

Démocratie locale, gestion participative et anthropologie

Le cas de la réserve de l'Aïr Ténéré (Niger)

André Bourgeot, anthropologue
spécialiste des sociétés nomades et des sociétés touarègues

Introduction

Un des objectifs de cette étude de cas vise à témoigner que les clivages académiques qui opèrent trop souvent une opposition entre recherche fondamentale et recherche finalisée, n'ont pas de fondements scientifiques : l'une nourrit l'autre et réciproquement. Il n'en découle pas pour autant un « laisser-faire » qui instrumentaliserait éventuellement la recherche fondamentale en anthropologie à des fins de techniques sociales d'enquête et de légitimation de certains projets, ou d'un pilotage extérieur, étranger aux soucis et aux intérêts d'une recherche fondamentale.

Il ne s'en suit pas non plus, que l'anthropologie servirait de « supplément d'âme » à des opérations qui viseraient à faciliter des réalisations qui ne sont pas les siennes. Il semble pourtant que cette discipline est à même d'apporter des éclairages, des connaissances qui ne s'inscrivent pas dans des modèles préétablis et définis dans des lieux très éloignés des réalités. Enfin, les connaissances anthropologiques participent de l'universel assorti de spécificités locales.

L'exposé qui suit se veut simplement une étude de cas concret fondé sur un métissage scientifique qui marie des connaissances acquises dans le cadre de recherches fondamentales de terrain, à des soucis de retombées sociales.

Historique de la réserve

La réserve naturelle nationale de l'Aïr Ténéré (RNNAT) couvre une superficie de 8 millions d'hectares et s'étend entre les montagnes de l'Aïr dont le point culminant est

de 2 200 m à Edoukal n Taghast et le désert du Ténéré (carte 1). Cette réserve a été classée réserve nationale naturelle en 1988, patrimoine naturel mondial en 1991, puis patrimoine mondial en péril suite à l'ex-rébellion armée, et enfin réserve de la biosphère (Mab). Le projet a été clôturé le 31 décembre 2002 et il est actuellement en cours de réactivation sous l'intitulé « Cogestion pour des ressources de l'Aïr Ténéré (Cogerat). Il existe en son sein une réserve intégrale dénommée « sanctuaire des addax » et destinée aux antilopes sahariennes menacées de disparition comme l'addax et l'oryx. L'importance de cet espace-réserve pour la préservation de la biodiversité du Sahara a été à plusieurs reprises réaffirmée par la communauté scientifique internationale.

Cet espace abrite également un héritage culturel et archéologique de très grande valeur qui a conduit l'Unesco à engager un programme d'urgence de réhabilitation du complexe.

La RNNAT a connu des évolutions qui se décomposent en quatre grandes périodes consécutives. Celles-ci correspondent à des natures et finalités différentes qui sont conditionnées par des contextes mouvants et dont les principales périodes et caractéristiques sont les suivantes :

- 1987-1992 : approche conservacionniste confortée par un appui institutionnel visant à protéger la réserve ;
- 1992-1995 : période marquée par des turbulences politiques qui s'expriment sous la forme d'une rébellion armée. Le programme est alors suspendu, mais sa survie est néanmoins assurée par l'instauration d'un comité provisoire ;
- 1996-1998 : phase qui se distingue par la signature des Accords de paix qui permettront la rédaction d'un « *mémorandum of understanding* » qui fixera les grandes orientations du programme ;
- 1999-2001 : période qui concerne la mise en œuvre de la nouvelle conception dont les aspects novateurs portent sur la démarche anthropologique, sur la gestion participative et sur un rééquilibrage du projet.

Hypothèses de relance

Ces deux dernières périodes ont été marquées par quatre hypothèses qui ont présidé à la conception de relance.

1) Le niveau de revenu, la place qu'occupe l'usager au sein des rapports sociaux qui régissent le comportement dans la société sont des facteurs déterminants relatifs aux conditions sociales d'accès aux ressources qui orientent les activités de ces groupes.

2) Une nouvelle législation foncière devrait pouvoir donner aux communautés villageoises la maîtrise de l'exploitation des ressources naturelles de leurs terroirs et de leurs terrains de parcours, en contrepartie de laquelle ces populations usagères s'engagent à appliquer les règles de préservation. On soulignera que les aires protégées ne peuvent coexister et être respectées par les communautés humaines qui leur sont souvent potentiellement hostiles, que si ces aires protégées, indissociables de leurs zones connexes, apportent une contribution significative au bien être des hommes et des troupeaux.

Démarche et méthodes anthropologiques

La démarche utilisée est celle d'une anthropologie soucieuse des contextes géographique, historique et politique (la rébellion armée de certains Touaregs) du septentrion nigérien. Elle a consisté, dans ce cas particulier, à :

- identifier les catégories de pensée des acteurs concernés et enserrés dans des rapports sociaux, dans des valeurs culturelles, dans des représentations qui conditionnent leurs comportements ;
- cerner les nouveaux lieux de pouvoirs et de conflits issus du contexte de l'ex-rébellion et ses enjeux ;
- s'appuyer sur les institutions locales considérées comme structure de gestion ;
- identifier les normes culturelles et religieuses (rôle du magico mythique ; leurs fonctions ; leur fonctionnement ; leur influence, leur autorité) ;
- détecter les interdits et les différents biais utilisés pour les transgresser ou les contourner. Dans ce dernier cas, il était opportun de s'interroger sur les sanctions sociales locales en œuvre, sur la disparition de certains interdits et sur leur « pourquoi », ainsi que sur la tolérance sociale de leur transgression.

L'obtention des concepts centraux du programme s'est faite par questionnements et entretiens libres dans la plupart des campements concernés par le projet, en s'appuyant sur un langage métaphorique compréhensible par les populations et accessible à leur entendement car ils ont été puisés dans leurs réalités tangibles et imaginaires.

Cette démarche a consisté à s'appuyer sur la linguistique et les catégories de pensée des *Kel Tamacheq* (Touaregs) qui véhiculent leurs représentations, leurs utilisations de l'espace et des ressources naturelles qu'il recèle.

Le terrain de parcours

C'est à la faveur de réunions dans la quasi-totalité des campements et en posant huit questions que le concept de terrain de parcours (*echiwel*) a été émis par des usagers nommément et socialement identifiés, objectivant ainsi un espace habituellement utilisé mais qui n'était ni représenté ni énoncé dans sa globalité. Cette objectivation nommée constitue un acquis majeur pour d'éventuelles interventions qualitatives ou matérielles dans la gestion des ressources visant à l'élaboration d'un futur plan d'aménagement.

Sur la base de ce questionnement et du dépouillement des fiches d'enquêtes, il apparaît que les terrains de parcours sont sillonnés par des groupes de nomadisation qui ont pour habitude de se déplacer ensemble. Ils constituent une unité d'observation et donc d'intervention potentielle.

Les assemblées de terrains de parcours

Ce concept endogène étant acquis, il était alors possible d'envisager, selon la même méthode, les modes d'une gestion sociale et institutionnelle de ces parcours... C'est ainsi que la notion abstraite d'assemblée (*aseggar* ; pl. *iseggewaren*) (*aseggar* ; pl. *iseggewaren*) fut énoncée, acquise et reconnue comme pertinente par les

populations. Il suffisait alors d'animer des discussions sur la relation entre assemblée et terrain de parcours pour que jaillisse l'appellation « *asegrewar n echiwel* » (assemblée de terrains de parcours) ; soit, selon nos catégories et en termes plus synthétiques : « Comité de base ».

Cette construction « endo-exogène » à structure linguistique descriptive, incorpore trois dimensions :

- *socio-institutionnelle* : elle renvoie à la composition sociale des assemblées (*asegrewar*) ;
- *économique et écologique* : c'est-à-dire le terrain de parcours en tant que support écologique et espace de production ;
- *politique* : en tant qu'instance représentative composée d'élus.

«L'assemblée des assemblées de terrains de parcours»

Le terme désignant la structure transversale de l'ensemble de l'espace réserve (inexistante dans la structure traditionnelle) a été obtenue selon les mêmes procédés.

C'est à l'aide de la métaphore de la tente (présentée par l'anthropologue) composée de piquets symbolisant les terrains de parcours et du vélum couvrant tous les « piquets-terrains de parcours », et incarnant donc l'ensemble de la réserve, que fut trouvé par les intéressés eux-mêmes l'instance transversale dénommée, en tamacheq « *asemmeney n asseggrewar n echiwel* » (assemblée des assemblées de terrains de parcours), c'est-à-dire en quelque sorte « une tente commune » ou, d'une manière plus conventionnelle : le Comité de coordination.

L'espace de la tente habitée représentait l'espace réserve ; le vélum recouvrant cet espace signifiant un *lien* entre chaque « piquet-terrain de parcours » et une fonction protectrice de l'ensemble des personnes qui y résident.

Il apparaît ainsi qu'au plan conceptuel, et en relation avec l'efficacité opérationnelle qu'il induit, le concept central sur lequel et autour duquel vont s'édifier les nouvelles instances et structures, est celui de terrain de parcours, produit par la société et validé par elle-même. Il s'est alors avéré que ces terrains de parcours sont sillonnés par des groupes de nomadisation qui ont pour habitude de se déplacer ensemble sur un même espace et qu'ils sont fondés soit sur la parenté (*tereq* ; pl. *tiragin*) soit sur le voisinage (*abergen* ; pl. *iberganen*), incluant ou non les rapports matrimoniaux d'alliance. On relèvera la polysémie du terme *tereq* (groupe de nomadisation) qui incorpore trois dimensions :

- *parentale* : la composition des groupes est fondée sur la consanguinité et l'alliance sans pour autant s'y réduire ;
- *sociale* : la cohérence des relations internes aux groupes se tisse autour de la solidarité morale et matérielle, d'engagement et de responsabilité mutuels ; ces valeurs et codes de comportement qui régissent les relations individuelles et collectives au sein de cette entité sociale de nomadisation dépassent les appartenances lignagères et/ou tribales : elles assurent une fonction d'intégration, voire d'assimilation ;
- *spatiale* : le terme *tereq* recouvre également un espace de voisinage composé par plusieurs campements qui définissent eux-mêmes une « aire de campements ».

En conséquence, il importe de souligner qu'il n'y a pas de superposition entre terrains de parcours et territoire lignager. Ce dernier concept n'a ni pertinence ni validité opératoire, ce qui révèle que le terrain de parcours ne peut être détourné à des fins de construction de territoire dont la notion relève du politique. Ainsi, semble écarté le danger de tentations ou de tentatives de détourner un terrain de parcours à des fins politiques, ou d'appropriation non communautaire.

Ces groupes de nomadisation pâturent dans des vallées identifiées, s'abreuvent à des points d'eau nommés, au cours d'un cycle annuel de déplacements (saisons chaudes, froides et des pluies). L'espace ainsi défini par l'utilisation humaine et animale des points d'eau (puits, mares, puisards) et des pâturages est appelé « *echechiwel* », c'est-à-dire, les « endroits où l'on va boire » ce qui donne, par contraction « *echiwel* », et par un retour aux catégories anthropologiques occidentales : terrain de parcours.

En d'autres termes, plus concis et scientifiques, *le terrain de parcours est une unité socio-spatiale sillonnée par des groupes de nomadisation socialement identifiés et qui y exercent un contrôle social. Ils y occupent un espace circonscrit (mais flexible) par des points d'eau et des pâturages qui leur sont associés, au cours d'un cycle annuel de production dans des conditions climatiques normales et visant à la reproduction de l'écosystème, du troupeau et du groupe.*

En résumé, la réorganisation de l'espace réserve visant à sa gestion par les populations usagères, selon leurs propres catégories, à travers des instances représentatives appropriées, est issue de leur vocabulaire qui recouvre des réalités vécues, représentées et objectivées.

De nouveaux pouvoirs devaient être attribués à ces populations en leur conférant légalement les capacités à signer des conventions locales avec les autorités administratives. L'objectif ultime visait à engager des processus de contractualisation directs entre les bailleurs de fonds (Coopération suisse et danoise) et les assemblées de terrain de parcours, susceptibles de gérer un budget (d'abord modique) afin de procéder à d'éventuels aménagements dans leur espace utilisé.

On rajoutera que si on reconnaît au concept de « terrain de parcours » une validité opératoire globale, ceci devrait conduire logiquement à une redéfinition des limites actuelles de la réserve.

Sur la base de cette démarche, il s'est agi de dresser un « état des lieux » relatif aux formes de gestion communautaire et aux formes dites « modernes », des ressources naturelles, tout en mentionnant quels en sont les atouts respectifs Et leurs faiblesses. On insistera sur le fait que, démarche, outils et méthodes anthropologiques visaient, à terme, à élaborer une stratégie d'aménagement fondée sur ces connaissances partagées et mise en œuvre par les communautés concernées. Mais, cette stratégie ne consiste nullement à opposer les coutumes aux droits étatiques. Il s'agit de partir des logiques existantes et des modalités de régulation des « traditions » en œuvre (de leur récurrence et de leur résurgence), pour leur adjoindre des règles « responsabilisatrices » *négociées*, admises par les acteurs-usagers.

Dans ce dessein, il importe d'investir chacun des acteurs d'une fonction « pré-écologique » susceptible d'être appropriée, exercée et cela à des fins de conscientisation. En aucun cas, il ne s'agit de redéfinir, de réinventer ou de retourner aux traditions mais de trouver de nouvelles formes de relations sociales et institutionnelles ainsi que de nouveaux droits légitimés par les communautés usagères

et adoptés par l'État et ses services techniques, et cela, en innovant à partir du « passé » et d'un « état des lieux » sur les situations actuelles appréhendées dans une perspective historique susceptible de générer des visées anticipatrices.

Le principal objectif a donc été de créer les conditions objectives de l'intégration des populations usagères et riveraines dans la gestion de l'aire protégée en prenant en compte leurs intérêts en relation avec les intérêts généraux et les autorités de l'État.

Pour ce faire, il était nécessaire de :

- cartographier l'occupation humaine et animale de l'espace (identification sociale des terroirs villageois, des terrains de parcours, des axes et aires de transhumance, des espaces de nomadisation, des territoires fauniques en relation avec la faune domestique) ;
- évaluer la place qu'occupe la faune sauvage dans la vie quotidienne, matérielle, spirituelle, culturelle des populations usagères et riveraines en recueillant des données ethnographiques sur les représentations qu'elles s'en font (croyances, légendes, contes, chansons, mythes, religion, traditions orales, pratiques médicales, etc.) ;
- déterminer le profil historique de l'aire protégée et de ses zones connexes (périphériques) dans leur cycle de vie ;
- procéder à une histoire du peuplement de ces zones connexes (périodisation historique) en identifiant les espaces conflictuels, leurs causes et la nature de leurs enjeux ; dans quelles stratégies s'inscrivent elles ? ; quels sont les événements majeurs qui ont contribué à faire évoluer négativement (ou positivement) ces zones ? ;
- déterminer les rationalités économiques, les stratégies sociales et politiques mises en œuvre par les communautés locales et cerner les moyens utilisés pour y accéder ;
- appréhender le poids, l'autorité, l'influence des hommes qui assurent des pouvoirs locaux ;
- améliorer les connaissances sur les savoirs locaux traditionnels relatifs aux différentes espèces, et à la manière dont les utilisateurs perçoivent et se représentent le *seuil de reproduction* des espèces exploitées et de prélèvements sur la faune sauvage ;
- élaborer un lexique animalier dans les langues vernaculaires à propos des espèces chassables et consommables.

Conception et défis

L'approche conservatrice de la biodiversité et de la faune sauvage telle qu'elle prévalait à travers le WWF, fondateur et concepteur de cette réserve nationale naturelle dans les années 1980 ne pouvait conduire qu'à un échec car elle excluait les populations usagères de la gestion de cet espace délimité selon des critères flous et peu pertinents.

En conséquence, il convient de sensibiliser et de réorganiser ces populations de pasteurs nomades et d'agropasteurs, afin qu'elles puissent gérer leur propre espace d'une manière autonome et en conformité avec les législations nationales et internationales en vigueur afin de remédier ou d'enrayer autant que faire se peut, les

processus de dégradation et de surexploitation de certaines espèces végétales et animales menacées de disparition.

Cette conception qui engendrera des transformations structurelles pose de nouveaux défis à relever : ils sont de cinq ordres qui se combinent.

D'ordre socio-politico-administratif

Le programme devra s'inscrire dans un nouveau cadre de référence édifié par la Loi de décentralisation de l'État qui induira la création de collectivités territoriales et un nouveau découpage visant à circonscrire les nouvelles communes.

En conséquence, le prochain programme sera confronté à deux types d'organisation spatiale et territoriale. L'une fondée sur le terrain de parcours qui relève d'un espace circonscrit, flexible, utilisé annuellement à des fins de production et géré par des représentants élus par les usagers de ces terrains de parcours siégeant au sein d'une assemblée de terrain de parcours. L'autre qui renvoie à la construction d'un territoire administratif fixe, géré et contrôlé par des collectivités territoriales et des représentants élus, issus des partis politiques.

On notera que les espaces définis par les terrains de parcours ne correspondent pas nécessairement à ceux qui sont circonscrits par les territoires communaux ce qui pose le problème du futur contrôle municipal. Celui-ci ne semble pas avoir été pensé dans les réformes territoriales générées par la loi de décentralisation. En effet, l'intercommunalité et les spécificités du nomadisme pastoral ne semblent pas avoir été prises en compte.

Cette situation se caractérise globalement par l'émergence lente d'une société civile dont l'influence reste à construire et dont l'affirmation se matérialisera sur le plan juridique.

D'ordre juridique

La création d'assemblées de terrains de parcours considérées ici comme une des composantes « instancielles » d'une société civile en formation, devra être assorti d'un contenu visant à accorder certains pouvoirs à ces assemblées qui constituent une structure de représentation équitable dans leur composition sociale et dans leur fonctionnement. Elles devraient être investies de capacités à établir avec les partenaires (collectivités territoriales et services techniques de l'État) une amorce de politique contractuelle sous forme de Conventions locales répondant aux intérêts et besoins des populations dans toute leur diversité sociale.

D'ordre politique

Les deux aspects précédents sont traversés par une dimension politique. En effet, depuis l'instauration du multipartisme issu de la Conférence nationale souveraine, les partis politiques constituent, en Air comme ailleurs, une nouvelle donne qui parcourt les sociétés touarègues. Il conviendra donc d'appréhender et d'analyser les phénomènes sociopolitiques qui illustreront des processus de recomposition des nouveaux pouvoirs locaux où, sociétés civiles, partis politiques, élus municipaux et chefferies sont appelées à cohabiter.

D'ordre économique

On constate que l'espace réserve, notamment dans sa partie méridionale, est le lieu de l'extension pionnière des cultures de rente (oignons, ail) destinées à l'exportation. Ces cultures régies par la loi du marché et par un apport technologique important (600 motopompes depuis 1998, sont consommatrices d'eau et de pesticides néfastes pour l'environnement et génératrices de colonisation de nouvelles terres prises sur les espaces pastoraux).

D'ordre écologique

Un développement économique anarchique et fondé sur le productivisme, la rentabilité immédiate et l'introduction de nouvelles technologies risque fort d'engendrer des conséquences dommageables sur l'écologie, notamment sur la capacité de charge de l'écosystème dont la caractéristique majeure en zone aride est sa grande vulnérabilité. Il s'agirait donc de créer les conditions sociales d'une productivité durable.

Résultats

L'ensemble de ce travail qui s'est déroulé sur quatre ans a débouché sur la création d'une importante banque de données informatisées et vérifiées à plusieurs reprises. Elles portent sur des informations d'ordre physique, sociologique et faunistique consignées sur des fiches d'enquête destinées à cerner le plus précisément possible les 20 terrains de parcours identifiés qui composent l'espace réserve. Sur chacun de ceux-ci, le programme dispose d'une liste de chefs de famille, nommés, qui occupent annuellement un espace circonscrit *mais flexible* et dont on connaît les activités. Elles souffrent cependant actuellement d'une absence d'analyse due à la suspension du projet.

La gestion participative adaptée aux conditions sociales, culturelles et aux rationalités économiques des populations postule la connaissance, la localisation et l'organisation des populations concernées par le programme. Cette gestion oblige à une réforme des structures qui correspond à la mise en place de nouvelles instances et structures qui vont charpenter le programme et en définir sa philosophie.

L'ensemble de ces données nécessaires visaient, dans la durée, à la mise en place d'un cadre de concertation *contractuelle* (droits, devoirs et sanctions) et *négociée* avec les populations concernées. Il s'agissait également de recenser les activités traditionnelles (en les datant) qui sont des sources de revenus et les nouvelles activités (en les situant dans leurs contextes d'apparition) génératrices de changement et en en identifiant les principaux acteurs socialement situés.

Gestion participative et démocratie locale

La gestion participative est un élément majeur des mutations en œuvre actuellement à l'échelle mondiale. Elle participe des nouveaux modes de gestion des affaires publiques. Mais, on peut constater que souvent, cette gestion peut n'être qu'un semblant de concertation avec les populations qui seraient maintenues dans une situation d'exécutants. L'intervention des usagers de la réserve ne peut se réduire qu'à la seule gestion. Qui élabore ? Qui décide ? À quelles fins et au profit de qui la gestion sera-t-elle utilisée ? En l'absence d'un contenu clairement défini, le concept de gestion participative risque d'apparaître comme un avatar de la démocratie confisquée : consultation ne veut pas dire démocratie participative. En effet, ambitionner une co-élaboration des projets implique de nouvelles répartitions des rôles et des pouvoirs où chacun est « à son poste » mais chacun avec ses responsabilités.

Il s'agit donc de permettre la convergence de sources de légitimité démocratiques différentes : les services de l'État porteurs de compétences techniques spécifiques et garants de la continuité ; les élus, dont la responsabilité est liée au suffrage universel ; les usagers en leur conférant un droit légitime d'intervention et une reconnaissance de leur expertise d'usage.

Conclusion

Ces approches, ainsi que l'intention de mettre en œuvre des processus contractuels « autogestionnaires » ou « cogestionnaires », anticipant sur la Loi de décentralisation, étaient génératrices de nouveaux pouvoirs locaux émergents procédant également d'une redistribution des pouvoirs.

Cette conception qui se veut démocratique, équitable et juste, s'est heurtée à des résistances incarnées par certaines chefferies locales qui se sont senties dessaisies de leurs prérogatives fondées sur le sang, et animées par l'équipe du projet qui, à terme, allait perdre ses avantages pécuniaires, matériels et son statut social, au profit des usagers de cet espace-réserve classé au Patrimoine mondial de l'Unesco.

Il convient de souligner que, d'une manière générale, un développement qui se veut durable ne peut se réaliser qu'en s'appuyant sur les dynamiques internes des sociétés, sur leurs rationalités économiques, leurs croyances et sur les stratégies qu'elles mettent en œuvre pour se reproduire. Pour ce faire, les États doivent reconnaître leurs spécificités qui participent de l'universel et leur permettre de prendre des décisions.

En résumé, lorsque l'on tente de donner un contenu transformateur et concret à la gestion participative en l'associant à la démocratie locale, on ne peut que se heurter aux pouvoirs établis, aux prérogatives des uns, aux rentes de situation des autres et aux hommes d'influence. C'est comme ça !...

Bibliographie

BOURGEOT A, 1999a – *Rapport de mission PAGRNAT, 22 janvier au 27 février 1999*, 48 p.

BOURGEOT A, 1999b – « Anthropologie, environnement et développement durable » 70 p.

BOURGEOT A, 2000a – « Décentralisation du projet, animatrices, sensibilisation électorale » 72 p.

BOURGEOT A-2000b – « Terrains de parcours : cartographie et méthodologie » 42 p.

DDC-Danida-UICN-DFPP, 2001 – *Aide-mémoire de la Mission conjointe de formulation Danida/DDC/UICN/DFPP*, 10 p.

MHE/WWF/UICN, 1996 – *La Réserve naturelle nationale de l'Air et du Ténéré. La connaissance des éléments du milieu naturel et humain dans le cadre d'orientations pour un aménagement et une conservation durables. Analyse descriptive*. éd. Giazzi, 678 p.

PAGRNAT, 2000 – *Rapport de mission du 20/11/00 au 18/12/00 Vérification des données et identification des assemblées de terrains de parcours*, 26 p.

UICN-DDC, 1998 – « *Memorandum of understanding* » entre l'UICN et la DDC concernant la reprise du programme Air-Ténéré, 5 p.