

530296

BA-TH 1294

**Université Montpellier II
Sciences et Techniques du Languedoc
Place Eugène Bataillon
34095 MONTPELLIER Cedex 5**

**CIRAD-EMVT
TA 30 / B
Campus International de Baillarguet
34398 MONTPELLIER Cedex 5**

**DIPLOME D'ETUDES SUPERIEURES SPECIALISEES
PRODUCTIONS ANIMALES EN REGIONS CHAUDES**

SYNTHESE BIBLIOGRAPHIQUE

**ANALYSE CRITIQUE DES PROGRAMMES
DE GESTION COMMUNAUTAIRE DE LA
FAUNE SAUVAGE EN AFRIQUE AUSTRALE**

par

Vincent GUILLEMIN

**CIRAD-Dist
UNITÉ BIBLIOTHÈQUE
Baillarguet**

**BA
TH1294**

Année universitaire 2004-2005



RESUME

Dans les années 80, en Afrique australe, les échecs des méthodes conventionnelles de gestion de la faune sauvage par l'Etat central ont incité certains pays à adopter des programmes de « gestion communautaire » de la faune sauvage. Ces programmes avaient comme objectifs d'associer la conservation des ressources naturelles au développement des populations locales. Il était théoriquement admis que si les bénéfices produits par la faune sauvage étaient perçus directement par les communautés, sous forme de projets de développement, elles auraient alors tendance à vouloir la protéger et ne plus la braconner de façon anarchique. Cependant on se rend compte que globalement ces programmes sont loin de produire les résultats attendus, et ce, pour diverses raisons.

La première partie de ce travail tente de démontrer qu'une mauvaise définition de « la communauté » peut devenir un frein à la gestion communautaire. Aujourd'hui on sait, par exemple, qu'une communauté ne peut être assimilée à une organisation d'individus ayant les mêmes intérêts dans la conservation.

La deuxième partie traite de la décentralisation des pouvoirs de gestion sur la faune sauvage, du gouvernement central vers les institutions représentant les communautés locales. Dans de nombreux cas cette décentralisation apparaît comme peu effective, ou alors s'ajoute le problème de représentativité des institutions vis-à-vis des communautés.

Enfin, les bénéfices escomptés ont rarement été acquis par les populations locales car souvent accaparés par l'Etat et/ou les « élites ». Et dans les cas où des revenus sont perçus par les villageois, ils sont rarement assez importants pour les inciter à la conservation.

MOTS-CLES :

Afrique australe, Conservation, Communauté, Décentralisation, Faune sauvage, Gestion communautaire, Participatif.

Analyse des critiques des programmes de gestion communautaire de la faune sauvage en Afrique australe

	Page
INTRODUCTION	5
1/ LA COMMUNAUTE	7
1-1/ DEFINIR LA COMMUNAUTE	7
1-1-1/ COMMENT DELIMITER LA COMMUNAUTE ?	7
1-1-2/ QUI COMPOSE LA COMMUNAUTE ?	8
1-2/ COMMUNAUTE ET CONSERVATION	9
1-2-1/ QUEL EST LE ROLE DE LA FAUNE SAUVAGE POUR LA COMMUNAUTE ?	9
1-2-2/ QUEL EST LE ROLE DE LA COMMUNAUTE DANS LA CONSERVATION ?	10
2/ LA DECENTRALISATION	12
2-1/ TYPOLOGIE DES DIFFERENTS DEGRES DE TRANSFERT DE POUVOIRS	12
2-1-1/ 1 ^{ER} CAS : CONTROLE PAR LE DISTRICT	12
2-1-2/ 2 ^{EME} CAS : CONTROLE PAR UN COMITE VILLAGEOIS SOUTENU PAR UN DEPARTEMENT DE L'ETAT	13
2-1-3/ 3 ^{EME} CAS : CONTROLE PAR UNE ORGANISATION ET UNE AUTORITE EN DEHORS DE LA HIERARCHIE DE L'ETAT	13

2-1-4/ 4 ^{EME} CAS : CONTROLE AU NIVEAU DU VILLAGE PAR UNE ORGANISATION COOPERATIVE	14
2-2/ LES PROBLEMES DE REPRESENTATIVITE DES COMMUNAUTES	14
3/ QUELS AVANTAGES LES COMMUNAUTES TIRENT-ELLES DE LA CONSERVATION ?	16
4/ QUELS IMPACTS ONT LES PROGRAMMES DE GESTION COMMUNAUTAIRE SUR LA CONSERVATION DE LA FAUNE SAUVAGE ?	18
CONCLUSION	20
BIBLIOGRAPHIE	21

INTRODUCTION

En Afrique, avant l'époque coloniale, la faune sauvage était avant tout un moyen de subsistance des populations rurales. L'utilisation de cette ressource était contrôlée par des autorités traditionnelles, des tabous religieux, et limitée par la précarité des méthodes de chasse ainsi que les faibles densités de populations humaines. Les autorités contrôlant la faune sauvage, les droits de son utilisation ainsi que les droits de jouir de ses bénéfices étaient tous situés au niveau local (Jones B., 1999).

La colonisation, qui débuta à la fin du 19^{ème} siècle en Afrique australe (Muchapondwa E., 2002), bouleversa la situation en établissant une autorité, des droits d'accès et des bénéfices au niveau d'un gouvernement central. L'affectation d'un statut de *res nullius* (propriété de l'état) aux animaux sauvages a transformé d'un coup la quasi-totalité des chasseurs traditionnels en braconniers. Dans le but de créer de vastes réserves de chasses, les populations furent délocalisées sur des terres parfois non-fertiles et pauvres en ressources fauniques. Le fait de déposséder les résidents autochtones de leurs ressources sauvages a développé chez eux des attitudes et des ressentiments négatifs envers la conservation et les institutions en charge de la gestion des ressources naturelles. Il en résulta alors une activité de braconnage élevée et incontrôlée menaçant la viabilité des ressources naturelles (Haule *et al.*, 2002).

Suite aux indépendances des états africains, généralement entre les années 60 et 70, l'approche qui a souvent prévalu en matière de préservation fut de poursuivre la politique coloniale de création de parcs nationaux qui avaient pour vocation de préserver la nature en la mettant "sous cloche". Ces politiques ont donc continué à confisquer les droits d'usage des populations sur les ressources naturelles de ces espaces protégés. Par défaut d'application des lois, suite à l'affaiblissement des administrations des pays concernés, l'accès à la ressource est devenu de plus en plus libre, conduisant à une surexploitation au bénéfice d'individus et non de communautés (IFB, MAE, CIRAD, 2004).

L'aggravation du déclin de la faune sauvage en Afrique a poussé les spécialistes du développement à remettre en cause les méthodes de conservation pratiquées jusque là. L'idée fut alors de mettre l'homme au centre des préoccupations et non plus la faune, conduisant ainsi au concept de "programme intégré" (Chardonnet P., 1995), ou de "programme de gestion à base communautaire", soit en anglais : *Community-Based Natural Resources*

Management (CBNRM) (Campbell B. et Shackelton S, 2001). Les partisans de ces programmes sont d'avis que sans la participation des populations locales tous les efforts de conservation sont vains. Ces programmes ont pour but d'intégrer la conservation des ressources naturelles et les objectifs de développements ruraux (Mulenga Bwalya S., 2002) en permettant aux populations villageoises de gérer elles mêmes les ressources naturelles et d'en tirer des bénéfices (Kiss A., 2004). Parmi les programmes de ce type qui ont émergé dans de nombreux pays d'Afrique australe au début des années 80, CAMPFIRE au Zimbabwe en est l'exemple le plus connu. On peut également citer les programmes ADMADE et LIRPD en Zambie (Songorwa A.N., 1999), le SRCP en Tanzanie. La mise en place de ces programmes passe par une décentralisation, c'est-à-dire un transfert des pouvoirs de gestion des ressources naturelles allant du gouvernement central jusqu'aux institutions représentant les populations villageoises. Ce processus est censé donner plus de pouvoirs aux communautés, leur permettant de bénéficier d'une partie des taxes des permis de chasse, des revenus émanant des activités de chasse sportive, de chasse commerciale et de l'écotourisme. Ces bénéfices, généralement sous forme de programmes de développement (construction ou rénovation d'écoles, de cliniques, de dispensaires, de systèmes d'irrigation,...), tentent de démontrer aux populations rurales que la faune sauvage a une valeur et que, grâce aux capitaux étrangers, la faune rapporte parfois plus de revenus vivante que morte (Barnes *et al.*, 2002).

Or, après quelques années de fonctionnement, la majorité des études dressant un bilan de ces programmes semble montrer que les objectifs attendus sont loin d'être atteints. En premier lieu, il semblerait que la définition même de la communauté ait été mal définie par rapport aux objectifs escomptés. La décentralisation perçue comme la condition *sine qua non* pour la réussite des programmes de gestion communautaire ne semble pas avoir été effective ou alors à des degrés divers. Les bénéfices engendrés par ces programmes ont rarement été perçus par les communautés, les rendant peu enthousiastes à s'engager dans la conservation.

Le but de ce document est de synthétiser les critiques formulées contre les programmes de gestion communautaire de la faune sauvage dans les pays d'Afrique australe, à savoir, Afrique du Sud, Namibie, Botswana, Zimbabwe, Zambie et Mozambique.

1/ LA COMMUNAUTE

Les grands projets de décentralisation de la gestion des ressources naturelles lancés au début des années 80 dans de nombreux pays d'Afrique australe, financés par les bailleurs de fonds et soutenus par les ONG de développement, avaient comme principe de transférer l'autorité et la gestion des ressources naturelles de l'état central au niveau local. L'échelle choisie pour le niveau local était la communauté. Mais de quoi parle-t-on lorsque l'on évoque la « communauté » ? Et quel rôle joue-t-elle dans la conservation ?

1-1/ DEFINIR LA COMMUNAUTE

A l'heure actuelle les acteurs des programmes de gestion communautaire définissent la communauté comme étant « *un groupe relativement limité d'individus vivant dans un même endroit, ayant en général les mêmes valeurs et intérêts et capables de prendre des décisions et de résoudre des différends sans intervention extérieure* » (Byers B., 2000), or il semblerait que cette définition n'ait pas toujours prévalu.

1-1-1/ COMMENT DELIMITER LA COMMUNAUTE ?

Délimiter une communauté n'est pas une tâche facile, il faut tenir compte à la fois des dimensions organisationnelles et spatiales. D'après Daniel Compagnon (2000), la communauté est le mode d'organisation de la société considérée qui indique quel groupement humain peut être identifié comme formant une « communauté de gestion ». Malheureusement la question est bien souvent négligée, c'est généralement une unité politique ou administrative quelconque qui est choisie comme communauté fonctionnelle. Pourtant ce choix par défaut est souvent inadapté. Si l'on prend l'exemple du programme CAMPFIRE au Zimbabwe, la communauté est située à l'échelle du district, équivalent français du département. Dans cette situation une grande distance à la fois géographique et sociale s'instaure entre les populations et ceux qui sont censés la représenter. Or, pour définir une communauté selon Agrawal et Gibson (1999), une petite unité spatiale est préférable car les membres d'un petit groupe partagent le même espace et entrent plus souvent en interaction les uns avec les autres. Ils peuvent ainsi prendre plus facilement des décisions

collectives. Ainsi, lorsqu'il existe des mécanismes efficaces de délibération et de prise de décision collective, les revenus tirés de la ressource ne sont pas dépensés dans le seul fonctionnement de la structure de gestion, ce que Bruce Campbell (2001) appelle les « coûts de gestion ». La question pertinente est souvent de savoir quel niveau territorial est le plus approprié pour tel type de décision.

Dans le cas de CAMPFIRE il aurait peut être été préférable de choisir une unité de gestion telle que le Ward, équivalent du canton français, qui est moins étendu que le district. L'idéal aurait peut être été de traiter la communauté à l'échelle des chefferies traditionnelles ce qui aurait placé la notion de communauté dans une dimension socio-politico-culturelle probablement plus efficace et mieux comprise par ses membres (Compagnon D., 2000).

Pourtant, d'après Murombedzi J. (1994), "*CAMPFIRE a été un succès phénoménal dans de petites communautés unies, bien identifiées. Les communautés de Masoka et de Makenye sont des exemples qui s'expliquent par l'identité du groupe, la définition claire de ses membres, une base foncière étendue et la petite taille de ces deux villages qui ont facilité la prise de décision et donc la cohésion*". De même, le projet de gestion des ressources naturelles mis en œuvre par les services des parcs naturels du Botswana traite avec de petites communautés humaines, qui ne correspondent pas aux divisions territoriales classiques mais aux réalités de l'occupation humaine dans des zones dotées de ressources naturelles (Compagnon D., 2000).

Les nombreux échecs ou plutôt « semi-échecs » de programmes de gestion communautaire ont permis de comprendre qu'en préalable à ce type de projet il est nécessaire de bien définir la nature de l'organisation sociale locale et ses limites territoriales pour tenter de définir des communautés.

1-1-2/ QUI COMPOSE LA COMMUNAUTE ?

Il n'y a pas si longtemps la communauté était considérée par les anthropologues et les sociologues comme une unité homogène, les membres composant la communauté étant unis par une culture d'une « communauté morale » qui partagent les mêmes intérêts et où les uns dépendent des autres (Leach *et al.*, 1999). Or les communautés sont composées d'individus qui diffèrent en âge, en genre, en source de revenus, en pouvoir économique, politique et social (USAID, 2003). En assimilant la communauté à un groupe

homogène, on occulte alors le fait que chaque individu cherchera son propre intérêt dans les programmes de conservation (Agrawal A. et Gibson C.C., 1999). Des groupes d'intérêt peuvent se former au sein de ces communautés, avec des préférences variables quant à la distribution et l'utilisation des ressources (Wainerwright C. et Wehrmeyer W., 1998).

1-2/ COMMUNAUTE ET CONSERVATION

1-2-1/ QUEL EST LE ROLE DE LA FAUNE SAUVAGE POUR LA COMMUNAUTE ?

La faune sauvage est d'une très grande importance socioculturelle en Afrique. En effet la religion animiste est la plus répandue en Afrique noire, l'homme traditionnel africain, contrairement à l'homme moderne occidental, se considère comme une partie de la nature dans laquelle il vit. L'animal occupe donc de grandes fonctions socioculturelles et fournit à la communauté un apport indispensable en protéines (Chardonnet P., 1995). C'est aussi un instrument dans l'organisation sociale de nombreuses tribus, la chasse de certains animaux permettant aux jeunes garçons d'accéder au stade adulte, comme par exemple chez les jeunes Masaï du Kenya qui, pour devenir des hommes, devaient tuer un lion à l'aide d'une lance (Kessel J., 1958). L'étude des sociétés animales est utilisée traditionnellement comme moyen d'éducation sociale, l'animal joue à travers les contes un rôle incontestable dans l'éducation des jeunes. Cependant, P. Chardonnet (1995) souligne que dans de nombreuses légendes africaines, c'est l'homme lui-même qui crée les déséquilibres de l'environnement.

A l'heure actuelle les croyances traditionnelles perdent de leur influence du fait de l'expansion des grandes religions monothéistes (Islam ou Christianisme) et d'une pression démographique croissante, rendant la cohabitation avec la faune sauvage de moins en moins harmonieuse. De nombreux paysans se désolent de voir leurs récoltes ruinées par des troupeaux d'éléphants, de buffles ou d'hippopotames, et nombreux sont les accidents causés par les lions ou les éléphants (Hackel J.D., 1999). Dans ces conditions il est difficile de faire admettre aux populations rurales que la conservation de la faune sauvage peut encore contribuer au développement de la communauté.

Lors de la création des parcs nationaux, de nombreuses populations ont été

contraintes de « déguerpir » de leur territoire et ont dû s'installer sur des terres parfois moins propices à l'agriculture (Haule *et al.*, 2002). Il est certain que pour ces résidents la conservation d'espèces animales se faisant à leur détriment ne peut être que mal perçue. Les aires protégées sont généralement considérées comme une entrave au développement, car elles empêchent l'extension des terres cultivées. De surcroît, l'accès à ces aires protégées est généralement interdit au pastoralisme limitant ainsi l'alimentation des marchés locaux en protéines animales, incitant *de facto* les villageois au braconnage.

Il est nécessaire d'ajouter que le développement des sociétés traditionnelles correspondant au passage d'une économie de subsistance à une économie de marché a changé les motivations de la chasse traditionnelle, transformant de la même façon la chasse de subsistance en chasse commerciale. La viande de chasse est une ressource profane dont la valeur ajoutée est très élevée et représente, dans bon nombre de pays d'Afrique centrale, le meilleur moyen d'obtenir de l'argent en pratiquant une activité moins pénible que l'agriculture (De Garine I., 2000).

1-2-2/ QUEL EST LE ROLE DE LA COMMUNAUTE DANS LA CONSERVATION ?

Lorsque les populations locales se sont vues dépossédées de leurs ressources naturelles, lors de la colonisation, elles ont cessé de prélever le gibier de manière raisonnée. De fait, le braconnage anarchique a rapidement abouti à une surexploitation de la ressource. Pour tenter d'enrayer ce phénomène les programmes de gestion communautaires, dit « participatifs », ont été mis en place. Ils étaient basés sur l'hypothèse qu'en rendant aux résidents le droit de gérer leurs ressources, ils retrouveraient leurs pratiques séculaires de gestion raisonnée (Chardonnet P., 1995).

Les programmes de gestion communautaire ont proposé divers moyens de valoriser la faune sauvage de façon durable, auxquels les populations pourraient prendre part afin de bénéficier des retombées économiques. D'après les économistes, le tourisme de vision, la chasse sportive, la chasse commerciale et l'élevage extensif peuvent valoriser la faune sauvage de façon certaine. Toutes ces mesures incitatives étaient censées transformer les chasseurs traditionnels en conservateurs de faune (Gibson C. et Marks S.A., 1995). Or, à l'heure actuelle, on se rend compte que la plupart de ces programmes ont en partie échoué et ce en raison du manque de « participation

populaire ». Si les populations ne participent pas à la conservation c'est probablement parce qu'on ne leur en donne pas les moyens, ni même le droit. La démocratie n'est en effet pas totalement établie en Afrique et, comme le souligne Constantin F. (2000), il est souvent plus judicieux de parler d' « administration participative » que de participation populaire. Ceux qui en réalité participent effectivement sont en général des représentants du village, et non le village dans sa totalité. La question est alors de savoir selon quels critères ces représentants sont élus ou désignés, autrement dit qu'elle est leur légitimité, nous aborderons plus en détail cette question de représentativité des populations au chapitre suivant.

Un système de gestion communautaire se caractérise également par un régime d'appropriation : quels droits possèdent les usagers sur les ressources ? Pour comprendre les échecs des programmes de gestion communautaire il est bon de s'intéresser aux régimes et aux droits d'appropriation que possèdent les villageois sur leurs ressources (Takforfyan A., 2000 ; Meinzen-Dick *et al.*, 2004). Pour que les populations soient enclines à conserver leurs écosystèmes il est nécessaire qu'elles se l'approprient. Il est alors primordial que l'état central leur délègue un maximum de droits sécurisés (Antona M., communication personnelle, mars 2005, Montpellier). Dans le cadre du programme CAMPFIRE, au Zimbabwe, les communautés n'ont pas acquis de réels droits de propriété commune sur leurs ressources, elles ne peuvent en effet décider de qui peut en profiter, ni en interdire l'accès. Assurément, ce manque de droits des populations sur leurs ressources ne les incite pas à prendre part à la conservation.

Toutefois, le manque de participation peut avoir d'autres origines. Songorwa (1999) conclut par exemple qu'en Tanzanie, les communautés locales ne sont tout simplement pas intéressées par la conservation de la faune sauvage et continuent donc à braconner malgré la mise en place des programmes.

Il convient d'ajouter que le « tout participatif » fut une réaction au « tout Etat » qui a prévalu pendant de longues années. Ce tout Etat n'était pourtant pas totalement dénué de sens. Si on se réfère à la définition première des parcs nationaux (1^{er} Congrès mondial des parcs en 1972), les parcs devaient être sous la plus haute autorité de l'Etat pour échapper précisément aux autorités locales qui avaient trop d'intérêts dans le foncier et ses ressources pour résister aux pressions et les gérer à long terme sans bénéfice immédiat. L'absence d'un arbitrage de l'Etat apparaît tout aussi pernicieux que l'absence de participation

locale (De Vissher M-N., communication personnelle, mars 2005, Montpellier).

2/ LA DECENTRALISATION

Comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, le principe même des programmes de gestion communautaire consiste en une réappropriation des ressources naturelles par les populations rurales. Cela implique que l'état central délègue au niveau local ses responsabilités et son autorité sur les ressources naturelles. En gérant elles-mêmes leurs ressources, les communautés locales devraient pouvoir bénéficier des revenus de la faune sauvage et ainsi être incitées à vouloir la conserver.

Cependant la plupart des réformes actuelles en vue d'une « décentralisation » sont caractérisées par une insuffisance des transferts de pouvoirs aux institutions locales, qui demeurent sous la tutelle étroite du gouvernement central. En outre, bien souvent ces institutions locales ne sont pas représentatives de leur communauté. La décentralisation s'est effectuée de différentes manières et à des degrés variables en fonction des pays.

2-1/ TYPOLOGIE DES DIFFERENTS DEGRES DE TRANSFERT DE POUVOIRS

Après de longues études des communautés villageoises, Campbell B. et Shackleton S. (2001) ont identifié quatre structures organisationnelles différentes, classées suivant un degré d'autorité de l'institution locale, un degré de participation et la diversité des attitudes des populations locales vis-à-vis de leur écosystème :

2-1-1/ 1^{ER} CAS : CONTROLE PAR LE DISTRICT

Dans ce cas, la décentralisation a consisté en un transfert d'autorité de l'état central vers l'administration du district qui n'est rien autre qu'une organisation gouvernementale locale, le district exécutant les ordres donnés par l'autorité centrale. Bruce Campbell (2001) considère que cette décentralisation est plus apparentée à une délocalisation de l'administration de la faune qu'à un transfert aux communautés de l'autorité et de la gestion des ressources naturelles aux communautés. C'est ce type de décentralisation que l'on retrouve au Zimbabwe avec le programme CAMPFIRE. Les communautés sont juste consultées pour certaines décisions et l'établissement du planning. Une

très grande partie du revenu généré par le programme de gestion communautaire est retenu par le district, par conséquent les villageois s'investissent très peu, et rares sont ceux qui ont une idée claire des motifs et objectifs du programme. (Shackelton *et al.*, 2002)

2-1-2/ 2^{EME} CAS : CONTROLE PAR UN COMITE VILLAGEOIS SOUTENU PAR
UN DEPARTEMENT DE L'ETAT

Généralement chaque village est représenté par un « comité villageois » (groupe de personnes appartenant au village censées représenter le village), qui est généralement élu démocratiquement, mais il est parfois composé des chefs coutumiers, des élites et des anciens (Vande Weghe J-P., 2004).

Dans ce deuxième cas décrit par Campbell, les comités villageois sont légèrement soutenus par le gouvernement, représenté en règle générale par le département délégué aux forêts. C'est ce type d'organisation qui prévaut en Tanzanie ou au Malawi. Les programmes de gestion et les règles d'usage des ressources sont étudiés par le conseil du district, et en fonction de ce dernier ils sont approuvés ou refusés. Tout dépend du district qui, en fonction de la politique du pays, peut jouer un rôle envahissant et laisser peu de marge de manœuvre aux populations locales pour gérer leurs ressources, cas du Zimbabwe, ou au contraire jouer un rôle facilitateur et dans ce cas le comité villageois fait ses preuves comme au Malawi (Campbell B. et Shackelton S., 2001).

2-1-3/ 3^{EME} CAS : CONTROLE PAR UNE ORGANISATION ET UNE AUTORITE
EN DEHORS DE LA HIERARCHIE DE L'ETAT

Dans ce troisième type d'organisation Campbell a différencié deux cas : l'un basé sur les leaders traditionnels, c'est le cas du district Chivi au Zimbabwe, et l'autre basé sur des associations de résidents, dans le cas de l'association Fish River en Afrique du Sud.

Dans le cas de Chivi, la législation du Zimbabwe comme partout concède l'autorité sur les ressources au conseil du district. Cependant comme l'écosystème y a peu de valeur et les intéresse peu, les leaders traditionnels peuvent y exercer librement leur pouvoir sur les populations locales même s'ils ne disposent d'aucun mandat légal. Là où les écosystèmes ont par contre de grandes valeurs, le Conseil du District exerce d'autant mieux un contrôle.

Par ailleurs, le manque de statut légal de l'association Fish River entraîne

parfois des problèmes pour faire respecter ses règles par les personnes ne faisant pas partie de l'association (Campbell B. et Shackelton S., 2001).

2-1-4/ 4^{EME} CAS : CONTROLE AU NIVEAU DU VILLAGE PAR UNE ORGANISATION COOPERATIVE

Dans ce dernier type de décentralisation, l'Etat central a cédé aux résidents un droit d'usage et de propriété sur les ressources, c'est actuellement le cas au Botswana, en Namibie, et pour quelques villages de Tanzanie. Cela permet aux communautés d'exercer une autorité légale et reconnue, d'établir des règles, d'approuver des projets de développements, d'entrer en association avec le secteur privé, de recevoir des revenus, et de distribuer les bénéfices. La grande majorité de ces bénéfices retournant à la communauté. Le niveau d'ingérence de l'état est moins important que dans les cas précédents, mais il garde malgré tout l'autorité ultime de contrôle, et assiste la communauté dans les prises de décision (Campbell B. et Shackelton S., 2001).

2-2/ LES PROBLEMES DE REPRESENTATIVITE DES COMMUNAUTES (RIBOT J.C., 2002)

Au manque de transfert de pouvoir aux institutions locales s'ajoute souvent le problème de la représentativité de ces institutions vis-à-vis des communautés. Elles sont, en outre, rarement responsables devant ces populations. Choisir des institutions locales représentatives et responsables est la solution clef pour respecter les principes d'égalité, de justice, et d'efficacité dans la gestion des ressources. Cette responsabilité des décideurs locaux à l'égard du peuple est ce que l'on appelle la « démocratie locale » (Ribot J.C., 2002). Là où l'autorité est représentative des perspectives de la communauté, on obtiendra plus facilement une participation significative de communautés plus unies. Toutefois il faut savoir que rien n'est jamais acquis définitivement car on observe une dynamique continue des interactions au sein des communautés et entre les niveaux d'autorités (IUCN, 1997).

Quand l'intérêt personnel, non représentatif, ou des institutions autocratiques tels que les gouvernements d'intérêts, les ONG, ou les

autorités coutumières sont choisies en l'absence de tout organe de supervision représentatif, il y a un risque de renforcement de leur autocratie et un affaiblissement de la démocratie. "*Le pluralisme sans représentativité favorise les groupes les mieux organisés et les plus puissants. Il favorise la capture du processus par les élites*" (Ribot J.C., 2002). Dans certains districts du Zimbabwe ou de l'Ouganda des groupes de leaders se sont emparés des bénéfices des efforts de la décentralisation pour leur propre compte.

Par ailleurs, dans bon nombres de cas, les pouvoirs sont transférés à toute une variété d'institutions et d'autorités locales qui ne sont pas systématiquement responsables devant des populations locales, mais qui le sont souvent, au contraire, à l'égard l'autorité centrale (Masendeke *et al.*, 2004)

Les chefs de villages, de clans et autres autorités coutumières sont souvent ciblés par les gouvernements centraux, les bailleurs de fonds, et les ONG comme les autorités locales appropriées dans les efforts de décentralisation. Les autorités coutumières cependant, sont rarement démocratiques. Souvent elles héritent de leurs positions, et leur degré de responsabilité locale dépend de leurs personnalités, et de leurs histoires sociales et politiques dans le milieu. Elles peuvent ou non être responsables envers les populations locales. Alors qu'elles sont souvent décrites comme légitimes, leur légitimité peut être engendrée autant pas la peur que par le respect. Au lieu d'accorder le droit de vote aux populations locales dans le contexte de décentralisation démocratique, choisir des autorités non démocratiques peut assujettir les populations locales à une autorité arbitraire dans laquelle elles n'auraient ni représentants, ni droits, ni recours. Les autorités coutumières sont notoirement connues pour enraciner l'inégalité entre sexes, et pour favoriser les relations basées sur la division ethnique à l'inverse de la citoyenneté fondée sur la résidence si importante à la plupart des systèmes démocratiques. Octroyer des pouvoirs aux autorités coutumières ne renforce pas la décentralisation démocratique (Ribot J.C., 2002). Ceci dit, la démocratie est un concept cher aux occidentaux, mais il est possible qu'elle ne soit pas aussi bien perçue par les populations locales africaines pour qui l'autorité coutumière est peut être la plus rationnelle, et la plus rassurante.

Beaucoup d'agents du gouvernement central ont peur de la décentralisation et pour cette raison la bloquent. En empêchant les transferts de pouvoirs significatifs aux personnalités démocratiques locales, ou en les transférant aux agents locaux qui sont uniquement responsables vis-à-vis du

gouvernement central, les agents d'environnement et d'autres ministères, empêchent la décentralisation d'aller de l'avant (Ribot J.C., 2002).

Pour que les populations locales deviennent des citoyens à part entière plutôt que des sujets dépendants, leurs représentants locaux ont besoin de s'assurer d'un ensemble de droits et de pouvoirs discrétionnaires. Cet ensemble de droit doit être légalement garanti par des mécanismes démocratiques de représentativité et de recours. Ce n'est pas le cas dans la plupart des transferts de responsabilité en cours. Si les gens ne sont convaincus que les droits qu'ils ont obtenus sont vraiment sûrs, ils ne sont pas disposés à s'y investir (Meinzen-Dick *et al.*, 2004). La conséquence écologique de ce phénomène réside dans le fait que les gens sont plus enclins à surexploiter les ressources quand ils le peuvent, et sont moins disposés à investir dans la protection de l'environnement quand ils ne croient pas en la durabilité de leurs nouveaux privilèges (Ribot J.C., 2002).

3/ QUELS AVANTAGES LES COMMUNAUTES TIRENT-ELLES DE LA CONSERVATION ?

Pour promouvoir les programmes de gestion communautaire auprès des communautés villageoises les initiateurs de ces projets ont fait appel à des méthodes incitatives. Les promesses que la conservation des animaux sauvages allait apporter des bénéfices ont incité de nombreuses communautés à adopter ces programmes (Mayaka *et al.*, 2004). Les bénéfices envisagés devaient être directs, permettant ainsi : l'accès à la ressource qui était autrefois prohibée, le partage des revenus de la chasse et de l'industrie du tourisme, le partage des bénéfices des licences et permis de chasse, des emplois (gardes chasse, guides,...), des infrastructures pour le développement (école, clinique, routes,...) (Shackelton *et al.*, 2002). Mais les bénéfices devaient également être indirects en renforçant le pouvoir local et en donnant une voie plus importante à la communauté, permettant ainsi aux résidents de passer du statut de « sujet » à celui de « citoyen » (Ribot J.C., 2002).

Malheureusement, aujourd'hui, les bénéfices escomptés ont rarement été acquis par les populations locales car nombreux sont les obstacles entravant le succès de la gestion des ressources naturelles par les communautés locales. L'échec de la décentralisation, abordé précédemment, est probablement le frein majeur à la distribution des bénéfices. En effet dans la majorité des pays, c'est

le gouvernement central qui décide de la distribution des bénéfices, le gouvernement tient rarement ses promesses de redistribuer l'argent aux communautés et se taille la part du lion des bénéfices émanant de la conservation, décourageant ainsi les populations dans leurs efforts de conservation. Au Zimbabwe les populations ne touchent que 30% des bénéfices et ce avec des retards tellement importants que les populations ne font plus le rapport entre ces bénéfices et la conservation (Muchapondwa E., 2002).

En Zambie, Mulenga Bwalya S. (2002) constate que les cliniques et les écoles construites à partir des revenus du programme ADMADE n'ont pas réellement encouragé les résidents locaux à participer à la gestion de la faune sauvage, ni même à diminuer le braconnage. Il suppose que les résidents ne font pas le lien entre la conservation des ressources naturelles et l'apport de services tels que cliniques et écoles, et ce pour deux raisons : 1/ ces services sont les mêmes pour ceux qui se conforment aux règles de la conservation de la faune sauvage et ceux qui ne les respectent pas, 2/ auparavant c'était l'état qui fournissait les services de santé et d'éducation. Il est donc difficile de convaincre de l'intérêt des programmes de conservation pour la santé et l'éducation quand le gouvernement paye ces mêmes services, voire de meilleurs services, à des districts voisins ne participant pas à ces programmes ; pourquoi devraient-ils subir et tolérer les dégâts de la faune sauvage pour des services dont finalement tout le monde bénéficie ? (Barnes *et al.*, 2002).

De surcroît, les rivalités entre ethnies peuvent également nuire à l'équité des distributions des bénéfices car, fréquemment, ce sont les ethnies dominantes qui s'attribuent les revenus des programmes (Chanda *et al.*, 2003). On pourrait ajouter un autre déséquilibre social que les programmes de gestion communautaire avaient prévu de réduire : l'inégalité entre les genres. Dans cette société largement dominée par les hommes, des restrictions sociales empêchent les femmes de participer aux rassemblements et aux discussions concernant la communauté. En règle générale, l'éducation des garçons est privilégiée à celle des filles. Les femmes qui représentent la moitié de la population, ont rarement le droit aux bénéfices, ce qui ne les encourage pas à s'engager dans ces programmes (Gambill D., 1999). Sangorwa (1999) conclut que *"la première condition pour le succès d'un programme de gestion communautaire est la quantité équitablement distribuée des revenus de la faune sauvage, devant rester dans les mains de la communauté"*.

Les embauches semblent représenter la seule réelle opportunité d'offrir des bénéfices personnels directs, mais les propositions d'embauches sont rares, seulement quelques personnes sont employées en tant que garde chasse (Skyer D., 2003).

Dans certains districts du Zimbabwe, avec le programme CAMPFIRE, ou dans le parc du Serengeti en Tanzanie, avec le programme SRCP, ont été mises en place des chasses commerciales (*game cropping*), offrant aux communautés locales de la viande de gibier à très bas prix, dans le but de stopper le braconnage. Or les plus pauvres ne disposent que de trop peu d'argent pour pouvoir s'offrir cette viande légale que seuls les plus riches des villages peuvent s'offrir. Il faut prendre conscience que la viande de gibier représente pour les ménages à la fois une forme de nourriture de subsistance (les récoltes étant souvent insuffisantes) et une source de revenus. La majorité des braconniers qui sont arrêtés dans le parc du Serengeti chassent pour leur consommation personnelle (Holmern *et al.*, 2002).

D'après l'enquête de Wainerwright C. et Wehrmeyer W. (1998) en Zambie, 60% des personnes interrogées affirment ne pas avoir augmenté leur niveau de vie grâce aux activités du programme LIRPD. Si les communautés ont adopté le programme de gestion communautaire sur la simple base de futures bénéfices, il paraît évident qu'elles le rejèteront si une alternative économique plus alléchante se présente. L'appât du gain étant essentiel à la participation des communautés alors le soutien financier extérieur est nécessaire à la durabilité des programmes de conservation.

4/ QUELS IMPACTS ONT LES PROGRAMMES DE GESTION COMMUNAUTAIRE SUR LA CONSERVATION DE LA FAUNE SAUVAGE ?

En matière de conservation, le principe de mise en commun est perçu par certains comme un échec assuré, comme en témoigne Hardin (1968) dans sa théorie de « la tragédie des communs », qu'il conviendrait de rebaptiser « tragédie de l'accès libre » (IFB, MAE, CIRAD, 2004) . Pour Hardin, chaque individu cherche à maximiser son profit personnel entraînant inévitablement la dégradation du milieu ; seule la propriété privée est à même de garantir une gestion efficiente de la ressource.

La surexploitation de la ressource peut avoir deux origines distinctes : une hausse du nombre de chasseurs et/ou une augmentation du nombre d'animaux prélevé par chacun d'entre eux. Pour éviter ces deux phénomènes les états ont instauré les systèmes de licences pour contrôler le nombre de chasseurs, et des systèmes de quotas, limitant ainsi le nombre d'animaux tués par chasseur (Milner-Gulland *et al.*, 2003).

Les gardes chasse sont chargés d'assurer le maintien de ces règles, punissant d'une amende le braconnier pris sur le fait. Or les gardes chasse, souvent mal payés, sont tentés de se fourvoyer en collaborant avec des braconniers, chacun tirant des avantages de cette collaboration. Dans certains pays l'arrestation d'un braconnier est récompensée par une prime, ce qui incite les gardes à rester très vigilants. Cependant le renforcement de la loi a un effet pervers car il incite les braconniers à changer leurs tactiques en braconnant les petits mammifères qui bénéficient de moins d'attention que les gros mammifères tels que les éléphants ou les buffles (Sheil D., 2001). Le programme ADMADE a permis une croissance de la population d'éléphants alors qu'il semblerait que les populations de petits mammifères soient en déclin en Zambie (Mulenga Bwalya S., 2002).

La plus grande source de revenus que la faune sauvage puisse produire est de loin la chasse sportive. Les chasseurs occidentaux peuvent déboursier d'importantes sommes pour avoir la possibilité de tuer un grand mammifère africain, une partie de l'argent devant en théorie alimenter les communautés locales. Mais de nombreuses études ont démontré que la chasse aux gros trophées a un impact sur la qualité génétique des populations, par exemple la proportion de femelles éléphants adultes sans défense est passée de 10,5 % en 1969 à 38,2 % en 1989, et la taille des défenses chez la majorité des éléphants est également en déclin (Coltman *et al.*, 2003). Des effets identiques ont été remarqués sur le poids des lions mâles (Wainerwright C., Wehrmeyer W., 1998).

Il est très fréquent que les communautés ayant adopté les programmes de gestion communautaire soient situées dans les zones tampon (zones qui entourent les parcs nationaux). Les stocks de faune sauvage sont bien moins importants dans la zone tampon que dans les aires protégées (Homewood K., 2004). La capacité de générer des revenus pour le développement des communautés sans dégrader la ressource y est très limitée, mais il semblerait que ces zones n'aient pas été instaurées dans le but d'offrir une ressource

substantielle aux populations mais plutôt de réduire leur opposition aux aires protégées (Songorwa A.N., 1999).

Même la chasse légale peut menacer la durabilité de la ressource si les quotas sont trop élevés (Haule *et al.*, 2002), car en réalité peu ou pas du tout de suivi écologique prend place dans les programmes de gestion communautaire où les campagnes d'abattages (*game cropping*) ont été lancées, faisant de ces quotas plus une fonction de considération politique, économique et sociale qu'une volonté durable de ces actions. Les populations animales et l'environnement ne sont pas stables, mais en continuel changement à cause de l'empiètement des populations humaines. Il serait bon pour la durabilité des écosystèmes d'accommoder les prélèvements en fonction des quantités de ressources qui varient chaque année. C'est sur ce point que conservation et développement sont en désaccord.

CONCLUSION

Les programmes de gestion communautaire des ressources naturelles ayant cours dans les pays d'Afrique australe sont confrontés dans la majorité des cas à un faible niveau de participation des populations locales. Le manque de décentralisation du pouvoir sur les ressources ainsi que les faibles bénéfices engendrés par ces ressources n'incitent pas les communautés à prendre part à la conservation. Inversement, les services environnementaux en Ouganda ou au Ghana soutiennent le nouvel argument selon lequel trop de décentralisation créerait des dommages et une surexploitation (Ribot J.C., 2002). Il serait peut être nécessaire de ne pas chercher à imposer le « tout participatif » ou au contraire le « tout Etat » mais plutôt de trouver des politiques alternatives.

BIBLIOGRAPHIE

AGRAWAL A., GIBSON C.C., 1999. Enchantment and Disenchantment: The role of Community in Natural Resource Conservation. *World Development*, vol.27, n°4, pp.629-649.

BARNES J.I., MAC GREGOR J., WEAVER L.C., 2002. Economic Efficiency and Incentives for Change within Namibia's Community Wildlife Use Initiatives. *World Development*, vol.30, n°4, pp.667-681.

BYERS B., 2000. Understanding and influencing behaviors: a guide. [On-line]. Washington, Etats-Unis : World Wildlife Fund, 71p. (coll. Biodiversity Support Program). [20/02/05]. <URL : http://www.worldwildlife.org/bsp/publications/bspbehaviors_eng/behaviorsguide_eng.pdf>.

CAMPBELL B., SHACKELTON S., 2001. The Organizational Structures for Community-Based Natural Resources Management in Southern Africa. *African Studies Quarterly*. [On-line]. [20/02/05]. <URL : <http://web.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i3a6.htm>>.

CHANDA R., TOTOLO O., MOLEELE N., SETSHOGO M., MOSWEU S., 2003. Prospects for subsistence livelihood and environmental sustainability along the Kalahari Transect: The case of Matsheng in Botswana's Kalahari rangelands. *Journal of Arid Environment*, vol.54, pp.425-445.

CHARDONNET P., 1995. La ressource oubliée Tome 1. Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 415p.

COLTMAN D.W., O'DONOGHUE P., JORENSON J.T., HOGG J.T., STROBECK C., FESTA-BRANCHET M., 2003. Undesirable evolutionary consequences of trophy hunting. *Nature*, vol.426, pp.655-657.

COMPAGNON D., CONSTANTIN F., CAMPBELL B., COLY A., FOSTO R., DE GARINE I., IBO J., JOIRIS D., KIIRU W., LEMBUYA P., LEONARD E., LYNAM T., MARTIN R., NIANG A., MAKILYA J., MBAILENANG B., MUEREZA F-E., MURPHREE M., MWADZAYA H., PERON X., RAZANAKA J., TAKFORIAN A., TURIAHO M., WANDIRA K., WEBER J., 2000. Administrer l'environnement

en Afrique. France, Clamecy : Karthala et IFRA, 494p.

GAMBILL D., 1999. Intentionally Sustainable: How Community-Based Resource Management Enables and Encourages the Sustainable Use of Resources. [On-line]. Washington, Etats-Unis : DevTech Systems, Inc., 37p. [20/02/05]. <URL : <http://www.devtechsys.com/Publications/99-1gender.pdf>>.

GIBSON C., MARKS S.A., 1995. Transforming rural hunters into conservationists: an assessment of community-based wildlife management programmes in Africa. *World Development*, vol.23, n°6, pp.941-957.

HACKEL J.D., 1999. Community Conservation and the Future of Africa's Wildlife. *Conservation Biology*, vol.13, n°4, pp.726-734.

HARDIN G., 1968. The Tragedy of the Commons. *Science*, vol.162, pp.1243-1248.

HAULE K.S., JOHNSEN F.H., MAGANGA S.L.S., 2002. Striving for sustainable wildlife management : the case of Kilombero game controlled area, Tanzania. *Journal of Environmental Management*, vol.66, pp.31-42.

HOLMERN T., ROSKAFT E., MBARUKA J., MKAMA S.Y., MUYA J., 2002. Uneconomical game cropping in a community-based conservation project outside the Serengeti national park, Tanzania. *Oryx*, vol.36, n°4, 364-372.

HOMEWOOD K., 2004. Policy, environment and development in African rangelands. *Environmental Science and policy*, vol.7, pp.125-143.

IFB, MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, CIRAD, 2004. Des espaces protégés pour concilier conservation de la biodiversité et développement durable. France, Paris : IFB, 60p. (coll. Les cahiers de l'IFB).

IUCN, 1997. Community wildlife management in Southern Africa. A regional review. *Publication de l'IUCN*, 34p. (coll. Evaluating Eden Series Discussion Paper, n°2).

JONES B., 1999. Rights, revenue and resources. The problems and potential of conservancies as community wildlife management institutions in Namibia. *Publication de l'IUCN*, 43p. (coll. Evaluating Eden Series Discussion Paper,

n°11).

KESSEL J., 1958. Le lion. Paris, France : Gallimard, 318 p. (coll. Folio).

KISS A., 2004. Is community-based ecotourism a good use of biodiversity conservation funds? *Trends in Ecology and Evolution*, vol.19, n°5, pp.232-237.

LEACH M., MEARNS R., SCOONES I., 1999. Environmental Entitlements: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management. *World Development*, vol.27, n°2, pp.225-247.

MASENDEKE A., MLALAZI A., NDHLOVU A., GUMBO D., 2004. Empowering communities through CBP in Zimbabwe: experiences in Gwanda and Chimanimani. *Pla notes*, vol.49, pp.41-46.

MAYAKA T.B., HENDRICKS T., WESSELER J., PRINS H.H.T., 2004. Improving the benefits of wildlife harvesting in Northern Cameroon: a co-management perspective. *Ecological Economics*. [on-line]. 14p. [20/02/05].
< URL : <http://www.elsevier.com/locate/ecolecon>>.

MEINZEN-DICK R., PRADDHAN R., DI GREGORIO M., 2004. Understanding Property Rights. *International Food Policy Research Institut*. Focus 11, Brief 3 of 16 (coll. Collective Action and Property Rights for Sustainable Development), pp. 7-8.

MILNER-GULLAND E.J., BENETT E.L., THE SCB 2002 METTING WILD MEAT GROUP, 2003. Wild meat the bigger picture. *Trends in Ecology and Evolution*, vol.18, n°7, pp.351-356.

MUCHAPONDWA E., 2002. An overview of community-based wildlife conservation in Zimbabwe. [on-line]. 27p. [20/02/05]. <URL : <http://www.handels.gu.se/econ/EEU/P1%20Final.pdf>>.

MULENGA BWALYA S., 2002. Critical analysis of community-based wildlife resource management in southern Africa: case study from Zambia. [on-line]. 29p. [20/02/05]. <URL : http://www.cbnrm.net/pdf/bwalya_sm_001_zambiabwm.pdf>.

MUROMBEDZI J.C., 1994. CAMPFIRE ou l'alliance impie : la conservation

par le profit local. *Politique africaine* , n°53, pp.64-74.

RIBOT J.C., 2002. Democratic Decentralization of Natural Resources: institutionalizing popular participation. [on-line]. Washington, Etats-Unis. 30p. [20/02/05]. <URL : http://pdf.wri.org/ddnr_full_revised.pdf>

SHACKELTON S., CAMPBELL B., WOLLENBERG E., EDMUNDS D., 2002. Devolution and community-based natural resource management: creating space for local people to participate and benefit? *ODI, Natural Resource Perspectives* . [on-line]. 6p. [20/02/05]. <URL : <http://www.odi.org.uk/nrp/76.pdf>>

SHEIL D., 2001. Conservation and Biodiversity Monitoring in the Tropics: Realities, Priorities, and Distractions. *Conservation biology*, vol.15, n°4, pp.1179-1182.

SKYER P., 2003. Community conservancies in Namibia: An effective model in achieving sustainable and equitable Common Property Resource Management? Cape Town, South Africa : Namibian Association of CBNRM Support Organisation, 18p.

SONGORWA A.N., 1999. Community-based wildlife management (CWM) in Tanzania: Are the community interested? *World development*, vol.27, n°12, pp.2061-2079.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID), 2003. Biodiversity Conservation: A guide for USAID staff and Partners. . [on-line]. 146p. [20/02/05]. <URL : http://www.usaid.gov/our_work/environment/biodiversity/pubs/biodiversity_guide_2003.pdf>

VANDE WEGHE J-P., 2004. Forêts d'Afrique Centrale, la Nature et l'Homme. Tielt, Belgique : Lannoo, 239-304p.

WAINERWRIGHT C., WEHRMEYER W., 1998. Success in intergrating conservation and development? A study from Zambia. *World development*, vol.26, n°6, pp.933-944.