

Comment sceller des accords entre parties prenantes

Un projet de l'OIBT mis en oeuvre par le CIFOR a constaté que résoudre des conflits entre villages au sujet de l'utilisation des ressources en Indonésie est un processus long et difficile

par Eva Wollenberg, NjauAnau, Ramses Iwan, Miriam van Heist, Godwin Limberg et Made Sudana

Centre pour la recherche forestière internationale

PO Box 6596 JKPWB
Jakarta 10065, Indonésie
t 62-251-622 622
f 62-251-622 100
L.Wollenberg@cgiar.org



Formation à la cartographie: villageois recevant une formation en matière de cartographie participative. Photo: © E. Wollenberg

UNE RIVALITÉ entre différents groupes qui se disputent une même forêt peut entraîner des conflits sociaux qui vont en s'aggravant, une injustice sociale de plus en plus flagrante, voire la destruction délibérée des ressources forestières. En général, les parties prenantes négocient des accords pour surmonter ces problèmes. Certains spécialistes facilitent les processus qui mettent en présence plusieurs groupes de parties prenantes, en se focalisant sur des facteurs qui permettront à ces groupes de conclure un accord.

Et pourtant, en se polarisant sur la notion d'accord, on peut aboutir à des résultats inéquitables et à un gaspillage des ressources aux termes d'arrangements souvent provisoires. Notre article est un compte rendu de recherches pratiques menées par le Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) au Kalimantan oriental (Indonésie). Nos travaux ont mis en évidence la nécessité d'appréhender les accords dans le contexte de leurs relations politiques à plus long terme et d'insister sur une meilleure coordination des parties prenantes par le biais d'une représentation renforcée des intérêts en présence, de la transparence et de la légitimité des négociations. Ces recherches entraient dans le cadre du projet OIBT PD12/97 REV.1(F): *Science et pérennité des forêts: Forêt modèle de Bulungan* (financé en partie également par le Fonds international de développement agricole), dont l'objectif était de déterminer comment intégrer les aspects sociaux et sylvicoles de la gestion à long terme des forêts. Un rapport sur d'autres composantes du projet a paru dans une édition antérieure d'*AFT* (9/2:10 -11).

Coordination de village à village

La coordination de village à village est un sujet qui a suscité peu d'attention de la part des chercheurs, bien qu'il soit d'importance fondamentale dans les accords d'utilisation des terres par divers groupes d'intéressés. Nous avons cherché à savoir si les principes régissant des mécanismes plus formels et plus complexes faisant intervenir des groupes

divers étaient susceptibles d'assurer la coordination entre des villages caractérisés par un petit nombre d'habitants et une plus grande familiarité parmi eux, une éthique plus profonde de l'interdépendance sociale et des liens de parenté plus étroits. Nous avons orienté notre étude sur le processus de la délimitation des frontières entre 27 villages Dayak en amont du bassin versant du Malinau (habités principalement par des groupes ethniques Merap, Punan et Kenyah). La recherche a duré trois ans, au cours desquels le personnel de terrain affecté sur place au projet a observé et documenté le développement de conflits locaux, a facilité un travail participatif de cartographie par les villageois et a surveillé les négociations.

Le Kalimantan oriental est un cas intéressant en raison des récentes réformes politiques mises en place en Indonésie. Comme ailleurs dans ce pays, les populations opèrent la transition du type plus autoritaire de coordination imposée d'en-haut par les services forestiers des années 70 aux années 90, lorsque les conflits étaient rarement ouvertement reconnus, à une coordination davantage fondée sur le dialogue, l'organisation des populations, la transparence, la gestion de conflits et une plus grande participation de l'individu (diZerega 2000, Anderson *et al.* 1999). Les réformes de décentralisation créent un risque élevé de déboisement rapide, de marginalisation des Punan et pourraient, à la longue, nier à la plupart des groupes locaux des possibilités de gains économiques à long terme (Barr *et al.* 2001). Cette zone étant l'une des plus vastes étendues de forêt ininterrompue qui subsistent en Asie et où vivent les groupes de Punan les plus nombreux de Bornéo, il est vital que des mesures soient prises sans tarder. Les décisions qui interviendront au cours des quelques années à venir détermineront qui administrera les terres et comment ces terres seront utilisées à moyen terme.

Nature des négociations et des accords entre villages

A Malinau, la décentralisation a créé de nouvelles opportunités économiques grâce au paiement d'indemnités aux villageois

(pour le bois récolté par des concessions) et à la nouvelle exploitation à petite échelle (Rhee 2001, Barr *et al.* 2001). Quarante-vingt-quinze pour cent de la zone ayant été désignée forêt domaniale de l'Etat, les avantages potentiels sont considérables. Pourtant les Kenyah et Merap qui pratiquent l'agriculture sur brûlis, les chasseurs-cueilleurs Punan, les entreprises du bois, les entreprises minières et le gouvernement local revendiquent tous l'usage de la forêt et des terres forestières à leur propre avantage; la possibilité d'en tirer des revenus intéressants fait qu'ils sont tous résolus à protéger, voire renforcer, leurs revendications. En conséquence, les conflits qui portent sur les frontières des villages et l'accès aux bénéfices possibles se sont rapidement multipliés depuis 1999, lorsque les réformes politiques de l'Indonésie ont été mises en train.

Nous avons constaté que la plupart des conflits entre villages tournaient autour des revendications de terres agricoles (champs d'agriculture sur brûlis, rizières inondées et jardins pérennes), qui, selon des règles coutumières, 'appartenaient' légitimement au ménage qui avait établi la parcelle, même si elle faisait partie du territoire d'un autre village (à noter cependant que, selon la loi indonésienne, aucune terre n'appartient officiellement aux villageois, bien que ceux-ci le contestent en invoquant le droit coutumier et que les récentes politiques reconnaissent le droit coutumier aux terres). Les autres sources de conflit concernaient l'accès au bois et aux produits non ligneux ayant une valeur, tels les gaharu ou nids d'oiseaux et les terrains renfermant des gisements de charbon. Bien que les conflits aient existé autrefois, les villageois ont noté qu'ils s'intensifiaient dès que des parties de l'extérieur commençaient à offrir des indemnités en échange de ressources.

Cartographie participative

C'est dans ce contexte qu'entre novembre 1998 et novembre 2000 le projet a facilité le dessin de cartes en y faisant participer les villages. Les villages négociaient des frontières avec les villages voisins. Une équipe de villageois, animée par le projet, identifiait et traçait ensuite les frontières entre les villages. En juillet 2000, vingt et un villages avaient achevé les négociations et cartographié leurs territoires.

Nous avons relevé les cinq aspects des relations entre villages les plus importants pour parvenir à un accord: une consultation préalable, les relations familiales en commun, des incitations financières élevées pour les deux parties, les possibilités de partage des bénéfices ainsi que des capacités institutionnels et un pouvoir d'action semblables¹. Certains villages plus puissants tentaient souvent de dominer un voisin plus faible, tandis que des villages plus faibles résistaient souvent de manière passive aux décisions de villages plus agressifs en refusant de reconnaître la frontière ou d'assister aux réunions (Tableau 1). Les villages Punan ont été uniformément désavantagés dans les négociations en raison d'une représentation insuffisante ou nulle aux réunions, de leur réticence à négocier avec des groupes plus puissants et de leur manque de préparation

organisée au sein de leurs villages. Les représentants qui bénéficiaient du soutien d'un bon nombre des habitants de leur village et de ceux des villages voisins étaient plus susceptibles de conclure des accords et de les respecter.

Les négociations conduites de manière transparente et s'étant conclues par la rédaction d'accords étaient plus stables que celles pour lesquelles il n'y avait pas d'accord écrit. Il n'en reste pas moins qu'en décembre 2000 presque tous les villages avaient demandé de modifier les frontières, même celles qui auparavant étaient stables. Nous attribuons ces demandes aux opportunités économiques croissantes qu'offrait le bois pendant la dernière moitié de 2000. L'absence d'une tierce partie ayant clairement droit de regard sur la reconnaissance officielle des frontières et, au cas par cas, sur leurs modifications, a également contribué à la fluidité de cette situation.

Vers une meilleure coordination

Les négociations de frontières à Malinau ont fait ressortir la nature problématique des accords en tant qu'axe des négociations. L'étude suggère qu'il est nécessaire de se concentrer plutôt sur la coordination à plus long terme des différents intérêts, notamment sur la base politique des efforts de coordination et les biais des rapports de force qui les sous-tendent, même au sein de groupes apparemment homogènes (vus de l'extérieur) de la communauté.

Les forts et les faibles

Tableau 1: Différences entre les capacités et les pouvoirs de deux villages négociant un accord, et nature des accords intervenus

Différence de capacités/pouvoir entre les deux villages*	Accord intervenu?		Stabilité de la décision**	
	Non	Oui	Stable	Instable
0	0	6	5	1
0.5	1	7	6	1
1	2	2	1	1
1.5	1	5	2	3
2	1	1	0	1

*0: aucune différence; 1: petite différence; 2: grande différence **Stabilité prise en compte uniquement en cas d'accord

Bien que nous ayons au début encouragé les parties à conclure rapidement des accords sur l'emplacement de leurs frontières et que nous ayons qualifié ces négociations de 'réussies', nous nous sommes vite rendu compte qu'un grand nombre de ces accords étaient éphémères et ne bénéficiaient que d'un soutien partiel. Un accord intervenu rapidement permettait aux communautés de délimiter elles-mêmes leur territoire, mais nous craignons que cela se soit trop souvent produit aux dépens d'un processus socialement plus inclusif qui aurait pu amener à des résultats plus stables. Nous avons appris qu'au lieu de simplement nous baser sur le fait qu'un accord avait été conclu, nous aurions dû, avant de procéder à une cartographie, évaluer le processus qui sous-tendait la manière dont un village concluait ses accords.

Nos travaux viennent à l'appui de la position pluraliste actuelle (Anderson *et al.* 1999), selon laquelle il vaut mieux considérer que les accords entre parties prenantes sont partiels et provisoires. Nous avons constaté que, plus intense est le conflit sous-jacent, plus fluides sont susceptibles d'être les intérêts, les accords et la coordination. La clé de la conclusion et du maintien d'un accord dépend d'un consensus de soutien politique obtenu par la consultation et grâce à la transparence

¹Pour mesurer les capacités institutionnelles et le pouvoir d'un village, nous avons utilisé les indicateurs suivants: statut économique du chef, c.-à-d. excédents alimentaires; qualité de l'habitat; possibilités de revenus importants ou réguliers; propriété de moyens de production, par exemple rizerie ou articles de luxe tels que paraboliques; alliances avec des groupes extérieurs puissants; soutien du chef par la collectivité; et niveau d'instruction du chef. *statut économique de la collectivité*, par ex. voir ci-dessus; loyauté interne et soutien mutuel; alliances avec des groupes extérieurs puissants; niveaux d'aptitude et d'instruction; soutien du chef par la collectivité; niveau d'instruction du chef et accès à l'information, c.-à-d. transparence du processus de cartographie au sein du village et connaissance du terroir.



Aide venue d'en-haut: villageois utilisant un système de localisation par satellite pour déterminer exactement leur emplacement et relever les frontières des villages.

Photo: © M. Van Heist

de la prise de décisions. Il aurait été utile qu'une tierce partie, dotée de pouvoirs et de légitimité à un niveau supérieure à celui du village, puisse définir des critères pour la résolution des conflits et pour valider et imposer des accords légitimes. Il aurait été plus productif de s'attacher à gérer les conflits de manière constructive que de forcer la conclusion d'accords.

A Malinau, une poignée seulement de personnes dans chaque village prenait part aux négociations visant à fixer des frontières, et ces représentants, si ce terme peut leur être appliqué, n'étaient que faiblement responsables devant leurs communautés, s'ils l'étaient. Souvent, les liens, la communication et la confiance entre les chefs choisis, ou entre les chefs et les entreprises, étaient solides tandis qu'ils l'étaient moins entre les chefs et ceux qu'ils représentaient. Les décisions étaient en général prises sans consultation. Un certain nombre de villages ont essayé de tracer leurs frontières sans même consulter leurs voisins. Ces conditions ont rendu difficile la gestion transparente des conflits, de sorte que les litiges n'ont pas été reconnus et que les accords n'ont pas été mis en application. La prise de décisions sans obligation d'en rendre compte est chose courante ailleurs dans beaucoup d'arrangements entre villages (Ribot 2001) et les abus de pouvoir sont susceptibles de persister si des contrôles ne sont pas mis en place. Le principal de ces contrôles est de prévoir une meilleure représentation et une prise de décisions transparente lors de la négociation de décisions que les collectivités accepteront et soutiendront. A Malinau, les décisions étaient moins fréquemment définies lorsque les représentants étaient davantage responsables devant les communautés qu'ils représentaient et qu'ils s'étaient allié une solide base de soutien.

La théorie conventionnelle de la multiplicité des parties prenantes cherche à établir les conditions de neutralité qui permettent une négociation équitable. Nous convenons qu'il est nécessaire de faire un effort spécial pour encourager la participation effective et la représentation des groupes plus faibles ou désavantagés (Edmunds et Wollenberg 2001). Nous proposons que, pour le moins, les animateurs des efforts de coordination prêtent attention à ces

différences de pouvoir entre parties prenantes et aident les groupes plus faibles en leur diffusant l'information plus tôt, en leur accordant un accès prioritaire aux ressources et en facilitant leurs préparations aux négociations. Des mesures plus significatives pour assurer leur responsabilisation à plus long terme consisteraient, par exemple, à organiser les communautés, à faciliter la mobilisation de ressources et à développer des alliances stratégiques entre parties prenantes. Ce faisant, toutefois, les animateurs doivent veiller à ne pas aliéner des groupes plus puissants.

Le début d'un processus?

Notre expérience d'assistance à la délimitation de frontières à Malinau n'a marqué que le début d'un processus long et très diversifié qui vise à réaliser une meilleure coordination entre les parties prenantes très diverses de la forêt de Malinau. Nos recherches ont mis en évidence la nature de la coordination et de la conclusion d'accords, ainsi que leur vulnérabilité actuelle. La base du soutien politique pour la coordination est fluide, et souvent fragile, et il existe peu de moyens permettant de garantir des négociations équitables pour les groupes les plus faibles. On ne voit pas clairement quelles seraient les autorités qui soutiendraient et approuveraient ces processus. Des progrès réels ont cependant été réalisés, en donnant aux communautés locales les moyens d'entreprendre le processus pour faire valoir leurs revendications territoriales et pour lancer le débat au sujet des droits liés à ces revendications. Ainsi a commencé un processus que les communautés, le gouvernement et les entreprises tiennent dès lors absolument à mener à bien.

Références

- Anderson, J., Clément, J. & Crowder, L. 1999. Pluralism in sustainable forestry and rural development: an overview of concepts, approaches and future steps. In FAO (1999) *Pluralism and sustainable forestry and rural development*. Actes d'un atelier international sur le pluralisme et la pérennisation de la foresterie et du développement rural, Rome, Italie, 9-12 décembre 1997. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Rome, Italie.
- Barr, C., Wollenberg, E., Limberg, G., Anau, N., Iwan, R., Sudana, I.M., Moeliono, M., & Djogo, T. 2001. *The impacts of decentralization on forests and forest-dependent communities in Kabupaten Malinau, East Kalimantan*. CIFOR, Bogor, Indonésie.
- Edmunds, D. & Wollenberg, E. 2001. A strategic approach to multistakeholder negotiations. *Development and change* 32/2: 231-253.
- diZerega, G. 2000. *Persuasion, power and policy: a theory of democratic self-organization*. Institute for Contemporary Studies, Oakland, Californie, Etats-Unis.
- Ribot, J. 2002. Integral local development: accommodating multiple interests through entrustment and accountable representation. *International journal of agricultural resources, governance and ecology* 1/3-4: 327-350.
- A rapport final détaillé peut être consulté dans le rapport technique de la Phase I (1997B2001) du PROJET OIBT PD 12/97 REV.1 (F): Science et pérennité des forêts: Forêt modèle de Bulungan, 2002, Bogor, CIFOR. Cette publication peut être consultée sur le site web du CIFOR ou sur demande adressée à N.Sabarniati@cgiar.org au CIFOR.*