

La conservation de la biodiversité peut-elle aller de pair avec les moyens d'existence locaux? Un cas de règlement de conflit en Thaïlande

Rawee Thaworn, L. Kelley et Y. Yasmi

Dans le cas de la province de Kanchanaburi, le règlement de 20 années de conflits liés à des revendications forestières, tant statutaires que coutumières, montre comment des processus participatifs peuvent servir à concilier les objectifs de conservation et les objectifs de maintien des moyens d'existence.



RECOFT/RAWEE THAWORN

Des villageois décrivent la montée des conflits à Teen Tok et leur résolution

La conservation de la biodiversité dans les forêts tropicales est indiscutablement une question urgente. Le monde a perdu une grande partie de ses forêts, notamment au cours des quatre dernières décennies (Bryant, Nielsen et Tangle, 1997). De ce fait, pendant les 20 dernières années, la demande internationale d'une amélioration de la conservation s'est intensifiée; elle est renforcée par des instruments et objectifs mondiaux, comme la Convention sur la diversité biologique et les Objectifs du Millénaire pour le développement. Le pourcentage d'aires protégées par rapport à la superficie terrestre a augmenté à son tour (PNUE, 2010). En Asie et dans le Pacifique, bien que le reboisement ait aidé à réduire la perte totale de forêts, la décimation de la forêt naturelle s'est poursuivie (FAO, 2010).

Une question fondamentale qui reste encore fortement débattue est de savoir si la conservation de la biodiversité peut aller de pair avec les activités de subsistance des populations locales. Dans le monde entier, des conflits ont réguliè-

ment accompagné la création des parcs nationaux (Coad *et al.*, 2008; McNeely et Mainka, 2009; Redford et Fearn, 2007). Le présent article examine le cas de la province de Kanchanaburi (Thaïlande), où la politique liée aux parcs nationaux exerçait un impact sur les moyens d'existence des populations locales.

L'article conteste le paradigme conventionnel de la conservation, qui promeut une exclusion stricte fondée sur la nécessité d'éloigner les humains de la nature pour assurer sa protection. Ce paradigme, qui se fonde sur la notion d'une nature sauvage idéale, ne prévoit aucun rôle ou espace pour les populations locales. En l'appliquant, les gouvernements frappent souvent de dures restrictions les activités économiques réalisées dans les aires de conservation, ou réinstallent les populations ailleurs, ce qui déclenche des conflits pour la possession des terres. Ces dernières années, de telles

Rawee Thaworn est fonctionnaire national au sein du programme pour le développement de la foresterie communautaire, **Lisa Kelley** est assistante de recherche pour la gestion des conflits liés aux ressources, et **Yurdi Yasmi** est fonctionnaire principal au sein du programme pour la gouvernance des ressources, les politiques et la gestion des conflits. Ils travaillent tous les trois avec RECOFTC – The Center for People and Forests –, Bangkok, Thaïlande.

Maison villageoise construite dans l'enceinte du parc national de Sri Nakarin plus de 20 ans avant l'établissement du parc national; des superficies provisoires destinées aux activités de subsistance sont autorisées dans les aires protégées pour les villageois installés avant la déclaration de l'aire protégée



RECHON/RAWEE THAWORN

actions ont ainsi été contestées comme n'étant ni éthiques ni pragmatiques.

Bien qu'il ne soit pas facile d'allier les objectifs de conservation et les objectifs relatifs aux moyens d'existence (Brown, 2002; Adams *et al.*, 2004), le cas décrit ici montre que ce but peut être atteint grâce à un processus de médiation apte à concilier les objectifs en conflit. Tirant parti de la recherche sur des cas similaires rencontrés ailleurs (Berkes, 2007), les auteurs soutiennent que le partenariat avec les communautés locales est la clé du succès des initiatives de conservation des forêts.

LA POLITIQUE DE CONSERVATION EN THAÏLANDE

La politique de conservation en Thaïlande a été formulée dans les années 1960 pour donner un coup d'arrêt à la déforestation diffuse. En utilisant la loi sur les parcs nationaux (Gouvernement thaïlandais, 1961) comme outil modèle, l'État a mis l'accent non plus sur l'exploitation forestière mais sur la conservation des forêts. Cette tendance est reflétée dans l'institution en 1960 du Département des parcs nationaux et de la conservation de la faune sauvage et des plantes; dans l'interdiction en 1989 d'exploiter les forêts; et dans l'objectif d'établissement de parcs de l'État, qui a été révisé à la hausse, passant de 15 pour cent de l'ensemble du territoire en 1981 à 25 pour cent en 1994. Pour réaliser ces objectifs, 108 parcs nationaux ont déjà été classés, 40 autres sont envisagés, et 80 pour cent du territoire sont sous protection dans certaines provinces (Forsyth et Walker, 2008; Usher, 2009).

La législation de 1961 interdit explicitement à quiconque d'entreprendre des activités d'intérêt économique dans un parc national sans un permis délivré par le fonctionnaire compétent (Gouvernement thaïlandais, 1961). Parmi ces activités, un grand nombre sont directement liées à

la subsistance et aux moyens d'existence fondés sur la terre. De manière spécifique, la section 16 de la loi sur les parcs nationaux établit que, dans le parc national, personne «ne détiendra ni ne possédera un terrain, ou ne défrichera ou n'incendiera la forêt». Il est également défendu de «collecter et de prélever les produits forestiers, ou d'entreprendre par quelque moyen que ce soit des actions pouvant nuire ou détériorer la forêt», à savoir les produits suivants:

- plantes ligneuses, gomme, huile de yang, térébenthine, minéraux ou autres ressources naturelles;
- animaux;
- orchidées, miel, gomme laque, charbon de bois, écorces ou guano;
- fleurs, feuilles ou fruits.

Jusqu'en 1997, la procédure d'établissement d'une aire protégée était notoirement superficielle. Un comité des parcs nationaux décidait quelle terre devait être protégée, et le Département des parcs nationaux et de la conservation de la faune sauvage et des plantes traçait des frontières sans discrimination ni arpentage, et sans consultation publique. Cette procédure a conduit à de nombreux conflits, dont certains ont duré des décennies.

Quelques progrès ont été réalisés avec la nouvelle constitution introduite en 1997, qui comprend une clause imposant une approche plus éclairée en ce qui concerne l'établissement des parcs, stipulant que les parties prenantes touchées ont le droit d'y participer (Gouvernement thaïlandais, 1997). La procédure actuelle exige que les communautés soient consultées et elle prévoit d'exclure éventuellement des aires

protégées les terres communautaires touchées, à la suite de consultations et de négociations.

En outre, en 1998, le gouvernement a approuvé une disposition qui permet aux habitants d'entreprendre des activités de subsistance dans les aires protégées, à condition que les villageois y aient été installés avant la déclaration de l'aire protégée.

En 2001, tirant parti des différents conflits liés aux aires protégées, le gouvernement a noté l'importance de la participation communautaire à la gestion des parcs (Département royal des forêts et UICN, 2001):

L'expansion du domaine d'aires protégées nationales par la déclaration de nouveaux sites et l'extension des sites existants doivent être examinées avec attention ... Il faut aussi veiller à éviter de susciter des conflits sociaux ultérieurs dus à l'empiètement des aires protégées sur des terres communautaires. Les communautés qui vivent au sein ou autour des parcs nationaux doivent participer à leur gestion.

Pourtant, près de 10 ans plus tard, le paradigme de la conservation basée sur l'exclusion persiste dans la loi sur les parcs nationaux. Les aires protégées occupent maintenant environ 23 pour cent de toutes les forêts du pays (Usher, 2009), et au moins 1 million de personnes y vivent. Néanmoins, la législation ne tient pas compte des revendications antérieures. L'exclusion de personnes détenant des droits coutumiers a entraîné des coûts sociaux élevés. Les expulsions, les arrestations, la démolition des maisons et les protestations armées

sont couramment décrites (Hares, 2009; Leblond, 2010; Usher, 2009). La politique relative aux aires protégées est encore la principale source de conflits liés à l'utilisation des terres en Thaïlande. Entre 2002 et 2006, sur les 91 cas de conflits liés aux forêts déposés officiellement, 81 ont eu pour cadre des parcs nationaux (Chairos et Kriyulwong, 2007).

LE CAS DU VILLAGE DE TEEN TOK

Le village de Teen Tok est situé dans la province de Kanchanaburi, à 140 km environ de la capitale provinciale. Les villageois et leurs ancêtres sont établis dans la zone depuis 250 à 300 ans. La communauté élargie comprend un groupe de six villages, dont Teen Tok fait partie, situés le long du fleuve Ploo près du barrage de Sri Nakarin.

La population totale du village compte 252 familles, soit 1 129 personnes dont la majorité appartient à la minorité ethnique Karen Po. Le principal moyen d'existence des villageois est l'agriculture, notamment la culture du riz pluvial pour la consommation familiale. Environ 80 pour cent des villageois font aussi des cultures de plein champ (maïs, en particulier) et cultivent quelques légumes et fruits destinés à la vente. Des intermédiaires viennent géné-

ralement au village pour transporter leurs produits jusqu'aux marchés des capitales provinciales ou de Bangkok.

En 1981, deux zones ont été déclarées aires protégées par le gouvernement – le parc national de Sri Nakarin et la réserve forestière de Chalerm Rattanakosin –, qui a appliqué le système de non consultation de l'époque. Tant le parc national que la réserve forestière empiètent sur les terres du village de Teen Tok. De ce fait, les activités de subsistance, comme l'agriculture, la chasse et la riziculture, ont été considérées comme illégales et interdites. Cela a constitué le démarrage de ce qui s'est transformé par la suite en une longue lutte pour déterminer « à qui appartient la terre » à Teen Tok.

Le conflit

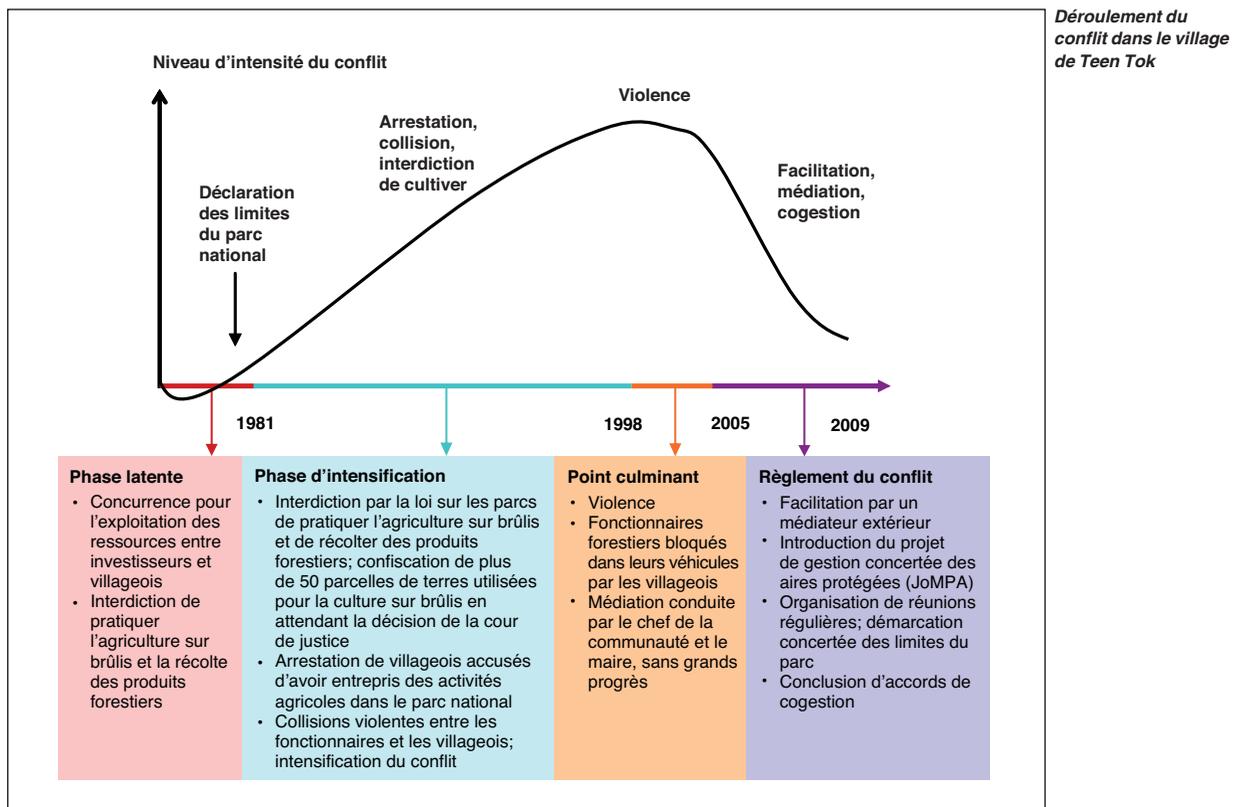
Bien qu'une modeste concurrence pour les ressources ait existé depuis les années 1960, le conflit entre les villageois et les fonctionnaires du parc national a démarré en 1981 (figure), lorsque le gouvernement a déclaré aires protégées des terres empiétant sur celles du village de Teen Tok. En déclarant ces terres protégées, l'État s'est attribué un droit statutaire sur la terre exploitée par la communauté, une attribution qui s'est heurtée à la revendication de

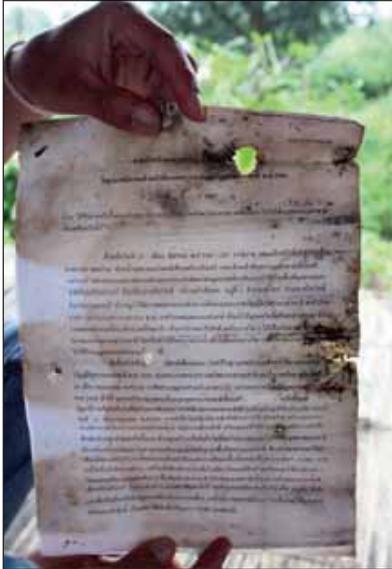
droits coutumiers de la part des villageois de Teen Tok.

Une deuxième cause importante de conflit était l'absence de consultation avec la communauté avant l'établissement des deux aires protégées. La communauté du village n'avait aucune possibilité de demander que certaines ressources fondamentales pour la subsistance des familles soient exclues des limites ou incluses dans le plan d'aménagement du parc.

Ainsi, à partir de 1981, les fonctionnaires du parc national, mettant en application la législation de l'État et adhérant aux limites préétablies, ont commencé à confisquer des terres où les villageois pratiquaient la culture sur brûlis. Plus de 50 parcelles de jachères ont été saisies; de ce fait, la période de jachère pour la terre encore en production a été raccourcie, et la sécurité alimentaire du village s'est réduite. Au moins trois villageois ont été arrêtés pour avoir poursuivi l'exploitation de la terre contestée.

Désespérés par la perte de leur terre et de leurs moyens d'existence, les villageois ont adopté dans de nombreux cas une stratégie de résistance quotidienne. Au lieu de résister collectivement à la mise en place du parc au cours des 15 à





Document attestant l'arrestation d'un villageois et la confiscation de ses terres, plus une amende de 5 000 baht (150 \$EU) pour ses activités agricoles, conformément à la loi de 1961 sur les parcs nationaux

20 années suivantes, les villageois ont pour l'essentiel agi individuellement en continuant de cultiver la terre. Pendant cette période, ils ont vécu dans un état d'anxiété perpétuelle, comme l'illustre le récit d'un villageois :

Le jour où j'abattais des arbres dans le champ de culture sur brûlis pour défricher le terrain et planter mon riz, j'étais dans un état de terreur constante. Soudain, j'ai vu s'approcher de moi le fonctionnaire forestier. En proie à la panique, j'ai couru aussi vite que j'ai pu, et tout en courant pour sauver ma vie j'ai dû tuer deux de mes chiens préférés qui aboyaient et s'échappaient avec moi, en leur assénant des coups sur la tête jusqu'à ce qu'ils meurent, de crainte que leurs aboiements ne conduisent le fonctionnaire forestier jusqu'à moi et qu'il m'arrête.

Le nombre d'arrestations et de confiscations des terres a augmenté progressivement, en particulier vers la fin des années 1980 et au début des années 1990. En 1994, les villageois avaient été forcés de raccourcir la période de jachère, qui de cinq à sept ans passait à deux ou trois ans. En 1995, lorsque la forêt a été ouverte à des investisseurs industriels privés qui voulaient établir une plantation de mûriers pour l'élevage des vers à soie et planter du maïs, les villageois ont éprouvé un ressentiment encore plus violent, voyant dans cette décision l'application du principe de deux poids deux mesures.

En 1999, le conflit s'est intensifié à nouveau, frôlant la violence, malgré la

disposition législative de l'année précédente, qui donnait son aval aux activités de subsistance dans les aires protégées. Après l'arrestation de quelques villageois qui nivelaient un terrain en vue d'y construire une maison, et la détention, en représailles, des fonctionnaires forestiers par les villageois pendant une demi-journée, le directeur du parc national est venu négocier avec les villageois. Un compromis a été trouvé, permettant aux villageois de cultiver les terrains affectés à la culture sur brûlis pendant une période de cinq ans. Bien que ces négociations aient amélioré quelque peu les relations, aucune solution durable n'a été apportée.

Réconciliation et accord

En 2004, la Fondation Sueb Nakhasathien, qui travaillait à Teen Tok et dans les alentours depuis 1990, a ouvert la voie à la réconciliation. Elle a contribué à la médiation du conflit dans le cadre du projet de gestion concertée des aires protégées lancé par l'Agence danoise de développement international (DANIDA) pour mettre à l'essai la disposition de 1998 dans des zones pilotes. Les partenaires du projet comprenaient des paysans, le Département des parcs nationaux et de la conservation de la faune sauvage et des plantes, ainsi que le Ministère des ressources naturelles et de l'environnement.

Au début, le projet visait à établir une compréhension mutuelle entre les villageois et les fonctionnaires du parc national. Des réunions communautaires mensuelles ont été organisées pour les villageois, et un comité de village a été établi pour agir en qualité de forum d'échange d'informations. En 2006, la fondation, les membres de la communauté et les fonctionnaires du parc national, œuvrant de concert, ont défini les zones forestières destinées à l'usage du village dans l'enceinte des deux aires protégées. Les limites excluent maintenant avec clarté les terres destinées à l'agriculture sur brûlis. À l'intérieur des nouvelles limites, la collecte durable de produits forestiers non ligneux (par exemple, plantes médicinales, feuilles, champignons et fruits) est permise conformément aux règlements établis par une institution villageoise et convenus par les fonctionnaires du parc national. Un autre accord important, en particulier pour l'agriculture sur brûlis, consiste à notifier préalablement au comité de village les vérifications des limites, qui doivent être effectuées conjointement par les fonctionnaires forestiers et le comité de village. Il est évident que les fonctionnaires du parc ont fait des concessions importantes, de même que les villageois.

Des règlements concernant la gestion et la surveillance des activités dans le parc ont aussi été établis parallèlement à un système de sanctions progressives pour

Suite à l'exclusion de leurs terres cultivées des limites d'une aire protégée, les villageois peuvent maintenant planter et récolter le maïs





RECOT/CRAWEE THAWORN

Les villageois de Teen Tok peuvent de nouveau récolter le bambou dans les forêts, grâce à un accord avec les fonctionnaires du parc national conclu pendant la médiation du conflit

les contrevenants, allant du boycottage de cérémonies importantes pour le contrevenant (mariages et enterrements, par exemple) par les autres villageois jusqu'à la dénonciation, en dernier recours, aux fonctionnaires du parc.

Tirant parti de ce succès, le Réseau de conservation des forêts du village de Teen Tok s'est élargi pour englober les villages avoisinants. En 2008, le village a constitué un réseau de volontaires avec les cinq autres villages du groupe, afin d'agir en qualité de réseau communautaire pour la protection des forêts, leur entretien, la surveillance des incendies et la gestion de la forêt tout entière. Plus de 150 volontaires conduisent maintenant régulièrement des patrouilles forestières avec les fonctionnaires du parc national.

CONCLUSIONS

Le cas du village de Teen Tok démontre comment une politique plus indulgente, qui promeut des arrangements plus dynamiques entre les acteurs locaux et les gestionnaires de l'État, peut favoriser tant les habitants de la forêt que la conservation.

Non seulement 150 villageois aident maintenant à protéger la forêt contre les délits, mais deux décennies d'antagonisme se sont soldées par un succès.

En ce qui concerne la gestion, un comportement souple, avec des concessions de part et d'autre, était essentiel pour parvenir à un règlement du différend. Ce cas souligne aussi l'importance d'un médiateur extérieur. La présence de la Fondation Sueb Nakhasathien dans la coordination et la facilitation du projet de gestion concertée s'est avérée indispensable, permettant aux villageois et aux fonctionnaires du gouvernement de comprendre le point de vue de leurs contreparties.

Les approches de la conservation qui négligent de tenir compte des moyens d'existence locaux sont vouées à l'échec. Le présent article établit qu'une approche participative appliquée à la gestion des aires protégées peut permettre de concilier les objectifs de conservation et les objectifs de maintien des activités de subsistance. Le partenariat avec les communautés locales est essentiel au succès des initiatives de conservation.

Un certain nombre de leçons d'ordre général peuvent être tirées du cas de Teen Tok et s'avérer utiles pour une application élargie en Thaïlande et ailleurs:

- Les consultations avec les populations locales résidentes avant la prise de décisions relatives aux changements d'affectation des terres, comme l'établissement d'aires protégées, devraient être encouragées. Elles pourraient tirer parti, par exemple, du concept de consentement préalable libre et en connaissance de cause.
- Les moyens d'existence des communautés locales devraient être intégrés à la gestion des aires protégées.
- Dans une situation conflictuelle, la médiation d'une tierce partie est nécessaire pour concilier les objectifs de conservation et ceux de maintien des moyens d'existence.
- Les gouvernements doivent reconnaître et respecter le droit des communautés à la forêt, et réformer le régime foncier et les politiques d'utilisation des terres, de manière à réduire au minimum les possibilités de conflit.

En Thaïlande, le paradigme de la conservation fait l'objet d'une reconsidération dans le débat sur la foresterie communautaire. Le thème clé porte sur la question de savoir si les communautés tributaires des ressources comprises dans les aires protégées devraient être autorisées à établir des forêts communautaires dans leur enceinte. Malheureusement, la version de 2007 du projet de loi relatif aux forêts ne comprenait pas de telles dispositions et a donc été déclarée inconstitutionnelle en novembre 2009. Néanmoins, l'effort déployé pendant 20 ans en faveur d'une foresterie communautaire significative se poursuit; il contribue à maintenir vive la question des revendications coutumières dans le débat sur les ressources naturelles – ce qui permet d'espérer qu'il pourra aider à façonner une approche plus moderne de la conservation en Thaïlande. ♦



Un villageois de Teen Tok indique la superficie forestière que la communauté souhaite transformer en forêt communautaire officielle, avec l'appui des fonctionnaires locaux et de la législation nationale

RECOFIT/RAWEE THAWORN



Bibliographie

- Adams, W.A., Aveling, R., Brockington, D., Dickson, B., Elliot, J., Hotton, J., Roe, D., Vira, B. et Wolmer, W. 2004. Biodiversity conservation and eradication of poverty. *Science*, 306: 1146–1149.
- Berkes, F. 2007. Community-based conservation in a globalized world. *Proceedings of the National Academy of Science*, 104(39): 15188–15193.
- Brown, K. 2002. Innovations for conservation and development. *Geographical Journal*, 168(1): 6–17.
- Bryant, D., Nielsen, D. et Tangle, L. 1997. *The last frontier forests: ecosystems and economies on the edge*. Washington, DC, États-Unis, Institut des ressources mondiales.
- Chairos, S. et Kriyulwong, C. 2007. *Voices from the people: conflict over land rights in forest areas, 2002–2007*. Bangkok, Thaïlande, National Human Rights Commission (en thaï).
- Coad, L., Campbell, A., Miles, L. et Humphries, K. 2008. *The costs and benefits of protected areas for local livelihoods: a review of the current literature*. Document de travail. Cambridge, Royaume-Uni, Programme des Nations Unies pour l'environnement – Centre mondial de surveillance de la conservation (PNUE-WCMC).
- Département royal des forêts et UICN. 2001. *Summary and recommendations of the first national round table*. Disponible sur: http://www.mekong-protected-areas.org/lao_pdr/thailand/round1.htm
- FAO. 2010. *Évaluation mondiale des ressources forestières 2010: résultats principaux*. Rome.
- Forsyth, T. et Walker, A. 2008. *Forest guardians, forest destroyers: the politics of environmental knowledge in northern Thailand*. Seattle, Washington, États-Unis, University of Washington Press.
- Gouvernement thaïlandais. 1961. National Park Act, B.E. 2504. *Government Gazette*, 78(80). Disponible sur: www.asianlii.org/th/legis/consol_act/npa1961141
- Gouvernement thaïlandais. 1997. *Constitution of the Kingdom of Thailand*. Traduction par le Bureau du Conseil d'État. Bangkok, Thaïlande.
- Hares, M. 2009. Forest conflict in Thailand: northern minorities in focus. *Environmental management*, 43: 381–395.
- Laungaramsri, P. 2002. On the politics of nature conservation in Thailand. *Kyoto Review of Southeast Asia*, 1. Disponible sur: kyotoreview.cseas.kyoto-u.ac.jp/issue/issue1/article_168.html
- Leblond, J.P. 2010. *Population displacement and forest management in Thailand*. Document de travail de ChATSEA n° 8. Montréal, Canada, Challenges of Agrarian Transition in Southeast Asia (ChATSEA) project, Université de Montréal.
- McNeely, J.A. et Mainka, S.A. 2009. *Conservation for a new era*. Gland, Suisse, Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).
- PNUE. 2010. *The state of biodiversity in Asia and the Pacific*. Bangkok, Thaïlande, Programme des Nations Unies pour l'environnement.
- Redford, K. et Fearn, E., éd. 2007. *Protected areas and human livelihoods*. New York, États-Unis, Wildlife Conservation Society.
- Usher, A.D. 2009. *Thai forestry: a critical history*. Chiang Mai, Thaïlande, Silkworm Books. ♦