (y compris les bailleurs) à mieux comprendre toutes les phases du processus participatif. Ces liens sont développés sur la base de principes de respect, d'intégrité et de confiance entre les partenaires.

L'expansion et l'institutionnalisation des approches de gouvernance partagée offrent d'excellentes opportunités de participation des gens à la gestion des ressources naturelles mais présentent aussi des défis politiques et opérationnels considérables. Un point important est la faible disponibilité d'experts et d'agences spécialisées ayant la volonté, l'expérience et les capacités nécessaires pour travailler selon un modèle participatif. Des mesures de soutien peuvent s'avérer nécessaires pour les aider à gérer le sentiment d'insécurité qui peut naître de ce changement de rôles. Sans cela, on peut assister à des blocages entraînant rapidement la fin de la gouvernance partagée (voir Encadré 9.24).

Encadré 9.24 **Comment gâcher un effort de conservation : un système efficace de cogestion se heurte à l'incompréhension et à une approche répressive au Congo Brazzaville**  
(d'après Taty *et al.*, 2003 ; Chatelain *et al.*, 2004)

Le Parc national de Conkouati-Douli (au Congo Brazzaville) offre un bel exemple de la manière dont on peut élaborer un partenariat de gestion efficace même dans des conditions parmi les plus difficiles au monde. L'organe de gouvernance partagée établi de manière tout à fait officielle est le Comité de gestion des ressources naturelles de Conkouati (COGEREN), qui comprend des représentants des communautés locales, de l'administration de l'état, des ONG impliquées localement dans les questions d'environnement et de développement et certains élus locaux. Cet organe de gouvernance partagée a été légitimé par la signature d'une Charte de cogestion par les autorités nationales et locales ainsi que par une série de rituels sociaux qui ont marqué l'engagement public des chefs locaux. Par la suite, un plan de zonage a été élaboré, ainsi qu'un plan de gestion du parc préparé sur la base du plan de zonage, auquel ont été progressivement ajoutés trois accords spécifiques sur les

espèces locales les plus menacées : les lamantins, les tortues de mer et le rotin. Ces accords ont été préparés en coopération avec toutes les parties membres du COGEREN et ont formulé le vaste espoir d'un code volontaire de conduite dans la région.

Malheureusement, les réussites de Conkouati— aussi stupéfiantes et significatives soient-elles— sont demeurées vulnérables. Après la fin du projet de l'UICN, qui alimentait le développement des réflexions, le COGEREN réussit à survivre dans de bonnes conditions et même à étendre son action pendant quelques années, grâce au soutien modeste mais crucial du Comité hollandais pour l'UICN (*Netherlands Committee for IUCN*) mais un changement important allait survenir. En effet, tous les travaux furent arrêtés avec l'arrivée d'un nouveau Conservateur (gestionnaire du parc) et d'un nouveau Conseiller en conservation appartenant à une ONG<sup>45</sup> étrangère. Au lieu de valoriser les atouts de la situation qu'ils ont trouvée à leur arrivée, ils ont choisi de suivre une approche « protectionniste » et « répressive » plus conventionnelle bien que désuète. En dépit des engagements officiels existants, ces responsables n'ont pas respecté l'autorité du COGEREN, ont empêché à la fois la signature officielle et l'application des accords spéciaux sur les lamantins, les tortues marines et le rotin, et ont recentré les efforts de gestion du parc sur la répression armée du braconnage.

Engager à des fins de conservation une milice armée mal payée dans un pays qui sortait à peine de la guerre civile n'était pas judicieux. Bien loin de mettre fin au braconnage, cette « répression » semble l'avoir encouragé. Les forces armées n'ont fait rien d'autre que d'ajouter un niveau de corruption supplémentaire en prélevant une taxe sur chaque animal tué illégalement qui sort du parc, encourageant ainsi les braconniers à chasser encore plus qu'avant. On parle même d'une alliance qui se serait formée entre la police armée et les braconniers (qui ne sont pas des membres des communautés locales et qui viennent de l'extérieur du parc), les premiers devenant les protecteurs des seconds: excellent résultat s'il en est ! On comprend que le changement d'approche soudain a créé amertume et découragement au sein des communautés engagées dans le COGEREN, et de nouveaux différends et conflits ont été rapportés. Il serait impardonnable de perdre complètement l'intérêt des communautés locales après le long processus qui avait réussi à les engager sincèrement et efficacement au service de la conservation.

### Encourager l'émergence de « champions »

Promouvoir la gouvernance partagée est particulièrement problématique là où il n'y a que peu de soutien de la part du gouvernement, là où dominent des attitudes négatives et là où l'histoire ne donne pas des raisons d'espérer... Dans de tels contextes, le rôle d'individus créatifs, charismatiques ou dynamiques est souvent crucial. Ces « champions du changement » se rencontrent à tous les niveaux de la société— au sein des gouvernements locaux ou nationaux comme des ONG ou des communautés locales, sans oublier les utilisateurs de ressources naturelles. Pourtant, plus encore que l'existence même de champions, c'est l'attitude et l'exemple de ces champions dans les organes de gouvernance partagée qui fait réellement la différence.

*... plus encore que l'existence de champions, c'est l'attitude et l'exemple de ces champions dans les organes de gouvernance partagée qui fait réellement la différence...*

Il existe par exemple dans les attitudes et les comportements professionnels habituels dits « normaux » un ensemble de caractéristiques— vouloir dominer la situation, se sentir supérieur, avoir des relations autoritaires, préjuger selon le genre, privilégier les relations avec les mêmes niveaux hiérarchiques, ne pas satisfaire les attentes que l'on a fait naître, faire tout rapidement, « extraire » des ressources et des informations dès que possible— qui n'encouragent certainement pas la gouvernance partagée. Comme exemples, on peut mentionner l'attitude du « je sais ce qui est le mieux pour eux » de la part des officiels et des acteurs au pouvoir et le sentiment complémentaire de respect aveugle et de soumission chez certains membres des communautés et acteurs plus faibles. On trouve

45 La Société pour la conservation de la faune (*Wildlife Conservation Society, WCS*).



aussi la méfiance mutuelle et la mauvaise volonté nées des conflits passés et les comportements qui perpétuent des symboles absurdes de pouvoir et d'autorité...

Quand on commence à voir le respect mutuel et le désir d'apprendre en tant que caractéristiques indispensables des membres d'une organisation, savoir délaissier la routine (répéter sans apprendre) et s'engager dans la réorientation personnelle et organisationnelle devient un comportement de plus en plus apprécié. En ce sens, les organisations en appui à la gouvernance partagée peuvent encourager leurs personnel à :

- interagir de manière participative et non-dominatrice ;
- développer une attitude autocritique en reconnaissant qu'il y a toujours à apprendre en accueillant volontiers les commentaires rigoureux de leurs collègues ;
- définir clairement s'ils sont là pour obtenir des informations et/ ou des ressources à des fins d'utilisation externe ou bien s'ils veulent promouvoir l'action communautaire et la délégation du pouvoir décisionnel en matière de gestion des ressources naturelles— une distinction qu'il convient de faire explicitement et de documenter ;
- s'engager à valoriser à juste titre les contributions de tous les partenaires (sud, nord, local, extérieur) ;
- reconnaître le besoin d'une pluralité d'opinions et d'approches, et les respecter ;
- identifier, en partenariat avec les communautés, les droits de chacun et les formes adéquates de compensation lorsque des informations et des ressources sont rassemblées pour l'usage externe ;
- s'assurer que les crédits et les compensations sont attribués à qui de droit ;
- renforcer le rôle social des femmes, des individus marginalisés et des plus faibles au sein de la société.

Le défi du changement des attitudes et des styles de travail des bureaucraties (des gouvernements, des bailleurs, des grandes ONG) demande l'examen des relations entre les structures de travail et les attitudes et le comportement du personnel, deux éléments qui se renforcent souvent l'un l'autre. Les administrations exercent des pressions sur leurs employés pour qu'ils agissent et se comportent de certaines manières. En retour, le comportement et l'attitude du personnel forment la culture de l'organisation et influencent le mode d'opération des administrations aussi bien en interne qu'avec leurs clients et bénéficiaires. Le changement organisationnel doit donc, à la fois, former le personnel pour qu'il change de façon individuelle et effectuer un changement structurel— un procédé par lequel l'organisation examine et transforme ses programmes et ses procédures. L'expansion de la gouvernance partagée n'implique rien de moins que des changements fondamentaux dans les procédures et les opérations des bureaucraties, leurs systèmes de compensation et d'incitations, leur culture organisationnelle, leurs plans de carrière et leur utilisation du temps, de l'espace et des ressources.<sup>46</sup>

### **Assurer la transparence dans la distribution des bénéfices**

Assurer la transparence dans la distribution des bénéfices issus de la gestion des ressources naturelles est un élément important pour promouvoir et maintenir la bonne volonté des parties impliquées dans la gouvernance partagée. Un exemple simple et pertinent de la « transparence dans la pratique » nous vient des premiers jours du programme CAMPFIRE au Zimbabwe (voir Encadré 9. 25).

*Les administrations exercent des pressions sur leurs employés pour qu'ils agissent et se comportent de certaines manières. En retour, le comportement et l'attitude du personnel forment la culture de l'organisation et influencent le mode d'opération des administrations aussi bien en interne qu'avec leurs clients et bénéficiaires.*

46 Bainbridget *et al.*, 2000 ; Pimbert, 2004.

Encadré 9.25 **Leçon de transparence à Mahenye Ward (Zimbabwe)**  
(d'après Jones, 2003)

À Mahenye et dans d'autres zones CAMPFIRE au Zimbabwe, chaque compte-rendu annuel de la part du Comité local de la faune (*Ward Wildlife Committee*) donne lieu à une réunion où sont prises les décisions sur l'allocation des revenus de la faune et du tourisme de l'année suivante. Lors de la distribution des revenus, chaque chef de foyer reçoit physiquement en espèces ce qu'il lui revient en droit. D'autre part, s'il a été décidé de dépenser une partie des revenus pour un projet communautaire, tel qu'un puits ou un moulin à blé, le même chef de foyer rend immédiatement et de façon transparente la somme allouée à ce projet en la prélevant de l'argent qui vient de lui être donné. Chacun voit de ses yeux et tient dans ses mains le revenu issu des ressources cynégétiques et réalise pleinement que ces mêmes ressources ont une valeur chiffrable. En outre, chaque chef de foyer, ayant alloué de l'argent à un projet, veut forcément s'assurer que cet argent sera réellement dépensé pour ce projet précis, ce qui rend tout le monde plus responsable.

### Travailler pour l'équité

*Dans toute société, la composition des organes décisionnaires reflète et souligne les déséquilibres de pouvoir, avec une sous-représentation des groupes sociaux les plus faibles et les plus défavorisés au sein des structures de décisions...*

Les organes de gouvernance partagée efficaces et durables sont attentifs aux questions d'équité et de droits humains pour des raisons à la fois pratiques et éthiques. Il faut tout d'abord reconnaître que la gestion de la faune ou des aires protégées du haut vers le bas peut maintenir un degré d'efficacité malgré les injustices commises et l'appauvrissement des gens.<sup>47</sup> Cependant, la gouvernance partagée n'a que peu de chance de succès si les bénéfices ne sont pas distribués équitablement entre les différentes parties. Sans équité, les organes de gouvernance partagée se transforment en organes au service du pouvoir. Ainsi qu'il a été discuté au Chapitre 2, l'équité dans la gestion des ressources naturelles demande à ce qu'il y ait un juste partage des informations entre les parties, que chacun ait la chance de participer aux négociations, que les accords soient compris et appréciés par tous, et que les bénéfices et les coûts de la gestion soient distribués proportionnellement aux diverses capacités des parties en jeu, à leurs sacrifices et leurs contributions et aux dommages qu'elles ont subi lors du processus.<sup>48</sup>

Arriver à un équilibre dans la représentation des acteurs et des groupes d'intérêt au sein des organes de gouvernance partagée est aussi un important élément pour un système équitable de cogestion, et ceci est loin d'être une tâche facile. La plupart des communautés présentent des inégalités et des différences internes, basées sur l'origine ethnique, la classe, la caste, le legs économique, la religion, le statut social, le sexe et l'âge. Dans toute société, la composition des organes décisionnaires reflète et souligne les déséquilibres de pouvoir, avec une sous-représentation des groupes sociaux les plus faibles et les plus défavorisés au sein des structures de décisions. Naturellement, ce qui profite à un groupe et atteint certains objectifs de conservation peut s'avérer nuisible pour d'autres parties et d'autres objectifs. Les inégalités dans la composition des organes de gouvernance partagée peuvent créer des ressentiments profonds parmi les parties et même sonner le glas du partage de la gouvernance.

Les institutions qui s'efforcent d'obtenir des résultats positifs élaborent des arrangements spécifiques pour mettre au premier plan les opinions des différentes parties, et en particulier celles des différents sexes, castes, races

47 Brockington, 2003.

48 Par exemple, à cause de la perte d'accès aux ressources naturelles et aux dommages causés aux récoltes et au danger physique que représentent de nombreux animaux sauvages. Voir également Pimbert et Pretty, 1998.

ou religions d'une manière culturellement appropriée.<sup>49</sup> Un bon moyen d'y arriver est de permettre non seulement la représentation des acteurs les moins puissants au sein des organes décisionnaires mais aussi une prise de décisions par consensus au sein de ces mêmes organes. Avec le temps, cela peut générer des talents entièrement nouveaux, des capacités de collaboration et le respect mutuel dans la société locale.

Assurer la représentation juste et équitable des différentes parties prenantes est la clé du succès des institutions de gouvernance partagée. Pour ces institutions créées dans les régions où la composition des communautés concernées est relativement homogène, la prise de décisions peut n'impliquer que le gouvernement et les représentants des communautés en général, qui détiennent parfois la majorité des sièges. C'est le cas dans certains organes de gouvernance partagée du Nord du Canada. En revanche, là où les communautés présentent des différences internes importantes, il faut que leurs représentants au sein de(s) organe(s) de gouvernance partagée reflètent cette diversité.

Il peut être difficile d'identifier les représentants les plus appropriés des communautés autochtones liées à une région précise, particulièrement s'il existe des conflits de titres et de responsabilités au sein du groupe.<sup>50</sup> Il est crucial que les types de représentation et les critères utilisés pour identifier les acteurs primaires et secondaires soient clairs pour assurer le succès de la gouvernance partagée. Il faut aussi prendre soin de ne pas affaiblir ou endommager les organisations communautaires traditionnelles (comme les Conseils des Sages) qui constituent souvent les derniers (et les meilleurs) recours pour représenter les intérêts des communautés et négocier en leur nom.<sup>51</sup>

Tôt ou tard, de nombreux organes de gouvernance partagée éprouvent le besoin d'investir du temps et des ressources dans la réforme des politiques et des cadres légaux pour assurer un partage plus équitable des profits entre les parties impliquées dans la cogestion.<sup>52</sup> De même, il convient d'encourager au niveau local les innovations qui visent à promouvoir plus équitablement le partage des ressources. On trouve un exemple particulièrement intéressant d'une pratique locale qui a évolué dans un esprit d'équité dans l'Encadré 9.26. En travaillant dans leurs *sanghams*, les femmes ont adapté des méthodes de répartition sociale et de classement par niveau de richesses pour déterminer comment allouer le plus équitablement possible le grain disponible, grâce à un système de distribution publique qu'elles gèrent elles-mêmes dans le Sud de l'Inde.



49 On trouvera des exemples de cela dans les Encadrés 5.15, 5.16 et 9.1.

50 Sullivan, 1997.

51 L'expérience a montré que de telles entités savent s'adapter aux défis modernes comme les préoccupations d'égalité des sexes ; cependant les tentatives extérieures « d'amélioration de ces systèmes » peuvent se retourner contre les systèmes eux-mêmes si l'appui ne fait pas preuve de sensibilité et de respect.

52 Ce point est étudié dans la Partie IV de ce volume.

Encadré 9.26 **Les femmes conçoivent, gèrent et distribuent les bénéfiques par un système public de distribution alternatif en Andhra Pradesh (Inde)**  
(d'après Satheesh et Pimbert, 1999)

Comme partout ailleurs en Inde, un Système de distribution public (*Public Distribution System*, PDS) opère dans les villages voisins de Zaheerabad dans le district de Medak d'Andhra Pradesh. Tous les mois, chaque famille qui a accès à ce système (soit environ 50% de la population rurale) a le droit d'acheter 25 kg de riz à un taux subventionné. Bien que cette ration soit une bouée de sauvetage pour les familles pauvres rurales, le riz vendu au PDS est un grain étranger pour les femmes de Zaheerabad. Elles n'ont jamais cultivé de riz sur leurs terres sèches. C'était toujours du sorgho, du millet perle, de l'éleusine et d'autres types de millet mélangés avec toute une variété de légumes secs qui constituaient le contenu de leurs récoltes et de leurs assiettes. Avec le temps, de plus en plus de riz est arrivé par le PDS depuis des régions riches en ressources naturelles du Sud de l'Inde et les paysans qui cultivaient des cultures vivrières sur leurs terres sèches se sont vu petit à petit remplacés— eux et leurs récoltes. Leurs terres furent mises en jachère et la biodiversité locale, si importante pour l'alimentation et l'agriculture, diminua. Le riz du PDS présentait des attraits financiers mais il était moins riche en nutriments que les grains traditionnels bruts. Réduites à l'état de consommatrices et condamnées à acheter leur nourriture pour survivre, les femmes étaient en train de perdre la confiance et le respect qu'elles avaient en elle-même lorsqu'elles subvenaient aux besoins de leurs familles et étaient les gardiennes du grain.

En réaction à cela, les femmes s'organisèrent en *sangham*— des associations spontanées de femmes Dalit, c'est-à-dire la classe sociale la plus basse du village— et discutèrent des alternatives possibles aux PDS du gouvernement. Elles décidèrent de reprendre possession de leurs terres en jachère et de recommencer à y cultiver leurs cultures traditionnelles de terrain sec. Leur but était d'instaurer un système de PDS complètement géré par la communauté, basé sur du grain brut, produit, stocké et distribué localement. Des réunions se tinrent dans les villages ; on y détermina les modalités de gestion d'un PDS alternatif avec l'aide de la *Deccan Development Society* (DDS), une ONG en appui au travail des *sanghams*. La DDS et les *sanghams* de villages signèrent des accords officiels pour spécifier les rôles, les droits et les obligations de chaque partie dans la gestion commune du PDS alternatif. Par le biais de la DDS, les *sanghams* se mirent aussi en rapport avec le Ministère du développement rural au sein du gouvernement indien, qui reconnut les mérites de leur projet et approuva le financement d'un Fonds communautaire du grain (*Community Grain Fund*).

La première année, ce système de gouvernance partagée regroupa plus de 30 villages, permit la remise en exploitation d'environ 1000 hectares de jachères cultivables et de terres complètement délaissées, produisit plus de trois mille tonnes de sorgho supplémentaires (au taux d'environ 100 tonnes par village) dans des régions semi-arides, fit pousser un surplus de foin qui servit à nourrir environ 2000 têtes de bétail, a créé 7500 emplois rémunérés et fournit du sorgho à 2 roupies le kg pour environ 4000 familles. Le grain fut stocké de manière décentralisée selon des techniques de stockage autochtones qui minimisèrent l'effet des nuisibles et les risques pour la santé. La diversité biologique augmenta considérablement dans la région avec la réintroduction des cultures et des espèces traditionnelles dans le cadre de systèmes d'agriculture complexes et divers.

A la fin de la période de stockage, durant les saisons où la nourriture est rare, les grains des *sanghams* sont vendus à taux réduit aux familles pauvres. Les *sanghams* identifient environ 100 foyers pauvres par village. Par des méthodes participatives, les femmes Dalit déterminent les villageois les plus pauvres et ceux qui peuvent bénéficier de l'aide communautaire pour acheter leur grain. Dans chaque village, les villageois eux-mêmes dessinent au sol des cartes de répartition sociale où apparaissent tous les foyers. Les critères de pauvreté rurale sont déterminés par les

villageois et chaque famille est notée sur une échelle de pauvreté de 1 à 5. À chaque niveau correspond une couleur (par exemple noir = indigent ; rouge = très pauvre ; vert = pauvre...), et chaque maison est marquée d'une couleur spécifique à l'issue de longues délibérations publiques transparentes. Les maisons ainsi sélectionnées reçoivent une carte de sorgho de la part du *sangham*. Au lieu du riz subventionné du PDS gouvernemental, qui coûte 3,50 roupies le kg, cette carte donne un droit d'achat, pour une famille, à du sorgho au taux réduit de 2 roupies le kg, pendant toute la saison des pluies. Plus une famille est pauvre, plus elle a droit à une part importante de sorgho subventionné. En reconnaissant le droit fondamental de chaque individu à se nourrir, les *sanghams* ont ainsi mis en pratique leurs propres concepts d'équité et de solidarité en faisant profiter à tous de leur système de distribution public cogéré.









## Partie IV. **VERS DES POLITIQUES FAVORABLES**





## Chapitre 10. POLITIQUES ET INSTRUMENTS

La dégradation de l'environnement et les inégalités dans les conditions d'accès aux ressources naturelles sont très largement la conséquence de choix et de processus politiques, et ne peuvent être traitées sans des changements significatifs et durables dans la répartition des pouvoirs au sein de la société. Ainsi, la réussite de la cogestion au niveau local demande qu'y soient éliminées les contraintes sur la conservation et le développement qui proviennent des contextes sub-nationaux, nationaux et internationaux et qui sont façonnées par un grand nombre de forces, de processus et d'outils. Les principaux facteurs qui déterminent ces contextes sont les législations et les politiques nationales.

Beaucoup s'accorderaient sur le fait que les accords de cogestion et de gouvernance partagée négociés et mis en œuvre au niveau local resteront plutôt inefficaces tant qu'ils ne reposeront pas sur une législation et des politiques cohérentes— ou tout au moins ne seront pas limités par leur absence. On peut pourtant observer des expériences de cogestion produites en l'absence de politiques d'appui qui ont démontré leur vivacité et leur efficacité. Ce qui est important, c'est que ces expériences ont démontré une capacité réelle à influencer les politiques existantes et à en produire de nouvelles, plus appropriées. En ce sens, même les initiatives de cogestion mises en œuvre sur une petite échelle au niveau local peuvent servir de vecteur du

changement social. Elles peuvent, par exemple, donner le goût de la participation à des communautés et des groupes longtemps marginalisés. Elles peuvent accroître le sens des responsabilités de certaines organisations, et elles peuvent permettre de renforcer les capacités au niveau local. Elles peuvent enfin motiver et inspirer des processus de décentralisation et de démocratisation au niveau national.

Une politique implique une ligne de conduite pertinente choisie par des acteurs sociaux afin d'aborder des problématiques particulières et d'avancer vers la réalisation d'objectifs spécifiques. Le domaine des politiques constitue une part importante du travail de nombre d'organisations. Quand on parle de politique, on parle à la fois de processus, à savoir les processus de formulation, de mise en application et de révision des politiques, et de contenu, à savoir les objectifs, les déclarations, les textes et les outils (voir Encadré 10.1).

#### Encadré 10.1 Définition des politiques

Au sens large du terme, les politiques peuvent être définies comme des discours, c'est-à-dire un ensemble de normes, de règles, de points de vue, d'idées, de concepts et de valeurs qui gouvernent les pratiques et les comportements, et qui interprètent les réalités sociales et environnementales.<sup>1</sup> Ceci implique que l'expression et les instruments d'une politique peuvent être formels ou informels, et que la façon dont les questions politiques sont discutées et mises en forme dans le discours est en elle-même significative.

Le concept de politique publique s'applique spécifiquement aux délibérations et directives d'actions prises par les gouvernements des états, y compris les agences publiques et les institutions décentralisées. Par extension, le concept de politique publique renvoie également aux délibérations et directives d'actions établies et adoptées par des agences et institutions intergouvernementales, y compris les conventions internationales. Mais la politique est plus qu'un ensemble de buts et de procédures. Elle englobe des instruments et des processus tels que les mécanismes d'allocation de ressources ; les arrangements institutionnels et les procédures pour les institutions publiques et non-gouvernementales ; les cadres légaux et de régulation appliqués par l'état ; et l'accès, la qualité, l'efficacité et l'intérêt dans la fourniture des services publics.<sup>2</sup>

Politique n'est pas synonyme de politique publique. D'autres acteurs comme les entreprises de moyenne et de grande taille et les corporations transnationales possèdent leurs propres politiques. Ces politiques du secteur privé peuvent avoir une influence significative sur l'environnement et le développement. Et la politique est aussi faite par les peuples autochtones et les communautés locales de pêcheurs, de paysans et de fermiers, d'éleveurs nomades, de chasseurs et de cueilleurs. Ces « politiques des communautés de base » affectent également les ressources naturelles et leur utilisation.

Il est important de noter que les politiques publiques, privées, et des communautés n'influent ou n'affectent pas toujours véritablement les décisions, et la différence entre rhétorique et réalité devrait toujours être gardée à l'esprit.<sup>3</sup> A cet égard, Barraclough et Ghimire<sup>4</sup> donnent une typologie utile des politiques qui ne fournissent pas les résultats attendus :

- les politiques ratées (elles ne parviennent pas à réaliser ce qu'elles avaient projeté)
- les politiques perverses (elles ont des conséquences néfastes inattendues)
- les politiques hypocrites (elles ont un objectif déclaré mais en visent en réalité d'autres, parfois opposés) ; et
- les politiques absentes (une négligence pas nécessairement voulue mais qui entraîne des impacts négatifs sur la société et l'environnement)

La formulation et la mise en œuvre des politiques sont, par définition, des processus qui ont à faire avec le pouvoir, qui définissent une société et reflètent ses valeurs et ses structures fondamentales. Le

1 Keeley et Scoones, 1999.

2 Norton, 1998.

3 Stiefel et Wolfe, 1994.

4 Barraclough et Ghimire, 1995.

processus de formulation des politiques (qui les formule, et comment) détermine une société et donne un bon reflet de son fonctionnement. Formuler les politiques est le privilège du dictateur dans une société autocratique, tandis que l'on s'attend à ce que chacun des citoyens participe à cette formulation dans le cas d'une société démocratique utopique. Entre ces deux extrêmes, il existe une diversité de systèmes de gouvernance et de processus de définition des politiques qui sont plus ou moins participatifs.

Les politiques qui créent des conditions favorables à la gouvernance partagée semblent poursuivre trois types d'objectifs. Le premier de ces objectifs est la durabilité, la recherche d'activités humaines et de modèles d'utilisation des ressources compatibles avec la durabilité écologique. Le deuxième objectif est l'équité, qui consiste à sécuriser les droits des personnes et des communautés, à augmenter les avantages sociaux et économiques, et à combattre les inégalités, notamment celles responsables de la pauvreté et de l'exclusion. Le troisième objectif est la bonne gouvernance, qui renforce le rôle de la société civile dans la prise de décision et démocratise les institutions et les structures de gouvernement, ainsi que les marchés. Idéalement, ces buts devraient être poursuivis de façon intégrée et cohérente, mais dans la réalité, c'est plus souvent l'exception que la règle. Néanmoins, la gouvernance partagée peut toujours être stimulée et soutenue par des politiques spécifiques et sectorielles, portant par exemple sur l'un ou l'autre des objectifs présentés ci-dessus, voire sur un secteur spécifique qui s'inscrit dans ces trois grandes préoccupations, tels que :

*Une politique favorable à la gouvernance partagée touche aux questions de durabilité écologique, de modes de vie, d'institutions démocratiques et responsables, d'équité et de justice sociale, tant dans l'arène politique que dans l'économie.*

- renforcer les capacités de tout acteur concerné par les aspects écologiques ou sociaux de la gestion des ressources naturelles;
- encourager des initiatives de communication sociale et solliciter la participation active des groupes défavorisés ;
- faciliter l'accès équitable aux ressources naturelles en reconnaissant et en préservant des droits, en sécurisant des tenures, ou en attribuant des nouveaux « droits » via des politiques de décentralisation ;
- gérer les conflits relatifs à l'utilisation des ressources, et mettre la conservation en harmonie avec l'utilisation de ces ressources et le développement humain ;
- optimiser, sécuriser et partager équitablement les bénéfices sociaux et économiques dérivés de l'utilisation des ressources naturelles ;
- renforcer l'identité et la culture des peuples autochtones et des communautés locales, en particulier au regard de leurs droits coutumiers de gestion et de conservation des ressources naturelles ;
- encourager une prise en considération de la diversité culturelle, en particulier des différentes manières de satisfaire les besoins humains et de gérer les ressources naturelles, dans le respect des lois et pratiques coutumières ;
- renforcer des processus démocratiques inclusifs à différents niveaux, notamment à propos des pratiques coutumières et des sujets culturellement sensibles ;
- poser des limites à la concentration du pouvoir économique, tant à l'échelle nationale qu'internationale, et encourager la responsabilisation des états et des entreprises ;
- sauvegarder les communautés, les institutions et les économies locales contre les impacts négatifs de la mondialisation débridée.

Il est donc clair que les instruments politiques qui se rapportent à la cogestion vont bien au-delà des réglementations sur les partenariats institutionnels ou de la « protection » de l'environnement. Une politique de soutien à la cogestion et à la gouvernance partagée se soucie des questions de durabilité écologique mais aussi de modes de vie, d'institutions démocratiques et responsables, d'équité et de justice sociale, tant dans l'arène politique que dans l'économie.



Ce Chapitre porte plus particulièrement sur les politiques nationales et internationales à même de faciliter et de renforcer la cogestion des ressources naturelles et la gouvernance partagée à différentes échelles. Plutôt que de présenter une panoplie rigide d'outils politiques, il offre un éventail d'options et de directions qui peuvent être utilisées par les gouvernements et d'autres acteurs intéressés par la mise en œuvre et l'intégration de la cogestion. Mais aussi, dans le monde entier, la participation démocratique et le renforcement du rôle des citoyens s'avèrent de plus en plus cruciales dans la conception des politiques de cogestion. Nous traiterons des questions liées au processus de formulation des politiques dans le prochain, et dernier, Chapitre de cet ouvrage.

## 10.1 Politiques favorables au niveau national



La gouvernance partagée requiert un contexte politique qui évite et s'éloigne des approches de gouvernance extrémistes et simplifiées. Conscients des échecs et des injustices des modèles dans lesquels domine l'état, des dangers des approches qui accordent la suprématie au marché et à ses forces, et des limitations de l'autorité et de l'action conduites exclusivement au niveau communautaire, les défenseurs de la gouvernance partagée reconnaissent le bien-fondé d'approches qui prennent en compte les forces et les faiblesses de toutes parties prenantes et institutions. Le fondement idéologique de la gouvernance partagée consiste dans le fait de clairement placer les gens au cœur du processus de développement, mais également dans celui de comprendre que l'état, le marché et la société civile— celle-ci incluant les communautés, les ONG et les individus— ont tous un rôle positif à jouer dans ce processus.

Idéalement, les cadres politiques formels devraient émerger d'une vision nationale largement partagée, et fournir une aide et une direction pour la bonne gouvernance des ressources naturelles. Ces cadres devraient être les produits de processus participatifs conduits en interne, et générateurs d'engagements et d'appropriation de la part du plus grand nombre. Dans un environnement politique idéal, de tels instruments légaux et politiques dériveraient de, et correspondraient à, une vision nationale du développement, de la société et de l'environnement. Cependant, dans de nombreuses régions du monde, et particulièrement au Sud, les politiques relatives à l'environnement et au développement sont directement influencées par des agences externes. C'est ainsi que les documents qui énoncent de façon la plus explicite des politiques de cogestion se trouvent dans des instruments tels les plans d'action environnementaux (PAE) commandités par la Banque mondiale, les documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP), différents documents stratégiques nationaux soutenus par des agences bilatérales ou multilatérales, ou les déclarations de politiques développées conformément aux dispositions des conventions internationales (par exemple les Stratégies et plans d'action nationaux en matière de biodiversité). Ce type d'influence externe peut mettre en question le degré d'appropriation des documents de politique et des mesures qu'ils contiennent. Un autre cas notable est celui des agences externes s'entendant activement avec les élites nationales et les intérêts commerciaux pour favoriser les intérêts d'acteurs puissants.<sup>5</sup> En général, les systèmes de gouvernance partagée ont plus de chances de réussite dans un contexte politique respectueux des libertés fondamentales et des lois. En l'absence d'un tel contexte, la promotion de la gouvernance partagée peut franchement se révéler irréaliste (voir l'Encadré 10.2).

5 Hancock, 1991 ; Sogge, 2002.

Encadré 10.2 **La cogestion des forêts et des aires protégées en Haïti**  
(d'après Renard, 2002)

Entre 1996 et 2001, la Banque mondiale et le gouvernement de la République d'Haïti ont mis en œuvre un projet dénommé Projet d'Appui Technique à la Protection des Parcs et Forêts, dont le but était de conserver et de gérer les dernières forêts restantes de ce pays pauvre des Caraïbes. Ce projet avait un certain nombre de composantes, y compris le renforcement des capacités et des institutions au sein du gouvernement et des organisations de la société civile, la promotion d'activités de développement économique et social à l'intérieur et autour des forêts et aires protégées, la préparation de plans de gestion pour chaque aire protégée, et la mise en place d'institutions et d'accords de cogestion au niveau local.

Ce projet fut conçu et lancé à un moment où la situation politique en Haïti présentait des signes d'espoir. Un nouveau Président de la République venait d'être élu avec un soutien populaire massif, un gouvernement relativement stable avait été constitué, et d'importantes réformes politiques avaient été engagées. Le projet s'inscrivait dans une vision plus large de retour à la démocratie et de protection des droits fondamentaux des citoyens, d'amélioration de la gouvernance au travers de la décentralisation et de la responsabilisation locale et villageoise, et de lutte contre la pauvreté par le biais de la diversification économique, de la protection sociale et d'une meilleure gestion de l'environnement.

La cogestion des forêts et des aires protégées s'intégrait bien dans cette vision. Au travers de systèmes et d'institutions de gouvernance partagée, ce projet visait à renforcer l'autorité locale et la responsabilité dans la gestion des ressources naturelles importantes, à donner un rôle primordial aux organisations communautaires, à promouvoir l'utilisation durable des ressources, et à protéger les dernières aires restantes de forêts, dans un pays connu pour son extrême pauvreté, l'étendue de la déforestation et la dégradation générale de l'environnement.

Bien que le projet ait eu un certain nombre d'impacts positifs avant d'être interrompu en 2001, à cause des sanctions imposées à Haïti par la communauté internationale, il ne parvint pas à atteindre ses objectifs qui étaient d'établir des accords de cogestion. Trois facteurs en particulier empêchèrent d'atteindre ces objectifs : (a) l'Etat et ses partenaires de la société civile restèrent incapables de protéger les citoyens et les organisations communautaires contre la corruption et la violence politique et économique imposées par des intérêts puissants (les « règles du jeu » qui prévalaient sur le terrain restèrent en grande partie inchangées), (b) les gens ne faisaient pas confiance aux agences gouvernementales ni à leurs représentants, et n'étaient pas prêts à collaborer avec eux sur des sujets importants pour leur mode de vie et leur survie, et (c) l'Etat et ses agences persistèrent dans leur refus de déléguer une autorité formelle aux partenaires non gouvernementaux et communautaires.

A bien des égards, il fut futile d'essayer de mettre en place des institutions de gouvernance partagée dans un pays où les droits fondamentaux de la personne humaine n'étaient pas respectés, où les institutions étatiques étaient largement perçues comme corrompues et peu fiables, et où le renforcement du pouvoir des communautés ne pouvait qu'être perçu comme une menace par les groupes et intérêts dominants, à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement.

### Constitution et droits civiques fondamentaux

La première et plus fondamentale expression de politique publique se trouve, quelque soit le pays, dans sa constitution nationale. Certaines constitutions facilitent distinctement et directement la cogestion, en reconnaissant de façon explicite et complète le droit des peuples, des citoyens et de la société civile en général à participer aux processus décisionnels et à la gouvernance des institutions nationales et locales. Certaines constitutions reconnaissent également les droits collectifs des communautés et des peuples autochtones (droits collectifs s'opposant ici à droits individuels). En Argentine, par exemple, la Constitution stipule que le Congrès a le pouvoir de reconnaître le statut juridique des peuples autochtones et les droits de propriété des communautés locales sur leurs terres traditionnelles. En Colombie, la Constitution déclare que la loi garantit la

participation des communautés aux décisions qui peuvent les affecter. En République Tchèque, la Constitution inclut la protection des minorités nationales et ethniques, garantissant leurs droits au développement, à la culture, à la diversité linguistique, à la participation et à l'association. La nouvelle Constitution de l'Équateur est remarquablement progressiste dans sa reconnaissance des droits collectifs des peuples autochtones (Encadré 10.3). En Inde, des amendements constitutionnels récents conduisent également à des formes renforcées de participation locale directe (Encadré 10.4).

#### Encadré 10.3 Extraits de la Constitution de l'Équateur (Septembre 2008)

Article 57. On reconnaît et garantira aux communes, à communautés, aux peuples et aux nationalités autochtones, conformément à la Constitution et aux accords, conventions, déclarations et autres instruments internationaux de droits humains, les droits collectifs suivants (liste partielle):

- Maintenir, développer et renforcer librement leur identité, leurs relations à la terre, leurs traditions ancestrales et formes d'organisation sociale.
- Conserver la propriété imprescriptible de leurs terres communautaires, qui ne pourront être aliénées, confisquées ou démembrées et seront exemptées du paiement de la taxe sur la propriété.
- Maintenir la possession ancestrale des terres communautaires, et obtenir son adjudication gratuite
- Participer à l'usage, à l'usufruit, à l'administration et à la conservation des ressources naturelles renouvelables trouvées sur leurs terres.
- Obtenir la consultation préalable, libre et informée, dans un délai raisonnable, sur les plans et les programmes de prospection, exploitation et commercialisation de ressources non renouvelables qui se trouvent dans leurs terres et qui peuvent les affecter en relation à l'environnement ou à la culture; partager les bénéfices que ces projets reportent et recevoir des indemnisations pour les préjudices sociaux, culturels et environnementaux qu'ils leur causent.
- Conserver et promouvoir leurs pratiques de conservation de la biodiversité et de l'environnement naturel.
- Conserver et développer leurs propres modes de vie et d'organisations sociales et de génération et d'exercice de l'autorité, dans leurs territoires légalement reconnus et leurs terres communautaires de possession ancestrale.
- En tant que peuples, ne pas être déplacés de leur terre.
- Créer, développer, appliquer et pratiquer leur droit propre ou coutumier, qui ne pourra pas nuire à des droits constitutionnels, en particulier des femmes, des enfants et des adolescents.
- Maintenir, protéger et développer leurs connaissances collectives ; leurs sciences, technologies et savoirs ancestraux ; les ressources génétiques qui contiennent la diversité biologique et l'agro-biodiversité ; leurs médecines et pratiques de médecine traditionnelle, y compris le droit de récupérer, de promouvoir et de protéger leurs lieux rituels et sacrés, et les plantes, les animaux, les minéraux et les écosystèmes dans leurs territoires ; ainsi que la connaissance, les ressources et les propriétés de la faune et la flore. On interdit toute forme d'appropriation sur leurs connaissances, innovations et pratiques.
- Maintenir, récupérer, protéger, développer et préserver leur patrimoine culturel et historique comme partie indivisible du patrimoine de l'Équateur. L'État fournira les ressources pour l'effet.
- Développer, fortifier et renforcer le système d'éducation interculturelle bilingue, avec des critères de qualité, du niveau de base au niveau supérieur, conformément à la diversité culturelle et pour préserver leurs identités, en accord avec leurs propres méthodologies d'enseignement et d'apprentissage. Prendre part au moyen de ses représentants chez les organismes officiels que détermine la loi, dans la définition des politiques publiques qui les concernent, ainsi que dans la conception et la décision de leurs priorités dans les plans et les projets de l'État.
- Être consultés avant l'adoption d'une mesure législative qui peut affecter un de leurs droits collectifs.
- Maintenir et développer les contacts, les relations et la coopération avec d'autres peuples, en particulier ceux qui sont divisés par des frontières internationales.

- Promouvoir l'utilisation des vêtements, les symboles et les emblèmes qui les identifient.
- Limiter les activités militaires dans leurs territoires, en accord avec la loi.
- S'assurer que la dignité et la diversité leurs cultures, leurs traditions, histoires et aspirations se reflètent dans l'éducation publique et dans les moyens de communication ; y inclus par la création de leurs propres moyens de communication sociale dans leurs langues et l'accès à les autres sans à aucune discrimination.
- Construire et maintenir des organisations qui les représentent, dans le cadre du respect du pluralisme et de la diversité culturelle, politique et d'organisation.
- Les territoires des peuples en isolement volontaire sont de possession ancestrale irréductible et intangible, et en ces derniers tout type d'activité extractive est interdite. L'État adoptera des mesures pour garantir leurs modes de vie, faire respecter leur droit à l'autodétermination et leur volonté de rester en isolement, et facilitera le respect de leurs droits. La violation de ces droits constituera infraction d'ethnocide, qui sera standardisé par la loi. L'État garantira l'application de ces droits collectifs sans aucune discrimination, dans des conditions égalité et équité entre des femmes et des hommes.

Les peuples ancestraux, autochtones, afro-équatoriens et montubios pourront constituer des circonscriptions territoriales pour la préservation de leur culture. La loi réglera sa conformation. On reconnaît la propriété collective de la terre comme une forme ancestrale d'organisation territoriale.

Art. 257. Dans le cadre de l'organisation politique administrative pourront se conformer des circonscriptions territoriales autochtones ou afro-équatoriennes qui exerceront les compétences du gouvernement territorial autonome correspondant, et ils seront régis par des principes interculturels, plurinationales et en accord avec les droits collectifs. Les paroisses, cantons ou provinces conformés majoritairement par des communautés, peuples ou nationalités autochtones ou afro-équatoriennes pourront adopter ce régime administratif spécial après l'approbation d'au moins deux tiers des ayants droit au vote.

Encadré 10.4 **Les amendements à la Constitution encouragent plus de dévolution et de subsidiarité en Inde**  
(d'après McGee *et al.*, 2003)

Les amendements 73 et 74 à la Constitution indienne ont donné aux gouvernements locaux (le système des panchayati raj) la tâche de planifier le développement économique et la justice sociale. En théorie, ce processus commence par le gram sabha (l'assemblée villageoise) au niveau du village, bien que cela puisse varier en pratique d'un état à l'autre. Dans l'Etat de Madhya Pradesh, une nouvelle loi a été adoptée en 2001 qui transférait virtuellement tous les pouvoirs relatifs au développement local aux assemblées villageoises, y compris les pouvoirs liés à l'aménagement villageois, au budget, à la collecte des impôts, à l'agriculture, à la gestion des ressources naturelles, à la sécurité, aux infrastructures, à l'éducation et à la justice sociale au niveau local. Dans le Kerala, dans le cadre de la Campagne pour la planification par la société civile (*People's Planning Campaign*), les gouvernements locaux se sont vus allouer 40% du budget de l'Etat comme contribution aux services locaux. Des processus de planification participative furent conduits dans des milliers de villages et ensuite approuvés par un vote direct des assemblées populaires villageoises.

Bien qu'il existe des exemples encourageants, dans beaucoup de pays la constitution et les droits civiques fondamentaux ne reconnaissent pas les droits des communautés sur les ressources naturelles. Certains instruments réglementaires importants, tels que les codes civils, ruraux ou pastoraux, ne reconnaissent souvent même pas les peuples autochtones et les communautés locales comme des entités légales (sous certaines législations, seuls les individus, les entreprises et l'état « existent ») et sont incapables de prendre en compte l'existence des droits et des responsabilités collectives. Il est rare qu'il existe un statut juridique simple et effectif pour des communautés qui souhaitent gérer et conserver les ressources naturelles. Plus rares encore sont les statuts juridiques qui permettent aux communautés locales non seulement de gérer leurs ressources coutumières en propriété commune, mais aussi d'en tirer des profits économiques.

L'un des principaux moyens par lesquels les constitutions et les lois civiles fondamentales offrent un soutien à la cogestion est la reconnaissance des peuples autochtones et des communautés locales en tant qu'entités légales, en permettant la décentralisation de l'autorité et des responsabilités de gestion des ressources naturelles au niveau de base le plus efficace (en application du principe de subsidiarité— voir Chapitre 4) et plus généralement en soutenant une culture et un système participatif de gouvernance et de prise de décision politique. Quand de telles dispositions sont profondément intégrées dans la constitution nationale, elles ont le potentiel<sup>6</sup> de guider et d'influencer toutes les politiques et tous les plans.

### Politiques de gestion des ressources naturelles

Les politiques relatives à la gestion des ressources naturelles sont extrêmement importantes car elles définissent qui gèrera les ressources naturelles, de quelle manière se fera cette gestion, et qui en tirera bénéfice. Elles le font au niveau national, mais également aux niveaux sub-national (régional) et local. Les politiques qui décentralisent, délèguent, transfèrent et sécurisent le contrôle des ressources naturelles, et celles qui réconcilient la protection et l'utilisation, sont à cet égard particulièrement significatives.

Certains pays n'ont pas de document formel de politique publique pour régir le développement social et gérer les ressources naturelles. Dans ces cas-là, la gouvernance partagée peut rarement être appliquée à grande échelle. Dans d'autres pays, des textes existent, mais leur portée est limitée et ils ne parviennent pas à offrir un cadre global permettant d'intégrer et d'harmoniser les différentes politiques sectorielles. Trop souvent, la définition des politiques relatives aux questions environnementales et à la gestion des ressources naturelles vient en réponse à une crise ou à des influences externes, et elle n'est pas le résultat d'un processus endogène d'analyse et de prise de décision. De plus, les lois ne sont pas toujours guidées par des objectifs clairs. On constate donc souvent un besoin insatisfait de cadres globaux pour des politiques formelles dans le domaine de la gestion des ressources naturelles. Ces politiques devraient comprendre les suivants :



- **Stratégie nationale pour le développement durable.** Tous les pays du monde se sont engagés depuis le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD), tenu en Afrique du Sud en 2003, à formuler de telles stratégies nationales. Quel que soit le nom utilisé (Stratégie nationale pour le développement durable, Plan national de développement ou Stratégie nationale de développement), l'objet principal de tels documents devrait être de faire en sorte que le développement national soit guidé par des instruments et des directions stratégiques qui intègrent les préoccupations de durabilité ; ces documents devraient offrir une ligne politique adéquate pour la gouvernance et la gestion des ressources naturelles, et définir un cadre approprié pour la préparation d'un plan intégré de développement.<sup>7</sup>
- **Stratégie et plan d'action national pour la diversité biologique.** Ces instruments ont été ou sont actuellement développés par la plupart des pays du monde, selon les dispositions de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Ils offrent aux nations un excellent moyen d'exprimer de façon formelle leur engagement pour la

6 La mise en œuvre des dispositions légales n'est jamais automatique, particulièrement lorsqu'elles portent sur des questions sensibles pour les états.

7 Dalal-Clayton et Bass, 2002.

*L'un des principaux moyens par lesquels les constitutions et les droits civiques fondamentaux offrent un soutien à la cogestion est la reconnaissance des peuples autochtones et des communautés locales en tant qu'entités légales.*



gouvernance partagée et la cogestion, et pour la mise en œuvre des politiques et des instruments spécifiques requis pour concrétiser cet engagement (voir Encadré 10.5).

Encadré 10.5 **Stratégie et plan d'action national pour la diversité biologique en Inde**  
(d'après Kohli et Kothari, 2003)

De 2000 à 2004, le Gouvernement de l'Inde, au travers de son Ministère de l'environnement et des forêts, mena la formulation d'une Stratégie et Plan d'action national pour la diversité biologique. Cela fut le résultat d'un long processus qui impliqua de nombreux rapports et études et des douzaines de plans stratégiques d'action élaborés à des niveaux locaux, étatiques, éco-régionaux et thématiques. Ce processus fut participatif et décentralisé, permettant à une large gamme d'acteurs de participer à l'analyse des données, des thèmes et des options, et à la formulation de recommandations politiques et d'instruments spécifiques. Sa coordination fut assurée par l'ONG Kalpavriksh.

L'un des buts principaux de cette Stratégie et Plan d'Action est « l'équité dans la conservation et l'utilisation de la biodiversité, y compris l'accès équitable à la biodiversité et le contrôle sur la prise de décision la concernant, ainsi que la distribution équitable des coûts et bénéfices associés à sa conservation et à son utilisation durable ». Ceci inclut tout particulièrement « la création d'espaces démocratiques pour les voix des hommes et femmes défavorisés dans la définition des priorités en matière de conservation et d'usages. » Les mesures prévues dans le projet de stratégie intègrent « les droits fonciers communautaires, en particulier les droits des femmes, des enfants, et des autres secteurs défavorisés », ainsi que « l'équilibre entre les intérêts locaux, nationaux, et internationaux. »

Parmi les mesures spécifiques du projet de stratégie, on compte le renforcement ou la revitalisation des structures coutumières de gouvernance, la documentation, l'encouragement et l'intégration du droit coutumier dans les lois statutaires, et la réconciliation des « contradictions entre les lois de conservation d'une part et celles relatives à la décentralisation et à la justice sociale de l'autre. » Dans les mécanismes pour la mise en place des recommandations du projet de stratégie, des mesures spécifiques sont prises pour faciliter et renforcer les accords de cogestion et de gestion directe par les communautés.

- **Programme national d'action (PNA) de lutte contre la désertification.** Il s'agit là d'une autre obligation nationale en application du droit international— la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. De nombreux pays ont déjà préparé leur PNA,<sup>8</sup> qui est censé impliquer la participation du public et des communautés dans la gestion des ressources. Des initiatives pilotes extrêmement intéressantes ont été intégrées dans certains de ces plans nationaux.
- **Politique et législation nationale dans les secteurs clés des ressources**



**naturelles.** Une condition essentielle à la cogestion est l'intégration de dispositions appropriées dans les politiques et les lois qui régissent la conservation, l'utilisation et la gestion des ressources naturelles, qu'il s'agisse de ressources forestières, halieutiques ou cynégétiques, de l'aménagement du territoire ou de la gestion des sols. Ces instruments politiques devraient présenter une vision de la collaboration et de l'équité dans la gestion des ressources naturelles, intégrer les principes et les valeurs de la participation, de la subsidiarité, des droits et de la capacitation, et stipuler les mesures spécifiques disponibles pour permettre la conception, l'établissement et l'animation des institutions et processus de cogestion.

8 [www.unccd.int/actionprogrammes/menu.phb](http://www.unccd.int/actionprogrammes/menu.phb)

- **Législation et politique nationale pour les aires protégées.** En plus de leurs politiques nationales dans les principaux secteurs, beaucoup de pays ont défini et adopté des plans de développement et des programmes pour l'établissement et la gestion de systèmes nationaux d'aires protégées. Ces plans et programmes sont généralement appuyés par la législation nationale, qui devrait intégrer les principes et les instruments de gouvernance partagée, y compris des dispositions spécifiques pour le partage et la délégation de l'autorité de gestion (Encadré 10.6).<sup>9</sup>

**Encadré 10.6 Réformer les systèmes nationaux d'aires protégées**  
(d'après Chimire et Pimbert, 1997)

Dans de nombreux cas, une revue des catégories et des systèmes nationaux d'aires protégées peut être une étape logique et nécessaire pour renforcer et mettre en cohérence les politiques nationales de conservation. Il se peut par exemple que des aires protégées existantes et cogérées avec des populations autochtones ou des communautés locales soient classées dans des catégories incompatibles avec leurs utilisations et leurs situations. Souvent les parcs nationaux, même classés sous les catégories V ou VI de l'UICN, sont régis par une législation qui interdit toute présence humaine et toute utilisation des ressources naturelles, empêchant de ce fait toutes formes d'accords de cogestion. Il est donc important de disposer au niveau national d'une gamme complète de catégories et de types de gouvernance qui reflètent pleinement les différents degrés et formes d'utilisations et d'interventions humaines sur l'environnement.<sup>10</sup> Ceci est aujourd'hui également reconnu dans les accords internationaux.<sup>11</sup>

Voici quelques exemples de cogestion de ressources naturelles et d'aires protégées qui s'inscrivent dans des politiques et des réglementations nationales :

***La législation tanzanienne relative aux aires marine protégées***

La législation nationale définit les règles sous lesquelles la gouvernance partagée des ressources naturelles est possible. Le cas de la Loi tanzanienne sur les parcs et les réserves marines de 1994 en est un bon exemple. Plusieurs initiatives locales furent lancées pour la cogestion des zones côtières, et les autorités des gouvernements locaux adoptèrent des statuts et des réglementations pour légaliser ces activités. Il devint rapidement évident que la législation nationale sur les parcs marins et les réserves était déficiente, et ne tenait pas compte, formellement parlant, des processus de gestion et de gouvernance partagée qui auraient dû impliquer la Division de la pêche et les Conseils villageois.<sup>12</sup> Une nouvelle législation fut donc rédigée et ratifiée en 1994 pour définir les règles permettant la participation des Conseils villageois dans la gouvernance des parcs marins et des réserves. La nouvelle législation nationale offre un cadre statutaire adéquat pour permettre d'une part la pleine intégration des initiatives locales dans la politique nationale, et d'autre part la reconnaissance des systèmes de gouvernance des ressources existant au niveau des villages comme option légale.

***La Stratégie nationale de conservation du Pakistan***

La Stratégie nationale de conservation du Pakistan, ratifiée en 1994, met l'accent sur la participation publique dans la gestion des ressources naturelles et plus particulièrement dans celle des aires protégées. Sous ses auspices, les gouvernements provinciaux et territoriaux s'engagèrent dans le développement de stratégies régionales de conservation. La Stratégie provinciale de conservation<sup>13</sup> de Sarhad inclut

9 Après 2004, le Programme de travail sur les aires protégées (PoWPA) de la CBD constitue une obligation internationale importante, par laquelle les principes et méthodes de la gouvernance partagée se situent au cœur des systèmes d'aires protégées de chaque pays signataire de la Conférence sur la diversité biologique (la quasi-totalité des pays au monde).

10 Borrini-Feyerabend, 2004.

11 Voir par exemple la Liste des aires protégées des Nations Unies (2003) et le PoWPA de la CBD, décrit dans une note précédente.

12 Magnus Ngoile, communication personnelle, 1996.

13 GONWFP et UICN Pakistan, 1996 ; Oli, 1998. Voir aussi Encadré 5.14 au Chapitre 5.

*... au travers d'accords de gestion, les Comités locaux de protection des forêts reçurent l'autorité formelle de contrôler l'utilisation des ressources forestières...*

des lignes directrices spécifiques pour la participation des communautés dans la cogestion des aires protégées, telles que la nécessité de mettre en place un organe de gouvernance dans lequel les communautés locales doivent être directement représentées, ainsi que des mécanismes spécifiques permettant de faciliter leur participation, protéger leur identité culturelle, partager véritablement l'information et répartir équitablement les bénéfices tirés de chaque aire protégée.

#### *Dispositions pour la dévolution de la gestion des aires protégées au Salvador*

Au Salvador, le Service des parcs nationaux a publié un document de politique générale qui précise les procédures à suivre par les ONG et les organisations communautaires intéressées par la cogestion des aires protégées. Les accords prennent la forme d'une convention entre le Service des Parcs du Salvador et l'organisation désireuse de cogérer l'aire protégée. Un certain nombre de conditions préalables sont stipulées, telle la nécessité de posséder un statut juridique ainsi que celle d'avoir la capacité administrative et une expérience antérieure de la gestion d'aires protégées. Une fois l'organisation qualifiée, le Service des parcs lui demande de soumettre un plan opérationnel détaillant objectifs et buts, de même que les activités qui seront mises en place pour les atteindre. Comme dans beaucoup d'autres cas, l'administration se réserve le droit de révoquer l'accord, qui, comme toute convention, stipule des délais et des périodes d'évaluation. Si l'organisation se conforme aux conditions et est évaluée positivement, la cogestion de l'aire protégée peut se poursuivre sur de plus longues périodes.

#### *Gestion des aires protégées par la société civile au Liban*

Au Liban, d'importantes initiatives de conservation se développèrent au cours des années 80s, alors que n'existait pas de gouvernement national et que le pays était sous occupation israélienne. Ces initiatives furent développées de manière endogène— on pourrait même dire de façon spontanée— par des groupes de la société civile, parfois organisés par des leaders religieux progressistes des communautés druzes, d'autres groupes musulmans ou des chrétiens, qui « déclarèrent » et administrèrent un certain nombre d'aires protégées. Lorsque Israël fut forcé de se retirer du Liban et qu'un gouvernement légitime fut établi, il autorisa les groupes issus de la société civile et les ONG qui avaient établi les aires protégées à continuer à les administrer, dorénavant sous l'autorité du gouvernement et sous contrat avec le Ministère de l'environnement. Jusqu'à ce jour, cet arrangement se poursuit, plus ou moins sans modifications, pour chacune des neuf aires protégées du pays, zones marines et côtières comprises. Cependant, les états ont par nature une tendance monopolistique, et les conditions pour la gestion des aires protégées deviennent de plus en plus difficiles pour les ONG— en dépit de leurs excellents résultats et de leur capacité avérée à impliquer les communautés locales et les autres parties prenantes. Malheureusement, le système de cogestion des aires protégées au Liban semble être en péril...

*... des cadres légaux au niveau national peuvent fournir des conditions favorables à la cogestion des ressources naturelles...*

#### *Cogestion des forêts en Inde*

Le 1<sup>er</sup> juin 1990, le Programme de cogestion des forêts [*Joint Forest Management*] fut officiellement lancé dans plus de 14 états indiens, pour une bonne part en réaction à la rapide détérioration et à l'exploitation non contrôlée des forêts de ces états. Le but du programme était « d'assurer la coopération volontaire des personnes par leur participation active à la conservation et au développement des forêts, sur une base durable ». <sup>14</sup> Au travers d'accords de cogestion, les Comités locaux de protection des forêts reçurent l'autorité formelle de contrôler l'utilisation des ressources forestières. Dans les meilleurs des cas, les accords sont parvenus à définir une bonne partie des droits et des responsabilités des groupes locaux d'utilisateurs et

14 Palit, 1995.

de l'administration forestière, et ont conduit à d'impressionnantes régénérations de forêts.<sup>15</sup> Dans d'autres cas, des controverses complexes ont vu le jour, liées aux questions d'équité et à l'étendue réelle de la participation dans les décisions de gestion des forêts, qui ont conduit à l'échec de plusieurs tentatives locales.<sup>16</sup> En 2002, près de 64 000 Comités de protection des forêts étaient enregistrés dans 27 états indiens.<sup>17</sup> De façon similaire, au Népal, plus de 3.400 groupes d'utilisateurs de forêt gèrent actuellement les 2000 forêts communautaires. Ces groupes légalement enregistrés travaillent avec le personnel du gouvernement en vue de développer un plan opérationnel quinquennal. A l'approbation du plan, des droits de gestion conditionnels sont transmis aux groupes d'utilisateurs. Le plan opérationnel définit les droits et les engagements des parties impliquées dans l'accord de gestion de la forêt.<sup>18</sup>

### *Dispositions pour la revendication des droits sur la terre et les ressources au Canada*

Dans la politique du Gouvernement fédéral du Canada, un processus compréhensif de revendication permet la négociation et la reconnaissance des droits et des intérêts des peuples autochtones dans les zones où des traités antérieurs n'ont pas conduit à l'abrogation de ces droits. Ces processus impliquent des négociations sur les revendications des peuples autochtones portant sur la gestion des terres et des ressources, sur la détermination des stratégies de développement et sur l'autonomie de gouvernance. Les groupes qui expriment ces revendications peuvent obtenir le titre de propriété pour les terres sur lesquelles ils sont implantés, des droits de prélèvement des ressources cynégétiques, la participation à la gestion des terres, des eaux, desdites ressources cynégétiques et de l'environnement dans le secteur d'implantation, des compensations financières, des droits de partage des revenus, l'accès à des mesures permettant de stimuler le développement économique, et un rôle dans la gestion des ressources patrimoniales (Encadré 10.7). Ces accords sont protégés par la Constitution canadienne et ne peuvent être modifiés sans l'aval du groupe porteur des revendications.<sup>19</sup> Les domaines de revendication ont évolué avec le temps. En 1984, ils portaient essentiellement sur des aspects tels que les droits à prélever les ressources cynégétiques, les méthodes de prélèvement, l'emploi des personnes autochtones pour la gestion des parcs, des considérations commerciales et des questions de ce type.<sup>20</sup> Plus récemment, les institutions mises en place dans le cadre des décisions juridiques d'adjudication ont acquis des rôles plus larges et plus d'autorité.<sup>21</sup>

#### Encadré 10.7 **Les accords Inuvialuit dans les territoires du Nord-Ouest du Canada** (d'après Gouvernement du Canada, 1993)

Le Western Arctic Claim Settlement donne aux Inuvialuits la priorité dans la capture des mammifères marins dans la zone, ainsi qu'un accès privilégié à toutes les ressources exploitables. Ceci veut dire que les Inuvialuit ont le droit de prélever un quota de subsistance de mammifères marins, établi conjointement entre eux et le gouvernement. Les Inuvialuit ont aussi un droit préférentiel pour la pêche de subsistance au sein de la région d'établissement ; cela inclut le commerce, le troc, et la vente aux autres Inuvialuit. Assujettis aux seules restrictions imposées par les quotas annuels, les Inuvialuit obtiennent

15 Poffenberger, 1994.

16 Sarin, 2003.

17 RUPFOR, 2002 ; voir aussi <http://envfor.dehli.nic.in/divisions/foprt/jfm/html/eval.htm>

18 McDermott, 1996.

19 Siddons, 1993.

20 Kovacs, 1984.

21 Morrisson, 1997. Le premier traité moderne de règlement de revendications au Canada fut le *James Bay and Northern Quebec Agreement* de 1975. Il constitue un précédent pour les dispositions de cogestion des accords ultérieurs en Colombie britannique, au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest, etc. Voir aussi Richardson, Craig et Boer, 1994a ; Richardson, Craig et Boer, 1994b.

des licences commerciales non transférables pour prélever un poids total de poissons égal au prélèvement commercial le plus élevé de cette espèce dans ces eaux durant les trois dernières années. Au delà de cette limite, l'accès aux prélèvements commerciaux est ouvert de manière identique aux Inuvialuit et aux autres postulants.

Dans l'accord définitif de Yukon, signé en 1993, des mesures d'autonomie de gouvernance et des zones spéciales de gestion ont été négociées et incluses dans les ensembles d'accords pour cette région. Chacune des quatre Premières Nations peut exercer un pouvoir législatif en matière de gestion des terres, de chasse, de braconnage, de pêche, et de régulation commerciale. Un nouveau parc national, une aire de gestion spécifique et une aire nationale de faune ont également été créés. Le Parc national de Vuntut est englobé dans l'aire de gestion spéciale, dont la plus grande partie sera la propriété des populations Vuntut Gwintchin, qui gardent en outre les droits de prélèvements. Des Conseils de ressources renouvelables sont établis avec des représentants des Premières Nations, et une représentation leur est aussi accordée dans toute une gamme d'autres institutions de gestion du territoire et des ressources.<sup>22</sup> La *National Wildlife Area* est un habitat de gibier d'eau cogéré.

### ***Gestion des ressources halieutiques au Vietnam***

Au Vietnam, le gouvernement a développé un Programme-cadre pour les ressources halieutiques (1997 – 2010). Ce programme est particulièrement pertinent pour le développement des aires protégées côtières et marines car il met l'accent sur les droits des utilisateurs sur les ressources, il formule une politique pour la capture des ressources halieutiques, et il promeut la nécessité d'adopter et de mettre en application des mesures de conservation plus efficaces. Le plan souligne la nécessité d'accélérer le processus permettant d'établir un système raisonnable d'exploitation et d'utilisation des ressources et des habitats marins naturels du pays, ceci comprenant notamment l'introduction de systèmes et de structures de gestion destinés à soutenir la protection des ressources et des habitats, tout en reconnaissant la nécessité d'une allocation équitable des droits d'utilisation des ressources et des obligations des personnes et des communautés vivant dans les zones côtières. Dans ce cadre politique, la cogestion des ressources halieutiques et les aires marines protégées trouvent des places complémentaires.<sup>23</sup>

### ***Cogestion des ressources halieutiques dans la Caraïbe Orientale***

Dans les années 80, tous les pays membres de l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale (*Organisation of Eastern Caribbean States*) ont participé à une revue de leurs législations relatives aux ressources halieutiques, analyse qui eu pour conséquence l'intégration d'une disposition pour l'établissement d'Aires de gestion locale des ressources marines. C'est cette mesure qui fut appliquée à Sainte Lucie pour l'établissement de l'Aire de gestion marine de la Soufrière (voir l'Encadré 3.9 au Chapitre 3), fournissant ainsi le fondement institutionnel de son régime de gouvernance partagée. En l'absence de cette disposition, l'Aire de gestion marine de la Soufrière n'aurait peut être pas pu être en mesure de parvenir aux résultats positifs qu'elle a atteints au cours des dernières années.

### ***Politiques pour des conseils multipartites pour les aires protégées des Philippines***

Aux Philippines, de nouvelles politiques et de nouveaux outils juridiques permettent la représentation locale dans les conseils d'administration multipartites des aires protégées. Ces conseils comprennent des représentants des agences gouvernementales nationales et locales, des organisations non gouvernementales, des peuples autochtones et d'autres communautés culturelles locales. Ils ont la responsabilité première de la gestion de l'aire protégée, et invitent la communauté

22 Tels que *Yukon Water Board, Development Assessment Board, Surface Rights Board, et Territorial Fish and Wildlife Management Board*.  
23 Vo, 2001.



et les autres acteurs de la société civile à y participer. Avec un développement des capacités accru pour la communauté et les représentants des peuples autochtones, certains de ces conseils sont devenus des modèles de participation dans la gestion des aires protégées.<sup>24</sup> Lorsqu'elles s'accompagnent du respect du principe du consentement préalable donné en connaissance de cause, ces évolutions politiques sont à même de donner aux communautés locales la possibilité de concevoir activement les politiques des aires protégées.<sup>25</sup>

### ***Législation favorable à la gestion locale des ressources halieutiques en Turquie***

Les pêcheries artisanales d'Alaya, sur la côte méditerranéenne de la Turquie, sont situées le long d'un profond bassin, la zone côtière accessible pour la pêche au filet étant ainsi très limitée. Les pêcheurs ont organisé entre eux un système d'aires de pêches tournantes, de sorte que chaque pêcheur obtient un accès équitable aux zones de pêche les plus productives. Il y a environ 40 points de pêche au tra-mail à Alaya, pêche qui est ouverte de septembre à mai. Le système de droits et de règles d'accès pour la rotation est assez complexe mais, depuis les années 80, il a réduit les conflits entre pêcheurs. La gestion de la pêche en Turquie est centralisée. Il n'y a aucune juridiction gouvernementale locale ou villageoise sur la pêche, contrairement à ce qui existe par exemple pour les pêches côtières japonaises. Ceci a posé un dilemme aux pêcheurs d'Alanya : comment donner une légitimité au système qu'ils ont conçu ? Ils prirent donc la décision d'acquiescer cette légitimité en utilisant la Loi sur les ressources aquatiques comme cadre réglementaire. Cette Loi stipule que les coopératives locales ont une compétence légale sur les « accords locaux ». Les règles furent ainsi élaborées sous l'en-tête de la coopérative de pêche locale, approuvées par les pêcheurs dans le café où elles avaient été formulées, et des exemplaires de ces documents furent remis au maire et à la police locale.<sup>26</sup>

### ***Politiques forestières pour la cogestion au Népal***

Au début des années 50, tandis que le Népal sortait du régime féodal, l'Etat naissant établit une politique de base relative aux forêts. Au début, cette politique distinguait trois catégories de forêts, parmi lesquelles les « forêts communautaires », censées satisfaire aux besoins des communautés. Leur gestion et protection furent confiées aux Panchayats villageois. Cette politique resta « sur le papier » et ne fut guère appliquée jusqu'à la fin des années 70. Durant ces deux décennies, la politique forestière du Népal suivit le modèle occidental, dans lequel les droits de propriété sur les forêts sont soumis à l'autorité d'état, et la gestion est confiée au Département des forêts. Les forêts furent nationalisées en 1957, non pas, contrairement à ce que certains ont remarqué, pour les retirer des communautés, mais pour démanteler les systèmes fonciers féodaux selon lesquels les trois quarts des forêts et des terres agricoles du pays étaient détenus par une seule famille.

Après la nationalisation, le Département des forêts fut responsable de l'ensemble des rôles du maintien de l'ordre et de délivrance des autorisations, charge presque impossible au vu de sa capacité limitée en personnel. Le Forest Act de 1961 mit en place la première législation qui prévoyait le transfert des territoires forestiers du gouvernement aux Panchayats villageois pour l'usage de la communauté. Malheureusement, ces dispositions légales n'ont jamais été mises en application, et le problème ne fut pas traité pendant une quinzaine d'années. Ce temps durant, le *Forest Preservation Act* de 1967 renforça le rôle du Département des forêts comme agence de mise en œuvre des législations et des politiques. Un

---

24 Worah, 2002.

25 Voir, néanmoins, Ferrari et De Vera, 2003. Voir aussi l'Encadré 10.16.

26 Berkes, 1992.

*... au travers d'accords de cogestion, les Comités locaux de protection des forêts reçurent l'autorité formelle de contrôler l'utilisation des ressources forestières...*

plan d'aménagement forestier fut formulé en 1976, comprenant des dispositions pour la création des forêts des Panchayat, réservées au bénéfice des communautés locales. Enfin, en 1978, des règles et des réglementations spécifiques régissant le transfert de certaines aires forestières de l'État aux Panchayats furent introduites. Le droit des villageois de gérer leurs propres ressources forestières reçut une reconnaissance formelle, avec des dispositions pour la fourniture d'assistance technique par le Département des forêts, en fonction des besoins.

En 1990, le gouvernement du Népal affirma son engagement pour la gestion communautaire des forêts en inscrivant celle-ci comme composante essentielle de son programme-cadre pour le secteur forestier. Ceci comprenait des dispositions pour :

- céder aux communautés toutes les forêts accessibles en zones collinaires,<sup>27</sup> dans la mesure où ces communautés sont capables et désireuses de les administrer ;
- confier aux usagers la charge de protéger et de gérer les forêts, en leur permettant de percevoir l'ensemble des revenus générés ;
- former l'ensemble du personnel du Ministère des forêts et de la conservation des sols afin de lui permettre d'exécuter son nouveau rôle de conseiller et de vulgarisateur.

Des études sur la gestion des forêts ont irréfutablement prouvé qu'un très grand nombre de communautés villageoises avaient efficacement géré leurs ressources forestières, avec la mise en place de systèmes institutionnels pour assurer la protection essentielle des forêts en zones collinaire et le respect des droits d'utilisation et d'accès. Plusieurs de ces systèmes de gestion locaux ont évolué au cours des 35 dernières années, et se sont révélés plus efficaces que la gestion du Département des forêts, victime de constantes coupes budgétaires et de restrictions de personnel.<sup>28</sup>

En dépit de la diversité des situations, une leçon générale émerge de tous les travaux relatifs aux politiques de ressources naturelles de par le monde. S'il est essentiel d'établir une politique et un cadre législatif appropriés au niveau national, l'objet de tels cadres est de fournir un contexte normatif adéquat, et non d'imposer des systèmes spécifiques et rigides, et pas même des modèles de cogestion des ter-



ritoires. Une législation appropriée autorise la flexibilité d'interprétation, ainsi qu'une prise de décisions au niveau du terrain, permettant ainsi leur adéquation aux spécificités des différents contextes. Il est donc important de rester conscient de la distinction existant entre les dispositions de cogestion qui s'inscrivent logiquement dans la réglementation nationale et celles qui se situent mieux au niveau d'accords spécifiques de gestion, comme proposé dans l'Encadré 10.8.

27 Au Népal, les forêts en zone collinaire sont définies aussi en opposition aux forêts dans la zone des plaines du Terai et aux forêts de montagne (voir Bhattacharai, 2006).

28 Gilmour et Fisher, 1991 ; Kothari *et al.*, 1997.

| Encadré 10.8 Dispositions prévues par la législation nationale et par les accords spécifiques de cogestion  |   |
|---|---|
| Dispositions normalement prévues par la législation nationale   | Dispositions normalement prévues par les accords spécifiques de cogestion   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>● Autorité et procédures favorables aux parties prenantes s'appliquant aux négociations et à l'allocation des droits et des responsabilités</li> <li>● Mécanismes de surveillance participative, d'évaluation, de reportage, d'arbitrage et de résolution des conflits</li> <li>● Garantie du respect des droits des « ayant droits », en particulier des peuples autochtones (y compris les peuples autochtones nomades) et des communautés tribales et locales</li> <li>● Délégation de l'autorité de mise en application aux parties prenantes locales</li> <li>● Délégation de l'autorité aux « ayant droits » locaux pour la génération des revenus</li> <li>● Conditions générales pour résilier les accords contractuels</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Objet et étendue de l'accord</li> <li>● Allocation spécifique des droits, des responsabilités et des ressources parmi les partenaires de cogestion</li> <li>● Durée de l'accord</li> <li>● Procédures d'annulation et de modification</li> <li>● Transparence et responsabilité</li> <li>● Bénéfices spécifiques</li> <li>● Conditions spécifiques pour l'annulation des accords contractuels</li> </ul> |

### Politiques de décentralisation, de délégation et de dévolution

On peut souvent affirmer que la gouvernance partagée est synonyme de gouvernance locale. En effet, son existence et sa réussite demandent qu'il y ait pouvoir et capacité au niveau local. Mais il est aussi vrai que, de par sa nature même, la gouvernance partagée est un instrument de renforcement des pouvoirs et des capacités locales. Le paysage institutionnel de la gouvernance locale est complexe et change considérablement d'un pays à l'autre. A de nombreux égards, la gouvernance locale est bien plus que le gouvernement local ; elle englobe un éventail d'organisations et d'institutions, formelles et informelles, qui ont toutes un rôle à jouer dans l'attribution et l'usage des droits et des responsabilités au niveau local. Les partenaires locaux des processus et des accords de cogestion peuvent être de types divers, et des politiques sont nécessaires pour faciliter leur participation à la gouvernance.

Une innovation importante pour la gestion durable des ressources naturelles se trouve être une composante de principes politiques plus larges que l'on peut regrouper sous le titre de « subsidiarité ». Fondamentalement ceci implique qu'un gouvernement décentralise, délègue ou dévoue l'autorité et les responsabilités dans divers secteurs de la vie sociale jusqu'au niveau le plus local possible, à la condition que ce niveau possède la capacité d'assumer ces responsabilités et les charges qui y sont associées (voir Encadrés 10.9 et 10.10). Le principe de subsidiarité a été réaffirmé dans plusieurs documents et accords nationaux et internationaux (voir également au Chapitre 4).<sup>29</sup> La dévolution des droits et des responsabilités dans la gestion des ressources naturelles, l'augmentation de l'autonomie locale pour la définition des paysages terrestres et marins, la gestion des ressources naturelles et de la planification, de même que la mise en application d'initiatives de développement et de conservation, constituent des moyens puissants pour dynamiser les capacités de la société civile (voir Liste récapitulative 10.1 et Encadré 10.11).

*Le principe de subsidiarité demande qu'un gouvernement décentralise, délègue ou dévoue l'autorité et les responsabilités au plus bas niveau possible, tant qu'il dispose de la capacité d'assumer ces responsabilités et ces charges.*

<sup>29</sup> Voir par exemple les principes fondamentaux de l'approche par écosystème adoptée par la Convention sur la diversité biologique (CBD) : [www.biodiv.org](http://www.biodiv.org), retranscrite dans l'Encadré 10.22.

### Encadré 10.9 Quelques autres perspectives sur la décentralisation et la dévolution

Comme mentionné dans l'Encadré 4.1, les termes « décentralisation » et « dévolution » sont parfois considérés comme interchangeables, mais ils se rapportent en fait à des processus très différents.

La **décentralisation** fait référence au transfert physique des opérations au niveau local, mais décrit aussi la délégation d'une plus grande part du pouvoir de prendre des décisions à des niveaux d'administration publique inférieurs. La décentralisation implique donc la distribution des fonctions et des pouvoirs depuis une autorité centrale vers des autorités régionales ou locales, mais ces dernières font intrinsèquement partie de la même structure que l'autorité centrale. Une structure fédérale avec un fort pouvoir provincial, par exemple, est plus décentralisée qu'une structure seulement contrôlée par le gouvernement central.

La **dévolution** est plus radicale et implique le transfert de l'autorité et du contrôle d'une agence à une autre totalement différente, en général plus « locale » et d'origine différente. Les véritables dévolutions sont rares de par le monde, pour la simple raison que ceux qui ont le pouvoir ne veulent pas s'en dessaisir ou ne croient pas que les institutions locales peuvent être performantes ! Même les gouvernements qui souhaitent déléguer les droits de gestion et d'utilisation des ressources locales tendent à conserver les fonctions de gestion des conflits, les contrôles budgétaires, et d'autres fonctions qui gardent effectivement les institutions locales sous leur contrôle.<sup>30</sup>

### Liste récapitulative 10.1 A qui transmettre le pouvoir ? Quel type d'organisme peut contrôler des ressources en propriété commune ? (d'après Shackleton *et al.*, 2002)

Une récente compilation et analyse d'études de cas dans la gouvernance des ressources naturelles a examiné des expériences de trois pays d'Asie et de huit pays d'Afrique et en a extrait une typologie des organismes exerçant une autorité locale sur des ressources en propriété commune :

- **Collectivités et institutions locales.** On compte au nombre de celles-ci les organismes des gouvernements locaux, tels les Conseils régionaux ruraux au Zimbabwe, et les Panchayats en Inde, ainsi que des structures régionales multipartites liées à des institutions centrales telles les Autorités de gestion des ressources naturelles en Zambie et les fermes forestières chinoises.
- **Comités villageois.** Ceux-ci sont typiquement fondés et promus par les organisations gouvernementales ; il s'agit par exemple des Comités villageois de gestion des ressources naturelles du Malawi et des Comités de protection des forêts de l'Inde.
- **Entités juridiques et personnes morales.** Celles-ci se composent de tous les détenteurs de droits et/ ou des résidents, comme dans le cas des *Trusts* (Botswana), des *Conservancies* (Namibie), des Associations communales de propriété, ou des *Village and Range Management Associations*.
- **Foyers et individus.** Dans ces cas, les foyers et les individus exercent divers degrés d'autorité sur la sélection des espèces, des pratiques de prélèvement, de vente et de consommation des ressources cynégétiques, et de répartition des bénéfices.
- **Institutions autochtones et traditionnelles qui décident des règles coutumières.** Il s'agit là surtout d'organisations constituées de façon spontanée, fonctionnant hors de la hiérarchie étatique, qui regroupent des chefs traditionnels, des associations de résidents et des groupements d'intérêt, par exemple les Conseils des anciens des îles Salomon ou les institutions traditionnelles de gouvernance villageoise *adat*, à Sumatra, qui sont réapparues après la période dite du New Order. Dans le monde entier, de tels organismes traditionnels continuent à jouer des rôles importants dans la gestion des ressources naturelles et à porter les voix locales auprès des agences extérieures.<sup>31</sup>

Même si les politiques et les aménagements spécifiques de gouvernance locale varient considérablement entre les pays et les régions, selon l'histoire et les conditions sociales et politiques, beaucoup d'organismes de cogestion intègrent

30 Parodi, 1971; Burns *et al.*, 1994.

31 Esman et Uphoff, 1984.

des représentants de structures gouvernementales locales (quelques exemples sont présentés dans l'Encadré 10.11). Les administrateurs et les organisations gouvernementales au niveau local sont des acteurs importants de la gouvernance partagée, et ce pour un certain nombre de raisons, notamment :

- les administrateurs locaux sont normalement des élus, et offrent donc une certaine forme de représentation locale ;
- on s'attend, tout au moins en théorie, à ce que des organismes publics locaux offrent un outil de transparence et des mécanismes de reddition de comptes ;
- on s'attend également à ce que des organisations gouvernementales locales proposent « des règles équitables » à propos des questions institutionnelles.

On ne doit toutefois pas supposer que les administrateurs et les organismes locaux représenteront toujours— et efficacement— les intérêts et les préoccupations de leurs électeurs, bien au contraire ! Dans des situations où le processus électoral a récemment été instauré, où il est mal compris, et où il est injustement pratiqué ou se limite à faire un choix entre des candidats qui n'ont pas grand-chose à voir avec l'environnement local, l'expérience des gouvernements locaux dans la gestion des ressources naturelles n'est guère flatteuse. Les organes coutumiers de gestion des ressources naturelles, voire même les organes locaux représentant la société civile, auraient bien plus de chance de réussir. En fait, il est bon de favoriser à la fois la participation des agences gouvernementales locales et des autorités traditionnelles dans des organismes de cogestion, d'introduire une certaine dose de transparence, et de favoriser la communication locale et l'apprentissage mutuel.

#### Encadré 10.10 Exemples de politiques de décentralisation

Après le renversement de la longue dictature de Moussa Traoré au Mali, une nouvelle constitution fut adoptée, avec notamment pour but de redonner du pouvoir aux communautés locales. Un processus de consultations élargies avec différents secteurs de la population aboutit à la demande d'accorder les droits fonciers et de gestion des ressources aux communautés locales. En 1992, ces demandes furent incorporées dans une politique de développement rural et, en 1993, une loi de décentralisation fut adoptée, accordant aux Communes locales un large pouvoir administratif, y compris le droit de gérer les ressources de leur territoire. L'Etat conserva une tutelle générale, comme le droit d'intervenir pour faire appliquer la loi et l'intérêt public. Benjaminsen<sup>32</sup> définit ce montage— par lequel les gouvernements délèguent une responsabilité et des pouvoirs considérables dans la gestion des ressources locales, tout en fournissant les politiques, les lois, et le soutien technique— comme « le fondement de la cogestion ». Certains ont toutefois émis des doutes sur les réelles motivations cachées d'une telle politique et sur sa durabilité, car elle résultait au moins en partie des recommandations de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, dont le modèle d'ajustement structurel exige un assouplissement des contrôles gouvernementaux.

En Inde, deux amendements constitutionnels aux conséquences importantes furent adoptés en 1992, l'un accordant certains pouvoirs aux villages (Panchayats), et l'autre faisant de même pour les municipalités. En 1996, une loi d'application a considérablement accru l'autonomie des zones tribales, sans aller toutefois jusqu'à l'autodétermination que certains mouvements tribaux avaient réclamée. Mais les gouvernements des différents états donnèrent par la suite leurs propres interprétations de ces modifications constitutionnelles, le plus souvent bien en deçà de ce qui était prévu par les termes de la constitution. Quant on en vient à la véritable mise en œuvre, un contrôle considérable semble rester aux mains des bureaucraties centralisées et des politiciens, sauf lorsque les mouvements populaires parviennent à imposer une dévolution effective.

En Ouganda, la disparition du dictateur Idi Amin en 1979 marqua les débuts d'un timide mouvement vers la démocratie. Mais ce ne fut que lorsque le Mouvement national de résistance prit le pouvoir en

32 Benjaminsen, 1995.



1986 qu'une large décentralisation du fonctionnement politique fut engagée. Au travers de modifications constitutionnelles et d'une nouvelle législation (comme les Statuts de conseils locaux, la Charte des gouvernements locaux, et une nouvelle Constitution en 1995), un plus grand pouvoir de décisions relatives aux ressources naturelles a été accordé aux paroisses et aux autres organisations locales.

*Le fait que les administrateurs et les organismes locaux sont d'importants acteurs de la cogestion n'implique pas nécessairement qu'ils représentent effectivement les intérêts et préoccupations de leurs électeurs.*

### Politiques qui appuient l'organisation de la société civile

Des partenariats avec la société civile impliquent nécessairement que celle-ci soit organisée, ce qui exige une base légale ou politique pour :

- la constitution, l'enregistrement et le fonctionnement des groupes et des organisations ;
- la capacité de ces organisations de générer, contrôler et investir des fonds ;
- la possibilité de conférer à ces organisations l'autorité de gestion de biens publics, y compris de ressources naturelles;
- la participation de ces organisations dans des activités et des programmes spécifiques de gestion, y compris dans la planification, la surveillance, le suivi et la recherche, la gestion de l'information, la mise en application des réglementations et l'utilisation durable des ressources ;
- la fourniture à ces organisations, par les agences d'état, d'un appui technique et d'une aide au renforcement de leurs capacités ;
- la facilitation de la mise en réseau et de la communication entre les organisations de la société civile, comme mécanisme de renforcement organisationnel, de développement de capacités et de plaidoyer.

Une recherche menée dans dix-neuf pays par un réseau mondial d'organisations et d'instituts de recherche issus de la société civile a identifié les cadres juridiques ayant le potentiel de favoriser et de renforcer la société civile.<sup>33</sup> Si les cadres juridiques ne sont pas en eux-mêmes suffisants, ils peuvent néanmoins fournir un contexte favorable. Cette législation favorable devra souvent être combinée, d'une façon mutuellement bénéfique, avec des réformes économiques et fiscales permettant de régénérer les capitaux (naturel, financier, physique, humain et social) des modes de vie locaux et de créer des espaces sûrs pour que puissent s'exprimer les intérêts et les préoccupations et pour y discuter des options d'action.<sup>34</sup>

### Politiques qui renforcent l'identité culturelle et la gouvernance coutumière

La force et l'intégrité culturelles produisent des institutions crédibles, qui remplissent leurs fonctions de gouvernance, y compris celles consistant à négocier et à faire appliquer les réglementations relatives à l'utilisation des ressources, avec la confiance et le soutien du public. Ceci est vrai dans tout éventail de contextes, mais tout particulièrement pour les peuples autochtones et nombre de communautés rurales, pour qui l'identité culturelle, une langue maternelle vivante et des pratiques collectives aident à conserver un ensemble partagé de connaissances écologiques traditionnelles. Beaucoup de processus de gouvernance partagée sont ainsi facilités et rendus plus durables lorsque toutes ou certaines des parties impliquées sont liées par le partage d'une culture forte.

Les politiques et la législation appuyant la gouvernance partagée des ressources naturelles peuvent tirer bénéfice de cette réalité, et bâtir sur cette identité

33 Pour plus d'information, voir [www.ids.ac.uk/logolink](http://www.ids.ac.uk/logolink). Les pages du site web de LogoLink regroupent un certain nombre de matériaux sur les moyens d'aider la société civile à s'organiser, et notamment le résultat d'une recherche sur les cadres légaux permettant la participation citoyenne, la planification participative et la participation aux décisions relatives aux budgets et aux ressources.

34 Voir Banuri et Najam, 2002. Cette question est traitée plus loin dans le présent Chapitre, ainsi qu'au Chapitre 11.

culturelle et ces systèmes traditionnels de gouvernance. Ceci exige, principalement, une grande dose de flexibilité, nécessaire pour s'adapter à la complexité des systèmes ethniques de gouvernance. La gouvernance ethnique intègre habituellement un ensemble de normes (par exemple des lois et pratiques coutumières), de procédures (par exemple des processus de prise de décisions, de gestion des conflits et de résolutions des disputes), de connaissances particulières, et de personnes jouant des rôles spécifiques (il s'agit souvent des chefs traditionnels). Dans la gouvernance ethnique, les droits d'usage de la terre et des ressources sont normalement attribués en même temps à plusieurs acteurs, parmi lesquels des foyers, des familles étendues, des villages, des lignées et des clans. Des titres qui parfois se chevauchent sont reconnus sur un même territoire, amenant à la définition de différents types de droits et de règles spécifiques (normes sur la circulation des personnes et de l'accès aux ressources, conseils décisionnels, rituels, mythes, etc.) dont dépendent les modes de vie.<sup>35</sup> Les conflits sont généralement résolus par les autorités traditionnelles locales. Lorsque les autorités traditionnelles ont perdu la capacité de faire respecter les règles (parfois du fait qu'elles ont été officiellement marginalisées et « démantelées »), les revendications multiples portant sur les mêmes terres et les mêmes ressources peuvent engendrer des conflits ouverts entre les communautés locales et l'état, les promoteurs privés et les groupes immigrés. Attentifs à ceci, certains pays remettent en cause leurs politiques du passé et en viennent lentement à reconnaître les institutions traditionnelles de gestion des ressources naturelles comme de puissants alliés (voir l'Encadré 10.11).



**Encadré 10.11 Retour au *marga* ? Inverser des politiques destructrices pour la forêt à Sumatra (Indonésie)**

(d'après Brechin *et al.*, 2003)

Au début des années 1980, le gouvernement central d'Indonésie décida de complètement remplacer les autorités traditionnelles locales (les margas basés sur les clans) du district de Lahat (Sumatra) par des bureaucrates de son Etat moderne. Par des décisions prises dans des « bureaux lointains », ils augmentèrent aussi considérablement le nombre d'aires protégées dans la région, transformant de nombreux locaux en occupants illégaux « d'un seul trait de plume ». Ceci coïncida avec une forte augmentation du cours du café sur les marchés mondiaux et de plus en plus de gens, y compris des migrants opportunistes, se mirent à pénétrer dans les forêts protégées afin d'y cultiver le café.

Le système marga tel qu'il existait à l'origine était très efficace dans la protection des produits forestiers contre les usagers de l'extérieur, ainsi que dans la gestion intelligente des ressources environnementales (c'est ainsi que toute agriculture était généralement interdite à moins de cent mètres d'une source). Malheureusement, le système fut sérieusement affaibli, dans un premier temps par le pouvoir colonial hollandais, qui établit une politique de « tir à vue » sur les personnes qui transgressaient leurs interdictions formelles (par exemple l'entrée dans une forêt protégée). Plus tard, après une courte période de résurgence à l'époque de l'indépendance, le système fut formellement démantelé par une loi de

35 Voir, par exemple, l'Encadré 3.5 au Chapitre 3, et Baird et Dearden, 2003.

1979. Localement, cela fut perçu comme une tentative de l'élite javanaise au pouvoir de s'octroyer un contrôle total sur les ressources naturelles du pays. En pratique, un appareil bureaucratique faible, sans expérience et mal financé échoua lamentablement dans sa tentative de contrôler l'accès aux ressources naturelles, et le seul résultat fut de placer les vieilles forêts communales sous le régime de l'accès libre. De plus en plus de gens envahirent les forêts pour profiter des cours lucratifs du café, causant une déforestation rapide.

Avec la chute du régime Suharto à la fin des années 90, l'Indonésie a adopté une nouvelle politique de gestion de la forêt qui fournit l'opportunité de déléguer la responsabilité de la gestion de la forêt au niveau local. La responsabilité de la gestion peut être assumée soit par les communautés locales organisées selon les formes traditionnelles (comme les marga), soit par des coopératives modernes. Les autorités forestières conservent un rôle important en tant que fournisseurs d'avis techniques. Cette nouvelle politique de délégation ne sera vraisemblablement pas un remède miracle, surtout dans un contexte où la société civile est affaiblie et où des politiciens locaux astucieux peuvent rapidement engranger les bénéfices pour eux-mêmes. Il s'agit toutefois là d'une innovation majeure— une expérience qu'il convient de surveiller de très près.

*La tendance à imposer des modèles d'organisation « rationnels » aux communautés locales est souvent contre-productive, et même les « appuis » financiers et techniques peuvent parfois faire plus de mal que de bien, renforçant les conflits internes et la corruption.*

La reconnaissance formelle des systèmes coutumiers de gouvernance semble être plus difficile dans les pays dont la tradition légale dérive du droit romain que dans ceux appliquant le droit commun. Là où la législation nationale « ne reconnaît pas formellement » et n'« autorise » pas les peuples autochtones et les communautés locales à jouer leur rôle dans la gestion des ressources naturelles, les défenseurs de la gouvernance partagée peuvent militer pour des réformes politiques. Ceci dit, même lorsqu'une législation favorable existe, sa mise en application nécessitera une demande et un soutien explicites. La volonté d'embrasser la diversité culturelle dans la gouvernance des ressources naturelles implique souvent une transformation radicale de la culture organisationnelle des administrations et des changements dans les croyances, comportements, attitudes et pratiques professionnelles.<sup>36</sup> Par exemple, la tendance à imposer des modèles d'organisation « rationnels » aux communautés locales<sup>37</sup> est souvent contre-productive, et même les « appuis » financiers et techniques peuvent parfois faire plus de mal que de bien, renforçant les conflits internes et la corruption.<sup>38</sup> La plupart des communautés peuvent s'organiser de façon bien plus efficace en se choisissant des modèles qui conviennent au mieux à leur culture et à leurs besoins. Si ces modèles doivent changer, ceci devrait être le fait d'un processus interne, et non en raison d'impositions extérieures. Parmi les lignes politiques générales permettant d'appuyer la diversité culturelle dans la gouvernance partagée, on compte la promotion de programmes d'enseignement qui intègrent les réalités culturelles dans l'éducation de base et dans la formation professionnelle,<sup>39</sup> la reconnaissance et l'appui fournis aux langues locales ainsi qu'aux initiatives culturelles locales et, de façon générale, la reconnaissance de la dimension culturelle de la gestion des ressources naturelles (voir Encadré 10.12).

36 Voir Chapitre 9.

37 Ceci trouve ses origines dans les impositions coloniales, telles que le Cabildo, en Equateur, et la Capitania en Bolivie.

38 Un manque de sensibilité au contexte local peut conduire les agences à « attribuer » des positions d'autorité et des bénéfices financiers qui entraînent de véritables révolutions. Au Bénin, une initiative de conservation aidant les communautés à la périphérie sud du Parc W a fourni des emplois, un statut social et des avantages financiers aux braconniers locaux, dans l'espoir qu'ils abandonneraient leurs pratiques et aideraient les autorités gouvernementales. De telles interventions ne sont guère durables (elles dépendent entièrement de l'appui de projets), elles ne sont pas vraiment efficaces (les braconniers connaissent maintenant tout des systèmes de surveillance des agences de gestion) et elles sont susceptibles d'engendrer de profondes mutations sociales au sein des communautés (les braconniers, qui comptaient souvent au nombre des membres les moins capables et les moins respectés de la communauté, sont maintenant bien plus riches que les autres et sont même considérés comme points de référence pour le projets d'origine externe).

39 Un exemple est celui d'un projet FEM engagé en 2004 pour une revue complète des curriculum de formation du personnel des aires protégées au Maroc, dont l'objet est de promouvoir une meilleure et plus fine compréhension des caractéristiques et capacités des communautés pour la conservation de la diversité biologique (Nachid Naïm, communication personnelle, 2004).

### Encadré 10.12 **Découverte et reconnaissance de la dimension culturelle de la gestion des ressources naturelles**

Les politiques en faveur de la dimension culturelle de la conservation sont fondées sur la production et la diffusion d'informations sur les valeurs, le savoir, les compétences, les ressources et les institutions de la communauté et sur la prise de conscience des capacités de gestion des ressources naturelles qui résident dans les cultures locales. Par exemple, au Maroc, l'endroit où les botanistes peuvent encore trouver les quelques reliquats de la végétation originelle du pays ne sont pas les aires protégées officielles, mais les « cimetières des marabouts », conservés dans un état presque vierge en raison du respect et du soin traditionnels qu'y portent les communautés locales. Ces formes locales de conservation commencent seulement à être reconnues comme faisant partie du patrimoine du pays. En Inde, les systèmes traditionnels de collecte de l'eau qui ont été laissés à l'abandon pendant longtemps ont été rénovés ces dernières décennies avec succès.<sup>40</sup> Au Pérou, le maintien de l'agro-biodiversité est étroitement lié au maintien des modèles coutumiers d'utilisation et d'échange des ressources, et certaines initiatives issues des communautés tentent de faire reconnaître cette réalité au niveau national.<sup>41</sup>

Les politiques peuvent encourager et soutenir des activités, telles les cérémonies, les festivals, ou les foires, où les gens célèbrent leur culture, apprécient leurs manifestations artistiques et montrent leur fierté pour leur terre ainsi que la beauté et la richesse de leurs environnements. Ces activités n'ont pas seulement un fort impact local, mais elles contribuent à positionner les cultures locales comme élément vital de l'héritage national. Une décision politique simple mais forte consiste à maintenir, respecter et restaurer, en fonction des besoins, les dénominations locales et ethniques des espèces et des lieux. Le savoir traditionnel, les lois et les institutions coutumières, les noms et les usages de la biodiversité, et les langues et dialectes locaux sont tous étroitement liés. A cet égard, le renouveau des langues autochtones et locales aide à maintenir vivant un ensemble de savoirs qui est inséparable du langage dans lequel il est exprimé, et qui peut s'avérer très important pour la gestion des paysages et des ressources naturelles. En général, les agences de gestion des aires protégées ont eu la déplorable tendance de remplacer les noms traditionnels des lieux par d'autres qui ne signifiaient rien ou très peu pour les populations de la région. En Equateur par exemple, les gestionnaires d'aires protégées changèrent le nom romerillo que les gens donnaient aux forêts locales en Podocarpus, qui est le nom latin de la même espèce. Le Parc devint donc « Parc national Podocarpus »— un nom qui ne veut rien dire pour personne. Heureusement, de telles pratiques deviennent de plus en plus rares, et les noms et parlers locaux voient leur visibilité nationale et internationale augmenter. Des exemples d'aires protégées qui conservent leurs noms traditionnels dans des langues locales existent en Australie, en Colombie, en Malaisie, en Afrique du Sud, au Mexique et dans plusieurs autres pays.<sup>42</sup>

### **Politiques qui garantissent l'accès aux ressources naturelles et les droits fonciers**

Tout au long de l'histoire humaine, les conquérants ont subjugué les conquis en confisquant leurs terres ou en limitant leur accès à la propriété. Dans les sociétés agraires en particulier, le contrôle de la terre, de l'eau et des autres ressources naturelles par les élites dirigeantes a constitué le principal mécanisme leur permettant de renforcer leur exercice monopolistique du pouvoir politique, économique et social dans la société. Les droits régissant actuellement l'accès et la tenure des ressources des divers acteurs sociaux varient considérablement d'un pays à l'autre et, au sein d'un même pays, entre différentes localités. Généralement, les règles définissant les conditions d'utilisation et les modes de contrôle de la terre et des autres ressources naturelles reflètent les intérêts des acteurs sociaux dominants au moment où ces règles furent institutionnalisées par la coutume ou par la loi. Ces règles ne sont cependant pas statiques et immuables, elles évoluent en réponse aux changements sociaux, et il n'est pas impensable— alors que les

40 CSE, 1997.

41 Ceci est vrai pour le Parc de la patate, dans la région de Cusco (Alejandro Argumedo, communication personnelle, 2003).

42 Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.

droits humains sont, espérons-le, de mieux en mieux compris, reconnus et protégés— que les individus jusqu’alors écartés du contrôle des ressources naturelles soient désormais mieux pris en compte. Les peuples autochtones, les travailleurs sans terre, les petits producteurs, les communautés nomades, de même que les consommateurs à faible revenus et toutes les autres personnes dépendantes des ressources naturelles sans disposer de droits de propriété légale sur ces ressources pourraient ainsi acquérir certains droits les habilitant à participer équitablement à la gestion des ressources et au partage des bénéfices qui en sont tirés.

Des accords de cogestion efficaces constituent une étape dans cette voie, en particulier lorsqu’ils parviennent à offrir des règles stables et claires pour réguler l’accès aux ressources naturelles et leurs utilisations. Si les divers groupes sociaux n’ont pas un sentiment de sécurité dans leurs droits individuels et collectifs sur leurs ressources naturelles, ils ne peuvent participer efficacement à la gestion de celles-ci.<sup>43</sup> Des moyens réglementaires innovants peuvent ainsi être explorés et développés au niveau national. Par exemple, une reconnaissance formelle des droits « primaires » sur la terre (propriété ou usufruit permanent) pourrait être offerte aux communautés implantées depuis longtemps sur le territoire et pratiquant un modèle écologiquement sain d’utilisation durable des ressources. Ceci pourrait les aider à réaffirmer leurs droits face aux nouveaux venus et aux utilisateurs opportunistes.<sup>44</sup> Comme mentionné dans la section précédente, ceci implique également que la législation nationale et les politiques s’adaptent, à un certain degré, aux particularités et aux complexités locales. Elles devraient en particulier s’abstenir d’imposer aux communautés des modèles d’organisation, mais plutôt chercher à prendre en compte ce qui existe déjà et ce qui est localement considéré comme légitime. La reconnaissance formelle et explicite de la loi coutumière, des droits collectifs et des réglementations et institutions coutumières traitant des conflits relatifs à la gouvernance des ressources naturelles peut être particulièrement importante.

*Certaines de ces ressources peuvent ne pas être d’une importance critique pour la survie physique des personnes, mais se révéler importantes d’un point de vue culturel... ou essentielles en temps de sécheresse ou de pénurie particulière.*

Un certain nombre de ressources qui ne sont pas liées de façon spécifique au droit foncier peuvent s’avérer d’une grande pertinence pour les communautés dans l’ensemble de leurs systèmes de production et de leurs modes de vie, par exemple les ressources mobiles (eau, faune, pêche) ou les ressources situées dans des secteurs principalement possédés ou occupés par l’état ou d’autres acteurs sociaux. L’identification de telles ressources exige la participation de ceux qui possèdent les savoirs traditionnels, car la plupart d’entre elles est utilisée de façon coutumière et ne peut être connue de tous dans les communautés, et moins encore des organismes gouvernementaux et des étrangers. Certaines de ces ressources peuvent ne pas être d’une importance critique pour la survie physique des personnes, mais se révéler importantes d’un point de vue culturel. D’autres ressources peuvent n’être essentielles qu’en période de sécheresse ou de pénurie, et s’avérer ainsi d’une importance critique pour la survie à long terme de certaines communautés. Ceci a particulièrement été le cas de l’eau, des pâturages, du gibier, du bois à usage de combustible, des matériaux de construction et d’autres ressources aujourd’hui incluses dans les aires protégées officielles, et auxquelles les communautés souhaiteraient pouvoir avoir encore accès dans les moments difficiles.

La sécurité et les droits de propriété et d’accès aux ressources dans de telles circonstances spéciales présentent des enjeux légaux compliqués, particulièrement lorsque doivent être réconciliés les intérêts privés, ceux des communautés et ceux de l’état, mais ces enjeux ne sont pas hors de portée d’institutions innovantes.<sup>45</sup> En

43 Barraclough et Pimbert, 2004.

44 Voir Bassi, 2003. Dans tous les cas, l’institutionnalisation des droits de ceux qui étaient précédemment exclus est nécessairement un processus conflictuel, qui dépend de l’organisation déterminée et de la mobilisation de ceux qui sont susceptibles d’en bénéficier (Barraclough et Pimbert, 2004).

45 Les aires protégées nationales au Royaume-Uni, en France, en Italie et en Espagne présentent de telles caractéristiques, et cela ne les empêche pas d’avoir des plans d’aménagement viables.



fait, il peut s'avérer utile que les communautés impliquées dans des exercices de cartographie et d'inventaire identifient les ressources qu'elles utilisent traditionnellement, même en dehors des limites de leurs terres coutumières. Au Mexique, l'État de San Luis Potosi a ainsi reconnu des droits d'utilisation attachés à un long itinéraire de pèlerinage emprunté par les peuples autochtones Huichol hors de leurs terres traditionnelles, a facilité des accords avec les propriétaires et différents autres utilisateurs, et a déclaré le secteur Réserve naturelle et culturelle, dans laquelle les utilisations traditionnelles par les membres des peuples autochtones sont légalement autorisées.<sup>46</sup> Dans le Nord de la Russie, la Réserve de Kytalyk, établie sur la base d'un accord passé avec les Evens et relatif à leurs terres traditionnelles, a été élargie à une zone considérée comme sacrée par les communautés, loin de leurs pâturages et leurs terrains de chasse traditionnels.<sup>47</sup>

En relation avec ce qui précède, les droits de propriété intellectuelle (DPI) des peuples autochtones et des communautés locales doivent être clarifiés et protégés. Les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) subissent une forte pression pour adopter le modèle de droits de propriété intellectuelle des États-Unis d'Amérique. Ce modèle favorise fortement le droit des entreprises multinationales à déposer des brevets sur les plantes médicinales, sur les semences et sur d'autres aspects de biodiversité, même dans les cas où le matériel biologique a été cultivé et développé par des peuples autochtones et des communautés rurales durant des millénaires. En sapant les droits séculaires sur les ressources biologiques, les innovations informelles et les savoirs collectifs, le risque est que le contrôle de la production, des modes de vies et de l'environnement se déplace, du fait des DPI, des communautés locales vers le secteur privé, par un ensemble de processus convergents :

- **Affaiblissement des droits des paysans.** Les stratégies traditionnelles de subsistance et les modes de vie des petits paysans basés sur le stockage, l'échange, la multiplication ou la réutilisation des semences sont sous la menace des règles uniformisées de DPI adoptées par les gouvernements.<sup>48</sup>
- **Privatisation des savoirs traditionnels.** Les DPI privatisent, commercialisent, pillent et amenuisent les connaissances traditionnelles sans aucune contrepartie pour ceux qui les possèdent (femmes, guérisseurs, autochtones...).<sup>49</sup>
- **Réorientation de la recherche et de l'innovation,** détournées des besoins spécifiques des personnes pauvres vers les demandes des compagnies privées (d'habitude centrées sur les profits importants, les variétés à haut rendement et les médicaments).

Pour beaucoup de communautés rurales et de peuples autochtones, le verrouillage des ressources génétiques et de la connaissance par les régimes de DPI menace également la diversité des cultures de propriété commune dans lesquelles les droits des communautés sur les ressources naturelles et leurs connaissances sont garantis. La plupart de ces communautés ont traditionnellement considéré plantes et semences comme faisant partie des biens communs, et donc non sujette aux structures de propriété et de rente imposées par les entreprises extérieures. Le problème devient encore plus complexe lorsque les communautés partagent leur connaissance dans le contexte de processus et d'accords de cogestion. La perte de contrôle sur l'information est une préoccupation importante de ceux dont le pouvoir politique et spirituel peut dériver de leur savoir traditionnel.<sup>50</sup> Un « modèle unique » de loi de DPI devrait être abandonné pour permettre la

*La perte de contrôle sur l'information est une préoccupation importante de ceux dont le pouvoir politique et spirituel peut dériver de leur savoir traditionnel.*

46 Otegui, 2003.

47 Oviedo, 2003.

48 GRAIN, 1998.

49 GRAIN, 2003.

50 Dermot Smyth, communication personnelle, 2003.

réaffirmation des règles qui respectent et favorisent les besoins des communautés locales et familiales de même que la protection des innovations et des connaissances développées au fil des temps.<sup>51</sup> Même en l'absence d'une législation nationale spécifique qui reconnaisse et protège les savoirs et les innovations des communautés locales et des peuples autochtones, il existe des moyens de sauvegarder ceux-ci par des accords et des procédures spécifiques,<sup>52</sup> qui revêtent une importance et une valeur particulières dans les cas d'accords de cogestion et de systèmes de gouvernance participative.

### Politiques qui reconnaissent (et appuient) les droits des peuples autochtones

Le droit à l'autodétermination revêt une grande importance pour les peuples autochtones du monde entier. Débutant avec la domination coloniale et se poursuivant avec les états indépendants, l'objectif politique primordial vis-à-vis des peuples autochtones a toujours été leur intégration dans la société nationale, tout en leur refusant les droits d'utiliser et de réglementer l'accès à leurs ressources, d'exercer leurs lois coutumières et de contrôler les prises de décisions importantes pour leur avenir.



Nombre de leurs terres traditionnelles ont été saisies par l'état et, plus tard, exploitées par des industries d'extraction et pour des projets de « développement », ou mises à l'écart pour créer des aires protégées. Ceux qui ont résisté à ces tendances ont été marginalisés et punis, et souvent traités comme subversifs et « anti-développement ». Les peuples autochtones ont toujours argué du fait qu'ils ne sont pas fondamentalement contre le développement, mais qu'ils ne peuvent accepter une forme de développement qui les conduit à la désintégration sociale et au désastre écologique. Ils souhaitent un autre type de développement qui corresponde à leurs besoins et aspirations. En ce sens, leur demande d'un « droit à l'autodétermination » peut être interprété comme leur désir de décider quel type de développement sera celui de leurs communautés et de garder un certain contrôle sur leurs vies, intimement liées à leur terre et leurs ressources naturelles. Pour beaucoup des membres des sociétés autochtones, le droit à l'autodétermination apparaît ainsi comme une condition fondamentale pour pouvoir retrouver la responsabilité de la gestion des ressources naturelles. Ceci impliquerait que les gouvernements mettent fin à leurs politiques d'intégration et les pratiques associées— à commencer par les réimplantations forcées ou induites—<sup>53</sup> et offrent plutôt aux populations la perspective de pouvoir prendre des décisions informées quant à leur avenir, au travers de divers processus participatifs permettant l'examen, la planification et l'évaluation d'initiatives de développement et de conservation. C'est précisément ce que de nouvelles politiques devraient stipuler et garantir.

*... les anciennes violations de droits doivent également être redressées, par exemple par la restitution des terres et d'autres processus équitables de compensation.*

Des politiques favorables ne peuvent cependant pas se limiter à des considérations sur le futur. Dans de nombreux cas, elles doivent également assurer que les anciennes violations de droits soient redressées, par exemple par la restitution des terres et d'autres processus équitables de compensation. Les preuves abondent de l'impact négatif d'opérations conduites par les gouvernements ou le

51 Crucible, 1994 ; GRAIN, 2003.

52 Posey et Dutfield, 1996 ; Laird, 2002.

53 Cernea et Schmidt-Soltan, 2003.

secteur privé sur les terres et ressources autochtones. Ceci inclut le déplacement de communautés pour toute une variété de raisons, parmi lesquelles la construction de grands barrages, l'implantation de plantations forestières, la création d'aires protégées, l'élevage intensif de crevettes ou la mise en place de pâturages intensifs. Des dispositions mandataires peuvent être incluses dans les lois nationales afin de réparer ces impacts et dommages, offrant une compensation juste pour les dommages subis, et la restitution des territoires expropriés.<sup>54</sup> Puisque des changements sont souvent survenus depuis le moment de l'expropriation, les communautés peuvent avoir besoin d'appui spécifique afin de rebâtir leurs modes de vies, même lorsque les terres sont « restituées ». Dans certains cas, la volonté de prendre soin de la propriété commune peut être ravivé par des politiques qui rendent possible une attribution et une garantie efficace de l'accès aux ressources, se fondant sur des procédures traditionnelles de gestion et un dialogue de fond sur les futurs souhaités.<sup>55</sup> D'autres formules et activités compensatoires, telles que des entreprises d'écotourisme, peuvent être nouvelles pour les communautés locales et exiger une assistance technique afin d'être établies efficacement. Il est aussi essentiel qu'un représentant ou un groupe juridique spécialisé dans les droits fonciers puisse être chargé de représenter, peut-être même de manière permanente, le dossier des communautés qui demandent réparation. Par des engagements politiques clairs qui mettent les partenaires sur un pied d'égalité, les agences gouvernementales peuvent jouer des rôles importants pour offrir l'assurance que les communautés autochtones et locales soient pleinement informées de leurs droits à la restitution des terres et à une compensation équitable pour tous autres dommages subis,<sup>56</sup> bien que ce rôle de facilitation puisse parfois mieux convenir aux ONG.

Des initiatives prises à de divers niveaux peuvent aider à faire respecter les droits relatifs aux terres traditionnelles et communautaires et permettre la réparation des injustices passées. Au niveau national, des politiques favorables peuvent aider les communautés à délimiter et protéger leurs frontières territoriales ou marines contre des menaces extérieures et des impositions politiques. Comme condition préalable à la reconnaissance légale des droits de propriété et d'accès, ou comme alternative temporaire à cette reconnaissance, la démarcation territoriale est un élément essentiel pour garantir les droits des peuples autochtones et des communautés locales impliquées dans la gouvernance partagée (Encadré 10.13). Durant ces dernières années, particulièrement dans la région amazonienne, mais également dans d'autres régions, s'est manifesté un fort engagement pour la délimitation des territoires collectifs, délimitation effectuée la plupart du temps par des institutions autochtones avec l'appui d'agences externes. Dans les systèmes fonciers traditionnels, les limites physiques permanentes sont moins importantes que les limites entre les ressources, qui sont changeantes et adaptables. Cependant, dans les systèmes légaux modernes, la reconnaissance des droits fonciers exige l'identification de frontières physiques permanentes. En ce sens, la délimitation fournit la base de l'identification légale des ressources naturelles et des paysages importants pour les acteurs locaux. La délimitation implique non seulement l'identification et le balisage physique des frontières, mais aussi un processus complexe d'identification et de cartographie d'un territoire, incluant souvent un inventaire rapide de la biodiversité. Une fois la délimitation terminée, des mesures doivent être prises pour sa reconnaissance légale. Ceci est tout particulièrement important dans les zones où existent des conflits autour de la terre et des ressources, et où des forces de l'extérieur peuvent recourir à la violence, aux abus de pouvoir et aux empiétements sur les terres de la communauté. Les politiques nationales ont un rôle crucial à jouer pour faciliter et soutenir de tels processus.

*La délimitation implique non seulement l'identification et le balisage physique des limites, mais aussi un processus complexe d'identification et de cartographie d'un territoire, incluant souvent un inventaire rapide de la biodiversité.*

54 Voir quelques exemples dans le Tableau 4.3 et dans les Encadrés 4.3 et 7.11.

55 Un exemple très intéressant est décrit dans Wilshusen, 2003.

56 Voir Encadré 9.1.

Encadré 10.13 **La délimitation et la légalisation foncière des territoires autochtones : un devoir de l'état ?**

(d'après ILRC et IHRLG, 2003)

Le 31 août 2001, la Cour interaméricaine des droits humains a rendu son jugement dans l'affaire « Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni contre le Nicaragua », qui concluait que le Nicaragua avait violé les droits de la communauté Mayagna en octroyant une concession d'exploitation forestière au cœur de son territoire sans le consentement de la communauté, et en ignorant les plaintes persistantes des Awas Tingni pour obtenir la délimitation de leur territoire. En accord avec « une interprétation évolutive », la Cour nota que l'article 21 de la Convention américaine des droits humains, qui reconnaît le droit à la propriété privée, protège également « les droits des membres des communautés autochtones dans le cadre de la propriété communautaire ». Créant ainsi un important précédent pour la défense des droits des peuples autochtones au sein de la communauté internationale, la Cour établit que le droit foncier autochtone résulte de la « possession de la terre » par les communautés, telle qu'enracinée dans leurs propres « lois coutumières, valeurs, us et coutumes ». Ces droits ne dépendent pas de l'existence d'un titre formel attribué par l'état. La Cour reconnut l'importance que les populations autochtones attribuent à leur relation avec la terre, soulignant que « les groupes autochtones, de par le fait de leur existence, ont le droit de vivre libres sur leurs propres territoires ; les liens étroits d'un peuple autochtone avec sa terre doivent être reconnus et compris comme la base fondamentale de sa culture, de sa vie spirituelle, de son intégrité, et de sa survie économique ».

La décision Awas Tingni stipule qu'il est du devoir de l'état de délimiter et de donner un titre de propriété pour les terres communautaires autochtones afin de traduire dans les faits les droits reconnus par la Convention américaine. La Cour statua que l'absence de délimitation des territoires autochtones empêche ces populations d'utiliser et de jouir librement de leurs terres et de leurs ressources. En tant que telle, l'absence effective de mécanismes juridiques de délimitation constitue une violation de la protection juridique et des droits de la propriété des peuples autochtones tels que garantis par la Convention.

### **Politiques qui établissent les règles et les conditions de la participation et de la gouvernance partagée**

Afin de guider et de soutenir efficacement la gouvernance partagée, les politiques relatives aux ressources naturelles et les autres instruments politiques qui y sont liés doivent souvent aller au-delà de la simple expression d'objectifs et de résultats attendus. Ils doivent notamment stipuler les dispositions spécifiques permettant de favoriser la conception et le fonctionnement d'arrangements et d'accords de cogestion susceptibles de réussir. Cette section présente les principaux domaines dans lesquels une législation appropriée peut aider à responsabiliser, stimuler et engager les parties prenantes locales.

#### ***Conditions pour l'accès à l'information, à la transparence, la responsabilité et la reddition de comptes***

Pour être efficace, la « participation » exige la transmission d'une information adéquate aux parties prenantes avant de les consulter. Ce faisant, les planificateurs doivent garder à l'esprit que les différentes parties prenantes ont différents niveaux d'expertise technique et de connaissances locales. Les biologistes, par exemple, peuvent savoir très peu de choses de la situation socioéconomique d'une zone donnée, alors que les communautés locales et autochtones auront probablement peu de connaissances liées aux sciences de la conservation. Des efforts pour une communication sociale efficace doivent donc être déployés afin d'offrir l'occasion aux gens non seulement de recevoir l'information, mais aussi de la partager, de la discuter et de lui donner un sens en la plaçant dans un contexte collectif. Dans de nombreux cas, la langue peut constituer une barrière, et les données et

informations devront donc être présentées dans les langues locales appropriées. Un certain nombre de ces conditions peuvent et devraient être reflétées dans un document politique et devraient, autant que possible, être garanties par la législation. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, communément désignée sous le nom de Convention d'Aarhus est, à cet égard, particulièrement importante (Encadré 10.14).

Encadré 10.14 **La Convention d'Aarhus— promouvoir l'accès à l'information, à la participation publique et à la justice environnementale**  
(d'après [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp); WRI, 2003)

La Convention d'Aarhus fut négociée en 1998 à la 4<sup>ème</sup> Conférence ministérielle européenne sur l'environnement à Aarhus (Danemark), sous l'égide de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe. Depuis, 24 nations d'Europe et d'Asie Centrale ont signé le traité, et quarante l'ont ratifié. La Convention est entrée en vigueur en octobre 2001, et peut maintenant être ratifiée par tous les pays du monde.

La Convention d'Aarhus met en relation l'environnement et les droits humains. Elle reconnaît que la présente génération a une obligation envers les générations futures et déclare que le développement durable ne peut être atteint qu'au travers de l'implication de tous les acteurs. De fait, elle s'attache particulièrement à renforcer les interactions entre la société civile et les autorités publiques dans un contexte démocratique, et à forger un nouveau processus pour la participation publique dans la négociation et la mise en place des accords internationaux. Fondamentalement, la Convention concerne la responsabilité, la transparence et la réceptivité des gouvernements. Elle accorde des droits aux acteurs de la société civile, et impose des obligations aux parties et aux autorités publiques en matière d'accès à l'information, de transparence et d'équité dans la prise de décision, et d'accès aux recours. C'est ainsi que la Convention exige un large accès aux informations concernant l'état de l'air, de l'atmosphère, de l'eau, des terres, et de la diversité biologique ; sur les facteurs ayant un impact sur l'environnement, comme l'énergie, le bruit, les plans de développement, et les politiques ; et sur la manière dont ces facteurs influent sur la santé et la sécurité des populations.

Les principes d'Aarhus rencontrent un intérêt croissant en Amérique latine, en Afrique australe et dans la région Asie-Pacifique, mais de nombreux autres pays perçoivent le concept de prise de décision démocratique en matière d'environnement inclus dans la Convention comme trop libéral ou comme une menace pour la confidentialité commerciale.

Outre l'accès à l'information— et c'est un lien que la Convention d'Aarhus fait très justement— une participation efficace dans la cogestion exige également transparence et reddition de comptes, ainsi que la possibilité donnée à tous de recourir à la justice. Ceci peut être réalisé au travers de plusieurs éléments:

- l'exigence de rapports publics, stipulée dans les dispositions des accords de cogestion ;
- la surveillance de l'exécution des accords de cogestion par des tiers, tels que des organisations non gouvernementales, des agences gouvernementales, des medias ou des organismes indépendants ;
- des mécanismes de sanction lorsque les dispositions des accords de cogestion ne sont pas respectées (à cet égard, un défi important consiste à s'assurer que les mécanismes de sanction s'appliquent à toutes les parties signataires des accords de cogestion, et non seulement aux partenaires de la société civile et des communautés) ;
- la participation, lorsque nécessaire, d'organismes politiques actifs et de groupes de pression de la société civile ;



- un système juridique fiable et juste qui inclut des dispositions autorisant des recours légaux aux partenaires des accords de cogestion ; le système devrait prévoir un arbitrage en cas de conflit, et garantir le cas échéant l'équité du plaidoyer en cas de dispute.

Liée à l'accès à l'information et à la transparence se trouve la question de la reconnaissance légale du droit des communautés locales et autochtones à l'information et au consentement préalable en connaissance de cause. Les pays qui ont ratifié la convention 169 de l'OIT et qui se sont engagés à mettre en application la Convention sur la diversité biologique prennent de plus en plus en considération les droits au consentement préalable dans des sujets allant bien au-delà des savoirs traditionnels. Cette tendance se doit d'être soutenue et encouragée, présentant des avantages évidents pour les terres et les ressources des peuples autochtones et des communautés locales. Le principe du consentement préalable devrait être au cœur des politiques et des pratiques associées à la gouvernance partagée des ressources naturelles. Aux Philippines, par exemple, les communautés locales de l'île de Coron ont utilisé à profit ce principe pour affirmer leurs droits et leur propre vision du futur (Encadré 10.15).

**Encadré 10.15 La lutte des Tagbanwa pour la reconnaissance et le maintien d'une Aire du patrimoine communautaire sur l'île de Coron (Philippines)**  
(d'après Ferrari et De Vera, 2003)

Le peuple Tagbanwa, aux Philippines, vit sur une île calcaire de toute beauté, pour laquelle il a établi des règles d'utilisation draconiennes. Les ressources forestières ne doivent être utilisées que pour des besoins domestiques. Tous les lacs d'eau douce, à une exception près, sont sacrés et l'accès à ces lacs est strictement interdit quel qu'en soit le motif, sauf à des fins religieuses ou culturelles. Le seul lac accessible au tourisme est le Lac Kayangan, qui est soumis à des règles concernant le nombre de visiteurs autorisés, la collecte des déchets, l'utilisation des ressources, etc. Jusqu'à une date récente, les droits territoriaux des Tagbanwa n'étaient pas reconnus légalement, ce qui conduisait à des incursions et utilisations des ressources par des pêcheurs non résidents, des opérateurs de tourisme, des politiciens à la recherche de contrats fonciers et des agences gouvernementales. Cela posa de nombreux problèmes, principalement l'appauvrissement des ressources maritimes, essentielles aux modes de vie locaux. Au milieu des années 1980, cependant, les résidents de l'île se regroupèrent dans la Fondation Tagbanwa de l'île Coron et commencèrent à faire pression pour reprendre en main la gestion de leurs ressources naturelles.

Ils demandèrent d'abord un Accord d'entretien des forêts communautaires (*Community Forest Stewardship Agreement*) qui fut accordé en 1990 et couvrait les 7748 hectares de l'île Coron ainsi qu'une île voisine, Delian, mais pas les aires maritimes. En 1998, ils parvinrent à obtenir un Certificat de revendication du domaine ancestral (*Certificate of Ancestral Domain Claim*) pour 22 284 hectares de zones terrestres et maritimes et finalement, en 2001, après avoir produit une carte de haute qualité et un Plan de gestion des terres ancestrales, il parvinrent à obtenir un titre plus complet, le Certificat de titre du domaine ancestral (*Certificate of Ancestral Domain Title*, qui leur accorde collectivement le droit sur leur terre.

Malgré une gestion pleinement réussie, ce Certificat fut ultérieurement révisé, dans le cadre d'une restructuration des politiques et des systèmes nationaux. Le gouvernement proposa d'intégrer l'île Coron au Système national intégré des aires protégées. Malgré la proposition du gouvernement de mettre en place un système de cogestion pour l'île, les Tagbanwa refusèrent toute modification, car ils craignaient de perdre le contrôle de leurs ressources naturelles, et que celles-ci soient moins bien protégées. L'important pour eux était de rester les « ayant droits »— les propriétaires et protecteurs de

leur territoire— et ils refusèrent d'être réduits au rang de « partie prenante » parmi d'autres. Une autre raison mentionnée par les Tagbanwa lors du rejet de la proposition du gouvernement est le fait que l'île de Coron avait été sélectionnée comme l'un des huit sites compris dans le programme sans qu'ils aient été consultés ni informés et donc sans leur consentement préalable. Le refus de se plier au programme de cogestion ne signifie cependant pas que l'île de Coron soit moins bien gérée que les autres environnements protégés par l'État. C'est même le contraire, étant donné que les ayants droits autochtones ont mis en place des mesures restrictives pour l'accès et l'utilisation des ressources, y compris une forte limitation du tourisme.

### ***Conditions pour la planification participative et le renforcement des capacités***

Les concepts de cogestion et de gouvernance partagée ne s'appliquent pas à n'importe quel partenariat ou aux accords basés sur le plus petit dénominateur commun entre les parties prenantes. Ils s'appliquent à des partenariats qui donnent un pouvoir, des droits et des responsabilités à ceux qui ont un intérêt primordial dans l'utilisation et la gestion des ressources naturelles, et qui sont à même de contribuer à leur utilisation durable et équitable, et de la garantir. Les instruments juridiques ne devraient pas indiquer une fois pour toutes quels devraient être les partenaires, mais présenter la procédure qui devrait être suivie pour identifier ces partenaires et pour assigner des droits et des responsabilités par l'entremise d'instruments légaux et d'accords de gestion spécifiques. En particulier, la politique relative aux ressources naturelles et les instruments juridiques peuvent et devraient fournir des garanties et des protections contre la marginalisation et l'exclusion de certains des partenaires potentiels. Par exemple, la législation de parcs nationaux peut stipuler que les municipalités voisines des aires protégées devraient automatiquement être représentées dans l'organe de gestion de ces aires. De même, la législation relative aux forêts peut définir les rôles joués par les groupes d'utilisateurs dans les institutions de cogestion.

Des politiques nationales promouvant l'équité des opportunités (« affirmative action ») sont souvent nécessaires pour favoriser l'équité dans le développement des capacités au niveau communautaire. Les peuples autochtones et les communautés locales, tant en milieu rural qu'urbain, incluent des groupes qui ont des intérêts divers et des attentes différentes, certains ayant relativement plus de pouvoirs et un plus grand accès aux ressources que d'autres. Les femmes ou les minorités ethniques peuvent jouer un rôle marginal et peuvent donc être tout particulièrement intéressées par des mécanismes permettant de leur assurer une participation plus directe aux décisions de gouvernance. Les gouvernements peuvent répondre à cette préoccupation en s'assurant qu'une information adéquate est mise à disposition de tous, et que tous les membres de la communauté sont à même de participer pleinement et librement aux débats sur les accords de cogestion. Certains contextes culturels y sont plus propices que d'autres. Dans certains villages, par exemple, les femmes peuvent préférer influencer les décisions dans leur foyer plutôt que parler en public. En général, une plus grande équité dans les initiatives de développement des capacités peut aider les acteurs marginalisés ou plus faibles, tels que les femmes, les minorités ethniques et les groupes sociaux les plus pauvres, à regagner un certain pouvoir et un certain statut au sein de leurs communautés et des organes de cogestion.

Les acteurs n'ont pas toujours une idée claire de leurs intérêts et préoccupations face à une situation ou une option environnementale donnée, par exemple face à un projet d'établissement d'aire protégée ou dans sa relation à une telle aire. De même, il est rare que ces parties prenantes aient tous prêts des « représentants » pour porter leur voix à l'extérieur de la communauté même. Parfois, les ONG

***Les instruments juridiques ne devraient pas indiquer une fois pour toutes quels devraient être les partenaires, mais présenter la procédure à suivre pour identifier ces partenaires et assigner des droits et des responsabilités par l'entremise d'instruments légaux et d'accords de gestion spécifiques.***

prétendent parler au nom des communautés locales, les chefs autochtones au nom de leurs peuples, ou les représentants d'associations du secteur privé au nom de leurs adhérents, mais les formes « d'organisation interne » se révèlent être plus autocratiques que véritablement représentatives. Ceci peut poser des problèmes, par exemple lorsque les autorités des aires protégées prétendent avoir « consulté » un peuple autochtone ou une communauté locale, alors que ceux-ci n'estiment pas avoir été suffisamment représentés dans le processus de planification. En fait, la plupart— sinon tous— les arrangements de cogestion impliquent une certaine forme de représentation dans les organes de gouvernance. Les instruments juridiques pour la gestion des ressources naturelles doivent donc préciser les mécanismes par lesquels les représentants des individus et des organisations de la société civile sont choisis. Ces mécanismes devraient être aussi conformes que possible aux principes de la démocratie participative, par exemple en impliquant une certaine forme de discussion ouverte sur les questions soulevées par une élection et/ ou une sélection opérée *via* les décisions coutumières des communautés, aussi bien que des mécanismes pour assurer le suivi et la reddition de comptes. Cependant, les décideurs politiques devraient s'efforcer d'éviter d'imposer aux communautés locales des systèmes d'organisation conçus ailleurs, et devraient plutôt respecter le plus possible les institutions ancrées dans leur culture.<sup>57</sup>



Un élément tout aussi important, bien que plus trivial, du développement de capacités pour tous les détenteurs de droits et toutes les parties prenantes est la possibilité de faire face aux contraintes de temps et de distance.<sup>58</sup> Participer coûte cher, en particulier pour les communautés locales et les peuples autochtones. S'absenter de son travail pour des réunions n'est pas une option envisageable

pour beaucoup de ruraux, à moins que le processus ne soit conçu en gardant à l'esprit leurs besoins spécifiques, par exemple en évitant les périodes de moisson ou de pêche ainsi que des événements religieux ou culturels importants, et en trouvant des moyens de prendre en charge les difficultés et les dépenses associées aux déplacements, en particulier dans les régions rurales éloignées dans lesquelles se trouvent nombre d'aires protégées. Les employés locaux des aires protégées et des institutions de gouvernement local aux moyens limités font face à des problèmes similaires. Les politiques venant à l'appui de la gouvernance partagée doivent prendre des dispositions pour couvrir au moins une partie des coûts des réunions.

### Politiques économiques et financières

L'une des hypothèses fondamentales de la gouvernance partagée est que les approches collaboratives qui engagent les communautés réduisent les coûts de gestion. Dans un arrangement de cogestion typique, plusieurs des fonctions qui

57 Voir les idées et exemples au Chapitre 5.

58 Voir Encadré 9.1 au Chapitre 9.

seraient autrement exécutées par des agences d'état sont déléguées à des organisations gouvernementales locales, à des organismes issus de la société civile, à des groupes communautaires et aux utilisateurs des ressources naturelles. Ceci réduit très certainement les frais à la charge de l'agence centrale de gestion, mais ne signifie pas pour autant que lesdits frais ont été éliminés. Ils peuvent avoir été réduits, étant donné qu'il serait en effet plus efficace qu'une agence locale effectue, par exemple, une fonction de suivi... au lieu d'avoir une équipe de techniciens en provenance de la capitale nationale ou provinciale voyageant à intervalles réguliers afin de collecter des échantillons ou pour rencontrer des informateurs. Cependant, la plupart des frais nécessaires à la gestion n'auront pas été éliminés, mais simplement transférés du niveau central au niveau local.

*... les accords de cogestion soutenus par une législation appropriée sont à même de devenir des instruments de la protection d'intérêts et de besoins spécifiques locaux.*

Cette observation souligne le besoin d'évaluations justes et complètes des coûts de la gestion, de même que celui de règles claires régissant l'attribution des responsabilités. Dans les situations dans lesquelles les structures de collaboration placent la responsabilité de la gestion des ressources aux mains des communautés ou des agences locales, cette délégation devrait être accompagnée d'un transfert des ressources financières ou de l'allocation directe d'un budget, d'une rente, ou d'un transfert de l'autorité de tirer des ressources financières de la gestion.<sup>59</sup>

Certaines politiques instaurent aussi très utilement le droit et la capacité des partenaires locaux de la gestion de générer des revenus, et leur offrent l'autonomie et la responsabilité d'utilisation de ces revenus. L'un des instruments spécifiques pouvant offrir des bénéfices tangibles aux acteurs locaux se trouve être le partage des revenus tirés du tourisme et d'autres concessions commerciales, des permis et autorisations de chasse et de pêche, des permis commerciaux, et des ventes de bois et d'autres produits forestiers. Au Botswana, par exemple, la Loi sur la protection de la faune et des parcs nationaux permet aux communautés de faire des requêtes auprès du gouvernement pour obtenir les droits de gérer les ressources cynégétiques dans leur zone, y compris la mise en application de la réglementation de la chasse.<sup>60</sup>

*... beaucoup de ceux qui travaillent pour des salaires misérables dans des usines sont des « réfugiés » provenant d'économies locales basées sur la pêche, l'agriculture, le pastoralisme ou des modes de vies intimement liés à la forêt.*

Les pratiques de la cogestion sur le terrain sont effectivement appuyées et stimulées par les politiques nationales de lutte contre la pauvreté et la réduction des inégalités sociales et économiques. À un niveau général, c'est le contexte politique et économique national et international le plus large qui présente les principales opportunités— ou obstacles— à la cogestion. Par exemple, les politiques néolibérales telles que la libéralisation commerciale, la privatisation et la prédominance des forces compétitives du marché dans la régulation de l'accès aux ressources ont des effets négatifs sur la cogestion, du fait qu'elles favorisent les intérêts économiques les plus puissants aux dépens des personnes et des communautés pauvres.<sup>61</sup> Un phénomène économique important influant sur les résultats de la cogestion est l'emprise croissante des marchés sur les produits et les services, accompagnée de changements rapides dans les technologies de production, d'information et de communication. Ceci signifie que beaucoup de ressources essentielles aux populations sont aujourd'hui facilement régies par les règles du marché et placées hors du contrôle de leurs utilisateurs primaires. Les règles définies à un niveau global, telles que l'accord OMC-ADPIC (par exemple les brevets sur des semences et des plantes médicinales) et la privatisation (terre, eau, forêts, services publics) sapent le contrôle que les utilisateurs locaux des ressources ont sur leurs environnements, leurs savoirs et leurs institutions.<sup>62</sup> La mondialisation et la concentration du pouvoir économique entre les mains des entreprises transnationales et des marchés financiers sont accompagnées d'un processus de dévolution et de décentralisation.

59 Voir l'exemple fourni dans l'Encadré 9.2 au Chapitre 9.

60 Winer, 1996.

61 UNRISD, 2002.

62 George, 2001.



*... appliquer le principe de la subsidiarité : toutes les fois que la production peut être réalisée par des acteurs sociaux locaux en utilisant les ressources locales pour la consommation locale, les règles et les avantages devraient favoriser cette option, réduisant ainsi la distance entre la production et la consommation.*

Mais le pouvoir de définir la portée et les buts des politiques, des institutions et des systèmes reste concentré entre les mains d'un nombre toujours plus restreint d'entreprises transnationales (ETN).<sup>63</sup> Sous cet éclairage, plus de démocratie économique et plus d'équité apparaissent les conditions indispensables d'une réelle intégration et d'une véritable institutionnalisation de la gouvernance partagée.

Les initiatives de cogestion pourraient en particulier être renforcées par des politiques qui assurent la protection d'intérêts locaux, en mettant certaines ressources hors d'atteinte des processus d'adjudication concurrentielle, et en protégeant les marchés locaux chaque fois que cela est nécessaire.<sup>64</sup> De cette manière, les accords de cogestion soutenus par une législation appropriée seraient à même de devenir des instruments de la protection d'intérêts et de besoins spécifiques locaux. Les gouvernements, agissant indépendamment ou en groupes, pourraient également introduire des politiques spécifiques pour la protection des marchés intérieurs des ressources naturelles contre les importations bon marché et les effets négatifs de la concurrence commerciale internationale. Les importations subventionnées ont souvent eu pour conséquence la destruction d'environnements et des modes de vies durables dans nombre de pays du Sud, et beaucoup de personnes travaillant maintenant pour des salaires misérables dans des usines sont des « réfugiés » provenant d'économies locales basées sur la pêche, l'agriculture, le pastoralisme ou des modes de vies intimement liés à la forêt. Par exemple, l'industrie locale indienne de l'huile de table (c'est-à-dire les producteurs de graines oléagineuses, les meuniers, les raffineurs et les détaillants) a été fortement touchée lorsque le soja étasunien et la palme malaisienne, fortement subventionnés, ont inondé le marché. De plus, le paradigme dominant selon lequel les exportations du Sud vers le Nord sont un vecteur important du développement économique ignore le caractère inévitable d'une concurrence défavorable aux pays exportateurs pauvres, de même que le détournement des priorités nationales au profit de la production de produits d'exportation bon marché. Pour renverser cette tendance, les pays pourraient développer des règles de commerce international qui leur permettent de poser des contraintes sur leurs exportations et leurs importations.<sup>65</sup>

Les règles commerciales qui favorisent la production de produits d'exportation et le *dumping*<sup>66</sup> d'importations bon marché peuvent être remplacées par des règles autorisant l'utilisation de tarifs et de quotas commerciaux régulant les importations de nourriture, de bois de construction, de poissons, de fibres et d'autres produits naturels qui peuvent être produits localement. Ceci revient à appliquer le principe de la subsidiarité : toutes les fois que la production peut être réalisée par des acteurs sociaux locaux en utilisant les ressources locales pour la consommation locale, les règles et les avantages devraient favoriser cette option, réduisant ainsi la distance entre la production et la consommation. Ceci ne sous-entend pas qu'il ne devrait y avoir aucun commerce de nourriture, de fibres et d'autres produits issus des ressources naturelles, mais reconnaît que le commerce devrait être limité aux produits qui ne peuvent pas être fournis au niveau local, plutôt que d'être le principal moteur de la production et de la distribution.<sup>67</sup>

Les gouvernements doivent également évaluer avec soin la compatibilité entre les politiques nationales développées pour appuyer la cogestion et les récentes évolutions des normes internationales en matière d'environnement, de travail et de sécurité. Par exemple, au nom de la sécurité alimentaire, de nombreuses

63 Korten, 1995 ; Menahem, 2001.

64 Passet, 2000.

65 Hines, 2003 ; Mazoyer et Roudart, 2003 ; Mazoyer, 2003.

66 Le *dumping* est une pratique commerciale consistant à vendre un article au-dessous de son prix, et éventuellement à perte, afin d'éliminer la concurrence et de s'assurer le monopole du marché.

67 *International Forum on Globalisation*, 2002 ; Hines, 2003.



règlementations internationales, telles que l'Accord d'application des normes sanitaires et phytosanitaires de l'OMC et le *Codex Alimentarius*, imposent une approche de la transformation des produits alimentaires qui nuit directement aux producteurs locaux et artisanaux, tout en favorisant les entreprises transnationales. Ces normes exigent notamment l'irradiation de certains produits, la pasteurisation, et l'emballage normalisé des produits fromagers locaux. De telles réglementations augmentent considérablement les coûts des petits producteurs, tandis que les normes globales homogénéisées bénéficient principalement aux ETN commerçant sur les marchés mondiaux. Là où les initiatives de cogestion cherchent à maintenir les avantages et bénéfiques près du lieu de production, il est pleinement justifié de garder des normes de production alimentaires (ainsi que d'autres normes applicables aux ressources naturelles) qui soient adaptées aux réalités locales, chaque nation gardant le droit de déterminer ses propres normes dans ces domaines.

De même, les gouvernements vont avoir à travailler de plus en plus de concert afin de mettre des limites à la concentration des pouvoirs économiques dans les filières qui relient les producteurs utilisant des ressources naturelles aux consommateurs. Les entreprises transnationales impliquées dans la gestion des ressources naturelles comptent en leur nombre des fournisseurs d'intrants et de services commerciaux destinés aux secteurs de l'agriculture, de la pêche, du bois, de la bio-prospection, de l'extraction, du tourisme et des aires protégées. Elles incluent également des sociétés qui tirent bénéfice, de façon disproportionnée, de la transformation, de la distribution et de la vente au détail des ressources naturelles (nourriture, bois, minerais, médicaments, ressources génétiques, et nouveaux produits naturels tels que des huiles et des produits de beauté), de même que des ETN offrant des services ou des partenariats pour l'écotourisme et la gestion des aires protégées.<sup>68</sup> Un nombre relativement restreint d'entreprises transnationales sont stratégiquement positionnées le long de ces filières, influençant à la fois la nature de la production, les termes des échanges et l'attribution des bénéfices, sur le marché mondial, des biens et des services dérivés de ressources naturelles.<sup>69</sup> La concentration des pouvoirs des entreprises dans le système alimentaire global donne une illustration de ces tendances émergentes (voir Encadré 10.16).

Encadré 10.16 **Concentration dans les secteurs de l'industrie agroalimentaire**  
(d'après Vorley, 2001)

1. **Les intrants agricoles.** La concentration dans le secteur des intrants a été extrêmement rapide dans les années 90. Six compagnies contrôlent maintenant quatre-vingt pour cent des ventes de pesticides, douze de moins qu'en 1994.<sup>70</sup> Entre 1995 et 2000, les fusions dans la seule industrie des semences aux États-Unis valaient 15 milliards de dollars. Du point de vue des systèmes alimentaires, les fabricants d'intrants, en tant que fournisseurs du secteur générant le moins de profits dans le système agro-alimentaire, à savoir la production elle-même, sont dans une position stratégiquement faible. Le niveau de concentration dans l'industrie est en partie une tentative désespérée de maintenir les profits face au déclin de la valeur stratégique déclinante des produits chimiques, des semences et de la biotechnologie. C'est la logique des valeurs ajoutées, et non les justifications ou les innovations techniques, qui est la clé de la durabilité de ces industries. Leur survie dépendra d'alliances stratégiques avec les secteurs de la transformation et de la commercialisation autour des questions de qualité et d'hygiène.
2. **L'industrie de la transformation.** En partie à cause de la nécessité d'un contre-pouvoir économique face aux détaillants, les industries de transformation renforcent également rapidement leur pouvoir économique et leurs marchés. Le pouvoir économique des huit plus grandes multinationales alimentaires a été comparé à celui de la moitié du continent africain. En 2000, les transactions

68 Baumann *et al.*, 1996 ; Ghimire et Pimbert, 1997 ; Utting, 2002 ; Vorley, 2001 ; Vorley, 2004.

69 Garreau, 1977 ; Pimbert *et al.*, 2002 ; George, 1981.

70 Kuyek, 2000; voir aussi [www.pan-international.org](http://www.pan-international.org)

menées au sein de l'industrie alimentaire se sont élevées à 87 milliards de dollars, faisant de Nestlé, Philip Morris et Unilever les trois grands (*Big Three*) de l'industrie alimentaire mondiale. Une telle accumulation de pouvoir de marché se justifie par le fait « *d'avoir plus de poids dans un environnement du commerce de détail en pleine restructuration* ». On va donc très vraisemblablement arriver à une extension des réseaux et des partenariats exclusifs entre les industries de transformation alimentaires et le secteur des semences, dans lesquels l'exploitant agricole est inéluctablement pris en étau, risquant de se voir devenir locataire, plutôt que propriétaire, des cultures ou du bétail.

3. **La distribution.** Dans l'Union Européenne comme aux États-Unis, ce sont les *distributeurs* qui déterminent ce que les *industries de transformation* exigent des *exploitants agricoles*. Les distributeurs sont les points de contact entre la majorité des citoyens de l'OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économique) et l'économie rurale. Le secteur des supermarchés est particulièrement concentré en Europe, mais une tendance similaire s'observe aux États-Unis. Depuis le Sommet de la Terre de 1992, les chaînes américaines de vente au détail d'aliments se sont dramatiquement concentrées, les cinq premières chaînes étant passées de 19% des ventes de produits d'épicerie à au moins 42%. Depuis 1992, la grande distribution s'est énormément restructurée et trois distributeurs— Carrefour, Ahold et Wal-Mart— ont maintenant une envergure véritablement mondiale. En 2000, ces trois compagnies à elles seules ont réalisé un chiffre d'affaires (alimentaire et non alimentaire confondus) de 300 milliards de dollars et des bénéfices de 8 milliards de dollars avec 1,9 million d'employés. Il est estimé qu'il ne restera que dix distributeurs mondiaux d'ici 2010.

*Un renforcement de la responsabilité des entreprises peut se faire au travers d'outils tels que les codes de conduite, la certification, les bilans et rapports, le dialogue avec les parties prenantes et les partenariats.*

La puissance croissante des ETN constitue un défi important pour les gouvernements soucieux de fournir un environnement politique favorable pour une gestion basée sur un partage juste des coûts et des bénéfices. Les ETN exercent en effet une influence démesurée et incontrôlable sur les politiques publiques,<sup>71</sup> et de nombreuses entreprises engagées dans la commercialisation des ressources naturelles ont des revenus annuels plus importants que les produits nationaux bruts de beaucoup de pays. De nouvelles initiatives émergent peu à peu cependant aider des gouvernements à réguler les activités des entreprises pour le bien public. C'est ainsi que de plus en plus d'entreprises travaillent sur leur responsabilité environnementale et sociétale au travers d'outils tels que des codes de conduite, la certification, les bilans et rapports, les dialogues avec les parties prenantes et les partenariats. Cette approche, qui promeut la responsabilité sociale et environnementale des entreprises, met l'accent sur le rôle « des initiatives volontaires », au travers desquelles les ETN définissent elles-mêmes les limites de leur programme de responsabilité sociétale. Dans des tentatives plus récentes de trouver des alternatives à l'autorégulation des entreprises, des syndicats, ONG et organismes multilatéraux se sont impliqués dans la définition des normes, la certification, et la surveillance indépendante des codes de conduite.

Il s'agit là de développements prometteurs, mais nombre d'observations de terrain suggèrent qu'il subsiste encore un fossé considérable entre la rhétorique et la pratique dans ce domaine de la responsabilité des entreprises. Le changement n'a été que partiel, et n'est pas exempt de contradictions.<sup>72</sup> Il est particulièrement clair que la responsabilité de la régulation des échanges commerciaux et des ETN ne peut être laissée aux compagnies et à leurs actionnaires, aux associations d'industries et aux ONG de service. Assez souvent, des initiatives volontaires mitigées ont affaibli des arrangements institutionnels et des mécanismes importants, primordiaux pour la souveraineté et la cohérence politiques nationales.<sup>73</sup> De nouvelles initiatives politiques et de nouvelles formes de coopération internationale sont donc nécessaires pour réguler les entreprises, aussi bien à l'intérieur des pays qu'au niveau mondial. Plusieurs idées et propositions impliquant le système de l'ONU ont émergé, qui pourraient servir à corriger le déséquilibre entre le pouvoir des ETN et celui des

71 ATTAC, 2001 ; Balanya *et al.*, 2000 ; Kneen, 2002.

72 Utting, 2002.

73 Utting, 2002.

gouvernements (voir Encadré 10.17). Un certain nombre d'options institutionnelles sont à la disposition des gouvernements et de la société civile, y compris la régulation étatique et internationale, l'action militante de surveillance, la négociation collective, de même que des procédures de dépôt de plaintes permettant à différents acteurs sociaux d'identifier et de traiter des infractions commises contre des normes convenues.<sup>74</sup> Les agences onusiennes, telles que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation internationale du travail (l'OIT), peuvent également jouer un rôle central et ne devraient pas hésiter à mener des recherches et à formuler des analyses critiques sur les politiques des ETN et leurs conséquences sociales, environnementales et de développement, ainsi que sur les initiatives de normalisation aux niveaux nationaux et internationaux. Cependant, à quelques rares exceptions près, la tendance générale de la plupart des agences internationales consiste à rassurer et accommoder les ETN avec des politiques et des programmes qui prennent en compte les intérêts du secteur privé. Nous sommes loin de voir les agences onusiennes jouer un rôle de surveillance critique.



**Encadré 10.17 Réguler les entreprises impliquées dans les secteurs liés aux ressources naturelles : quelques initiatives**  
(d'après Utting et Abrahams, 2002)

- La Sous-commission pour la promotion et la protection des droits humains a mis en place un Groupe de travail sur les ETN, qui réfléchit à un code de conduite pour les ETN et a ébauché un ensemble de Principes de droits humains et des responsabilités pour les ETN et les autres entreprises commerciales. Le Groupe de travail a aussi proposé la création d'entités pour appuyer et suivre l'application de ces principes.
- Il a été demandé que la Commission des droits humains nomme un rapporteur spécial sur les ETN et que certains des rapporteurs spéciaux existants traitent des problèmes impliquant les ETN. La nécessité d'étendre les obligations légales internationales aux ETN dans le domaine des droits humains et de pouvoir déférer les entreprises devant la Cour pénale Internationale a aussi été suggérée.
- Les Amis de la terre international ont proposé que le Sommet mondial sur le développement durable envisage une Convention sur la responsabilité des entreprises qui établirait et renforcerait les normes environnementales et sociales, qui encouragerait des redditions de compte efficaces et fournirait des incitations aux ETN pour qu'elles prennent des mesures afin d'éviter des impacts négatifs.
- Le Forum international sur la mondialisation a préconisé la création d'une Organisation des Nations Unies pour la responsabilité des entreprises qui fournirait des informations sur les pratiques des entreprises pour fonder les actions en justice et les boycotts des consommateurs. *Christian Aid* a émis l'idée d'une Autorité globale de régulation qui établirait des normes pour la conduite des ETN, veillerait à leur application et gérerait les infractions. D'autres ont appelé à la réactivation du Centre des Nations Unies sur les entreprises transnationales, qui a disparu et dont certaines activités ont été transférées à la CNUCED.

74 Fitzgerald, 2001 ; Utting, 2002.

Dans la pratique, des réformes structurelles radicales and convergentes sont indispensables pour rendre plus équitables les règles du jeu économique pour la cogestion des ressources naturelles, et tout particulièrement la régénération des économies et des cultures locales— autrement dit, une gouvernance locale plus efficace. L'idée ici est de relocaliser les économies diversifiées qui combinent les activités de subsistance et celles orientées vers le marché.<sup>75</sup> Plusieurs politiques favorables complémentaires susceptibles d'apporter de telles transformations pour la diversité et la démocratie ont été identifiées (voir Encadré 10.18).

#### Encadré 10.18 **Politiques pour la gouvernance locale**

(d'après Hines, 2000 ; ATTAC, 2000 ; Pimbert, 2001 ; IGH, 2002 ; Merlant *et al.*, 2003)

##### **Réformes économiques**

- Réorienter les buts des règles du commerce et de l'aide, afin qu'elles contribuent à la construction d'une économie contrôlée localement, plutôt qu'à la compétitivité internationale.
- Réintroduire les barrières protectrices pour les économies domestiques, y compris les barrières contre l'importation de produits alimentaires, des autres biens issus de ressources naturelles et des services pouvant être produits localement.
- Promouvoir une politique nationale et régionale selon le principe « implantez-vous ici pour vendre ici » pour l'industrie et les services.
- « Localiser l'argent » afin que la majeure partie reste au sein des communautés et des voisinages et aide à reconstruire l'économie locale, plutôt que d'être détournée vers des acteurs et des marchés financiers éloignés.
- Promouvoir les politiques de concurrence locale pour éliminer les monopoles des économies plus protégées et assurer que la production alimentaire et les biens et les services à base de ressources naturelles restent de haute qualité.
- Restreindre la concentration et le pouvoir marchand des grandes entreprises et distributeurs de produits alimentaires et d'autres ressources naturelles au travers de nouvelles lois sur la concurrence nationale et de traités internationaux.
- Fournir des mécanismes pour assurer que le prix des aliments couvre le coût réel des dégradations de l'environnement, des méthodes de production non durables, et du commerce à longue distance.
- Financer la transition vers des économies plus locales et vers la régénération environnementale en introduisant des taxes sur les flux de capitaux et sur les spéculations internationales (1.500 milliards de dollars USA sont échangés chaque jour sur les seuls marchés de devises— l'essentiel de ces mouvements étant purement spéculatifs et n'ayant rien à voir avec l'économie réelle).

##### **Politiques relatives aux ressources naturelles**

- Réorienter les subventions directes et cachées en faveur de l'agriculture et des ressources naturelles afin de soutenir les petits producteurs et les encourager à se tourner vers des systèmes alimentaires diversifiés, écologiques, équitables et plus localisés dans les communautés vivant du pastoralisme, de la pêche, de l'élevage et de la forêt ainsi qu'en contexte urbain et périurbain.
- Mener des réformes agraires et modifier le droit foncier pour redistribuer les surplus de terres aux occupants et aux producteurs et sécuriser les droits d'accès et d'utilisation des ressources naturelles communes.
- Protéger les droits des paysans, des fermiers et des éleveurs à stocker les semences et à améliorer les variétés culturales et animales— au besoin par le rejet des licences et de la législation DPI sur les ressources génétiques importantes pour l'alimentation, la santé et l'agriculture.
- Réorienter et améliorer le financement de la recherche et du développement (R&D) publics pour l'agriculture et la gestion des ressources naturelles vers des approches participatives et un contrôle démocratique sur l'établissement des priorités et la validation des technologies.

75 Gorz, 1997 ; Passet, 2000 ; Pimbert, 2001 ; Merlant *et al.*, 2003.

- Introduire un système à deux niveaux de réglementation sur la sécurité de l'environnement et de la santé : des contrôles plus stricts sur les gros producteurs et vendeurs, et des règlements plus simples, plus flexibles, déterminés localement pour les entreprises localisées à petite échelle générant leur richesse de la transformation des ressources naturelles.
- Renforcer la recherche, le développement et le soutien financier pour les productions d'énergie décentralisées et durables basées sur des énergies renouvelables.



## 10.2 Politiques favorables au niveau international

Dans un contexte de mondialisation politique, économique et culturelle, et compte tenu du pouvoir et de l'influence des institutions et des processus supranationaux, il est important de considérer le rôle des cadres et des instruments de politique internationale. En effet, les décennies écoulées depuis la Conférence de l'ONU de 1972 sur l'environnement humain (Conférence de Stockholm) ont vu croître, de différentes manières, l'importance de la gouvernance globale :

- les accords sur la libéralisation du commerce ont amené à l'apparition de nouvelles et puissantes institutions et entreprises, basées sur les marchés transnationaux ;
- les groupements politiques et économiques régionaux ont augmenté en nombre et se sont renforcés, notamment l'Union Européenne, la Zone de libre échange des Amériques et l'Association asiatique de libre échange ;
- des normes et des engagements ont été formulés et adoptés à l'échelle mondiale, en particulier par l'entremise d'un certain nombre de conventions et d'accords internationaux ; et
- des aménagements institutionnels ont été mis en place pour la gestion des biens publics globaux, particulièrement dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et de la Convention sur le changement climatique.

Les instruments et accords internationaux influent directement sur la gouvernance et la gestion au niveau local, en particulier du fait que :

- les nécessités de la participation et de la cogestion sont stipulées dans plusieurs conventions et autres instruments, contraignants ou non ;
- plusieurs agences de donateurs, multilatérales et bilatérales, ont introduit des dispositions, des directives et des conditionnalités ayant pour but de favoriser la gouvernance partagée et d'autres approches participatives ; et
- des politiques internationales, notamment dans le domaine du commerce, ont une influence sur les conditions d'utilisation et de gestion des ressources au niveau local, ainsi que sur les capacités des institutions et communautés locales.

À bien des égards, l'outil international le plus fondamental pour l'appui de la cogestion reste la Déclaration universelle des droits humains. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948, la Déclaration

*À bien des égards, l'outil international le plus fondamental pour l'appui de la cogestion reste la Déclaration universelle des droits humains.*



n'est pas légalement contraignante, mais est considérée comme un outil international d'importance politique et symbolique majeure. Après l'adoption de cette Déclaration, la Commission des Nations Unies sur les droits humains a engagé la rédaction de documents légalement contraignants. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ont ainsi été adoptés en 1966, affirmant le droit de tous les peuples à l'autodétermination :

*« Tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel. »*

De même, les articles 1.2 des deux engagements apportent leur soutien au droit au développement :

*Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance.*

D'autres conventions internationales sont d'une importance toute particulière pour des groupes sociaux marginaux vivant dans des zones riches en diversité biologique, et qui peuvent souhaiter s'engager dans un processus de cogestion. Par exemple, la Convention 169 relative aux populations autochtones et tribales des pays, généralement connue sous le nom d'OIT 169 (dans la littérature anglophone, ILO 169), a été adoptée en juin 1989 au cours de la conférence de l'Organisation internationale du travail (OIT). De façon spécifique, l'OIT 169 souligne la nécessité de la participation des peuples autochtones aux processus décisionnels concernant les ressources et les terres vis-à-vis desquelles ils revendiquent une dépendance. Son article 2.1 affirme que :

*Il incombe aux gouvernements, avec la participation des peuples intéressés, de développer une action coordonnée et systématique en vue de protéger les droits de ces peuples et de garantir le respect de leur intégrité.*

Selon l'OIT 169, la protection des droits des peuples autochtones est de la responsabilité des gouvernements, mais seulement avec la coopération et la participation des autochtones eux-mêmes. De même, un certain nombre des principaux droits décrits dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones adoptée en 2007 peuvent utilement guider des processus de cogestion et des accords négociés sur l'utilisation des ressources naturelles (Encadré 10.19).

Encadré 10.19 **Droits fondamentaux selon la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones**  
(Nations Unies, 2007)

Les peuples autochtones ont :

- le droit à la reconnaissance de leurs droits humains, tant collectifs qu'individuels ;
- le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel ;

- le droit de décider de leur propre identité ou appartenance conformément à leurs coutumes et traditions
- le droit, à titre collectif, de vivre dans la liberté, la paix et la sécurité en tant que peuples distincts
- le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis
- le droit de conserver et de développer leurs systèmes ou institutions politiques, économiques et sociaux
- le droit à un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte leurs lois, traditions, coutumes et régimes fonciers, afin de reconnaître leurs droits en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources
- le droit à réparation, par le biais, notamment de la restitution ou, lorsque cela n'est pas possible, d'une indemnisation juste, correcte et équitable pour les terres, territoires et ressources qu'ils possédaient traditionnellement ou occupaient ou utilisaient et qui ont été confisqués, pris, occupés, exploités ou dégradés sans leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause
- le droit d'entretenir et de protéger leurs sites religieux et culturels et d'y avoir accès en privé
- le droit à la préservation et à la protection de leur environnement et de la capacité de production de leurs terres ou territoires et ressources
- le droit à la préservation, de contrôler, de protéger et de développer leur patrimoine culturel, leur savoir traditionnel et leurs expressions culturelles traditionnelles ainsi que les manifestations de leurs sciences, techniques et culture, y compris leurs ressources humaines et génétiques, leurs semences, leur pharmacopée, leur connaissance des propriétés de la faune et de la flore, leurs traditions orales, leur littérature, leur esthétique, leurs sports et leurs jeux traditionnels et leurs arts visuels et du spectacle. Ils ont également le droit de préserver, de contrôler, de protéger et de développer leur propriété intellectuelle collective de ce patrimoine culturel, de ce savoir traditionnel et de ces expressions culturelles traditionnelles.

L'Agenda 21, adopté à la Conférence des Nations Unies de 1992 sur l'environnement et le développement, appela à une réelle participation dans tous les aspects de la planification et du développement. En particulier :

- Le Chapitre 8 (Intégration du processus de prise de décision sur l'environnement et le développement) déclare que : « un ajustement, voire une restructuration fondamentale, de l'approche en fonction des conditions propres à chaque pays est peut-être nécessaire si l'on veut que les considérations relatives à l'environnement et au développement soient au centre des décisions économiques et politiques, et soient ainsi pleinement intégrées ».
- Le Chapitre 23 (Préambule sur le renforcement du rôle des groupes principaux) identifie, dans « le contexte spécifique de l'environnement et du développement... la nécessité de nouvelles formes de participation » et note « la nécessité pour les particuliers, les groupes et les organisations de participer aux procédures d'évaluation d'impact sur l'environnement et de connaître les décisions pertinentes, en particulier celles qui peuvent avoir des conséquences pour les communautés dans lesquelles ils vivent et travaillent, et de prendre part à leur adoption ».
- Le Chapitre 26 (Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés) appelle à une participation active afin d'incorporer leurs « valeurs, connaissances traditionnelles et pratiques de gestion ».
- Le Chapitre 33 (Ressources et mécanismes financiers) souligne que « les priorités aux niveaux national et local devraient être établies en assurant

notamment la participation du public et des collectivités et en accordant les mêmes chances aux hommes et aux femmes.... A cet égard, les groupes consultatifs, les tables rondes et autres mécanismes à vocation nationale peuvent jouer un rôle de catalyseur. »

- Le Chapitre 37 (Mécanismes nationaux et coopération internationale pour le renforcement des capacités dans les pays en développement) déclare qu'il serait « important pour la planification d'ensemble que chaque pays s'efforce d'obtenir, à tous les niveaux de la société, un consensus sur les politiques et les programmes nécessaires pour renforcer, à court et à long terme, sa capacité d'appliquer son programme d'Action 21. Ce consensus devrait résulter d'un dialogue entre les différents groupes d'intérêts concernés et permettre de déterminer les lacunes de la qualification professionnelle, les capacités et les moyens institutionnels, les exigences techniques et scientifiques, et les ressources nécessaires pour améliorer la connaissance et la gestion de l'environnement afin d'intégrer environnement et développement ».

*Le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 a promu le concept de partenariats.*

Le Sommet mondial sur le développement durable de 2002 a réaffirmé plusieurs des engagements et des principes adoptés à Rio, et a promu le concept de partenariats. Au sens strict du terme, un partenariat n'est nullement différent de la cogestion, mais les discours dominants au Sommet de Johannesburg ont appliqué le concept à toutes les formes de collaboration, y compris à celles dans lesquelles l'industrie reste le facteur et l'acteur prépondérant. L'emphase mise par le Sommet sur les partenariats sert toutefois bien à souligner la valeur de la collaboration et la participation, et de la nécessité d'intégrer tous les acteurs dans le processus de gestion et dans la gouvernance.

L'un des développements récents les plus significatifs sur la scène internationale, dans le domaine de la gouvernance des ressources naturelles, est l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Cette importance tient dans le caractère central pris, dans ce document, par le savoir et les pratiques traditionnelles, dans le fait qu'elle est juridiquement contraignante, et dans une approche qui dépasse les groupes autochtones pour inclure l'ensemble des communautés locales. La convention souligne la nécessité de faire participer les populations autochtones et autres communautés locales dans la conservation de la diversité biologique, et dans le partage des avantages dérivés de l'utilisation de ces ressources. L'article 8(j) de la Convention encourage chaque partie contractante « *sous réserve de sa législation nationale* » à « *respecter, préserver et maintenir les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques, et encourage le partage équitable des bénéfices découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques* ».

De même, l'article 10 stipule que chaque pays devrait :

- « Protéger et encourager l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable.
- Aider les populations locales à concevoir et à appliquer des mesures correctives dans les zones dégradées où la diversité biologique a été appauvrie.

- Encourager ses pouvoirs publics et son secteur privé à coopérer pour mettre au point des méthodes favorisant l'utilisation durable des ressources biologiques. »

Plus récemment, la Conférence des Parties (COP) à la Convention sur la diversité biologique a adopté l'approche par écosystème comme cadre de base pour l'application de la Convention. La COP a approuvé des directives opérationnelles, celles-ci reposant sur douze principes généraux. Les plus notables sont les principes 1 et 2, qui soulignent la nécessité des choix sociétaux et de la décentralisation de la gestion au niveau le plus proche possible de la base (Encadré 10.20).

Encadré 10.20 **Les principes de l'approche par écosystème adoptés dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique**<sup>76</sup>

Les douze principes qui suivent sont complémentaires et intrinsèquement liés, et sont le fondement de plusieurs décisions approuvées par les Conférences des Parties à la Convention sur la diversité biologique (voir tout particulièrement COP 5 Décision V/ 6).

**Principe 1. Les objectifs de gestion des terres, des eaux et des ressources vivantes sont un choix de société.**

Explication : Les différents secteurs de la société perçoivent les écosystèmes en fonction de leurs propres besoins économiques, culturels et sociaux. Les peuples autochtones et autres communautés locales vivant de la terre sont des intervenants importants et leurs droits comme leurs intérêts doivent être reconnus. La diversité culturelle et la diversité biologique sont des éléments constitutifs centraux de l'approche par écosystème, et la gestion devrait en tenir compte. En dernière analyse, tous les écosystèmes devraient être gérés à l'avantage des humains, que cet avantage se rattache ou non à la consommation.

**Principe 2. La gestion devrait être décentralisée et ramenée le plus près possible de la base.**

Explication : Les systèmes décentralisés peuvent entraîner plus d'efficacité, d'efficacité et d'équité. Tous les intéressés devraient participer à la gestion qui devrait être également propice aux intérêts locaux et à ceux de tous les humains. Plus la gestion se fait à proximité de l'écosystème, plus il y a de responsabilité, d'imputabilité, de participation et de recours au savoir local.

**Principe 3. Les gestionnaires d'écosystèmes devraient considérer les effets (réels ou potentiels) de leurs activités sur les écosystèmes adjacents ou autres.**

Explication : Les interventions de gestion d'écosystème ont souvent des retombées inconnues ou imprévisibles sur d'autres écosystèmes; les effets possibles doivent donc être soigneusement envisagés et analysés. Ceci peut imposer certains aménagements ou certains modes d'organisation aux institutions associées à la prise de décision pour faire, s'il y a lieu, les compromis appropriés.

**Principe 4. Compte tenu des avantages potentiels de la gestion, il convient de comprendre l'écosystème dans un contexte économique.**

Tout programme de gestion d'écosystème devrait :

- a) Réduire les distorsions du marché qui ont des effets néfastes sur la diversité biologique;
- b) Harmoniser les mesures d'incitation pour favoriser la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique;
- c) Intégrer dans la mesure du possible les coûts et les avantages à l'intérieur de l'écosystème géré.

Explication : La plus grave menace pesant sur la diversité biologique est l'adoption de modes

76 <http://www.cbd.int/ecosystem/sourcebook/>

d'utilisation des terres qui excluent la diversité biologique. Les distorsions du marché sont souvent à l'origine de ce phénomène car les populations et les systèmes naturels sont sous-évalués par les marchés qui, par le biais d'incitations et de subventions ayant un effet pervers, favorisent une reconversion des terres au profit de systèmes moins variés. Il arrive fréquemment que ceux qui tirent parti des mesures de conservation n'en assument pas le coût et que ceux qui sont à l'origine des dépenses afférentes à la protection de l'environnement (en cas de pollution par exemple) se soustraient à leur responsabilité. Pour remédier à cette situation à l'aide d'incitations, il faut que celles-ci profitent à ceux qui gèrent les ressources et que ceux qui occasionnent des dépenses pour la protection de l'environnement soient sanctionnés.

**Principe 5. Conserver la structure et la dynamique de l'écosystème, pour préserver les services qu'il assure, devrait être un objectif prioritaire de l'approche systémique.**

Explication : Le fonctionnement et la résilience d'un écosystème dépendent de la relation dynamique au sein des espèces, d'une espèce à l'autre, comme entre les espèces et leur environnement abiotique, ainsi que d'interactions physiques et chimiques à l'intérieur de l'environnement. La conservation et, le cas échéant, la régénération de ces interactions et processus sont plus importantes à long terme pour la conservation de la diversité biologique que la simple protection des espèces.

**Principe 6. La gestion des écosystèmes doit se faire à l'intérieur des limites de leur dynamique.**

Explication : Au moment d'examiner la probabilité, voire la facilité, d'atteindre les objectifs de gestion, il faut prendre en compte les conditions environnementales qui limitent la productivité naturelle, la structure et la dynamique de l'écosystème. Les limites de la dynamique de l'écosystème peuvent être influencées à divers degrés par des conditions temporaires, imprévisibles ou artificiellement entretenues, et la gestion devrait, dans la même mesure, faire preuve de la prudence qui s'impose.

**Principe 7. L'approche par écosystème ne devrait être appliquée que selon les échelles appropriées.**

Explication : L'approche devrait être délimitée par des échelles spatiales et temporelles en rapport avec les objectifs. Les limites à imposer à la gestion seront définies fonctionnellement par les utilisateurs, les gestionnaires, les scientifiques, les peuples autochtones et les communautés locales. Au besoin, on favorisera les relations entre régions. L'approche par écosystème repose sur la nature hiérarchique de la diversité biologique, caractérisée par l'interaction et l'intégration des gènes, des espèces et des écosystèmes.

**Principe 8. Compte tenu des échelles temporelles et des décalages variables qui caractérisent les processus écologiques, la gestion des écosystèmes doit se fixer des objectifs à long terme.**

Explication : Le processus des écosystèmes est caractérisé par des échelles temporelles variables et par des décalages dans le temps. Ceci va naturellement à l'encontre de la tendance humaine à privilégier les avantages à court terme et à préférer le profit immédiat aux avantages futurs.

**Principe 9. La gestion doit admettre que le changement est inévitable.**

Explication : Les écosystèmes changent, y compris la composition des espèces et les effectifs des populations; la gestion doit donc s'adapter aux changements. En marge de leur dynamique interne de changement, les écosystèmes sont soumis à une conjonction d'incertitudes et de « surprises » potentielles dans le domaine humain, biologique et environnemental. Les acteurs habituels de perturbation peuvent revêtir de l'importance pour la structure et le fonctionnement des écosystèmes. L'approche par écosystème doit recourir à une gestion souple, pour anticiper ces changements et ces événements, et s'y adapter, et éviter donc toutes décisions qui excluraient certaines options; parallèlement, cependant, des mesures d'atténuation des conséquences devraient être envisagées aux fins d'adaptation aux changements à long terme, telle que la modification du climat.



**Principe 10. L'approche par écosystème devrait rechercher l'équilibre approprié entre la conservation et l'utilisation de la diversité biologique.**

Explication : La diversité biologique est importante en elle-même mais aussi à cause du rôle clé qu'elle joue en soutenant l'écosystème et en rendant d'autres services dont nous sommes tous dépendants en fin de compte. On a déjà eu tendance dans le passé à gérer les éléments constitutifs de la diversité biologique comme étant soit protégés soit non-protégés. Il faut passer à une perspective plus souple, où la conservation et l'utilisation sont comprises en fonction du contexte et où l'on peut appliquer en les dosant toute la panoplie des mesures, qu'il s'agisse de protection stricte ou d'écosystèmes anthropiques.

**Principe 11. L'approche par écosystème devrait considérer toutes les formes d'information pertinentes, y compris l'information scientifique et autochtone, de même que les connaissances, les innovations et les pratiques locales.**

Explication : Quelle que soit son origine, l'information est indispensable pour établir des stratégies efficaces de gestion des écosystèmes. Il est souhaitable de mieux connaître les fonctions des écosystèmes et les incidences de l'action des humains. Tous les renseignements pertinents en provenance d'une région concernée devraient être communiqués à tous les intervenants et à tous les acteurs, en tenant compte, entre autres, des décisions à prendre en vertu de l'Article 8(j) de la Convention sur la diversité biologique. Les hypothèses sous-tendant les décisions en matière de gestion devraient être explicites et confrontées aux connaissances disponibles et aux vues des intéressés.

**Principe 12. L'approche par écosystème devrait impliquer tous les secteurs sociaux et toutes les disciplines scientifiques concernés.**

Explication : La plupart des problèmes de gestion de la diversité biologique sont complexes, impliquent nombre d'interactions, des effets secondaires et des conséquences; il faut donc recruter l'expertise nécessaire et réunir toutes les parties intéressées sur le plan local, national, régional et international, selon le besoin.

Enfin, le Programme de travail sur les aires protégées de la CDB approuvé durant la 7<sup>ème</sup> Conférence des Parties à la Convention en février 2004 comporte un élément de programme entier relatif à « la gouvernance, la participation, l'équité et le partage des bénéfices ». <sup>77</sup> Le programme promeut l'équité et le partage des avantages, de même que la participation pleine et effective des communautés locales et des peuples autochtones dans la création et la gestion des aires protégées. Entre autres, il recommande <sup>78</sup> aux Parties à la Convention de :

- Mettre en place, en associant pleinement les communautés autochtones et locales, <sup>79</sup> des politiques et des mécanismes institutionnels propres à faciliter **la reconnaissance juridique et la gestion efficace des aires préservées par les communautés autochtones et locales**, d'une manière qui soit conforme aux objectifs de conservation de la diversité biologique et des connaissances, des innovations et des pratiques des communautés autochtones et locales.
- Mettre en œuvre des plans et des initiatives précis visant à favoriser **la participation des communautés autochtones et locales**, dans le respect de leurs droits et en conformité avec les lois nationales et les obligations internationales, et des parties prenantes à **tous les niveaux de planification, de création, de gouvernance et de gestion des aires protégées**, en mettant l'accent sur la détermination et l'élimination des obstacles à une participation adéquate.

<sup>77</sup> Pour une analyse et des orientations plus complètes sur les implications du Programme de travail de la CDB en ce qui concerne les populations autochtones et les communautés locales, voir Borrini-Feyerabend *et al.*, 2004.

<sup>78</sup> Emphase ajoutée.

<sup>79</sup> Sic ! Malheureusement cette formulation est encore maintenue dans certaines conventions internationales à la place de la formulation plus correcte « peuples autochtones et communautés locales ».

- Promouvoir un contexte propice (législation, politiques, capacités et ressources) à la participation des communautés autochtones et locales et des parties prenantes<sup>80</sup> à la prise de décision, et au développement de leurs capacités et possibilités de créer et de gérer les aires protégées, y compris les aires protégées privées et préservées par les communautés.

Un autre instrument international fondamental est la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, qui prévoit la formulation et l'adoption de programmes d'action nationaux qui précisent les rôles respectifs du gouvernement, des communautés locales et des utilisateurs des terres, et les ressources disponibles et nécessaires. Les Parties à la Convention<sup>81</sup> s'engagent notamment<sup>82</sup> à :

*promouvoir des politiques et renforcer les cadres institutionnels propres à permettre de développer la coopération et la coordination, dans un esprit de partenariat, entre la communauté des donateurs, les pouvoirs publics à tous les niveaux, les populations locales et les groupements communautaires, et faciliter l'accès des populations locales à l'information et aux technologies appropriées;*

*prévoir la participation effective aux niveaux local, national et régional d'organisations non gouvernementales et des populations locales, et en particulier des utilisateurs des ressources, notamment des cultivateurs et des pasteurs et des organisations qui les représentent, en faisant une place aussi large aux femmes qu'aux hommes, à la planification des politiques, à la prise des décisions ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'examen des programmes d'action nationaux ».*

Comme l'emphase donnée aux partenariats, une deuxième tendance importante de ces dernières années a été l'adoption, par la plupart des agences multilatérales, bilatérales, gouvernementales et non-gouvernementales, d'un discours sur les communautés et la participation. Cependant, au delà de l'apparente homogénéité de ce discours, des idéologies et des perspectives différentes existent même au sein même de certaines organisations<sup>83</sup> et, de façon plus importante encore, la pratique ne correspond pas vraiment au discours politique et à la rhétorique.<sup>84</sup>

**La Convention d'Aarhus pose un défi sérieux aux gouvernements prétendus démocratiques qui ont fait preuve d'une singulière résistance à sa ratification.**

Par exemple, des organisations non gouvernementales issues de 26 pays se sont fédérées au sein de l'Eco forum paneuropéen afin de promouvoir la Convention d'Aarhus.<sup>85</sup> La Convention d'Aarhus a été ratifiée par 17 pays (seulement par le Danemark et l'Italie, pour les pays d'Europe occidentale) et est entrée en vigueur en octobre 2001. La Convention porte en particulier sur des questions liées aux implantations industrielles (dans les domaines de l'énergie, y compris le nucléaire ; de l'extraction minière ; des organismes chimiquement et génétiquement modifiés ; de la production de viande ou des équipements industriels de gestion des déchets ayant des effets sur l'environnement). La convention d'Aarhus lance un défi sérieux aux gouvernements prétendus démocratiques d'Europe occidentale, qui ont fait preuve d'une singulière résistance à sa ratification.<sup>86</sup> Il semble, là encore, que la société civile doit s'organiser et agir pour garantir et renforcer ses droits.

80 Dans ce contexte, ceci fait référence particulièrement aux communautés de nomades et d'éleveurs.

81 Voir <http://www.unccd.int/main.php>

82 Emphase ajoutée.

83 Jeanrenaud, 2002.

84 Pimbert, 2004a ; Pimbert, 2004b.

85 Voir [www.unece.org/env/pp](http://www.unece.org/env/pp), et l'Encadré 10.14 plus haut dans ce Chapitre.

86 Finger-Stitch et Finger, 2003.

Comme nous l'avons vu dans ce rapide aperçu des politiques susceptibles de stimuler ou de freiner les régimes de gouvernance partagée, la participation inclusive et l'engagement des citoyens sont essentiels pour l'obtention de tels droits politiques. Ceci est à mille lieues de la « consultation » et du simple « dialogue » selon des termes essentiellement dictés par d'autres, tels que le proposent trop souvent les agences environnementales et de développement, des gouvernements et des entreprises. Pour aller au cœur du sujet, c'est le processus même de formulation des politiques (c'est-à-dire, qui conçoit ces politiques et comment) qui doit être compris et transformé. Les thèmes de « responsabilisation des peuples », de « participation démocratique », de « voix citoyenne », d'« intégration à la prise de décision politique » et de « démocratie de l'information » devraient être explorés en détail. La participation est un principe non-négociable, et nombreux sont ceux qui voient en elle un droit humain fondamental.





## Chapitre 11. RENFORCER LA SOCIÉTÉ CIVILE POUR PROMOUVOIR LA RÉFORME DES POLITIQUES

### 11.1 Les jeux de pouvoir dans les décisions politiques

Une politique est la résultante d'interactions multiples entre les acteurs sociaux qui, directement ou indirectement, donnent forme à son contenu, à son interprétation et à sa mise en œuvre. En règle générale, le processus de formulation des politiques reflète les relations de pouvoir qui existent au sein de la société. Autrement dit, on doit s'attendre à ce que les politiques *dominantes* reflètent et renforcent les intérêts des puissants— qu'il s'agisse de partis politiques, d'individus ou d'aristocraties qui contrôlent les gouvernements et/ ou les entreprises influentes, les géants financiers ou les grands pouvoirs du marché.

Quelques questions aident à apporter un éclairage sur la façon dont s'élaborent les politiques : Quels acteurs sont impliqués ? Où « l'élaboration des politiques » se déroule-t-elle réellement ? Qui a le dernier mot et qui exerce un contrôle sur le processus ? Quels sont ceux dont les savoirs sont pris en compte et ceux dont ils sont exclus ? Quels intérêts sont réellement servis ? Y a-t-il quelqu'un dont

la responsabilité est engagée ? Si oui, vis-à-vis de qui, et comment ? Poser ces questions aide à déplacer l'attention d'une analyse des politiques proprement dites (« Les politiques répondent-elles aux véritables enjeux ? Sont-elles bonnes ou sont-elles inappropriées ? ») vers une analyse du processus politique (« Quelles parties prenantes voient leurs perspectives, connaissances, valeurs et aspirations incorporées dans les politiques, et lesquelles se trouvent exclues ? Comment les politiques peuvent-elles être améliorées ? »).

Les questions relatives au pouvoir et au savoir sont au cœur des négociations et des accords sur la gestion des ressources naturelles et les praticiens de la gouvernance partagée ont souvent à les traiter. Généralement parlant, les connaissances et les valeurs sont reflétées ou incorporées dans les politiques *via* trois voies principales,<sup>1</sup> qui peuvent être empruntées séparément ou de concert, à savoir :

- **la voie du reflet d'intérêts politiques structurés**, lorsque le changement politique résulte d'interactions et de luttes ouvertes entre des groupes aux intérêts politiques différents (par exemple entre différentes classes sociales, entre des factions à l'intérieur de l'état, ou entre l'état et la société) ;<sup>2</sup>
- **la voie des effets secondaires de l'initiative d'acteurs spécifiques**, lorsque certains acteurs contrôlent le processus politique<sup>3</sup> et font valoir leurs propres intérêts, capacités et responsabilités ;
- **la voie des relations de pouvoir-savoir qui définissent la pratique**, par exemple lorsque les enjeux et les choix politiques sont mis en forme dans la langue « neutre » de la science et dissimulés derrière les symboles de l'autorité scientifique. En ce sens, les politiques font partie d'un « discours » dominant qui définit le monde et, ce faisant, exclut les interprétations alternatives.<sup>4</sup>

En dépit des difficultés que pose le déchiffrement du jargon des études politiques, une bonne compréhension de ce qui se produit réellement dans les processus d'élaboration des politiques peut s'avérer très utile pour ceux qui sont impliqués dans la gouvernance partagée, ainsi que pour la société civile en général (voir Encadré 11.1). Cette compréhension peut nourrir une analyse critique des « règles du jeu » et promouvoir des systèmes plus justes de représentation et une plus large participation dans les processus politiques.

Encadré 11.1 **Que faut-il entendre par « société civile » ?**  
(d'après Edwards, 2004 ; Howell et Pearce, 2001)

Il y a deux façons de définir la « société civile ». La première— et la plus répandue— est que la société civile est constituée par des organisations à buts non-lucratifs qui se situent entre les foyers et l'état. La société civile peut ainsi comprendre des organisations non-gouvernementales (telles que celles qui sont impliquées dans la gestion des ressources naturelles et dans le développement de l'agriculture),<sup>5</sup> des mouvements sociaux (comme les mouvements de peuples autochtones ou de paysans), des associations et des syndicats (comme les syndicats de paysans)<sup>6</sup> et des organisations coutumières, informelles. Cette façon de comprendre la société civile met l'accent sur la dimension associative.

Une deuxième interprétation comprend la société civile comme l'arène dans laquelle s'opère le débat public et dans laquelle les citoyens discutent et formulent des idées fortes sur la manière dont la société devrait être organisée. Cette perspective met l'accent sur l'aspect délibératif et sur la sphère

*... on doit s'attendre à ce que les politiques dominantes reflètent et renforcent les intérêts des puissants— qu'il s'agisse de partis politiques, d'individus ou d'aristocraties qui contrôlent les gouvernements et/ou les entreprises influentes, les géants financiers ou les grands pouvoirs du marché.*

1 Keeley et Scoones, 1999.

2 Hill, 1997.

3 Long et van der Ploeg, 1989.

4 Hajer, 1995 ; Grillo, 1997.

5 Farrington *et al.*, 1993.

6 Bebbington, 1996.



publique de la société civile. Au niveau national, par exemple, la société civile serait le milieu social qui développe des propositions à propos de la sauvegarde des intérêts des petits consommateurs et producteurs de la ressource. A un niveau plus local, elle pourrait comprendre les individus et les groupes qui formulent des décisions relatives à la protection de l'environnement ou à la santé publique au travers d'un processus participatif de budgétisation. Au sein d'une communauté, cela pourrait être la sphère dans laquelle les idées concernant le rôle des femmes dans le pouvoir local sont l'objet de débats et se trouvent reproduites ou modifiées.

Ces deux interprétations de « société civile » sont utilisées dans ce volume.

Quatre grandes tendances<sup>7</sup> fournissent une forte justification de la participation directe des citoyens<sup>8</sup> dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de par le monde :

*Les pauvres sont souvent mal organisés et mal servis par les organismes qui sollicitent leurs votes et prétendent représenter leurs intérêts.*

### **1. Demande accrue des citoyens de formes plus directes de démocratie.**

Dans beaucoup de pays, la démocratie représentative a été fortement critiquée pour son incapacité à protéger les intérêts des citoyens. Souvent, les groupes marginalisés, tant au Nord qu'au Sud, ne participent pas de façon effective à cette démocratie représentative. Les pauvres sont souvent mal organisés et desservis par les organismes qui sollicitent leurs votes et prétendent représenter leurs intérêts. La crise de légitimité à laquelle les institutions font face aux yeux des pauvres et d'un nombre croissant de citoyens des classes moyennes est largement documentée. S'inspirant d'une recherche participative menée dans 23 pays, le rapport sur les « consultations des pauvres »<sup>9</sup> préparé pour le Rapport 2001 sur le développement mondial, conclut que :

*« Du point de vue des pauvres, dans le monde entier, il y a une crise de gouvernance. Tandis que la gamme des institutions qui jouent des rôles importants dans la vie des pauvres est vaste, ces mêmes personnes sont exclues de la participation à la gouvernance. Les institutions d'état, qu'elles soient représentées par des ministères centralisés ou un gouvernement local, ne sont souvent ni sensibles aux intérêts des pauvres, ni responsables vis-à-vis d'eux ; le rapport décrit plutôt l'arrogance et le dédain avec lesquels les pauvres sont traités. Les pauvres n'ont que peu de recours contre l'injustice, la criminalité, les abus et la corruption des institutions. Il n'est guère étonnant que les hommes et femmes pauvres manquent de confiance dans les institutions d'état, bien qu'ils restent disposés à entrer en partenariat avec elles selon des règles plus justes. »*

Les organisations de la société civile, dans le Nord comme dans le Sud, ont aussi œuvré pour que les voix des citoyens soient entendues durant la formulation des politiques publiques afin de satisfaire les besoins humains de façon qui soit durable pour l'environnement. Nombre de ces organisations s'accordent sur le fait que la délibération et l'inclusion des citoyens peuvent améliorer la qualité de la prise de décision et rendre les processus politiques plus légitimes, plus efficaces et plus efficaces.<sup>10</sup>

**2. Accroissement de la complexité et des incertitudes liées aux résultats.** Les processus de définition des politiques impliquent un grand nombre de décisions nécessairement basées sur une connaissance imparfaite de leurs conséquences. Au fur et à mesure que les questions relatives aux politiques et les systèmes socio-

7 Cette section est basée sur Pimbert et Wakeford (2001a et 2001b) et les références à l'intérieur dudit ouvrage.

8 Nous notons que le concept de citoyen est parfois compris comme excluant les autochtones et les groupes ethniques minoritaires ainsi que les réfugiés qui ne sont pas considérés comme faisant partie de l'état-nation. Cependant, le mot « citoyen » était utilisé avant l'émergence de l'état-nation (il dérive du latin *civis*) référant à tous les individus impliqués dans la gestion des affaires de la communauté. Dans cet ouvrage, le terme de citoyen est utilisé dans ce sens large, afin d'inclure toutes les personnes vivant et travaillant dans un pays donné.

9 Citation tirée de Narayan *et al.* (2000), page 172.

10 Calame, 2003.

environnementaux deviennent plus complexes et instables, ces incertitudes augmentent.<sup>11</sup> Des interventions actives dans la gestion et les risques technologiques sont, à cet égard, particulièrement remarquables. Par exemple, les changements, tant au sein des écosystèmes qu'entre les écosystèmes, sont énormes. Les variations quotidiennes, saisonnières et sur le plus long terme de la structure spatiale des écosystèmes sont reconnues— du niveau du paysage dans son ensemble jusqu'à celui de la petite parcelle cultivée. Des conditions caractérisées par l'incertitude, la variabilité et l'absence d'équilibre exigent des réponses modulées et des procédures de gestion adaptatives. Les gestionnaires doivent pouvoir suivre et répondre aux changements des écosystèmes et doivent être les acteurs centraux de l'analyse, de la planification, des négociations et de l'action.<sup>12</sup> Les organismes ou les plateformes locales de cogestion sont bien placés pour surveiller les changements environnementaux et traiter les interactions imprévisibles entre les personnes et les écosystèmes. Comme la gestion adaptative, ils impliquent des processus itératifs, basés sur la rétroaction et la recherche continue. La gestion adaptative exige aussi que les acteurs locaux participent à la délibération et aux actions sur la base des réponses locales de l'environnement lui-même.

*La politique menée par l'expertise scientifique est un processus opaque... les bases des décisions ne peuvent de fait être comprises que par de petites élites de scientifiques et d'experts.*

Cette demande se trouve renforcée par les changements radicaux qui affectent actuellement le monde. Le changement climatique et les interactions entre les organismes génétiquement modifiés (OGM) et l'environnement sont deux domaines dans lesquels l'incertitude est grande au niveau local. Ceci est tout aussi vrai lorsqu'il s'agit de prévoir l'impact local de pratiques telles que le déversement dans l'environnement de nouveaux types de déchets industriels (par exemple les nanoparticules) ou de produits chimiques perturbateurs endocriniens. Les approches conventionnelles de gestion des risques et les analyses coûts/ bénéfices traditionnelles sont insatisfaisantes lorsque nous ne connaissons ni les probabilités des résultats possibles, ni les phénomènes qui peuvent affecter ces résultats de façon significative (« nous ignorons ce que nous ignorons »). Étant donné cette incertitude vis-à-vis de la complexité, les perceptions des problèmes et des solutions sont essentiellement le reflet de valeurs. Et les « experts » ne sont pas mieux placés qu'un autre groupe de personnes pour prendre des décisions relatives aux valeurs et aux intérêts<sup>13</sup>— un autre argument en faveur de formes de participation et de délibération dans le processus politique qui soient plus inclusives.

**3. Des points de vue plus critiques sur la « science » et l'expertise professionnelle.** « La science » joue un rôle central en déterminant une grande partie du contenu et de la mise en œuvre des politiques qui guident les interactions entre individus et environnement, et ce sont les « experts » (forestiers, agronomes, économistes...) qui prennent des décisions relatives à des problématiques sociales, économiques et environnementales. Comparées aux processus politiques démocratiques, il s'agit là de voies particulièrement opaques, les bases des décisions ne pouvant de fait être comprises que par de petites élites de scientifiques et d'experts. Cependant, on peut percevoir un sentiment croissant de méfiance et de cynisme vis-à-vis de l'expertise professionnelle et scientifique, accompagné d'une baisse de légitimité. Ceci est particulièrement vrai dans les pays où des institutions gouvernementales bénéficiant peu de la confiance du public sont étroitement associées à l'expertise scientifique pour l'élaboration des politiques. Certaines des raisons de cette érosion de la confiance peuvent être les suivantes :

*...les scientifiques apparaissent plongés dans les mêmes conflits, contradictions et compromis culturels et économiques que tous les autres citoyens.*

- Le fait que les individus sont les témoins d'un large éventail d'avis d'expertises et de contre-expertises autour de certaines polémiques scientifiques. Ceci va à l'encontre d'une vision positiviste de la connaissance et du principe selon lequel n'importe quel groupe d'experts confrontés à un même problème

11 IDS, 2003.

12 Gunderson, Holling et Light, 1995 ; Berkes et Folke, 1998 ; Rölling et Wagemakers, 1998.

13 Irwin, 2001 ; Stirling, 2001.

*Comment reconnaître au mieux la légitimité des différents savoirs [et le besoin d'être guidés par] les opinions, aspirations, et les valeurs des individus et des institutions concernés par les politiques ?*

devraient parvenir aux mêmes conclusions. Nombreux sont ceux, dans les pays industrialisés et post-industrialisés, qui ne voient plus la « science » comme une représentation sûre et unique de la connaissance.<sup>14</sup> Ils perçoivent plutôt une pluralité de *sciences*— chacune offrant un point de vue différent sur le monde, chacune étant caractérisée par des discussions et des polémiques internes.

- Au moins une partie du public est également au courant des critiques radicales portées à l'égard de la science actuelle, considérée comme *une incorporation de valeurs* dans les théories, les objets, les thérapies, les systèmes, les logiciels et les institutions. Toutes ces valeurs faisant partie d'idéologies (visions du monde), les scientifiques apparaissent plongés dans les mêmes conflits, contradictions et compromis culturels et économiques que tous les autres citoyens.<sup>15</sup>
- Les citoyens se sentent menacés par les développements sociaux et technologiques impulsés par la science. Dans les pays européens, par exemple, les récentes crises, relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine (« maladie de la vache folle ») et aux OGM ont miné la confiance du public à l'égard de l'expertise scientifique. Ceci provient de la mise en évidence d'une connivence entre certains des principaux experts gouvernementaux et les intérêts marchands de l'industrie. Les citoyens sont de plus en plus sceptiques à l'égard des solutions scientifiques lorsque les « experts » qui recommandent lesdites solutions ont, en premier lieu, contribué à créer les crises environnementales ou de santé publique en question.

Une fois de plus, tant dans le Nord que dans le Sud, des processus plus délibératifs et plus inclusifs d'élaboration des politiques semblent offrir une voie importante pour dépasser la faible confiance dans les institutions environnementales et l'expertise scientifique. Dans de tels processus, la valeur de la science formelle est reconnue, mais les points de vue des citoyens le sont aussi.<sup>16</sup> En fait, ses défenseurs pensent que des processus plus délibératifs et plus inclusifs, qui font participer les citoyens et le grand public, produisent une bien meilleure compréhension de toutes les questions politiques impliquant la science<sup>17</sup> et, en particulier, des incertitudes qui les entourent.

*Comment impliquer au mieux les personnes habituellement exclues de la planification et des décisions dans la définition des politiques ?*

**4. Un meilleur plaidoyer en faveur des droits humains, de la justice sociale et du renforcement local.** De nouveaux mouvements sociaux et de nouvelles coalitions réaffirment, dans le monde entier, l'importance prédominante des droits humains sur les sciences économiques et les règles imposées par les forces du marché.<sup>18</sup> Pour ces mouvements, les droits de la personne humaine, la justice et la responsabilité démocratique s'améliorent lorsque la formulation des politiques et la conception des technologies impliquent « une délibération inclusive ». La délibération inclusive, un processus dont les dispositifs principaux sont décrits dans la Liste récapitulative 11.2, peut permettre aux hommes, aux femmes, aux personnes âgées et aux enfants d'exercer leur droit humain fondamental de participer, en tant que citoyens, aux décisions relatives à la société, à l'environnement et à l'organisation de la vie économique. En ce sens, les individus ne sont pas de simples « utilisateurs » des politiques ou des acteurs sociaux qui leur sont soumis. Ils sont plutôt les créateurs et les façonneurs actifs des réalités qui affectent leurs vies.<sup>19</sup> Une grande part de cet argument tire sa légitimité de la Déclaration universelle des droits humains et fait écho aux traditions politiques dans lesquelles le renforcement et l'action directe des citoyens constituent les objectifs centraux d'une société juste et libre qui célèbre la diversité, l'empathie et la vertu.<sup>20</sup>

14 Irwin, 1995 ; Irwin, 2001.

15 Levidow, 1986 ; Levidow et Young, 1981 ; Young, 1977.

16 Mirenowicz, 2001 ; Satya Murty et Wakeford, 2001 ; Sclove, 2001.

17 Stirling, 2001.

18 Amin et Houtard, 2002 ; Le Monde diplomatique, 2004.

19 Cornwall et Gaventa, 2001.

20 Woodcock, 1975.

Les quatre tendances récapitulées ci-dessus fournissent les justifications d'une « inclusion du citoyen » et d'une « délibération démocratique » dans le processus politique et suggèrent donc les réformes suivantes :

- Ouvrir les processus politiques à des formes de connaissances plus diverses. Il ne s'agit pas ici de faire un choix entre le savoir populaire et l'expertise scientifique, mais de reconnaître la légitimité d'une variété de systèmes de connaissances, et de leur donner une véritable place dans les processus de décision et de formulation des politiques. L'intention est également de démystifier la connaissance scientifique, en la rapprochant des vies et des réalités des individus, et en la rendant plus transparente et moins menaçante.
- Reconnaître que la connaissance n'est pas séparée des valeurs. Les visions du monde et les idéologies de ceux qui possèdent ou produisent le savoir sont profondément intégrées dans ce savoir, au travers des questions posées, des réponses fournies et des conditions dans lesquelles la connaissance elle-même a été produite. Dans les processus décisionnels, la connaissance doit donc être complétée et guidée par les opinions, les aspirations et les valeurs des personnes et des institutions concernées par ces politiques.
- Utiliser des approches participatives de la prise de décision. Des méthodes et des procédures existent, qui prennent en compte la participation des individus et des organisations dans les processus de prise de décision politique. Ceci est particulièrement important pour les individus généralement exclus de la planification et des décisions. Ces méthodes et procédures demandent courage et créativité et permettent de ce fait de combattre l'exclusion, offrant à toutes les personnes concernées une chance réelle de participer.
- Comprendre que la définition des politiques consiste en bien plus de choses qu'une simple formulation des politiques. Afin d'être pertinents et durables, les processus politiques doivent intégrer des mécanismes de suivi, d'évaluation et de rétroaction, et placer la responsabilité de contrôler les politiques entre les mains de ceux qui sont censés en bénéficier. À toutes les étapes d'un processus politique, il est également nécessaire d'accroître la transparence, la responsabilité et la crédibilité.

Des processus inclusifs et participatifs de définition des politiques sont susceptibles d'être plus efficaces, en raison de leur capacité (a) à favoriser l'appropriation par les participants ; (b) à encourager le changement et à faciliter la mise en œuvre ; (c) à parvenir au renforcement par le partage de l'information, le développement des capacités et l'élaboration de la confiance ; et (d) à créer l'espace et la demande pour de nouvelles politiques.

L'élaboration d'une politique est complexe et implique des relations de pouvoir. Dans le monde entier, des processus politiques étroits et exclusifs semblent œuvrer pour le renforcement des valeurs et des intérêts des acteurs sociaux les plus puissants et de leurs réseaux. Des études scientifiques sur les changements politiques montrent aussi la façon dont les dynamiques politiques sont influencées par une puissante combinaison des intérêts politiques, des discours et des récits politiques



dominants, et par des réseaux efficaces d'acteurs aux niveaux local, national et international.<sup>21</sup> Quelles sont alors les perspectives d'un véritable engagement du citoyen dans les processus décisionnels ? Comment et dans quelles conditions des voix précédemment marginalisées peuvent être intégrées dans l'élaboration, l'interprétation et la mise en œuvre des politiques qui affectent tant les individus que les ressources naturelles ?

Il n'existe pas de réponse unique ou complète à ces questions. Cependant, notre expérience collective suggère que, pour le moins, deux voies complémentaires sont offertes pour renforcer le pouvoir des citoyens dans la réforme des politiques de cogestion : (a) l'utilisation de méthodes et d'approches spécifiques afin d'augmenter la délibération et l'inclusion démocratiques, et (b) le renforcement direct et conscient de la société civile.



## 11.2 Méthodes et approches pour des processus politiques participatifs

### Un aperçu historique

Les expériences de délibérations et de prises de décisions participatives s'inscrivent dans une longue histoire. Au livre 7 de la *République*, Platon énumère les sujets qui pourraient être utiles pour de futurs chefs d'état : la musique, l'arithmétique, la géométrie, l'astronomie. Ces sujets ont une importante dimension théorique, et sont susceptibles de former l'esprit des futurs dirigeants. En ce sens, Socrate pose des questions telles que : « qu'est-ce que la vertu ? », et il se moque de ceux qui sont incapables d'en donner une définition. Contrairement aux concepts idéaux et à la théorie abstraite, Protagoras souligne quant à lui que « l'homme est la mesure de toute chose », c'est-à-dire que l'expérience et le point de vue personnels sont au cœur de nos modes de connaissances, et ce que nous disons s'accompagne toujours d'une sorte de « garantie personnelle ». Pour lui, la question devient alors « la personne X fut-elle vertueuse dans cette situation particulière ? »

*La distinction entre Platon et Protagoras— entre le monde des idées et des théories abstraites, parfait mais simplifié, et le monde des expériences humaines, imparfait et complexe, mais concret et extrêmement riche— se retrouve aujourd'hui encore dans les processus contemporains de prise de décisions politiques.*

La distinction entre Platon et Protagoras— entre le monde des idées et des théories abstraites, parfait mais simplifié, et le monde des expériences humaines, imparfait et complexe, mais concret et extrêmement riche<sup>22</sup>— se retrouve aujourd'hui encore dans les processus de prise de décisions politiques. Dans certains environnements socioculturels, les capacités des sources d'expertise censément objectives, de même que les « philosophes » qui les produisent, constituent des valeurs considérées comme supérieures. Dans d'autres, seule la participation et l'expérience directe des citoyens comptent vraiment. Fondamentalement, ceci définit déjà la distinction entre démocratie représentative et participative, ou directe.<sup>23</sup> La démocratie participative se distingue des systèmes démocratiques représentatifs, tels que l'élection des députés ou des sénateurs, en ce qu'elle place les pouvoirs plus directement entre les mains des gens ordinaires.<sup>24</sup> A cet égard, l'histoire de l'Amérique du Nord, et celle de l'Europe offrent plusieurs leçons qui nous sont aujourd'hui importantes. Ce qui suit ne constitue que quelques exemples illustratifs, parmi de nombreux autres qui pourraient être choisis de par le monde.

21 Voir par exemple Keeley et Scoones, 1999; Mayers et Bass, 2004.

22 Sur ce sujet, se reporter également à Feyerabend, 2004.

23 Cette section dérive de Pimbert et Wakeford, 2001a; Wakeford et Pimbert, 2003 et les références à l'intérieur de ces ouvrages.

24 Pateman, 1970.



Dans *Le Contrat Social* (1763) Rousseau suggère que les approches participatives de la démocratie ont l'avantage de démontrer « qu'aucun citoyen n'est le maître des autres » et que, dans la société, « chacun d'entre nous dépend de façon égale de ses camarades citoyens ». Rousseau suggère que la participation à la prise de décision augmente le sentiment d'appartenance des différents citoyens à leur communauté. Dès les années 1790, William Godwin suggéra que le gouvernement devrait être essentiellement réduit à un système de jurys et d'assemblées qui délibéreraient et mèneraient à bien toutes les fonctions qui pourraient être effectuées volontairement ou appliquées informellement par l'opinion publique et la pression sociale.<sup>25</sup> D'autres ont depuis débattu du fait que la délibération démocratique est non seulement théoriquement possible mais qu'elle est, et a probablement été, un dispositif quotidien propre à l'être humain. De fait, les preuves de l'existence de processus délibératifs abondent dans des situations aussi diverses que l'assemblée athénienne de la Grèce antique, les conseils tribaux dans le monde entier, les mouvements révolutionnaires du siècle dernier, et les expériences modernes de démocratie populaire directe.<sup>26</sup>

Par exemple, l'analyse historique de E.P. Thompson montre comment les luddites de l'Angleterre du 19<sup>ème</sup> siècle ont cherché à soumettre à l'examen public de nouvelles technologies, de la même manière qu'ils soumettaient au débat public le prix des denrées alimentaires depuis des générations.<sup>27</sup> Loin de s'opposer à toute nouvelle technologie, des études récentes ont suggéré que les luddites furent en faveur de certaines innovations, tant que celles-ci ne menaçaient pas leur qualité de vie.<sup>28</sup> Comme l'a exposé l'historien Steve Woolgar, « les arguments conventionnels qui affirment que les luddites étaient des résistants irrationnels au progrès—supposant, de manière erronée, que le capitalisme ou le machinisme étaient irrationnels—sont basés sur des notions essentialistes du progrès... Les luddites n'ont pas échoué du fait qu'ils considéraient à tort la machine [comme leur ennemi], mais parce que l'alliance des forces alliées contre eux était trop grande pour que puisse prévaloir leur interprétation des choses ».<sup>29</sup>

Ecrivant en 1909 aux Etats-Unis, Dewey souligna les dangers qui surviennent chaque fois que les experts se détachent des préoccupations du public, ou lorsque le public est exclu du processus de la planification sociale sur le long terme.<sup>30</sup> Tant que les deux parties ne sont pas engagées dans un dialogue continu dont elles retirent mutuellement un savoir, ni les experts ni les citoyens ne sont, selon lui, capables d'utiliser la gamme complète des outils à leur disposition. Selon lui, les experts parviennent à acquérir un monopole sur la connaissance nécessaire à la planification sociale du fait « qu'ils deviennent une classe spécialisée ; ils sont coupés de la connaissance des besoins qu'ils sont censés servir ». Une fois isolé et hors de tout cadre d'explication, explique-t-il, ce « cadre d'experts » ne devient pas une ressource publique, mais un problème public.

Tout en acceptant le fait que les citoyens doivent souvent dépendre d'experts pour la collecte des données et l'élaboration de scénarios politiques, Dewey s'en prit à ceux qui écartent la possibilité pour le public de participer à la définition des politiques. Il suggéra qu'étant donné la culture dominante du secret et de la propagande, les citoyens n'avaient pas reçu leur chance équitable de réaliser leur potentiel dans ce rôle. Il est impossible de présumer de la qualité de la contribution apportée par les citoyens si une information équilibrée était mise à leur disposition. Par exemple les expériences, passées et présentes, de la justice rendue par des jurys,

*... les luddites de l'Angleterre du 19<sup>ème</sup> siècle ont cherché à soumettre à l'examen public de nouvelles technologies, de la même manière qu'ils soumettaient au débat public le prix des denrées alimentaires depuis des générations.*

25 Clark, non daté.

26 Bookchin, 1982 ; Bookchin, 1996 ; Bookchin, 1998.

27 Thompson, 1963.

28 Sale, 1996.

29 Woolgar, 1997.

30 Dewey, 1927.

suggèrent en effet que les citoyens sont tout à fait capables de s'engager dans des discussions et d'arbitrer des questions complexes (Encadré 11.2).

#### Encadré 11.2 **Une histoire des procès avec jury**

(d'après Wakeford, 2002 ; Wakeford and Pimbert, 2003 ; PEALS, 2003)

Il est possible que le système européen des procès par jury soit né dans la Grèce antique, où de nombreuses formes de justice étaient largement pratiquées, ou dans des civilisations plus anciennes. Ce qui est certain, c'est que l'histoire a gardé la trace de systèmes de justice « participative » dans différentes sociétés.

Qu'il ait ou non existé en Angleterre auparavant, le système des procès avec jury y fut introduit par les envahisseurs normands en 1066. Fermement enraciné à l'époque de la Magna Carta en 1215, le système du jury impliquait de choisir des gens ordinaires parmi une large population et leur demandait d'entendre les témoins, de délibérer en secret et de prendre une décision par un vote à la majorité qui était ensuite annoncé en public. Au 15<sup>ème</sup> siècle, ce système avait remplacé d'autres méthodes irrationnelles, comme le procès par le supplice, et devint la forme de procès en vigueur pour les affaires tant civiles que criminelles relevant du droit commun. Le sentiment de justice que le système des jurys apportait amena ce dernier à se répandre dans toute la Grande-Bretagne comme moyen de parachever la justice sociale. Partout dans le pays, les villes laissaient à une cour issue de la population le soin de fixer les prix « justes » pour les denrées alimentaires comme le pain et le grain.

Bien que les gouvernements élus fassent les lois, ce sont les jurys qui sont capables de décider de l'innocence ou de la culpabilité de quiconque se trouve accusé d'avoir transgressé nombre de ces lois, ce qui en fait un instrument clé de la démocratie participative. Au fil des siècles, ils ont grandement contribué à de nombreuses démocraties et ont dû être fermement défendus. Un juge expérimenté, étudiant les limites au pouvoir du gouvernement que constitue le jury au cours des siècles, compara ce dernier à : « un petit parlement... Aucun tyran ne pourrait se permettre de laisser la liberté d'un de ses sujets entre les mains de 12 des habitants de son pays... Le procès avec jury est plus qu'un instrument de la justice et plus qu'un pilier de la constitution : il est la lampe qui montre que la liberté est en vie. »<sup>31</sup> Aujourd'hui, les procès avec jury sont pratiqués en Angleterre, aux États-Unis, et dans beaucoup d'autres démocraties de la planète, y compris l'Australie, le Brésil, la Russie et l'Espagne. Peut-être qu'aucune institution ou qu'aucun gouvernement ne peut rivaliser avec le jury pour placer le pouvoir de manière si directe entre les mains des citoyens, ou qu'aucun ne mise plus sur la vérité du credo démocratique selon lequel les citoyens eux-mêmes sont leurs meilleurs dirigeants.<sup>32</sup>

Contrairement aux attentes créées par les enquêtes qui soulignent l'apparente ignorance scientifique du public, des études sur des cas juridiques même extrêmement techniques ont démontré que les citoyens étaient capables d'aborder des sujets techniques aussi bien sinon mieux que les juges. Même dans les situations où il est considéré que le procès par jury ne convient pas, étant donné la nature scientifique du cas, les éventuels problèmes peuvent habituellement être surmontés si la manière de présenter les preuves est considérée avec attention.

Des études qui comparent les décisions prises par les jurés à celles qui sont prises par des experts judiciaires ont démontré que le même verdict était atteint dans 75 à 80% des cas. De manière significative, cette proportion reste la même quelle que soit la complexité des cas.<sup>33</sup>

De plus en plus nombreux sont ceux qui voient aujourd'hui la démocratie sans participation ni discussion citoyenne comme un concept vide et sans signification. Cette compréhension de la politique est le point de départ d'un nombre de plus en plus important d'expériences et d'initiatives qui créent de nouveaux espaces pour permettre aux citoyens d'influencer directement les décisions qui

31 Devlin, 1956.

32 Abramson, 2000.

33 Abramson, 2000.

affectent leurs vies. De telles innovations portent diverses étiquettes, allant de la démocratie participative à la démocratie délibérative en passant par la « gouvernance participative renforcée ».<sup>34</sup> Bien qu'extrêmement diverses dans leurs modèles et leurs contextes, ces initiatives partagent plusieurs caractéristiques communes, à savoir :

- le souci de *formes de citoyenneté plus actives et participatives*. De telles vues dépassent les notions de citoyens considérés comme clients ou consommateurs, telles que celles développées durant les années 80 et les années 90, pour laisser place à des citoyens engagés dans les politiques, dans la formulation des questions de recherche et dans la fourniture de services. Elles invitent également à dépasser la simple consultation pour aller vers des formes renforcées de participation qui renouvellent ou établissent des traditions de démocratie directe ;
- une emphase sur *l'inclusion*, particulièrement celle des minorités raciales et ethniques, des femmes, des jeunes, des personnes âgées, et d'autres individus et groupes précédemment exclus ou marginalisés ;
- simultanément, un accent mis sur *l'implication d'une multiplicité d'acteurs* dans de nouvelles formes de partenariat, qui permettent à leur tour une appropriation plus large des décisions, des processus et des projets ;
- une emphase forte sur des formes plus larges de *responsabilité*, qui permettent aux multiples partenaires de demander des comptes aux institutions, aux professionnels et aux décideurs au travers de moyens sociaux, légaux, fiscaux et politiques ;
- la recherche de nouvelles formes politiques qui réalisent l'idéal démocratique d'un gouvernement *du, par et pour* le peuple. Ces formes politiques sont participatives en ceci qu'elles se fondent sur l'engagement et les capacités des gens ordinaires à prendre de bonnes décisions *via* une délibération raisonnée et consciente, et sont renforcées du fait qu'elles travaillent à assurer une cohérence entre parole et action.

*... les innovations portent diverses étiquettes, de la démocratie participative à la démocratie délibérative en passant par la « gouvernance participative renforcée ».*

### Méthodes participatives pour une délibération inclusive

Durant les années 90, les processus délibératifs inclusifs (PDI) ont été de plus en plus utilisés pour la formulation d'un large éventail de politiques dans les pays du Nord et du Sud.<sup>35</sup> Ces approches avaient pour but d'améliorer la délibération sur les pratiques politiques et de définition des politiques, par l'intégration d'un grand nombre d'acteurs sociaux dans la consultation, la planification et la prise de décision.

Des procédures, des techniques et des méthodes diverses peuvent être employées pour impliquer différents acteurs dans des processus délibératifs, tels que les jurys de citoyens, les « ateliers scénario », les auditions publiques et les formulations de visions qui sont tous décrits dans la Liste récapitulative 11.1.



<sup>34</sup> Fung et Wright ; 2003.

<sup>35</sup> Pimbert et Wakeford, 2001a.

Ces approches et méthodes diffèrent de façon substantielle dans leur détail, et ont été appliquées à un large éventail de situations et de contextes. Toutes, cependant, cherchent à adopter à divers degrés les critères de délibération et d'inclusion énumérés dans la Liste récapitulative 11.2. Lorsque ces méthodes et approches sont bien employées, elles contribuent à un processus dans lequel l'expertise professionnelle, l'expertise locale, les capacités de négociation, la recherche ainsi que les valeurs démocratiques servent de base pour créer de nouvelles connaissances et favoriser le changement social et écologique.

#### Liste récapitulative 11.1 **Sélection de méthodes pouvant être utilisées au cours des processus de responsabilisation**

(adapté de Chambers, 1997 ; Warner, 1997 ; Clarke, 1998 ; ESRC, 1998 ; Holland, 1998 ; Lowndes et Stoker, 1998 ; IPPR, 1999 ; Stirling et Maher, 1999 ; del Valle, 1999)<sup>36</sup>

- **Jurys de citoyens**

Un jury de citoyens est un groupe de citoyens— choisis pour fournir une bonne représentation de la population locale— assemblés pour étudier un problème particulier posé par l'autorité locale. Les jurés-citoyens reçoivent les témoignages d'experts et ont l'opportunité de les contre-interroger. Le processus peut durer plusieurs jours, à la fin duquel un rapport est produit présentant les points de vue du jury, comprenant toutes ses différentes opinions. Les vues des jurés sont destinées à informer le processus décisionnaire gouvernemental.

- **Panels-citoyens**

- ▶ *Panels de recherche*

Un panel de recherche est un large échantillon d'une population locale utilisé comme un tableau de sondage par une organisation du secteur public. C'est une forme de recherche qui retrace les changements fréquents d'opinions et d'attitudes. En Allemagne par exemple, ces panels sont connus pour regrouper de 500 à 3000 participants. Les membres sont recrutés par téléphone ou par la poste pour fournir un échantillonnage d'une population donnée. Les panels sont composés de membres permanents et une proportion des membres est régulièrement renouvelée. Les participants sont régulièrement questionnés sur les problèmes rencontrés au cours d'une période définie.

- ▶ *Panels interactifs*

D'autres modèles ont aussi des membres permanents, qui peuvent être remplacés après une période donnée, et qui travaillent en petits groupes se réunissant régulièrement pour délibérer sur des problèmes et faire des recommandations politiques.

- **Conférences de consensus**

Ici, des non-spécialistes formulent leur compréhension de certains problèmes techniques ou scientifiques en dialogue avec des experts. Un panel de 10 à 20 volontaires est recruté par petite annonce. Un comité de direction est mis en place avec des membres choisis par les commanditaires. Les membres du panel assistent durant deux week-ends à une explication du sujet à traiter et identifient les questions qu'ils poseront lors de la conférence. La conférence dure 3 à 4 jours pendant lesquels le panel a l'occasion de poser toute question restée en suspens. La conférence est ouverte au public qui peut aussi poser des questions. Le panel de membres se retire et, indépendamment du comité de direction, prépare un rapport qui reprend leurs points de vue sur le sujet. Des copies de ce rapport sont mises à disposition de tous les participants et le panel de membres lui-même en présente les sections clés.

- **Sondages d'opinion délibératifs**

Cette méthode mesure l'opinion informée d'un problème. Un sondage examine ce qu'un large échantillon du public pense après avoir eu le temps de s'informer et d'étudier en détail un sujet. Une enquête de base sur l'opinion et la démographie est menée et les participants au sondage sont alors

36 Pour une description des autres méthodes pouvant être utilisées pour la formulation participative de politiques, voir NEF, 1998.

recrutés de telle sorte qu'ils ressemblent au groupe large, autant en termes de démographie qu'en termes d'attitude. Des explications sont souvent données par écrit ou par information visuelle avant l'événement. Puis, pendant plusieurs jours, les participants délibèrent en petits groupes et composent leurs questions à adresser aux experts et aux politiciens en séance plénière. Leurs points de vue sur un sujet donné sont mesurés avant le début du sondage et à nouveau une fois celui-ci terminé. Les changements d'opinions sont mesurés et insérés dans un rapport. Les sondages délibératifs se tiennent souvent en collaboration avec des agences de télévision.

- **Ateliers de conférences sur les « futurs possibles »**

Un large éventail de méthodes (incluant la discussion de groupes) peut être utilisé à l'intérieur même d'un exercice sur la vision, l'objectif étant d'établir la vision du futur qu'ont les participants et le type de futur qu'ils voudraient créer. L'exercice sur la vision peut être utilisé pour établir une stratégie globale mais aussi pour des sujets plus spécifiques (comme pour des consultations environnementales de l'Agenda 21 ou, de fait, pour toutes sortes d'accords de cogestion comme décrits dans la section 6.2 de ce volume).

Le cœur des conférences du futur est un atelier de 2 à 4 jours au cours duquel les participants vont définir une vision partagée du futur désiré. Cet atelier rassemble ceux qui ont le pouvoir de décision et ceux qui subissent celles-ci pour essayer de s'entendre sur un plan d'action. Le processus est conduit par un groupe-directeur de personnes locales représentant des secteurs clés de la communauté. On demande aux personnes recrutées de former plusieurs « groupes de parties prenantes » à l'intérieur de la conférence. Pendant 2 à 4 jours, ils prennent part à un processus les amenant à revisiter le passé pour écrire le scénario du futur idéal. Chacune des parties prenantes exprime sa vision et, par la suite, une vision partagée est explorée. La conférence se termine avec la proposition de plans d'action et de réglementations. Des groupes d'action auto-sélectionnés développent des projets et s'engagent eux-mêmes pour concrétiser leur vision.

- **Développement innovant**

Cette méthode consiste en 4 étapes participatives. En premier, une « carte d'action » est établie. Il s'agit d'une vision systématique d'actions, vers un futur désiré et atteignable qui reflète le consensus des participants. En second, vient l'estimation de la distance qui sépare la situation actuelle du futur atteignable ainsi que des capacités disponibles. En troisième, vient l'étude des potentialités— l'identification et l'évaluation systématique de chacune des actions prospectives. En quatrième, vient la conception de l'action. Chaque étape méthodologique est menée avec la participation des acteurs pertinents, convoqués par une autorité appropriée et légitime. Ceci est en fait très proche des étapes du processus de cogestion décrit dans les sections 6.3 et 6.4 du présent volume.

- **Evaluation rurale participative/ Apprentissage participatif et action (connus sous le sigle anglais de PRA et PLA)**

Il s'agit là d'un ensemble d'approches, de méthodes et de comportements qui donnent la possibilité aux gens d'exprimer et d'analyser les réalités de leurs conditions de vies, et de planifier, suivre et évaluer l'action qui leur semble appropriée. Dans les PRA et PLA, les intervenants « extérieurs » agissent en catalyseurs auprès des populations locales pour décider de ce qui sera fait des informations et des analyses produites. Les méthodes PRA comprennent l'observation des participants, les entretiens semi-structurés et les techniques visuelles (cartes, matrices, lignes de tendances, diagrammes).

- **Forums sectoriels**

Ce sont des organes fonctionnels se réunissant régulièrement et qui se focalisent sur une question particulière (par exemple, la sécurité de la communauté ou la promotion de la santé). Leur composition peut être fixe ou ouverte, et ils sont souvent habilités à faire des recommandations à des comités de conseils pertinents ou partager un processus de prise de décision. En Inde par exemple, les « forums sectoriels » ou les « cercles d'études » dans les villages (voir la section 5.2 de ce volume) sont des espaces où les villageois se rassemblent pour discuter de sujets d'intérêts spécifiques, par exemple de l'impact de la récolte des produits forestiers non ligneux, ou de la collecte du miel, ou de la chasse. Ils font parfois appel à des experts externes pour les aider. Leur compréhension et les



informations qu'ils génèrent sont alors utilisées dans les processus de prise de décision de l'assemblée du village.

- **Cartographie multicritères**

La Cartographie multicritères (CMC) combine la transparence des approches quantitatives avec la formulation libre et ouverte des délibérations pour cadrer les débats. La technique implique une série d'étapes plutôt complexes incluant : la décision du sujet à traiter, la définition des options de règlements de base, la sélection des participants, la conduite d'entretiens individuels (sessions de 2-3 heures durant lesquelles des options additionnelles sont sélectionnées, des critères d'évaluation sont définis, des options sont retenues et du poids est donné aux critères), l'engagement de chercheurs menant des analyses quantitatives et qualitatives sur l'opinion des participants, le retour d'informations sur les résultats préliminaires, le développement de délibérations parmi les participants et, après une analyse finale, la production d'un rapport et de recommandations.

Plusieurs des méthodes décrites ci-dessus sont combinées et utilisées dans le processus de cogestion décrit dans les Chapitres 4, 5 et 6 de ce volume.

### Liste récapitulative 11.2 **Quelques caractéristiques des processus délibératifs inclusifs (PDI)** (adapté de Holmes et Scoones, 2000 ; et références citées)

- **La Délibération** est définie comme une « considération prudente » ou une « discussion du pour ou contre ». La délibération est l'essence, ou pour le moins une composante, de la prise de décision dans les sociétés démocratiques.
- **L'Inclusion** est l'action d'impliquer les autres. Un processus de prise de décision inclusif est basé sur l'implication active de parties prenantes et met l'accent sur la participation de citoyens auparavant exclus de ce processus.
- **L'Interaction sociale** est au cœur des PDI, qui intègrent habituellement des rencontres face à face entre les concernés.
- Il y a une **dépendance vis-à-vis du langage** au cours des discussions et des débats. Cela est généralement plutôt vérifié dans les constructions verbales et visuelles qu'écrites.
- Un processus délibératif suppose, au moins initialement, (i) qu'existent **différents points de vue** affichés par les participants et (ii) que soient respectés ces points de vue.
- Les PDI sont conçus pour permettre aux participants **d'évaluer et de réévaluer** leurs points de vue à la lumière de perspectives variées et de nouvelles évidences.
- La **négociation** est souvent perçue comme ayant une valeur supérieure à la qualité de la décision qui émerge. Les participants partagent un même engagement de résolution des problèmes à travers un dialogue et un raisonnement public visant une compréhension mutuelle, même si un parfait consensus n'est ni obtenu, ni même espéré.
- Il est reconnu qu'alors que le but est habituellement d'arriver à des décisions, ou du moins à des positions sur lesquelles des décisions peuvent être prises, **une discussion patiente, réfléchie et raisonnablement ouverte** est requise pour leur donner une solide fondation et une réelle appropriation.

Plusieurs exemples de l'utilisation des PDI pour la prise de décision politique en matière d'environnement sont décrits et analysés dans le Tableau 11.1. Un exemple récent, en provenance du Sud de l'Inde, montre comment les jurys-citoyens et les méthodes d'« atelier-scénario » ont été utilisés dans des évaluations participatives de politique prospective pour l'alimentation, l'agriculture et l'environnement (voir Encadré 11.3).

**Tableau 11.1 Exemples de processus délibératifs inclusifs dans la définition des politiques environnementales**  
 (d'après Holmes et Scoones, 2000 ; Pimbert et Wakeford, 2001a ; d'autres études de cas et de plus amples informations sur les développements ultérieurs de ces projets peuvent être trouvés dans Holmes et Scoones, 2000)

| Cas  | Pourquoi le processus a-t-il été enclenché ?  | Qui prit part au processus ?   | Quelles procédures et méthodes furent utilisées ?   |
|--|---|--|---|
| <b>Développement innovant pour la qualité de l'air à Santiago du Chili</b> <sup>37</sup>               | <p>Pour gérer un problème environnemental extrêmement complexe.</p> <p>Pour parvenir à l'adhésion mutuelle des citoyens et du gouvernement à un plan qui soit légitime et efficace.</p> <p>Pour produire un plan d'aménagement urbain et permettre sa gestion/ mise en œuvre participative.</p>                 | <p>Différents participants à différentes étapes, notamment des fonctionnaires du gouvernement, des membres d'ONG, des consultants, des chercheurs universitaires et des citoyens.</p> <p>[Près de la moitié des instruments qui composaient le plan avaient été conçus sur la base de propositions émanant des citoyens !]</p>   | <p>Des ateliers de travail et discussion en petits groupes avec des représentants et des citoyens.</p> <p>Cartographie active.</p> <p>Formulation participative du plan.</p> <p>Une conférence continue sur la gestion participative.</p>   |
| <b>Changement de politique relative à la tenure des terres à Madagascar et en Guinée</b> <sup>38</sup> | <p>Pour informer, au niveau national, des décisions politiques relatives à la tenure et à la législation nationale sur la gestion des ressources.</p>   | <p>Participation directe des citoyens à la production de l'information.</p> <p>Universitaires, professionnels du développement et fonctionnaires impliqués dans la conduite d'études de cas et d'évaluations rurales rapides, formés et appuyés par le <i>Land Tenure Centre</i> de l'Université du Wisconsin.</p> <p>En Guinée, les équipes de médiation des évaluations rurales rapides sont uniquement constituées de fonctionnaires gouvernementaux.</p> | <p>Des études de cas, préparées sur la base de techniques participatives, furent présentées aux nombreuses parties prenantes issues du gouvernement et des ONG, au cours de différents ateliers de travail régionaux.</p>   |
| <b>Développement d'une politique de gestion de zones humides au Pakistan et en Inde</b> <sup>39</sup>  | <p>Pour évaluer les impacts des politiques relatives aux aires protégées sur les communautés locales.</p> <p>Pour mettre à jour les plans de gestion à la lumière des interactions entre les populations locales et les étrangers.</p> <p>Pour initier un dialogue sur les réformes politiques nécessaires.</p> | <p>Participation directe des citoyens à la production de l'information et des plans alternatifs de gestion des aires protégées</p>   | <p>Formation sur les procédures d'évaluation participative rurale pour les employés du gouvernement et du WWF.</p> <p>Evaluations réalisées dans les villages à l'intérieur des parcs nationaux indiens et pakistanais.</p> <p>Délibérations publiques sur les réformes des régimes de gestion des zones humides.</p> |

37 Del Valle, 1999.

38 Freudenberg, 1996.

39 Pimbert et Gujja, 1997.

|  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| <p><b>Processus de « gestion du territoire » (GT) au Mali<sup>40</sup></b></p>   | <p>Pour négocier les plans d'utilisation des terres (cartes de terroir délimitant les ressources existantes et identifiant les usages possibles).</p> <p>Pour former les communautés à la gouvernance des ressources naturelles.</p> <p>Eventuellement, pour statuer sur des investissements au sujet des ressources naturelles.</p> <p>[Ces objectifs ont été critiqués et ont été largement prédéterminés et orientés en fonction de considérations bureaucratiques.]</p> | <p>Paysans, éleveurs, membres d'équipes de GT, et gouvernement local (dans une certaine mesure)</p>  | <p>Des équipes de médiateurs amènent différentes parties prenantes à réfléchir aux différents usages des terres locales (à l'intérieur d'un terroir) et à développer des plans pour l'amélioration au travers de méthodes participatives.</p> <p>[Une critique de cette méthode est que le cadre de délibération était conçu de haut en bas, et n'était donc peut-être pas l'unité de mode de vie la plus adéquate : il aurait pu être orienté en défaveur des éleveurs, par exemple]</p>   |
| <p><b>Panel de citoyens en Suisse<sup>41</sup></b></p>                           | <p>Déterminer l'emplacement d'une décharge dans le Canton d'Aargau.</p>   | <p>Les citoyens de douze communautés offrant un potentiel adéquat pour l'emplacement d'une décharge ont été invités à constituer un panel de citoyens se rencontrant régulièrement sur une période de six mois. Le panel de citoyens était constitué de membres des communautés concernées, choisis au hasard.</p>               | <p>Au sein du panel, quatre comités furent constitués et initiés aux enjeux et discutèrent des conflits et de différentes options ; ils évaluèrent les dites options, émirent des recommandations, en débattirent dans le cadre d'un supra-comité qui formula des recommandations finales, mises à la disposition des médias et des services publics.</p>   |
| <p><b>Stratégie et Plan d'action pour la biodiversité, Inde<sup>42</sup></b></p> | <p>Préparer une série de plans d'actions aux niveaux local, régional, étatique et national pour la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources biologiques, afin de parvenir à l'équité dans la conservation et l'utilisation des ressources naturelles.</p>  | <p>Différents détenteurs de droits et parties prenantes, au nombre desquels des peuples autochtones, des communautés locales, des ONG, des fonctionnaires du gouvernement, des universitaires et des étudiants, des représentants des industries, des forces armées, etc. Plus de 50 000 personnes ont ainsi été impliquées.</p> | <p>Programme public destiné à informer les personnes défavorisées de leurs droits et des aides dont elles peuvent bénéficier <i>via</i> différents supports de communication.</p> <p>Exercices de planification aux niveaux local (village), régional, étatique et interétatique.</p> <p>Participation du public <i>via</i> des ateliers de travail, des auditions publiques, des réunions, des festivals de la biodiversité, des programmes culturels, des compétitions scolaires, etc.</p> <p>Consultations aux niveaux étatique et national afin d'évaluer les résultats et les documents préparatoires et finaliser les plans d'action.</p> |

40 Keeley et Scoones, 1999.

41 Renn et Webler, 1992.

42 Kohli et Kothari, 2003.

|   |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <p><b>Programme local 21 (<i>Local Agenda 21</i>) à Antalya, Turquie<sup>43</sup></b></p> | <p>Encourager un processus participatif et multisectoriel pour renforcer la « gouvernance locale » pour le développement durable.</p> | <p>Toute personne invitée à des réunions de travail et plus particulièrement les enfants, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées.</p> | <p>Des mécanismes de consultation à l'échelle d'une ville (conseils municipaux et autres plateformes) et des groupes de travail avec médiateurs (groupes non-hiérarchiques) dans lesquels les personnes peuvent discuter d'enjeux particuliers. [Une critique de ce système est que les niveaux de langage et la nécessité de parler en public favorise certains participants par rapport à d'autres.]</p> |
|---|---|---|--|

Encadré 11.3 **Prajateerpu— jury de citoyens/ atelier-scénario sur le futur des denrées alimentaires et de l'agriculture en Andhra Pradesh (Inde)**  
(d'après Pimbert et Wakeford 2002 ; Pimbert et Wakeford, 2003 ; [www.prajateerpu.org](http://www.prajateerpu.org))

*Prajateerpu* est un exercice de démocratie délibérative qui impliqua des paysans marginaux et d'autres citoyens des trois régions qui constituent l'état d'Andhra Pradesh. Les jurys de citoyens étaient constitués de représentants de petits paysans marginaux, de petits commerçants, de fabricants d'aliments et de consommateurs. *Prajateerpu* fut organisé par l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), l'Institut d'études sur le développement (*Institute for Development Studies*, IDS) de l'Université de Sussex, la Coalition de l'Andhra Pradesh pour la défense de la diversité, l'Université d'Hyderabad— Andhra Pradesh et le Projet de stratégie et plan d'action pour la biodiversité de l'Inde. L'audition du jury eut lieu dans le district de Medak de l'Andhra Pradesh du 25 juin au 1er juillet 2001. Les membres du jury comprenaient aussi des personnes autochtones (appelées « *adivasi* » en Inde). Plus des deux tiers des membres du jury étaient des femmes.

Les membres du jury reçurent une présentation de trois différents scénarios. Chaque scénario était défendu par ses principaux partisans et par des leaders d'opinion qui tentèrent de démontrer la logique sous-jacente du scénario. Il revenait au jury de décider lequel de ces trois scénarios politiques était susceptible de leur fournir les meilleures occasions d'améliorer leurs modes de vie, leur sécurité alimentaire et leur environnement sur une période de vingt ans. Les membres du jury avaient également la possibilité de construire leur propre(s) scénario(s) de futur à partir des éléments qui leur avaient été présentés.

**Scénario 1. Vision 2020.** Ce scénario était mis en avant par le Premier Ministre de l'Andhra Pradesh et soutenu par un prêt de la Banque mondiale. Il proposait de renforcer les petites exploitations et d'accroître rapidement la mécanisation et la modernisation du secteur agricole. L'amélioration des productions technologiques comme les modifications génétiques devaient être intégrées dans l'agriculture et l'industrie agro-alimentaire, en réduisant le nombre de personnes sur le terrain de 70% à 40% d'ici 2020.

**Scénario 2. Un modèle de production en agriculture biologique destinée à l'exportation.** Celui-ci était fondé sur les propositions de la Fédération internationale des mouvements de l'agriculture biologique (IFOAM) et de l'Organisation mondiale du commerce (UNCTAD/ OMC) et sur une exploitation respectueuse de l'environnement en lien avec les marchés nationaux et internationaux. Ce scénario dépendait de la demande des supermarchés du Nord en approvisionnement bon marché de produits issus de l'agriculture biologique, en conformité avec les nouveaux standards d'éco-labellisation.

43 Doganay, 2003.

**Scénario 3. Systèmes alimentaires locaux.** Ce scénario était fondé sur une autonomie accrue des communautés rurales, une agriculture faiblement excédentaire, et la relocalisation des productions alimentaires et des marchés. Il incluait des échanges à longue distance uniquement pour les biens en surplus dans la production locale ou qui n'étaient pas produits localement.

Le processus du jury/ l'atelier-scénario était vérifié par un panel indépendant, un groupe d'observateurs externes choisis parmi des groupes d'intérêts variés. Leur rôle était de s'assurer que chaque scénario du futur alimentaire était présenté équitablement et de façon non-préjudiciable, et que le processus était digne de confiance et n'était pas récupéré par des groupes d'intérêt.

Les principales conclusions auxquelles le jury aboutit— leur propre vision du futur désiré— comprenaient certaines caractéristiques comme :

- le contrôle des ressources par la communauté et l'autosubsistance alimentaire et agricole ;
- le maintien de terres saines, de cultures, d'arbres et de cheptels diversifiés ;
- une agriculture fondée sur le savoir des autochtones, les compétences pratiques, et les institutions locales.

Elles comprenaient aussi leur opposition :

- à la réduction de la proportion de personnes qui gagnent leur vie de leur terre de 70 à 40% dans l'Andhra Pradesh ;
- à la concentration des terres entre un plus petit nombre de personnes et le déplacement des populations rurales ;
- aux contrats de fermage ;
- au remplacement de la main-d'œuvre par la mécanisation ;
- aux OGM— y compris le riz à la vitamine A et le coton Bt ;
- à la perte de contrôle sur les plantes médicinales, y compris leur exportation.

Le *Prajateerpu* et les événements qui s'en suivirent montrent comment les pauvres et les marginaux peuvent être inclus dans le processus politique. En lien avec les processus politiques nationaux et internationaux, les déclarations du jury et la voix des citoyens œuvrèrent en faveur des délibérations publiques et du pluralisme dans la formulation des politiques agricoles et alimentaires en Andhra Pradesh. L'Etat, qui avait choisi la vision 2020 et ses réformes, fut battu lors des élections de 2004. L'électorat, largement rural, de l'Andhra Pradesh vota très largement contre un gouvernement qui était perçu comme négligeant les besoins des agriculteurs et des communautés rurales ainsi que leur bien-être.<sup>44</sup> De même, les questions et enjeux mis en lumière par le *Prajateerpu* furent en partie la cause de la mise en place d'une enquête parlementaire sur les effets de l'aide bilatérale du Royaume-Uni à l'Inde— et en particulier en Andhra Pradesh. L'enquête fut conduite par le Comité du développement international du Parlement de Grande-Bretagne qui a rendu publiques ses conclusions.<sup>45</sup>

### Relier des processus délibératifs inclusifs à des changements politiques plus larges

Quelle que soit la manière dont elles sont employées, les méthodes participatives, en elles-mêmes et par elles-mêmes, ne conduisent pas à des changements de politiques. Les PDI ne peuvent pas être considérées comme des « baguettes magiques » permettant d'augmenter la participation publique dans la définition et la mise en œuvre des politiques. En dépit du rôle principal qu'elles peuvent potentiellement jouer en cadrant et en circonscrivant les limites des nouvelles politiques, elles ne constituent, après tout, qu'une petite partie du processus politique. Afin d'être pleinement efficaces, les méthodes participatives pour l'inclusion et la délibération doivent être ancrées dans le contexte plus large de la réforme des

44 <http://www.aponline.gov.in/aportal/index.asp>

45 [www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/international\\_development/ind040324\\_21.cfm45](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/international_development/ind040324_21.cfm45)



politiques, contexte dans lequel cette réforme émerge d'une variété de sources, et dans lequel les pouvoirs acquis et les intérêts particuliers sont déterminants.

Cependant, l'expérience offre jusqu'ici relativement peu d'exemples concrets dans lesquels des PDI ont été largement utilisés dans la définition de politiques. Une récente analyse de 35 études de cas souligne le fait que peu de réflexion existe quant à (1) la façon dont les PDI sont situés à l'intérieur de processus politiques plus larges et (2) la façon dont des citoyens impliqués dans un dialogue participatif sont liés à des réseaux politiques plus larges et à une dynamique de changement politique.<sup>46</sup> Si cette étude ignore en grande partie la large expérience historique à laquelle il a précédemment été fait référence dans le présent Chapitre, elle offre néanmoins des visions critiques sur les forces et les faiblesses des PDI contemporains. Plusieurs des exemples plus récents des PDI sont des cas isolés. Peu des acteurs impliqués dans ces expériences ont analysé de façon critique *si et de quelle manière* les résultats de ces actions participatives ont été employés afin d'influencer les comités consultatifs et les organismes techniques en relation avec la prise de décision politique.

De plus, plusieurs des exemples de PDI dans le Nord ont été conduits par des agences gouvernementales. Dans certains pays du Sud, quelques-uns de ces processus ont été promus par des agences internationales de financement travaillant avec les institutions politiques nationales. Ce sont des exemples de PDI constituant des espaces politiques créés par le haut, et dans lesquels l'état a un contrôle substantiel sur la manière dont les méthodes et les approches participatives s'accordent avec le processus politique. Dans nombre de ces cas, les processus délibératifs ont été principalement utilisés à des fins d'instrumentalisation (pour « légitimer » des décisions déjà prises d'en haut).

Ceux qui animent les processus déterminent en grande partie le style et le contenu de ces processus délibératifs à travers le choix des objectifs, des méthodes et des outils, l'allocation des ressources et l'échelle de l'opération, ainsi que par les liens avec les processus politiques plus larges. Ceci est également vrai pour les PDI qui ont été initiés par des organisations n'appartenant pas aux corps politiques gouvernementaux. Il existe par exemple de nombreuses instances où les « événements délibératifs et inclusifs » tels que des conférences de consensus, des jurys de citoyens et des conférences sur les « futurs possibles » ont de fait constitué des moyens de légitimer des intérêts très commerciaux ou politiques qui ont commissionné et informé le processus en premier lieu.<sup>47</sup>

D'autre part, dans les espaces politiques initiés par la base, le débat concernant les questions plus larges d'éthique, de morale et de valeurs, ainsi que celles de leurs liens avec les thèmes de la justice et des droits, est un élément essentiel. Ces PDI mis en place par des organisations de la société civile, des ONG et des professionnels progressistes<sup>48</sup> ont étendu le cadre de prise de décision, bien qu'ils n'aient souvent que des liens relativement faibles avec le processus politique formel. Il existe là un danger : que ces délibérations démocratiques soient simplement ignorées car elles délivrent le « mauvais

*Afin d'être pleinement efficaces, les méthodes participatives pour l'inclusion et la délibération doivent être ancrées dans le contexte plus large de la réforme des politiques, contexte dans lequel cette dernière émerge d'une variété de sources, et dans lequel les pouvoirs acquis et les intérêts particuliers sont déterminants.*

*... les responsables... déterminent en grande partie le style et le contenu du processus délibératif...*



46 Holmes et Scoones, 1999.

47 Glasner, 2001.

48 Cunningham-Burley, 2001 ; Pimbert et Gujja, 1997 ; Sclove, 2001 ; Satya Murty et Wakeford, 2001.

*... les « événements délibératifs et inclusifs » [peuvent même fonctionner] comme voie de légitimation d'intérêts commerciaux ou politiques.*

message » ou une information qui ne peut être ou ne sera pas adaptée à la prise de décision bureaucratique, aux principaux lobbies industriels et aux intérêts commerciaux transnationaux. Les relations de pouvoir à l'intérieur des bureaucraties responsables de l'élaboration des politiques et de leurs réseaux associés d'acteurs influents peuvent avoir comme conséquence d'empêcher que d'autres voix puissent se faire entendre. De plus, il existe des exemples dans lesquels de nouveaux espaces pour l'action sont créés à travers la demande d'accès à l'information, comme dans le cas des mouvements en Inde pour accéder aux rapports et aux données concernant le village et à l'information sur les budgets départementaux dédiés au développement rural.<sup>49</sup>

Dans tous les cas, créer un espace pour plus de délibération inclusive, par le haut ou par le bas, constitue une voie vers une prise de décision potentiellement plus efficace, équitable et informée. Les tentatives de relier les PDI au processus politique plus large sont plus souvent couronnées de succès lorsque l'on prête bien attention aux questions de qualité de l'information, mais aussi à celles de la validité, de la crédibilité et de la fiabilité des processus.

### Assurer la qualité et la validité

*Il existe des exemples dans lesquels de nouveaux espaces pour l'action sont créés à travers la demande d'accès à l'information.*

Un défi essentiel pour les praticiens des PDI est d'assurer la qualité et la validité du savoir et des actions engendrés par ces processus.<sup>50</sup> Dans cette perspective, il convient d'être réaliste et honnête et de reconnaître dès le départ que la subjectivité et la vision du monde des responsables et des acteurs clés peuvent toujours influencer les actions ainsi que les interprétations des événements et des résultats. Il est donc important de mettre en place des garde-fous au sein du processus délibératif pour garantir que celui-ci reste largement crédible, fiable, juste et non-soumis à un seul groupe d'intérêt ou à un seul point de vue. Plusieurs critères et indicateurs d'acceptation publique et d'efficacité du processus peuvent être utiles dans cette optique et sont regroupés dans la liste récapitulative 11.3.

#### Liste récapitulative 11.3 **Critères et garde-fous pour l'acceptation publique et l'efficacité d'un processus délibératif inclusif** (d'après Rowe et Frewer, 2000)

##### **Critères facilitant l'acceptation d'un PDI et/ ou d'une décision par les citoyens et, plus largement, par le public :**

- représentativité : échantillon représentatif de la population concernée
- indépendance : processus mené de façon indépendante, impartiale
- engagement précoce : augmente le sentiment d'appropriation et son rôle au moment où les jugements de valeur sont importants
- transparence : possibilité pour le public de suivre la progression et la façon dont les décisions sont prises
- influence : impact visible sur la politique

##### **Critères pour l'efficacité du processus (conception et mise en œuvre efficaces d'un processus de PDI):**

- accessibilité des ressources : l'accès aux ressources appropriées (information, temps, experts, matériaux) permet aux participants de s'engager et de remplir leur rôle de façon efficace
- conception méthodologique claire et bien définie : la portée de l'exercice, ses procédures et les résultats prévus sont définis au départ

49 <http://www.freedominfo.org/case/mkss/mkss.htm>

50 Cette section s'inspire largement de Pimbert et Wakeford (2003).

- prise de décision structurée : la discussion sur les postulats sous-jacents est facilitée et le débat porte sur la façon dont les décisions sont prises ainsi que sur l'étendue de leur soutien publique
- rentabilité : l'investissement (en temps et argent) dans le processus est à la mesure de l'échelle et de l'importance des décisions

Les critères de validité et de qualité varient bien évidemment en fonction du contexte, des méthodes employées (voir par exemple le Tableau 1.11) et de l'approche choisie pour relier les PDI aux processus politiques.

Lors de l'évaluation de la qualité d'un processus délibératif, l'accent devrait cependant être mis sur la rigueur méthodologique plutôt que de chercher à satisfaire des notions naïves de « vérité objective ». L'une des préoccupations principales devrait être celle qui consiste à fournir des garde-fous et garantir la qualité. Certains de ces critères de qualité et de ces garanties susceptibles d'être appropriés dans de nombreuses situations incluent :

- **Supervision plurielle et transparence.** De nombreuses lignes directrices pour les PDI, telles que celles fixées par l'Institut de recherche sur les politiques publiques (*Institute of Public Policy Research*)<sup>51</sup>, recommandent la supervision du processus par un panel d'observateurs indépendants. L'inclusion d'acteurs sociaux ayant une gamme d'intérêts divers dans ce panel peut être un moyen important pour assurer que la méthodologie n'est pas accaparée par un groupe ayant une perspective particulière ou un intérêt spécifique. Pour ce faire, il est toutefois extrêmement important d'élargir dans la plupart des PDI le concept d'acteur social et de « partie prenante » afin d'inclure les personnes marginalisées par les forces socio-économiques dominantes. C'est uniquement lorsqu'il y a équilibre entre ceux dont les droits sont menacés et ceux ayant le pouvoir que le processus est susceptible d'être juste, et d'être perçu comme juste.

La transparence des formes participatives de prise de décision politique peut être encore augmentée à travers l'implication d'acteurs sociaux en mesure de garantir la crédibilité et la fiabilité. Par exemple, dans le jury de citoyens décrit dans l'Encadré 11.3, les organisateurs ont élaboré plusieurs niveaux de suivis et de transparence différents dans leur conception méthodologique (voir Encadré 11.4). Il est notable que lorsque les médias sont invités à observer et à documenter ces processus, les voix locales bénéficient en général d'une plus grande portée à l'intérieur des processus politiques nationaux et internationaux.

Encadré 11.4 **Supervision plurielle et transparence dans l'adoption participative des politiques futures de l'Andhra Pradesh (Inde)**  
(d'après Pimbert et Wakeford, 2002 ; Pimbert et Wakeford, 2003)

Le gouvernement de l'Andhra Pradesh (Inde) envisage une transformation radicale de la façon dont les denrées alimentaires sont produites, distribuées et vendues d'ici 20 ans. En conséquence, toutes les propositions pour le futur de l'alimentation, de l'agriculture, de l'environnement et du développement rural faites dans la Vision 2020 du gouvernement font l'objet de controverses, en particulier la promotion des OGM et le déplacement d'environ 20 millions de ruraux. Les deux visions contradictoires explorées lors de l'atelier de jury de citoyens/ scénario de *Prajateerpu* (voir Encadré 11.3) contenaient aussi des éléments controversés. Il était donc primordial que le processus de délibération soit transparent et sous le contrôle des représentants d'organisations dont les intérêts et les buts sociaux sont différents.

51 IPPR, 1994; Lowndes et Stoker, 1998.

Quatre garanties furent intégrées dès le départ au processus *Prajateerpu* :

1. **L'Observatoire.** L'Observatoire avait un mandat explicite pour attester de l'équité, du pluralisme et de la crédibilité de *Prajateerpu*. La composition de l'Observatoire était suffisamment diversifiée pour représenter un large éventail d'intérêts. Patronné par un ancien juge de la Cour suprême de l'Inde, l'Observatoire surveillait de façon critique l'ensemble du processus, recherchant d'éventuels détournements et contradictions. Il comprenait des représentants des bailleurs internationaux, des organisations de la société civile et des populations autochtones. Les membres de l'Observatoire partageaient leurs observations avec l'équipe de coordination à la fin de chaque journée de délibération du jury, s'assurant que toutes les étapes du processus étaient acceptées par les participants, quelles que soient leurs perspectives. L'Observatoire fit également une évaluation d'ensemble du *Prajateerpu* à la fin de l'événement.
2. **Les observateurs du monde des médias et les journalistes.** Les membres de la presse (audiovisuelle et écrite) étaient invités à observer les auditions et les conclusions de *Prajateerpu*. Plusieurs journaux nationaux dépêchèrent un correspondant pour observer et faire le point à différents moments du processus de délibération : *l'Indian Express*, *le Hindu* et *la Deccan Chronicle*. De nombreux journaux de l'Etat, qui publient en langue Telegu, envoyèrent également leurs correspondants. Des reporters et des équipes de tournage de deux chaînes de télévision d'information indiennes (*Star News* et *Doordashan*) étaient présents, et *Doordashan* revint trois fois pour filmer et interviewer les participants au début, au milieu, et à la fin de l'événement. La présence semi-continue de la presse assura un nouveau niveau de contrôle et de vérification du processus du jury. Le large écho de l'événement dans les médias nationaux mit en lumière la crédibilité et l'impartialité des délibérations qui menèrent au verdict du jury. Il est toutefois intéressant de noter qu'une petite minorité de journalistes essaya de démontrer que les jurés avaient été manipulés et encouragés à formuler des opinions toutes faites. Lors des interviews avec les journalistes, cependant, les jurés dénoncèrent fortement ces doutes et ces accusations. Pour reprendre les termes d'un des jurés : « Ce sont des questions vitales pour nous. Nous ne laisserons personne d'autre nous indiquer ce que nous devons dire. »
3. **Les observateurs silencieux.** Plusieurs autres observateurs furent invités à être témoins du processus du jury à la condition qu'ils ne prennent pas la parole durant les présentations des spécialistes et les délibérations du jury. Ces observateurs comprenaient d'autres exploitants de l'Andhra Pradesh, des représentants des ONG, des chercheurs et des planificateurs agricoles, des représentants des syndicats et du secteur privé. Certains de ces observateurs étaient indiens, d'autres européens. La plupart d'entre eux ne restèrent que deux ou trois jours, mais certains assistèrent à l'événement dans son intégralité. Tous formulèrent des opinions sur les forces et faiblesses du processus et furent en mesure de communiquer leurs points de vue aux membres de l'Observatoire, de l'équipe de coordination et à la presse. La présence des observateurs silencieux renforça un peu plus la transparence de *Prajateerpu*.
4. **Les archives vidéo.** L'ensemble de l'atelier de jury de citoyens/ scénario ainsi que les interviews de différents participants furent enregistrés sur vidéo numérique par une équipe de l'Ecole Sarojini Naidu des arts de la performance, des Beaux-arts et de la communication de l'Université d'Hyderabad. Ces archives vidéos explicatives furent rassemblées pour :
  - fournir un enregistrement clair et exact de l'événement, y compris le lieu, la composition du jury, les participants, la nature et la qualité des débats, le processus et son aboutissement ; et
  - permettre à toute partie ou agence externe d'apprendre grâce à cette expérience ou de repérer des lacunes dans l'équilibre, l'équité ou les échecs du processus délibératif.

Deux séries de 26 vidéocassettes furent préparées, accompagnées d'un index détaillé des archives et des transcriptions en anglais et en telegu pour *Prajateerpu*. La première série fut gardée dans les archives de l'Institut international pour l'environnement et le développement à Londres et la seconde à l'Université d'Hyderabad en Andhra Pradesh.

Des contrôles divers et la transparence étaient donc présents dès la conception de *Prajateerpu*. De plus, le contrôle et l'observation des dynamiques de *Prajateerpu* se firent en temps réel et *in situ*, ce qui permit à

de nombreux participants de valider leur propre savoir, et de contester la validité de celui des autres dans une arène délibérative ouverte. Par exemple, l'échantillon d'observateurs indépendants agit comme une communauté de pairs étendue qui fut capable de témoigner directement de la dynamique entre production du savoir, action, et renforcement du pouvoir. L'Observatoire, qui comprenait des représentants des communautés marginalisées et d'institutions plus puissantes, avait le pouvoir absolu de décider quelles méthodes et processus (représentativité du jury, scénarios vidéo, équilibre des témoignages, qualité de la modération) étaient appropriées et ce qui constituait un savoir valable *dans ce contexte*. Au travers de cette innovation, les organisateurs cherchaient à décentraliser et à démocratiser le processus de validation du savoir et *par la même occasion* à s'assurer de ce que les résultats de *Prajateerpu* soient aussi légitimes et représentatifs que possible.

Un contrôle diversifié et une surveillance équilibrée peuvent également être renforcés en basant le processus de délibération citoyenne sur plusieurs sources de financement. Des sources de financement provenant d'acteurs ayant des intérêts divergents et représentant des choix politiques opposés devraient être impliquées dans des PDI pour le bien du pluralisme.

- **Représentation et inclusion.** Plusieurs questions concernant la représentation, notamment celle de savoir qui est autorisé à y prendre part, sont cruciales pour la crédibilité du processus délibératif. Les PDI devraient engager un échantillon statistiquement représentatif de la population concernée par une politique particulière. De plus, une « représentation » plus valide peut nécessiter de donner plus d'importance aux groupes d'acteurs sociaux possédant des expériences de vie ou des caractéristiques particulières telles que le sexe, la race, l'âge, la richesse et le type de ressource de base. La discrimination positive (action affirmative) peut être nécessaire pour impliquer des groupes marginaux qui ont été historiquement exclus de la prise de décision politique et du contrôle des institutions régulatrices. Là où les politiques ont les plus larges impacts sociaux, il est en général nécessaire d'inclure des représentants des secteurs clés (industrie, gouvernement, organisations de la société civile, syndicats paysans, institutions universitaires et autres) de telle façon qu'ils puissent enrichir le processus de leur point de vue. Comme mentionné dans la Partie II de cet ouvrage en ce qui concerne l'identification des parties dans l'accord de cogestion, il est préférable d'utiliser un processus itératif, avec des améliorations successives.

Les responsables et les médiateurs devront toujours exercer leur meilleur jugement dans l'acte d'« inclure » des parties dans les processus de considération, de décision et de mise en œuvre (inclusion). L'inclusion va au-delà de la question de « qui est autorisé à participer » vers des questions de reconnaissance du savoir et des façons différentes d'y accéder. Ceci est particulièrement important dans les délibérations impliquant tant les citoyens que des experts possédant un savoir scientifique ou autre. Par exemple, de nombreuses conférences de consensus et de jurys de citoyens sur les risques des nouvelles technologies ont démontré la compétence avec laquelle les citoyens peuvent discuter de questions hautement techniques auxquelles ils n'avaient pas été confrontés auparavant. Ils réalisent ceci en obtenant soigneusement de chaque témoignage des spécialistes l'information concernant leur cas. Les questions des citoyens et des utilisateurs des ressources ont souvent un caractère plus global que les arguments présentés par les spécialistes d'un sujet particulier. Différentes façons d'accéder à la connaissance sont incluses dans ce processus, car les jurés posent des questions en fonction de leur propres expériences et conditions de vie.

- **Cadrage du débat et facilitation.** La façon dont les discussions sont Encadrées par l'information, les témoins ou les questions peut avoir une

*La discrimination positive peut être nécessaire pour impliquer des groupes marginalisés qui ont été historiquement exclus de la prise de décision politique et du contrôle des institutions régulatrices.*

*La mesure dans laquelle on permet aux citoyens d'interroger leurs sources d'informations est un bon indicateur du caractère ouvert et inclusif d'un processus et de sa capacité à reconnaître la validité de différents systèmes de connaissance.*



*... nous avons souvent besoin d'aller au-delà d'un soutien sans réserve pour les espaces de type assemblées, où les attitudes populistes peuvent masquer les agendas cachés des puissants.*

*... la colère, l'impuissance, la timidité, l'admiration, la peur— toute la palette émotionnelle de l'être humain— influencent grandement les formes et les résultats des délibérations.*

influence importante sur la possibilité pour les citoyens de développer leurs scénarios politiques propres et leurs visions de l'avenir. La mesure dans laquelle les propositions peuvent être remises en cause et de nouvelles questions peuvent être soulevées dans les PDI dépend fortement du choix du domaine du sujet et/ ou de la façon spécifique dont un problème est défini. Le choix initial des problèmes et de la définition des critères conduit aux résultats finaux. Par exemple, il est notable que les évaluations des OGM au Royaume-Uni ont été fortement influencées par le cadrage initial du débat par chaque participant impliqué dans des exercices de cartographie de critères multiples.<sup>52</sup> De nombreux critères choisis par les participants étaient hors de la portée des évaluations officielles des risques, et aucun des participants n'était satisfait de ce que l'ensemble des critères se trouvait explicitement inclus dans le processus d'évaluation formelle des OGM au Royaume-Uni. « La sensibilité » du cadrage et de la définition précoce des thèmes et des questions dans les PDI souligne toute l'importance de s'assurer que l'ensemble des valeurs et des intérêts soit représenté. La mesure dans laquelle les responsables et les agences organisatrices autorisent un « cadrage » et une définition des frontières flexibles et ouverts peut en fin de compte représenter un bon indicateur de leur engagement envers les valeurs démocratiques. Il est de bonne pratique de laisser le soin du cadrage des discussions et de la portée de recommandations aux citoyens engagés dans les PDI, plutôt que de les contraindre à une question dictée par un acteur social particulier ou un groupe d'intérêt. Le degré auquel les organisateurs délèguent leur pouvoir sur la formulation des termes du débat peut en réalité déterminer si des citoyens seront capables de provoquer le changement ou si les PDI seront simplement utilisés pour légitimer les structures du pouvoir établi et leur politique favorite.

- **Création d'un espace de communication non-contrainant (*safe space*).** Un large éventail de différentes expériences de PDI a démontré l'importance des espaces de communication non-contrainants et rassurants (*safe space*). Ce sont des espaces dans lesquels les individus, qui pourraient autrement se sentir menacés de partager leur connaissance et leur expérience avec d'autres, sont placés dans des environnements soigneusement conçus afin d'encourager le soutien mutuel et l'empathie nécessaire à une libre expression. Des espaces non-contrainants pour la communication sont nécessaires pour la confrontation de perspectives émanant des sciences sociales et naturelles ainsi que de la connaissance des utilisateurs de ressources locales, et ceci pour permettre aux acteurs sociaux de négocier et de développer les politiques qu'ils souhaitent. La notion d'espaces de communication non-contrainant reconnaît qu'il existe différentes formes de connaissance concernant les conditions de vie et l'environnement, et que chacune est partielle et incomplète. L'apprentissage participatif, l'inclusion, le dialogue et la délibération attentive sont nécessaires pour réunir ces réalités multiples et fragmentées, pour combiner les forces de la connaissance des étrangers et des peuples locaux. Les responsables des PDI qui cherchent explicitement à relier les voix locales au changement politique auront besoin de créer des espaces non-contrainants (« *safe spaces* ») à plusieurs niveaux différents.

Il est souvent nécessaire d'aller au-delà d'un soutien inconditionnel d'espaces de type assemblées populaires, où des attitudes démagogiques peuvent masquer les agendas cachés des puissants. Ceci est important car la possibilité que la hiérarchie et l'autocensure puissent contraindre la délibération et l'intégration est bien réelle dans tout espace où des personnes se réunissent. La délibération n'est, après tout, pas seulement gouvernée par l'évaluation

52 Stirling, 2001.

rationnelle et le dialogue concernant les options techniques ou politiques. Des sentiments tels que la colère, l'impuissance, la timidité, l'admiration, la peur— toute la palette émotionnelle de l'être humain— sont également importants. Comme le pouvoir, les émotions sont essentiellement un phénomène relationnel. Les émotions personnelles et collectives, la confiance en soi des acteurs individuels et le degré de confiance entre les acteurs importent dans les espaces mis en place pour les délibérations concernant le changement politique. A un niveau fondamental, la confiance et les émotions de base influencent profondément les formes et les résultats des débats. Les espaces de communication pour la participation doivent donc prodiguer un sentiment de stabilité et de sécurité de telle façon que les acteurs sociaux puissent s'ouvrir et s'engager dans de nouveaux combats pour le respect de soi.<sup>53</sup> Autrement l'analyse, la compréhension et l'action pour le changement politique n'auront probablement pas lieu.

- **Emergence d'une large communauté d'enquête et de responsabilisation.** La qualité d'un processus est visible lorsqu'il est clairement évident qu'il a catalysé et informé une large communauté d'enquête et de réflexion, avec des conséquences probablement durables pour plusieurs des acteurs impliqués. Ce résultat dépend souvent de la conception méthodologique qui relie explicitement les citoyens impliqués dans les PDI aux réseaux politiques plus larges et aux dynamiques de changements politiques.

Bien qu'il n'y ait pas de recettes universelles, l'expérience suggère que l'inversion des tendances dominantes dans les processus politiques peut faciliter l'engagement d'une plus large communauté d'acteurs pour le changement. Des exemples d'inversion des rôles normaux et des lieux qui ont renforcé les compétences citoyennes incluent : (a) placer les perceptions, les priorités et le jugement de citoyens marginalisés et des utilisateurs de ressources au cœur du processus et utiliser des méthodologies de PDI appropriées ; (b) tenir le processus dans un cadre rural ou dans un cadre local urbain approprié qui soit familier aux citoyens et aux utilisateurs de ressources les plus directement affectés par les politiques ; (c) obtenir des bureaucrates gouvernementaux, des scientifiques et autres spécialistes qu'ils viennent à la rencontre des utilisateurs, des paysans et des autres citoyens dans le but de peser le pour et le contre des différents choix, technologies et politiques ; (d) utiliser la télévision et la technologie vidéo pour assurer la transparence et la libre circulation de l'information concernant le processus et les résultats, aux niveaux national et international, et e) aller au-delà de l'idée de défense des marginaux afin de leur permettre de s'exprimer en leur propre nom.<sup>54</sup>

En règle générale, une fois que les individus impliqués dans les PDI rendent leurs conclusions, il est essentiel que des personnes et des canaux intermédiaires appropriés entrent en relation avec ceux qui ont le pouvoir de créer le changement (par exemple les fédérations paysannes, les organisations des peuples autochtones ou les ONG de plaidoyer). Les résultats immédiats des PDI peuvent amener plus efficacement au changement politique lorsqu'ils sont pleinement utilisés par les acteurs de la société civile pour influencer les comités consultatifs, les équipes techniques et les fonctionnaires en relation avec la prise de décision politique. Une option pour les groupes d'acteurs est celle d'utiliser les PDI, lorsque c'est approprié, comme un élément d'un ensemble plus large d'activités destinées à influencer la politique « par le bas » : campagne, résistance cachée ou action civile directe. Une autre option consiste à combiner des corps formels de démocratie représentative avec les méthodes et les processus délibératifs inclusifs de la base.

*... une fois que les individus impliqués dans les processus délibératifs inclusifs (PDI) rendent leurs conclusions, il est essentiel que des personnes et des canaux intermédiaires appropriés entrent en relation avec ceux qui ont le pouvoir de créer le changement (par exemple les fédérations paysannes, les organisations des peuples autochtones ou les ONG de plaidoyer).*

53 Hoggett, 2000.

54 Pimbert *et al.*, 2003; Wakeford et Pimbert, 2004.

Cette approche peut être particulièrement efficace au niveau des gouvernements locaux et municipaux, où la participation citoyenne et la responsabilité gouvernementale peuvent se renforcer et se soutenir mutuellement.

L'ensemble de ces critères et garde-fous peut aider à assurer la crédibilité, l'efficacité et l'équité des PDI utilisés dans le cadre de la prise de décision politique. Toutefois, l'éthique, les valeurs et l'intentionnalité resteront toujours fondamentales pour les questions de qualité et de validité. Pour parler simplement, les méthodes participatives telles que les PDI pour le changement politique peuvent être utilisées soit à des fins instrumentales, soit pour un véritable renforcement de la société citoyenne. Les intentions implicites et explicites et les valeurs sous-jacentes influencent toujours la « participation », le cadrage des questions, la forme de toute initiative et de ses dynamiques opératoires. Par exemple, un engagement pour les valeurs démocratiques peut être exprimé par l'adoption de principes de conception semblables à ceux de la Liste récapitulative 11.4.

Liste récapitulative 11.4 **Grands principes pour les processus délibératifs inclusifs impliqués dans le développement de politiques**  
(d'après Peals, 2003 ; Wakeford et Pimbert, 2003)

- Les participants, et non pas les organisateurs du processus, cadrent le débat et définissent les termes de référence pour la totalité de l'exercice ;
- le groupe qui organise le processus, ou qui le contrôle, est large et comprend des acteurs sociaux ayant des intérêts différents sur le sujet discuté ;
- il existe des espaces de communication non-contraignants (« *safe spaces* ») pour permettre aux participants (habituellement non-spécialistes) de s'engager dans une voie d'apprentissage mutuel avec celles des spécialistes ;
- il existe une totale transparence concernant les activités effectuées dans le processus ainsi qu'en dehors ;
- une diversité de sources d'information est disponible pour les participants ;
- ceux qui n'ont pas de voix dans la prise de décision politique peuvent utiliser le processus comme outil pour un changement positif ;
- le processus contient des garde-fous contre les preneurs de décisions politiques l'utilisant pour légitimer des postulats de départ ou des politiques existantes ;
- tous les groupes impliqués dans le processus ont l'espace nécessaire à l'apprentissage, au développement et au changement ;
- un protocole de vérifications est conçu et mis en place pour déterminer si les politiques ont été modifiées à la suite du processus, ce qui a été pris en compte, quels critères ont été appliqués lors de l'évaluation de la conclusion du processus et comment les points de vue de ceux impliqués dans le processus participatif ont fait une différence concernant la décision.

Les citoyens intéressés par la poursuite du changement politique en faveur de la gouvernance partagée des ressources naturelles doivent être clairs sur la façon dont ceci est relié :

- au droit de participer à tous les niveaux du processus de décision politique en tant que partenaires égaux sans tenir compte du sexe, de la richesse ou de l'origine ethnique ;
- au droit à l'autoreprésentation et à l'autonomie ; et
- au droit à l'autodétermination politique, économique et culturel (souveraineté).



### 11.3 Renforcer la société civile

Les organisations formelles introduisent presque inévitablement structure et hiérarchie qui peuvent consolider une distribution sclérosée et un usage du pouvoir à l'intérieur des groupes et des communautés.

Il sera maintenant évident pour le lecteur de cet ouvrage qu'une cogestion efficace est basée sur un partage plus juste et plus équilibré du pouvoir dans la société, impliquant une redistribution envers les secteurs plus faibles et la société civile en général. Tout en promouvant et en saluant ce changement, nous voudrions nous garder de l'adopter sans une approche critique. Par exemple, la cogestion nécessite une certaine organisation de la société civile : un fait qui offre d'importantes opportunités mais présente également des problèmes potentiels.

L'expérience a en premier lieu montré que les organisations formelles, y compris celles qui découlent d'institutions communautaires informelles, peuvent également être dominées par des intérêts puissants, capables de marginaliser les pauvres et ceux démunis de pouvoir de façon encore plus insidieuse.<sup>55</sup> Les organisations formelles introduisent presque inévitablement structure et hiérarchie, ce qui peut consolider une répartition sclérosée et un usage du pouvoir à l'intérieur des groupes et des communautés. Pour s'en prévenir, certains groupes préfèrent compter sur des structures informelles et des pratiques spontanées, expérimentales et conviviales, en d'autres termes « une petite dose d'anarchie », du moins lors des phases expérimentales initiales du processus de cogestion.<sup>56</sup>

Deuxièmement, alors qu'il existe un besoin de reconnaissance et de renforcement des droits et des responsabilités locales, les tentatives de capacitation et de responsabilisation des secteurs marginalisés de la société peuvent avoir des conséquences imprévues et involontaires sur les conditions de vie locales, l'environnement et la justice sociale. La rupture sociale que le changement pourrait causer, comme dans le cas de groupes retranchés essayant de riposter, pourrait à son tour renverser des modèles traditionnels de gestion de ressources naturelles. Si cela est ultimement destructif ou non dépendra des nouvelles relations entre les acteurs sociaux et les réseaux impliqués, des interventions des étrangers pour stabiliser la situation, ainsi que d'autres facteurs. L'expérience tirée des initiatives de gestion des ressources naturelles suggère que l'engagement communautaire combiné à des interventions et à des incitations extérieures conduit à une meilleure gestion des ressources sur le long terme.<sup>57</sup> Il ne peut toutefois pas être supposé qu'une meilleure démocratie dans la société conduira automatiquement et inévitablement à une meilleure gestion des ressources.

Troisièmement, l'objectif de la justice sociale peut également souffrir, paradoxalement, lorsque des couches défavorisées se voient attribuer des pouvoirs formels et la représentation dans les groupes de gestion et les PDI liés à des processus politiques. Ceci provient du fait qu'ils ne pourraient plus avoir le désir ou la capacité d'utiliser leurs outils informels, et parfois plus efficaces, de résistance— le retard

*Les organisations formelles introduisent presque inévitablement la structure et la hiérarchie, ce qui peut consolider une distribution sclérosée et un usage du pouvoir à l'intérieur des groupes et des communautés.*

*Les « armes du faible » sont silencieuses et discrètes tout en possédant néanmoins une influence encore plus grande sur le cours de l'histoire que les rébellions ouvertes et les révolutions.*

55 Bainbridge *et al.*, 2000; Cornwall et Coelho, 2004.

56 Le terme anarchie est utilisé ici dans le sens d'« absence de structures gouvernantes fixes ». Par exemple, certains « partis » politiques en Europe (le Parti fédéraliste d'Italie par exemple) préfèrent être appelés mouvement plutôt que parti. Ils ont établi une rotation automatique et plutôt fréquente des individus en position d'autorité et basent préférentiellement leur action et leurs alliances sur les questions spécifiques plutôt que sur des positions de parti.

57 De nombreux exemples sont décrits dans ce livre. Les récentes études de synthèse qui ont identifié les conditions nécessaires au succès incluent Kothari *et al.*, 2000; Whande *et al.*, 2003; Solis Rivera *et al.*, 2003; et Borriini-Feyerabend *et al.*, 2004.



*Les personnes et les groupes qui s'engagent dans les comités de gouvernance partagée, ou dans des processus de délibération et d'inclusion peuvent perdre leur esprit critique et leur attitude de questionnement face aux autorités.*

au travail, la lenteur, les petits sabotages, la calomnie, le ridicule, l'ignorance feinte, la désertion, etc.— que Scott a appelé les « armes du faible ».<sup>58</sup> Ces outils sont silencieux et discrets, et possèdent une influence encore plus grande sur le cours de l'histoire, dans les relations entre les personnes opprimées et leurs oppresseurs, que les rébellions ouvertes et les révolutions. Scott compare ce processus de résistance à la création d'immenses barrières de récifs grâce à l'action minutieuse de millions de polypes de corail. En effet, en raison de leur nature même, de telles méthodes de protestation sont difficiles à sanctionner pour le secteur formel. De plus, si les opprimés sont amenés au grand jour et priés d'utiliser les processus formels de la démocratie, auxquels ils sont peu habitués, leur pouvoir relatif pourrait en effet diminuer. Il semble qu'il existe peu d'issues à ce dilemme. Toutefois, à moins de préconiser le fait que le processus démocratique doit rester aussi flexible et ouvert à l'innovation que possible, ces opprimés devraient continuer à être encouragés à prendre toutes les voies de résistance et de protestation qui leurs sont ouvertes. Enfin, et surtout, tous ces processus de responsabilisation devraient être soutenus sur de longues périodes.

Finalement, et en rapport à ce qui précède, il existe le danger que certains des processus démocratiques deviennent en fait un moyen de cooptation. Les individus et les groupes qui s'engagent dans les comités de gouvernance partagée, ou dans les processus de délibération et d'intégration, peuvent perdre leur esprit critique et leur attitude de questionnement face aux autorités. Ils peuvent également devenir moins « représentatifs » du corps électoral entier dont ils sont issus et déformer leurs demandes ou en favoriser certains aspects. Bien sûr, ceci n'est en aucune sorte un processus inévitable, mais il convient d'en rester averti. Malheureusement, le pouvoir affecte les attitudes et les comportements des individus, et ce, rarement dans un sens positif.



### Une voix plus forte pour la société civile

Comme l'a démontré une étude récente, il existe un certain nombre de mécanismes à travers le monde pour renforcer la société civile ainsi que l'engagement et l'implication des citoyens et des gouvernements.<sup>59</sup> Différentes approches doivent être vues à travers un continuum, s'étendant des manières de renforcer la « voix » d'une part, aux manières de renforcer la « réceptivité » par des institutions gouvernementales de l'autre. Les auteurs de l'étude argumentent que l'extrémité du spectre de la « voix » doit commencer avec la création de conditions préliminaires pour cette voix, à travers la prise de conscience et le renforcement de la capacité à mobiliser. Lorsque les citoyens qui se trouvent à l'extérieur des processus de gouvernance commencent à s'engager par rapport à un gouvernement, il existe un ensemble d'opportunités grâce auxquelles leurs voix peuvent être amplifiées, allant du plaidoyer au lobbying pour le changement politique et l'évaluation citoyenne de la performance du gouvernement dans différents secteurs. De la même façon, concernant la réceptivité des états, de nombreuses voies sont

58 Scott 1985.

59 Goetz et Gaventa, 2001.



disponibles, y compris les formes de consultation citoyenne mandatées par le gouvernement, les normes à travers lesquelles les citoyens peuvent juger le gouvernement responsable, les incitations pour encourager des fonctionnaires à être sensibles à la voix et aux points de vue des citoyens, les changements de la culture organisationnelle, et les dispositions légales qui, de différentes manières, font de la participation au gouvernement un droit légal.

Généralement parlant, il existe trois principales approches stratégiques pour l'émergence d'une société civile forte et la capacitation des « voix de la base » :

**1. Elaborer des synergies entre l'état et la société.** Les fonctionnaires publics et les « champions du changement » à l'intérieur des gouvernements peuvent aider à renforcer la société civile et à encourager des débats politiques plus inclusifs. Aux Philippines, par exemple, c'est suite au lobbying des fonctionnaires progressistes et des organisations de professionnels qu'il y eut une large implémentation de la cogestion de l'irrigation<sup>60</sup> (un modèle qui fut plus tard diffusé dans d'autres pays). Au Mexique, des fonctionnaires réformistes aidèrent à consolider de petites organisations paysannes de commercialisation des produits<sup>61</sup> et à renforcer le rôle des organisations communautaires dans la politique de développement durable au niveau régional.<sup>62</sup>

La société civile sera sans doute mieux à même d'influencer lorsque des fonctionnaires et des responsables progressistes introduiront une législation garantissant le droit de participation. Le droit légal à la participation est une forme plus puissante d'engagement que la participation soumise à l'invitation des gouvernements, des bailleurs de fonds, ou des hautes autorités. Un domaine dans lequel les droits de participation sont incorporés dans la loi est celui de la gouvernance locale.<sup>63</sup> Un certain nombre d'approches ont été utilisées :

- **Les approches conjointes de planification.** Les acteurs de la société civile et les corps gouvernementaux travaillent ensemble à la planification de la fourniture de services et à la protection de l'environnement (voir Encadré 11.5).
- **Une évolution des formes de responsabilité.** Les innovations n'ont pas seulement souligné l'implication citoyenne avec les gouvernements locaux dans la planification, mais elles ont également donné la capacité aux représentants citoyens de tenir le gouvernement responsable d'effectuer correctement ses fonctions (voir Encadré 11.6).
- **Les formes renforcées de participation directe dans la gouvernance des affaires publiques.** Tandis que de nombreuses approches recherchent de nouvelles relations entre les citoyens et les représentants élus, d'autres créent des formes de participation citoyenne directe à travers des changements légaux. Les formes représentatives de gouvernance sont donc complétées par un engagement renforcé et plus direct des citoyens au niveau local. L'exemple le plus évident et le plus clair de cette approche est sans doute le partage de l'autorité concernant l'allocation du budget. A Porto Alegre et dans d'autres municipalités du Brésil, les réunions locales sont utilisées exactement dans ce but à travers un processus appelé « budget participatif » (voir Encadré 11.7).
- **Renforcement de la représentation dans les corps élus locaux.** Une voie adoptée par de nombreux pays a été une réforme réglementaire permettant l'intégration de populations traditionnellement exclues des conseils locaux (voir Encadré 11.8).

*La société civile a probablement une plus grande capacité à influencer les politiques et les lois lorsque des fonctionnaires progressistes introduisent une législation garantissant le droit de participation.*

60 Korten, 1995.

61 Fox, 1990.

62 Blauert et Dietz, 2004.

63 Voir [www.ids.ac.uk/logolink](http://www.ids.ac.uk/logolink) ainsi que le Chapitre 10.

Encadré 11.5 **La planification conjointe obligatoire**  
(d'après McGee *et al.*, 2003)

Aux Philippines, le Code local du gouvernement de 1991 prévoit la participation des citoyens à tous les niveaux de gouvernement local au travers des conseils de développement locaux. La participation est obligatoire dans les secteurs de la planification du développement, de l'éducation, de la santé, des liens et des contrats, et dans l'instauration de politiques. En théorie, le Code stipule aussi une représentation directe de la société civile et des organisations bénévoles dans les corps de gouvernement locaux, mais l'application de cette clause a été quelque peu inégale. La législation accorde également des subventions à la formation des représentants des citoyens afin qu'ils puissent véritablement participer.

Au Brésil, la nouvelle Constitution de 1988, dénommée à l'époque la « Constitution des citoyens », définissait la participation publique dans la fourniture des services locaux comme un droit démocratique. Cela a amené à la création dans le pays de conseils municipaux, qui mettent en relation les élus locaux, des représentants de voisinage et des fournisseurs de service dans presque tous les secteurs, y compris la santé, l'éducation et la jeunesse.

Encadré 11.6 **Nouvelles formes de responsabilité et de reddition de comptes**  
(d'après *The Logolink Network* [www.ids.ac.uk/logolink](http://www.ids.ac.uk/logolink))

En Bolivie, la Loi de participation populaire de 1994 stipule qu'une large participation, à partir du niveau des quartiers, est un élément du processus de décentralisation des gouvernements locaux. Elle reconnaît également l'importance des organisations sociales préexistantes (y compris les communautés autochtones, avec leurs propres pratiques et coutumes). Environ 15 000 de ces « organisations territoriales » sont recensées dans la participation au processus de planification. En outre, l'innovation principale de la loi bolivienne fut de créer officiellement des Comités d'observation ou de surveillance citoyenne dans chaque municipalité. Ceux-ci ont le pouvoir de bloquer le budget municipal si les dépenses réelles s'écartent trop de ce qui avait été prévu lors des processus de planification.

Encadré 11.7 **Participation au budget à Porto Alegre (Brésil)**  
(d'après Abers, 1997 et Baiocchi, 2003)

Porto Alegre est une ville du Sud du Brésil d'environ 1,2 million d'habitants, située sur les rives de la Guaíba, une rivière polluée. Il y a environ 250 *favelas* (bidonvilles) à Porto Alegre, dans lesquels vivent environ 400 000 personnes. Depuis 1989, Porto Alegre est dirigée par le *Partido dos Trabalhadores* (ou Parti des travailleurs, PT). Ce parti fut fondé en 1980, au moment où le régime militaire autorisa la création de nouveaux partis. Le PT émanait d'une coalition de syndicats, de mouvements sociaux urbains et ruraux, de membres de groupes de base chrétiens, et d'anciens groupes révolutionnaires d'inspiration marxiste. Le PT n'a pas d'idéologie bien définie, mais suit deux grands credo : les besoins des pauvres doivent être la priorité, et le peuple doit être impliqué directement dans la gouvernance.

La contribution originale du PT fut la prise de conscience sur le fait que le contrôle du peuple sur les dépenses publiques était la clé d'une véritable participation populaire au gouvernement. Afin d'y parvenir, le PT introduisit à partir de 1989 la pratique de la « budgétisation démocratique directe ». Cela implique un certain nombre de phases comprenant des réunions au cours desquelles les gens peuvent donner leur avis sur la façon dont les dépenses publiques sont effectivement administrées ; des rencontres de quartier où les priorités en matière d'investissements sont esquissées ; l'élection des délégués au Forum régional du budget ; la tenue de réunions supplémentaires ; et, pour finir, la production du budget définitif par le Comité de budget du conseil municipal, qui synthétise les différentes demandes effectuées lors des différentes réunions.

Le résultat fut une efficacité accrue dans les dépenses publiques. Avant l'introduction de la « budgétisation démocratique directe », la construction d'égouts n'avait jamais dépassé 17 kilomètres, et ceci en 1987. Entre 1990 et 1994, ce chiffre atteignit 46 kilomètres d'égouts creusés par an. Résultat : entre 1989 et 1996, la proportion de la population ayant accès au tout-à-l'égout passa de 46% à 95%. Pendant les trois années qui précédèrent l'arrivée du PT à l'administration, quatre kilomètres de rue étaient pavés annuellement ; à partir de 1990, 20 kilomètres furent pavés par an, et la qualité du pavage augmenta de façon très significative. Des *favelas* éloignées, qui n'avaient que des pistes ou des routes de terre, devinrent accessibles aux bus, aux camions-poubelles, aux ambulances et aux voitures de police. On estime que plus de 100 000 personnes, ce qui représente 10% de la population de la ville, ont participé au moins une fois à une réunion de budgétisation participative depuis la mise en place de cette initiative à Porto Alegre, il y a 14 ans.

La budgétisation participative s'étendit aussi à d'autres municipalités au Brésil. Dans plusieurs villes brésiliennes, des municipalités arrivèrent au pouvoir dans les années 1990 et introduisirent un budget participatif. Le gouvernement investit dans les projets que les communautés ont identifiés comme leurs besoins prioritaires. Étant donné le droit du citoyen à l'information et à faire des demandes à l'État, les agences gouvernementales doivent considérer la faisabilité de toutes les requêtes. Si une demande citoyenne est jugée non-réalisable, l'agence de l'état doit en démontrer la raison.

Dans plusieurs municipalités, la participation populaire à cette initiative a dépassé les attentes du gouvernement et s'est accrue d'année en année. La budgétisation participative a modifié les priorités des dépenses publiques, réduisant les inégalités dans certains endroits. L'amélioration de la qualité de vie dans certaines municipalités a été évidente, étant donné que, pour la première fois, le gouvernement local avait pris en compte les besoins des sections les plus pauvres de la population. Le budget participatif n'a pas seulement signifié une plus grande implication des citoyens et des organisations communautaires pour déterminer les priorités, mais aussi une forme de gouvernance plus transparente et plus responsable.

#### Encadré 11.8 **Vers une représentation plus large dans les gouvernements locaux** (d'après McGee *et al.*, 2003)

Les 73<sup>ème</sup> et 74<sup>ème</sup> Amendements constitutionnels en Inde, décrits dans l'Encadré 11.4, stipulaient qu'un tiers des sièges dans les conseils locaux devaient être réservés aux femmes, de même qu'un tiers des postes de présidence. Des mesures similaires ont été mises en place pour les représentations des castes inférieures et des tribus. Tout en rendant les conseils locaux plus représentatifs, la Constitution leur octroya des pouvoirs largement accrus pour planifier « le développement économique et la justice sociale » dans 29 domaines du développement local, y compris les forêts, l'éducation et l'irrigation. Alors que la mise en œuvre des nouveaux processus de représentation a été inégale et que les conseils locaux ne reçoivent pas toujours un financement adéquat de la part du gouvernement central, l'inclusion de nouveaux membres dans le processus politique a été très large. Environ un million de femmes et quelques 600 000 membres des castes inférieures ou des groupes tribaux ont été élus à des postes dans les gouvernements locaux.

Toutes les voies ci-dessus sont des innovations significatives et positives promues par l'état. A travers la législation, elles créent des rôles nouveaux et plus forts pour la société civile en relation avec la gouvernance locale. De plus, la mesure dans laquelle la législation ouvre elle-même de nouveaux espaces pour la participation et la voix citoyenne varie énormément, en fonction des caractéristiques des structures légales elles-mêmes, et du contexte plus large dont elles font partie. La mise en application effective de ces lois varie également, à cause des différences de perceptions, des relations de pouvoir, de la conscience des citoyens, etc. Les synergies état-société sont, de plus, enclines à l'intermédiation des politiques de partis et, de temps en temps, à la corruption.

*Le renforcement de la société civile implique la collaboration entre les organisations locales communautaires et les ONG locales et nationales, les universitaires et les chercheurs.*

## 2. La collaboration entre les acteurs de la société civile locaux et externes.

La voie la plus commune pour renforcer la société civile est la collaboration entre les acteurs locaux et externes dans la société civile elle-même. Cela implique typiquement les organisations locales communautaires et les ONG locales et nationales, les universitaires et les chercheurs. Aux Philippines, par exemple, les scientifiques et les organisations non-gouvernementales ont collaboré avec des paysans marginalisés afin de développer un réseau dirigé par les organisations paysannes travaillant pour la gestion durable de la biodiversité et le contrôle local des systèmes alimentaires (voir Encadré 11.9).

### Encadré 11.9 L'expérience MASIPAG aux Philippines (d'après Vincente, 1993 ; [www.masipag.org](http://www.masipag.org))

Le programme MASIPAG est né de l'expérience amère des paysans philippins lors de la révolution verte. Au cours des années 1960 et 1970, le gouvernement philippin promouvait largement l'adoption de variétés à haut rendement (VHR) et de systèmes de production très consommateurs d'intrants chimiques. L'Institut international de recherche sur le riz (IIRR) joua un rôle clé dans la recherche et la vente de ces nouvelles variétés de riz. En 1970, 78% des rizières du pays étaient plantées en VHR et les premiers résultats étaient encourageants tandis que la production augmentait.

Toutefois, à la fin des années 1970, de nombreux paysans étaient sérieusement déçus par la révolution verte. Ils devaient faire face au problème de l'augmentation du coût des semences et des engrais, à l'augmentation des besoins en produits chimiques pour que la production puisse se maintenir, à la détérioration des semences, au développement des maladies, aux empoisonnements et aux atteintes à la santé humaine induits par les pesticides et aux dégradations de l'environnement. Au cours des cinq années suivantes, une stratégie paysanne émergea de nombreuses consultations formelles et informelles. La stratégie proposait notamment le lancement d'une initiative pour développer un programme agricole national indépendant des soutiens étrangers ; un programme de réforme agraire pour faire face aux problèmes engendrés par les grandes plantations de bananiers, de noix de coco, et de canne à sucre ; la révision du programme gouvernemental de l'IIRR avec les options de nationaliser sa gestion ou d'arrêter ses opérations ; et la création d'un véritable institut philippin de recherche sur le riz.

Lorsque leurs propositions furent ignorées par le gouvernement, les agriculteurs et leurs alliés de la société civile menèrent ces initiatives eux-mêmes. Un groupe de scientifiques progressistes organisa des consultations dans différentes parties du pays (Luzon, Visayas et Mindanao). Elles aboutirent lors d'une convention nationale au milieu de l'année 1985, la conférence BIGAS (*Bahanggunian Hinggil sa Isyu ng Bigas*). Un an après ce rassemblement historique, un partenariat entre des scientifiques, des agriculteurs et des ONG fut créé, son premier projet visant à briser le contrôle de l'industrie du riz par les entreprises d'engrais et de pesticides, les instituts de recherche multilatéraux sur le riz et les cartels de distribution. Le Forum multi-sectoriel (MSF), un groupe de professeurs, de scientifiques et de chercheurs de l'Université Los Baos des Philippines, prit l'initiative de constituer une équipe technique connue au départ sous le nom de « partenariat agriculteurs-scientifiques ». Le 25 juin 1987, une société privée nommée « Partenariat entre agriculteurs et scientifiques pour le développement de l'agriculture » était prête à lancer ce qui est appelé familièrement le projet MASIPAG— *Magsasaka at Siyentipiko Para sa Pag-unlad ng Agrikultura*. Ces 17 dernières années, MASIPAG s'est retrouvé à la pointe des luttes pour le développement aux Philippines, poursuivant notamment, parmi d'autres objectifs, une approche globale du développement, la prise de pouvoir par la communauté et le contrôle par le peuple de la biodiversité agricole en tant que contribution à l'effort général pour améliorer la qualité de vie des petits producteurs. L'approche de la consolidation de la société civile par MASIPAG met l'accent sur les transformations sociales et se fonde sur les points suivants :

**1. Une approche de la base vers le sommet.** Tout programme de développement doit hiérarchiser les besoins exprimés, les problèmes et les aspirations des gens. L'amélioration des savoirs et des compétences est aussi effectuée en se basant sur les capacités réelles des personnes.

2. **Un partenariat entre agriculteurs et scientifiques.** Un partenariat véritable entre les agriculteurs et leurs organisations, et les chercheurs/ scientifiques en sciences naturelles ou sociales, tente de mettre en pratique l'approche depuis la base vers le sommet dans la conservation et le développement. Cela est apparent dans la mise en œuvre du programme et dans toutes les activités entreprises par les partenaires. Cette relation est renforcée par les ONG du secteur religieux et d'autres organisations locales de professionnels et de particuliers concernés.
3. **La recherche et l'expérimentation menées par les agriculteurs.** La recherche sur les exploitations et l'expérimentation dans différentes configurations socioculturelles et agro-environnementales partent de ce que les producteurs ont besoin d'apprendre et de développer. Ils prennent une part active au croisement des plantes et au développement des technologies comme la gestion écologique des maladies et des systèmes agricoles riches en biodiversité. Ce sont eux qui font la recherche et facilitent l'expérimentation.
4. **Des modes de transfert entre agriculteurs.** Les agriculteurs sont animés par le sens de leur mission qui est de toucher les autres agriculteurs. C'est uniquement grâce à leurs efforts unis et concertés que la vision de MASIPAG peut être réalisée. La coopération, et non la compétition, est une source de motivation puissante pour que les agriculteurs régissent leur propre destinée.
5. **La défense des véritables réformes agraires.** Dans le contexte de MASIPAG, la défense des véritables réformes agraires doit mener à la pleine propriété, à la gestion et au contrôle de la terre par les paysans, et à leur accès aux services de base, nécessaires à une agriculture et à un mode de vie durables.

Il existe en effet de nombreux cas documentés et anecdotiques d'une telle collaboration. Les efforts combinés des acteurs de la société civile locaux et externes aident à introduire les préoccupations des personnes marginalisées et exclues dans les processus politiques desquels elles seraient sinon absentes. L'examen de douze fédérations d'organisations rurales dont les préoccupations primaires concernent le développement rural et la gestion des ressources naturelles suggère que les organisations les plus solides, celles qui sont le mieux à même d'inscrire les préoccupations de leurs membres dans les négociations avec le gouvernement, les donateurs et les acteurs du marché, ont chacune bénéficié d'une période étendue d'accompagnement de la part d'une ONG ou de chefs religieux.<sup>64</sup> Dans la plupart des cas, ces acteurs externes étaient impliqués dans la création et le renforcement de ces organisations de la société civile. De la même façon, l'émergence de mouvements d'expression de paysans en Inde a souvent impliqué un support ou une direction charismatique venant d'autres secteurs de la société civile.<sup>65</sup>

Toutes ces études démontrent, toutefois, que la façon dont se produit une telle collaboration est essentielle. Les collaborations les plus fructueuses sont celles qui impliquent un support intensif, sensible et respectueux dans lequel les acteurs externes accompagnent, conseillent, suggèrent des systèmes, etc., et ceci sur une longue période. Les acteurs externes n'interviennent pas dans la prise de décision locale en respectant et en faisant confiance aux partenaires locaux. Par exemple, le soutien administratif et les conseils techniques de certains volontaires et bailleurs de fonds travaillant sur le long terme sont au cœur de la réussite d'une des fédérations de coopératives les plus performantes d'Amérique du Sud, El Ceibo.<sup>66</sup> De même en Indonésie, les valeurs émancipatrices et les attitudes encourageantes des acteurs externes (formateurs, équipe d'ONG et autres) étaient les clés de la facilitation du renforcement citoyen dans les Ecoles de fermiers engagés sur le terrain (*Farmer Field Schools*) et dans le mouvement paysan plus large qui maintenant vise à réclamer des droits sur la terre et d'autres ressources.<sup>67</sup>

*Des organisations fortes et représentatives peuvent émerger de la base. Des organisations locales profondément enracinées dans les arrangements traditionnels jouent divers rôles dans la gestion locale des ressources naturelles et représentent les voix locales et citoyennes auprès des agences externes.*

64 Carroll et Bebbington, 2001.

65 Brass, 1995.

66 Bebbington, 1996.

67 Fakih, Rahardjo et Pimbert, 2003; voir également les Encadrés 9.23 et 11.12.





**3. Des voies indépendantes venant de la base.** Des organisations fortes et représentatives peuvent émerger de la base. Les organisations locales profondément enracinées dans les arrangements traditionnels jouent des rôles variés dans la gestion locale des ressources naturelles et représentent les voix locales auprès des agences externes.<sup>68</sup> A Sumatra, par exemple, les institutions traditionnelles de gouvernance de village (*adat*) qui émergent de nouveau après la période du Nouvel ordre ont commencé à traiter, entre autres choses, des questions de tenure dans le village et elles représentent les intérêts des villageois auprès des acteurs externes (voir Encadré 10.11). La

base traditionnelle de longue durée de nombreuses organisations de ce type leur confère une légitimité indiscutable (voir Encadré 11.10). De plus, ces organisations ne sont pas toujours démocratiques en interne et inclusives en terme de genre.<sup>69</sup> Elles peuvent être dominées par des meneurs auxquels la tradition ou l'histoire confère l'autorité. De tels meneurs peuvent cependant ne pas soutenir les formes d'équité induites par des processus historiques récents qui sont cristallisées dans la Déclaration des droits humains des Nations Unies.

**Encadré 11.10 Les *Regole* de la Vallée d'Ampezzo (Italie) ont maintenu leur statut autonome depuis 1000 ans**

(d'après Stefano Lorenzi, communication personnelle, 2004 ; [www.regole.it](http://www.regole.it))

Les *Regole* de la vallée d'Ampezzo (où est situé le fameux complexe de Cortina) forment une institution communautaire dont l'histoire est connue depuis environ mille ans. Les *Regole* gèrent de façon indépendante les ressources communes rendues exploitables par le travail des premiers *Regolieri* (création d'un pâturage extensif et entretien et exploitation des forêts originelles), et au jour d'aujourd'hui, les *Regolieri* comprennent uniquement les descendants des premiers fondateurs de la communauté et leurs descendants mâles qui restent *résidents* dans la vallée. La propriété est détenue de façon inaliénable et indivisible, et l'assemblée générale des *Regole* prend des décisions de gestion après discussions approfondies et à la « majorité qualifiée », procédure plus propice au consensus que le vote. Au fil du temps, les *Regolieri* ont maintenu leur droit d'occupation et leurs modes de production locaux grâce à leurs talents de diplomates (ils réussirent par exemple à nouer des accords avec la République vénitienne en 1420 et, plus tard, avec les empereurs autrichiens). En 1918, la fin de la première guerre mondiale signifie le rattachement de la vallée à l'état italien. Depuis lors, les *Regolieri* se battirent pour maintenir leur statut d'autonomie à partir d'exceptions dans la législation nationale et les lois régionales, un statut qui dépendait de la combinaison entre l'habileté personnelle des *Regolieri* et l'importance et la visibilité des paysages qu'ils parvenaient à préserver. Il y a quinze ans environ, les *Regole* obtinrent enfin une reconnaissance importante comme seuls gérants de plein droit du Parc naturel des dolomites d'Ampezzo— une aire de protection établie sur des terres et des ressources dont ils avaient été les principaux conservateurs. Ils ont également obtenu le statut de zone franche de la part du gouvernement italien, et des subventions et des fonds importants de soutien au projet de la part de l'Union Européenne, de l'Etat italien et du gouvernement régional de la Vénétie.

Les mouvements sociaux passés et présents apportent des exemples variés de société civile organisée pour revendiquer le pouvoir depuis la base. Ceci inclut les tentatives de transformation des structures de gouvernance à travers la participation politique, les confrontations, et les fédérations renforcées incluant des personnes de différentes localités. Certains de ces mouvements ont des liens avec des groupes

68 Esman et Uphoff, 1984.

69 Voir Encadré 7.3.

formés autour de convictions religieuses (tels que les mouvements de la théologie de la libération en Amérique latine<sup>70</sup> ou les Fraternités islamiques qui jouèrent un rôle d'agents de développement en Afrique de l'Ouest<sup>71</sup>), d'une origine ethnique, d'une caste ou d'associations de parenté, de sexe ou de l'âge.<sup>72</sup> D'autres sont liés à des coopératives ou même à la gestion des ressources naturelles, telles que les groupements d'irrigation, les organisations de pêcheurs et toutes sortes d'autres groupes d'aide mutuelle. Evidemment, ces mouvements incluent aussi les syndicats, nés du souci d'améliorer les conditions des travailleurs partageant des intérêts et des préoccupations communs et, de nos jours, les organisations des peuples autochtones actifs dans les contextes nationaux et internationaux.

Les approches autonomes provenant de la base sont confrontées à de nombreux défis et risques, comme l'ont montré certains moments de l'histoire, quand les citoyens ont expérimenté avec des nouvelles formes de démocratie directe et de pouvoir confédéré.<sup>73</sup> En Espagne par exemple, durant la Guerre civile de 1936-1939, les paysans d'Andalousie et d'Aragon établirent des systèmes communaux de tenure du territoire, en abolissant dans certains cas l'utilisation de la monnaie pour les transactions internes, mettant en place des systèmes libres de production et de distribution, et créant une procédure de prise de décision basée sur les assemblées populaires et sur la démocratie directe. Un système d'autogestion pour les travailleurs fut mis en place dans de nombreuses villes, y compris Barcelone et Valence. Les usines, les entreprises de transports, de services, de vente au détail ou de vente en gros furent toutes récupérées et administrées par des comités et des syndicats de travailleurs. De nombreuses leçons peuvent être tirées de ces expériences.<sup>74</sup>

### Fédérations, réseaux et influence politique organisée

Les organisations de la société civile existent à plusieurs échelles— de l'échelle individuelle à celle des fédérations, des consortiums, des réseaux et des groupements d'organisations au niveau national et international. Une des raisons pour lesquelles il convient de relier et de fédérer les organisations entre elles est l'objectif d'accroître la capacité de négociation et l'influence des organisations citoyennes dans la formulation des politiques et dans les débats politiques.

Les organisations fédérées ont un rôle important dans la projection des voix et des intérêts des utilisateurs de ressources et des autres citoyens dans des sphères variées. De nombreuses fédérations de ce type qui tendent à influencer la prise de décision politique ne se basent pas uniquement sur les ressources naturelles et les organisations agricoles. Elles peuvent être des mouvements de personnes sans terres (les exemples les plus parlants étant le *Movimento dos trabalhadores rurais sem terra* (MST) au Brésil fort d'un million de participants et le *Kilusang magbubukid ng Pilipinas* (KMP) aux Philippines),<sup>75</sup> des fédérations de pauvres en milieu urbain,<sup>76</sup> des mouvements de peuples autochtones (telle que la Coordination des organisations des peuples autochtones du bassin amazonien COICA),<sup>77</sup> des mouvements paysans (tel que le Réseau des organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA),

*Les approches autonomes provenant de la base sont confrontées à de nombreux défis et risques, comme l'ont montré certains moments de l'histoire, quand les citoyens ont expérimenté avec des nouvelles formes de démocratie directe et de pouvoir confédéré.*

70 Berryman, 1987.

71 Berhman, 1970.

72 Ralston *et al.*, 1983.

73 Bookchin, 1996; Bookchin, 1998.

74 Bookchin 1994.

75 Le MST du Brésil possède son propre site web, comprenant des pages en portugais, anglais, français, espagnol et italien, car sa portée est internationale. Voir : <http://www.mstbrazil.org/>. KMP est une fédération d'organisations des Philippines à portée nationale, qui revendique une « direction effective » de plus de 800 000 paysans sans terre, petits fermiers, travailleurs fermiers, pêcheurs, paysannes, et jeunes ruraux.

76 [www.iiied.org/urban/pubs/eu\\_briefs.html](http://www.iiied.org/urban/pubs/eu_briefs.html)

77 <http://www.coica.org.ec/>

ou diverses fédérations nationales d'organisations de producteurs, telles que celles existant au Bénin, au Niger, au Mali et au Sénégal.<sup>78</sup> La plupart de ces organisations entrent dans les débats sur les politiques de gestion des ressources naturelles avec de plus larges agendas— agendas de redistribution des terres ou de gouvernance participative par exemple. En conséquence, les discussions peuvent être très vastes et complexes. De plus, elles peuvent conduire à d'importants changements dans l'équilibre du pouvoir en faveur des populations rurales pauvres, comme le montre l'augmentation des organisations de producteurs en Afrique de l'Ouest (voir Encadré 11.11).

Les organisations de producteurs ont également été actives au niveau international. L'un des exemples en est *Via campesina*<sup>79</sup>, une large coalition au niveau mondial de paysans et de fermiers faisant pression pour la réforme de la tenure de la terre, l'agroécologie et la souveraineté alimentaire. Un autre exemple est l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (*World Alliance of Mobile Indigenous Peoples*, WAMIP)— une nouvelle organisation dont les membres sont des éleveurs, des chasseurs-cueilleurs, des cultivateurs nomades et des nomades maritimes. L'organisation est constituée de tribus, de personnes et de nations autochtones dont les conditions de vie, les systèmes de production et l'identité culturelle reposent sur un style de vie mobile et sur l'utilisation durable (et donc la conservation) des ressources naturelles. Ces gens sont parmi les groupes les plus déshérités et les plus discriminés au monde.

Encadré 11.11 **Les organisations de producteurs, l'action collective et les transformations institutionnelles en Afrique de l'Ouest**  
(d'après Belières *et al.*, 2002 ; Toulmin et Guèye, 2003)

Les organisations de producteurs (OP) couvrent une large gamme d'activités, depuis la gestion des forêts ou des pâtures communes, jusqu'aux associations d'utilisateurs de l'eau, en passant par la récolte et la vente de productions spécifiques et la fourniture d'accès aux engrais, aux semences et au crédit. En se réunissant par des actions collectives, les producteurs peuvent bénéficier d'économies d'échelle et faire entendre leur voix dans la politique gouvernementale et les prises de décision. En outre, les producteurs comptent accroître leur pouvoir de négociation avec les sociétés qui achètent leur production, d'autant plus nécessaire que la globalisation induit une concentration et une intégration accrue de l'industrie agro-alimentaire partout sur la planète. Dans certains cas, les organisations de producteurs ont également joué le précieux rôle de pont pour la mise en relation entre les agriculteurs et les sources d'expertises techniques, comme les structures de recherche et d'extension. Les fonds étrangers ont souvent été utiles pour renforcer ce rôle que peuvent jouer les organisations de producteurs, malgré le risque que la direction ne devienne distante des besoins et des intérêts des membres.

Pendant cette dernière décennie, une série d'organisations de producteurs ont été reconnues et ont renforcé leurs positions au niveau local, national et sous-régional en Afrique de l'Ouest. Ces organisations sont en partie la conséquence du retrait du gouvernement d'importants secteurs de l'économie rurale comme la fourniture des intrants agricoles et le marketing. Elles ont aussi vu le jour dans un contexte politique de plus grande libéralisation, et représentent maintenant une force politique que les gouvernements doivent prendre en considération. Cela apparut clairement dès la grève des cultivateurs de coton au Mali en 2001, en raison des prix bas, du gaspillage et de la corruption endémique au sein de la Compagnie malienne pour le développement des textiles. La grève fit baisser la production de moitié, en raison de la reconversion de nombreux producteurs de coton vers le maïs et d'autres productions rentables pendant cette saison.<sup>80</sup>

Comme exemples d'organisations de producteurs qui fonctionnent à l'échelle nationale, on trouve le Comité national de concertation des ruraux (CNCR) au Sénégal, la Fédération des unions des

78 GRAF/ GRET/ IIED, 2003.

79 [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)

80 Toulmin et Guèye, 2003.

producteurs (FUPRO) au Bénin, et le Syndicat des exploitants à l'office du Niger (SEXAGON) au Mali.<sup>81</sup> Le CNCR constitue un cas intéressant, qui réunit une série de fédérations d'organisations de producteurs au Sénégal, et qui est devenu un acteur central du dialogue entre le gouvernement, les bailleurs de fonds et les producteurs à propos de la stratégie agricole et des questions afférentes, comme le foncier et la propriété des terres. De telles organisations présentent l'avantage de fournir un moyen de plaider en faveur d'un plus grand soutien à l'agriculture en général, ainsi que de prendre en compte les contraintes particulières auxquelles doivent faire face les petits producteurs. Les politiques et les prises de décision du gouvernement ont tendance à suivre des procédures à la fois formelles et informelles. Les petits producteurs ont moins facilement accès aux mécanismes informels qui fonctionnent au travers des réseaux d'« anciens » (associés et amis), et au lobbying au travers de contacts politiques de haut niveau, qui sont habituellement la chasse gardée des puissants acteurs économiques, comme les grands agriculteurs commerciaux ou l'agro-alimentaire. De ce fait, les organisations de producteurs doivent faire le meilleur usage des canaux officiels et des occasions de faire entendre les besoins des acteurs moins puissants.

Au niveau régional, il y a un intérêt grandissant à mettre la pression sur les gouvernements et les institutions régionales pour s'assurer que les intérêts des producteurs soient mieux pris en compte lors des processus de négociation dans le contexte de l'OMC, la réforme de la politique agricole commune (PAC) et les négociations de Cotonou. C'est le cas par exemple du Réseau des organisations paysannes de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA), de l'Association cotonnière africaine et de l'Union des chambres d'agriculture pour l'Afrique de l'Ouest. Le ROPPA et ses membres ont été particulièrement véhéments dans leur soutien à l'agriculture familiale et leur opposition au modèle agro-alimentaire commercial promu par certains comme un moyen de « moderniser » l'agriculture. « Cette vision (en soutien à l'agriculture familiale) a été inspirée par une perception globale du rôle de l'agriculture dans la société, non seulement productrice d'aliments et de fibres, mais aussi accomplissant de nombreuses autres fonctions économiques, sociales et environnementales ».<sup>82</sup> Ainsi, l'argument avancé par ROPPA et d'autres élargit le débat sur la « multifonctionnalité » de l'agriculture et de la terre, et donc sur la nécessité d'éviter une approche purement économique ou marchande.<sup>83</sup>

Un but central des fédérations les plus émancipatrices et des groupements d'organisations est de développer une sphère publique qui permette un maximum de démocratie au sens littéral du terme. Dans leur forme présente, ces nouvelles politiques de prise de décision affirment les valeurs de :

- **Confédéralisme.** un réseau de groupes ou de conseils dont les membres ou les délégués sont élus par des assemblées démocratiques populaires directes, dans les villages, tribus, villes et même dans les quartiers des grandes villes. Ces corps ou conseils confédéraux deviennent le moyen de relier ensemble les villages, les villes, les quartiers et les unités écologiques dans une confédération basée sur des responsabilités partagées, l'entière responsabilité, et des représentants fermement mandatés et révocables si nécessaire.
- **Pouvoir double.** plus les fédérations et confédérations liées sont larges et nombreuses, plus leur potentiel à exercer un contre-pouvoir significatif face à l'état et aux firmes transnationales est élevé. Les confédérations peuvent éventuellement exercer un « pouvoir double », l'utilisant pour aller plus loin dans le renforcement du pouvoir citoyen et le changement démocratique. Par exemple, elles peuvent travailler pour obtenir du pouvoir dans un gouvernement local grâce à des stratégies de collaboration et de négociation politique, tout en maintenant simultanément de puissantes stratégies d'organisation au niveau municipal et communautaire. De multiples voies pour l'engagement peuvent aussi être utilisées pour relier les efforts de conservation et de développement

81 GRAF/ GRET/ IIED, 2003.

82 Belières *et al.*, 2002.

83 Toulmin et Guèye, 2003.

communautaire, les mouvements sociaux, et les partis politiques grâce à des stratégies de gouvernance directe au niveau local. Cette approche du pouvoir double est largement utilisée par le mouvement pour les droits des paysans en Indonésie (Encadré 11.12) et le travail du Consortium de gouvernance de Barangay-Bayan aux Philippines (Encadré 11.13).

Encadré 11.12 **Le Mouvement pour le droit des paysans et le changement de politique en Indonésie**  
(d'après Fakhri *et al.*, 2003)

La chute du gouvernement répressif de Suharto en 1997 permit à la société civile indonésienne de s'exprimer et de s'organiser pour un changement à grande échelle. De nouveaux mouvements de paysans ont émergé dans toutes les régions d'Indonésie. Le Consortium pour la réforme agraire (*Agrarian Reform Consortium*) et le Mouvement pour le droit des paysans (*Peasants Rights Movement*) lancés tous deux par l'Union des petits producteurs du Nord de Sumatra, le Mouvement des amis des petits producteurs au centre de Java et le Mouvement des agriculteurs pour la lutte intégrée contre les ravageurs créèrent une alliance encore plus large dans l'histoire des mouvements paysans en Indonésie, en établissant un Mouvement pour le droit des paysans (*Peasants Rights Movement*). Organisé sous forme de large fédération, le mouvement est une réaction forte face à l'approche néolibérale de la libéralisation des marchés et en particulier à la prise de contrôle par les corporations de l'agriculture et de l'alimentation. Le mouvement fait campagne pour protéger les modes de vie et la culture des communautés rurales indonésiennes, et réclame le droit à la souveraineté alimentaire et agricole. Il soutient qu'une véritable sécurité alimentaire et la participation des paysans ne peuvent être atteintes que par un système où la souveraineté des organisations et des activités paysannes est garantie. Les agriculteurs et la population doivent être capables d'exercer leurs droits en tant que citoyens pour définir leurs politiques alimentaires et agricoles et avoir le droit de produire leur nourriture en accord avec la diversité de leurs contextes socioculturels et écologiques.

De nombreuses organisations de la société civile sont regroupées au sein de larges fédérations afin d'exercer un contre-pouvoir efficace face au gouvernement, perçu comme largement corrompu. Les réseaux et les fédérations s'engagent activement dans les réformes politiques, à l'échelle du sous-district, du district, de la province et du gouvernement national. Les organisations de la société civile facilitent les processus de politique participative et les arrangements de cogestion. Une variété de processus délibératifs inclusifs est utilisée par les réseaux et les coalitions pour gagner de l'influence, exercer une pression depuis la base, et effectuer des changements de politique. Tandis que le but principal au niveau des communautés est d'institutionnaliser la gouvernance partagée, des fédérations paysannes bien organisées ont obtenu des changements politiques importants grâce à des confrontations et des négociations avec des fonctionnaires de l'état au niveau du gouvernement du district et du sous district.<sup>84</sup>

Encadré 11.13 **Au-delà de la bonne gouvernance : la démocratie participative aux Philippines**  
(d'après Estrella et Iszatt, 2004)

Tout a commencé comme une petite initiative connue sous le nom de projet BATMAN ; aujourd'hui, c'est un mouvement d'ONG, d'organisations populaires, de groupes sociaux et de représentants locaux progressistes, généralement connu sous le nom de Consortium de gestion Barangway-Bayan (BBGC)—l'un des plus grands consortiums du monde travaillant sur la gestion locale participative.

Par l'utilisation de l'approche du double pouvoir, qui « vise la société civile, le gouvernement et l'espace démocratique entre les deux », des succès concrets ont été enregistrés, y compris

84 Fakhri *et al.*, 2003.



des changements d'attitude et de comportement, des prises de décision démocratisées et plus responsables, des institutions de gestion renforcées, des contributions aux changements de politiques et la fourniture de services de base et de moyens d'existence. La participation à la gestion a pris de nouvelles significations, au fur et à mesure que des citoyens ordinaires trouvaient un intérêt personnel à se battre pour de véritables changements démocratiques et pour transformer les structures et les relations de pouvoir qui ont œuvré (et qui le peuvent encore) à perpétuer le patronage, l'injustice, la pauvreté et la marginalisation.

Les acteurs locaux impliqués dans le BBGC s'interrogent ouvertement sur les obstacles et les opportunités qu'ils rencontrent. Ils débattent pour trouver comment changer des cultures politiques profondément enracinées, y compris l'autoritarisme qui persiste parmi certains fonctionnaires et la culture « patron-client » très présente dans la communauté ; comment élargir et passer de l'échelle locale au niveau national, et du niveau rural au niveau urbain ; comment traiter les questions ouvertement conflictuelles ; comment introduire le travail participatif dans des zones à forte minorité ethnique ou religieuse ; et, surtout, comment instituer et conserver les bénéfices tirés de l'action communautaire locale.



## 11.4 Le défi de la démocratie participative

Renforcer la société civile pour le changement politique dépend de la création d'un contexte social favorable à différents niveaux, y compris dans les organisations de la société civile et dans les mouvements sociaux eux-mêmes. Sur ce point, trois principaux défis semblent se détacher pour la société civile, que nous allons discuter ci-dessous.

### Équité, genre et voix

A travers le monde, le défi d'élargir l'intégration sociale et la représentation est au cœur des préoccupations de la plupart des organisations de la société civile et des fédérations dont elles font partie. L'équité de genre et apprendre comment mieux intégrer et respecter les voix des très pauvres et des marginaux sont tous deux de nouveaux défis persistants et urgents pour la société civile en général. De nombreuses discussions des mouvements populaires impliquant des paysans et d'autres utilisateurs de ressources concluent en général que les demandes de ces mouvements favorisent les besoins des producteurs riches— ou du moins de ceux produisant en surplus.<sup>85</sup> Certains mouvements ont tendance à ne pas exprimer les problèmes qui affectent particulièrement les pauvres ruraux, tels que les salaires minimums et le harcèlement. De même, de récentes études portant sur des organisations d'adhérents ont parfois conclu que « les groupes performants parmi les pauvres ont tendance à exclure les couches inférieures ».<sup>86</sup> Ceci est particulièrement vrai dans le cas des groupes dont les fonctions relèvent principalement de la fourniture de services économiques, de la commercialisation, etc.<sup>87</sup>

*Si le fait d'amplifier la voix des pauvres dans la politique des ressources naturelles est un problème général, alors augmenter la portée de la voix des femmes pauvres dans ces discussions politiques est un défi encore plus important.*

Il ne s'agit cependant là en aucun cas d'un phénomène universel. Par exemple, les demandes du mouvement des paysans indiens pour la hausse des prix de récolte

85 Brass, 1995.

86 Thorp *et al.*, publié prochainement

87 Bebbington, 1996; Thorp *et al.*, publié prochainement.

*... sous quelles conditions les femmes peuvent-elles gagner plus d'espace dans les organisations et dans les mouvements populaires afin d'exprimer leurs points de vue concernant la gestion des ressources naturelles, et faire en sorte que leurs priorités et leur savoir comptent ?*

*Les espaces, y compris les espaces citoyens, sont imprégnés de relations de pouvoir qui ont une influence sur ceux qui peuvent y entrer, qui y parle, avec quel savoir et ceux qui tirent des bénéfices.*

autorise une plus grande rétention des surplus dans les zones rurales, créant un capital d'investissement qui permet l'industrialisation rurale et donc la création d'emploi pour les pauvres.<sup>88</sup> Même si les voix et les intérêts de certaines couches parmi les plus pauvres sont exclus de telles organisations, les voix des personnes les moins pauvres (mais pauvres quand même) sont toujours susceptibles d'être intégrées. Ceci veut dire qu'il ne s'agit pas ici de lutter contre de telles organisations ou de les critiquer durement, mais de soutenir d'autres organisations qui peuvent plus directement représenter les exclus et les environnements marginalisés dans lesquels ils vivent. Cela signifie également que la société civile doit constamment se questionner ainsi : « sous quelles conditions les voix des pauvres peuvent-elles être entendues, et répercutées par les organisations et les mouvements sociaux qui impliquent également des paysans, des pêcheurs ainsi que d'autres utilisateurs des ressources plus aisés ? »

Bien que la gestion des ressources naturelles se féminise de plus en plus, les organisations rurales semblent toujours refléter et renforcer les relations patriarcales qui caractérisent de nombreuses sociétés rurales. Donc, si le fait d'amplifier la voix des pauvres dans la politique des ressources naturelles est un problème général, alors augmenter la portée de la voix des femmes pauvres dans ces discussions politiques est un défi encore plus important. Traditionnellement, les organisations communautaires sont souvent influencées par les hommes. En Equateur, par exemple, le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) a estimé que moins de 10 pour cent des membres des assemblées communautaires étaient des femmes, et certains estiment que les femmes occupent seulement un pour cent des positions de direction.<sup>89</sup> Les femmes souffrent également de discrimination dans de nombreuses grandes organisations créées par les peuples autochtones.<sup>90</sup> Alors que de nombreuses ONG ont cherché à augmenter la participation des femmes, il existe de nombreux obstacles à la sensibilisation aux questions de genre et à l'intégration dans les ONG. En Inde par exemple, le contexte des relations sociales de castes et de classes peut influencer la manière dont les ONG travaillent avec les femmes paysannes, réduisant la mesure dans laquelle leur travail est source de responsabilisation.<sup>91</sup> En Indonésie, des politiques et des pratiques plus intégratives concernant le sexe n'ont commencé que récemment à être introduites dans les Ecoles de fermiers engagés sur le terrain et plus largement dans la fédération dont elles font partie.<sup>92</sup>

Un important obstacle à la voix des femmes dans de telles organisations réside dans le fait que la participation est liée à l'accès et au contrôle de la terre et des autres ressources naturelles. Les règles du foncier privilégient souvent la propriété masculine (bien que ce ne soit pas le cas dans tous les contextes culturels). Dans ces conditions, le succès des mouvements autochtones et de femmes pour une nouvelle législation concernant l'utilisation de la terre afin qu'elle soit plus inclusive des droits de tenure des femmes est particulièrement significatif.<sup>93</sup> Cela montre que les grandes organisations peuvent amplifier la voix des femmes dans la politique et les institutions. Cela encourage également la société civile à constamment se demander ceci : « dans quelles conditions les femmes peuvent-elles gagner plus d'espace dans les organisations et dans les mouvements populaires afin d'exprimer leurs points de vue concernant la gestion des ressources naturelles, et faire en sorte que leurs priorités et leur savoir comptent ? »

88 Omvedt, 1994.

89 Cité dans Deere et Leon, 2001: 52.

90 Deere et Leon, 2001.

91 Nagar et Raju, 2003.

92 Fakhri *et al.*, 2003.

93 Deere et Leon, 2001; Whitehead et Tsikata, 2003.

## Des espaces ouverts à la participation citoyenne et aux savoirs populaires

Il existe des différences importantes entre deux types d'espace radicalement différents pour la participation à la gouvernance des ressources naturelles : des espaces initiés par le haut et des espaces populaires ou citoyens. Les efforts menés par un gouvernement ou des donateurs pour mettre en place des comités de cogestion et des groupes d'utilisateurs des ressources sont des exemples d'espaces initiés par le haut. En contraste, les espaces populaires ou citoyens sont constitués par des personnes qui se réunissent pour créer des arènes sur lesquelles ils ont un meilleur contrôle, par exemple les plateformes de négociation et d'action collective des peuples autochtones ou les jurys de citoyens d'initiative locale qui formulent des politiques alternatives... Bien qu'il existe des exceptions notables, les espaces populaires sont des arènes dans lesquelles et à partir desquelles des citoyens ordinaires peuvent gagner en confiance pour s'exprimer, analyser, délibérer, proposer des alternatives et des actions, mobiliser, former des alliances, et agir.<sup>94</sup>

Néanmoins, tous les espaces de participation n'ont pas la possibilité de devenir des espaces d'échange réel. Les espaces populaires offrent souvent plus d'opportunités pour la société civile de développer son agenda que les espaces initiés par les gouvernements. De plus, il n'existe pas toujours d'espaces ouverts aux femmes, aux pauvres et au marginaux, ni d'espaces qui soient libres de manipulation et de cooptations par les puissants de l'intérieur et/ ou de l'extérieur.<sup>95</sup> Les espaces citoyens ou populaires peuvent reproduire des formes subtiles d'exclusion à travers le langage et d'autres codes culturels.

Les espaces, y compris les espaces citoyens, sont imprégnés de relations de pouvoir qui ont une influence sur ceux qui peuvent y entrer, qui y parle, avec quel savoir et quelle voix, et ceux qui tirent des bénéfices. Cela est particulièrement vrai, par exemple, lorsque le savoir professionnel et le savoir tiré de l'expérience individuelle sont évoqués ensemble dans le même espace et sont discutés. Les forestiers, agronomes, gestionnaires d'aire protégée, ingénieurs hydrauliques, professionnels de la santé, architectes, planificateurs de l'aménagement du territoire et scientifiques possèdent tous un savoir spécifique qui peut être utile dans les délibérations citoyennes et des formes plus intégratives de participation qui renforcent la société civile. Mais le processus délibératif, et la négociation politique concernant ce qui constitue un savoir valide dans un contexte particulier (voir Encadré 11.14), mettent profondément au défi les professionnels pour assumer leurs différents rôles et responsabilités. En particulier, les citoyens ayant un savoir professionnel auront souvent besoin d'évoluer vers de nouveaux rôles qui facilitent l'analyse, les délibérations et la production de savoir des personnes locales.

### Encadré 11.14 Quelques citations sur la connaissance et le pouvoir

*« Peut-être faut-il aussi renoncer à toute une tradition qui laisse imaginer qu'il ne peut y avoir de savoir que là où sont suspendues les relations de pouvoir et que le savoir ne peut se développer que hors de ses injonctions, de ses exigences et de ses intérêts. Peut-être faut-il renoncer à croire que le pouvoir rend fou et qu'en retour la renonciation au pouvoir est une des conditions auxquelles on peut devenir savant. Il faut plutôt admettre que le pouvoir produit du savoir [...] que pouvoir et savoir s'impliquent directement l'un l'autre ; qu'il n'y a pas de relation de pouvoir sans constitution*

94 Voir Pimbert et Wakeford, 2001b; Cornwall et Coelho, 2004.

95 Voir Encadré 7.3.

*corrélative d'un champ de savoir, ni de savoir qui ne suppose et ne constitue en même temps de relations de pouvoir. [...] En bref, ce n'est pas l'activité du sujet de la connaissance qui produirait un savoir, utile ou rétif au pouvoir, mais le pouvoir-savoir, les processus et les luttes qui le traversent et dont il est constitué, qui déterminent les formes et les domaines possibles de la connaissance. » (Foucault, 1979: p. 36)*

*« Les luttes pour la connaissance sont des luttes pour le pouvoir. Depuis près de deux siècles ces luttes ont été manipulées en faveur du savoir scientifique par les structures du pouvoir établi. Nous devrions nous demander pourquoi ce savoir scientifique a acquis le statut privilégié dont il jouit, pourquoi les efforts des scientifiques ne sont pas vus au même niveau que d'autres efforts culturels, mais ont été amenés à être identifiés comme la seule et unique voie crédible vers la connaissance et l'action. Nous devons confronter la question suivante : « quels types de savoirs nous voulons produire », et reconnaître que c'est, en même temps, la question des types de relations de pouvoir que nous voulons soutenir— et dans quel genre de monde nous voulons vivre... Une science socialement responsable doit être une science qui ne s'autorise pas à être séparée, placée seule au-dessus des autres efforts humains. Dans nos interactions avec le monde, nous sommes tous impliqués dans la production de la connaissance sur le monde— dans ce sens, il n'existe pas un seul groupe d'experts ». (Kamminga, 1995 : p. 321)*

**Quand l'engagement et la participation dans les « espaces invités » font-ils sens, et quand est-il préférable de s'en tenir à l'écart ?**

Puisqu'il est impossible de dissocier pouvoir et savoir, la lutte pour engager la pleine diversité de la société civile dans la production du savoir fait partie de la lutte plus large pour une distribution plus équitable du pouvoir. L'adoption d'une culture participative au sein des organisations, y compris dans les organisations de la société civile, et les changements d'attitude et de comportement ne vont pas « automatiquement suivre » lorsque de nouvelles méthodes de délibération sont adoptées ou deviennent soudain à la mode. Le Chapitre 9 du présent ouvrage décrit le défi que représente le développement de mécanismes institutionnels appropriés pour encourager la diffusion d'une culture et des pratiques participatives dans les organisations gouvernementales. Les organisations et les mouvements de la société civile qui cherchent à créer des espaces de participation plus sûrs sont de la même façon mis au défi de se transformer, et certaines idées concernant les éléments à aborder sont détaillées dans la Liste récapitulative 11.5.

Plus généralement, la société civile aura toujours besoin de mieux comprendre quels sont les espaces qui offrent la possibilité d'une réelle expression citoyenne et de changements significatifs dans les relations de pouvoir, et quels sont ceux qui ne l'offrent pas. Quand faut-il s'engager dans les « espaces invités », et quand vaut-t-il mieux s'en tenir à l'écart ? Des critères clairs pour l'engagement et le débat peuvent aider les citoyens et les groupes de la société civile à décider du pourquoi, comment et quand s'impliquer dans les processus politiques.<sup>96</sup> Mais, en fin de compte, créer des espaces pour une participation citoyenne démocratique dépendra d'une adhésion consciente de la société civile à une pratique politique orientée vers plus de liberté et d'équité et vers une intégration des genres.

#### Liste récapitulative 11.5 **Transformer les organisations pour la démocratie délibérative et la capacitation citoyenne**

(d'après Bainbridge *et al.*, 2000 ; Pimbert, 2003a)

Les actions clés pour les réformateurs travaillant pour plus d'organisations responsables (gouvernement local et national, ONG, organisations de la société civile) incluent :

96 PLA Notes, 2002.

- diversifier la gouvernance et la composition des comités d'allocation des budgets du secteur public, des services et des instituts de recherche pour intégrer des représentants des divers groupes de citoyens et introduire des procédures pour assurer la transparence, l'équité et la responsabilité dans l'allocation des fonds et la transmission de nouvelles connaissances ;
- encourager la transformation des structures bureaucratiques hiérarchisées et rigides en organisations « plates », flexibles et sensibles ;
- fournir au personnel technique et scientifique la possibilité de développer les compétences, attitudes et comportements participatifs nécessaires pour être à l'écoute des citoyens (apprentissage mutuel, respect, sensibilité au genre de même que des méthodes pour l'apprentissage et l'action participative) ;
- s'assurer que les postes de cadres supérieurs et moyens sont occupés par des personnes compétentes capables d'animer le changement organisationnel, avec la vision, l'engagement et la capacité de combattre et d'éliminer les discriminations liées au sexe ou à d'autres facteurs, du fait des idéologies, disciplines et pratiques qui animent l'organisation ;
- promouvoir et récompenser la gestion consultative et participative plutôt que la verticalité et l'efficacité, et établir une motivation et des systèmes de responsabilité équitables pour les femmes et les hommes ;
- offrir des incitations et récompenser le personnel pour favoriser l'expérimentation, l'initiative et la reconnaissance des erreurs comme moyens d'apprentissage par l'action et d'engagement avec les diverses réalités locales des conditions de vie des citoyens dans les contextes urbains et ruraux ;
- réinventer les arrangements pratiques et l'utilisation de l'espace et du temps sur le lieu de travail pour répondre aux besoins des femmes, des hommes et du personnel plus âgé, ainsi que leurs nouvelles obligations professionnelles pour travailler de plus près avec les citoyens et les autres acteurs (horaires, parcours professionnels, heures de travail, congés de paternité et de maternité, dispositions de garde d'enfants, mini congés sabbatiques, critères de promotion...) ;
- encourager et récompenser l'utilisation d'indicateurs et de critères locaux d'inégalité des sexes et de différenciation sociale dans le suivi et l'évaluation ainsi que dans la poursuite du support technique, des changements politiques et de l'allocation des ressources rares.

### Approfondir la démocratie à l'âge de la mondialisation

Une société civile forte, des politiques gouvernementales favorables, une pression venant d'en bas, un changement organisationnel et une réorientation professionnelle sont toutes les conditions préliminaires nécessaires aux changements pour plus de prise de décision politiques par et pour les citoyens.<sup>97</sup> Toutefois, à ce moment précis de l'histoire, le « pouvoir de définir la réalité » repose de moins en moins sur les gouvernements et les professionnels engagés dans la planification, la fourniture de services et la conception de technologies pour répondre aux besoins humains. La mondialisation dans sa forme actuelle induit des différentiels de pouvoir énormes dans la mesure où une petite minorité d'acteurs économiques recherchent et obtiennent souvent le contrôle de marchés, de technologies, de politiques et d'institutions, imposant une réalité unidimensionnelle et homogénéisante sur la diversité. Parmi les cent entités économiques les plus riches du monde, 51 sont des sociétés et seulement 49 sont des états. Les 200 sociétés transnationales (STN) les plus puissantes sont responsables d'environ 25% de la totalité de l'activité économique mesurée dans le monde. Depuis le début des années 1990, aux États-Unis, les profits moyens des entreprises ont augmenté de 108% et les primes de compensation des Directeurs généraux d'entreprises ont connu une augmentation massive de 481%. Pendant la même période, la moyenne des salaires annuels des ouvriers

<sup>97</sup> Cette partie s'inspire largement de Pimbert (2001), Pimbert (2003b) et des références à l'intérieur.



*La mondialisation induit des différentiels de pouvoir énormes dans la mesure où une petite minorité d'acteurs économiques recherchent et obtiennent souvent le contrôle de marchés, technologies, politiques et institutions, imposant une réalité unidimensionnelle et homogénéisante sur la diversité.*

a augmenté de seulement 28%, restant à peine au même niveau si l'on tient compte de l'inflation. En 1960, le total des revenus du cinquième le plus riche de la population mondiale était 30 fois plus élevé que le total du cinquième le plus pauvre. En 1991, plus de 60 fois et en 2003 les derniers chiffres de l'ONU estiment qu'ils sont 80 fois plus élevés.<sup>98</sup>

Les STN puissantes utilisent une variété d'instruments officiels et officieux pour imposer trois libertés qui sont au cœur du credo néolibéral de compétitivité internationale et d'avantage comparatif : la liberté d'investissement, la liberté des flux de capitaux, et la liberté de commerce des biens et des services.<sup>99</sup>

Les STN comptent sur des groupes informels, non-transparents et discrets pour influencer les gouvernements et les formateurs d'opinion tels que :

- la Table ronde européenne des industriels (TRE) composée des Cadres supérieurs (CS) des 47 plus grandes STN européennes ; la TRE travaille en étroite collaboration avec la Commission européenne et différents chefs d'état, souvent auteurs de certains des plus importants documents politiques de la Commission ;<sup>100</sup>
- le Dialogue transatlantique du commerce (DATC) composé de CS d'Amérique du Nord et d'Europe. A travers un dialogue régulier avec les politiciens haut placés et les chefs d'agences internationales, le DATC influence fortement les négociations commerciales internationales ; il maintient également des comités permanents d'experts sur une gamme de sujets, y compris les normes pour les biens et les services afin que ces produits puissent être librement vendus sur tous les marchés.



En tant qu'organisation officielle, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est particulièrement sensible aux demandes des STN en ce qui concerne des lois à portée internationale en faveur de la liberté totale du commerce des biens et services. Avec peu ou pas de surveillance publique, les sociétés pèsent fortement sur les négociations de l'OMC, sur la libéralisation du commerce des marchandises, des produits agricoles et de la propriété intellectuelle. Des domaines tels que la santé, l'éducation, la culture, l'environnement, et l'énergie sont des cibles pour les corporations selon les termes de l'Accord général émergeant sur le commerce des services. Les décisions du Mécanisme de résolution des conflits de l'OMC (des panels d'experts du commerce qui se réunissent derrière des portes closes) sont exécutoires à travers des sanctions et s'appliquent à l'ensemble des 136 pays membres, tant pays développés et pays en développement. C'est là que réside le plus grand pouvoir de l'OMC : pendant les cinq premières années de son existence, les décisions du Mécanisme de résolution des conflits soutenaient généralement les intérêts des entreprises plutôt ceux des populations et de l'environnement.

98 PNUD, 2003.

99 George, 2000.

100 Balanyà, 2000.

La mondialisation menée par les sociétés va de plus en plus dans le sens de la dé-capacitation de nombreux citoyens sur une échelle sans précédent, dans le Nord comme dans le Sud. L'augmentation des pertes d'emploi, des conditions de vie déplorables, la marginalisation économique, la peur et l'anxiété concernant le futur font toutes partie de la route vers l'avantage comparatif et la compétitivité internationale *via* :

- les relocalisations de l'industrie et des services, souvent de pays avec des coûts de travail plus élevés et des normes de régulation (environnementales, des conditions de travail) vers des pays avec des contraintes moins importantes ;
- les fusions et acquisitions, avec restructurations suite à des rachats ;
- le déploiement de nouvelles technologies de diminution du coût et du travail (ordinateurs, robotique, automatisation, biotechnologies) dans la restructuration des secteurs de l'industrie, de l'agriculture, de la sylviculture, des ressources halieutiques et, de plus en plus, dans le secteur des services tels que les banques, les assurances, les compagnies aériennes, la comptabilité, la vente au détail, l'hôtellerie et les agences environnementales ;
- les réductions des dépenses du secteur public et la privatisation ;
- la diffusion d'une culture et d'une vision soulignant l'inévitabilité de l'agenda néolibéral, selon lequel le public doit accepter « qu'il n'existe aucune alternative » (le syndrome TINA pour : *There Is No Alternative*).<sup>101</sup>

Il est important de noter à cet égard que les femmes sont plus touchées que les hommes par les inégalités grandissantes, l'insécurité de l'emploi, et le malaise social qui a marqué les deux dernières décennies du néolibéralisme (1980-2000). A travers le monde, les femmes sont les premières à être touchées par les déplacements causés par la « modernisation » de la forêt et le développement agricole, et par les licenciements massifs associés à la frénésie galopante des fusions, des acquisitions et des relocalisations des industries. Dans les pays développés comme dans ceux en développement, les salaires moyens des femmes continuent à être significativement plus bas que ceux des hommes, et ce dans toutes les professions et tous les groupes sociaux. Les femmes sont sous-représentées dans l'ensemble des gouvernements et des parlements du monde où elles sont souvent utilisées comme des symboles dans les processus de participation politique. De plus, il s'avère que la dégradation des conditions de vie des foyers les plus pauvres s'est partout traduite par une augmentation des taux de violence, particulièrement en ce qui concerne la violence domestique et sexuelle dont les femmes sont les premières victimes. Par exemple, 40 pour cent des femmes adultes sont aujourd'hui soumises à la violence domestique en Europe (58 pour cent en Turquie...). Et on estime qu'en 2002 seulement, plus de 4 millions de jeunes filles et de femmes ont été vendues comme esclaves, épouses ou prostituées à travers le monde.<sup>102</sup>

Plusieurs économistes féministes ont montré comment la structure de l'économie basée sur le genre ainsi que la tendance masculine dans les politiques économiques nationales et internationales contraignent profondément l'institutionnalisation de la participation inclusive et de l'équité de genre dans le développement.<sup>103</sup> Plus spécifiquement, l'approche néolibérale du développement et de la mondialisation menée par les sociétés affirme la supériorité de « l'efficacité économique » et de « l'économie de marchandises », au détriment de (a) l'« économie domestique de soins » (*care economy*) dans laquelle les femmes ont une

*... plusieurs économistes féministes ont montré comment la structure de l'économie basée sur le genre et la préférence masculine des politiques économiques nationales et internationales contraignent profondément l'institutionnalisation de la participation des deux genres et inclusive dans le développement.*

*Une société civile forte n'implique pas seulement l'expansion de la démocratie politique... la démocratie économique et la démocratisation de l'information sont aussi fondamentales pour qu'un changement ait lieu.*

101 Forum international sur la globalisation, 2002.

102 Le Monde diplomatique, 2003.

103 Jahan, 1995; Miller et Razavi, 1988; Kanji, 2003.

responsabilité prédominante et (b) les nombreuses économies de subsistance qui reflètent encore diverses définitions du bien-être et la diversité des ressources naturelles.

Le développement d'une société civile forte n'implique pas seulement une expansion de la démocratie politique qui vise à intégrer plus de gens et de lieux



dans la conception des technologies et des institutions politiques. Une analyse de la façon dont le pouvoir est de plus en plus exercé et médiatisé suggère que la démocratie économique et la démocratie de l'information sont également fondamentales pour le changement.

L'élargissement de la démocratie économique est une condition essentielle pour la généralisation d'une participation citoyenne dans la prise de décisions politiques dans ce contexte de mondialisation. Dans son sens profond et fondamental, la « démocratie économique » signifie l'accès démocratique libre aux moyens d'existence et la garantie de ne pas être dans le besoin. Plus spécifiquement, il faut des innovations et des relations économiques qui offrent suffisamment de sécurité matérielle et du temps libre aux citoyens (hommes et femmes inclus) pour exercer leur droit de participer pleinement à la création de politiques pour le bien public et la durabilité écologique. C'est seulement avec une certaine sécurité matérielle et du temps qu'un peuple peut acquérir la « capacité » de penser quel type de politiques il voudrait avoir et comment il peut contribuer à leur formulation et leur mise en œuvre.

De la même façon, c'est seulement grâce à un plein accès à l'information et la libération du lavage de cerveau actif effectué par les publicités économiques, politiques et culturelles et la diffusion de mensonges purs que le peuple peut développer certaines formes de conscience critique. Il est impossible d'avoir des médias sans messages et des services d'information purement objectifs. Mais il est possible pour les médias de respecter différents points de vue et d'encourager le journalisme d'investigation. Il est possible pour une législation nationale d'inclure des garde-fous contre les pouvoirs économiques qui dominent la scène politique, et contre les différentes formes d'agglomération et de concentration des médias. Il est également possible pour l'enseignement formel de promouvoir la pensée critique, plutôt que la simple absorption et mémorisation d'informations, et de présenter aux enfants des points de vue pluralistes le plus tôt possible.

Dans ce contexte, le défi pour les organisations de la société civile et les mouvements sociaux est de faire en sorte que d'autres mondes soient possibles.<sup>104</sup> Récemment, la société civile dans son ensemble a encouragé non seulement la pensée, les pratiques et les innovations alternatives pour une profonde transformation vers une plus grande participation démocratique, mais également la démocratie économique et de l'information, les systèmes d'éducation alternatifs et l'égalité des sexes. Les exemples de propositions de réformes structurelles cherchant à « réinsérer l'économie dans la société »,<sup>105</sup> ainsi que d'autres exemples, sont fournis dans l'Encadré 11.15. Celles-ci sont loin des préoccupations du Nord. Les acteurs du Sud comme du Nord sont maintenant en train de discuter

104 Amin et Houtard, 2002.

105 Au sujet du concept de l'économie insérée dans la société, voir Polanyi (1944).

de telles réformes et propositions à travers le monde. Ces points de vue qui ont émergé récemment sont révélateurs du contexte de notre analyse politique car elles abordent directement les conditions sociales plus larges dans lesquelles la cogestion et la gouvernance partagée et adaptative des ressources naturelles peuvent ou non prospérer. Plus de dialogues et d'initiatives sont clairement nécessaires dans la société civile pour poursuivre l'élaboration, l'évaluation et la mise en place de telles propositions dans les années à venir. En effet, à travers le monde, la société civile est confrontée au défi qui consiste à donner un sens et un contenu nouveaux à la « qualité de vie », au « développement » et aux relations entre la société et la nature.

Encadré 11.15 **La société civile imagine d'autres mondes possibles**

(adapté de plusieurs sources, notamment Chomsky et Herman, 1988 ; Gorz, 1994 ; Mies et Bennholdt-Thomsen, 1999 ; McChesney, 1999 ; Passet, 2000 ; Pimbert, 2001 ; Méda, 2001 ; ATTAC, 2004 ; Gollain, 2004 ; Pimbert, 2004 ; Pimbert, 2009 ; <http://globalpolicy.igc.org/socecon/glotax/currtax/> ; [www.france.attac.org](http://www.france.attac.org) ; [www.cidse.org/pubs/cttenpt2.htm](http://www.cidse.org/pubs/cttenpt2.htm) ; <http://www.thirdworldtraveler.com/index.html>)

En pratique, une mise sur pied d'égalité économique pour la participation démocratique appelle des réformes structurelles radicales et complémentaires. Parmi celles-ci, il en est plusieurs qui méritent une attention particulière en raison des larges orientations qu'elles suggèrent pour des sociétés de plus en plus impliquées dans les dynamiques de mondialisation :

- 1. Une taxe sur les spéculations financières.** La proposition, lancée pour la première fois en 1972 par James Tobin, appelle à une taxe internationale uniforme sur toutes les conversions de monnaie (dans la proposition originale elle était fixée à 1%). Cette taxe découragerait les spéculations et encouragerait la stabilité du taux d'échange. En même temps, avec des estimations annuelles du revenu de la taxe allant de quelques dizaines de milliards à quelques centaines de milliards de dollars US, ce revenu global pourrait créer un fonds global pour relever les défis globaux du développement social et humain et de la conservation. En répondant à un certain nombre de critiques techniques, cette proposition initiale a été transformée en taxe à deux niveaux, prélevée comme une taxe nationale mais introduite à travers un accord international, avec un taux minimum prélevé sur toutes les transactions (la « taxe basique »), et une taxe élevée (un dispositif anti-spéculation) déclenchée pendant les périodes de turbulence du taux d'échange et sur la base de critères quantitatifs bien établis. D'autres variantes du thème ont également été proposées.
- 2. L'application totale du principe « le pollueur paie ».** Ce principe alloue les coûts de la prévention de la pollution et les moyens de son contrôle afin d'encourager l'utilisation rationnelle des ressources rares et environnementales, et aussi d'éviter les distorsions du commerce et des investissements internationaux. Le principe requiert, donc, que les pollueurs paient les dépenses nécessaires pour son application. Là où il est adopté, le principe aide à prévenir ou à minimiser les processus polluants et à internaliser les coûts dans le processus de production, évitant ainsi que ce soit le consommateur qui supporte les coûts des pollutions. Une taxe sur le carbone peut être incluse dans ce contexte et pourrait être l'une des plus importantes applications de ce principe : « le pollueur paie ».
- 3. Un revenu minimum garanti et inconditionnel.** La proposition du « revenu de citoyen » est basée sur la notion selon laquelle la capacité productive de la société est le résultat de toutes les connaissances scientifiques et techniques accumulées par les générations précédentes. Il s'agit d'un héritage commun de l'humanité et tous les individus, sans tenir compte de leur origine, de leur âge ou de leur sexe ont le droit d'en bénéficier, sous la forme d'un revenu minimum inconditionnel. Une distribution équitable du produit mondial existant donnerait la possibilité à chaque personne sur terre de bénéficier d'un tel revenu basique. En plus de leur offrir une certaine sécurité, un « revenu de citoyen » permettrait au peuple— hommes et femmes— de trouver plus de temps pour



s'engager dans des activités relationnelles et solidaires, des affaires civiques et la prise de décision démocratique concernant les moyens et les fins de la vie sociale.

**4. Une redistribution des rôles et des responsabilités entre les sexes.** Cette proposition permettrait aux femmes de travailler pour un salaire décent en dehors de la maison, et aux hommes et aux



femmes de partager plus également les activités domestiques, parentales et relationnelles à l'intérieur de leurs foyers et de leurs voisinages. Cela impliquerait des droits de propriété sur les ressources qui soient équitables entre les sexes. Il faudrait aussi reconcevoir des arrangements pratiques et l'utilisation de l'espace et du temps sur le lieu de travail afin de répondre aux différents besoins des hommes, femmes, enfants dépendants et personnes âgées (horaires, parcours professionnels, heures de travail, congés de paternité et de maternité, dispositions de garde d'enfants...). Ceci peut également impliquer un changement culturel affirmant tout autant l'importance et les valeurs de la sphère reproductive non-monnaire que celles de la sphère productive économique monétaire— avec les hommes et les femmes construisant leurs identités à partir de cet ancrage pluriel dans les deux sphères de vie sociale.

**5. Une réduction généralisée du temps passé au travail salarié et un partage plus équitable des emplois.** Cette proposition consiste à trouver des voies pour (a) modifier la division sexuelle du travail de telle manière que les hommes effectuent autant de travail non-rémunéré que les femmes et s'engagent dans les activités relationnelles et solidaires à l'intérieur de la sphère domestique/reproductive; (b) assurer que le travail salarié soit plus également distribué de façon que chacun puisse s'investir dans d'autres activités, en dehors de l'économie salariale; (c) défendre les droits associés au travail salarié; et (d) se diriger vers une société post-salariale et introduire de nouveaux droits non-liés au travail salarié.

Un objectif important est ici de libérer du temps pour que les individus puissent pratiquer des activités autodéterminées et autonomes, tout en assurant leur indépendance vis-à-vis de la nécessité économique.

**6. La relocalisation des économies pluralistes qui combinent les activités de subsistance et de marché.** Les environnements où les gens vivent auraient besoin d'offrir plus d'opportunités individuelles et collectives leur permettant de s'engager dans différentes activités en dehors (et sans médiation de la part) du marché, du travail salarié et de la production de biens marchands. Ces environnements pourraient fournir les moyens structurels permettant aux citoyens de gérer leurs propres affaires à travers des processus de délibération et de prise de décision directe.<sup>106</sup>

**7. La recherche active de la démocratie de l'information.** Si, selon les termes de Thomas Jefferson, « l'information est la devise de la démocratie », la démocratie est bien toujours dans sa petite enfance. Un immense travail reste à accomplir avant que la majorité du peuple s'engage dans la pensée critique et dans la prise de décision bien informée. Un tel travail commence avec de profondes réformes dans les programmes d'enseignement formel, où des perspectives pluralistes devraient remplacer les interprétations monolithiques de l'histoire et des perspectives apologistes à propos de la « science ». Et il devrait continuer avec une régulation appropriée de l'économie des médias, protégeant contre les concentrations de pouvoir, mettant en place des codes de conduite stricts concernant la diffusion implicite ou explicite d'une fausse information, établissant des procédures adaptées afin de soustraire les politiques électorales de l'emprise du pouvoir économique et encourageant le journalisme d'investigation.

106 Bookchin, 1971; Gorz, 1997; Biel et Bookchin, 1998.



La croissance de la participation démocratique dans le processus de définition politique dépend de l'expansion des espaces pour l'action autonome de la société civile, la régénération d'économies de proximité diversifiées ainsi que des technologies et écologies locales, un soutien actif aux formes de démocratie délibérative et des moyens robustes de rendre les institutions nationales responsables envers ceux qui sont exclus du processus de prise de décision,<sup>107</sup> et des façons de penser qui soient à la fois plus critiques et plus respectueuses de soi et des autres.

Les déséquilibres de pouvoirs sans précédents induits par une mondialisation dirigée par les firmes transnationales posent à tous les praticiens de la cogestion le défi de prendre en compte ces nouvelles frontières et de travailler au renforcement de la société civile, tant dans le Nord que dans le Sud. En dernière analyse, seule une société civile forte peut permettre aux individus d'être impliqués de manière effective dans le travail des Nations Unies, de donner forme à l'arène politique internationale, de plaider et œuvrer pour la création internationale de garde-fous ainsi que pour une plus grande prise de responsabilité internationale, de réformer les politiques nationales relatives à l'environnement et au développement, et de parvenir à des solutions locales valorisant la richesse et la diversité des cultures, des communautés et des environnements de la planète.

*Les déséquilibres de pouvoir sans précédents induits par une mondialisation dirigée par les industries posent à tous les praticiens de la cogestion le défi de prendre en compte ces nouvelles frontières et de travailler au renforcement de la société civile, tant dans le Nord que dans le Sud.*



---

107 Rahman, 2004.



## EN GUISE DE CONCLUSION...

A l'heure de rédiger ces conclusions, nous, les auteurs, sommes dispersés sur divers continents, essayant de réaliser sur le terrain ce que nous défendons et décrivons dans cet ouvrage. De la diversité de nos expériences, quelques points nous semblent évidents :

- La fabuleuse et saisissante complexité des contextes rend chaque situation de gouvernance partagée unique. Elle requiert donc, à chaque fois, une étude et une attention uniques. La prise en compte de cette complexité, l'ancrage sur l'histoire et l'expérience des communautés locales, ainsi que la pleine conscience de la valeur de la diversité biologique et des fonctions écologiques en jeu, constituent le point de départ nécessaire à toute initiative efficace.
- Sur la base de cette compréhension et de cette appréciation, les ingrédients les plus importants permettant la mise en œuvre de la gouvernance partagée/ cogestion nous semblent relever— plus que de qualités intellectuelles ou d'aptitudes techniques— de qualités humaines : attitude positive, bonne volonté, curiosité, attention, vigilance, honnêteté, sens de l'appréciation... mais aussi patience, humilité, convivialité, persévérance, détermination et, très souvent, courage. C'est seulement en se fondant sur ces qualités que les uns peuvent réellement respecter et intégrer les arguments et les droits des autres, qu'ils peuvent s'écouter mutuellement, penser et s'organiser ensemble, et décider d'actions nouvelles et efficaces.
- Un autre ingrédient décisif à la gouvernance partagée est la capacité des parties prenantes à s'engager personnellement. Il peut être difficile pour certains de nos lecteurs de l'envisager, mais on doit mettre au rang des puissants obstacles à la gouvernance partagée le fait d'être constamment malade— affaibli par les parasites ou la malaria, étourdi par le manque de nourriture, déprimé à cause d'une succession de désastres dans la famille. Il peut être également difficile d'assister aux réunions par manque de moyens de transport ou de temps... puisque, si je me rends à la réunion, qui s'occupera de mon champ, qui ira chercher l'eau, qui prendra soin des enfants ou des personnes malades ? Il s'agit de considérations importantes qu'on se doit de garder à



l'esprit lorsque nous comparons des cas se déroulant dans des environnements socio-économiques différents, et en particulier lorsque nous travaillons pour la conservation de la biodiversité parmi les déshérités de la planète. Il y a des pré-requis à la gouvernance partagée des ressources naturelles, en commençant par des capacités locales adéquates, des plus concrètes et basiques (santé, temps, moyens de transport...) aux plus sophistiquées (capacité de compréhension des enjeux, capacité de s'exprimer, confiance en soi pour pouvoir le faire...).

- Il y a ensuite ce que nous avons appelé dans cet ouvrage l'« attitude d'apprentissage » : l'ouverture à la nouveauté, la volonté d'expérimenter et la curiosité qui motivent les gens à comprendre avant d'agir, à ne pas se satisfaire des explications simples, des banalités et des habituels boucs-émissaires. Nous croyons que l'une des forces de la gouvernance partagée résulte de la fusion judicieuse des savoirs et des compétences locales (enracinés dans la tradition et l'expérience cumulée des peuples autochtones et des communautés locales) avec les savoirs et les compétences non-locales (extraits par des scientifiques *via* l'analyse rigoureuse des événements et des contextes). Nous nous sommes référés à cette fusion quand nous avons utilisé le terme « solutions syncrétiques »... c'est-à-dire, des solutions qui combinent des éléments de natures apparemment incompatibles mais qui sont finalement étonnamment originales et efficaces. Cette attitude d'apprentissage est essentielle pour la gestion adaptative, mais elle doit concerner plus que les activités de gestion de l'environnement et leurs résultats. La gestion adaptative doit s'accompagner de la gouvernance adaptative, c'est-à-dire d'efforts continus vers des institutions « vivantes », capable de s'adapter au fil du temps aux conditions changeantes qui affectent la conservation des ressources naturelles et la vie des communautés.



- Un esprit ouvert à l'apprentissage et la volonté de fusionner les savoirs de sources et d'origines diverses comptent pour beaucoup dans ce qui constitue un « processus de cogestion »... mais restent pourtant insuffisants. En effet, un déclencheur du processus est indispensable, venant souvent de l'extérieur, parfois par des appuis spécifiques et ciblés. Heureusement, il n'est pas nécessaire de réinventer l'eau tiède à chaque fois, puisqu'il existe des expériences, des méthodes, des outils et des institutions permettant aux personnes d'échanger des idées de façon constructive et de se comprendre, de s'organiser et d'agir ensemble. Nous pensons qu'une bonne partie de l'utilité de cet ouvrage est

le fait d'offrir de nombreuses leçons et outils issus de l'expérience, ainsi que beaucoup d'exemples de terrain. Les leçons et les outils décrits ne sont pas censés être « appliqués », mais plutôt considérés, adaptés, et modifiés. S'il semblera intéressant de les répliquer, il faudra le faire avec sagesse, vigilance et intelligence. De même, les exemples ne sont pas destinés à être "copiés", mais plutôt pris en considération en tant que réservoirs d'idées et de perspectives. Nous sommes allés à un certain niveau de détail pour décrire ce qu'il faut prendre en compte dans la préparation des partenariats, la négociation des accords, le développement des organes de gouvernance partagée, et l'apprentissage par l'action. Nous espérons que les descriptions, les listes récapitulatives, les outils et les exemples seront utiles et constitueront des sources d'inspiration. Et nous espérons avoir convaincu au moins quelques-uns de nos lecteurs de l'interdépendance entre gouvernance partagée et apprentissage continu, et de la nécessité d'enraciner les politiques dans les leçons tirées de la pratique. La balle est maintenant dans le camp des communautés, des projets de terrain, des chargés de politiques, des réseaux de professionnels et des institutions de formation... tellement de choses restent à accomplir!

- Un rôle décisif est joué par le contexte-même de la situation que nous aimerions voir évoluer vers la gouvernance partagée. Les relations politiques et socioculturelles ainsi que les opportunités et les contraintes économiques qui définissent chaque contexte sont bien ce qui rend possible ou impossible l'effort, permet ou non d'en récolter les fruits et autorise l'investissement pour un meilleur avenir. Ils font la différence entre bâtir sur des sables mouvants et bâtir sur le roc, agir dans la peur ou dans la sécurité, pérenniser les résultats ou les voir se faner par manque de reconnaissance ou de soutien. Nous tous engagés dans des initiatives de terrain devons nous demander, avant toute autre chose, si les parties prenantes locales ne sont pas en train d'essayer de cogérer... une poignée de poussière. Y-a-t-il une base économique suffisante pour assurer des modes de vie qui leur conviennent? Et, si c'est le cas, y-a-t-il moyen d'assurer les conditions de pérennisation de tels modes de vie ? Trop souvent, les producteurs locaux fournissent l'essentiel de l'effort, supportent l'essentiel des risques, et ne reçoivent qu'un minimum en retour, dominés par les grossistes et les spéculateurs du marché... Et encore : les conditions sont-elles réunies pour pouvoir discuter ouvertement de questions sensibles ? Trop souvent, ceux qui osent dire la vérité et organiser le changement sont les premiers à payer. Les praticiens de la gouvernance partagée devraient s'inquiéter de savoir, honnêtement, si les conditions pour la gouvernance partagée sont en place. Si la réponse est non, c'est l'amélioration de ces conditions qui devrait être recherchée avant toute autre chose.
- Enfin, le succès d'un accord de cogestion est déterminé par ce que les parties prenantes jugent comme étant important et capable d'affecter leurs existences. Les résultats de cet accord devraient être tangibles au sens où les parties impliquées devraient pouvoir constater une résolution de leurs problèmes grâce à l'accord-même. Cependant, la satisfaction des parties prenantes locales ne fait pas tout. Un équilibre doit être atteint entre, d'une part, le sens et les valeurs locales, et, d'autre part, les principes larges et « libérateurs » qu'on retrouve à l'échelle nationale ou, plus souvent, internationale. De tels principes enrichissent et améliorent la vie de tous et préservent des valeurs— tels que la diversité biologique et le respect des droits humains— dont l'importance dépasse les bénéfices attendus de n'importe quelle partie prenante locale. En ce sens, la gouvernance partagée peut offrir des garanties tant contre l'étroitesse d'esprit et l'égoïsme qui peuvent accompagner une prise de décision purement locale, que contre les abstractions théoriques et les impositions qui peuvent accompagner les décisions « globales ».



Le lecteur de cet ouvrage aura noté qu'en discutant de gouvernance partagée, nous avons privilégié l'analyse du rôle des populations autochtones et des communautés locales. Ce choix a été motivé par notre conviction que se rapporter au monde « en tant que communauté » a beaucoup plus à offrir pour notre bien-être et pour l'intégrité de notre environnement que de s'y rapporter en tant qu'individus, et cela même si ces individus sont bien en relation entre eux, et avec le marché et les états. Comme discuté auparavant dans cet ouvrage, le siècle présent et ceux qui l'ont précédé ont créé presque partout dans le monde une interface, souvent conflictuelle, entre la myriade de systèmes traditionnels de gestion des ressources naturelles (localisés, enracinés dans leurs contextes, mis en œuvre par et pour les communautés locales) et le système global « moderne », dominé par les experts et la « science », et fondé sur la propriété individuelle, d'entreprise ou d'état.

*... se rapporter au monde « en tant que communauté » a beaucoup plus à offrir pour notre bien-être et pour l'intégrité de notre environnement que s'y rapporter en tant qu'individus...*

Il s'agit là d'un des éléments de la grande transformation par laquelle les marchés, les entreprises transnationales et les technobureaucraties d'état parviennent à dominer nos existences, transformation qui n'est, par ailleurs, ni nécessaire ni globalement positive. Mettre en lumière le rôle constructif, la créativité et les dispositifs culturels uniques des communautés locales constitue une forme de résistance à cette transformation toute puissante, car les communautés possèdent souvent encore des valeurs et des modes de vie qui leur sont propres. Quelques communautés se sont montrées incapables de résister à l'impact de la modernisation, mais d'autres— au nombre desquelles beaucoup de peuples autochtones sédentaires ou nomades— ont montré une force et une résilience impressionnantes. Nous avons proposé, dans cet ouvrage, certains de leurs exemples et de leurs histoires qui ont été, pour nous, sources d'encouragement et d'inspiration.

Discuter de gouvernance partagée nous a amenés à évoquer d'autres sujets plus globaux tels que la culture, l'identité, le développement, la démocratie, les droits humains et la nécessité de préserver l'intégrité de la planète pour les générations futures et pour toutes les espèces vivantes. Ceci a été au cœur de nos motivations lors de la rédaction de cet ouvrage. Nous espérons que, dans les décennies à venir, la diversité culturelle sera considérée à sa juste valeur et que les droits humains feront l'objet d'une attention accrue et seront poursuivis beaucoup plus activement. Néanmoins, nous espérons également que tout ceci trouvera des échos dans la reconnaissance et le respect de responsabilités humaines. La vraie signification de la liberté sera probablement trouvée dans une meilleure compréhension et une pratique plus répandue du « partage du pouvoir », limitant certaines de nos prérogatives et certains de nos privilèges au bénéfice de ceux des autres. Parmi ces autres il faudra considérer les opprimés et les dépossédés d'aujourd'hui, les générations humaines futures et même toutes les autres espèces de cette planète, en bref, tous ceux qui supportent les coûts des actions dont nos puissants tirent profit aujourd'hui. Dans ce sens, « partager le pouvoir » signifie trouver notre place dans le monde, donner autant que nous recevons, et accorder sa pleine valeur à tout ce qui nous est offert, notamment par la nature.

Au cours de l'histoire, les mots « liberté » et « démocratie » n'ont peut-être jamais été utilisés si souvent et dans tant de contextes qu'aujourd'hui. Cependant, avons-nous vraiment compris ce à quoi ces deux mots renvoient ? Dans cet ouvrage, nous avons traité de procédés de négociation et des méthodes de délibération inclusives— des voies permettant aux individus d'analyser ensemble les problèmes, de penser collectivement et de prendre des décisions communes. Ces voies

semblent être les meilleures dont nous disposons jusqu'ici, et elles surpassent assurément l'exercice du droit de vote distant et faiblement informé (sinon activement désinformé) dans les démocraties représentatives actuelles. Cependant, nous pouvons constater que liberté et démocratie peuvent aller au delà des désirs et des opinions individuels forgés par les messages publicitaires (ouverts et cachés) et par les discours scéniques et le jargon des politiciens de profession... Nous pouvons considérer que ces deux concepts dépendent de notre capacité à regagner cette part de nous-mêmes qui lie l'humain au biologique, cette part qui relance le sentiment de ne faire qu'un avec la nature et la capacité d'agir en compassion (au sens étymologique de « sentir ensemble ») avec les autres membres de notre espèce. C'est au cœur de ce sentiment d'unité et de compassion que trouvent origine notre respect pour l'environnement et notre capacité à l'entraide et à la collaboration mutuelle. En cela, croyons nous, réside le plus élevé des privilèges de notre liberté individuelle et collective— prendre soin de nos prochains et des merveilles de la nature.



*L'amour, la sympathie et la capacité de se sacrifier pour le bien des autres jouent assurément un rôle immense dans le développement progressif de nos sentiments moraux. Mais nous n'avons ni l'amour ni la sympathie à la base de la société humaine. A la base nous avons la conscience— peut-être même au seul état d'instinct— de la solidarité entre les hommes. C'est l'identification inconsciente de la force tirée par chaque homme de la pratique de l'aide mutuelle ; de la dépendance étroite qu'a le bonheur de chacun du bonheur de tous ; et du sens de justice, d'équité, qui nous amène à considérer les droits de chaque individu égaux aux nôtres...*

— Petr Kropotkin, 1902

# RÉFÉRENCES

- Aalbers, C., *Use of Contractual Approach in the Project "Management of Forest Resources in the Kita District, Mali"*, étude de cas pour le Département des politiques de développement, Office international du travail, Genève (Suisse), 1997.
- Abbot, J. et I. Guijt, *Changing Views on Change. Participatory approaches to monitoring the environment*, Note de discussion n°2 SARL, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Abers, R., "Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil", pages 39-65 dans Douglass, M. et J. Friedmann (eds.), *Cities for Citizens. Planning and the rise of civil society in a global age*, John Wiley et Fils, Chichester (Royaume-Uni), 1997.
- Abrams, P., G. Borrini-Feyerabend, J. Gardner et P. Heylings, "Evaluating governance. A handbook to accompany a participatory process for a protected area", rapport pour Parks Canada et CEESP/ CMWG/ TILCEPA présenté au 5<sup>ème</sup> Congrès mondial des aires protégées, Durban (Afrique du Sud), Septembre 2003.
- Abramson J., *We the Jury. The jury system and the ideal of democracy*, Editions de l'Université de Harvard, Cambridge, Massachusetts (Etats-Unis), 2000.
- Absalom, E., R. Chambers, S. Francis, B. Guèye, I. Guijt, S. Joseph, D. Johnson, C. Kabutha, M. Rahman Khan, R. Leurs, J. Mascarenhas, P. Norrish, M. P. Pimbert, J. N. Pretty, M. Samaranyake, I. Scoones, M. Kaul Shah, P. Shah, D. Tamang, J. Thompson, G. Tym et A. Welbourn, "Sharing our concerns— looking into the future", *PLA Notes*, 22:5-10, Institut International pour l'Environnement et le Développement, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Aburto, J. et W. Stotz, "Una experiencia de co-manejo de bivalves en el marco de una nueva herramienta de administración pesquera en Chile: las areas de manejo", *Policy Matters*, 12:200-204, Septembre 2003.
- ActionAid, "Transforming Power, Participatory Methodologies Forum", ActionAid février, ActionAid, [www.actionaid.org](http://www.actionaid.org), Londres (Royaume-Uni), 2001.
- Adams, J. et T. McShane, *The Myth of Wild Africa*, Norton & Cie, New York, NY (Etats-Unis), 1992.
- Adams, L., *A Gender Analysis of Community Resource Conservation and Development Institutions: the Case of Morovo Lagoon, Solomon Islands*, WWF Forest Study 1, WWF International, Gland (Suisse) 1996.
- African Charter for Popular Participation in Development and Transformation, "Statement by a Conference sponsored by the United Nations Economic Commission for Africa (ECA), Addis Ababa (1990)", Dossier IFDA n°79, Fondation internationale pour un autre développement, Nyon (Suisse), 1990.
- Agarwal, A. et S. Narain, *Towards Green Villages*, Centre for Science and the Environment, New Delhi (Inde), 1989.
- Agarwal, C. et S. Saigal, *Joint Forest Management in India. A brief review*, document préliminaire d'échange, Society for Promotion of Wasteland Development, New Delhi (Inde), 1996.
- Agersnap, H. et M. Funder, *Conservation and Development: New Insights and Lessons Learned*, Réseau environnement et développement, Copenhague (Danemark), 2001.
- Alcala, A.C. et F.J.V. Vusse, "The role of government in coastal resource management", dans Pomeroy, R.S. (ed.), *Community Management and Common Property of Coastal Fisheries in Asia and the Pacific: Concepts, Methods and Experiences*, International Centre for Living Aquatic Resources Management, Manille (Philippines), 1994.
- Alcorn, J., "Indigenous resource management systems", pages 203-205 dans Posey, 1999.
- Alcorn, J.B., A. Luque et S. Valenzuela, "Understanding global change: institutional and governance factors", *document préliminaire d'échange* du World Resources Institute, Washington D.C. (Etats-Unis), 2003.
- Alden Wily, L. et S. Mbaya, *Land, People and Forests in Eastern and Southern Africa at the Beginning of the 21st Century. The impact of land relations on the role of communities in forest future*, Natural Resources International et UICN, Nairobi (Kenya), 2001.
- Allali-Puz, H., E. Béchaux et C. Jenkins, "Gouvernance et démocratie locale dans les Parcs naturels régionaux de France", *Policy Matters*, 12:225-237, 2003.
- Altieri, M.A., *Agroecology, the Science of Sustainable Agriculture*, Editions Westview, Boulder, Colorado (Etats-Unis), 1995.
- Amadou B., G. Vogt et K. Vogt, "Developing a community conserved area in Niger", *Parks*, 13(1):16-27, 2003.
- Amend, S. et T. Amend, *National Parks without People? The South American Experience*, UICN, Quito (Equateur), 1995.
- Ames, S.C., "Community Visioning. Planning for the future in Oregon's local communities", <http://www.asu.edu/caed/proceedings97/ames.html>, 1997,
- Amin, S. et F. Houtard, *Mondialisation des Résistances. L'état des luttes*, L'Harmattan, Paris (France), 2002.
- Anderson, J.L., "Agreements between conservation agencies and tribal neighbors in Afrique du Sud", pages 261-269 dans McNeeley, 1995.
- Appfel Marglin, F. et S. A. Marglin (eds.), *Dominating Knowledge. Development, culture and resistance*, Clarendon, Oxford (Royaume-Uni), 1990.
- Archer, D. et K. Newman (comps.), *Communication and Power: reflect practical resource materials*, [www.reflect-action.org](http://www.reflect-action.org), Books for Change, Bangalore (Inde), 2003.

- ATTAC, *Une Économie au Service de l'Homme*, Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens et Mille et une nuits, Paris (France), 2001.
- ATTAC, *Le Développement a-t-il un Avenir ? Pour une Société Économique et Solidaire*, Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens et Mille et une nuits, Paris (France), 2004.
- Augustat, K., "Rapport d'activités de la cellule socio-économique de la première phase du projet PROFORNAT au sud-est Cameroun (Janvier 1997- Mars 1999)", GTZ Cameroun, 1999.
- Bahuguna, V.K., *Collective Resource Management. An experience of Harda Forest Division*, Regional Centre for Wetlands Development, Bhopal (Inde), 1992.
- Bainbridge, V., S. Foerster, K. Pasteur, M.P. Pimbert, G. Pratt et I.Y. Arroyo, *Transforming Bureaucracies. Institutionalising participation in natural resource management: an annotated bibliography*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni) et Institut d'études du développement, Brighton (Royaume-Uni), 2000.
- Baiocchi, G., "Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment", pages 45-76 dans Fung et Wright, 2003.
- Baird, I.B., "The co-management of Mekong River inland aquatic resources in Southern Lao PDR", [www.co-management.org/download/ianbaird.pdf](http://www.co-management.org/download/ianbaird.pdf), 1999.
- Baird, I.G. et P. Dearden, "Biodiversity conservation and resource tenure regimes: a case study from Northeast Cambodia", *Gestion de l'environnement*, 32(5):541-550, 2003.
- Baland, J.M. et J.P. Platteau, *Halting Degradation of Natural Resources. Is there a role for rural communities?*, FAO, Editions Rome et Clarendon, Oxford (Royaume-Uni), 1996.
- Balanyá, B., A. Doherty, O. Hoedeman, A. Ma'anit et E. Wesselius, *Europe Inc. Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, Editions Pluto, Londres (Royaume-Uni), 2000.
- Baldus, R., B. Kibonde et L. Siege, "15 years seeking conservation partnerships in the Selous Game Reserve and buffer zones of Tanzania", *Parks*, 13(1):50-61, 2003.
- Baldwin, M. (ed.), *Natural Resources of Sri Lanka: Conditions and Trends*, Natural Resources, Energy and Science Authority of Sri Lanka and USAID, Colombo (Sri Lanka), 1991.
- Banuri, T. et F. Amalric, *Population, Environment and De-responsabilisation. Case studies from the rural areas of Pakistan*, Sustainable Development Policy Institute, Document de travail POP 1, Islamabad (Pakistan), 1992.
- Banuri, T. et A. Najam, *Civic Entrepreneurship. A civil society perspective on sustainable development, Vol. 1: a global synthesis*, Institut de l'environnement de Stockholm, Editions UNEP et RING, Gandhara Academy, Islamabad (Pakistan), 2002.
- Barraclough, S. L. et K. B. Ghimire, *Forests and Livelihoods. The social dynamics of deforestation in developing countries*, Editions Macmillan, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Barraclough, S. L. et M. Pimbert, *Property Rights and Participation in Natural Resource Management*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni) et UNRISD, Genève (Suisse), 2004.
- Barton, T., G. Borrini-Feyerabend, A. de Sherbinin et P. Warren, *Our People, Our Resources. Supporting rural communities in participatory action research on population dynamics and the local environment*, <http://www.iucn.org/themes/spg/opor/opor.html> (aussi disponible en français et en espagnol), UICN, Gland (Suisse), 1997.
- Barzetti, V. (ed.), *Parks and Progress*, UICN et Inter American Development Bank, Washington D.C. (Etats-Unis), 1993.
- Bassi, M., *I Borana: Una Società Assembleare dell'Etiopia*, Franco Angeli, Milan (Italie), 1996.
- Bassi, M. "The making of unsustainable livelihoods: an on-going tragedy in the Ethiopian drylands", *Policy Matters*, 10:7-13, 2002.
- Bassi, M., "Enhancing equity in the relationship between protected areas and local communities in the context of global change: Horn of Africa and Kenya", Rapport TILCEPA, [http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/TILCEPA/community.htm#A](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/TILCEPA/community.htm#A), 2003.
- Baumann, M, J. Bell, F. Koechlin, et M.P. Pimbert (eds.), *The Life Industry. Biodiversity, people and profits*, Editions Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Bebbington, A., "Organizations and intensifications: small farmer federations, rural livelihoods and agricultural technology in the Andes and Amazonia", *World Development*, 24(7):1161-1178, 1996.
- Bebbington, A., *Capitals and capabilities. A framework for analysing peasant viability, rural livelihoods and poverty in the Andes*, Séries Policies that work, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1999.
- Behnke R.H., I. Scoones et C. Kerven (eds.), *Range Ecology at Disequilibrium. New models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas*, Institut de Développement d'Outremer, Londres (Royaume-Uni), 1993.
- Behnke, R. H. et I. Scoones, "Rethinking range ecology: implications for rangeland management in Africa", dans Behnke et al., 1993.
- Behrman, L., *Muslim Brotherhood and Politics in Senegal*, Editions de l'Université d'Harvard, Cambridge, Massachussets (Etats-Unis), 1970.
- Belières, J.F., P.M. Bosc, G. Faure, S. Fournier et B. Losch, *What Future for West Africa's Family Farms in a World Market Economy?*, Note n°113 de Drylands Issues, Institut International pour l'Environnement et le Développement, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Beltrán, J. (ed.), *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas. Principles, guidelines and case studies*, [http://iucn.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/Indig\\_people.pdf](http://iucn.org/themes/wcpa/pubs/pdfs/Indig_people.pdf), UICN et WWF International, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 2000.
- Benjaminsen, T. A., "Natural resource management and decentralisation, towards co-management in Mali?", document présenté à 'Reinventing the Commons', la 5<sup>ème</sup> Conférence de l'Association internationale pour l'étude de la propriété commune, Bodø (Norvège), 24-28 mai 1995.
- Bennet, A.F., *Linkages in the Landscape*, UICN Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 1998.



- Beresford, M. et A. Phillips, "Protected landscapes, a conservation model for the 21st Century", *Forum George Wright*, 17(1):15-26, 2000.
- Berger, P., *Pyramids of Sacrifice*, Editions Anchor Doubleday, Garden City, New York (Etats-Unis), 1976.
- Berkes, F. (ed.), *Common Property Resources. Ecology and community-based sustainable development*, Editions Belhaven, Londres (Royaume-Uni), 1989.
- Berkes, F., "Success and Failure in Marine Coastal Fisheries of Turkey", dans Bromley, D.W., *Making the Commons Work*, Editions Institute for Contemporary Studies, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1992.
- Berkes, F. P. George et R. J. Preston, "Co-management", *Alternatives*, 18(2):12-18, 1991.
- Berkes, F. et C. Folke, *Linking social and ecological systems*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 1998.
- Berkes, F., J. Colding et C. Folke (eds.), *Navigating Social-ecological Systems. Building resilience for complexity and change*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 2003.
- Berryman, P., *Liberation Theology*, Pantheon Books, New York, NY (Etats-Unis), 1987.
- Berry, W., *What are People For?*, Editions North Point, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1990.
- Bertrand, A. et J. Weber, "From state to local commons in Madagascar: a national policy for local management of renewable resources", document présenté à 'Reinventing the Commons', 5<sup>ème</sup> Conférence de l'Association internationale pour l'étude de la propriété commune, Bodø (Norway), 24-28 mai 1995.
- Bertrand, A. et L. Kalafatides, *OMC, Le Pouvoir Invisible*, Editions Fayard, Paris (France), 2002.
- Bhattarai, B., "Widening the Gap between Terai and Hill Farmers in Nepal: The Implications of the New Forest Policy 2000", dans Sango M. et al. (eds), *Hanging in the Balance*, RECOFTC (Bangkok, Thaïlande) et East West Center (Honolulu, Etats-Unis), 2006. <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/misc/HangingInBalance10Nepal.pdf>
- Bhatt, S., "Conservation through community enterprise", pages 270-286 dans Kothari et al., 1998.
- Biel, J. et M. Bookchin, *The Politics of Social Ecology*, Black Rose Books, Montreal (Canada), 1998.
- Blackburn, J. et J. Holland (eds.), *Who Changes? Institutionalising participation in development*, Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Blaikie, P., *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*, Logman, New York, NY (Etats-Unis), 1985.
- Blauert, J et K. Dietz, *Of Dreams and Shadows. The case of the Mexican regional sustainable development programme (PRODERS)*, Séries de l'IIED-IDS sur l'Institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2004.
- Blomley, T. et A. Namara, "Devolving rights or shedding responsibilities? Community conservation in Uganda over the last decade", *Policy Matters*, 12:283-289, 2003.
- Bocoum, A., K. Cochrane, M. Diakite et O. Kane, *Social inclusion: a prerequisite for equitable and sustainable natural resource management*, Securing the Commons 7, Institut International pour l'Environnement et le Développement et SOS Sahel, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Bodley, J.B., *Victims of Progress*, Benjamins et Cummings, Menlo Park, Californie (Etats-Unis), 1982.
- Bookchin, M., *Post-Scarcity Anarchism*, Wildwood House, Londres (Royaume-Uni), 1971.
- Bookchin, M., *The Ecology of Freedom*, Cheshire Books, Palo Alto, Californie (Etats-Unis), 1982.
- Bookchin, M., *To Remember Spain. The anarchist and syndicalist revolution of 1936*, Editions AK, Edinburg (Ecosse), 1994.
- Bookchin, M., *The Third Revolution. Popular movements in the revolutionary era*, Volume 1, Cassell, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Bookchin, M., *The Third Revolution. Popular movements in the revolutionary era*, Volume 2, Cassell, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Borrini, G., *Enhancing People's Participation in the Tropical Forestry Action Plan*, FAO, Rome, 1994 (seconde édition).
- Borrini-Feyerabend, G., A. Kothari and G. Oviedo, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Towards equity and enhanced conservation*, Series Best Practice de l'UICN/ WCPA, N 11, Gland (Switzerland) et Cambridge (United Kingdom), 2004. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/pag\\_011.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/pag_011.pdf)
- Borrini-Feyerabend, G., *Collaborative Management of Protected Areas. Tailoring the approach to the context*, <http://www.iucn.org/themes/spg/Files/tailor.html> (également disponible en français, en espagnol et en portugais), UICN, Gland (Suisse), 1996.
- Borrini-Feyerabend, G. (ed., avec D. Buchan), *Beyond Fences. Seeking social sustainability in conservation* (2 vols: 'Process Companion' et 'Reference Book'), [http://www.iucn.org/themes/spg/Files/beyond\\_fences/beyond\\_fences.html](http://www.iucn.org/themes/spg/Files/beyond_fences/beyond_fences.html), UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 1997.
- Borrini-Feyerabend, G., *Livelihood security and natural resource management in Wenchi District, Ghana*, Document de projet pour CARE Danemark et CARE Ghana, manuscrit, 2000.
- Borrini-Feyerabend, G., "Governance of Protected Areas, Participation and Equity", pages 100-105 dans Secretariat of the Convention on Biological Diversity, *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Areas Sites and Networks*, Séries techniques de la CBD n°15, Montreal (Canada), 2004.
- Borrini-Feyerabend, G., "Participatory democracy in natural resource management: a Columbus' egg?", dans *Representing Communities*, Université d'Atlanta, Editions Altamira, Georgia (Etats-Unis), 2004,
- Borrini-Feyerabend, G., M.T. Farvar, J.C. Nguingui et V.A. Ndangang, *Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating and Learning-by-Doing*, <http://nrm.massey.ac.nz/changelinks/cmnr.html> (également disponible en français et en espagnol), GTZ, Kasperek Verlag (Allemagne), 2000.



- Borrini-Feyerabend, G. et M.T. Farvar, "Participatory evaluation of the participatory management of the Galapagos Marine Reserve (Ecuador), 14 août – 5 Septembre 2000", Rapport de mission pour le Parc national des Galapagos, manuscrit, Novembre 2001.
- Borrini-Feyerabend, G., T. Banuri, M.T. Farvar, K. Miller et A. Phillips, "Indigenous and local communities and protected areas: rethinking the relationship", *Parks*, 12(2):5-15, 2002.
- Borrini-Feyerabend, G. et T. Sandwith, "From guns and fences to paternalism to partnerships: the slow *disentangling of Africa's protected areas*", [www.iucn.org/themes/ceesp/Publications/TILCEPA/Editorial-13\\_1.pdf](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Publications/TILCEPA/Editorial-13_1.pdf), *Parks*, 13(1):1-5, 2003.
- Borrini-Feyerabend, G., A. Kothari et G. Oviedo, *Indigenous and Local Communities and Protected Areas. Towards equity and enhanced conservation*, Séries Meilleures pratiques de l'UICN/WCPA, N° 11, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 2004.
- Boserup, E., *Population and Technological Change. A study of long term trends*, Editions de l'Université de Chicago, Chicago, Illinois (Etats-Unis), 1981.
- Brass, T., *New Farmers' Movements in India*, Frank Cass, Ilford (Royaume-Uni), 1995.
- Bravo, M. et P. Heylings, "Sistema de manejo participativo de la Reserva Marina de Galápagos— actividades en 2001 y resultados de la primera evaluación participativa", *Policy Matters*, 10:115-120, 2002.
- Brechin, S.R., "Wondering boundaries and illegal residents—the political ecology of protected area deforestation in South Sumatra, Indonésie from 1979 to 1992", pages 59-72 dans Brechin *et al.*, 2003.
- Brechin, S.R., P.R. Wilhusen, C.L. Fortwangler et P.C. West (eds.), *Contested Nature. Promoting international biodiversity with social justice in the twenty first century*, Editions de l'Université de l'Etat de New York, Albany, New York (Etats-Unis), 2003.
- British Columbia Claims Task Force, "The Report of the British Columbia Claims Task Force, juin 28, 1991", <http://www.gov.bc.ca/tno/rpts/bcctf/toc.htm>, 1991.
- British Columbia Treaty Commission Act, C. 45. <http://laws.justice.gc.ca/en/B-8.5/8596.html>, 1995.
- Brockington, D., "Injustice and conservation: is local support necessary for sustainable protected areas?", *Policy Matters*, 12:22-30, 2003.
- Bromley, D.W. et M. Cernea, *The Management of Common Property Natural Resources. Some conceptual fallacies*, World Bank, Document préliminaire d'échange 57, Washington D.C. (Etats-Unis), 1989.
- Brown, J.L. et B.A. Mitchell, "Stewardship: a working definition", *Environments*, 26(1):8-17, 1998.
- Brown, M. et B. Wyckoff-Baird, *Designing Integrated Conservation and Development Projects*, Biodiversity Support Program with PVO-NGO/NRMS et World Wildlife Fund, Washington D.C. (Etats-Unis), 1994.
- Bruch, C. et M. Filbey, "Emerging global norms in public involvement", dans Bruch (ed.), *The New "Public": the Globalisation of Public Participation*, Environmental Law Institute, Washington D.C. (Etats-Unis), 2002.
- Burbach, R. et P. Flynn, *Agribusiness in the Americas*, Editions Monthly Review, New York (Etats-Unis), 1980.
- Burns, D., R. Hambleton et P. Hoggett, *The Politics of Decentralization. Revitalising local democracy*, Macmillan, Londres (Royaume-Uni), 1994.
- Cairngorms Partnership, *Managing the Cairngorms—a Consultation Paper*, Draft Management Strategy, Granttown-on-Spay (Ecosse), 1996.
- Calame, P., *La Démocratie en Miettes. Pour une révolution de la gouvernance*, Charles Léopold Mayer/ Descartes & Cie, Paris (France), 2003.
- Campbell, A., *Community First. Landcare in Australia*, Séries IIED Gatekeepers n°42, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1994a.
- Campbell, A., *Landcare. Communities shaping the land and the future*, Allen et Unwin, Sydney (Australie), 1994b.
- Canada Royal Commission on Aboriginal Peoples, *Restructuring the Relationship*, Vol. 2, Part 2, Ministry of Supply and Services, Gouvernement du Canada, Publication Canada Communication Group, Ottawa (Canada), 1996.
- CANARI, *The Sea is Our Garden. A report on a study of institutional and technical options for improving coastal livelihoods in Laborie, Saint Lucia*, Rapport technique n°322 CANARI, Institut caribéen des ressources naturelles, Laventille (Trinidad et Tobago), 2003.
- Cao, G., et L. Zhang, "Innovative forest management by the local community in Dongda village, Yunnan Province in Forests", *Trees and People Newsletter*, 34, Septembre 1997.
- Carroll, T. F. et A. Bebbington. "Peasant federations and rural development policies in the Andes", *Policy Sciences*, 33(3/4):435-457, 2001.
- Castellanel, C. et C.F. Jordan, *Participatory Action Research in Natural Resource Management*, Taylor et Francis, New York, NY (Etats-Unis), 2002.
- CBCD Programme, *The Protocol for the Community Biodiversity Development and Conservation Programme. Barcelona accord and MOU*, Programme CBCD, Wageningen (Pays-Bas), 1994.
- CEESP (Commission de l'UICN sur les politiques environnementales, économiques et sociales), *Recognising and supporting indigenous and community conservation: ideas and experiences from the grassroots*, Note brève n°9 de la CEESP, Septembre 2008. [http://cmsdata.iucn.org/downloads/ceesp\\_briefing\\_note\\_9\\_iccas.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/ceesp_briefing_note_9_iccas.pdf)
- CENESTA, "The Qanat System in Iran: a Globally Ingenious Agricultural Heritage System", Rapport préparé pour le projet GIAHS, FAO, 2004.
- Cernea, M. (ed.), *Putting People First. Sociological variables in rural development*, Banque mondiale, Washington DC (Etats-Unis), 1985.
- Cernea, M., "Culture and organisation. The social sustainability of induced development", *Sustainable Development*, 1(2):18-29, 1993.
- Cernea, M. et K. Schmidt-Soltau, "The end of forcible displacements? Making conservation and impoverishment incompatible", *Policy Matters*, 12:42-51, 2003.

- CGIR, *Uniting Science and Participation for Sustainable Livelihoods and Adaptive Natural Resource Management*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Chambers, R., *Challenging the Professions. Frontiers for rural development*, Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1993.
- Chambers, R., *Whose Reality Counts?*, Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Champagne et Aishihik (Premières Nations) et Colombie britannique, "Tatshenshini-Elsek Park Management Agreement", manuscrit, 29 avril 1996.
- Chandrakanth, M.G. et J. Romm, "Sacred forests, secular forest policies and people's actions", *Revue Natural Resources*, 31(4):741-756, 1991.
- Chandrashekara, U. M. et S. Sankar, "Tribals and conservation: Chinnar Sanctuary, India", pages 467-480 dans Kothari *et al.* 1998.
- Chatelain, C. et B. Ehringhaus, "Le Mont Blanc peut-il s'élever au rang de Patrimoine Mondial sans processus participatif?", *Policy Matters*, 10:120-125, 2002.
- Chatelain, C., M. Taty et G. Borrini-Feyerabend, *Tchim Tchieto: Fiérté de la Cogestion*, UICN CEESP Occasional Paper 2, UICN, Gland (Suisse), janvier 2004.
- Chatty, D. et M. Colchester (eds.), *Conservation and Mobile Indigenous Peoples. Displacement, forced settlement and sustainable development*, Volume 10, Studies in Forced Migration, [http://www.berghahnbooks.com/toc/ChattyColchester\\_toc.htm](http://www.berghahnbooks.com/toc/ChattyColchester_toc.htm), Berghahn Books, Oxford (Royaume-Uni) et New York, NY (Etats-Unis), 2002.
- Chester, J. et C. Marshall, "Aboriginal land management—indigenous protected areas", présentation au thème sur la Gouvernance du 5<sup>ème</sup> Congrès Mondial des Aires Protégées, Durban (Afrique du Sud), Septembre 2003.
- Chhetri, P., A. Mugisha et S. White, "Communities resource use in Kibale and Mount Elgon National Parks (Uganda)", *Parks*, 13(1):28-38, 2003.
- Chhetri, R. B. et T. R. Pandey, *User Group Forestry in the Far-Western Region of Nepal. Case studies from Baitadi and Achham*, International Centre for Integrated Mountain Development, Kathmandu (Népal), 1992.
- Chidhakwa, Z., "Traditional institutions manage their Nyakwaa and Chizire forests in Chimanimani, Zimbabwe", *Policy Matters*, 12:132-140, 2003.
- Child, B., "Origins and efficacy of modern community-based natural resource management (CBNRM) practices in the Southern Africa region", document présenté à l'atelier de travail régional sur les Communautés Locales et la Conservation : "Issues and Challenges Towards a More Equitable and Sustainable Future", Pretoria (Afrique du Sud), 26-28 février 2003.
- Clark, J., "Municipal Dreams : A Social Ecological Critique of Bookchin's Politics" [http://raforum.apinc.org/article.php?id\\_article=1038#nb2](http://raforum.apinc.org/article.php?id_article=1038#nb2), non daté.
- Clark, R., "Community issues groups", *Bulletin UKCEED*, 55:19, 1998.
- Clarke, J.P., *The Philosophical Anarchism of William Godwin*, Editions de l'Université de Princeton, Princeton, New Jersey (Etats-Unis), 1977.
- Colchester, M., *Salvaging Nature. Indigenous peoples, protected areas and biodiversity conservation*, World Rainforest Movement and Forest Peoples Programme, Moreton in Marsh (Royaume-Uni), 2003.
- Colchester, M. et C. Erni (eds.), *Indigenous Peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia*, IWGIA Document 97, Copenhague (Danemark), 1999.
- Conservation Corporation Ltd., "The Conservation Corporation, an integrated approach to eco-tourism", manuscrit, non-daté.
- Cordova y Vazquez, A., *Planeación Colaborativa para el Uso del Territorio y de los Recursos Naturales en la Sierra Tarahumara*, Université de Cornell, Ithaca (New York), 1998.
- Cornwall, A. et J. Gaventa, "Bridging the gap: citizenship, partnership and accountability", pages 32-35 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Cornwall, A., et V. Coelho, "New democratic spaces?", *Bulletin IDS*, 35(2), 2004.
- Cousins, B., *A Role for Common Property Institutions in Land Re-distribution Programmes in South Africa*, Séries Gatekeeper, n°53, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Crengle, D.L., "Perspectives on Maori participation under the Resource Management Act", Dans le rapport de la force de travail de l'inter commission sur les peuples autochtones de l'UICN, UICN, Gland (Suisse), 1997.
- Crosby, A. W., *Ecological Imperialism. The biological expansion of Europe*, Editions de l'Université de Cambridge, New York, NY (Etats-Unis), 1988.
- Crucible, *People, Plants and Patents. The impact of intellectual property on trade, plant biodiversity and rural society*, The Crucible Group, IDRC, Ottawa (Canada), 1994.
- CSE, *Dying Wisdom. Rise, fall and potential of India's traditional water harvesting systems*, Centre for Science and the Environment, New Delhi (Inde), 1997.
- Cunningham-Burley, S., A. Kerr et S. Pavis, "Focus groups and public involvement in the new genetics", pages 36-38 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Dalal-Clayton, B. et S. Bass, *Sustainable Development Strategies. A resource book*, Institut International pour l'Environnement et le Développement et Programme des Nations Unies pour le développement, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Dana Declaration on Mobile Peoples et Conservation, <http://www.danadeclaration.org>, *Policy Matters*, 10:16-18, 2002.
- De Graay Fortman, B., *Beyond Income Distribution. An entitlement systems approach to the acquirement problem*, Documents de travail, Institut des études sociales, La Haye (Pays-Bas), 1997.
- De Lacy, T. et B. Lawson, "The Uluru/ Kakadu model: joint management of Aboriginal owned National Parks in Australia", pages 155-191 dans Stevens, 1997.

- Del Valle, A., "Managing complexity through methodical participation: the case of air quality in Santiago de Chile", *Systemic Practice and Action Research*, 12(4):367-380, 1999.
- De Marconi, M. et S. Donoso de Baixeras, "Inhabitants of protected areas in Bolivia", pages 73-93 dans Amend et Amend, 1995.
- De Noray, M.L., *Waza Logone. Histoires d'eaux et d'hommes*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 2002.
- De Sherbinin, A. (ed.), *Establishing and Strengthening Local Communities' and Indigenous Peoples' Participation in the Management of Wetlands*, Manuel n°5 sur l'utilisation sensée des zones humides, Bureau de la Convention de Ramsar, Gland (Suisse), 2000.
- Decosse, P.J. et S.S. Jayawickrama, *Co-management of Resources in Sri Lanka: Status, Issues, and Opportunities*, Rapport NAREPP/ IRC, Colombo (Sri Lanka), 1996.
- Deere, C.D. et M. Leon, "Institutional reform of agriculture under neoliberalism: the impact of women's and indigenous movements", *Revue de recherche de l'Amérique latine*, 36(2):31-64, 2001.
- Dewey, J., *The public and its problems*, Editions de l'Université d'Ohio, Athens, 1991, première publication en 1927.
- Devlin, P., *Trial by Jury*, Séries Hamlyn Lecture, Stevens, Londres (Royaume-Uni), 1956.
- Diallo, M.S., "Communication du projet Land Tenure Center : insécurité foncière et gestion des ressources naturelles, la stratégie adoptée par le projet LTC Guinée", document préparé pour l'Atelier Régional de labé sur la problématique foncière et la gestion des ressources naturelles au Fouta Djallon', 13-17 Février 1995.
- Doganay, U., "Democratic inclusion and public deliberations in Turkey. The case of Local Agenda 21", <http://www.psa.ac.uk/cps/2003%5CUlku%20Doganay.pdf>, Faculté de communication, Université d'Ankara (Turquie), 2003.
- Dorf, M.C. et C.F. Sabel, "A constitution of democratic experimentalism", *Revue Columbia Law*, 98(2), 1998.
- Draz, O., "The hema system of range reserves in the Arabian peninsula", pages 109-121 dans McNeely et Pitts, 1985.
- Drolet, C.A., A. Reed, M. Breton et F. Berkes, "Sharing wildlife management responsibilities with Native Groups: case histories in Northern Quebec", transcriptions de la 52<sup>ème</sup> Conférence sur la faune et les ressources naturelles, Canada, 1987.
- Dupuy, J.P. et J. Robert, *La Trahison de l'Opulence*, PUF, Paris (France), 1976.
- Durning, A.B., *Action at the Grassroots. Fighting poverty and environmental decline*, Document Worldwatch n°88, Institut Worldwatch, Washington D.C. (Etats-Unis), 1989.
- Durning, A.T., *Guardians of the Land. Indigenous peoples and the health of the earth*, Document Worldwatch n°112, Institut Worldwatch, Washington, D.C. (Etats-Unis), 1992.
- Dwyer, P.D., "Modern conservation and indigenous peoples in search of wisdom", *Pacific Conservation Biology*, 1:91-97, 1994.
- East, K.M., "Joint management of Canada's Northern National Parks", pages 333-345 dans West et Brechin, 1991.
- Edmunds, D. et E. Wollenberg, "Disadvantaged groups in multi-stakeholder negotiations", Rapport de Programme CIFOR, manuscrit, 2002.
- Edwards, M., *Civil Society*, Editions Polity, Oxford (Royaume-Uni), 2004.
- Egeimi, O., M.A. Mahmood, et A. M. Abdella, *Towards a Local Peace*, Securing the Commons 5, Institut international pour l'environnement et le développement et SOS Sahel, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Eghenter, C. et M. Labo, "In search of governance models for indigenous peoples in protected area: the experience of Kayan Mentarang National Park", *Policy Matters*, 12:248-253, 2003.
- Einstein, A., *Honored Listeners Present and Invisible!— Original recordings 1921-1951*, Supposé, Köln (Allemagne), 2003, Discours donné en 1940.
- Engberg-Pedersen, L., *Creating Local Democracy. Politics from above: the "gestion de terroir" approach in Burkina Faso*, Document de conclusions n°56, Programme zones sèches, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- EPA, "Top Ten Watershed Lessons", <http://www.epa.gov/owow/lessons>, doc. 840-F-97-00, Office des eaux et Office des zones humides, bassins versants et Océans, Agence américaine de protection de l'environnement, 1997.
- Escobar, A., "Discourse on power in development: Michel Foucault and the relevance of his work for the Third World", *Alternatives*, 10(3), 1985.
- Esman, M. et N. Uphoff, *Local Organizations. Intermediaries in rural development*, Editions de l'Université de Cornell, Ithaca, New York (Etats-Unis), 1984.
- ESRC, "Strengthening decision-making for sustainable development", rapport de l'atelier tenu à Eynsham Hall, Conseil de la recherche en économie et affaires sociales, Oxford (Royaume-Uni), 15-16 juin 1998.
- Esteva, G., "Development", pages 6-25 dans Sachs, W. (ed.), *The Development Dictionary—A guide to knowledge as power*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni) et New Jersey (Etats-Unis), 1992.
- Estrella, M. et N. Iszatt (eds.), *Beyond Good Governance. Participatory democracy in the Philippines*, Institute for Popular Democracy, Quezon City (Philippines), 2004.
- Fairhead, J. et M. Leach, *Misreading the African Landscape. Society and ecology in a forest-savannah mosaic*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 1996.
- Fakih, M., T. Rahardjo et M. P. Pimbert, *Community Integrated Pest Management in Indonesia. Institutionalising participation and people centred approaches*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Fals-Borda, O. et M.A. Rahman, *Action and Knowledge. Breaking the monopoly with participatory action research*, Apex Press, New York, NY (Etats-Unis), 1991.

- Farley, R., "Negotiation versus Litigation or Legislation", Discours spécial fait à la Conférence AIC sur Travailler avec la Loi du Foncier Autochtone (Native Title Act). The Political and Commercial Realities, Brisbane (Australie), 17 juin 1997.
- Farrier, D., "Conserving biodiversity on private land: incentives for management or compensation for lost expectations?", *Revue Harvard Environmental Law*, 19(2):304-305, 1995.
- Farrington, J. et A. Bebbington, avec D. Lewis et K. Wellard, *Reluctant Partners. NGOs, the state and agricultural development*, Routledge, Londres (Royaume-Uni), 1993.
- Farvar, M.T., "Traditional Systems of Water Management in Iran", dans Glaeser, B. (ed.), *Learning from China? Development and environment in Third World countries*, Allen & Unwin, Londres (Royaume-Uni), 1987.
- Farvar, M. T., "Mobile pastoralism in West Asia: myths, challenges and a whole set of loaded questions..." *Policy Matters*, 12:31-41, 2003.
- Farvar, M. T. et J. P. Milton (eds.), *The Careless Technology. Ecology and international development*, Fondation pour la conservation et centre de biologie des systems naturels, Editions Doubleday/ Natural History, New York, NY (Etats-Unis), 1972.
- Ferrari, M.F., "Synthesis of lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities in South-East Asia", rapport TILCEPA, [http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/TILCEPA/community.htm#A](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/TILCEPA/community.htm#A), 2003.
- Ferrari, M. et D. De Vera, "Coron island and rights-based conservation in the Philippines", *Policy Matters* 12:166-170, 2003.
- Feyerabend, P., *Conquest of Abundance*, Editions de l'Université de Chicago, Chicago, Illinois (Etats-Unis), 1999.
- Finger-Stitch, A. et K. Ghimire, *Travail, Culture et Nature. Le développement local dans le contexte des parcs nationaux et naturels régionaux de France*, UNRISD, Genève (Suisse) et L'Harmattan, Paris (France), 1997.
- Finger-Stitch, A. et M. Finger, *State Versus Participation. Natural resources management in Europe*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Fisher, L., "Seeking common cause in the commons: opportunities and challenges in resolving environmental conflicts", *The Common Property Digest*, Octobre, 3-5, 1996.
- Fisher, R.J., *Collaborative Management of Forests for Conservation and Development*, UICN, Gland (Suisse), 1995.
- Fitzgerald, E.V.K., *Regulating large international firms*, Note n°5 de l'UNRISD, UNRISD, Genève (Suisse), 2001.
- Foucault, M., *Surveiller et Punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris (France), 1975.
- Fox, J. (ed.), "The challenge of rural democratization", *Revue Development Studies*, 26(4), Numéro spécial, 1990.
- Franke, R.W. et B. Chasin, *Seeds of Famine*, Landmark Studies, Universe Books, New York, NY (Etats-Unis), 1980.
- Franks, P., "What role for communities in PA management in Uganda?", manuscrit, CARE Uganda, 1995.
- Freire, P., *Pedagogy of the Oppressed*, Editions Seabury, New York, NY (Etats-Unis), 1970.
- Freire, P., *The Politics of Education. Culture, power and liberation*, Editions Macmillan, Londres (Royaume-Uni), 1985.
- Freudenberger, K et M. Freudenberger, *Fields, Fallows and Flexibility. Natural resource management in Ndam Mor Fadamba*, Programme des zones sèches de l'IIED n°5, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1993.
- Freudenberger, M., "Community-based conservation and resource management agreements: issues and strategies for the World Wildlife Fund", Document préliminaire d'échange, manuscrit, WWF-US, Washington D.C. (Etats-Unis), 1996.
- Freudenberger, K., "The use of RRA to inform policy: tenure issues in Madagascar and Guinea", dans Holland et Blackburn, 1998.
- Fuglesang, A., *About Understanding. Ideas and observations on cross-cultural communication*, Fondation Dag Hammarskjöld, Uppsala (Sweden), 1982.
- Fundación pro Sierra Nevada de Santa Marta, *Plan de Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta*, Santa Marta (Colombia), 1997.
- Fung, A. et E.O. Wright, *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*, Verso Books, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Funtowicz, S. O. et J. Ravetz, "Science for the post normal age", *Futures*, 25(7):739-755, 1993.
- Gadgil, M., "Peoples biodiversity register: a record of India's wealth", *Amruth (le Magazine sur les plantes médicinales), Supplément spécial*: 1-16, 1996.
- Gadgil, M. et R. Guha, *This Fissured Land. An ecological history of India*, Editions de l'Université d'Oxford, New Delhi (Inde), 1992.
- Gadgil, M., F. Berkes et C. Folke, "Indigenous knowledge and biodiversity conservation", *Ambio*, 22(2/ 3):151-156, 1993.
- Gadgil, M. et R. Guha, *Ecology and Equity. The use and abuse of nature in contemporary India*, Routledge, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Gadgil, M., "Grassroots conservation practices: revitalizing the traditions", pages 219-238 dans Kothari *et al.*, 1998.
- Garreau, G., *L'agro-business*, Calmann-Levy, Paris (France), 1977.
- Garreau, J.M., "Le transfert de gestion dans le nord-est de Madagascar— apprendre à respecter le rythme local et à accompagner l'organisation et l'apprentissage des acteurs", *Policy Matters*, 10:102-103, 2002.
- GBRMPA, *Keeping it Great*, Great Barrier Reef Marine Park Authority (GBRMPA), Townsville (Australie), 1994.



- Geoghegan, T., Y. Renard, N. Brown et V. Krishnarayan, *Evaluation of Caribbean Experiences in Participatory Planning and Management of Marine and Coastal Resources*, Rapport technique n°259 CANARI, Institut caribéen des ressources naturelles (CANARI), Vieux Fort (Sainte Lucie), 1999.
- George, S., *Les Stratégies de la Faim*, Editions Grounauer, Genève (Suisse), 1981.
- George, S., "Confronting and transforming the international economic and financial system", [www.tni.org](http://www.tni.org), 2000.
- George, S., *Remettre l'OMC à sa Place*, Association pour la Taxation des Transactions Financières pour l'Aide aux Citoyens et Mille et une Nuits, Paris (France), 2001.
- Georgescu-Roegen, N., *The Entropy Law and the Economic Process*, Editions de l'Université d'Harvard, Cambridge, Massachusetts (Etats-Unis), 1971.
- Ghai, D. et J.M. Vivian (eds.), *Grassroots Environmental Action. People's participation in sustainable development*, Routledge, Londres (Royaume-Uni), 1992.
- Ghimire, K. B. et M. P. Pimbert (eds.), *Social Change and Conservation. Environmental politics and impacts of national parks and protected areas*, UNRISD, Genève (Suisse) et Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 1997.
- Gilmour, D. et R. Fisher, *Villages, Forests and Foresters. The philosophy, process and practice of community forestry in Nepal*, Editions Sahayogi, Kathmandu (Nepal), 1991.
- Gladu, J.P., *Aboriginal Experiences in Canada. Parks and protected areas*, Boreal Footprint Project and Taiga Rescue Network, <http://www.taigarescue.org/index.php?sub=2&cat=41>, Snabba Tryck, Visby (Suède), 2003.
- Glasner, P., "Rights or rituals? Why juries can do more harm than good", pages 43-45 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Goethert, R. et N. Hamdi, *Making Microplans. A community-based process in programming and development*, Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1988.
- Goetz, A.M. et J. Gaventa, *From Consultation to Influence. Bringing citizen voice and client focus into service delivery*, Note de travail n° 138 de Institute of Development Studies (IDS), Brighton (Royaume-Uni), 2001.
- Gollain, F., *A Critique of Work. Between ecology and socialism*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2004.
- GONWFP (Government of North Western Province of Pakistan) et UICN, *The Sarhad Provincial Conservation Strategy*, Islamabad (Pakistan), 1996.
- Goodman, P et P. Goodman, *Communitas: Means of Livelihood and Ways of Life*, Vintage Books, New York, NY (Etats-Unis), 1947.
- Gorman, M., "Report on socio-economic study. Participatory rural appraisal conducted in mars/ avril 1995", Programme de conservation et de développement de la zone côtière Tanga, UICN, Tanga (Tanzania), 1995.
- Gorman, M. et T. van Ingen, "Learning by listening in Tanga", pages 17-18 dans UICN, 1996b.
- Gorz, A., *Capitalism, Socialism, Ecology*, Verso Books, Londres (Royaume-Uni), 1994.
- Gorz, A., *Misères du Présent, Richesses du Possible*, Editions Galilée, Paris (France), 1997.
- Gould, S.J., *Wonderful Life. The Burgess Shale and the nature of history*, Norton & Cie, New York, NY (Etats-Unis), 1989.
- Gouvernement du Canada et Gouvernement des Etats-Unis, "Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on the conservation of the Porcupine Caribou herd", Ottawa (Canada), juillet 17, 1987.
- Gouvernement du Canada, "Council for Yukon Indians Sign Umbrella Final Agreement/ Four Yukon First Nations Sign Land Claim and Self-government Agreements", Communiqué de presse, 1-9325, 1993.
- Gouvernement du Bengale de l'Ouest (Inde), "Appendix 1: Resolution. Forest Regeneration Through Community Participation", Gouvernement du Bengale de l'Ouest, Département des forêts, Wbfd et Fondation Ford, Calcutta (Inde), 1989.
- GRAF/ GRET/ IIED, *Making Land Rights More Secure*, Compte rendu de l'atelier international d'Ouagadougou, mars 19-21, 2002, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Graham, J., B. Amos et T. Plumptre, "Governance principles for protected areas in the 21st century, a discussion paper", Institut sur la gouvernance en collaboration avec les parcs canadiens et l'Agence canadienne pour le développement international, Ottawa (Canada), 2003.
- GRAIN, "TRIPS versus CBD. Conflicts between the WTO regime of intellectual property rights and sustainable biodiversity management", *Global Trade and Biodiversity in Conflict*, n°1, GAIA/ GRAIN, 1998.
- GRAIN, "One global patent system? WIPO's Substantive Patent Law Treaty", [www.grain.org](http://www.grain.org), août 2003.
- GRAIN, "Community or commodity: what future for traditional knowledge?", *Seedling*, juillet 2004.
- Gramajo, S.E., *Autogestión Comunitaria de Recursos Naturales: Estudio de Caso en Totonicapán*, Faculté latino-américaine de sciences sociales, Guatemala City (Guatemala), 1997.
- Gramsci, A., *Selections from Cultural Writings*, Lawrence et Wishart, Londres (Royaume-Uni), 1985, Travaux originaux, première publication en 1947.
- Gray, B., *Collaborating: Finding Common Ground in Multiparty Problems*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco (Californie) et Oxford (Royaume-Uni), 1989.
- Grillo, R., "Discourses of development: the view from anthropology", dans Stirrat, R. et R. Grillo (eds.), *Discourses of Development. Anthropological perspectives*, Berg publishers, Oxford (Royaume-Uni), 1997.
- GTZ, "Indicators for sustainable land management for use in development projects", rapport non publié, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Allemagne), 1997.
- Guyè M. B et S. M. Tall, *Les Conventions Locales au Sahel: un Outil de Co-gouvernance en Gestion des Ressources Naturelles*, séries sur les conventions locales de IIED Sahel, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2004.



- Guijt, I., *Participatory Monitoring and Impact Assessment of Sustainable Agriculture Initiatives: an Introduction to the Key Elements*, note de discussion n°1 SARL, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Gunderson, L.H., C. S. Holling et S. Light, *Barriers and Bridges to the Renewal of Ecosystems and Institutions*, Editions de l'Université de Columbia, New York, NY (Etats-Unis), 1995.
- Gunderson, L. H. et C.S. Holling, *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, Editions Island, Washington D.C. (Etats-Unis), 2002.
- Hacking, I., *The Taming of Change*, Editions de l'Université de Cambridge, New York, NY (Etats-Unis), 1990.
- Hagmann, J. et K. Murwira, "Indigenous soil and water conservation in Zimbabwe: techniques, historical change and recent developments", dans Reij, C., I. Scoones et C. Toulmin (eds.), *Sustaining the Soil. Indigenous soil and water conservation in Africa*, Publication Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Hajer, M., *The politics of Environmental Discourse*, Clarendon, Oxford (Royaume-Uni), 1995.
- Halle, M., *Moving the Frontier. The story of the Sarhad Provincial Conservation Strategy*, Institut international pour le développement durable, Winnipeg, Manitoba (Canada), 2002.
- Hamerlynck, O., *The Diawling National Park, Mauritania. Joint management for the rehabilitation of a degraded coastal wetland*, manuscrit préparé pour le Groupe des politiques sociales de l'UICN, décembre 1997.
- Hancock, G., *Lords of Poverty*, Mandarin, Londres (Royaume-Uni), 1991.
- Harmon, D., "National park residency in developed countries: the example of Great Britain", pages 33-39 dans West et Brechin, 1991.
- Hart, R.A., *Children's Participation. The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 1997.
- Harvey, D., *The Conditions of Post-Modernity, An inquiry into the origins of social change*, Basil Blackwell, Oxford (Royaume-Uni), 1989.
- Haverkort B. et W. Hiemstra, *Food for Thought. Ancient visions and new experiments of rural people?*, COMPAS et Zed Books, Londres (Royaume-Uni), 1999.
- Haverkort, B., K.vant Hooft et W. Hiemstra (eds.), *Ancient Roots, New Shoots. Endogenous development in practice*, COMPAS et Zed Books, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Heilbroner, R.L., *The Making of Economic Society*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey (Etats-Unis), 1968.
- Hemmati, M., *Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability. Beyond deadlock and conflict*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Henderson, D., "Foul play in Cambodia: developing improved policies that affect community forestry development", *Lettre des Communautés Forestières Asie-Pacifique*, 13(2):51-52, 2000.
- Herman E.S. et N. Chomsky, *Manufacturing Consent*, Pantheon Books, New York, NY (Etats-Unis), 1988.
- Heylings, P. et M. Bravo, "Survival of the fittest? Challenges facing the co-management model for the Galapagos Marine Reserve", *CM News*, 5:10-13, 2001.
- Heylings, P., "Mission report for the Parc national du Banc d'Arguin", manuscrit, 2002.
- Hickey, S et G. Mohan (eds.), *Participation. From tyranny to transformation*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni), 2004.
- Hilhorst, T. et A. Coulibaly, "Formulating co-management agreements for sylvo pastoral zones in southern Mali", dans Hilhorst, T. et N. Aarnink (eds.), "Co-managing the commons. Setting the stage in Mali and Zambia", *Bulletin de l'Institut tropical royal*, 346, Institut tropical royal, Amsterdam (Pays-Bas), 1999.
- Hill, M., *The Policy Process in the Modern State*, Prentice Hall, Londres (Royaume-Uni), 1997.
- Hill, M.A. et A.J. Press, "Kakadu National Park: an Australian Experience in co-management", pages 135-160 dans Western et Wright, 1994.
- Hines, C., *A global look to the local: the case for localisation*, Séries de l'IIED sur la récupération de la diversité, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Hines, C., *Localisation. A global manifesto*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Hiralal, M.H. et S. Tare, *Forests and People: a Participatory Study on Food, Fuel, Fodder, Fertiliser, Water and Employment in 22 Villages of Dhanora Tahsil (Gadchiroli, Maharashtra)*, rapport non-publié et non-daté, cité dans Pathak et Gour-Broome, 2001.
- Hobley, M., "Participatory forestry: the process of change in India and Nepal", dans ODI, Guide n°3 du *Rural Development Forestry Study*, Publication de l'institut pour le développement d'outremer, ODI, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Hoggett, P., *Emotional Life and the Politics of Welfare*, Editions Macmillan, Londres (Royaume-Uni), 2000.
- Holland, J. et J. Blackburn, *Whose Voice? Participatory research and policy change*, Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Holling, C. S. (ed.), *Adaptive Environmental Assessment and Management*, John Wiley et Fils, Londres (Royaume-Uni), 1978.
- Holling, C.S, F. Berkes et C. Folke, "Science, sustainability and resource management", dans Berkes et Folke, 1998.
- Holmes, T. et I. Scoones, *Participatory Environmental Policy Processes. Experiences from North and South*, document de travail de l'IDS 133, Institut d'études du Développement, Brighton (Royaume-Uni), 2000.
- Horowitz, M. et M. Salem-Murdock, "The political economy of desertification in White Nile Province, Sudan", dans Little, P.D. et M.M. Horowitz (eds.), *Lands at Risk in the Third World: Local Level Perspectives*, Editions Westview, Boulder, Colorado (Etats-Unis) et Londres (Royaume-Uni), 1987.

- Horowitz, M. et P.D. Little, "African pastoralism and poverty: some implications for drought and famine", dans Glantz, M.H. (ed.), *Drought and Hunger in Africa: Denying Famine a Future*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge, Massachusetts (Etats-Unis), 1987.
- Howell, J. et J. Pearce, *Civil Society and Development. A critical exploration*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado (Etats-Unis), 2001.
- Hyden, G., *Beyond Ujamaa in Tanzania*, Heineman, Londres (Royaume-Uni), 1980.
- Iamo, W., "Sustainable development and land tenure in Papua New Guinea", dans International Indigenous Commission, *Indigenous Peoples' Knowledge and Management Practices*, rapport préparé pour la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, PNUD, 1992.
- IDS, *Tales of the Unexpected. Environmental governance in an uncertain age*, Exposé de politique n°16, Institut d'études du Développement, Brighton (Royaume-Uni), 2003.
- IIED, *Whose Eden? An overview of community approaches to wildlife management*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Illich, I., *Tools for Conviviality*, Harper et Row, New York, NY (Etats-Unis), 1973.
- ILO, "Convention 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries", Conférence Générale OIT, Organisation internationale du travail, <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/62.htm>, adoptée le 27 juin 1989.
- ILRC et IHRLG, "The Awas Tingni Decision— Fifteen Months Later. The challenges to the implementation of the decision of the Inter-American Court of Human Rights", [www.indianlaw.org](http://www.indianlaw.org), Centre de ressources indien sur les lois et Groupe international pour les droits humains, 2003.
- Inglis, A., "Enhancing equity in the relationship between protected areas and indigenous and local communities in the context of global change in Europe", Rapport préliminaire pour CEESP/ CMWG, 2002.
- Institute on Governance, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, document préliminaire d'échange pour les parcs canadiens, Parcs canadiens, Ottawa (Canada), 2002.
- International Forum on Globalisation, *Alternatives to Economic Globalisation. A better world is possible*, Editions Barrett-Koehler, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 2002.
- IPPR, *Citizens Juries*, IPPR, Londres (Royaume-Uni), 1994.
- Irwin, A., *Citizen Science. A study of people, expertise and sustainable development*, Routledge, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Irwin, A., "Citizen engagement in science and technology policy: a commentary on recent UK experience", pages 72-75 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Jackson, W., W. Berry et B. Coleman (eds.), *Meeting the Expectations of the Land. Essays in sustainable agriculture and stewardship*, Editions North Point, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1984.
- Jahan, R., *The Elusive Agenda. Mainstreaming women in development*, Editions Zed, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Jayatilake, A., N. Pallewatta et J. Wikramanayake, "The practice of community-based conservation in Sri Lanka", pages 170-190 dans Kothari *et al.*, 1998.
- Jeanrenaud, S., *People-oriented Approaches in Global Conservation. Is the leopard changing its spots?*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni) et Institut pour les études du développement, Brighton (Royaume-Uni), 2002.
- Jeanrenaud, S. et J.P. Jeanrenaud, *Thinking Politically About Community Forestry and Biodiversity. Insider driven initiatives in Scotland*, document du Réseau forestier de développement rural, ODI n°20, Institut du développement d'outremer, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Jentoft, S., "Fisheries co-management", *Marine Policy*, 13:137-154, 1989.
- Jentoft, S., B.J. McCay et D.C. Wilson, "Social theory and fisheries co-management", *Marine Policy*, 22(4-5):423-436, 1998.
- Johansson, L. et P. Westman, *The Forests, Trees and People Project in Babati District, Tanzania. Experiences from field work and studies, 1987-1990*, document de travail 204, Centre Universitaire de développement rural international Suédois pour les sciences agricoles, Uppsala (Suède), 1992.
- Jones, B., "Lessons learned from the philosophy and practice of CBNRM in Southern Africa", TILCEPA, [http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/TILCEPA/community.htm#A](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/TILCEPA/community.htm#A), 2003.
- Jones, B. et M. Murphree, "The evolution of policy on community conservation in Namibia and Zimbabwe", dans Hulme, D. and M. Murphree (eds.), *African Wildlife and Livelihoods. The promise and performance of community conservation*, James Currey, Oxford (Royaume-Uni), 2001.
- Kabuye, C., "Bark cloth in Buganda", pages 371-372 dans Posey, 1999.
- Kaimowitz, D., A. Faune et R. Mendoza, "Your biosphere is my backyard: the story of Bosawas in Nicaragua", *Policy Matters*, 12:5-15, 2003.
- Kammaing, H., "Science for the people?", dans Wakeford, T. et M. Walters (eds.), *Science for the Earth*, Wiley, Chichester (Royaume-Uni), 1995.
- Kandeh, H.B.S. et P. Richards, "Rural people as conservationists: querying neo-malthusian assumptions about biodiversity in Sierra Leone", *Africa*, 66(1):90-103, 1996.
- Kanji, N., *Mind the Gap. Mainstreaming gender and participation in development*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Karanja, F., Y. Tessema et E. Barrow, *Equity in the Loita/Purko Naimina Enkiyio Forest in Kenya. Securing Maasai rights to and responsibility for the forest*, Perspectives forestières et sociales de la conservation 11, UICN, Nairobi (Kenya), 2002.

- Keeley, J. et I. Scoones, *Understanding Environmental Policy Processes. A review*, document de travail de l'IDS numéro 89, Institut d'études du développement, Brighton (Royaume-Uni), 1999.
- Keeley, J. et I. Scoones, *Understanding Environmental Policy Processes. Cases from Africa*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Kettel, B., "Protected area, people, and collaborative management: experiences from Nepal", présentation à l'Atelier de l'UICN sur la gestion participative de la conservation, Premier Congrès mondial de la conservation, Montréal (Canada), 1996a.
- Kettel, B., présentation à l'Atelier de l'UICN sur la gestion participative des ressources naturelles en Asie du Sud tenu à Murree (Pakistan) les 21 et 22 mai 1996, 1996b.
- King Mahendra Trust, *Annual Progress Report of the Annapurna Conservation Area Project*, King Mahendra Trust for Nature Conservation, Kathmandu (Népal), 1994.
- Kleymeyer, C.D., *Cultural Expression and Grassroots Development. Cases from Latin America and the Caribbean*, L. Rienner, Boulder, Colorado (Etats-Unis), 1994.
- Kleymeyer, C.D., "Cultural traditions and community-based conservation", *Grassroots Development*, 20(1):27-35, 1996.
- Kneen, B., *Invisible Giant. Cargill and its transnational strategies*, Editions Pluto, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Koch, E., *Reality or Rhetoric? Eco-tourism and rural reconstruction in Afrique du Sud*, document préliminaire d'échange 54, UNRISD, Genève (Suisse), 1994.
- Koch, E., "Ecotourism and rural reconstruction in Afrique du Sud: reality or rhetoric?" pages 214-238 dans Ghimire et Pimbert, 1997.
- Kohli, K. et A. Kothari, "A national plan, built from below? The National Biodiversity Strategy and Action Plan, India" *Changement social*, 33(2-3), Juin-Septembre 2003.
- Konaté, A.B., *Local networks as a tool for influencing policy—experiences of the GDRN5 in Mali*, Securing the Commons 6, Institut international pour l'environnement et le développement et SOS Sahel, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Korten, D., *When Corporations Rule the World*, Editions Kumarian, West Hartford, Connecticut (Etats-Unis), 1995.
- Kothari, A. (ed.), *Community Conserved Areas*, *Parks*, 16:1, 2006.
- Kothari, A., "Protected Areas, People and Participatory Management: the Indian Experience", document présenté à l'Atelier de l'UICN sur la gestion participative dans les aires protégées en Uganda, Mbale (Uganda), octobre 1995.
- Kothari, A., "Gram swarajya: decentralised governance and natural resource management in India", Discours commémoratif en l'honneur de R.S. Dubashi, Université de Pune, Maharashtra (Inde), 16 février 2000.
- Kothari, A. "Protected areas and people: participatory conservation", pages 94-99 dans Secrétaire de la Convention sur la diversité biologique (SCBD), *Biodiversity Issues for Consideration in the Planning, Establishment and Management of Protected Areas Sites and Networks*, Séries techniques CBD n°15, SCBD, Montréal (Canada), 2004.
- Kothari, A., P. Pande, S. Singh, et R. Dilnavaz, "Management of national parks and sanctuaries in India", rapport de statut, Institut indien de l'administration publique, New Delhi (Inde), 1989.
- Kothari, A., Singh, N. et S. Suri, *People and Protected Areas: Towards Participatory Conservation in India*, Publication Sage, New Delhi (Inde), 1996.
- Kothari, A. et IIPA Team, *Joint Management of Protected Areas: an Action Research Project*, Institut indien de l'administration publique (IIPA), New Delhi (Inde), 1997.
- Kothari, A., F. Vania, P. Das, K. Christopher et S. Jha, *Building Bridges for Conservation*, Institut indien de l'administration publique, New Delhi (Inde), 1997.
- Kothari, A., R.V. Anuradha, N. Pathak et B. Taneja (eds.), *Communities and Conservation: Natural Resource Management in South and Central Asia*, Publication Sage, New Delhi (Inde) et Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Kothari, A., N. Pathak et F. Vania, *Where Communities Care—Community-based Wildlife and Ecosystem Management in South Asia*, Séries Evaluating Eden, n°3, Kalpavriksh, Pune (Inde) et Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2000.
- Kovacs, T., "Northern National Parks and Native People: The Canadian Experience", dans US National Park Service and the Colorado Historical Society, *International Perspectives on Cultural Parks. Proceedings of the First World Conference*, Parc national Mesa Verde, Colorado (Etats-Unis), 1984.
- Kovanen, T., "Liminganlahti Bay LIFE Project: a bottom up approach to management planning", *Natura 2000*, Lettre de la Commission Européenne DG XI, 3:4-5, avril 1997.
- Krishnarayan, V., T. Geoghegan et Y. Renard, *Assessing Capacity for Participatory Natural Resource Management*, Séries guides CANARI, n°3, Institut caribéen des ressources naturelles, Laventille (Trinidad et Tobago), 2002.
- Kropotkin, P., *Mutual Aid. A factor of evolution*, Extending Horizons Books, Boston, Massachusetts (Etats-Unis), 1955, Première édition 1902.
- Kuchli, C., *Forests of Hope. Stories of regeneration*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 1997.
- Kuyek, D., "Lords of poison: the pesticide cartel", *Seedling*, 17(2):18-29, 2000.
- KWS (Kenya Wildlife Service) et Mbeere County Council, "Memorandum of Understanding between Mbeere County Council et Kenya Wildlife Service for the Management of Mbeere National Reserve", manuscrit, 1996.
- KWS et FD, "Memorandum of Understanding for the Joint Management of Selected Forests", Service kenyan de la faune et Département des forêts, Ministère de l'environnement et des ressources naturelles du Kenya, manuscrit, 1991.
- Laird, S.A. (ed.), *Biodiversity and Traditional Knowledge. Equitable partnerships in practice*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 2002.

- Laird, S.A. et E.E. Lisinge, "Sustainable Harvest of *Prunus africana* on Mount Cameroon: Benefit-Sharing between Plantecam Company and the Village of Mapanja", dans Convention on Biological Diversity, *Case Studies on Benefit Sharing Arrangements*, Convention sur la diversité biologique, Conférence des Parties, mai 1998.
- Larson, P., M. Freudenberger et B. Wyckoff-Baird, *Lessons from the Field. A review of World Wildlife Fund's experience with Integrated Conservation and Development Projects*, World Wildlife Fund (WWF-US), Washington D.C. (Etats-Unis), 1997.
- Lavigne Delville, P., "Des groupes cibles aux groupes stratégiques: participation et exclusion", <http://www.gret.org/index.htm>, janvier 2000,
- Law Reform Commission, *The Recognition of Aboriginal Customary Laws*, Vol. 2, Service de publication du gouvernement australien, Canberra (Australie), 1986.
- Lawrence, D., *Managing Parks/ Managing 'Country'. Joint management of Aboriginal owned protected areas in Australia*, document de recherche n°2, Département de la librairie parlementaire, Canberra (Australie), 1996.
- Le Monde Diplomatique, "Femmes rebelles", *Manière de Voir*, 68, Le Monde Diplomatique, Paris (France), 2003.
- Le Monde Diplomatique, "Altermondialistes de tous les pays", *Manière de Voir*, 75, Le Monde Diplomatique, Paris (France), 2004.
- Leach, M., R. Mearns, et I. Scoones, *Environmental Entitlements A framework for understanding the institutional dynamics of environmental change*, document préliminaire d'échange de l'IDS n°359, Institut d'études du développement, Brighton (Royaume-Uni), 1997.
- Leach, M. et R. Mearns (eds.), *The Lie of the Land*, Heinemann James Currey, Londres (Royaume-Uni). 1996.
- LeBaron, M., M. Romero, K. Clements et C. Darling, "Reaching agreement", manuscrit, UICN, Gland (Suisse), 1995.
- Lee, K., *Compass and Gyroscope*, Editions Island, Washington D.C. (Etats-Unis), 1993.
- Levidow L. et B. Young (eds.), *Science, Technology and the Labour Process*, CSE Books, Londres (Royaume-Uni), 1981.
- Levidow, L. (ed.), *Radical Science Essays*, Free Association Books, Londres (Royaume-Uni), 1986.
- Lewis, C., *Managing Conflicts in Protected Areas*, UICN, Gland (Suisse), 1997.
- Lewis, D., "Civil society in African contexts: reflections on the usefulness of a concept", *Development and Change*, 33(4):569-586, 2002.
- Lightfoot, C., C. Alders et F. Dolberg, *Linking Local Learners. Negotiating new development relationships between village, district and nation*, Agroforum (Danemark) et ISG (Pays-Bas), 2002.
- Lim, C.P., Y. Matsuda et Y. Shigemi, "Co-management in marine fisheries; the Japanese experience", *Coastal Management*, 23:195-221, 1995.
- Lindblom, C.E., *Democracy and the Market System*, Editions de l'Université de Norvège, Oslo (Norvège), 1988.
- Long, A. (ed.), *Livelihoods and CBNRM in Namibia. The findings of the WILD Project*, Ministère de l'environnement et du tourisme de Namibie, Windhoek (Namibie), 2004.
- Long, F.J. et M.B. Arnold, *The Power of Environmental Partnerships*, Editions The Dryden, Fort Worth, Texas (Etats-Unis), 1995.
- Long, N. et J. van der Ploeg, "Demythologising planned development: an actor perspective", *Sociologia Ruralis*, 29(3/ 4):227-249, 1989.
- Lovelock, J.E., *Gaia: a New Look at Life on Earth*, Editions de l'Université d'Oxford, Oxford (Royaume-Uni), 1979.
- Lowndes, V et G. Stoker, "Guidance on enhancing public participation in local government: a research report to the Department of Environment, Transport and Regions", DETR, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Luque, A., "The people of the Matavén forest and the National Park System, allies in the creation of a community conserved area in Colombia", *Policy Matters*, 12:145-151, 2003.
- Lynch, O.J. et J.B. Alcorn, "Tenurial rights and community-based conservation", pages 373-392 dans Western et Wright, 1994.
- Lynch, O. J. et K. Talbot, *Balancing Acts. Community-based forest management and national law in Asia and the Pacific*, World Resources Institute, Washington D.C. (Etats-Unis), 1995.
- Maarleveld, M. et C. Dangbegnon, "Managing natural resources: a social learning perspective", *Agriculture and Human Values*, 16:267-280, 1999.
- Maffi, L., G. Oviedo et P. Larsen, *Indigenous and Traditional Peoples of the World and Ecoregion Conservation. An integrated approach to conserving the world's biological and cultural diversity*, rapport de recherche pour le WWF, Gland (Suisse), 2000.
- Mainspeizer, I., "Ideas, history and continuity in the practice of power—the case of wildlife conservation in Zambia", *Policy Matters*, 13, 2004,
- Maretti, C., "The Bijagós Islands— culture, resistance and conservation", *Policy Matters*, 12:121-131, 2003.
- Marisol E. et N. T. Iszatt, *Beyond Good Governance. Participatory democracy in the Philippines*, Institut pour la démocratie populaire (IPD) <http://www.ipd.ph>, (Philippines), 2004.
- Mate, K., "Capacity building and policy networking for sustainable mineral-based development", document préparé pour l'Atelier de l'UNCTAD sur le développement basé sur les ressources renouvelables, Monterrey (Mexique), mars 2001.
- Matowanyika, J.Z., "Resource management and the Shona people in rural Zimbabwe", dans UICN, 1997.
- Mayers, J. et S. Bass, *Policy that Works for Forests and People. Real prospects for governance and livelihoods*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), seconde édition, 2004.
- Mazoyer, M., "Des échanges agricoles équitables pour des agricultures paysannes durables", *La Revue Durable*, 6:16-19, 2003.



- Mazoyer, M. et L.Roudart, *Histoire des Agricultures du Monde, du Néolithique à la Crise Contemporaine*, Editions du Seuil, Paris (France), 2003.
- McCallum, R. et N. Sekhran, *Race for the Rainforest*, PNG Biodiversity Conservation and Resource Management project, Department of Environment et Conservation/ PNUD/ FEM, UNOPS-PNG/ 93/ G31, Waigani (Papouasie-Nouvelle-Guinée), 1997.
- McCaul, J., "Som Thom commune community-based natural resource management project: an example of successful mediation between local communities and provincial government", *Lettre des communautés forestières de l'Asie-Pacifique*, 13(2):21-28, 2000.
- McCay, B.J. et J.M. Acheson (eds.), *The Question of the Commons*, Editions Université d'Arizona, Tucson, Arizona (Etats-Unis), 1987.
- McChesney, R., *Rich Media, Poor Democracy*, Editions The New, New York, NY (Etats-Unis), 1999.
- McDermott, C., "User group forestry on a national scale, an example from Nepal", document présenté à la 6<sup>ème</sup> Réunion de l'Association internationale d'études sur les ressources en propriété commune, Berkeley, Californie (Etats-Unis), 1996.
- McGee, R. avec N. Bazaara, J. Gaventa, R. Nierras, M. Rai, J. Rocamora, N. Saule, E. Williams et S. Zermeno, *Legal Frameworks for Citizen Participation*, Rapport de recherche LogoLink, Institut d'études du développement, Brighton (Royaume-Uni), 2003.
- McIvor, C., "Management of wildlife, tourism and local communities in Zimbabwe", pages 239-269 dans Ghimire et Pimbert, 1997.
- McNeely, J.A., *Economics and Biological Diversity. Developing and using economic incentives to conserve biological resources*, UICN, Gland (Suisse), 1988.
- McNeely, J.A. (ed.), *Expanding Partnerships in Conservation*, Editions Island, Washington D.C. (Etats-Unis), 1995.
- McNeely J.A. and D. Pitt (eds.), *Culture and Conservation. The human dimension in environmental planning*, Croom Helm, Londres (Royaume-Uni), 1985.
- Méda, D., *Le Temps des Femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Editions Flammarion, Paris (France), 2001.
- Menahem, G., *Enquête au Coeur des Multinationales*, Association pour la taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens et Mille et une nuits, Paris (France), 2001.
- Merchant, C., *The Death of Nature. Women, ecology and the scientific revolution*, Harper et Row, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1980.
- Merlant P., R. Passet et J. Robin, *Sortir de l'Economisme. Une alternative au capitalisme néolibéral*, Les Editions de l'Atelier, Paris (France), 2003.
- Merlo, M., R. Morandini, A. Gabbrielli et I. Novaco, *Collective Forest Land Tenure and Rural Development in Italy: Selected Case Studies*, FO: MISC/ 89/ 10, FAO, Rome (Italie), 1989.
- Metcalfe, S., "The Zimbabwe Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources", pages 161-192 dans Western et Wright, 1994.
- Mies, M. et V. Bennholdt-Thomsen, *The Subsistence Perspective. Beyond the globalised economy*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni), 1999.
- Miller, C. et S. Razavi (ed.), *Missionaries and Mandarins. Feminist engagement with development institutions*, Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Mirenowicz, J., "The Danish consensus conference model in Switzerland and France: on the importance of framing the issue", pages 57-60 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Mitchell, B. et J. Brown, "Stewardship: a working definition", *Environments*, 26(1):8-17, 1998.
- Monachesi, A. et C. Albaladejo, "La gestion concertée de l'eau dans un bassin versant pampéen. Apprendre l'hydraulique et la démocratie", *Nature, Sciences, Sociétés*, 5(3):24-38, 1997.
- Morrison, J., "Protected areas, conservationists and aboriginal interests in Canada", pages 270-296 dans Ghimire et Pimbert, 1997.
- Mumford, L., *The Pentagon of Power*, Secker et Warburg, Londres (Royaume-Uni), 1971.
- Munk Ravnborg, H., "Protecting Mirafior... or protecting the livelihood of small-scale farmers?", *Policy Matters*, 12:196-199, 2003.
- Murphree, M., "The role of institutions in community-based conservation", pages 403-427 dans Western et Wright, 1994.
- Murphree, M., *Wildlife in Sustainable Development*, Centre des sciences sociales appliquées, Harare (Zimbabwe), 1996a.
- Murphree, M., "Approaches to Community Conservation", pages 153-188 dans ODA, rapport final de la consultation sur la politique de la vie sauvage africaine, Administration du développement d'outremer, Sunningdale (Etats-Unis), 1996b.
- Murphree, M., "Common property, communal property and open access regimes", pages 59-61 dans vol. 2 de Borrini-Feyerabend, 1997a.
- Murphree, M., "Synergizing conservation incentives: sociological and anthropological dimension of sustainable use", document présenté à l'atelier des experts STAP sur l'utilisation durable de la biodiversité, Kuala Lumpur, (Malaisie), 24-26 Novembre, 1997b.
- Mwangi, E. et E. Ostrom, "A Century of Institutions and Ecology in East Africa's Rangelands: Linking Institutional Robustness with the Ecological Resilience of Kenya's Maasailand", pages 195-221 dans Beckmann, V. and M. Padmanabhan (eds.), *Institutions and Sustainability*, Springer Science et Business Media B.V., 2009.
- Nabham, G.P., A.M. Rea, K.L. Reichhardt, E. Mellinck, "Papago influences on habitat and biotic diversity: Quitovac oasis ethnoecology", *Revue d'Ethnobiologie*, 2:124-143, 1982.
- Nagar, R. et S. Raju, "Women, NGOs and the contradictions of empowerment and disempowerment: a conversation", *Antipode*, 35(1):1-13, 2003.
- Narayan, D. C., R. Chambers, M.K. Shah et P. Petesch, *Voices of the Poor: Crying Out For Change*, Washington D.C. (Etats-Unis), Banque mondiale, 2000.



- National Civic League, *The Community Visioning and Strategic Planning Handbook*, Ligue civique nationale, Denver, Colorado (Etats-Unis), non-daté.
- National Parks & Wildlife (Australie) et Northern Land Council, "Memorandum of Understanding Regarding the Control of Aboriginal Cultural Material in Kakadu National Park", manuscrit, 1995.
- Nations Unies, *United Nations Declaration of the Rights of Indigenous Peoples*, September 2007, <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/en/declaration.html>,
- Navarro, Z., "Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil (1989-1997)", manuscrit présenté à l'atelier International sur la collaboration entre l'administration locale et les communautés locales à l'heure de la globalisation, SID et Institut du fédéralisme, Murten (Suisse), 1997.
- NEF, *Participation Works! 21 techniques of community participation for the 21st century*, New Economics Foundation, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Nelson, J. et S. Zadek, *Partnership Alchemy. New social partnerships in Europe*, The Copenhagen Centre, Copenhagen (Danemark), 2001.
- Nelson, J. et N. Gami, "Enhancing equity in the relationship between protected areas and indigenous and local communities in Central Africa, in the context of global change", Rapport TILCEPA, [http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/TILCEPA/community.htm#A](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/TILCEPA/community.htm#A), 2003.
- Nerfin, M., "Neither prince nor merchant: citizen— an introduction to the third system", *IFDA Dossier 56*, Fondation internationale pour un autre développement, Nyon (Suisse), 1986.
- Nesbitt, T., "Migratory bird co-management in British Columbia (Canada): a discussion paper for Environment Canada, Pacific and Yukon region", manuscrit non-publié, mai 1997.
- Netting, R.M., *Smallholders, Householder. Farm families and the ecology of intensive, sustainable agriculture*, Editions de l'Université de Stanford, Stanford, Californie (Etats-Unis), 1993.
- Nguemdjiom, A., "Description of the Itoh project (Cameroun) for the Equator Initiative", manuscrit non publié, PNUD (Cameroun), 2003.
- Nguingui, J.C., "Collective learning on collaborative management of natural resources in the Congo Basin: the first lessons", *CM News*, 4:2-3, 2000.
- Nguingui, J.C., "Gouvernance des aires protégées: l'importance des normes pratiques de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo", *Policy Matters*, 12:16-21, 2003.
- Niamir-Fuller, M. (ed.), *Managing Mobility in African Rangelands. The legitimisation of transhumance*, FAO, Beijer et Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1999.
- Nietschmann, B., "Protecting indigenous coral reefs and sea territories, Miskito Coast, Raan, Nicaragua", pages 193-224 dans Stevens, 1997.
- North, D.C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 1990.
- Northrup, B. et G. Green, "Building a national park system: Jamaica's protected areas resource conservation project", document présenté au Congrès de Caracas sur les parcs nationaux et les aires protégées, février 1992, en référence page 7 de Barzetti, 1993.
- North-West Frontier Province, "Joint management agreements for the Hazara Protected Forests", Gouvernement de la Province frontalière du Nord-Ouest (Pakistan), 1996.
- Norton, A., "Analysing participatory research for policy change", dans Holland et Blackburn, 1998.
- NRTEE, *Sustainable Strategies for Oceans: a Co-management Guide*, Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (NRTEE), Ottawa (Canada), 1998.
- Ntiamo-Baidu, Y., L.J. Gyiamfi-Fenteng et W. Abbiw, "Management strategies for sacred groves in Ghana", rapport préparé pour la Banque mondiale et EPC Ghana, 1992.
- Oli, K.P. (ed.), *Collaborative Management of Protected Areas in the Asian Region*, compte rendu de l'atelier organisé par l'UICN, HMG Nepal et King Mahenda Trust pour Nature Conservation, Parc national de Chitwan (Népal), 1998.
- Olsson P. et C. Folke, "Local ecological knowledge and institutional dynamics for ecosystem management: a study of Lake Racken watershed, Sweden", *Ecosystems*, 4:85-104, 2001.
- Omvedt, G., "We want the return for our sweat. The new peasant movements in India and the formation of a national agricultural policy", *Journal of Peasant Studies*, 21(3-4):126-164, 1994.
- Osherenko, G., *Sharing power with native users. co-management regimes for native wildlife*, CARC Policy Paper N°5, Canadian Arctic Resources Committee, Ottawa (Canada), 1988.
- Ostrom, E., *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, Editions de l'Institut d'études contemporaines, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1992.
- Ostrom, E., "Local institutions for resource management", pages 14-16 dans Vol. 2 de Borrini-Feyerabend, 1997.
- Ostrom, E. et J. Walker, "Neither markets nor states: linking transformation processes in collective action arenas" dans Mueller, D.C. (ed.), *Perspective on Public Choice: a Handbook*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge, Massachusetts (Etats-Unis), 1997.
- Ostrom E. et T. K. Ahn. "A social science perspective on social capital: social capital and collective action", document présenté à la conférence de recherche européenne sur le capital social : perspectives d'interdisciplinarité, Exeter (Royaume-Uni), 15-20 Septembre 2001.
- Otchet, A., "Michael Walzer: a user's guide to democracy", interview de Michael Walzer, *le Courrier de l'UNESCO*: 47-50, [http://www.unesco.org/courier/2000\\_01/uk/dires/intro.htm](http://www.unesco.org/courier/2000_01/uk/dires/intro.htm), janvier 2000.
- Otegui, M., "Wirikuta, the Huichol Sacred Space in the Chihuahuan Desert of San Luis Potosí, Mexico", rapport présenté au 5<sup>ème</sup> Congrès mondial des parcs, Durban (Afrique du Sud), 2003.

- Ould Bah, H., A. Ould Boubout et S. Bouju, "De la restauration des écosystèmes au développement durable : micro-finance et conservation dans le Parc national du Diawling", *Policy Matters*, 12:270-275, 2003.
- Oviedo, G., "Lessons learned in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities", [http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/TILCEPA/community.htm#A](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/TILCEPA/community.htm#A), rapport TILCEPA, 2003.
- Palit, S., "JFM in India, major issues", in Roy, S. B. (ed), *Enabling Environment for Joint Forest Management*, Publication Inter India, New Delhi (Inde), 1995.
- Palmer, P., J. Sanchez et G. Mayorga, *Taking Care of Sibó's Gifts. An environmental treatise from Costa Rica's KéköLdi Indigenous Reserve*, Editorama, San José (Costa Rica), 1991.
- Pandey, S.K., "Collaborative management of forests in India", présentation à la 2<sup>ème</sup> réunion du panel intergouvernemental sur les forêts, Genève (Suisse), mars 1996.
- Parodi, J.L. (ed.), *La Science Politique*, Hachette, Paris (France), 1971.
- Parques Nacionales de Colombia, *Política de Participación Social en la Conservación*, Ministerio de Medio Ambiente de Colombia, Bogota (Colombie), 1999.
- Passet, R., *L'illusion Néolibérale*, Fayard, Paris (France), 2000.
- Pateman, C., *Participation and Democratic Theory*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 1970.
- Pathak, N. et V. Gour-Broome, *Tribal Self-Rule and Natural Resource Management. Community based conservation at Mendha-Lekha, Maharashtra, India*, Kalpavriksh, Pune (Inde) et IIED, Londres (Royaume-Uni), 2001.
- Pathak, N. avec A. Islam, S.U.K. Ekaratne et A. Hussain, "Lessons learnt in the establishment and management of protected areas by indigenous and local communities in South Asia", Rapport TILCEPA, [http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg\\_grp/TILCEPA/community.htm#A](http://www.iucn.org/themes/ceesp/Wkg_grp/TILCEPA/community.htm#A), 2003.
- Pattemore, V., "Legislation in the Wet Tropics World Heritage Area—tools for protection", dans McDonald, G. et M. Lane (eds.), *Securing the Wet Tropics?*, Editions The Federation, Sydney (Australie), 2000.
- PEALS, *Teach Yourself Citizens Juries*, Policy Ethics and Life Sciences Research Institute (PEALS) et Université de Newcastle, Newcastle (Royaume-Uni), 2003.
- Peckett, M., "Celebrating the circle: incorporating native spirituality into participatory management", document présenté au 1<sup>er</sup> Congrès mondial de la conservation, Montréal (Canada), Octobre 1996.
- Peluso, N.L., "Reserving value: conservation ideology and state protection of resources", dans Dupuis, E.M. et P. Vandergeest (eds.), *Creating Countryside*, Editions de l'Université de Temple, Philadelphie, Pennsylvanie (Etats-Unis), 1996.
- Phillips, A., "The parks of Europe's people", page 23 dans UICN, 1996b.
- Phillips, A., "Turning ideas in their heads", pages 1-28 dans Jaireth, H. et D. Smyth, *Innovative Governance*, Ane Books, New Delhi (Inde), 2003.
- Pierre-Nathoniël, D., "Towards the strengthening of the association: the case of the Soufriere Marine Management Area (SMMA), Saint Lucia", document préparé pour le 2<sup>ème</sup> Symposium international de la gestion des écosystèmes marins (ITMEMS 2), Manille (Philippines), 24-27 mars 2003.
- Pimbert, M. P., *Participatory Research with Women Farmers*, vidéocassette, ICRISAT et TVE, Hyderabad (Inde) et Londres (Royaume-Uni), 1991.
- Pimbert, M.P., "Reclaiming our right to power: some conditions for deliberative democracy", pages 81-84 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Pimbert, M.P., *Social Learning for Ecological Literacy and Democracy: Emerging Issues and Challenges*, compte rendu de l'Atelier international de CIP-UPWARD-FAO-Rockefellersur les écoles agricoles, 21-25 Octobre 2002, Yogyakarta (Indonésie), 2003a.
- Pimbert, M.P., "Preface", dans Kanji, 2003b.
- Pimbert, M.P., *Institutionalising Participation and People Centered Processes in Natural Resource Management. Research and publication highlights*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2004a.
- Pimbert, M.P., "Natural resources, people and participation", Notes PLA n°50, Numéro spécial anniversaire de l'apprentissage et de l'action participative, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2004b.
- Pimbert, M.P., *Seeking Transformation. Institutionalising participation and people centred processes in natural resource management*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Londres (Royaume-Uni), (2004).
- Pimbert, M.P. et V. Toledo, "Indigenous peoples and biodiversity conservation: myth or reality?", *Ethnoecologica*, 2-3(96), 1994.
- Pimbert, M.P. et J. Pretty, *Parks, People and Professionals. Putting "participation" into protected area management*, UNRISD-IIED-WWF, document préliminaire d'échange n°57, UNRISD, Genève (Suisse), 1995.
- Pimbert, M.P. et B. Gujja, "Village voices challenging wetland management policies: experiences in participatory rural appraisal from India and Pakistan", *Nature and Resources*, 33(1):34-42. 1997.
- Pimbert, M.P. et J. Pretty, "Diversity and sustainability in community based conservation", pages 58-80 dans Kothari et al., 1998.
- Pimbert, M.P. et T. Wakeford (eds.), *Deliberative Democracy and Citizen Empowerment*, Numéro spécial des Notes PLA, n°40, IIED, Londres, 2001a.
- Pimbert, M.P. et T. Wakeford, "Overview – deliberative democracy and citizen empowerment", *Notes PLA*, 40:23-31, 2001b.

- Pimbert, M.P. et T. Wakeford, *Prajateerpu. A citizens jury/ scenario workshop for food and farming in Andhra Pradesh, India*, [www.iied.org/docs/sarl/Prajateerpu.pdf](http://www.iied.org/docs/sarl/Prajateerpu.pdf), Institut international pour l'environnement et le développement, Institut d'études du développement, Coalition Andhra Pradesh de défense de la diversité, Université d'Hyderabad, et Stratégie et Plan d'action pour la biodiversité en Inde, IIED, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Pimbert, M.P., J. Thompson et W.T. Vorley, *Global Restructuring, Agri-food systems and livelihoods*, Série Gatekeeper, n°100, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Pimbert, M.P., T. Wakeford et P.V. Satheesh, "Des petits paysans et des marginaux ruraux s'expriment sur l'agriculture et les OGM", *La Revue Durable*, 6: 34-39, 2003.
- Pimbert, M.P. et T. Wakeford, "Prajateerpu, power and knowledge: the politics of participatory action research in development. Part 1: Context, process and safeguards", *Action Research*, 1(2):184-207, 2003.
- Pimbert, M.P., *Towards Food Sovereignty. Reclaiming autonomous food systems*, IIED, Londres (Royaume-Uni), 2009. <http://www.iied.org/natural-resources/key-issues/biodiversity-and-conservation/towards-food-sovereignty-reclaiming-autonomous-food-systems>
- Pinkerton, E. (ed.), *Co-operative Management of Local Fisheries. New directions for improved management and community development*, Editions de l'Université de Colombie britannique, Vancouver (Canada), 1989.
- PLA Notes, "Participatory monitoring and evaluation", *Notes PLA* n°31, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- PLA Notes, "Advocacy and citizen participation", *Notes PLA*, 43, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- PNUD, *Globalisation with a Human Face*, rapport sur le développement humain, PNUD, New York, NY (Etats-Unis), 1999.
- PNUD, *Deepening Democracy in a Fragmented World*, rapport sur le développement humain, PNUD, New York, NY (Etats-Unis), 2002.
- PNUD, *Millennium Development Goals: a compact among nations to end human poverty*, rapport sur le développement humain, PNUD, New York, NY (Etats-Unis), 2003.
- Poffenberger, M., "The resurgence of community forest management in Eastern India", pages 53-79 dans Western et Wright, 1994.
- Poffenberger, M., *Grassroots Forest Protection: Eastern Indian Experiences*, Réseau Asia Forest, Berkeley, Californie (Etats-Unis), 1996.
- Poffenberger, M., "Local knowledge in conservation", pages 41-43 dans Vol. 2 de Borrini-Feyerabend, 1997.
- Poffenberger, M. et B. McGean, *Village Voices, Forest Choices. Joint Forest Management in India*, Editions de l'Université d'Oxford, New Delhi (Inde), 1998.
- Polanyi, K., *The Great Transformation*, Editions Beacon, Boston, Massachusetts (Etats-Unis), 1957, première publication en 1944.
- Poole, P., "The Ye'kuana mapping project", document préliminaire d'échange, manuscrit, Université de Georgia (Etats-Unis), 1997.
- Porcupine Caribou Management Board, *Annual Report 1994-1995*, Porcupine Caribou Management Board (PCMB), Whitehorse, Yukon (Canada), 1995.
- Posey, D. A., *Traditional Resource Rights. International instruments for protection and compensation of indigenous peoples and local communities*, UICN, Gland (Suisse), 1996.
- Posey, D.A. (ed.), *Cultural and Spiritual Values of Biodiversity*, UNEP, Publication Nairobi et Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1999.
- Posey D.A. et G. Dutfield, *Beyond Intellectual Property Rights. Toward traditional resource rights for indigenous peoples and local communities*, Centre de recherche sur le développement international, Ottawa (Canada), 1996.
- Pradervand, P., *Listening to Africa. Developing Africa from the grassroots*, Praeger, New York, NY (Etats-Unis), 1989.
- Prasitiboon, A., "Integrated Natural Resources Conservation Project, Northern Thailand", dans Blumley, P. et P. Mundy, *Integrated Conservation and Development: a Review of Project Experience from CARE*, Care Danemark, Copenhagen (Danemark), 1997.
- Pretty, J., *Regenerating Agriculture. Policies and practice for sustainability and self reliance*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 1995.
- Price, T. et B. Gaoh, "Local communities and management of the Dallol Maouri and Niger river ron palm groves: an example of the dynamics of sustainable development in Niger", <http://www.cdr.dk/sscafrica/p&o-e-ni.htm>, 2000.
- Price-Cohen, C., *The Human Rights of Indigenous Peoples*, Transnational Publishers, Ardeley, New York (Etats-Unis), 1998.
- Pruitt, D. et P. Carnevale, *Negotiation in Social Conflict*, Brooks/ Cole Publishing Co, Pacific Grove, Californie (Etats-Unis), 1993.
- Przeworski, A., *Democracy and the Market*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 1991.
- Pye-Smith, C. et G. Borrini-Feyerabend avec R. Sandbrook, *The Wealth of Communities*, Earthscan, Londres (Royaume-Uni), 1994.
- Quinault Indian Nation et Jefferson et Grays Harbor Counties, "Memorandum of Understanding Establishing a Joint Land Use Regulatory Program and Minimum Development Guidelines between the Quinault Indian Nation and Jefferson and Grays Harbor Counties", Archives de The Fourth World Documentation Project, <http://www.halcyon.com/FWDP/fwdp.html>, 1993.
- Rabetaliana H. et P. Schachenmann, "Community-based management of cultural resources in Ambondrome— a historic site in Madagascar", *CM News*, 4:14, Septembre 2000.
- Rahman, A., "Globalisation: the emerging ideology in the popular protests and grassroots action research", *Action Research*, 2(1):9-23, 2004.

- Rahnema, M., "Participation", pages 116-131 dans Sachs, W. (ed.), *The Development Dictionary— A Guide to Knowledge as Power*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni) et New Jersey (Etats-Unis), 1992.
- Raju, G., "Institutional structures for community-based conservation", pages 303-322 dans Kothari *et al.*, 1998.
- Ralston, L., J. Anderson et E. Colson, *Voluntary Efforts In Decentralised Management*, Institut d'études internationales, Université de Californie, Berkeley, Californie (Etats-Unis), 1983.
- Ramírez, R., "Cross-cultural communication and local media", pages 11-114 dans Vol. 2 de Borrini-Feyerabend, 1997.
- Ramírez, R., "Participatory learning and communication approaches for managing pluralism", *Unasyva*, 49(194):43-51, 1998.
- Ramírez, R., "Understanding the approaches for accommodating multiple stakeholders' interests", *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, 1(3/ 4):264-285, 2001.
- Ramírez, R., "A conceptual map of land conflict management: organizing the parts of two puzzles", [http://www.fao.org/sd/2002/IN0301\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/2002/IN0301_en.htm), Service foncier, FAO, Rome (Italie), 2002.
- Ramsar, Bureau de la Convention, *Ramsar Handbook for the Wise Use of Wetlands*, Bureau de la convention Ramsar, Gland (Suisse), 2000.
- Rathore, B.M.S., "New partnerships for conservation", document présenté à l'Atelier régional sur la conservation par les communautés, UNESCO/ MAB, Institut indien d'administration publique, New Delhi (Inde), février 9-11, 1997.
- Reader, J., *Man on Earth*, Penguin Books, Londres (Royaume-Uni), 1990.
- Regis, J., "Kikori watershed, Papua New Guinea", présentation au Forum 1997 d'Istanbul (Turquie), Novembre 16-21, 1997.
- Renard, Y., *Civil society involvement in forest management: the case of Haiti's terrestrial protected areas*, rapport technique CANARI 311, Institut caribéen des ressources naturelles, Laventille (Trinité-et-Tobago), 2002.
- Renard, Y. et S. Koester, "Resolving conflicts for integrated coastal management: the case of Soufriere, St. Lucia", *Bulletin des parcs et aires protégées caribéens*, 5(2):5-7, 1995.
- Renn, O. et T. Webler, "Anticipating Conflicts: Public Participation in Managing the Solid Waste Crisis", *GAIA: Ecological Perspectives in Science, Humanities, and Economics*, 1(2):84-94, 1992.
- Ribot, J.C., *Democratic Decentralisation of Natural Resources*, World Resources Institute, Washington D.C. (Etats-Unis), 2002.
- Richards, P., "Musanga cecropiodes: biodynamic knowledge encoded in mythic knowledge", page 366 dans Posey, 1999.
- Richards, P., *Indigenous Agricultural Revolutions*, Unwin Hyman, Londres (Royaume-Uni), 1985.
- Richardson, B. J., D. Craig, et B. Boer, "Indigenous peoples and environmental management: a review of Canadian regional agreements and their potential application to Australia— Part 1", *Revue Environmental and Planning Law*, 11(4):320-343, 1994a.
- Richardson, B.J., D. Craig et B. Boer, "Indigenous peoples and environmental management: a review of Canadian regional agreements and their potential application to Australia— Part 2", *Revue Environmental and Planning Law*, 11(5):357-381, 1994b.
- Risby, L.A., T. Blomley, C. Kendall, I. Kahwa et M. Onen, "Environmental narratives in protected area planning— the case of Queen Elizabeth National Park, Uganda", *Policy Matters*, 10:40-49, 2002.
- Rodas, H., "Una nueva pedagogia del poder en Paute— Ecuador", *Policy Matters*, 10: 74-75, 2002.
- Röling, N., "Communication support for sustainable natural resource management", *Bulletin IDS*, 25(2), 125-33, 1994.
- Röling, N.G. et M.A.E. Wagemakers, *Facilitating Sustainable Agriculture. Participatory learning and adaptive management in times of environmental uncertainty*, Editions de l'Université de Cambridge, Cambridge (Royaume-Uni), 1998.
- Röling, N. et M. Maarleveld, "Facing strategic narratives: an argument for interactive effectiveness", *Agriculture and Human Values*, 16:295-308, 1999.
- Rosaldo, R., *Culture and Truth*, Editions Beacon, Boston, Massachusetts (Etats-Unis), 1993.
- Rowe, G. et L. Frewer, "Public participation methods: a framework for evaluation", *Science, Technology and Human Values*, 25:3-29, 2000.
- Ruddle, K., "Local knowledge in the future management of inshore tropical marine resources and environments", *Nature and Resources*, 30(1): 28-37, 1994.
- RUPFOR, *Joint Forest Management. A decade of partnership*, Cellule d'aménagement des forêts communes, Unité de ressource pour la foresterie participative, Ministère de l'environnement et des forêts, Gouvernement de l'Inde, New Delhi (Inde), 2002.
- Sabel, C.F., "Democratic experimentalism", *Revue Columbia Law*, 98, 1998.
- Saberwal, V., "Pastoral politics: Gadi grazing, degradation and biodiversity conservation in Himachal Pradesh, India", *Conservation Biology*, 10(3):741-749, 1996.
- Sale K., *Rebels Against the Future. The Luddites and their war on the industrial revolution – lessons for the computer age*, Addison Wesley, New York, NY (Etats-Unis), 1996.
- Sanchez Parga, J., M. Chiriboga, A. Galo Ramon, A. Guerrero, J. Durston et A. Crivelli, *Estrategias de Supervivencia en la Comunidad Andina*, Centre andin d'action populaire, Quito (Equateur), 1984.
- Sandwith, T., C. Shine, L. Hamilton et D. Sheppard, *Transboundary Protected Areas for Peace and Cooperation*, UICN, Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), 2001.
- Saragoussi, M., M. Pinheiro, M. Chavez, A. Murchie et S. Borges, "An experiment in participatory mapping in Brasil's Jau National Park", pages 352-364 dans Wood, C.H. et R. Porro (eds.), *Deforestation and Land Use in the Amazon*, Editions de l'Université de Floride, Gainesville, Floride (Etats-Unis), 2002.



- Sarin, M., "Regenerating India's forests: reconciling gender equity with Joint Forest Management", *Bulletin IDS*, 26:83-91, 1995.
- Sarin, M., "Who is gaining? Who is losing? Gender and equity concerns in Joint Forest Management in India", communication à la 6<sup>ème</sup> Conférence sur la propriété commune, Berkeley, Californie (Etats-Unis), juin 1996.
- Sarin, M., "From conflict to collaboration: institutional issues in community management", pages 165-209 dans Poffenberger et McGean, 1998.
- Sarin, M. et SARTHI (Social Action for Rural Inhabitants in India), *The View from the Ground. Community perspectives on joint forest management in Gujarat, India*, Séries Forest Participation, n°4, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1996.
- Sarin, M., avec L. Ray, M.S. Raju, M. Chatterjee, N. Banerjee et S. Hiremath, "Gender and equity concerns in joint forest management", pages 323-348 dans Kothari *et al.*, 1998.
- Sarin, M. avec N. M. Singh, N. Sundar et R. K. Bhogal, *Devolution as a Threat to Democratic Decision-Making in Forestry? Findings from three states in India*, document de travail n°197, Institut du développement d'outremer, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Sarkar, S., N. Singh, S. Suri, et A. Kothari, *Joint Management of Protected Areas in India*, rapport d'Atelier, Institut indien de l'administration publique, New Delhi (Inde), 1995.
- Satheesh, P.V et M. P. Pimbert, "Reclaiming diversity, restoring livelihoods", *Seedling*, 16(2):11-23, 1999.
- Satya Murty, D. et T. Wakeford, "Farmer foresight: an experiment in South India", pages 46-51 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Schmidt, S., G. Gongor, K. Kar et K. Swenson, "Community organising— a key step towards sustainable livelihoods and co-management of natural resources in Mongolia", *Policy Matters*, 10:71-74, 2002.
- Schumacher, E. F., *Small is Beautiful. A study of economics as if people mattered*, Blond et Briggs, Londres (Royaume-Uni), 1973.
- Sclove, D., "Telecommunications and the future of democracy: preliminary report on the first US citizens' panel", page 52 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Scoones, I., (ed.), *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development in Africa*, Publication Intermediate Technology, Londres (Royaume-Uni), 1994.
- Scott, J.C., *Weapons of the Weak. Everyday forms of peasant resistance*, Editions de l'Université de Yale, New Haven, Connecticut (Etats-Unis) et Londres (Royaume-Uni), 1985.
- Scott, J. C., *Seeing Like a State. How certain schemes to improve the human condition have failed*, Editions de l'Université de Yale, New Haven, Connecticut (Etats-Unis) et Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Scott, P., *Assessment of Natural Resource Use by Communities from Mount Elgon National Park*, Projet de conservation et de développement du Mont Elgon, Mbale (Uganda), 1994.
- Scott, P., *People-Forest Interactions on Mount Elgon, Uganda. Moving towards a collaborative approach to management*, Séries conservation des forêts de l'UICN, Gland (Suisse), 1996.
- Scott, P., *From Conflict to Collaboration. People and forests at Mount Elgon, Uganda*, UICN, Nairobi (Kenya), 1998.
- Sen, A., "Rights and capabilities", dans Sen, A. (ed.), *Resources, Values and Development*, Blackwell, Oxford (Royaume-Uni), 1984.
- Senaratna, S., et E.J. Milner-Gulland, "What affects livelihood sustainability of coastal communities in Sri Lanka?", *Policy Matters*, 10:104-106, 2002.
- Shackleton, S., B. Campbell, E. Wollenberg et D. Edmunds, "Devolution and community-based natural resource management: create space for local people to participate and benefit?", *Natural Resource Perspectives*, 76, Institut du développement d'outremer, mars 2002.
- Shah, A., M. Kaul Shah et M.P. Pimbert, "Institutionalising participatory processes: learning from experience", document non publié préparé pour les séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1998.
- Shah, A., "Participatory village resource management: case study of Aga Khan Rural Support Programme (Inde)", non-publié D. Phil. Thesis, Université de Sussex, Brighton (Royaume-Uni), 1996.
- Shah, A., et M. Kaul Shah, "Impact of local institutions and para-professionals on watersheds: case study of AKRSP in India", document présenté à New Horizons: The Economic, Social and Environmental Impacts of Participatory Watershed Development, atelier de travail international organisé à Bangalore (Inde) par le Programme pour une agriculture durable de l'IIED, 1994.
- Shanley, P. et J. Galvao, "Invisible income: the ecology and economics of non timber forest resources in Amazonian forests", pages 364-365 dans Posey, 1999.
- Shanmugaratnam, N., T. Vedeld, A. Mossige et M. Bovin, *Resource Management and Pastoral Institution Building in West African Sahara*, document préliminaire d'échange de la Banque mondiale n°175, Banque mondiale, Washington D.C. (Etats-Unis), 1993.
- Shengji, P., "Conservation of biological diversity in temple-yards and holy hills by the Dai ethnic minorities of China", *Ethnobotany*, 3:27-35, 1991.
- Siddons, T., *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*, Ministère des affaires indiennes et du développement du Nord, Ottawa (Canada), 1993.
- Siepen G., *Landcare: Communities Shaping the Land and the Future*, Allen et Unwin, Sydney (Australie), 1994.
- Simmonds, K., "Back to the future: rediscovering island values and fisheries management", dans Malcolm, D.G. et J. Skog (eds.), *Land, Culture and Development in the Aquatic Continent*, compte rendu d'atelier, Hawaii (Etats-Unis), 26-29 mai 1992.
- Simmons, I. G., *Changing the Face of the Earth*, Basil Blackwell, Oxford (Royaume-Uni), 1989.
- Smyth, D., "Joint management of national parks in Australia", dans Baker, R., J. Davies et E. Young (eds.), *Working on Country. Contemporary indigenous management of Australia's lands and coastal regions*, Editions de l'Université d'Oxford, Oxford (Royaume-Uni), 2001.



- Sneed, P.G., "National Parklands and Northern Homelands: Toward Co-management of National Parks in Alaska and the Yukon", pages 135-154 dans Stevens, 1997.
- Snowden, D., L. Kusagak and P. MacLeod, "The Kaminuriak herd film/ videotape project: a case study", document présenté pour les méthodes et médias dans la participation des communautés aux ateliers, Fondation Dag Hammarskjöld, 19-27 mai et 28 Septembre-7 Octobre 1984, Uppsala (Suède) et Labrador (Canada), 1984.
- Sogge, D., *Give and Take. What is the matter with foreign aid?*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Solis Rivera, V., P. Madrigal Cordero, I. Ayales Cruz, M. Fonseca Borrás, *Equidad entre Áreas Protegidas y Comunidades Locales: Reflexión desde Meso América y el Caribe*, Coope Sol I Dar, San José (Costa Rica), 2003.
- Sowerwine, J., G. Shivakoti, U. Pradhan, A. Shukla et E. Ostrom (eds.), *From Farmers' Fields to Data Fields and Back*, Institut de gestion internationale de l'irrigation et Institut des sciences de l'agriculture et des animaux, Katmandu (Népal), 1994.
- SPWD, *Joint Forest Management: Concepts and Opportunities*, Société pour la promotion du développement des terres en friche (wasteland), New Delhi (Inde), 1992.
- Stanciu, E., "First steps towards collaborative management of Retezat National Park, Romania", *CM News*, 5:7, 2001.
- Statham, D.K., "The farm scheme of North York Moors National Park, Royaume-Uni", pages 282-299 dans Western et Wright, 1994.
- Steenkamp, C., "Balancing the powers in Makuleke land", *Policy Matters*, 10:77-79, 2002.
- Steins, N.A., *Balancing Fisheries and Nature. Three case studies of fisheries co-management in the Dutch Wadden Sea*, document de travail n°24 sur la gestion de la zone côtière, Centre de gestion de la zone côtière, Université de Portsmouth, Portsmouth (Royaume-Uni), 1997a.
- Steins, N.A., *From Single Use to Multiple Use. Cooperation and conflict in marine resource management in NW Connemara, Ireland*, document de travail n°22 sur la gestion de la zone côtière, Centre de gestion de la zone côtière, Université de Portsmouth, Portsmouth (Royaume-Uni) 1997b.
- Steins, N.A. et V.M. Edwards, "Harbor resource management in Cowes: an analytical framework for multiple use decision making", *Journal of Environmental Management*, 54(1):67-83, 1998.
- Steins, N.A. et V.M. Edwards, "Platforms for collective action in multiple-use common pool resources", *Agriculture and Human Values*, 16:241-255, 1999.
- Stevens, S. (ed.), *Conservation through Cultural Survival*, Editions Island, Washington D.C. (Etats-Unis), 1997.
- Stiefel, M. et M. Wolfe, *A Voice for the Excluded. Popular participation in development: utopia or necessity?*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni) et New Jersey (Etats-Unis), 1994.
- Stirling, A., "Inclusive deliberation and scientific expertise: precaution, diversity and transparency in the governance of risk", pages 66-71 dans Pimbert et Wakeford, 2001.
- Stirling, A. et S. Maher, *Rethinking Risk. A pilot multi-criteria mapping of a genetically modified crop in agricultural systems in the UK*, Unité de recherche sur les politiques, Brighton (Royaume-Uni), 1999.
- Sullivan, P., *Regional Agreements in Australia. An overview paper*, Land, Rights, Laws: Issues of Native Title, document n°17, Gouvernement d'Australie, Canberra (Australie), 1997.
- Sullivan, S. et K. Homewood, *On Non-equilibrium and Nomadism. Knowledge, diversity and modernity in drylands*, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni) et Centre de Warwick pour la globalisation et la régionalisation, Warwick (Royaume-Uni), <http://www.warwick.ac.uk/fac/soc/CSGR/wpapers/wp12203.pdf>, 2004.
- Suskind, L. et J. Cruikshank, *Breaking the Impasse. Consensual approaches to resolving public disputes*, Basic Books, New York, NY (Etats-Unis), 1987.
- Sutherland, J. "Legislative Options and Constraints", Vol. 1, dans Smyth, D. et J. Sutherland, *Indigenous Protected Areas: Conservation Partnerships with Indigenous Landholders*, Environment Australia, Canberra (Australie), 1996.
- Tache, B. "Changing patterns of resource control among the Borana pastoralists of Southern Ethiopia: a lesson for development agencies", pages 51-74 dans Manger, L. et M. Ahmed Abdel Ghaffar (eds.) *Pastoralists and Environment. Experiences from the Greater Horn of Africa*, OSSREA, Addis Ababa (Ethiopie), 2000a.
- Tache, B., *Individualising the Commons: Changing Resource Tenure among Borana Oromo of Southern Ethiopia*, M.A. Thesis, Addis Ababa (Ethiopie), 2000b.
- Tache, B. et B. Irwin, *Traditional institutions, multiple stakeholders and modern perspectives in common property—accompanying change within Borana pastoral systems*, *Securing the Commons* n°4, Institut international pour l'environnement et le développement et SOS Sahel, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Taiepa, T., P. Lyver, P. Horsley, J. Davis, M. Bragg et H. Moller, "Collaborative management of New Zealand's conservation estate by Maori and Pakeha", document présenté à l'atelier sur la gestion participative, Congrès mondial de la conservation, Montréal (Canada), 1996.
- Tall, S.M. et B. Guèye, *Institutionnalisation de la Participation dans la Gestion des Terroirs au Sénégal*, Séries de l'IIED-IDS sur l'institutionnalisation de la participation, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2002.
- Tang, S.Y., *Institutions and Collective Action. Self-governance in irrigation*, Editions Institute for Contemporary Studies, San Francisco (Californie), 1992.
- Taty, M., C. Chatelain et G. Borrini-Feyerabend, "An impressive yet vulnerable co-management partnership in Congo", *Parks*, 13(1):39-49, 2003.
- Taylor, B., *An Introductory Guide to Adaptive Management*, Ministère des forêts (Canada), 1998. <http://www.for.gov.bc.ca/hfp/amhome/introgd/toc.htm>

- Taylor, M., "Indigenous communities and biodiversity conservation in Papua New Guinea: promoting cultural and biological survival", document préparé pour la Conférence régionale sur la conservation de la biodiversité, Banque asiatique de développement, Manille (Philippines), juin 1994.
- Thompson, E.P., *The Making of the English Working Class*, Penguin books, Londres (Royaume-Uni), 1991, première édition 1963.
- Thorp, R., F. Stewart et A. Heyer, "When and how is group formation a route out of chronic poverty?", *World Development*.
- Thrupp, L.A., *New Partnerships for Sustainable Agriculture*, World Resources Institute, Washington D.C. (Etats-Unis), 1996.
- Tiffen, M., M. Mortimore et F. Gichuki, *More People, Less Erosion. Environmental recovery in Kenya*, John Wiley, Chichester (Royaume-Uni), 1994.
- Toulmin, C. et B. Guèye, *Transformations of West African agriculture and the role of family farms*, document Drylands n°123, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2003.
- Triantafyllidis, A., *Linking Local People and Parks, a Participatory Rural Appraisal Study in the Aveto Regional Park, Italy*, M.S. Dissertation, Université d'Edinburgh, Edinburgh (Ecosse), 1996.
- Turner, M.D., "The role of social networks, indefinite boundaries and political bargaining in maintaining the ecological and economic resilience of the transhumance systems in the Sudano-Sahelian West Africa", pages 97-123 dans Niamir-Fuller, 1999.
- Turner, S., S. Collins et J. Baumbart, *Community Based Natural Resources Management: Experiences and lessons linking communities to sustainable resource use in different social, economic and ecological conditions in Afrique du Sud*, PLAAS, DEAT et GTZ, Cape Town (Afrique du Sud), 2002.
- Tylor, P. et A. Woodruff, "Cooperation: a conservation tool of compromise or influence?", document présenté à la 6ème Conférence du Pacifique-Sud sur la conservation de la nature et les aires protégées, Pohnpei (Micronésie), 1997.
- Uganda National Parks et Kitsatsa Forest Use Committee of Ulukusi Parish, "Draft Forest Use Agreement between Uganda National Parks, represented by Mt. Elgon National Park, and the People of Ulukusi Parish, represented by the Kitsatsa Forest Use Committee of Ulukusi Parish", manuscrit, non-daté.
- UICN, "Evaluation of the Implementation of the 1984 Action Plan for Biosphere Reserves", Document présenté à la Conférence UNESCO/ MAB de mars 1995 à Seville (Espagne), 1995.
- UICN, *La Réserve de biosphère de l'Archipel de Bijagos*, UICN, Gland (Suisse), 1996a.
- UICN, *People in Charge!*, Numéro 2 spécial sur la gestion des ressources naturelles de *World Conservation*, 1996b.
- UICN, *Indigenous Peoples and Sustainability*, Groupe de travail inter-commission de l'UICN sur les peuples autochtones, Gland (Suisse), 1997.
- UICN/ WCPA, *Guidelines for Protected Area Management Categories*, UICN, Commission des aires protégées, Gland (Suisse), 1994.
- UNECE (Commission économique des Nations Unies pour l'Europe), *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, ECE/ ECP/ 43, 1998.
- UNESCO, "The Seville Strategy for Biosphere Reserves", *Nature and Resources*, 31(2):2-10, 1995.
- UNRISD, *UNRISD Participation Programme— A glance at the past and directions for the future*, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève (Suisse), 1979.
- UNRISD, *People, Power and the Environment. 15 years of UNRISD research: a synthesis and annotated bibliography prepared for the 2002 World Summit on Sustainable Development*, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève (Suisse), 2002.
- Usher, P. J., "The Beverly-Kaminuriak Caribou Management Board: an experience in co-management", dans Inglis, J. T. (ed.), *Traditional Ecological Knowledge: Concepts and Cases*, Canadian Museum of Nature et IDRC (Centre de recherche sur le développement international), Ottawa (Canada), 1993.
- Utting, P. (ed.), *The Greening of Business in Developing Countries. Rhetoric, reality and prospects*, Zed Books, Londres (Royaume-Uni) et UNRISD, Genève (Suisse), 2002.
- Utting, P. et D. Abrahams, "The global compact and civil society: averting collision course", *UNRISD News*, 25:31-33, 2002.
- Vane-Wright, R.I., "Identifying priorities for the conservation of biodiversity: systematic biological criteria within a socio-political framework", dans Gaston, K.J., *Biodiversity, a Biology of Numbers and Difference*, Blackwell Science Ltd., Oxford (Royaume-Uni), 1996.
- Varela, J., "Contra la expansión de la acuicultura del camaron en Honduras: la historia de Modesto Ochoa", *Policy Matters*, 12:154-155, 2003.
- Viana V.M. et R. Freire, "Participatory land use planning: lessons learned for sustainable development in the Brazilian Amazon", manuscrit non-publié, Sao Paulo (Brésil), 2001.
- Vicente, P., "The MASIPAG programme: an integrated approach to genetic conservation and use", dans "Growing Diversity in Farmer's Fields", compte-rendu d'un Séminaire régional pour les agences de coopération pour le développement du Nord", Lidingo (Suède), 1993.
- Vincent, J.R., "The tropical timber trade and sustainable development", *Science*, 256:1651-55, 1992.
- Vira, B., O. Dubois, S.E. Daniels et G.B. Walker, "Institutional pluralism in forestry: considerations of analytical and operational tools", *Unasylva*, 49(3)194:35-42, 1998.
- Vo, S.T., *Country Report: Vietnam*, International Coral Reef Initiative (ICRI), 2001.
- Voir Media, *Le Souci du Sage*, video-cassette, Voir Media Productions (France), 1998.

- Vorley, W.T., *The Chains of Agriculture. Sustainability and the restructuring of agri-food markets*, document WSSD, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 2001.
- Vorley, W.T., *Food, Inc. Corporate Concentration from Farm to Consumer*, Groupe UK Food, Londres (Royaume-Uni), 2004.
- Wakeford, T., "Citizens Juries: a radical alternative for social research", *Social Research Update*, 37, [www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU37.html](http://www.soc.surrey.ac.uk/sru/SRU37.html), 2002.
- Wakeford, T. et M.P. Pimbert, *Power-reversals in Biotechnology. Experiments in democratization*, The 'Democratising Biotechnology' Séries Briefings, n°13, Institut d'études du développement, Brighton (Royaume-Uni), 2003.
- Wakeford, T. et M.P. Pimbert, "Prajaateerpu, power and knowledge: the politics of participatory action research in development. Part 2: Analysis, reflections and implications", *Action Research*, 2(1):25-46, 2004.
- Walters, C.J., *Adaptive Management of Renewable Resources*, McGraw-Hill, New York, NY (Etats-Unis), 1986.
- Warren, P., "Mercado, escuelas y proteínas. Aspectos históricos, ecológicos y económicos del cambio del modelo de asentamiento entre los Achuar Meridionales", *Amazonía Peruana*, 21:73-97, 1992.
- Warren, P., "Sapere locale e gestione partecipativa delle risorse naturali tra etnosciencia ed ecologia politica", *Antropologia e Sviluppo*, 1:4-5, 1996.
- Watts, M., "The political economy of climatic hazards: a village perspective on drought and peasant economy in a semi-arid region of West Africa", *Cahiers d'Etudes Africaines*, XXIII-1-2:89-90, 1983a.
- Watts, M., *Silent Violence*, Editions de l'Université de Californie, Berkeley, Californie (Etats-Unis), 1983b.
- Weaver, S.M., "The role of Aborigines in the management of Australia's Coburg and Kakadu National Parks", pages 311-332 dans West et Brechin, 1991.
- Weber, J., "Perspective de gestion patrimoniale des ressources renouvelables", dans Lavigne Delville, P. (ed.), *Quelle Politique Foncière en Afrique Rurale?*, Karthala-Coopération Française, Paris (France), 1998.
- Weber, J. et D. Bailly, "Prévoir, c'est gouverner", *Nature, Science, Société*, 1(1):59-64, 1993.
- Weinstein, M.S., "Pieces of the puzzle: getting to the solution for community-based coastal zone management in Canada", discours d'ouverture préparé pour la rencontre Coastal Zone Canada 98, Colombie britannique (Canada), 1998.
- Wells, M.P. et K. Brandon, *People and Parks. Linking protected area management with local communities*, World Bank/WWF/ US AID, Washington D.C. (Etats-Unis), 1992.
- Wes, J, W. Berry et B. Colman, *Meeting the Expectations of the Land*, Editions North Point, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1983.
- West, P.C. et S.R. Brechin (eds.), *Resident Peoples and National Parks*, Editions de l'Université d'Arizona, Tucson, Arizona (Etats-Unis), 1991.
- Western, D. et R. M. Wright, *Natural Connections*, Editions Island, Washington D.C. (Etats-Unis), 1994.
- Whande, W., T. Kepe et M. Murphree, *Local Communities, Equity and Conservation in Southern Africa*, PLAAS, Africa Resources Trust et TILCEPA, Cape Town (Afrique du Sud), 2003.
- Wheatley, M., *Leadership and the New Science. Learning about organizations for an orderly universe*, Berret-Koehler, San Francisco, Californie (Etats-Unis), 1992.
- White, A.T., L. Zeitlin Hale, Y. Renard et L. Cortesi, *Collaborative and Community-based Management of Coral Reefs*, Editions Kumarian, West Hartford, Connecticut (Etats-Unis), 1994.
- Whitehead, A. et D. Tsikata, "Discourses on women's land rights in Sub-Saharan Africa: The implications of the return to the customary", *Revue Agrarian Change*, 3(1/ 2):67-112, 2003.
- Wild, R.G. et J. Mutebi, *Conservation Through Community Use of Plant Resources. Establishing collaborative management at Bwindi Impenetrable and Mgahinga Gorilla National Parks*, Document de travail n°5 de People & Plants, UNESCO, Paris (France), 1996.
- Wilshusen, P., "Territory, nature and culture— negotiating the boundaries of biodiversity conservation in Colombia's Pacific Coastal region", pages 73-88 dans Brechin et al., 2003.
- Wilson, A., "Case study from the North York Moors National Park, UK", présentation pour le thème Gouvernance du V<sup>ème</sup> Congrès mondial des parcs, Durban (Afrique du Sud), Septembre 2003.
- Wilson, R.K., "Community-based management and national forests in the Western United States: five challenges", *Policy Matters*, 12:216-224, 2003.
- Wily, L., *Villagers as Forest Managers and Governments 'Learning to Let Go'. The case of Duru-Haitemba and Mgori forests in Tanzania*, Document n°9 du Programme de foresterie et d'utilisation des terres de l'IIED, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1997.
- Wily, L. et L. Haule, "Village forest reserves in the making— the story of Duru-Haitemba", *Forests, Trees and People Newsletter*, 29:28-37, Novembre 1995.
- Winer, N., "Collaborative management and community rights: the Chobe Enclave (Botswana)", document présenté à l'atelier sur la gestion participative de la conservation, 1<sup>er</sup> Congrès mondial de la conservation, Montréal (Canada), 17 Octobre 1996.
- Winer, N., "Co-management in Southern Bolivia: a form of territorial recognition for the Guarani Izoceno People", *CM News*, 5, 2001.
- Winer, N., "Co-management of protected areas, the oil and gas industry and indigenous empowerment— the experience of Bolivia's Kaa Iya del Gran Chaco", *Policy Matters*, 12:181-191, 2003.
- Wittenberg D., "In Bonny it never becomes night anymore. Gas factory brings pollution instead of prosperity to the Nigeria delta", *NRC-Handelsblad* (Pays-Bas), Numéro du 13 juillet 2004.

- Women Sanghams of Pastapur et M. P. Pimbert, "Farmer participation in on farm varietal trials: multi-locational testing under resource poor conditions", *Notes RRA*, 10:3-8, Institut international pour l'environnement et le développement, Londres (Royaume-Uni), 1991.
- Wondolleck, J. et S. Yaffee, *Building Bridges Across Agency Boundaries in Search of Excellence in the U.S. Forest Service*, Ecole des ressources naturelles et de l'environnement, Université du Michigan, Ann Arbor, Michigan (Etats-Unis), 1994.
- Woodcock, G., *Anarchism. A history of libertarian ideas and movements*, Pelican Books, Londres (Royaume-Uni), 1975.
- Woolgar S., "The Luddites: *diablo ex machina*", dans Grint K. et S. Woolgar, *The Machine at Work. Technology, work and organization*, Editions Polity, Cambridge (Royaume-Uni), 1997.
- Worah, S., "The challenge of community-based protected area management", *Parks*, 12(2):80-90, 2002.
- World Bank, *The World Bank Participatory Sourcebook*, World Bank, Washington D.C. (Etats-Unis), 1996.
- WRI, *World Resources 2002-2004—Decisions for the Earth: Balance, Voice and Power*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUÉ), La Banque mondiale et WRI (World Resources Institute), Washington D.C. (Etats-Unis), 2003.
- Wright, S. (ed.), *Anthropology of Organizations*, Routledge, Londres (Royaume-Uni), 1994.
- Young, B., "Science *is* social relations", *Revue Radical Science*, 5:65-131, 1977.
- Zerner, C., *Turning the Tide. Community management of coastal resources in Southeast Asia and the Pacific*, manuscrit non publié, World Resources Institute, Washington D.C. (Etats-Unis), 1991.
- Zerner, C., "Transforming customary law and coastal management practices in the Maluku Islands (Indonésie), 1870-1992", pages 80-112 dans Western et Wright, 1994.
- Zoundjiekpon, J. et B. Dossou-Glehouenou, "Cultural and spiritual values of biodiversity in West Africa: the case of Benin and Cote d'Ivoire", page 370 dans Posey, 1999.
- Zuluaga, G. (ed.), *El Pensamiento de los Mayores—Codigo de Etica de la Medicina Indígena del Piedmonte Amazonico Colombiano*, Union des médecins traditionnels Yageceros d'Amazonie colombienne (UMIYAC), Da Vinci Editores, Santafé de Bogotá (Colombia), 2000.
- Zuluaga, G. et R. Diaz, *Gathering of Shamans in the Colombian Amazons— Ceremonies and Reflections*, Union des médecins traditionnels Yageceros d'Amazonie colombienne (UMIYAC), Errediciones (Colombie), 1999.
- Zuluaga, G., J.I. Giraldo et M. Gimenez Larrarte, "Un ejemplo de conservación bio-cultural— el Parque Nacional Natural Alto Fragua Indiwasi en Colombia", *Policy Matters*, édition spéciale sur le thème du renforcement communautaire pour la conservation, 12:171-180, Septembre 2003.

# INDEX

## A

**Aarhus** ► XV, 389, 406, 481

**Accord de cogestion** ► VII-IX, XXXVIII-XXXIX

à l'intérieur d'une communauté ► 247

à multi-niveaux ► 107, 245

aspects cruciaux de l' ► 287

clauses spécifiques de l' ► 227, 273

composantes de l'accord ► VIII, 86, 144, 245, 261, 275, 288

diffusion de l' ► 324

durée de l' ► 261, 268, 377

équitable, et équité ► VIII, X, XXXVI, XXXIX, 38, 54, 57, 63-64, 68, 107, 120, 188, 192, 197, 203-204, 279, 314, 325, 345, 356, 379, 386-387, 398

et histoire ► XXIX, XL, 28, 66, 83, 90, 97, 138, 150, 160, 164, 173, 185, 203, 214, 218, 225, 246, 252, 262, 272-27-3, 288, 298, 433-434, 440-441

et légalité ► 97-98, 106, 135-136, 138, 140, 150, 164, 227, 234, 246, 250-251, 254, 260, 263, 267

exemples ► Voir les noms géographiques ou les noms des communautés concernées. Voir aussi le Tableau 8.1 pour divers exemples d'accords.

forme traditionnelle/ moderne ► 244, voir aussi tradition— et ses sous-entrées

paquet d' ► 220, 226, 235, 245-246

respect de l' ► 64, 121, 144, 240-241, 257, 262, 267, 282, 323, 326-327, 328, 343, 354, 389

révision de l' ► 64, 109, 144, 193, 220, 237-238, 261, 292, 305, 308, 310, 314, 325

signature/ signataires de l' ► XIV, 87, 210-211, 232, 237, 256, 261-262, 271, 276, 282-283, 320, 322, 324, 336, 338, 343, 353, 354, 389

suivi, évaluation de l' ► VIII, XI, XIV 105, 143-144, 201, 237-238, 261, 264, 271-272, 310, 325, 328-335, 338, 339-341, 372, 377

**Adat** ► 164, 298, 299, 378, 440

**Afrique de l'Est** ► XXXI, 174, 316

**Afrique de l'Ouest** ► XV, 347, 441-443

**Afrique du Sud** ► XII-XIII, XX, 27, 96, 101-102, 118, 137, 197, 237, 258, 272, 279, 304, 369, 383

**Agence gouvernementale** ► VIII, 41, 43, 52, 62, 68-69, 73, 75, 86-87, 90-94, 100, 105, 114, 123, 129, 134-136, 141, 146-151, 161, 171, 176, 183, 190, 193, 233, 244-245, 250, 267, 269, 275-276, 280, 286-290, 301, 303, 309, 311, 346, 366, 374, 379, 387, 389, 390, 425, 437

**Agriculture** ► VI, XV-XVI

et recherche ► VI, XXXVIII, 47, 154, 228, 462, 470, 473, 477-478, 480-482

**Aheme** ► 307

**Aire protégée (voir aussi Patrimoine)** ► XVI

autochtones, et autochtones ► XII, XIV, XVI, 52, 69, 94, 96-97, 101, 105-106, 110, 120, 125, 147-150, 245, 259, 272, 278-279, 281-288, 299, 308, 309-310, 317-318, 325, 327, 371-375, 387, 390-391, 405

et gestion commune ► 68, 233, 301

et gouvernance partagée ► XII-XIV, 86-87, 96-97, 101, 104, 106, 120, 147-149, 203, 227, 232, 257, 278, 282, 284, 294, 301, 304, 319, 341-342, 353, 366, 371, 374

et zone urbaine ► 182, 257

**Alaska** ► 94, 260, 278

**Albanie** ► 168

**Algerias** ► 209, 210

**Alto Fragua-Indiwasi** ► XII, 120, 210

**Amazon Conservation Team** ► 120

**Amazonie** ► XII-XIII, 11, 19, 20, 32-34, 154, 225, 248, 483

**Ambondrombe** ► XII, 93-94, 478

**Ampezzo** ► IV, XV, 440,

**Andapa** ► XII, 160

**Andes** ► XII-XIII, 116, 247, 463, 465

**Andhra Pradesh** ► XV, 78-79, 358, 423-424, 427-428, 477

**Angleterre** ► 15, 101-102, 415-416

**Anishinabe Ojibwa** ► 180

**Annapurna** ► 92, 106, 472

**Applegate** ► 81-82, 300



**Apprentissage** ► VIII, X, XII, XIV, XVI, XXV, XXXIV, XXXVI, XL

**mutuel, collectif, interactif** ► XII, XXV, XXXII-XXXIII, 78, 158-159, 163, 178, 197-198, 249, 322, 379, 415, 420, 432, 449

**Argentine** ► 77, 116, 366

**Assynt** ► 296

**Attitude**

**changement d'** ► 77, 83, 127, 160, 187, 231, 233, 345, 355, 418, 445, 448

**constructive, positive** ► 203, 239, 259, 323, 334-335, 457

**de type coopérative/ participative** ► 11, 449, 352, 448

**paternaliste** ► 95, 200, 280, 283

**Australie** ► XI-XIV, 10, 74, 86, 104-105, 118, 120, 147-149, 156, 176, 201, 210, 224, 254, 257, 275, 277-279, 282, 287-289, 302, 308, 313-314, 325, 348, 383, 416, 465, 468-469, 473, 475-476, 480

**Autochtone** ►

**aire protégée** ► 96-97, 101, 105, 125, 148-149, 259, 281-282, 308, 317-318, 405

**culture, mode de vie, histoire** ► XIII, 32-33, 147, 247, 288

**droit, titre** ► 40, 52, 106, 269, 276, 279, 284, 299, 307-308, 326, 366-367, 373, 377, 385-388, 391, 400

**gouvernance, institution** ► 249, 261, 313, 378, 387, 392

**justice** ► 327

**partie prenante** ► 105, 114, 129, 279, 301, 305

**peuple, communauté, société, groupe, nation, organisation** ► VI-IX, XI-XV, XXVII, XXXI-XXXIII, XXXV-XXXVIII, 5, 10-11, 20, 23-24, 27, 32, 44-45, 52, 56, 69, 87, 94, 97, 100-101, 104-106, 110, 116, 120, 145-151, 161-162, 165, 175, 244, 246, 249, 252, 261, 263, 265, 272-273, 275-284, 286, 293, 299, 305, 309-310, 318-319, 322, 325-326, 340, 357, 363-364, 368, 369, 371, 374-375, 380, 382, 384-386, 391-392, 400-406, 409-410, 422-423, 428, 431, 436, 441-442, 446-447, 458, 460

**savoir, savoir faire, technologie, pratiques** ► VI, 19-22, 31, 33, 35-36, 146, 156, 247, 252, 285, 315-316, 325, 339, 344, 358, 385-386, 405, 424

**statut juridique** ► 366

**système, stratégie, accord, gestion, intérêt** ► VI, XI, 17-21, 23, 34, 35-36, 110, 246-247, 249-250, 278, 308, 339, 106, 353

**territoire, terre, ressource** ► XV, 20, 105, 110, 150-151, 278-279, 286, 288, 316, 387-388, 390

**Auyuittuq** ► 297

**Aveto** ► XI, 47, 481

**Awa** ► XIII, 166, 252-253

**Awes Tingni** ► 388

**Ayoreo** ► 150

## B

**Babati** ► 83, 471

**Bagiai (île de)** ► 106

**Baka** ► 193-194

**Bakhtiari** ► 23

**Bali** ► XI, 76

**Baloutche, Balûchistân** ► 23, 177, 188

**Bamate** ► 99

**Banc d'Arguin** ► 470

**Bangladesh** ► 248

**Bantu** ► 193-194

**Barangay-Bayan** ► 444

**Bardia (PN royal de)** ► 136, 330

**Bassin versant** ► VI, XXXVIII, 5, 13, 27, 75, 77, 92, 110, 116, 124, 126, 199, 217-218, 296, 323, 350, 467

**Batangi** ► 99

**Belize** ► 84, 86, 102

**Bengale** ► 298, 309

**Beni Halba** ► XI, 9, 185

**Benin** ► 483

**Betsileo** ► 93-94

**Bhopalpatnam-Ichhampalli** ► 172

**Biodiversité** ► XII-XIII, XVII, XXVII, XXXIV, 5, 9, 10, 19-20, 28, 30, 41, 44, 73, 79, 85, 88-89, 93, 97, 99, 109-110, 118, 131-132, 136, 139, 146, 149, 153, 156, 160, 172, 194, 197, 206, 219, 231-232, 235, 245, 248, 251, 264, 266, 268, 280, 305, 315-318, 330-331, 335, 358, 365, 367, 370, 383, 385, 387, 422-423, 438-439, 458, 474, 477, 481

**Blue Mountains** ► 100

**Boa Vista do Ramos** ► 155

**Bokwongo** ► 235

**Bolivie** ► XII, XIV, 150-151, 164, 210, 278, 382, 436

**Boneh** ► XI, 73-74, 124

**Bonne gouvernance** ► XI, XV, XXXV, 71, 216, 234, 238-240, 364-365, 444

**Bonny (île de)** ► 280

**Bophuthswana** ► 259

**Borana** ► XIV, 80, 246, 316, 317, 463, 480

**Botswana** ► 95, 101, 304, 378, 393, 483

**Brésil** ► XV, 154, 166, 225, 416, 435-437, 441, 481

**Bribri** ► 156

**Burkina Faso** ► 59, 217, 467

**Bwindi** ► XIV, 99, 155, 226, 320, 324, 338, 482

## C

**Cabecar** ► 156

**CABI** ► 150-151, 278-279

**Cairngorms** ► 92-93, 465

**Cambodge** ► 106, 175

**Cameroun** ► XI-XIV, 118, 127, 141, 162, 193, 231-232, 235-236, 294-295, 463, 475

**Campesinado del Azuay** ► 117

**CAMPFIRE** ► XVI, 28, 95, 117, 283, 355-356

**Canada** ► XII-XIII, XV, 94-95, 101-102, 105-106, 116, 120, 124, 180, 187, 204, 248, 260, 269, 277-278, 293, 296-297, 304-307, 309, 357, 373, 462, 464-467, 469-483

**CANARI** ► XII, XVI, 86, 176-177, 348, 465, 469, 472, 478

**Capacité(s)** ► XXIII, XXXII, 5-6, 9, 13, 19, 26, 31, 33-34, 42, 45-46, 51, 55, 64-65, 71, 86, 91-92, 103, 107, 115, 124, 130-131, 134, 137-138, 141, 143, 149, 155, 165-166, 169, 177-178, 180, 215, 217-218, 231, 235-237, 239, 248, 250, 252, 298, 315, 319, 323, 331, 333, 341, 344, 346, 348-351, 362, 372, 375, 377, 380-381, 393, 401-402, 413, 429, 433-435, 441, 449, 452-453, 457-458, 461

**Caracas** ► 97, 475

**Caraïbes** ► 32, 86, 97, 110, 149, 176, 348, 366, 374

**Cartographie** ► XII, 154, 420-421

**CENESTA** ► IV, XVI, 14, 27, 125, 177, 183-184, 318, 466

**Chahsavane** ► 23

**Changement climatique** ► XXXIV, 12, 399, 411

**Chapoto Ward** ► 28

**Chesapeake** ► XIV, 336

**Chili** ► XX

**Chine** ► XX, 173, 186, 205

**Chipko** ► 156

**Chiquitanos** ► 150

**Chittagong** ► 248

**Christensen** ► 319

**Cobourg** ► 257-258

**COGEREN** ► 211, 309, 320, 353-354

**Cogestion** ► VI-XV, XX, XXIII-XXV, XXVII, XXX, XXXII-XXXIV, XXXVI-XL

définition et différence avec « gouvernance partagée » ► 71

eau/ bassins versants ► VI, XXXVIII, 13, 27, 75, 77, 92, 199

et agriculture ► IV, VI, XXXVIII, 73, 75

et faune ► XII, XXXVIII, 72, 94-96, 100-101, 106, 268, 279, 282-284, 296, 306, 308, 310, 319, 356, 374

et forêts ► VI, XI, XIII, XV, XXIX, 63, 68-72, 81-84, 101, 103-104, 117-118, 133, 141, 155, 188, 194, 219, 233, 259, 265, 298-299, 305, 308-309, 341-342, 346, 366, 372-376 390-391

et montagne ► VI, XI-XII, XXXVIII, 92, 93, 146,

et parcours, pâturages ► VI, XXIX, XXXVIII, 27, 72, 79, 96, 100, 173, 231, 259, 265, 278, 298, 308, 345

et recherche agricole ► VI, 78-79, 252, 265

et ressources côtières ► VI, XXXVIII, 72, 84-86, 218

et ressources halieutiques ► VI, XII, XXXVIII, 86, 89, 91, 182, 222, 226, 247-248, 296-297, 306-308, 311, 374-375

et zones humides ► VI, 84-87, 96, 302, 318

faisabilité de la ► VII, 121-122, 137-140, 144, 153

légitimer l'accord de ► VII, 193, 210, 219, 375

négocié un accord de ► VII-VIII, XXXVI, XXXVIII, 48, 50, 57, 64-65, 70-71, 104, 107-109, 115, 118, 137-144, 155-157, 170, 173, 174, 180, 183, 186, 188, 196, 198, 200, 203-204, 208, 211, 219, 222, 232, 238, 246, 250, 261, 270-271, 276-279, 282, 284, 290, 292, 313, 324-325, 333-334, 409, 422

- COICA** ► 441
- Colombie** ► XII, 97, 105, 120, 124, 161, 210, 282, 293, 309, 366, 373, 383, 466, 476-477, 482-483
- Colombie britannique** ► XII, 124, 293, 309, 477
- Commonwealth** ► 279, 302, 314
- Communauté** ► V-VIII, XI-XII, XVI, XIX-XX, XXIII-XXV, XXVII, XXIX-XXXII, XXXIV-XXXVIII
- autochtone, indigène, traditionnelle** ► XII, XXXIII, 5, 34, 36, 44, 56, 68, 101, 106, 110, 114, 120, 122, 128, 145, 147, 150, 162, 165, 171, 180, 182-183, 263, 272-277, 299, 326, 357, 387-388, 402, 405-406, 436
  - de pêcheurs** ► 10, 85, 169, 182, 247, 327
  - forestière** ► 70
  - nomade, transhumant, mobile** ► XI, 27, 35, 44-45, 233, 263, 284, 295, 316, 319, 322, 342, 384
  - organisation de** ► XXII-XXIV, 171, 173-174
- Communication sociale** ► VII, XXV
- différence avec les autres types de communication** ► 159
  - outils et méthodes** ► VII, 152, 158, 162-163, 288
- Confiance** ► XIII, XL
- en soi** ► 39, 64, 154, 431, 458
  - mutuelle** ► XIII, 139, 199, 218, 230
- Conflits** ► VII-VIII, X, XII-XIII, XXV, XXX, XXXIII-XXXIV, XXXIX,
- à propos des ressources naturelles** ► XIII, XXX, XXXIII, 8, 39, 63, 77, 79, 81, 88, 91, 115, 167, 171, 205, 226-229, 269, 325, 329, 332, 364, 381, 384, 387
  - avec les autorités locales, des parcs, des aires protégées** ► 30, 99, 105, 110, 136, 138, 197, 226, 251, 281, 294, 302, 321, 354
  - d'intérêts, de genre** ► 10, 93, 129, 200, 216, 223, 382
  - et lois nationales** ► 51, 115, 223, 297
  - foncier** ► 21
  - homme-faune** ► 274, 282
  - juridique, et justice** ► 47, 115, 156, 229, 269, 270, 327
  - latent, persistant** ► 109, 110-111, 171, 188, 201, 229
  - prévention, réduction, gestion, médiation, résolution de** ► VIII, XII-XIII, XXXIV, 9, 12-13, 64, 86, 89, 94, 99, 104, 116-121, 124, 127, 130, 135, 137, 141, 144, 148, 158, 175, 179, 186, 191, 198-199, 202, 204-205, 208, 211, 221-223, 229-231, 234, 237, 240, 245-246, 250, 257, 259, 261, 269, 270-271, 281, 293, 296-298, 303, 308, 311, 314, 319, 325, 334, 340-343, 349-350, 364, 375, 377, 378, 381, 390, 450
  - social** ► 46, 77, 116, 231
- Congo** ► XII-XIV, 99, 121, 163, 178-179, 211, 225, 309, 319, 353, 475, 481
- Conkouati-Douli** ► XIV, 211, 225, 309, 319, 353
- Connaissance** ► XI, XV, XXIX-XXXII, XXXIV
- scientifique, moderne** ► 340, 413, 453
  - système de** ► XI, 52, 413
  - traditionnelle, coutumière** ► Voir Tradition—savoirs, savoir-faire
- Consensus** ► VII, XII-XIII, XXXVIII, XXXIX
- conférence de** ► 418, 425, 429
  - définition, utilité** ► XXXVIII-XXXIX, 222
  - différence avec compromis** ► XXXVIII
  - et futur désiré** ► 206, 208, 419
  - et vote** ► 7172, 180, 191, 223, 227, 236, 342, 410, 440, 461
  - interne (à une partie prenante, à un organe de gouvernance, à un pays)** ► XII, 144, 147, 174, 177, 181, 204, 180, 181, 183, 204, 357, 402
  - social** ► 52, 63, 136, 158, 174, 177, 208, 223
- Constitution** ► IX, XV, XXVII, XL, 101, 132, 197, 210, 251, 269, 366-369, 373, 379-380, 416, 436
- Coopération** ► XVI-XVII, XIX, XXVII, XXIX, XXXVI
- forme traditionnelle de** ► Voir Tradition—communauté, société, groupe,...
- Coron (île de)** ► 390-391
- Corvallis** ► 208
- Costa Rica** ► 156, 476, 480
- Côte d'Ivoire** ► 248
- Cowes Harbor** ► 307
- Culture, culturel** ► VI, IX, XI, XIII, XV-XVII, XXXI, XXXIII, XXXVI, XXXVIII
- autochtone, locale, rurale, identitaire, normée** ► IX, XIII, XXIX, XXXIX, 6, 7, 10, 15, 16-17, 20-21, 28, 32, 39, 45, 51, 94, 106, 123, 141, 247, 316, 343, 383, 398, 141, 145, 47, 155-156, 159, 188, 197, 208-210, 216, 224, 246, 249, 261, 316, 343, 364, 367, 372, 380, 388, 442
  - définition** ► 4, 177

différence de, mélange de, diversité, complexité ► 30, 31-35, 37, 39-40, 44, 92, 107, 133, 150, 174-175, 196, 206, 240, 286, 368, 382, 399, 455, 460

et aire protégée ► 27, 97-98, 105, 149, 254, 257, 260, 282, 308, 390

et conflits ► 230

et GRN, cogestion, accord ► XI, XIII, XV, 8-10, 34, 41-44, 52, 69, 72, 75-76, 84, 94, 99, 107-109, 121, 135, 137-138, 171, 197, 201, 216, 222, 245-248, 250, 252, 262-263, 265-266, 270, 272, 279, 281, 311, 315-316, 382-384

organisationnelle ► IX, 176, 186, 346-347, 352, 355, 382, 435

perte de, appauvrissement ► XXXII, XXXVI, 26, 32, 47, 80, 105, 120, 132, 146, 229, 385, 452

politique ► 10, 236, 445, 450

reconnaissance, sensibilité, précaution ► 188-190, 197, 204, 260, 284, 288, 310, 314, 326, 332, 367, 369, 385, 391-392, 400-403

résistance, adaptation, continuité, survie ► 16, 21, 27, 34-35, 45-46, 71, 79, 93-94, 145-146, 161, 253, 319, 383, 398, 432, 444, 454, 460

## D

**Darfour** ► 9, 185

**Dayak** ► XIV, 298-299

**DDS** ► 358

**Décentralisation** ► IX, XII, XV, XXXIV, XL, 30, 70, 114-115, 150, 207, 219, 233, 353, 363-364, 366, 369-370, 377-380, 393, 403, 436

**Déguerpissement** ► XXXIII

**Délégation** ► IX, 64, 68, 70, 83-84, 89, 101, 115, 258, 295, 355, 371, 377-378, 382, 393

**Délimitation** ► IV, XV, 55, 104, 167, 211, 262, 274, 387-388

**Démocratie** ► IX, X, XII, XV, XL

délibérative ► X, 70, 417, 423, 448, 455

économique ► 394, 451, 452

et information ► 407, 452, 454

participative, collaborative ► IX, XII, XV, XL, 63, 65, 108, 116, 137, 183, 185, 318, 392, 414-417, 444-445

positive ► 69

représentative ► 133, 183, 185, 410, 414, 431, 461

**Désert, désertification** ► X, 10, 59, 96, 126-125, 173, 348

lutte contre la ► 52, 370, 406

**Dévolution** ► IX, XV, XXXIV, 70, 115, 368, 372, 377-379, 393

**Diawling** ► 87, 470, 476

**Dina** ► 84, 94

**Discrimination** ► 65, 69, 101, 190, 192-193, 208, 239-240, 326, 333, 337, 368, 429, 446

**Diversité biologique** ► XV, XVI, XXXI, 16, 52, 87, 97, 146-147, 153, 174, 235, 279, 284, 335, 347, 351, 358, 367, 369-371, 377, 382, 389-390, 400, 402-405, 457, 459, 472-473

**Dja** ► XII, 193-194

**Djoudj** ► 87

**Doi Inthanond** ► 104

**Droit(s)** ► IV, XV, XX, XIII, XL

civiques, civils, légaux, véto ► IX, XIV, XVI, XXXVI, 53, 58, 65, 135, 142, 150, 245, 263, 271, 276, 284, 286, 325-326, 366-370, 384, 388, 391, 400, 401, 435

coutumiers, traditionnels, communautaires, des peuples indigènes, autochtone, collectifs, légitime, culturel ► XXXII-XXXIII, XXXVI, XXXVIII, 16-17, 25-26, 40, 52, 58, 61, 65, 68, 87, 110, 128-129, 133, 135-136, 146, 164, 194, 201, 228-229, 245, 249, 263, 267, 269, 276-277, 290-291, 301, 326, 364, 366-367, 370, 382, 384

d'accès ► 28, 115, 124, 194, 225, 249, 258, 286, 326, 345, 364, 375, 381, 383, 386, 398

d'usage, d'utilisation (bois, agriculture, eau, chasse, ressources,...), d'installation ► VII, 5, 7, 11, 21, 24, 29, 39, 49, 52-55, 74, 79, 82, 90, 101, 106, 111, 119, 124, 128, 135, 145, 147, 153-154, 167, 173, 176, 181-182, 194, 245, 249, 254, 259, 272, 282, 294, 299, 307, 309, 323-325, 352, 373-374, 376, 381, 385, 444

de gestion ► VI, X, XI, XX, XXXVII-XXXVIII, 30, 38, 44, 49-51, 54-55, 57-58, 62-71, 77-78, 81-83, 102, 105-109, 115, 121, 132-133, 138, 144, 160, 165, 169-171, 174-176, 191, 200, 228, 235, 264, 283, 297, 333-334, 358, 373, 376-381, 391, 393, 398

de jure et de facto ► 7, 138, 346

de l'environnement ► X, XXV, 52-54

de la mer ► 399

de parole ► XIII, 53, 71, 191, 250

**de propriété (foncière, territoriale, intellectuelle, légale)** ► IX, XII, XVI-XVII, XXXIV, 6-7, 20, 30, 41, 46-47, 54, 62, 72, 79, 82, 84-85, 101-106, 110, 118, 120, 124, 128-129, 135, 137, 145-150, 153-157, 166, 170, 182, 249, 254-258, 264, 272, 277, 279, 283, 343, 366, 370, 373, 375, 379, 383-390, 398, 401, 439, 440, 454

**de vote** ► 257, 325, 461

**définition, concept, fondement** ► 49-52, 169, 191-192, 298, 359, 366, 400

**des femmes** ► 168, 256, 367, 370, 446

**des peuples, humains, à l'autodétermination** ► IX, XIV-XV, XXIII-XXV, XXVII, XXXV, 27, 51-52, 60, 150, 175, 240, 269, 279, 284, 299, 325-326, 356, 367, 373, 384, 386-389, 397, 399-400, 407, 412, 422, 432, 440, 457, 459, 460

**économiques, sociaux, culturels** ► XVI, 400

**égalité de** ► 69, 461

**et consentement préalable** ► 390

**et multinationales** ► 385

**et responsabilité** ► XXX, XXXIX, 68-71, 77, 79, 82-83, 95, 101, 103, 107, 110, 115, 144, 169-170, 174, 192, 200, 235-236, 249, 251-252, 282, 333-334, 368, 372, 377, 391, 433

**et revenu citoyen** ► 453

**exclusif** ► 220, 305

**négatif** ► 7

**Drôme** ► 76-77

**Durban** ► 27, 96, 462, 466, 476, 482

**Duru-Haïtemba** ► 83, 341, 346, 482

## E

**Ecosse** ► XIV, 84, 92, 224, 296, 464, 465, 481

**Ejidós** ► 85

**El Ceibo** ► 439

**El Salvador** ► 372

**Entraide (voir aussi Coopération)** ► XXI, XXIX, XXX, 67, 351, 461

**Entreprise** ► XI, XXIX, XXX, 28, 33, 52, 98, 102, 104, 109, 158, 235, 240, 264, 314, 460

**Equateur** ► XII-XV, 86, 116, 132, 142, 160, 163, 181, 197, 201, 226, 252-254, 341, 367, 382-383, 446, 462, 478

**Equipe de démarrage** ► VII, 121, 125, 127, 140-142, 147, 152-155, 158-159, 161, 163, 167-171,

174, 177-178, 183-186, 188-191, 197, 199-202, 212, 229, 240, 332-333, 342

**Equité** ► VI-VII, IX-X, XXIII, XXXV-XXXIX

**d'accès, de droits et responsabilités** ► VI, XXXVII, XXXIX, 52-53, 57, 70-71, 115, 191-192, 364, 368, 370, 374-375, 401, 449, 454

**dans le processus, la cogestion, la gouvernance partagée, en négociation** ► VIII, X, XXXIX, 38, 57, 64-65, 92, 107, 120, 140, 188, 190-194, 197, 200, 203-204, 256, 270, 280, 301, 313, 325, 338, 345, 356, 391, 394, 398, 401

**des coûts et bénéfiques** ► XXXVI, 6, 47, 52, 57, 79, 86, 119, 155, 191, 197, 216, 240, 245, 308, 310-311, 334, 336, 356-357, 364, 370, 372, 384, 402, 405

**différence avec légalité** ► 54, 107

**et info/ communication** ► 65, 158, 189, 333, 356

**sociale** ► 159, 222, 251

**Espagne** ► 14, 209-210, 384, 416, 441, 481

**Etats-Unis** ► 59, 69, 81, 94, 101-102, 110-111, 117, 126, 198, 217, 254-255, 260, 277, 300, 304, 323, 331-332, 336, 385, 395-396, 416, 449

**Ethiopie** ► XI, 80, 246, 316, 317, 480

**Europe** ► XXX, 14, 16, 24, 89-90, 93, 97-99, 136, 182, 203, 389, 396, 406, 414, 433, 450-451, 463, 466, 468, 471, 475-476, 481

**Evaluation** ► VIII, XIV

**indicateurs** ► X, XI, 219, 239, 313, 329, 332-336, 339-341

**Expérimentation sociale** ► IX, 343

## F

**Facilitateur** ► VII, X, 75, 162-163, 189, 191, 200-206, 209, 212-217, 229-230, 238, 240, 342

**Faisabilité** ► VII, X, 121-122, 137-141, 144, 153, 202, 222, 227, 342, 437, 475

**Faladje** ► 14

**FAO** ► XVI, 22, 168, 319, 351, 463-464, 466, 474-476, 478

**FEM (GEF)** ► XVI, 125, 319, 382, 474

**Femme (voir aussi Genre)** ► 49, 195, 239, 240, 250, 256, 265, 295, 340

**Fiji** ► 86



**Finance, financier** ► XIV, 102, 131, 141, 148, 240, 284, 314-315, 380, 399- 476, 331

**Finlande** ► XII, 127

**Flore** ► 4, 123, 127, 146, 155, 247, 257, 266, 274, 309-310, 367, 401

**Fon** ► 249

**Fonseca (Golfe de)** ► 209-210

**Forêt** ► VI, XI, XIII-XV, XXIV, XXXI, XXXIII-XXXIV  
et **gestion** ► Voir Cogestion et forêt  
**tropicale** ► XIV, 11-12, 19, 35, 93, 118, 150, 162, 249, 278, 298, 302, 338

**Forole (Mont)** ► XI, 80

**Fougara** ► 14

**France** ► XIII, XXVII, 14, 76, 93, 98, 256-257, 384, 462-469, 473-474, 476, 482

**Fundaçāo Vitória Amazônica (FVA)** ► 225

## G

**Gabba** ► 80

**Galapagos** ► 465, 470

**Galbos** ► XI, 80

**Genre** ► IX, XIII, 7, 47-48, 53, 155, 165, 194-195, 223, 239, 247, 250, 256, 263, 265, 268, 276, 440, 445-446, 448-449, 451

**Gestion communautaire** ► 63, 224, 310, 327-328, 68, 351, 376

**Gestion des conflits** ► X, XIII, XXV, 130, 179, 191, 198, 229-230, 246, 298, 378, 381- 205

**Gestion des ressources naturelles** ► VI-XI, XIII, XV, XXX-XL

et **système agro-industriel de marché** ► VI, XI, 17-18, 34

et **systèmes autochtones** ► VI, XI, 17-18, 23, 34-36, 106, 353

**responsable** ► VI, 69, 173, 209, 274, 287

**Ghana** ► XI, XIII, 206, 215, 464, 475

**Gitksan** ► 124

**Globalisation** ► XXXIV, 394, 442, 451, 465, 471, 475, 477-478, 480

**Gola** ► 249

**Gouvernance partagée** ► IV, VII-XIV, XVI, XXIII, XXVII, XXX, XXXII-XLI

**définition et différence avec « cogestion »** ► 66-72

**faisabilité de la** ► X, 138-139

**organe, institution, structure de** ► VII-VIII, X-XI, XIII-XIV, XXXVI, XXXVIII-XL, 58, 65, 71, 86, 105, 114, 123, 136, 138, 143-144, 148, 182, 196, 198, 219, 226, 234, 238-241, 264-265, 269, 278, 280, 292-358, 392, 459

**Gouvernement local** ► 86, 91, 149, 205, 207, 317, 320, 341, 377, 392, 410, 422, 436-437, 443, 448

**Grande barrière de corail** ► 104, 156, 176, 201, 283

**GTZ** ► XVI, XXVII, 162, 178, 340, 463, 465, 470, 481

**Guaraní Izoceño** ► XII, 150, 278

**Guatemala** ► XII, 146, 175, 180, 347, 469

**Guépard asiatique** ► X, XII, 125-126

**Guinée** ► XI, XIII, 11, 61, 91, 106, 131, 139, 208, 246, 255-256, 421, 467, 474

**Guinée Bissau** ► 61

**Gujarat** ► XIV, 194, 298, 350, 479

**Gurig** ► XIII, 104, 147-148, 257-258

**Gwaii Haanas** ► XII, 105-106, 297

## H

**Hable Rood** ► 228

**Haida** ► 297

**Haïti** ► XV, 366

**Hawaii** ► XIII, 209

**Hazara** ► 308, 475

**Hema** ► 79-80, 318

**Himalaya** ► 156, 172

**Histoire** ► XV, XXIX-XXX, XXXII, XL

**du passé** ► XXX, XXXII, XL, 4, 8, 17-18, 23-24, 53, 61, 90, 97, 138, 160, 162, 164, 173, 185, 205, 246, 272, 298, 347, 383, 414, 416, 433-434, 440, 441, 444, 449, 454

et **culture, culturelle, ethnique, autochtone** ► XL, 4, 44, 61, 83, 156, 158, 164, 173, 225, 246, 288

**reconnaissance de l', vision historique** ► 160, 162, 164, 272, 368, 440

**Honduras** ► 209-210, 481

**Houedas** ► 249

**Houegbonou** ► 248

**Huichol** ► 476

## I

**Identité** ► IX

**commune** ► 45, 84, 181, 222

**culturelle, et culture** ► IX, 17, 20, 45, 94, 106, 147, 155, 160, 216, 249, 372, 380, 442

**IIED** ► IV, XVI, XXV, XXVII, 318, 423, 442-443, 464-465, 468-472, 476-477, 479, 481-482

**IMAFLORE** ► 154

**Impact** ► X, XIV, XXXI, XL, 3-5, 17, 20-21, 28, 41, 52, 59, 75, 79, 82, 93, 116, 144, 146-147, 150, 153, 155, 165, 177, 197, 222, 232, 241, 253, 264, 278, 284, 287, 297, 305-306, 316, 326, 329, 330-340, 349, 351, 363-364, 366, 383, 386-387, 389, 397, 401, 411, 419, 421, 426, 429, 460

**Imputabilité (voir aussi **Rendre compte**)** ► VIII, 322-323, 403

**Imraguen** ► 226

**Inca** ► 13

**Inde** ► XI-XV, 14, 16, 43, 53, 60, 63, 78, 82, 87-88, 100, 116, 129, 136-137, 156, 161, 165, 167, 176, 194, 248, 250, 297, 315, 327, 350, 357-358, 367-368, 370, 372, 378-379, 383, 419-420, 423-428, 437, 439, 446, 462-463, 466, 468-469, 472, 476-480

**Indicateurs** ► X, XIV, 75, 78, 214, 219, 221, 225, 232, 240, 271, 282, 313, 329, 332-336, 339-341, 344, 348, 426, 429, 430, 449

**Indonésie** ► XII, XIV-XV, 88, 164, 230, 246, 298-299, 351-352, 381-382, 439, 444, 446, 465, 476, 483

**Industrie** ► XIV-XV, XXXIV, 7, 56, 62, 87-88, 96, 150-151, 172, 187-188, 207, 210, 227, 235, 277-278, 302, 394-396, 398, 402, 412, 423, 429, 438, 442

**Ingano** ► 120

**Intérêt(s)** ► VII, X, XIX, XXV, XXIX, XXXIII-XXXV, XXXVIII, XLI

**collectif, commun** ► 6, 17, 55, 61, 108, 119, 175, 229, 320, 322, 354, 357

**conflit d'** ► 10, 93, 129, 200, 216,

**des parties prenantes** ► 41, 43, 47, 54, 60, 63, 97, 105, 107, 109, 114, 121, 125-134, 137-140, 144, 167, 169, 180-181, 192, 196, 202, 218, 220, 229, 277, 333

**environnemental** ► 39, 46, 69

**et exploitation industrielle (minière, pétrolière,...)** ► 136, 166, 245, 278, 347, 426, 450

**Inuit** ► 94, 165-166, 204, 297

**Inuvialuit** ► XV, XVI, 94, 296, 306, 373-374

**Iran** ► IV, X, XII, XIV, XXXI, 3, 14, 16, 23-27, 34, 36, 39, 41, 59, 74, 81, 125-126, 177, 228, 305, 318, 466, 468

**Irlande** ► 219

**Italie** ► XI, XV, 14-15, 46-47, 93, 182, 384, 406, 433, 440, 463, 474, 478

**Itoh** ► XIII, 231, 475

**Izozog** ► 150, 278

## J

**Jamaïque** ► 100

**Jambudip** ► 248

**James (Baie de)** ► 105, 305, 373

**Japon** ► 90

**Jardhargaon** ► 167, 172, 174

**Jaú** ► 225

**Jirga** ► XII, 186, 187

**Jivaro** ► 19-20

**Justice** ► XV, XXIII-XXIV, XXVII, XXXV

**accès à la** ► XV, XXXV, 71, 389

**environnementale** ► XXXV, 389

**sociale** ► XXIII, 107, 121, 364, 368, 370, 389, 412, 416, 433, 437

## K

**Kaa-ya Iya, Kaa-Iya** ► XII, XIV, 150, 210, 278

**Kakadu** ► 105, 148, 279, 301, 467, 470, 475, 482

**Kalpavriksh** ► 370, 472, 476

**KaNgwane** ► 259

**Karen** ► 104, 281

**Karez** ► 14, 124

**Kayan Mentarang** ► XIV, 164, 298, 467  
**Kenya** ► XI, 16, 80, 96, 247, 305, 310, 347, 462-463, 472-474, 479, 481  
**Keoladeo** ► 37, 136  
**Kerala** ► 368  
**Kgalagadi** ► 304  
**Khong** ► XII-XIV, 91-92, 181, 222-224, 251, 328, 344  
**Kibale** ► 100  
**Kikori** ► XI, 131, 478  
**Killary Harbour** ► 308  
**Kilum** ► 231-232  
**King Mahendra** ► 92, 472  
**Kita** ► 103-104, 462  
**Kitsatsa** ► 259-260, 308, 481  
**Kivu** ► 99  
**Kou Tayani** ► 234  
**Kruger** ► 102, 118  
**Kuna** ► 156  
**Kurde** ► 177  
**Kwa Zoulou Natal** ► 259  
**Kytalyk** ► 385

## L

**Landcare** ► 74-75, 118, 313-315, 465, 480  
**Laos** ► XII-XIV, 91, 180-181, 222, 251, 328, 344  
**Légitimité** ► VII  
    d'un accord, des organes de gouvernance partagée ► 144, 210, 219, 301, 320, 353  
    des droits ► 7, 51, 57, 106, 182, 194  
    des membres, parties prenantes ► 57, 87, 105, 170, 175, 179, 181, 264, 277  
    des organisations coutumières ► 319, 413, 440  
**Liban** ► 267, 317, 372  
**Liminganlathi** ► XII, 127  
**Lofoten** ► 89  
**Loita Maasai** ► 80  
**Lor** ► 23  
**Lubuk Larangan** ► 88-89  
**Luddites** ► 478, 483

## M

**MAB** ► XVII, 209, 478, 481  
**Madagascar** ► XI-XII, 8, 83, 93-94, 117, 119, 160, 421, 464, 468-469, 478  
**Madhya Pradesh** ► 327-328, 368  
**Maharashtra** ► 172, 476  
**Mahenye** ► XV, 356  
**Makuleke** ► XII, 118-119, 197, 480  
**Malawi** ► 378  
**Mali** ► XII, XIII, 103, 118, 265, 379, 442-443, 462, 464, 470, 472  
**Mandailing** ► XII, 88-89  
**Maori** ► XIV, 197, 313-314, 466, 480  
**Mapanja** ► 235, 473  
**Maroc** ► 382-383  
**Mauritanie** ► 81, 86-87, 183, 226  
**Mayagna** ► 388  
**Mayas** ► XII, 146, 175, 180  
**Mbeere** ► 235, 310, 472  
**Mbororo** ► 231  
**McKenzie** ► XIV, 331-332  
**Mékong** ► XII, 89, 91, 181  
**Menabé** ► 119  
**Mendha-Lekha** ► 167, 476  
**Mer Caspienne** ► 305  
**Merina** ► 93  
**Mexique** ► XI-XII, 14, 84-85, 87, 140, 383, 385, 435, 473  
**Mgori** ► 83, 341, 482  
**Mikupia** ► 110-111  
**Milwaukee** ► 102  
**Minga** ► 3, 73, 163  
**Miraflor** ► 118, 210, 474  
**Miskito** ► XII, 110-111, 475  
**Mode de vie** ► VI, XIV, XIX-XX, XXVII, XXIX-XXX  
    durable, durabilité des ► XIX-XX, 439, 18-19, 27, 41, 73, 82, 86, 96, 183, 185, 280, 317-318, 340, 394, 439, 459  
    nomade ► VI, 13, 23-27, 41, 228, 318  
    non-durable ► XIV, 316-317

traditionnel, autochtone ► 10, 18, 20, 33, 68, 94, 147, 173, 312, 326, 385, 402

**Moloka'i** ► XIII, 209

**Molucca** ► 246

**Mondialisation (voir aussi Globalisation)** ► IX, XXXII, 4, 16, 319, 364, 393, 397, 399, 449-453, 455, 462

**Mongolie** ► XII, 173-174

**Mont Blanc** ► 93, 466

**Mont Cameroun** ► 127

**Mont Elgon** ► XIII, 48, 100, 155, 203, 259, 308, 479

**Moresby/Gwaii Haanas (PN)** ► 297

**MST** ► 441

**Muthurajawela** ► 155

## N

**N'Dour N'Dour** ► XIII, 256

**Naam** ► 73

**Nafir** ► 73

**Naivasha (Lac)** ► 88

**Nama** ► 259, 272

**Namibie** ► XII, 95-96, 378, 473

**Nantawarrina** ► 148

**Napa (Vallée de)** ► XIII, 217

**Négociation** ► VII-VIII, X, XII, XIV, XXXVI, XXXVIII

**blocage de la** ► 137, 139, 204, 230,

**équité, impartialité** ► VII, 57, 63, 140, 191-195, 203-204, 329, 336, 356

**et médiation des conflits** ► 94, 179

**et ritualisation** ► 240

**et vision commune du futur désiré** ► 205, 208, 209, 211

**évaluer la** ► 333

**facilitation de la** ► 130, 141, 163, 202, 218, 230

**femmes dans la** ► 78, 195, 250

**logistique** ► VII, X, 180, 313

**plateforme de, table de, tapis de** ► VII, 50, 64, 70, 121, 133, 147, 174, 180, 183, 185, 203-204, 222, 238, 342, 447

**préparation à la** ► VII, XII, XIV, XXXVIII, 153, 157, 170, 180, 186-191, 231

**procédure, règles** ► VII, X, 131, 196-205

**processus, phase** ► X, XII, XXXVI, 10, 31, 64-65, 69, 121, 128, 132, 136, 141, 144, 153, 155-158, 168, 179, 186-191, 196-204, 230, 232, 238, 240, 282, 292-296, 319, 330

**Népal** ► 16, 92, 106, 136, 156, 176, 204, 330, 373, 375-376, 466, 475, 480

**Ngala** ► 102

**Ngorongoro** ► 174

**Nicaragua** ► XII, 110, 118, 210, 388, 471, 475

**Niger** ► X-XI, XIII, 39, 82, 217, 232, 234, 442-443, 462, 477

**Nigeria** ► 234, 483

**Nisga'a** ► 124

**Nomade, mobiles** ► VI, IX, XVII, XXXI, XXXIII

**chasseurs-cueilleurs** ► 45, 193, 363, 442

**de la mer** ► XXXIII, 41, 45, 442

**pasteurs, pastoralisme, société pastorale** ► VI, XXXI, 3, 7, 12-13, 16-17, 23-27, 35, 37, 39, 41, 45, 59, 79, 122-126, 173-174, 295, 316, 318, 363, 442

**sédentarisation** ► XXXI, 13, 17, 24-27, 193, 284

**North York Moors** ► IV, 98, 480, 482

**Norvège** ► 89, 464, 473

**Nouvelle-Zélande** ► XIII, 106, 197

**Nta-ali** ► 141

**Nukhurluls** ► 174

**Nunavut** ► 105, 165, 166, 297

## O

**Ob Long** ► 281

**OIT** ► XVII, 44, 118, 390, 397, 400, 471

**Okavango** ► 89

**OMC** ► XXXIV, 385, 393, 395, 423, 443, 450, 464, 469

**OMC-TRIPS** ► 393

**ONPA** ► 318

**Organe de gouvernance partagée** ► VII-VIII, X-XI, XIII-XIV, XXXVI, XXXVIII-XL

**types d'** ► VIII, 238, 292-295, 301, 342, 378

**Organisation(s)** ► IX-X, XII-XVI, XX, XXIII-XXIV, XXX, XXXII, XXXIV-XXXV

**communautaire** ► XII, 27, 173-174, 207-208, 215, 250, 296, 351, 357, 366, 372, 435, 437, 446

**Oromo Borana** ► 246

**Oued Sbahiya** ► VI, 22

**Ouganda** ► XIII-XIV, 48, 99-101, 155, 201, 203, 226, 259, 308, 320, 324, 338, 379

## P

**Pakistan** ► XII, 92, 168, 186-187, 331, 371, 421, 463, 469, 472, 475, 476

**Pa-Kluay** ► 104

**Panama** ► 156, 164

**Papouasie Nouvelle Guinée** ► 11, 139, 474

**Parc** ► Voir Aire protégée

**Parcours** ► VI, 3, 9, 12-13, 16, 22, 24-27, 35, 41, 59, 79, 121-122, 124-125, 127, 188, 245, 449, 454

**Partage, partagé(e)** ► IV, VII-XIV, XVI, XX, XXIII, XXVII, XXX, XXXII-XLI

**d'expériences** ► XXIII-XXIV, XXXIII, 35, 137, 173, 178, 223, 233, 350, 428, 430

**de bénéfice, de richesse, des produits, de moyens** ► XI, XXXVI, XXXIX, 6, 8, 11, 24, 45, 58, 63, 65, 69-70, 74, 82, 86, 88, 94, 103, 118, 167, 172, 191, 200, 205, 207, 225, 235-236, 252, 256-259, 283, 285, 298, 308, 310, 357, 364, 367, 372-373, 384, 393, 396, 402, 405

**de la vision** ► 86, 153, 198, 201, 210, 215, 217-218, 365, 419

**des coûts** ► XXXVI, XXXIX, 200

**du pouvoir, de l'autorité, des responsabilités** ► XX, XXIII, XXXV, XXXIX, 58, 65-71, 74, 89, 101, 105, 107, 115, 118, 120, 129, 136-137, 148, 167, 169, 191, 200, 232, 234, 236, 252, 299, 300, 303, 325, 346, 371, 433, 435, 443, 460

**Partenariat de gestion** ► IX, XIII, XXXVIII, 46, 83, 92, 119, 121, 134-136, 143, 198, 345, 353

**Participation** ► IX, XV, XXIII, XXV, XXXIII, XXXV, XL

**citoyenne** ► IX, 70, 98-99, 121, 127, 137, 208, 331-332, 364, 365, 380, 407-432, 435-437, 447-449, 452

**contre-productive** ► XXIII, 382

**Partie(s) prenante(s)** ► VII-VIII, X-XIV, XXXII-XXXIII, XXXV-XXXVI, XXXVIII-XL

**et consensus interne, accord interne** ► VII, XII, 91, 144, 147, 174, 177, 180-183, 191, 204

**liste récapitulative, outils et méthodes** ► X, XI, 42-43, 121, 123, 125, 128-133, 169, 233

**organisation des** ► VIII, X, XII, XXXVI, XXXVIII, 65, 132, 135, 137, 139, 142-144, 152-159, 163-171, 175-180, 193

**représentation des** ► XIV, 132, 168, 183, 185-186, 203, 297, 301, 356-357, 392, 429, 432, 435, 445

**Pasteurs** ► XXXI, 3, 9, 12, 16-17, 23-27, 30, 37, 39, 185, 187, 406

**Pastoralisme** ► 12, 23, 25-27, 59, 393-394, 398

**Pathan** ► 187

**Patrimoine** ► XIV, XVI-XVII, XXXII

**aire du patrimoine autochtone et communautaire** ► XXXII, 27, 80, 96-97, 101, 125, 149, 274, 281-282, 284, 317-320, 390

**autochtone, ancestral, commun, communautaire** ► 27, 93, 160, 308, 316

**de l'Humanité** ► XIV, XVII, 86, 193, 217, 301, 302

**Paute** ► 116-117, 160, 478

**Pays-Bas** ► 294, 465, 467, 470, 473, 483

**Pérou** ► 14, 32, 383

**Peuples autochtones** ► VI-IX, XI-XII, XIV-XVII, XXVII, XXXI-XXXIII, XXXV-XXXVIII

**et droits** ► Voir Droit— coutumiers, traditionnels, communautaires, des peuples indigènes, autochtone

**Philippines** ► XIV-XV, 14, 106, 327, 374, 390, 435-436, 438, 441, 444, 462, 467-468, 473, 476, 481

**Plan de cogestion** ► XXXIX, 92, 105, 181, 198, 238, 240, 245-246, 290, 308, 310,

**Planification** ► XV, 21, 26-27, 31, 69, 79, 83, 85, 89, 101, 105, 122, 126, 150, 154-155, 158, 164, 170, 179, 208, 214, 221, 225-226, 233, 237, 257-258, 264, 266, 281, 288, 299, 306-307, 310, 323-324, 340, 344, 348-351, 368, 377, 380, 386, 391-392, 401-402, 405-406, 411-413, 415, 417, 422, 435-436, 449

**PNUD (voir aussi UNDP)** ► 232, 239, 450, 483

**Politique(s)** ► VI, IX, XV, XXVI, XL

**environnementales** ► XI, XXIV, XXVI, 27, 117, 347, 369, 421



et constitution, droits civiques ► IX, XIV, 133, 155, 284, 287, 326, 366-368  
et économie, finance ► IX, 93, 322, 392-398, 399  
et gouvernance partagée ► VI, IX, X, XXXVI, XL, 120, 135, 138, 240, 303, 338, 342, 346, 352-353, 362, 364-392  
et influence de la société civile ► IX, XXV, 62, 65, 178, 362, 374-375, 380, 389, 409, 449

**Porto Alegre** ► XV, 435-437, 462-463, 475

**Pouvoir** ► VII, IX-XI, XIII, XV, XX, XXIII, XXX-XXXI, XXXIV-XXXV, XXXVIII, XL

consultatif ► XIII, XXXIX, 3, 87, 100, 105, 261, 264, 293, 295, 301-302, 306-307, 310-311, 333, 425, 431

décisionnel ► XIV, 82-83, 90, 95, 185, 200, 250, 293, 301-302, 329, 355, 366, 381, 389, 400, 413-414

et lois coutumières ► 19, 24-25, 51, 53, 94, 298, 386, 388

forme de ► X, XXXVIII, 53, 57, 191

légal ► 53, 263, 290, 294

partage du, répartition du ► XX, 69, 107, 303, 325, 460, voir aussi Partage— du pouvoir, de l'autorité, des responsabilités

**Prajateerpu** ► XV, 423-424, 427-429, 477, 482

**Première Nation** ► 293, 296, 303, 305-306, 309, 325, 374, 466

**Processus** ► VII, IX-XIII, XX, XXIII, XXXI-XXXVI, XXXVIII-XL

d'apprentissage par l'action ► 178, 313, 335

de cogestion ► X, XXXIV, XXXVIII-XL, 109, 114, 118, 121, 128, 130-131, 135, 137, 139-144, 152-160, 167, 171, 177, 179, 186, 191-192, 194, 196, 199, 201-203, 211, 223, 252, 267, 313, 323, 329, 333, 346, 370, 400, 419-420, 433, 458

de décentralisation ► XXXIV, XL, 70, 114, 115, 207, 233, 363-364, 366, 377-380, 393, 436

de gouvernance partagée ► XXXIV, 42, 49, 64, 115, 119, 139, 294, 330, 332-335, 338, 339, 348, 353, 380

de négociation ► X, XII, 10, 31, 64, 69, 128, 132, 136, 139, 141, 153, 156-158, 168, 174, 179, 183, 190-193, 198-203, 209-210, 230, 236, 238, 240-241, 271, 277, 292, 295-296, 319, 324, 333, 443

de résolution de conflit ► 204, 229-231, 240, 269-270, 297, 303, 319, 349, voir aussi Conflit— prévention, réduction, gestion, médiation, résolution de

délibératif inclusif ► IX-X, 426

participatif ► XXIII, 69, 117, 132, 137-138, 185-186, 193, 240, 303, 342, 349-353, 365, 386, 410, 423, 432

**Projet(s) de conservation et de développement** ► VII, XIX, 87, 103, 110-111, 139

**Propriété commune** ► X, XXIX, XXXII-XXXIII, 24-25, 45, 52, 55, 76, 80, 83-84, 91, 101, 120, 146, 173, 233, 265, 296, 317, 344, 368, 378, 385, 387, 464, 474, 479

**Propriété privée** ► XX, 7, 14-15, 51, 98, 120, 127, 268, 300, 310, 315, 317, 323, 388

**Protagoras** ► 414

**Pygmée(s)** ► 99, 193

## Q

**Qachqaï** ► VI, 3, 23-27, 36, 37, 41, 228, 318

**Qanate** ► 14

**Québec** ► 165, 305

**Queensland** ► 148, 275, 287, 301-302

**Quinault** ► 307, 477

## R

**Racken** ► 297, 309, 475

**Rajaji** ► XI, 43-44, 129, 176

**Rajasthan** ► 87, 156, 250, 297

**Ramsar** ► 52, 83-84, 87-88, 168, 209, 467, 478

**Ratanakiri (PN du)** ► 106

**Ratanakiri (Province du)** ► 175

**RDC** ► 99

**Recherche** ► VI-XIII, XVII, XXVII, XXXI-XXXII, XXXV, XXXVIII-XXXIX, 27, 33, 36-37, 42, 47, 53, 69, 71, 75, 78-79, 85-86, 91, 100, 102, 125, 129, 135-136, 142, 150, 156, 163-167, 174, 192, 197, 200, 204, 219-220, 227, 244, 247, 252-253, 259, 265, 266, 269, 274, 297, 300, 305-308, 310, 318, 324, 337-338, 342, 347-348, 351, 364, 380, 385, 390, 398-399, 410-411, 417-418, 427, 438-439, 442, 449, 454, 467, 473-477, 480-481

**Recherche-action participative** ► VII, 156, 163-165, 192, 324, 348

**Régénération** ► 82, 103, 235, 308, 340, 348, 398, 404, 455

**Régimes de propriété** ► XI, 6-8, 19, 317, 344

**Rendre compte** ► XXXV, XXXVI, 20, 181, 239, 241, 323

**Renforcement de capacités (voir aussi Capacité)** ► XIV, 105, 178, 216, 275, 278, 336, 366, 391, 402, 266, 180, 179, 177

**Représentant(s), représentation** ► VII, XIII, XV, XXXV, 3, 43, 47-48, 58, 60-62, 65, 72, 74, 82, 93, 98, 140, 155, 168, 175-174, 177, 183-185, 189-191, 194-195, 199, 203, 214, 258-259, 263, 276-277, 280, 294-295, 301-302, 306, 314, 317, 336, 356-357, 374, 379, 387, 392, 409, 412, 418-419, 429, 433, 435-437, 445

**République tchèque** ► 367

**Responsabilité(s)** ► VIII, XV, XXV, XXX-XXXI, XXXV-XXXVI, XXXVIII-XXXIX

administrative, statutaire, de l'état ► 120, 123, 150, 278, 132, 435

assumer la, prise de, sens des, processus de responsabilisation ► 50, 85, 90, 132, 170, 183, 222, 232, 235, 239, 283, 318-319, 323, 333, 342, 345-346, 363, 377, 396, 433

coutumière, des anciens, et savoirs locaux ► 24, 110, 132, 298, 403

de gestion ► XXXIX, 26, 28, 42, 68-69, 83, 95, 102, 111, 160, 170, 183, 197, 237, 258, 267, 276, 308, 333, 345, 374, 379, 382, 393

de l'équipe de démarrage ► 142

des organes de gouvernance partagée ► VIII, 136, 269, 293-323, 377

des parties, de la communauté, collective ► XXX-XXXI, XXXVIII, XXXIX, 25, 28, 30, 45, 54, 63, 66, 82, 95, 103-104, 108, 144, 160, 165-166, 171, 174, 182, 194, 222, 251-252, 261, 282, 296, 318, 334, 341, 343, 368, 377, 391

environnementale, sociale, des entreprises ► 26, 64, 396-397

et autorité ► XXXV, 7, 30, 95, 107, 171

et compte-rendu ► 239, 417, 436

et droit ► 107, 369, 377, 386

partagée, partage de ► 48, 57-58, 65, 68-71, 74-75, 89, 101, 115, 118, 120, 129, 136, 148, 167, 191-192, 200, 232, 235, 299-300, 443, 449, 454

**Ressources naturelles** ► IV, VI-XVI, XXIII, XXV, XXVII, XXX-XLI

côtières ► VI, XI, XXXI, 55-56, 72, 84-86, 218

et cogestion ► VI, X-XII, XIV, XXX, XXXIII, 66-70, 86, 136-137, 178, 303, 312, 33, 350, 365, 372, 398

et gestion ► VIII-XI, XIII, XV, ...

et gouvernance partagée ► XI-XII, XXIII, XXVII, XXXIII, XLI, 71, 327, 342, 346, 352-353, 371, 380, 390, 432, 458

halieutiques ► VI, XII, 86, 89-91, 124, 182, 219, 222, 226, 247-248, 296-297, 306-308, 311, 374-375, 451

**Restauration** ► 122, 124, 266, 331, 476

**Retezat** ► XIII, 264, 480

**Richtersveld** ► XIII, 237, 259

**Rio Grande da Buba** ► 91

**ROPPA** ► 441, 443

**Roumanie** ► XIII, XXXI, 3, 264

**Royaume-Uni (voir aussi UK)** ► XVII, 24, 93, 182, 307, 424, 430

**Russie** ► 186, 385, 416

**Ruwenzori** ► 100

## S

**Sacré(s) (espace, lieu, ressource, etc.)** ► 80

**Saigata** ► 167

**Sainte Lucie** ► XII, 86, 201, 252, 311, 374, 469

**Salomon (îles)** ► XIII, 250, 378

**San Luis Potosi (Etat de)** ► 385

**Sandug** ► 228

**Sangsari** ► 125-126

**Santiago** ► 19-20, 421, 467

**Sarhad** ► 186-188, 371, 469-470

**Sariska** ► 136

**Sbahiya** ► VI, 22-23, 34-36

**Sédentarisation** ► XXXI, 13, 24-26, 193, 284

**Selous** ► 95-96, 463

**Sénégal** ► XIII, 41, 87, 162, 183, 250, 256, 282, 442-443, 481

**Servitude** ► 254-255, 267

**Séville** ► 97

**Shona** ► 248, 474

**Shuar** ► VI, 19-21, 23, 34-36

**Sian Ka'an** ► XII, 84-85  
**Sierra Leone** ► 471  
**Sierra Nevada de Santa Marta** ► 97, 468  
**Sierra Tarahumara** ► XI, 140, 466  
**Siwaa** ► 265  
**Société civile** ► IX, XV, XXV, XXXIII, XXXV, XL-XLI, 64, 99, 108, 119, 127, 149, 173, 178, 187, 239, 264, 284, 301, 351, 364-366, 368, 372, 375, 377, 379-380, 382, 389, 392-393, 397, 406, 409-410, 414, 425, 428-429, 431, 433-441, 444-453, 455  
**Solidarité** ► V, XII, XXI, XXX, 6, 8, 15, 27, 45, 51, 67, 73, 89, 92, 116-117, 146, 160, 166, 176, 222, 228, 246-247, 251, 328, 344, 359, 461  
**Som Thom** ► 175-176, 474  
**Sonora** ► 87  
**SOS Sahel** ► 233, 464, 467, 472, 480  
**Soudan** ► XI-XII, 8-9, 73, 185  
**Soufrière** ► XII, 86, 201, 252, 311, 374  
**Sourangame** ► 14  
**Sri Lanka** ► 86, 155, 176, 463, 467, 471, 479  
**Stratégie** ► XV, XVII, XIX, 177, 369-371, 422, 477  
**Sturgeon Lake** ► 325  
**Subak** ► 76  
**Subsidiarité (principe de)** ► XV, 124-125, 368-370, 377, 394  
**Suède** ► XIV, 296, 326, 471, 480, 482  
**Suisse** ► XXIV, XXV, 2, 64, 93, 462-469, 472-479, 481  
**Suivi** ► VIII, XI, XIII, 59, 75, 78, 85, 136, 143-144, 177, 179, 187-188, 201, 232, 235, 238, 261, 265-266, 269, 271-272, 289, 328-335, 338-341, 350, 380, 392-393, 413, 427, 449  
**Sumatra** ► XII, XV, 88, 378, 381, 440, 444, 465  
**Système agro-industriel de marché (ou système global agro-industriel...)** ► XI, 17-18, 34

## T

**Tagbanwa** ► XV, 390  
**Takiéta** ► X, XIII, 232-234  
**Talamanca** ► 156  
**Tanala** ► 93  
**Tanga** ► XI, XIII, 55-56, 85, 218, 469

**Tanzanie** ► XI, XIII, XIV, 55-56, 83, 85, 95, 218-219, 341, 345  
**Tapajós** ► 154  
**Tatshenshini Alsek** ► 309  
**Tayna (Réserve de gorilles)** ► XII, 99  
**Terre** ► XIII, XXIII, XXXIV, 3, 6-7, 13-, 16, 25, 34, 39-41, 44-47, 52, 54, 58-59, 62, 65, 69, 74-75, 81, 83-85, 93, 96-98, 101-102, 106, 118, 124, 127, 130, 138, 147-149, 155, 160, 166, 187, 193, 199, 209, 211, 217, 228, 232, 247, 249, 253-259, 263-264, 267-268, 274-283, 286-287, 290-291, 298-299, 301, 307-308, 339, 343, 367-368, 373, 381, 383-384, 386-388, 390, 393, 396-397, 403, 424, 437, 439, 441-443, 446, 453  
**Territoire** ► IV, VII, XII, 5, 7, 11-12, 19-20, 23-29, 39, 40, 42, 44-46, 48-50, 52, 57, 59, 61-63, 70-72, 75, 79, 92, 94, 97-106, 109-111, 114, 118-125, 128-131, 135-136, 138, 142-143, 148-154, 165-166, 169-170, 174, 180, 183, 205, 208, 210-211, 220, 224, 228, 244, 253, 257, 260-263, 265, 268, 272, 275-276, 278-281, 286-288, 293-294, 298, 300-301, 317-318, 329, 331-333, 340, 370, 374, 379, 381, 384, 387-388, 391, 422, 441, 447  
**Thaïlande** ► 85, 104, 281, 464  
**Tiwanaku** ► 164  
**Tobakokorapa** ► 250  
**Torris** ► 249  
**Totonicapán** ► XII, 146, 175, 469  
**Tourisme** ► X, XXXIV, 29, 39, 42, 44, 47, 77, 87, 93, 101, 106, 116, 122, 127, 142, 150, 153, 166, 173, 182, 188, 227, 266, 272, 275, 278, 282-283, 286, 302, 305, 310, 325, 340, 356, 390-391, 393, 395, 473  
**Tradition(nel)** ►  
**et modernisme** ► XII, XIII, XXXVII, 17-23, 34-36, 47, 89, 94, 121, 123, 139, 156, 164, 173, 175-176, 197, 210-211, 230, 263, 281, 318, 326, 381-382387, 415, 460  
**et négociation** ► 201, 222, 257, 258  
**et résolution de conflit** ► 230, 79  
**groupes, société, communauté, mode de vie, sagesse** ► XIV, 4-8, 20, 24-25, 36, 43, 46, 56, 68, 75, 94, 121-123, 132, 145, 147, 171, 180, 182-183, 186-187, 193-194, 197, 228, 312, 402  
**loi, droit, légitimité** ► 106, 136, 138, 193, 211, 249, 258, 298, 325-326, 367, 382, 385, 387, 401

**maritime** ► 90-91, 124  
**pastoralisme, nomadisme** ► 27, 263, 316, 318  
**savoir, savoir-faire, pratiques, techniques** ► XIII, XXXII, 5, 32, 36, 44, 56, 73, 75, 88, 98, 105-106, 121, 127, 156, 161-167, 170-174, 177, 186, 210, 218, 223, 235, 254, 259, 260-261, 265, 269, 271-272, 282, 285-286, 357-358, 367, 380-385, 402, 458  
**systèmes, organisation de gestion, accord, règles, institutions, autorités** ► XXXI, 9, 12, 16-18, 23, 28, 32, 35-37, 47, 61-62, 73, 80, 84-85, 88-89, 109, 120, 124-125, 130, 134, 138, 145, 148, 180, 229, 244, 247-248, 267, 282, 284, 288, 299, 309, 320, 378, 381, 386, 433, 439, 440, 460

**Trang** ► 85

**Transparence** ► IX, XV, XXXV, 71, 108-109, 187, 207, 230, 236, 239, 271, 294, 329, 355-356, 377, 379, 388-390, 413, 420, 426-428, 431-432, 449

**Tukanoan** ► 247

**Tunisie** ► 14, 22

**Turkmène** ► 23

**Turquie** ► XXXI, 375, 451, 467, 478

## U

---

**UE** ► XVII, 77, 124, 396, 399, 440

**UICN** ► IV, XVII, XIX, XXIII-XXVII, 27, 35, 61, 68, 85, 91-92, 96-97, 118, 125, 174, 178, 194, 211, 219, 247, 294, 318-319, 331, 354, 371

**UK** ► 233, 471, 480, 482

**Uluru** ► 148, 279, 301, 467

**UNCCD** ► 370, 406

**UNDP (voir aussi PNUD)** ► 232, 239, 450, 483

**UNESCO** ► XVII, 97, 209, 476, 478, 481-482

**Utah** ► 26

**Uttar Pradesh** ► 172

## V

---

**Venezuela** ► XII, 165

**Vietnam** ► 374, 482

**Visayas** ► 327, 438

**Vision** ► VII, XI, XIII, XXXI

**commune, partagée** ► VII, XI, XIII, 82, 86, 116, 144, 153, 182, 198, 201-202, 210, 215, 217, 262, 310, 333, 343, 419

**du monde** ► 26, 40, 146, 177, 276, 412-413, 426

**et accord de gestion, et négociation** ► 144, 198, 208, 210, 219, 262, 276, 279, 329

**ritualisée, ritualisation** ► VII, XIII, 211, 144, 205, 210-212, 222, 262

**Vrikshamitra** ► 172

**Vuntut (Parc national de)** ► 374

## W

---

**Waitangi** ► 197

**WAMIP** ► XVII, 27, 319, 442

**Waza** ► XIV, 118, 294-295, 467

**Waza-Logone** ► 295

**WCS** ► 150, 278-279, 354

**Wenchi** ► XI, XIII, 206-207, 215, 464

**Wilderness** ► 117

**WWF** ► XVII, XXIII, XXV, 83, 88, 92, 102, 127, 131-132, 160, 164, 299, 342, 421, 462-463, 468, 473, 476, 482

## Y

---

**Yadfon** ► 85

**Yatras** ► 161

**Ye'kuana** ► 165, 167

**Yémen** ► 12, 39, 47, 214

**Yukon** ► 94-95, 105, 260, 296, 306-307, 373-374, 469, 475, 477, 480

## Z

---

**Zaheerabad** ► 358

**Zimbabwe** ► XI, XV, 28, 95, 117, 248, 337, 339, 355-356, 378, 466, 470-471, 474

**Zonage** ► XIII, 93, 154, 164, 169, 192, 207, 211, 224-225, 307, 310, 320, 323, 329, 341, 345, 353

**Zone(s) aride(s), semi-aride(s) (voir aussi Désert)** ► XI, 9, 12-13, 26-27, 59, 74, 78, 82, 96, 116, 187, 250, 348, 358 (vérifier)

**Zone(s) humide(s)** ► VI, XXIX, 7, 34, 37, 83, 86-87, 96, 249, 318, 348, 421, 467







## Les auteurs

**Grazia Borrini-Feyerabend** s'est occupée de physique solaire, de santé publique et des politiques et pratiques de conservation, et se concentre aujourd'hui sur le soutien aux Aires du patrimoine autochtone et communautaire ([www.iccaforum.org](http://www.iccaforum.org)). Au milieu des années 1990 elle a développé et dirigé le Programme des politiques sociales de l'UICN, et assisté ses membres dans leurs efforts pour développer des politiques et des pratiques de cogestion/gouvernance partagée. Elle a ensuite développé et présidé le Thème de l'UICN/CEESP sur la gouvernance, l'équité et les droits (TGER) et co-présidé avec Ashish le TILCEPA— une Direction stratégique commune entre la CEESP et la Commission mondiale des aires protégées de l'UICN. La Dr. Borrini-Feyerabend est actuellement présidente de la Fondation Paul K. Feyerabend ([www.pkfeyerabend.org](http://www.pkfeyerabend.org)), consultante sur des questions de gouvernance d'aires protégées et membre de l'organe directeur des Parcs nationaux de France. Ses publications se rapportent à la physique solaire, la santé publique, la gouvernance des ressources naturelles et l'interface entre conservation et équité. [[gbf@cenesta.org](mailto:gbf@cenesta.org)]



**Michel Pimbert** a une formation en agro-écologie. Il est actuellement Directeur du programme d'agriculture durable, de biodiversité, et des modes de vie à l'Institut international pour l'environnement et le développement de Londres et Président adjoint de la Commission de l'UICN pour les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP). Son travail est centré sur l'écologie politique des ressources naturelles et la gestion de la biodiversité, la souveraineté alimentaire et l'agro-écologie, ainsi que sur la recherche-action participative et les processus de démocratie délibérative. Au cours des vingt dernières années il a produit de nombreuses publications dans ces domaines, en reliant la pratique et la théorie. Le Dr Pimbert a travaillé dans diverses organisations internationales pour l'environnement et le développement aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. [[michel.pimbert@iied.org](mailto:michel.pimbert@iied.org)]



**M. Taghi Farvar**, fils d'une tribu nomade autochtone d'Azerbaïdjan iranien, est un homme d'action et un leader engagé à soutenir les peuples autochtones et les communautés de base pour qu'elles définissent elles-mêmes leur propre voie de développement humain et de conservation. Après ses recherches pionnières à l'interface entre le développement et l'environnement et la publication de *The Careless Technology—Ecology and International Development* (1972), il prit en mains la mise en place du premier Département de l'environnement dans un pays « du Sud » (l'Iran) et fut nommé vice-recteur de l'Université d'Avicenne. Entre 2000 et 2008 le Dr Farvar fut Président de la Commission pour les politiques environnementales, économiques et sociales (CEESP) de l'UICN. Actuellement, il est président du conseil du Centre pour le développement durable (CENESTA) en Iran, Secrétaire général de l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (WAMIP) et consultant indépendant pour des communautés de base, des agences des Nations Unies et des organismes de développement et de conservation de la nature dans les pays du Sud. [[taghi@cenesta.org](mailto:taghi@cenesta.org)]



**Ashish Kothari** a débuté sa carrière de militant à l'école, quand il contribua au lancement du groupe d'action environnementale indien Kalpavriksh, il y a maintenant 30 ans. Il a également enseigné sur des questions d'environnement à l'Institut d'administration publique indien de New Delhi. Il maintient son optimisme en participant aux luttes des communautés de base pour gagner un accès équitable aux ressources naturelles et contre un développement destructeur, même si son travail vise de plus en plus à influencer les politiques de développement et de conservation de la nature. De 2000 à 2004, il a coordonné le processus de développement de la stratégie nationale indienne sur la biodiversité et son plan d'action. Il a aussi partagé avec Grazia la présidence de la Direction stratégique WCPA/CEESP sur la gouvernance, l'équité et les modes de vie des peuples autochtones et des communautés de base vis-à-vis des aires protégées (TILCEPA) et il a été membre du Comité directeur de Greenpeace international. Il publie beaucoup, plus souvent dans les médias populaires que dans les journaux professionnels. [[ashishkothari@vsnl.com](mailto:ashishkothari@vsnl.com)]



**Yves Renard** a été impliqué dans le domaine du développement durable dans les Caraïbes au cours des trois dernières décennies. De 1992 à 2001, il a été Directeur exécutif de l'Institut caribéen des ressources naturelles (CANARI), une organisation non-gouvernementale qui travaille pour promouvoir le développement et l'adoption de politiques et de programmes visant à augmenter la participation et la collaboration des citoyens. Il travaille aujourd'hui comme consultant sur l'analyse des politiques, les processus participatifs de formulation de politiques, et l'évaluation institutionnelle des organisations engagées dans la gestion des ressources naturelles et le développement social. Il a publié sur la gestion des ressources naturelles, la participation, la culture et le développement communautaire. [[yr@candw.lc](mailto:yr@candw.lc)]







Au cœur de la cogestion des ressources naturelles se déroule un processus collectif de compréhension et d'action mené à bien par des peuples autochtones, des communautés locales, des agences gouvernementales et diverses autres parties prenantes. Ce processus implique des accords négociés sur les rôles, les droits et les responsabilités de gestion et rend explicites les conditions et les organes de la gouvernance partagée. *De facto*, la gouvernance partagée signifie le **partage du pouvoir**. Quand elle réussit, elle fait apparaître les voies pacifiques et intelligentes par lesquelles les communautés et les autres acteurs concernés relèvent les défis environnementaux, profitent au mieux des dons de la nature et partagent ceux-ci de façon juste et solidaire. Quand elle n'est pas faisable, où même pas essayée, ses alternatives sont souvent des conflits sans fin, la misère humaine et la dégradation de l'environnement.

Cet ouvrage est destiné à soutenir les professionnels et tous ceux qui souhaitent mieux comprendre les processus de gouvernance partagée/ cogestion, mais surtout les développer et les renforcer dans la pratique. Il commence en nous offrant divers points de vue, des horizons historiques, éthiques et conceptuels jusqu'à des exemples de cogestion présentés en profondeur. La compréhension accumulée au cours des récentes décennies sur les fondamentaux de la gouvernance partagée et les pré-requis pour des négociations réussies (tel qu'une excellente communication sociale et l'organisation interne des parties prenantes) ainsi que des règles et conditions de ces négociations sont illustrées en détail. Des exemples d'accords spécifiques, d'organes de gestion pluralistes et des politiques en appui sont ensuite analysés et accompagnés par une multiplicité de méthodes, d'outils et de leçons apprises dans des cas concrets. Tout au long de l'ouvrage, l'apprentissage par l'action de centaines d'acteurs engagés à améliorer leur compréhension et leur collaboration dans la gouvernance et la gestion des ressources naturelles donne de la cohérence à l'action et constitue une source d'inspiration et d'encouragement au travail.

*Toute publication faisant état de succès dans la gestion locale, dans la cogestion ou dans la gestion adaptative par les populations impliquées, est reçue comme surprenante... Pourtant, ces succès sont très nombreux, et le présent ouvrage en offre bien des exemples... Les auteurs de ce livre n'ont que plus de mérite à conserver une grande sérénité, à opter avec patience, ténacité, méticulosité, pour la rigueur de l'analyse et la clarté pédagogique. Leur choix est d'expliquer tout ce qui va bien et qui reste trop ignoré, de démontrer qu'une démarche de cogestion est possible... que l'accès libre est une création des états, récente, et que les sociétés locales ont élaboré des modes de gestion en commun dont l'accès libre est exclu... Dire cela n'est pas faire preuve de naïveté : un système de gestion n'est pas efficace parce que local et collectif. Mais les systèmes de gestion durable des ressources que l'on peut observer sont locaux et en commun... Vu avec ce recul, le plan de l'ouvrage énonce son projet : contribuer, modestement mais sûrement, à changer le monde. Il est plus que temps !... Avec modestie, avec méthode, et avec détermination... Grazia Borrini-Feyerabend, Michel Pimbert, Taghi Farvar, Ashish Kothari et Yves Renard ont apporté une belle et forte contribution. Qu'ils en soient remerciés.*

*extrait de l'avant-propos de Jacques Weber*

