

# La cogestion des Ressources naturelles

RÉDUIRE LA PAUVRETÉ PAR L'APPRENTISSAGE LOCAL

1

## La résolution de conflits au Cambodge passe par la cartographie, et non par les armes

Des chercheurs et des villageois créent un nouveau modèle de politique sur les ressources en défendant des droits fonciers traditionnels

*Un développement désordonné menaçait de détruire le milieu forestier et le mode de vie traditionnel des collectivités locales de la province de Ratanakiri. Les chercheurs ont travaillé, en collaboration avec les villageois, à la production de cartes et de plans spéciaux qui ont convaincu le gouvernement du bien-fondé des droits traditionnels de la population en matière de gestion et d'utilisation des ressources. Par la suite, une nouvelle loi nationale sur le mode de faire-valoir des terres s'est inspirée de cette cartographie afin d'y inclure ces droits.*

Pour les habitants des hauts plateaux de Ratanakiri, au nord-est du Cambodge, la forêt n'est pas seulement un lieu de vie; c'est une source de nourriture, de produits médicinaux, de combustible et de matériaux de construction; un endroit où cultiver de petites parcelles de riz de plateau et mener paître les troupeaux. La forêt abrite aussi des lieux sacrés et des cimetières, et elle protège les bassins versants de la dégradation et de l'érosion. Mais récemment, des gens de l'extérieur ont envahi la forêt, résolu à tirer profit de l'exploitation de ses ressources, menaçant ainsi le gagne-pain — et même la vie — des populations qui y sont établies.

Les collectivités des hautes terres, composées de neuf groupes minoritaires d'origine ethnique différente, forment plus des deux tiers de la population de cette région. Elles s'adonnent à la culture itinérante et, pour la plupart, ne parlent pas la langue ni ne partagent les croyances religieuses de la population khmère qui domine la plaine, pratique la culture aquatique du riz et considère les montagnards comme « arriérés ». Les années de guerre civile qu'a connues le Cambodge ont grandement épargné les habitants des hauts plateaux. Paradoxalement, le retour à la paix qui devait apporter, dans une large mesure, la stabilité et même la prospérité à la société cambodgienne, a, du même coup, bouleversé la vie dans les hautes terres. Les investisseurs et les travailleurs migrants ont alors

commencé à parcourir toute la province à la recherche de ressources à exploiter — et pour nombre d'entre eux, la forêt était une source de richesses privilégiée.

Dans les années 1990, le gouvernement national accordait volontiers des concessions pour l'exploitation forestière et l'aménagement de plantations de caoutchouc et de palmiers à huile dans le cadre de soumissions destinées à stimuler les investissements. Ces actes ont été posés sans



Ashish John (projet de Ratanakiri)

Pour les habitants de Ratanakiri, au nord-est du Cambodge, la forêt n'est pas seulement un lieu de vie; c'est une source de nourriture, de produits médicinaux, de combustible et de matériaux de construction.



Ashish John (projet de Ratanakiri)

**Les chercheurs se sont fiés au savoir et à la compétence des aînés qui ont aidé les villageois à préparer des cartes détaillées des territoires ancestraux et de leurs utilisations.**

consulter la population locale, qui s'est soudainement trouvée face à l'alarmante réalité de voir des hommes armés, embauchés par les titulaires de concessions, abattre les forêts qu'elle utilisait depuis des générations.

Ainsi, en 1995, le gouvernement national a accordé une concession à une grande société l'autorisant à défricher 20 000 hectares de forêt pour y installer une plantation de palmiers à huile. La zone de la concession englobait plusieurs petites collectivités forestières, mais la société est allée de l'avant et a commencé à défricher la forêt sans consulter les villageois. Et les représentants de la société étaient prêts à réprimer toute opposition à leur concession.

Les villageois ont décrit les groupes d'employés de la société, portant des uniformes militaires et armés de fusils d'assaut AK-47 et de lance-roquettes, qui arrivaient sans s'annoncer. « La société n'entretenait aucune relation avec les gens du village, explique un paysan. Elle n'est venue ici que dans l'intention de trouver des travailleurs pour défricher la terre. Certains des superviseurs étaient bien, mais d'autres étaient implacables et ils étaient armés. Ils se servaient de leurs armes pour intimider les gens. » Un autre confie qu'on les a prévenus que leurs vaches, qui avaient toujours erré librement en quête de fourrage, seraient abattues si elles s'aventuraient du côté de la concession.

## Un gouvernement sans influence

Comme on pouvait s'y attendre, des conflits ont éclaté entre les sociétés exploitantes d'huile de palme et les villageois, au sujet des terres et des ressources, et la situation s'est répétée en plusieurs autres endroits. Le gouvernement de Ratanakiri était inquiet des affrontements semblables qui survenaient ailleurs dans la province. Mais il n'avait aucun pouvoir contre l'octroi de concessions par le gouvernement national dans la lointaine capitale, Phnom Penh, ni contre l'afflux d'immigrants arrivant chaque jour d'autres régions du pays.

Le fait que le gouvernement connaisse si peu la composition ethnique des collectivités n'a pas aidé non plus. Les autorités étaient habituées à dicter aux collectivités autochtones leur façon d'agir. Elles n'avaient pas l'habitude d'écouter les populations locales, attitude renforcée par la barrière linguistique. Il fallait compter aussi avec la corruption. Il n'était pas rare à cette époque de voir des sociétés payer des représentants du gouvernement en échange de décisions favorables.

Pourtant le sort des montagnards de Ratanakiri n'est pas passé inaperçu. Des ONG locales et internationales ont commencé à mettre en doute l'équité des actions du gouvernement national et les résultats qui pourraient découler des changements apportés par l'exploitation des forêts de Ratanakiri. Incertain de la marche à suivre pour faire face à une situation qui menaçait de déraiser, le gouvernement provincial a donné son aval à un projet de recherche financé par le CRDI. L'équipe de recherche avait pour mandat d'explorer les moyens d'aborder à l'échelle locale les problèmes de la pauvreté et des conflits relatifs aux ressources.

L'une des premières décisions de l'équipe a été d'aligner ses activités sur celles d'un vaste projet de prestation de services du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Non seulement les chercheurs pourraient-ils profiter ainsi de la mise en commun des services logistiques et administratifs, mais puisque leurs travaux de recherche seraient mis en oeuvre au même titre que ceux du projet du PNUD, les chercheurs ressentaient tous l'urgence d'y donner la priorité. Pour citer le directeur du projet du PNUD d'alors : « La situation à Ratanakiri est sur le point d'entraîner des changements fondamentaux et irréversibles sur le plan de l'environnement et de la démographie. L'exploitation forestière commerciale et la déforestation pratiquées par un nombre croissant de gens de l'extérieur sont en train de changer l'équilibre écologique, et ce déséquilibre engendrera un processus d'appauvrissement et d'érosion des sols. »

Les chercheurs ont commencé par rencontrer les villageois pour connaître les réalités auxquelles ils faisaient face. En termes simples mais éloquentes, une agricultrice a résumé la situation : « Nous sommes des montagnards. Nous sommes tributaires de la forêt et de la terre. Sans forêts et sans terres, nous ne pouvons vivre. Nous avons besoin de bois de chauffage, de légumes, de fruits, de champignons, de pousses de bambou, et nous pouvons nous procurer toutes ces choses dans la forêt. Nous allons en forêt comme nous irions au marché. »

## Éducation et sensibilisation

L'équipe de recherche a eu tôt fait de se rendre compte que pour être en mesure d'aider ces gens à préserver leur mode de vie — et à protéger les bassins versants de la forêt — il fallait de toute urgence entreprendre auprès d'eux une campagne d'éducation et de sensibilisation afin de leur permettre de faire valoir leurs droits traditionnels. Il est aussi apparu clairement que les populations locales devaient pouvoir établir, à l'aide de données probantes, leur utilisation et gestion de longue date des ressources forestières afin de légitimer leurs revendications. Tant les chercheurs que les villageois se trouvaient là en terrain inconnu.

L'évaluation participative et la cartographie sont les outils qu'ils ont choisis pour s'attaquer à cette tâche. Les chercheurs se sont fiés au savoir et à la compétence des aînés qui ont aidé les villageois à préparer des cartes détaillées des territoires ancestraux et de leurs utilisations. Ces cartes remarquables déterminent les frontières coutumières et indiquent les ressources naturelles qui se trouvent à l'intérieur de ces frontières. Les cartes donnent des renseignements sur la jachère forestière, les esprits de la forêt, les forêts cimetières, les terres agricoles, les ruisseaux et les lacs, les zones forestières préservant l'eau potable, les forêts de produits non ligneux comme les champignons et les herbes médicinales, les forêts villageoises sources de bois de chauffage et de bois d'oeuvre et les brise-vent qui protègent des vents forts.

La prochaine étape consistait à élaborer des règlements sur la répartition des ressources au sein de ces territoires. Ces règlements se fonderaient sur les pratiques usuelles comme la conservation des forêts des esprits et l'affectation de diverses régions à différents usages. Les cartes et les règlements proposés ont ensuite fait l'objet de discussions avec l'administration de la commune et les villages avoisinants ont été invités à les étudier et à faire part de leurs objections, le cas échéant.

Enfin, les cartes et les règlements ont été incorporés à un plan d'action communautaire qui s'est avéré crucial pour présenter des arguments convaincants à l'encontre des titulaires de concessions. Ils ont clairement montré aux gens de l'extérieur et aux représentants du gouvernement les frontières existantes et les zones utilisées, tout en illustrant les pratiques traditionnelles de la collectivité en matière de gestion des ressources. Les représentants du district ont été impressionnés et une fois qu'ils eurent accepté le plan d'action, celui-ci a été soumis aux instances provinciales. Finalement, en 2000, on a demandé au gouverneur de Ratanakiri d'approuver le premier de ces plans d'action communautaire.

## Un précédent de taille

En l'absence de toute politique officielle émanant du gouvernement central, le gouverneur a exercé son pouvoir discrétionnaire, et il a approuvé le plan. Le titulaire de la concession en conflit avec la collectivité a donc été obligé de renoncer à sa réclamation de la majeure partie de la zone forestière de la collectivité. Un précédent de taille venait d'être établi et confirmait la légitimité des droits traditionnels, solidement documentés, faisant de ces droits un sujet digne de l'attention de l'État. Fait tout aussi important, les ministères gouvernementaux et les ONG locales oeuvrant dans le domaine du développement bénéficiaient maintenant d'un modèle pour assurer la protection de ces droits.

Ce nouveau processus participatif d'aménagement du territoire est né d'essais et de travail sur le terrain auxquels ont collaboré des collectivités locales et des organismes gouvernementaux, et non de directives ou de politiques officielles. Les cartes et les documents probants ont largement contribué à modifier les idées reçues des participants. Les représentants des gouvernements, qui n'étaient pas familiers avec les langues et les cultures locales, ont été étonnés d'apprendre que les ressources forestières étaient

beaucoup utilisées et gérées par les collectivités locales. Quant à eux, les villageois ont fini par reconnaître, en présence des concessions extérieures, qu'il y avait des limites à leur utilisation des terres.

Ce processus d'aménagement local s'est avéré efficace pour résoudre les conflits et renforcer les capacités d'établissement de nouvelles structures gouvernementales à l'échelle locale et provinciale. Toutefois, le personnel du gouvernement avait autant à apprendre que la population locale. Depuis toujours, son rôle consistait simplement à mettre en application les règlements administratifs du gouvernement central. Le projet de recherche fournissait désormais au personnel du gouvernement provincial de Ratanakiri un mécanisme lui permettant de faire l'essai de nouvelles démarches avec les collectivités et ce, dans un nouvel état d'esprit — des démarches qui incluraient la consultation, le respect des droits des citoyens, la facilitation d'initiatives locales et la réceptivité aux problèmes locaux.

Ces premiers succès ont attiré l'attention de nombreuses autres collectivités, et les chercheurs ont proposé divers moyens de diffuser les résultats de la recherche et de renforcer les capacités locales; parmi ces moyens, des cours libres à l'intention des villageois pour leur permettre d'apprendre le khmer et l'arithmétique. Ils ont aussi favorisé les visites au pair entre agriculteurs et entre villageois et ont contribué aux frais de transport lorsque des chefs de village ne pouvaient payer le voyage jusqu'aux bureaux du district pour rencontrer personnellement les représentants du gouvernement.

## Un modèle pour tout le pays

Bientôt, les collectivités, nouvellement dotées d'une pleine liberté d'action, ont commencé à former des comités de gestion des ressources naturelles. Elles ont ainsi aidé à cartographier et à négocier l'utilisation des ressources et à mettre en oeuvre les plans de gestion locaux. Elles ont aussi veillé à ce que les questions de ressources naturelles soient intégrées aux plans officiels des communes en matière de développement. Les ministères du gouvernement provincial conservaient les responsabilités suivantes : formation, surveillance, coordination, gestion de tout conflit et appui à la mise en oeuvre des plans locaux.



Ashish John (projet de Ratanakiri)

**Les autorités étaient habituées à dicter aux collectivités autochtones leur façon d'agir. Elles n'avaient pas l'habitude d'écouter les populations locales.**

Les chercheurs ont constaté le besoin d'améliorer les systèmes de production agricole au sein des groupes ethniques minoritaires. Mais ils n'ont pas pu consacrer à ce dossier autant d'attention qu'ils l'auraient voulu puisque la question de la sécurité d'occupation n'avait pas encore été convenablement résolue et que cela demeurerait un enjeu d'importance pour les collectivités elles-mêmes.

Malgré tous ces progrès, le mode de faire-valoir des terres acquis aux collectivités et le processus d'aménagement du territoire n'étaient toujours pas garantis par une loi nationale. Les choses changeaient pourtant. Dans le cadre de la réforme dirigée par la communauté internationale après deux décennies de guerre civile, le gouvernement national a accepté de se décentraliser et a offert aux collectivités locales un plus grand nombre d'occasions de veiller elles-mêmes à la planification et à la prise de décisions. Le programme Seila (*seila* est un mot khmer qui signifie « pierre angulaire ») est le moyen qui a été choisi pour mener à bien cette réforme. C'est ainsi que le processus participatif d'aménagement local mis au point par les chercheurs et les villageois à Ratanakiri, sur lequel était fondé ce programme, est devenu un nouveau modèle pour l'ensemble du pays.

Les chercheurs ont reconnu que la rédaction d'une nouvelle loi sur la propriété des terres avait fourni l'occasion d'aborder la question du régime foncier collectif. En établissant de vastes réseaux avec les gouvernements national et provinciaux, des ONG et d'autres intervenants du domaine du développement, l'équipe de recherche a pu démontrer l'importance de cet enjeu et faire en sorte que la version finale du projet de loi contienne des dispositions relatives au mode de faire-valoir communautaire.

Dans le cadre du programme PNUD/Seila, un membre chevronné de l'équipe de recherche a été embauché pour

diriger l'adaptation du processus d'aménagement du territoire dans la foulée de la réforme de la gouvernance locale partout au pays. Le ministère des Terres a lui aussi adopté ce processus comme mécanisme de délivrance des titres de propriété et d'enregistrement dans l'ensemble du Cambodge.

Encore maintenant, la gestion des ressources à Ratanakiri ne va pas sans difficultés. Elle continue à être un processus d'apprentissage pour ceux qui y participent. Les réformes politiques en cours donnent parfois lieu à des litiges quant à savoir quel ordre de gouvernement devrait être responsable du nouveau mode de gestion. Qui plus est, l'accès accru à la province augmente la pression sur les ressources exercée par le marché et continue d'attirer les gens de l'extérieur désireux de s'établir dans la région. Cependant, la modification des rapports de force entre la population locale, le gouvernement et les promoteurs de projets d'aménagement a été tout simplement spectaculaire.

Les montagnards devront continuer à s'adapter aux changements que toutes ces mesures apportent dans leur vie et dans leurs forêts. Mais ils savent désormais qu'il existe un mécanisme auquel ils peuvent avoir recours pour défendre leurs droits et leurs terres. Et puisque les chercheurs ont réussi à créer des modèles d'intervention efficaces, les utilisateurs des ressources locales, les gouvernements locaux et les organismes provinciaux disposent tous de meilleurs outils pour faire face aux enjeux politiques et pratiques qui accompagnent inévitablement le développement.

*Cette étude de cas a été rédigée par Bob Stanley, rédacteur établi à Ottawa.*

[www.crdi.ca/un\\_focus\\_cogestion](http://www.crdi.ca/un_focus_cogestion)

## Renseignements

M. Touch Tonet  
Partenariat du PNUD pour la gouvernance locale  
Palais du gouvernement, C.D.C., Édifice « E »  
Quai Sisowath  
BP 877  
Phnom Penh, Cambodge

TÉL. : +855-23-362175  
TÉLÉC. : +855-75-974058  
COURRIEL : tonet@camintel.com



Programme Pauvreté rurale et environnement  
Centre de recherches pour le développement international  
BP 8500, Ottawa (Ontario)  
Canada K1G 3H9

TÉL. : +1-613-236-6163  
TÉLÉC. : +1-613-567-7749  
COURRIEL : pre@crdi.ca  
SITE WEB : [www.crdi.ca/pre/](http://www.crdi.ca/pre/)

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État créée par le Parlement du Canada en 1970 pour aider les scientifiques et les collectivités des pays en développement à trouver des solutions à leurs problèmes économiques, sociaux et environnementaux. L'appui du CRDI sert à consolider la capacité de recherche indigène afin d'appuyer les politiques et les technologies susceptibles de contribuer à l'édification, dans les pays du Sud, de sociétés plus saines, plus équitables et plus prospères.