

Décentralisation de gouvernance et de gestion, et durabilité des ressources naturelles renouvelables : une analyse comparative de Madagascar et la Namibie

ANDRIANANJA Heriniaina¹
LAPEYRE Renaud²

Introduction

Dans de nombreux pays africains, la colonisation, la pauvreté et l'instabilité politique ont provoqué des dégradations écologiques massives et l'érosion de la biodiversité. Contre cela, la Convention sur la Diversité Biologique, signée à Rio en 1992, préconise, dans son article 8, la conservation *in situ* des espèces et des ressources. La convention stipule aussi la nécessaire participation et implication des populations locales dans les décisions d'usage et de préservation des ressources. Ces communautés sont en effet infiniment dépendantes de la nature pour leur survie. Les forêts procurent le bois de cuisine et de chauffage, alors que la terre (cultivable), les pâturages, la faune et la flore apportent les moyens nutritifs de subsistance. Ainsi, il semble essentiel de sauvegarder et d'utiliser sagement les ressources disponibles dans un but de développement durable. Il faut extraire des ressources l'utilité nécessaire pour les générations présentes sans remettre en question la possibilité pour les générations futures de bénéficier de cette même utilité procurée par les ressources.

Fort de cette définition de la gestion durable de la biodiversité, des pays comme Madagascar ou la Namibie ont souhaité préserver leur capital naturel. Madagascar, avec ses forêts, est l'un des *hot spots* de biodiversité sur la planète. De son côté, la Namibie propose une faune très abondante, un désert qui compte parmi les plus vieux et les plus arides du monde, et présente des espèces menacées d'extinction. Le capital naturel représente dans les deux pays un input essentiel pour la création de revenus essentiels pour les communautés rurales, ainsi, que pour la contribution au revenu national. Les ressources de la flore sont colossales et leur utilisation potentielle au niveau des laboratoires pharmaceutiques est grande. Les forêts malgaches, grâce à l'importante filière bois, permettent la survie des communautés forestières. Enfin, le capital naturel namibien est utilisé pour l'industrie du tourisme, basée sur les actifs spécifiques que sont la nature sauvage, les cultures locales, la faune et la flore endémique. Toutes ces ressources doivent être gérées de façon durable si ces deux pays souhaitent conserver intact leur capital, en vue des revenus et de la survie des générations futures. Ainsi, l'utilisation doit être contrôlée et responsable. De là, la gestion participative des ressources et le tourisme responsable et écologique apparaissent comme des moyens d'une gestion durable dans ces deux pays, permettant d'atteindre les objectifs du millénaire : la lutte contre la pauvreté, le développement économique et la préservation de l'environnement.

¹ UMR C3ED N°063, (IRD-Université de Versailles-St Quentin en Yvelines), 47 Bd Vauban, 78047 Guyancourt Cedex.
Email : Hery.Rakotovao@c3ed.uvsq.fr

² UMR C3ED N°063, (IRD-Université de Versailles-St Quentin en Yvelines), 47 Bd Vauban, 78047 Guyancourt Cedex.
Email : Renaud.Lapeyre@c3ed.uvsq.fr

I – Fondements théoriques de la gestion participative des ressources naturelles communes.

Qu'est-ce qu'une ressource³ commune⁴ ?

Dans un contexte de communalisation des espaces, comme c'est le cas en Afrique où la privatisation des ressources est très incomplète, les ressources sont dites communes. Elles ont un statut économique de bien publique impur. Il est impossible d'exclure un autre agent de l'utilisation de la ressource, et il existe une rivalité entre les agents car le stock n'est pas infini. L'utilisation par un agent réduit le stock utilisable par les autres agents. De là apparaissent des externalités de congestion.

De la tragédie des communaux...

Ce statut économique de la ressource a conduit G. Hardin (1968) à énoncer sa « tragédie des communaux ». La thèse de « The Tragedy of the Commons » est illustrée par Max Falque par l'exemple suivant : « on peut s'attendre à ce que chaque berger s'efforce à faire paître le plus possible de bétail sur ces communaux (...). En faisant l'addition du contenu des utilités partielles, le berger rationnel conclut que le seul comportement raisonnable consiste à ajouter un animal supplémentaire à son troupeau, puis encore un autre (...). Et c'est là la tragédie. Chaque individu est enfermé dans un système qui le contraint à accroître sans limite le troupeau ». Et Falque de conclure : « partout où une ressource limitée est traitée comme un bien collectif, c'est à dire où l'absence de droits de propriété entraîne une dissociation entre autorité et responsabilité, entre droit et devoir, on retrouvera la tragédie des biens communaux puisque chacun a intérêt à épuiser la ressource immédiatement avant qu'un autre ne le fasse à sa place ». Ainsi, les ressources communes sont vouées à l'extinction par l'utilisation abusive du stock et sa gestion à court terme. Seule la propriété privée ou la régulation étatique sont susceptibles, selon les auteurs, de préserver les ressources.

...à la régulation collective des ressources communes.

Cependant, l'absence de droits de propriété, telle qu'énoncée par Hardin et Falque, est une situation trop réductrice. La plupart des sociétés, en particulier africaines, possèdent des systèmes de contrôle des ressources sans recours au titres de propriété privée. De nombreux auteurs, fort de cette observation, souhaitent clarifier le continuum des droits d'usage des ressources pour répondre à l'argument de Hardin.

Pour Ostrom (1999), il faut différencier le statut des ressources et le régime juridique de la propriété qui régule cette ressource. Aggrawal et Ostrom (1999) précisent que « les droits de propriété définissent les actions qu'un individu peut entreprendre vis à vis d'une 'chose', et ceci par rapport à d'autres individus ».

Une ressource commune (non exclusion, rivalité) peut ainsi être régulée grâce à la propriété publique, à la propriété privée, ou à la propriété communautaire. Elle peut enfin être non régulée sous la forme du libre accès. C'est précisément ce dernier régime dont parle Hardin dans son article. Pour mieux comprendre les facteurs qui expliquent

³ Nous comprenons et différencions les ressources, en suivant E.Ostrom : « *Les systèmes de ressource (ressources-stocks) sont souvent compris comme les variables-stocks qui sont capables, sous des conditions favorables, de produire une quantité maximale des variables-flux sans endommager le stock ou le système de ressource lui-même* » Ostrom (1990, p.30). Le territoire de pêche, les canaux d'irrigation, les lacs, les océans etc. sont des exemples de systèmes de ressource. « *Les ressources-flux sont celles, tirées du système des ressources, dont les individus s'approprient* » (Ostrom 1990, p.30).

⁴ En anglais est utilisé le terme « common-pool resource », qui retranscrit mieux le concept de stock fini et de non exclusion.

l'exploitation non durable de la ressource, il faut faire une typologie des droits qui combine le droit d'actions à entreprendre sur la ressource au statut juridique de l'ayant droits. Pour cela nous reprenons la typologie de Ostrom et Schlager (1992).

<i>Rights of action</i>	<i>Owner</i>	<i>Proprietor</i>	<i>Claimant</i>	<i>Authorised User</i>	<i>Authorised entrant</i>
<i>Access</i>	X	X	X	X	X
<i>Substraction</i>	X	X	X	X	
<i>Management</i>	X	X	X		
<i>Exclusion</i>	X	X			
<i>Alienation</i>	X				

Combinaison du statut du droit et du statut du détenteur

Ostrom et Schlager (1992)

Ainsi, la notion de propriété n'est plus considérée ici dans son acception réductrice de privatisation. Cette théorie des « bundles of rights » permet de s'extraire de la confrontation théorique entre propriété privée et publique. Propriété commune et absence de propriété ne sont donc pas synonymes et plutôt que de parler de la "*tragédie des communaux*", on devrait parler de la "*tragédie du libre accès*". Dans la même perspective, Baland et Platteau (1996) distinguent les ressources communes régulées des ressources communes non-régulées. Dans le premier cas, l'exploitation et l'accès à la ressource sont régulés par des règles coutumières localement conçues. Dans le deuxième cas, seul l'accès est régulé mais aucune règle ne définit les stratégies d'exploitation. La garantie de l'exclusion n'est donc pas spécifique à la propriété privée. Elle peut-être observée aussi dans le régime des ressources communes régulées.

Il donc existe bel et bien un rôle pour les communautés rurales dans la gestion des ressources communes. Pour cela il faut dissocier droits de propriété et droits d'usage et déléguer ces derniers aux utilisateurs primaires, c'est à dire les communautés rurales, afin qu'elles gèrent au mieux le flux et le stock des ressources. La participation des populations locales dans la gouvernance des ressources est reconnue comme un moyen permettant de mieux internaliser les coûts externes des pratiques individuelles. Sans cette dévolution des droits d'usage au niveau local, il n'existe aucune incitation économique à préserver les ressources et l'on retrouve *de facto* la situation de libre accès au bien commun qui mène à la tragédie.

Cette constatation de théorie économique a conduit certains pays, riches en ressource naturelles, à mettre en œuvre des programmes de gestion communautaire des ressources. Les pays de l'Afrique australe et de l'océan indien sont un exemple de ces programmes visant à déléguer des droits aux communautés locales afin qu'elles mettent en place une gestion durable des ressources. Des programmes comme CAMPFIRE au Zimbabwe, ADMADE en Zambie, CBNRM au Botswana ou bien encore les projets de forêts cynégétiques au Congo ont été intégrés dans les législations nationales à partir du début des années 90. La Namibie (programme CBNRM) et Madagascar (GELOSE et GCF) présentent des illustrations particulièrement éclairantes d'une gestion durable des ressources naturelles par la mise en place de nouveaux arrangements institutionnels de régulation et de délégation de droits d'usage au niveau local.

II – Gestion participative à Madagascar et en Namibie : Un continuum de modes de régulation des ressources communes.

Les sociétés pré-coloniales en Namibie et à Madagascar ont mis en place des systèmes de contrôle des ressources communes. Les rois énonçaient des règles d'usage et

imposaient des interdictions. Les puissances coloniales, par l'expropriation des ressources et l'accaparement du pouvoir, ont désorganisé ces structures traditionnelles de gestion des communs. A l'indépendance, les gouvernements n'ont fait que perdurer cette tendance centralisatrice, sans pour autant avoir les moyens d'une conservation efficace de la biodiversité. De là, se sont développés braconnage, déforestation, érosion des sols. En réinvestissant les communautés de pouvoirs de décision, les états proposent une redécouverte de la gestion durable en commun.

Madagascar : un choix entre implication maximale des communautés et efficacité de la dévolution des droits pour la gouvernance des ressources forestières. Les programmes GELOSE et GCF

La Gestion Locale Sécurisée

La GELOSE est une loi transversale⁵ qui s'inscrit dans une démarche patrimoniale. La gestion patrimoniale met en avant les différentes valeurs (ou fonctions environnementales) reconnues aux ressources naturelles (aspects esthétique, culturel, support de vie, etc.). L'idée de transmission est mise en avant, il s'agit de transmettre aux générations futures une ressource en bon état. Ce qui implique de tenir compte de la capacité de charge du stock disponible. Le but est de garder la multifonctionnalité des actifs environnementaux. Pour cela, la notion de patrimoine réfute toute tentative d'agrégation des fonctions environnementales en une seule valeur monétaire.

La notion de patrimoine n'est pas nécessairement la négation de la propriété. Il s'agit plutôt de *“chercher à encadrer son exercice par la prise en compte des usages spécifiques de l'espace et des ressources par différents groupes d'acteurs et introduire explicitement le bien-être des générations futures dans les préoccupations du gestionnaire du patrimoine, que celui-ci soit l'Etat, une collectivité ou un individu”*. (KARSENTY, 1998 : 48). Si la propriété privilégie les droits (*d'abus (abusus), d'usage (usus) et de tirer profit de la propriété (usufruit)*), le patrimoine fait appel au devoir du propriétaire : devoir de transmission et donc devoir de sauvegarde, d'où l'obligation de tenir compte du taux de renouvellement des ressources et de la capacité de charge.

La démarche patrimoniale part du principe qu'une gestion négociée à travers un contrat social entre les différentes parties prenantes, même celles extérieures aux communautés locales est possible. Cette gestion négociée implique la coordination des acteurs avec l'appui d'un mécanisme institutionnel de résolution de conflits. Le contrat se base sur le volontariat et non l'imposition d'un programme exogène. Le but est de motiver l'adhésion des acteurs clés et éliminer les passagers clandestins. Pour atteindre ces objectifs, la démarche patrimoniale s'appuie sur la négociation pour définir les règles de l'allocation des ressources et l'intervention d'un médiateur environnemental est rendue obligatoire. Elle commence par une phase de lancement (*identification des parties prenantes, débat sur la situation actuelle et son acceptabilité*). S'ensuit la phase d'élaboration des choix constitutionnels (*discussion des objectifs communs de très long terme (25-30 ans), légitimation et ritualisation*). Cette étape est suivie par la définition du mode de gestion (*scénarios établis après concertation avec les acteurs spécifiant les droits et les devoirs de chacun, la possibilité de transfert de responsabilité, les règles de redistribution, les dispositifs de sanction et de résolution de conflits, légitimation de résultat*). Et enfin, la démarche patrimoniale se termine par la définition de la structure de gestion et de décision.

⁵ Elle concerne un ensemble de ressources naturelles renouvelables (forêts, lacs, etc.)

Pour garantir une plus grande sécurité à la communauté de base, la GELOSE s'accompagne d'une "sécurisation foncière relative (SFR)". Certaines démarches doivent faire l'objet d'une négociation entre les parties prenantes :

- Délimitation du terroir de la CLB,
- Délimitation des périmètres de ressources naturelles, objet de transfert de gestion et des plans d'aménagement et de gestion simplifiés qui garantit la sécurité des ressources
- Etablissement des plans parcellaires des occupations dont l'objectif est de réduire les pressions sur les périmètres de ressources naturelles dues aux conflits (MINEF, 2003).

La Gestion Contractualisée des Forêts : un substitut ou un complément de la GELOSE ?

Face aux difficultés de la mise en œuvre de la GELOSE, un autre concept a vu le jour à Madagascar, c'est la Gestion Contractualisée des Forêts (GCF). La GCF est un mode de transfert de gestion des forêts aux CLB sur la base d'un contrat. Il s'agit d'un mode de gestion en commun, administrativement, plus simple que la GELOSE. On recense alors trois catégories de parties prenantes impliquées directement dans la gestion contractualisée. D'un côté, il y a la Commune où se trouve la ressource et la Direction Régionale des Eaux et Forêts (DIREF), et d'un autre côté, la communauté de base. Dans le cadre de la co-gestion, la DIREF a pour rôle essentiel le suivi et le contrôle du respect par la communauté de base du plan d'aménagement en contrepartie des redevances forestières. La commune a le devoir de gestion des conflits et de sensibilisation des populations locales contre le versement des ristournes⁶. La communauté de base, quant à elle, a la tâche d'exécuter le plan d'aménagement mis à sa disposition et le droit de vendre ou d'utiliser les produits issus des activités d'aménagement. Contrairement à la GELOSE, la GCF ne nécessite pas une médiation environnementale ni une sécurisation foncière relative. L'exploitation de la forêt doit s'effectuer conformément à un plan d'aménagement simplifié qui détermine le volume annuel de prélèvement en fonction de la superficie maximale exploitable et du volume maximal des ressources forestières exploitables annuellement, le zonage d'unités d'aménagement et le mode de traitement⁷. Le plan d'aménagement est un ensemble de choix techniques appropriés pour atteindre les objectifs de gestion d'une ressource. Le plan d'aménagement est établi, sur une base scientifique, de manière à respecter la capacité productive des ressources forestières. Le nombre limité des acteurs et la simplicité relative de la démarche présentent un grand avantage pour la GCF par rapport à la GELOSE.

La Namibie : Un programme efficace de gestion durable des actifs naturels mais des droits d'usage limités à la faune et au tourisme.

Un cadre légal national

En 1995, le Ministère de l'environnement et du tourisme publie sa nouvelle stratégie⁸ concernant la gestion et la valorisation des ressources communes. En 1996, afin d'implémenter cette vision, est votée une loi⁹ sur la dévolution de droits sur les ressources

⁶ Taxe prélevée par la mairie sur la vente des produits forestiers.

⁷ Article 12 du Décret 2001-122 fixant les conditions de la mise en oeuvre de la Gestion Contractualisée des Forêts de l'Etat.

⁸ Wildlife Management, Utilisation and Tourism in Communal Areas Policy of 1995

⁹ Nature and Conservation Ordinance Amendment Act of 1996. Cette loi amende les Nature Conservation Ordinances de 1967 et 1975. Ces lois donnaient des droits d'usage du gibier (chasse) aux fermiers blancs sur les fermes privées. En amendant ces lois, la loi de 1996 donnent les mêmes droits aux communautés rurales sur les terres communales (propriété de l'Etat)

aux communautés rurales. Est alors mis en place le programme CBNRM (Community-Based Natural Resources Management).

De nouvelles régulations locales

Cette loi délègue ainsi la gouvernance et la gestion¹⁰ de ressources communes aux communautés qui sont enregistrées en tant que '*communal land conservancies*'¹¹. Pour cela, les acteurs locaux doivent remplir les conditions suivantes :

- Définition précise des frontières de la conservancy
- Elaboration de listes de membres de la conservancy
- Rédaction et vote d'une constitution régissant la conservancy et les actions de ses membres.
- Election d'un comité représentatif.

Les conservancies doivent recenser les ressources présentes sur leur territoire et mettre en place des plans de management durable de celles-ci. Des '*community game guards*' patrouillent afin de contrôler le respect des règles d'utilisation des ressources par les membres et l'accès aux ressources par les non membres. Un plan d'aménagement et de zonation est aussi accepté et voté par les membres afin de diviser géographiquement les usages de la terre et des espaces. Ainsi, sont déterminées des zones de chasse, des zones de pâturage, des zones de reproduction de la faune ou encore des zones réservées au tourisme. Pour chacune de ces zones sont définies des règles d'usage, des interdictions, etc. Une fois ces plans de gestion des ressources acceptés par les membres, le Ministère de l'Environnement et du Tourisme délègue des droits de valorisation des ressources naturelles, essentiellement des droits sur la faune et le tourisme.

En 2005, 31 conservancies sont reconnues en terres communales, représentant 100 000 résidents ruraux et 80 000 km². Si l'on ajoute à ces conservancies les conservancies en terres privées et les parcs nationaux, alors 27 % du territoire namibien est concerné par la conservation et la gestion durable des ressources naturelles.

Conservancy' income by sector	Total Benefit	Total (gross) Income	Conservancy Income	Household Income	Non-Financial	FT	PT
Campsites/CBTEs	432 285	432 285	269 481	162 804	0	23	15
Trophy Hunting	2 283 259	2 191 959	2 042 272	149 687	91 300	6	34
Joint Venture Tourism	4 399 564	3 686 787	1 302 772	2 384 015	712 777	204	43
Game Donation	0	0	0	0	0	0	0
Crafts	304 518	304 518	1 047	303 471	0	3	255
Game Meat Dist.	561 592	0	0	0	561 592	0	0
Own Use Game	235 152	0	0	0	235 152	0	0
Interest Earned	161 807	161 807	161 807	0	0	0	0
Miscellaneous	14 791	14 791	0	14 791	0	0	2
Thatching grass	0	0	0	0	0	0	0
Live Game Sale	110 100	110 100	110 100	0	0	0	0
Premium Hunting	8 280	8 280	8 280	0	0	0	0
Shoot and Sell	11 064	11 064	11 064	0	0	0	0
TOTAL	8 522 412	6 921 591	3 906 823	3 014 768	1 600 821	236	349

*Rapport 2004 WWF Namibie sur les revenus des conservancies*¹²

¹⁰ Nous distinguons gouvernance et gestion. La gouvernance implique un pouvoir de décision des règles d'usage des ressources, alors que la gestion implique la simple implémentation d'un plan de management et d'aménagement des ressources, décidé par des tiers.

¹¹ Une conservancy est une unité géographique de gestion et de conservation des ressources.

Droits d'usage extractif des ressources : la chasse

A partir des recensements annuels de la faune, le Ministère alloue pour 5 ans des quotas annuels d'animaux qui peuvent être chassés sur le territoire des conservancy. Les membres et le comité élu décident alors de l'utilisation et de la répartition de ces quotas. Les utilisations possibles de ces droits d'usage (quotas) de la faune sont :

- Chasse au trophée
- Chasse pour consommation domestique
- Capture et revente d'animaux vivants
- Chasse d'animaux et revente de la viande à l'extérieur de la conservancy au sein d'une filière commerciale.
- Chasse et don de la viande pour des événements locaux

Grâce à cette dévolution des droits, les communautés peuvent bénéficier de l'utilisation des ressources qu'ils conservent et dont ils sont les propriétaires partiels¹³. Ceci est une incitation économique à la conservation du capital naturel du territoire et à sa valorisation avisée. Dans le domaine de la chasse, les conservancies, *via* leur comité, signent des accords avec des opérateurs privés, qui ont la capacité et les compétences pour mener des opérations commerciales de chasse. Des contrats stipulent les droits et les devoirs des parties. La conservancy doit conserver sa faune et transférer ces droits (quotas), alloués par le ministère, à l'opérateur privé. Ce dernier doit reverser une somme par animal utilisé (trophée ou chasse pour la viande), doit payer un loyer minimum, et il s'engage à employer des résidents locaux pour son activité et à les former aux tâches nécessaires (pisteur, rabatteur, assistant de camp, chasseur professionnel, etc.). Au total, la communauté retire des bénéfices financiers et non financiers de ces accords avec le secteur privé. En 2004, La chasse au trophée a rapporté plus de 300 000 euros contre 100 000 euros en 2001. Si l'on ajoute les autres revenus tirés de la chasse, les conservancies ont touché plus de 400 000 euros en 2004.

Vers une nouvelle utilisation durable des ressources : l'éco-tourisme et sa régulation.

Selon l'International Ecotourism Society, l'éco-tourisme est « une forme de voyage responsable dans les espaces naturels, qui contribue à la protection de l'environnement et au bien être des populations locales ». Le gouvernement namibien tente de développer et de réguler le tourisme, qui se base sur le capital naturel. Ainsi, la loi de 1996 délègue aux conservancies des droits d'usage des ressources pour un tourisme photographique responsable. Afin d'opérer une activité touristique commerciale sur une terre communale, tout entrepreneur doit obtenir un titre d'occupation et d'usage d'une certaine aire¹⁴. Le gouvernement délègue des droits d'occupation des terres communales aux conservancies à des fins de valorisation par l'éco-tourisme. Les communautés peuvent utiliser ces droits et opérer elles mêmes un camping ou un lodge, ou elles peuvent transférer ce droit d'usage à un entrepreneur privé. Dans ce dernier cas¹⁵, l'opérateur

¹² Dans le Tableau, FT représente le nombre d'emplois à plein temps et PT représente les emplois à temps partiel. Les bénéfices non financiers représentent la distribution gratuite de viande par exemple.

¹³ Voir plus haut la typologie de Ostrom et Schlager (1992). En Namibie, les communautés sont devenues 'claimant' et même parfois 'proprietor'

¹⁴ Ce titre était appelé Permission To Occupy (PTO) jusqu'en 2002. ce titre était délivré la capitale par le ministère des terres. Le Communal Land Reform Act de 2002 a modifié ce système. Pour tout autre usage de la terre que résidentiel ou élevage de subsistance, l'occupant doit obtenir un 'right of leasehold', délivré de façon décentralisée par les 'communal land boards' de chaque région administrative. Il est important de noter qu'un membre de chaque conservancy assiste et vote dans le 'communal land board' de la région où la conservancy se trouve. Les conservancy ont donc un pouvoir de décision vis à vis de l'utilisation des ressources

¹⁵ On appelle ce cas 'joint venture' entre la communauté et l'opérateur privé. La communauté apporte la terre tandis que l'entrepreneur apporte les fonds et ses compétences dans le domaine du tourisme.

privé doit signer un contrat avec la conservancy afin qu'elle lui transmette le droit d'occupation. Contractuellement, l'entreprise doit construire un lodge ou un camping et engager exclusivement des membres de la communauté locale. Il s'engage à former des membres de la communauté à des positions de management et de senior management. Il doit enfin reverser entre 4% et 10% du revenu brut de l'opération commerciale à la conservancy.

Grâce à l'argent versé à la conservancy dans le cadre de la *joint venture*, cette dernière peut couvrir ses frais de gestion des ressources (salaires des *game guards*, véhicule de patrouille, salaires des employés).

D'autres arrangements institutionnels sont susceptibles de réguler l'éco-tourisme. En suivant Birner et Wittmer (2000), on peut distinguer en Namibie les entreprises communautaires¹⁶, fédérées par la NACOBTA¹⁷, les *joint ventures*, les opérations touristiques gérées par des entreprises para-publiques¹⁸ (dans les parcs nationaux) ou enfin encore des situations hybrides où Etat, donneurs internationaux, communautés et secteur privé sont en lien étroit pour un projet touristique¹⁹. Le choix d'un mode de régulation précis dépend des conditions locales, du statut légal de la terre concernée et des coûts de transaction et de gouvernance engendrés par le mode choisi.

Au total, si nous reprenons notre tableau, l'éco-tourisme a rapporté près de 600 000 euros en 2004 pour les conservancies, soit plus de la moitié du revenu total des conservancies. Les contrats avec le secteur privé comptent pour 90% des bénéfices du tourisme, alors que les entreprises communautaires comptent pour moins de 10%.

III – Approche participative de la gestion des ressources commune : Enjeux et challenges.

Un manque de dévolution des droits d'usage : Gouvernance ou gestion communautaire des ressources ?

Les programmes de décentralisation de la prise de décisions concernant les ressources souffrent d'une méfiance des gouvernements vis à vis des communautés rurales. Ainsi, la délégation des droits d'usage reste limitée. En reprenant la typologie de Ostrom et Schlager (1992), les communautés ne sont que des '*claimant*'. Ils n'ont pas des droits d'actions sécurisés tels que l'exclusion ou l'aliénation. En Namibie, la dévolution des droits ne concerne que la faune ou l'occupation des sols pour des raisons touristiques. Une conservancy n'a aucun pouvoir légal d'exclure un éleveur local qui fait paître son troupeau dans une zone réservée au tourisme photographique (dont l'attraction majeure est la faune). De même les '*community game guards*' n'ont pas la juridiction pour interdire le camping sauvage et la conduite hors des routes. La conservancy ne peut donc exclure des individus dont le comportement met en danger la faune et la flore. Un phénomène de tourisme non régulé se développe ainsi et altère les efforts de conservation de la biodiversité des populations locales. A Madagascar, la SFR n'est qu'une reconnaissance de l'occupation²⁰ du sol par l'Etat, et ne sécurise pas, pour autant, de manière absolue les

¹⁶ CBTE pour Community-Based Tourism Enterprise. Les communautés gèrent elles mêmes les projets grâce à des comités villageois.

¹⁷ Namibia Community-Based Tourism Association.

¹⁸ Namibia Wildlife Resorts, NWR, qui gèrent les camps dans les parcs nationaux

¹⁹ Community lodges of Namibia, CLN, un projet où l'Union européenne, en association avec le ministère namibien de l'environnement et du tourisme, finance la construction de lodges possédés par les communautés mais opérés par des sociétés privées d'exploitation.

²⁰ Selon l'Article 02 du Décret N° 98 610 sur la Sécurisation Foncière Relative "*Elle (la SFR) constate uniquement le droit de jouissance des occupants une étape vers l'immatriculation foncière.*"

CLB. N'importe quel individu peut réclamer la propriété du terrain où la gestion des ressources a lieu. Cette insécurité relative pourrait démotiver les membres de la communauté à participer à l'effort collectif pour le maintien des ressources.

De son côté, la GCF laisse très peu de marge de manœuvre aux populations locales. La participation des populations riveraines est limitée à la mise en œuvre du plan d'aménagement conçu de manière exogène. Le plan d'aménagement est établi sur la base des critères essentiellement techniques et sans concertation avec les populations locales, censées être les gestionnaires de la forêt. Les règles de répartition de la rente forestière ne sont pas négociées. Elles sont prédéfinies par le décret ministériel portant sur la gestion contractualisée des forêts. Au total, la CGF n'est pas un programme de gouvernance communautaire. Il peut être défini comme une simple gestion communautaire.

Des coûts d'organisation et de gouvernance qui réduisent l'efficacité des programmes.

Sur le plan opérationnel, la restitution des communautés locales peut être coûteuse en temps et en argent. Les coûts de gouvernance des arrangements institutionnels mis en place sont très importants. La négociation des contrats, la recherche d'information, la concertation dans la communauté, les campagnes de sensibilisation sont des démarches très longues. Le contrôle du respect des clauses du contrat et des règles d'usage des ressources, ainsi que la résolution de conflits sont coûteux et réduisent l'efficacité des programmes. En Namibie, la mise en place d'une conservancy et son enregistrement peut prendre jusqu'à 4 années. La négociation des frontières et des instances dirigeantes sont des phases critiques qui ont par le passé empêché la formation de conservancies²¹. La GELOSE implique plusieurs instances administratives dans les diverses phases de sa mise en œuvre. Avant la signature du contrat, la mise en place de la GELOSE est une démarche longue. La sécurisation foncière relative (SFR) et la médiation environnementale ne font qu'alourdir encore la démarche. Le processus GELOSE décourage ainsi de nombreux riverains à s'engager dans une telle aventure. Le nombre de contrats signés est assez révélateur de ce découragement, il est loin de l'objectif affiché puisque seulement une trentaine de transferts de gestion ont eu lieu (Maldidier, 2001).

Conclusion

Les approches participatives de gestion durable des ressources naturelles se basent sur la délégation de droits d'usage aux communautés locales. En donnant la possibilité aux acteurs ruraux de décider eux-mêmes les règles d'utilisation des ressources, et en leur offrant l'opportunité de dégager des revenus par la valorisation de leurs actifs naturels, les programmes namibiens et malgaches souhaitent inciter les communautés à conserver leur capital naturel essentiel et la biodiversité. Par la sécurisation foncière partielle et l'implication dans les processus de décisions, les théoriciens et praticiens souhaitent éviter la tragédie des communs, en se basant sur le contrôle social, le respect du groupe et les incitations économiques. La comparaison des deux programmes montrent la volonté similaire des états malgaches et namibiens de légiférer sur la décentralisation de la gestion des ressources. Ces deux programmes sont ainsi tous les deux d'une ampleur nationale et dépassent largement le simple cadre local. De par ce fait, les programmes souffrent tous deux d'une certaine lourdeur administrative, de coûts de gouvernance et d'une présence encore forte du gouvernement central qui limite la décentralisation.

²¹ Dans le nord ouest, la conservancy de Sesfontein a causé de nombreux problèmes concernant la juridiction des chefs traditionnels. Tant et si bien qu'elle n'a jamais vu le jour.

Cependant, ces deux programmes diffèrent par les ressources dont ils souhaitent déléguer la gestion aux communautés et les droits effectifs qui sont délégués. Le programme namibien limite la dévolution aux seules ressources de la faune et du tourisme photographique, alors que Madagascar concentre ses efforts sur la préservation des ressources forestières. Enfin, la GELOSE est une démarche patrimoniale qui se veut globale et extra marchande en prenant en compte toutes les valeurs (usage et non usage) environnementales des ressources concernées. Le programme CBNRM au contraire se veut efficace et souhaite valoriser économiquement les ressources par la chasse et le tourisme, afin d'inciter les résidents ruraux, considérés comme agents économiques rationnels (*Homo oeconomicus*) à conserver leurs actifs naturels.

Au total, comme nous l'avons indiqué dans notre article, ces programmes répondent aux objectifs du millénaire et aux exigences du développement durable. Ils ont permis de stopper l'érosion de la biodiversité dans les deux pays. Ils ont dégagé des revenus essentiels pour les populations rurales pauvres et dépendantes. Ils ont enfin élargi la concertation populaire et impliqué de nombreux agents longtemps ignorés, comme les femmes, les minorités et les communautés rurales isolées.

Références bibliographiques

Aggrawal, A., Ostrom, E., 1999, "Collective action, property rights, and devolution of forest and protected area management", *CIFOR, occasional paper n°20*

Baland J.M., Platteau J.P., 1996. *Halting Degradation of Natural Resources ; Is there a Role for Rural Communities ?*, FAO/Oxford University Press.

Birner, R., Wittmer, H., 2000, "Co-Management of Natural Resources: A transaction Cost Economic Approach to Determine the Efficient Boundary of the State", In: *Proceedings of International Symposium of New Institutional Economics*, 22-24 September 2000, Tübingen, Germany

Boo, E., 1992, "The ecotourism boom, planning for development and management", *WHN Technical Papers Series*, paper 2, WWF, July, Washington DC.

Briassoulis, H., 2002, « Sustainable Tourism and the Question of the Commons », *Annals of Tourism Research*, Vol. 29, No 4,

Ceballos-Lascuràin, H., 1991, "Tourism, ecotourism and protected areas", *CNPPA 35th working session*, Santo Domingo, Republica Dominicana, IUCN, April-may.

Demsetz H., 1967. "Toward an Economic of Property Rights", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, vol.57, n°2.

Falque, M., Libéralisme et environnement, *Futuribles*, mars 1986, n°97

Faucheux S. et Noël J.-F., 1995. *Economie des ressources naturelles et de l'environnement*, Armand Colin, Paris.

Hardin G., 1968. "The Tragedy of Commons.", *Science* 162:1243-48.

Karsenty A., 1998.

Malidier C., 2001. *La décentralisation de la gestion des ressources renouvelables à Madagascar, Les premiers enseignements sur le processus en cours et les méthodes d'intervention, 1996-2000 : La GELOSE a 4 ans* (<http://www.smbmada.net/resultrech.asp>)

MINEF (Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts), 2003. *Guide d'un plan d'aménagement et de gestion simplifié*, République de Madagascar, Antananarivo, Madagascar.

ONE (Office National de l'Environnement), 2003. *Les Problèmes environnementaux à Madagascar. Contraintes au niveau du milieu naturel*, Antananarivo, Madagascar. <http://www.refer.mg/cop/nature/fr/enbref/problem1.htm>

Ostrom E., 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press.

Ostrom E., 1999. Self-Governance and Forest Resources, *Occasional Paper N°20, Center for International Forestry Research (CIFOR)*, Jakarta. Indonesia.

Ostrom E., Schlager E., 1992, "Property-Rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, 68 (3).

RDM (République Démocratique de Madagascar), 1999. *Loi n° 90-033 du 21 décembre 1990 portant Charte de l'Environnement Malagasy*, J.O. n° 2035 du 24.12.90, p. 2540, modifiée par la loi n° 97-012 du 6 juin 1997 (J.O. du 09.06.97, p. 1171, Edition spéciale et n° 2584 du 12.07.99, p. 1479, Antananarivo, Madagascar.

RDM (République Démocratique de Madagascar), 1998. *Décret n° 98-610 du 13 août 1998 réglementant les modalités de la mise en oeuvre de la Sécurisation Foncière Relative*. Application de la loi n° 90-012 du 6 juin 1997 modifiant et complétant la loi n° 90-033 du 21 octobre 1990 portant Charte de l'Environnement, Antananarivo, Madagascar.

RDM (République Démocratique de Madagascar), 1996. Loi n° 96-025 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables, *Journal Officiel du 14 octobre 1996*.

World Bank, 1992. *Governance and Development*. Washington D.C.

Wunder, S., 2000, « Ecotourism and economic incentives – an empirical approach », *Ecological Economics*, 32