



HAL
open science

LES ECUEILS DE LA WILD COAST (AFRIQUE DU SUD)

Julien Dellier

► **To cite this version:**

Julien Dellier. LES ECUEILS DE LA WILD COAST (AFRIQUE DU SUD) : LA CO-GESTION DES RESERVES NATURELLES DANS UN CONTEXTE POST-APARTHEID. ESPACES PROTÉGÉS, ACCEPTATION SOCIALE ET CONFLITS ENVIRONNEMENTAUX, Sep 2009, Chambéry, France. pp.197-208. halshs-00593228

HAL Id: halshs-00593228

<https://shs.hal.science/halshs-00593228>

Submitted on 13 May 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES ECUEILS DE LA WILD COAST (AFRIQUE DU SUD)

LA CO-GESTION DES RESERVES NATURELLES DANS UN CONTEXTE POST-APARTHEID

WILD COAST'S PITFALLS

The co-management of nature reserves in a post-apartheid context

JULIEN DELLIER

UMR 6042 CNRS GEOLAB, 39^E rue Camille Guérin, 87036 Limoges cedex.

Contact : julien.dellier@unilim.fr

RESUME

Dans un pays en pleine transition post-apartheid, la conception d'une gestion participative des réserves naturelles est un défi au croisement d'enjeux environnementaux, sociaux, économiques et fonciers. Elle implique une remise en cause de l'idée de conservation de la nature, héritée de l'époque coloniale, en tant que pratique excluant les populations locales. Mais l'affichage de cette politique est-elle accompagnée d'évolutions concrètes sur le terrain ? Cet article pose la question de la profondeur des changements aujourd'hui à l'œuvre en Afrique du Sud à travers les deux exemples des réserves naturelles de Mkambati et Silaka. Situées le long de la Wild Coast de l'ex-bantoustan du Transkei, elles s'inscrivent dans ce contexte historique et géographique spécifique dans lequel des transitions multiples et combinées sont aujourd'hui en cours. A travers l'analyse des interactions entre la réforme foncière, plus particulièrement la restitution des terres spoliées aux communautés locales, et la mise en place d'un système de co-gestion des réserves naturelles, notre questionnement révèle les failles d'un processus actuel qui, s'il ne contribue pas toujours directement à leur formation, attise les conflits inter-acteurs.

MOTS CLE : RESERVE NATURELLE, CO-GESTION, POST-APARTHEID, WILD COAST, TRANSKEI, AFRIQUE DU SUD

ABSTRACT

In a post-apartheid country, the conception of a co-management model of nature reserves is a challenge which crosses environmental, social, economic and land tenure stakes. It implies a questioning of the idea of nature preservation, inherited from the colonial period, as a practice excluding the local population. But is the display of this policy accompanied by concrete evolutions on the ground? This article investigates the degree of change actually taking place in South-Africa through the examples of the nature reserves of Mkambati and Silaka. Located along the Wild Coast of the ex-bantoustan of Transkei, they are part of a specific context, historical and geographical, in which multiple and combined transitions are in progress today. Through an analysis of the interactions between land reforms, especially land restitution programs, and the implementation of a co-management model of the nature reserves, our questioning reveals the failures of the current process which, even if it does not contribute directly to their initial causes, fuels the conflicts between the actors.

KEYWORDS: NATURE RESERVE, CO-MANAGEMENT, POST-APARTHEID, WILD COAST, TRANSKEI, SOUTH AFRICA

INTRODUCTION

Le développement d'approches participatives pour la gestion des aires protégées, encouragé par l'UNESCO et l'IUCN (*International Union for Conservation of Nature*), trouve dans le contexte sud-africain un écho particulier. L'émergence de ces pratiques est en effet contemporaine de la politique de réforme foncière engagée au lendemain de l'apartheid (Carruthers, 2007). La réforme foncière sud-africaine, qui vise à corriger les déséquilibres hérités de l'apartheid et à impulser de nouvelles dynamiques agricoles pour améliorer les conditions de vie des populations les plus pauvres (Vircoulon, 2003 ; Cousins, 2004 ; Drimie, 2004 ; Walker, 2008), concerne dans le même temps la plupart des aires protégées du pays du fait du statut foncier de ces dernières. En effet, elles ont été le plus souvent établies sur des terres spoliées aux populations locales qui se sont vues déplacées ou privées de terrains de parcours pour l'élevage. L'enjeu est alors de concilier les objectifs de justice sociale poursuivis par la réforme foncière avec la continuité de la protection des aires concernées (Ramutsindela, 2003). A cet effet, la participation peut se révéler un outil intéressant. A condition toutefois qu'il ne s'agisse pas de conforter la mainmise des gestionnaires préétablis sous couvert de nouvelles formes de gouvernances. La construction de cette base participative, qui devrait idéalement servir de liant, sinon à un partenariat, du moins à des échanges fructueux entre institutions et citoyens, peut aussi être discutée comme un moyen de perpétuer une forme de contrôle sur les populations, qui tout en rendant celui-ci plus discret et donc plus acceptable de prime abord, n'en altère pas l'efficacité (Cousins, Kepe, 2004). Dès lors, il faut s'interroger sur la profondeur réelle de ces changements (Kepe, 2007). Trois points semblent cruciaux pour sonder ce processus :

- le niveau de décision auquel cette politique est actée (dynamique descendante, ascendante...)
- les objectifs affichés de cette politique et ses buts officieux
- les interlocuteurs en présence, leur représentativité et les éventuels critères de sélection

Cet article propose de sonder ces questions à travers l'exemple de la *Wild Coast* d'Afrique du Sud. La *Wild Coast* est la dénomination officielle, mais ô combien symbolique, de la bande côtière de l'ex bantoustan du Transkei (aujourd'hui Province du Cap Oriental). Cette région, appelée Pondoland en incluant l'intérieur des terres, se caractérise par sa richesse environnementale (espèces endémiques, forêts indigènes, milieux herbacés...), sa faible densité démographique et son isolement géographique. Elle ne dispose en effet d'aucun port et la liaison avec l'intérieur des terres est compliquée par la présence d'un relief montagneux entaillé de profondes gorges. Cet isolement est de plus renforcé par des dynamiques historiques et politiques d'exclusion, dont les derniers avatars furent la constitution d'un bantoustan pseudo autonome puis d'une république indépendante du Transkei (non reconnue sinon par l'Afrique du Sud de l'apartheid). Ce contexte, a priori répulsif pour les acteurs exogènes, a pourtant contribué à attirer leur attention et leur convoitise sur les opportunités d'accéder aux ressources environnementales pour différentes formes de préservation ou de valorisation (Dellier, Guyot, 2009).

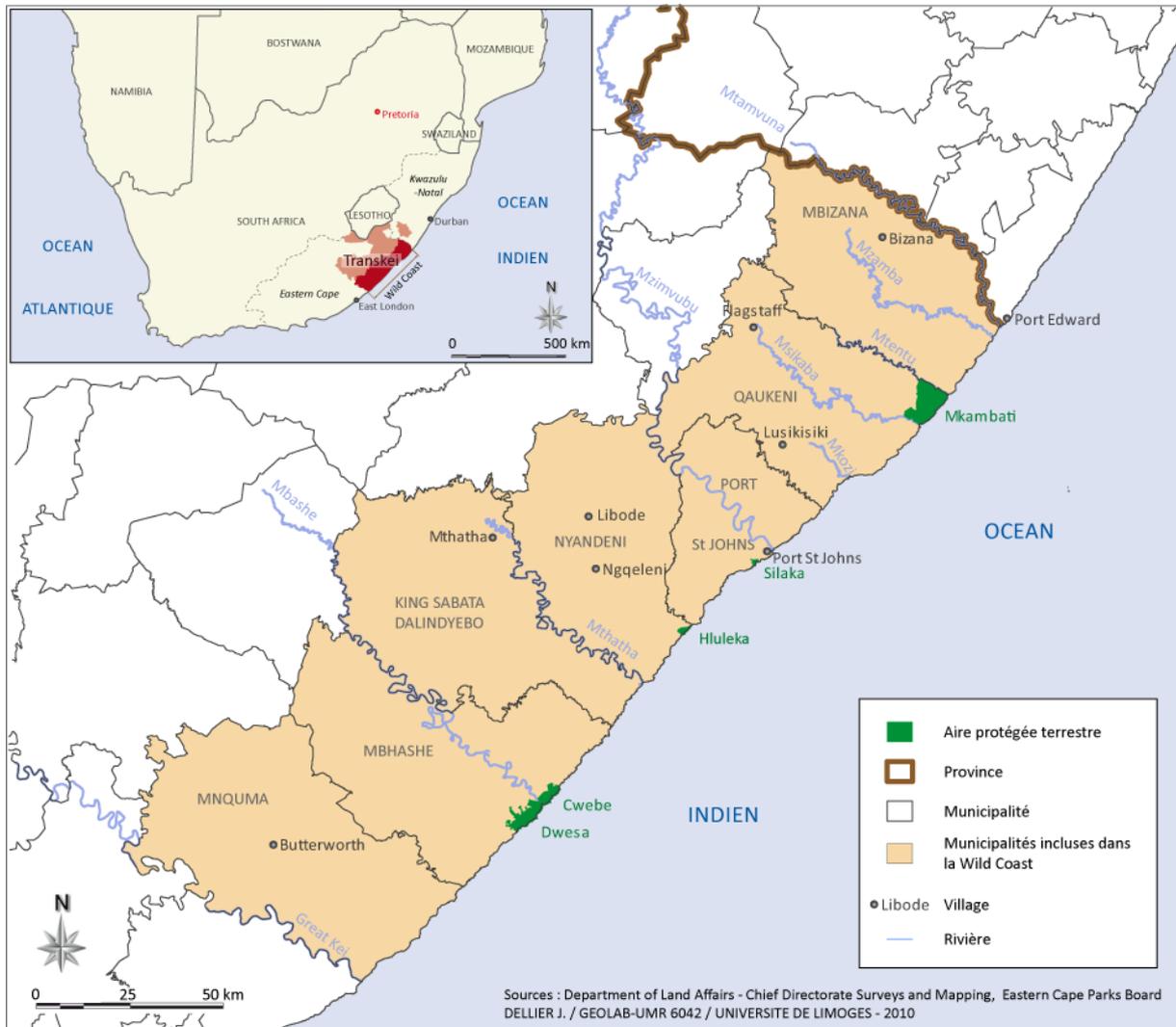


Figure 1 - Localisation des réserves naturelles provinciales de la Wild Coast (Afrique du Sud)

Bien que les premières traces de gestion environnementale dans le Transkei remontent au XIX^e siècle, avec l'adoption de mesures de protection des forêts indigènes par le gouvernement colonial, c'est seulement au cours des années 1980 qu'émerge une volonté de conservation matérialisée par la création de réserves naturelles dans le Transkei, et particulièrement le long de la *Wild Coast*, dont celles de Mkambati et de Silaka. L'essor de cette logique de protection, paradoxale si elle est envisagée à l'échelon régional dans un « *Etat indépendant* » dont la population était et reste essentiellement rurale, pauvre et faiblement alphabétisée, révèle une influence de type colonial exercée par le gouvernement d'apartheid et des acteurs blancs extérieurs au bantoustan. Cet état de fait est d'ailleurs souligné par l'identité des premiers opérateurs en charge des réserves, souvent étrangers au Transkei, ainsi qu'à travers l'édition d'une littérature touristique sur le sujet à destination des Sud-Africains blancs épris de nature (Butchart, 1989 ; De Villiers, Costelo, 2006). Cette mise en réserve d'espaces naturels est donc, à l'origine, le résultat de stratégies de prédation élaborées par des acteurs exogènes au Transkei et appliquées au détriment des populations locales.

Les réserves naturelles de la *Wild Coast* n'atteignent pas la renommée et par conséquent n'impliquent pas des enjeux financiers comparables aux grands parcs nationaux sud-africains. Cependant, leur pérennisation dans le cadre du processus de restitution foncière fait l'objet d'une politique spécifique de la part des autorités provinciales, tant du côté de la *Regional Land Claim Commission* (RLCC) et du *Department of Land Affairs* (DLA) que de celui du gestionnaire en place depuis la fin de l'apartheid : *Eastern Cape Parks Board* (ECPB, 2006). L'absence d'opérateurs touristiques ou de consultants, venant opportunément en soutien des populations locales dans leur revendications comme dans le cas du parc Kruger pour le plus célèbre, simplifie quelque peu l'analyse du jeu d'acteurs, mais dans le même temps interroge quant à la capacité de la communauté locale à se structurer pour pouvoir véritablement peser dans les échanges (Kepe, 1998).

Par ailleurs, ces réserves naturelles sont inscrites dans un contexte politique et foncier spécifique (Lahiff, 2002 ; Ramutsindela, 2004). En effet, sous l'autorité du gouvernement du Transkei, bien que la propriété foncière relevait de l'Etat, la gestion des terres était déléguée aux chefferies traditionnelles. Ce système, dont le but était d'assurer la coopération des chefs coutumiers au régime en place, est remis en cause depuis la fin de l'apartheid. La création de nouveaux échelons territoriaux (territorialement emboîtés par ordre hiérarchique croissant : *wards, local municipality, district municipality*), dotés de représentants élus qui détiennent les clés des financements publics, vient perturber les équilibres préétablis. La coexistence de ces deux systèmes de représentation des populations locales, fortement concurrents voire conflictuels, se voit entérinée par les tergiversations des gouvernements, tant au plan national que provincial, à définir la légitimité des différents interlocuteurs (Ntsebeza, 1999). Il en résulte une singulière complexification territoriale dont le trait principal est l'absence de hiérarchie clairement établie entre les systèmes de représentations, chacun se prévalant d'une forme de légitimité.

En conséquence, le développement d'une politique de co-gestion des réserves naturelles de la province du Cap Oriental fait face à de nombreux écueils. Le plan de cet article respecte la chronologie des processus analysés. Dans un premier temps, l'exemple de la réserve naturelle de Mkambati interroge l'élaboration d'un modèle de co-gestion considéré comme transposable pour le reste de la province par les institutions à l'origine de sa création. Puis, le cas de la réserve naturelle de Silaka permet d'aborder les interactions entre réforme foncière et protection de la nature, ainsi que les complications qui en résultent. Enfin, l'étude du tout nouveau *Community Outreach Officers Program* lancé par *Eastern Cape Parks Board* en 2009 offre un éclairage pertinent sur les stratégies de légitimation déployées par certains acteurs dont les finalités peuvent être discutées.

I MKAMBATI : UN MODELE DE CO-GESTION A L'EPREUVE

Mkambati est un exemple pertinent pour appréhender, tant le processus aboutissant à la création de réserves naturelles dans l'exbantoustan du Transkei, que la mise au point puis l'application d'un système de co-gestion entre les autorités et les populations locales. En effet, l'ancienneté de la mise en réserve du site, avec des finalités changeantes au cours du temps, permet de caractériser différentes phases qui révèlent des logiques d'appropriation par des acteurs exogènes aux dépens des acteurs endogènes. Par ailleurs, du fait de l'antériorité de la résolution des conflits fonciers en rapport aux autres espaces naturels protégés de la *Wild Coast*, Mkambati est le site laboratoire sur lequel la co-gestion a été expérimentée.

1 – Genèse de la réserve naturelle de Mkambati et conflits d'appropriation

D'une superficie de 7720 hectares, Mkambati est la plus grande et sans doute la plus célèbre des réserves naturelles de la *Wild Coast* (De Villiers, Costelo, 2006). Essentiellement composée de milieux herbacés (ECPB1, 2006), elle est bordée par trois limites naturelles : l'Océan Indien à l'est, la rivière Mtentu au Nord et la rivière Msikaba au sud. A l'ouest, la réserve est délimitée par une clôture. Loin d'être une création ex-nihilo, le site de Mkambati est fort d'une histoire, riche en rebondissements, qui contient les germes d'un certain nombre de conflits aujourd'hui encore d'actualité. En 1899, suite à un accord entre les autorités coloniales et tribales, 17 400 hectares de terres entre les rivières Mtentu et Msikaba sont réservées pour la création d'une léproserie, et ce malgré la présence permanente d'éleveurs Khanyayo. Ceux-ci sont expulsés en 1920 et la léproserie est officiellement créée en 1922. A partir de cette date, les limites de l'enceinte et l'accès aux ressources à l'intérieur de celle-ci ne cessent de faire débat entre la population locale et les autorités d'une part, mais également au sein même de la population locale. L'un des principaux conflits concerne l'utilisation par la léproserie d'une grande étendue de prairie pour l'élevage de bétail en vue de nourrir les résidents, ce qui n'est pas stipulé dans l'accord initial et par conséquent vivement contesté par les communautés locales (Kepe, 1998). Il faut attendre 1961 pour que cette situation aboutisse à la restitution par les autorités de 5400 hectares de prairies aux communautés locales. En 1976, la léproserie est fermée et l'année suivante le site est divisé en deux. Tandis que sur la partie ouest sont implantés des projets à finalité agricole, la partie est devient la réserve naturelle de Mkambati. La gestion de cette réserve est dans un premier temps assurée conjointement par le gouvernement du Transkei et par plusieurs sociétés privées successives ayant pour principal objet l'émission de permis de chasse dans un espace préservé. Ce système participe de fait à nourrir une certaine forme de tourisme cynégétique (Michaud, 2009) et au-delà des représentations de l'espace qui excluent les populations locales. C'est notamment durant cette période qu'est construite la barrière physique séparant la réserve des terres agricoles plus à l'ouest. Cependant, cette co-gestion est rapidement abandonnée du fait de la faillite du modèle économique et des importantes atteintes environnementales constatées. En 1982, le gouvernement du Transkei décide la reprise en main de la gestion de la réserve désormais menée sans « aide » extérieure et uniquement basée sur des critères de conservation du milieu. Pourtant, bien que la finalité de la fermeture du site aux populations locales change de nature, de récréative elle devient conservatrice, la logique de confiscation territoriale, elle, perdure.

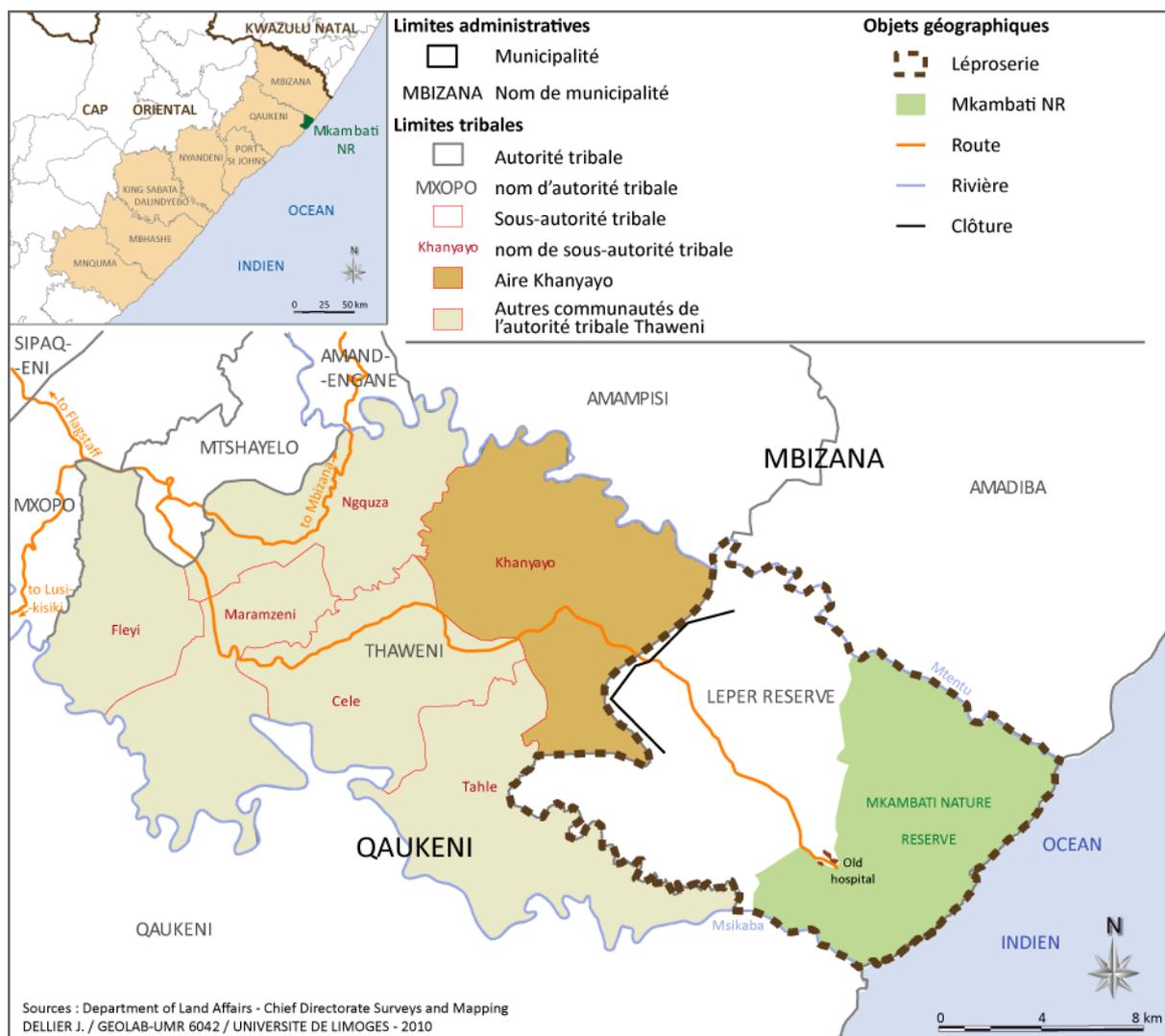


Figure 2 – De la confiscation territoriale à la protection environnementale : la réserve naturelle de Mkwambati

Ce schéma est remis en cause avec la fin de l'apartheid et la mise en place d'une réforme foncière dont un des piliers est le programme de restitution des terres. Cette politique offre en effet la possibilité aux communautés dépossédées de force ou sans compensation de leurs terres durant la période d'apartheid de porter réclamation pour recouvrer leur droit de propriété. Le problème dans le cas de Mkwambati est que plusieurs communautés vont affirmer leur légitimité à entamer cette démarche. Au final, deux réclamations distinctes sont déposées pour l'ensemble de l'aire de l'ancienne léproserie, contribuant à dégrader passablement le climat au sein de la population locale (Kepe *et al.*, 2001). La première émane de la communauté Khanyayo dont certains des ancêtres vivaient à l'intérieur du périmètre de la réserve avant 1920. La seconde, qui réunit les six autres communautés qui composent l'autorité tribale Thaweni, s'appuie sur la perte du droit d'usage des pâturages, ce qui entre également dans les cas justifiant une telle démarche selon le *Restitution of Land Rights Act* de 1994. Le règlement du litige intervient en 2004. Il stipule d'une part que l'intégralité des terres devient la propriété du Mkwambati Land Trust, dont la formation implique la création simultanée de nouvelles formes de représentation des communautés locales. Par ailleurs, il pose comme condition l'inscription durable de la partie est du site comme une réserve naturelle, dont la gestion doit désormais faire l'objet d'une concertation entre autorités provinciales et populations locales.

2 –Le développement d'un modèle de co-gestion

L'inscription du principe de co-gestion de la réserve naturelle de Mkwambati dans l'acte de restitution de 2004 ouvre la voie à de nouvelles formes d'organisations territoriales. Le cadre formel du système participatif semble, au premier abord, placer les populations locales au centre des décisions par une représentativité nouvelle et affirmée à tous les stades de la prise de décision. En cela, il répond aux critères internationaux de bonne gouvernance.

Trois nouveaux niveaux structurants sont créés ; ils concernent respectivement la représentativité des individus au sein des communautés, la propriété des terres restituées et la gestion spécifique de la réserve naturelle.

Le premier niveau, à l'échelle de la communauté, se traduit par la création d'une *Communal Property Association* (CPA). Cette association introduit une nouvelle forme de représentation démocratique qui doit être en mesure de s'affranchir des hiérarchies traditionnelles et des échelons administratifs du *ward* et de la municipalité locale. La CPA compte 14 membres, soit pour chaque village deux élus qui portent les revendications et intérêts de leur communauté. Cependant, si dans la loi la formation d'une CPA est conditionnée à une démarche volontaire de la part d'un groupe de personnes de posséder un bien en commun, dans le cas présent cette condition n'est pas respectée. En effet, du fait de la présence de la réserve naturelle et de la multiplicité des acteurs concernés, le *Department of Land Affairs* et la *Regional Land Claim Commission* ont estimé que les terres restituées ne pouvaient l'être sous une forme morcelée. Ainsi la création d'une CPA a été décidée en amont puis imposée aux populations locales.

Sur le plan foncier, afin d'acter la restitution des terres de l'ancienne léproserie à la population locale tout en affirmant la volonté d'accompagnement, sinon de contrôle, de la part des autorités, le *Mkambati Land Trust* est créé. Il regroupe les 14 membres de la CPA et des représentants du *Department of Agriculture*, du *Department of Water Affairs and Forestry*, du *Provincial Department of Economic Affairs* et du district d'O.R. Tambo. Cette composition permet, sur le papier, d'apporter à la population locale des compétences en termes de gestion de la terre tout en lui conservant une place majoritaire au sein du Trust et par là-même dans la prise de décision. Cependant, s'il n'existe pas de dilution a priori des membres de la CPA au sein du Trust, deux questions peuvent être soulevées en amont. La première concerne le risque de voir les discordes entre membres de la CPA, reflets des tensions entre les villages, être utilisées par les représentants institutionnels comme un moyen de renforcer leur poids au sein de la structure : diviser pour mieux régner en somme. La seconde est le déséquilibre des forces en présence induit par la représentation au sein du Trust d'institutions qui disposent des moyens de financement pour le développement des terres, réduisant ainsi toute potentialité de voir émerger des projets sans leur accord.

Enfin, en bout de chaîne, vient la mise en place de la co-gestion de la réserve naturelle de Mkambati. A cet effet, un *Co-Management Committee* (CMC) est formé. L'objectif du CMC est de promouvoir une gestion participative de la réserve pour améliorer les conditions de vie de la communauté. Il regroupe toujours les 14 membres de la CPA auxquels s'ajoutent 2 membres du *Land Trust* et des représentants d'*Eastern Cape Parks Board* qui est l'organisme en charge de la gestion des réserves naturelles provinciales de la *Wild Coast* (précédemment *Eastern Cape Tourism Board* de 1994 à 2004), du *Department of Land Affairs* et du district d'O.R. Tambo. Cette structure s'inscrit dans la même logique que le *Land Trust* : apporter une expertise, concernant la protection environnementale et le développement local, à la population locale. Mais les termes du règlement du litige foncier, et notamment les clauses relatives à la restitution des terres sous condition de conservation du caractère protégé de la partie est du site de Mkambati, ne laisse planer aucun doute sur le poids central d'*Eastern Cape Parks Board* dans les prises de décisions finales et sa capacité de blocage pour toute action considérée, par ses services, comme contraire à ses engagements.

Sans préjuger de son application, il est utile de noter que dès son élaboration, la co-gestion de la réserve naturelle de Mkambati, présentée comme un modèle transférable dans les autres aires protégées de la *Wild Coast*, n'évite pas certains écueils. En premier lieu, c'est une conception de l'amont vers l'aval de la co-gestion, et par conséquent les autorités provinciales imposent un cadre figé de négociation et d'action à la population locale. Mais c'est également un important déséquilibre des pouvoirs entre les différents acteurs au sein des structures participatives que sont le *Co-Management Committee* et le *Land Trust*.

3 – La mise en application du modèle : un constat d'échec

Cinq ans après la signature de l'acte de restitution des terres et la mise en place d'une co-gestion de la réserve naturelle de Mkambati, de nombreux conflits se sont fait jour entre les représentants d'ECPB et ceux des communautés locales, ainsi qu'à l'intérieur même des communautés locales. Ce constat s'appuie sur deux points de tensions : les conflits liés à la gestion de la réserve et ceux liés aux relations entre acteurs.

Les conflits de gestion révèlent l'impossibilité de mener une politique participative par une approche amont-aval qui impose des normes préétablies dans un contexte aussi économiquement et socialement tendu que celui de la *Wild Coast*. La question de l'accès aux ressources naturelles (cueillette, chasse, pêche), qui occupe de manière récurrente le débat sans toutefois faire l'objet de quelconques négociations, en est un bon exemple. Sur ce point, les demandes répétées des communautés pour pouvoir prélever de manière traditionnelle et concertée une certaine quantité de ressources ne trouve pas d'écho auprès des représentants d'ECPB, si ce n'est négatif, avec l'évocation des dégradations environnementales liées aux prélèvements illégaux (entretien représentants ECPB, East London, Avril 2008). Dès lors, il paraît paradoxal de prétendre construire une vision partagée pour le devenir de la réserve naturelle de Mkambati, quand l'un des principaux enjeux soulevé par la population locale est d'office rejeté par les autorités, au nom d'une conception inflexible des attendus de la conservation environnementale. Le blocage qui en résulte est une source importante de frustration au sein de la population locale, dont le sentiment de spoliation est exacerbé par ce qui est vécu comme une confiscation arbitraire (ent. membres CPA, Mkambati, Avril 2008). Par ailleurs, cette situation conflictuelle est complétée par la déception d'attentes, disproportionnées de la part des communautés locales, de retombées économiques de l'exploitation touristique de la réserve. Cette valorisation reste par essence modeste et consiste en la création de quelques emplois et dans la location de quelques unités touristiques d'hébergement. De plus, les perspectives de développement de ces activités restent limitées, avant tout par le manque de capacité d'investissement plutôt que par un risque de sur fréquentation touristique du site à court terme. Cependant, malgré l'absence d'un impact immédiat de la réserve sur leurs conditions de vie, pourtant particulièrement difficiles, les communautés locales ne semblent pas souhaiter remettre en cause l'existence même de la réserve naturelle (ent. membres CPA, Mkambati, Avril 2008). Ce qui rend la position de fermeté de ECPB sur la question des ressources naturelles d'autant moins justifiée.

En toile de fond se dessinent des relations conflictuelles entre acteurs qui alimentent ces situations de blocages. Il existe en effet une défiance généralisée des acteurs vis-à-vis des stratégies de chacun, qui est un héritage des relations antérieures et la conséquence de diverses manoeuvres de mise sous pression ou de déstabilisation de la part des institutions sur les communautés locales. ECPB est ainsi accusé par la population locale d'agir de manière autoritaire, si ce n'est faire acte de néo-colonialisme. Tandis que ECPB de son côté ne cesse de remettre en cause les capacités des communautés locales à appréhender les impératifs de conservation dans une logique de gestion durable. Parallèlement, le bon fonctionnement du système de représentation des populations locales via la CPA est contesté tant par la base que par les autres acteurs de la co-gestion (ent. représentants ONG *Transkei Land Service Organisation*, Mthatha, Avril 2008). L'imposition de cette forme de représentativité en amont incite une part non négligeable de la population locale à rejeter ce système, d'autant plus qu'il peine finalement à s'affranchir des hiérarchies traditionnelles communautaires. La représentativité des élus de la CPA est discutée devant la faiblesse des échanges entretenus avec leur communauté et les écarts qui se creusent entre des villageois connectés, les élus et leurs proches, et des villageois marginalisés. Ce qui remet en cause le caractère égalitaire de la CPA. Cet argument est d'ailleurs largement utilisé par ECPB pour décrédibiliser les élus de la CPA au sein du *Co-Management Committee*.

Les différents acteurs, et principalement les communautés locales et ECPB se retrouvent donc dos-à-dos dans une situation perdant-perdant. Si l'absence d'une vision partagée préalable à la mise en place d'une gestion commune est pointée du doigt (Kepe, 2007), l'accumulation des tensions et des blocages aboutit à une « co-gestion de papier » qui voit ECPB conserver de fait la mainmise sur la réserve de Mkambati mais sans autre pouvoir de gestion que celui de l'immobilité, forcément préjudiciable à moyen terme pour le devenir de l'écosystème et le développement d'une activité écotouristique compatible avec les objectifs de préservation.

Face à un tel constat et à de telles oppositions, dont les échos résonnent au-delà de l'enceinte de Mkambati, la volonté d'ECPB soutenu par le *Department of Land Affairs* et la *Regional Land Claim Commission* d'étendre ce modèle dans les autres réserves naturelles provinciales qui font l'objet de réclamations foncières, paraît paradoxale. Pourquoi, au lieu de tirer les conclusions d'un modèle qui fait naufrage, les institutions cherchent-elles à le dupliquer ? Comment différencier ce qui relève de l'erreur de jugement, du frein idéologique et de la stratégie délibérée ?

II – SILAKA : UN PROCESSUS DEPENDANT DES CONFLITS FONCIERS

Le second cas d'étude, celui de la réserve naturelle de Silaka, n'a pas vocation à répondre directement à l'ensemble des questions soulevées par celui de Mkambati. Cependant, parce qu'il suit chronologiquement le précédent et par la proximité des enjeux observés, il offre un complément intéressant pour analyser le comportement des différents acteurs. Surtout, l'existence d'enjeux fonciers hors aire protégée bien plus prégnants que dans l'exemple de Mkambati, permet de souligner les liens de dépendance et de hiérarchie entre la question foncière dans son ensemble et la place relative des aires protégées dans celle-ci.

1 – Un héritage conflictuel

La réserve naturelle de Silaka a la particularité d'être située à proximité immédiate de la principale localité côtière de la *Wild Coast* : Port St Johns. L'histoire de la réserve et son présent sont marqués par cette inscription territoriale dans ce qui fut longtemps une enclave blanche, connue sous le nom d'Hermes et rattachée tardivement au Transkei lors de son indépendance en 1976. Si les expropriations commencent dès le début du XX^e siècle à Port St Johns, c'est au cours des années 1960 que plusieurs familles Amatolo sont expulsées de parcelles, aujourd'hui intégrées à la réserve naturelle de Silaka, par un fermier blanc qui installe en lieu et place un verger et des cottages pour l'accueil de touristes sur le site, profitant de la renommée et de la proximité de Port St Johns. La situation perdure jusqu'en 1976 avec la succession de plusieurs fermiers blancs dont le dernier abandonne le site à l'indépendance du Transkei. L'ex-ferme est alors transformée en base militaire jusqu'en 1982 où l'idée d'une réserve naturelle est avancée par le *Transkei Department of Local Government and Land Tenure*. En 1983, le périmètre de la réserve pressentie est étendu. L'année suivante, une gestion spécifique est mise en place, elle s'accompagne de la construction d'une clôture interdisant l'accès des populations riveraines. L'aire ainsi délimitée s'étend sur une superficie de 340 hectares. Elle s'articule autour d'un des plus beaux exemples de forêt côtière préservée du Transkei (ECPB2, 2006).



Photographie 1 – Vue du site de Silaka, Province du Cap Oriental, Afrique du Sud (cliché de l’auteur, 2009)

Cependant, le statut de réserve naturelle n’est pas officiellement prononcé, du fait de la complexité de la situation foncière. L’Etat sud africain, la municipalité de Port St Johns et l’autorité tribale Caguba sont autant de propriétaires des différentes parcelles composant le site de Silaka. Par conséquent, la fermeture du site est contestée par les populations riveraines, propriétaires légitimes d’une part de ces terres. Une plainte est déposée à ce sujet en 1987 par l’autorité tribale Caguba, mais elle reste sans réponse de la part des autorités locales. La gestion de l’aire reste donc aux mains des autorités du Transkei puis est transférée à celles de la province du Cap Oriental à la fin de l’apartheid qui officialise le statut de réserve naturelle sans résoudre la question de la propriété du site. En 2005, la gestion est confiée à *Eastern Cape Parks Board*, avec déjà l’optique de changements à venir du fait de l’instruction par la *Regional Land Claim Commission* d’une nouvelle plainte, concernant notamment le site de Silaka, déposée par la communauté Caguba dans le cadre du programme de restitution foncière.

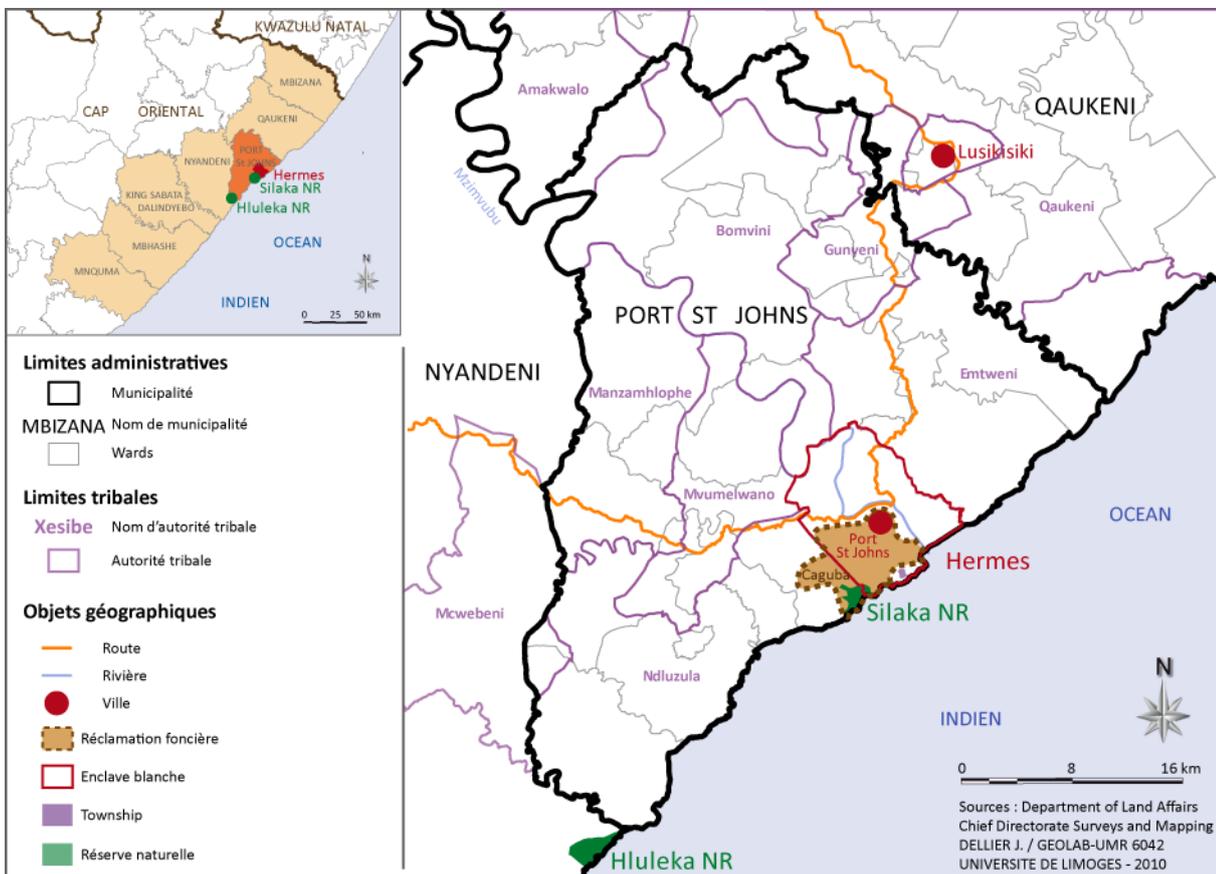


Figure 3 – La protection en marge du conflit foncier : la réserve naturelle de Silaka

2 – Du conflit au *statu quo*

En 1996, une réclamation foncière impliquant, après vérification par la *Regional Land Claim Commission*, 2260 foyers, est déposée par la communauté Caguba. Elle concerne une superficie totale de plus de 3470 hectares d'espaces construits (centre ville de Port St Johns, piste d'aviation, des fermes et propriétés le long de la rivière Umzimvubu, terrain de golf, hôtel abandonné de Cap Hermes, township de Mthumbane), d'espaces agricoles et d'espaces naturels dont le site de Silaka. Devant l'importance des superficies en jeu, cette réclamation foncière va être l'objet de nombreuses contestations. Les opérateurs touristiques blancs basés à Port St Johns mettent notamment en cause sa régularité (ent. acteurs du tourisme, Port St Johns, Juin 2009), et ce malgré la reconnaissance par la *Regional Land Claim Commission* du bien fondé de celle-ci. Dès lors un important processus de négociation est engagé. Il associe la communauté Caguba, la *Regional Land Claim Commission* et le *Department of Land Affairs*. Cependant, très rapidement, la municipalité de Port St Johns va s'immiscer dans ce processus en arguant de son rôle de garant des intérêts économiques et de développement de l'ensemble de la population de la municipalité et pas des seuls intérêts des membres de la communauté Caguba (ent. *Local Municipality Mayor* et *ward councilor*, Port St Johns, Juin 2009). Cet élément va très vite révéler son aspect profondément perturbateur du processus de négociation et, par répercussion, avoir de profondes conséquences sur la gestion de la réserve naturelle de Silaka.

Afin de mener les négociations en son nom, la communauté Caguba a désigné certains de ses membres regroupés sous la forme d'un *Community Trust*. Au cours des échanges avec la *Regional Land Claim Commission*, des divergences sont très vite apparues. En effet, alors que la principale revendication du *Community Trust* était la restitution de l'intégralité des terres à la communauté avant d'entamer des négociations avec la municipalité et les opérateurs locaux pour conserver les activités économiques en place et oeuvrer à de nouveaux projets de développement, la *Regional Land Claim Commission* s'est faite l'alliée de la municipalité en appuyant l'idée de lui rétrocéder une partie des terres, dont le centre ville et des terrains non développés pour de futurs projets (ent. membres *Community Trust* et représentants RLCC, Port St Johns et East London, Avril 2008). Ainsi en décembre 2007, une première version de règlement de la réclamation foncière propose la restitution de plus de 2350 hectares et une compensation de 92 millions de rands pour la communauté, la municipalité entrant de son côté en possession de 765 hectares (référence document règlement litige). Les membres du *Community Trust* déclinent cette proposition en affirmant de nouveau leur volonté de voir l'intégralité des terres être restituées à la communauté. Pourtant deux mois plus tard, en février 2008, le même accord est de nouveau discuté par de nouveaux représentants de la communauté structurés sous la forme d'une *Communal Property Association (CPA)* (CRLR, 2008). Hors dans les faits, il est avéré que cette CPA et les membres qui y siègent ont été choisis par la municipalité de Port St Johns et la *Regional Land Claim Commission*, au mépris de la nature de cette association et de sa représentativité supposée (ent. représentants ONG *Transkei Land Service Organisation* et *ward councilor*, Mthatha et Port St Johns, Juin 2009). Malgré la forte contestation, notamment par les membres du *Community Trust*, ainsi que par certaines ONG s'intéressant aux questions foncières, de ce qui apparaît comme une manoeuvre politicienne, les membres de la CPA et les institutions signent l'accord de règlement de la réclamation foncière (*Daily Dispatch*, 2008). Cette résolution n'en est pourtant pas une. Au contraire, jamais les conflits n'ont été aussi forts, entre le *Community Trust* et les institutions, entre le *Community Trust* et la CPA tandis que les membres de la communauté Caguba se retrouvent pris au piège d'un conflit qui les dépasse. Le paiement des premières sommes compensatoires ne change rien, et finalement la décision des membres du *Community Trust* de porter l'affaire en justice bloque par là-même tout le processus de restitution des titres fonciers en attendant un jugement définitif.

Durant ce laps de temps, et malgré la quasi-certitude depuis 2005 de voir les termes du règlement de la réclamation foncière aboutir à la nécessité de mettre en place une co-gestion de la réserve naturelle de Silaka, les représentants d'ECPB ne se sont signalés que par leur silence le plus complet. Aucune prise de contact n'a été envisagée ni avec les membres du *Community Trust* ni avec ceux de la CPA (ent. représentants ECPB, Port St Johns, Juin 2009). Pourtant, l'expérience de Mkambati aurait dû les encourager à travailler plus en amont les contours d'une coopération constructive. La question de la pérennité de la réserve naturelle n'est d'ailleurs a priori pas remise en cause par les uns ou les autres. Et, au sein de la communauté Caguba, une volonté existe de discuter sur les conditions d'accès à la réserve en termes de lieu de passage (elle se trouve entre certains villages et Port St Johns) et d'accès aux ressources (ent. membres *Community Trust*, Port St Johns, Juin 2009). Il est dès lors possible de tirer la conclusion d'une non-intervention volontaire de la part d'ECPB dans le but de conforter sa place de seul gestionnaire de la réserve de Silaka du fait du blocage de la négociation autour de la réclamation foncière Caguba. Cette stratégie offre cependant le même type de perspective que dans le cas de Mkambati, quant à la mise en place d'une co-gestion. La cristallisation du débat, notamment autour des conflits d'usage, qui entraîne un blocage du processus participatif, favorise le maintien de la gestion de la réserve en l'état, mais élude tout projet à moyen ou long terme, et par conséquent rend caduque toute notion de durabilité.

III – UN ACTEUR A LA RECHERCHE DE LEGITIMITE : STRATEGIE DE CONQUETE ET CONSEQUENCES

L'affichage par *Eastern Cape Parks Board (ECPB)* d'une fermeté sur des principes stricts de conservation de la biodiversité, qui ne laisse aucune place, sinon comme externalité négative, à l'usage traditionnel des ressources environnementales par les populations locales, montre toutefois sces limites. Face à la montée du mécontentement des communautés riveraines des réserves naturelles, les responsables d'ECPB ont lancé en 2009 un nouveau programme : le *Community Outreach Officers Program*.

1 – Une stratégie agressive aux finalités discutables

L'objectif du *Community Outreach Officers Program* est de former, pour chaque réserve naturelle gérée par ECPB, un agent de liaison avec les communautés riveraines qui soit issu de celles-ci. Cette expérience présentée comme extrêmement positive et ouverte par ECPB sonne pourtant comme un aveu d'échec et, dans le même temps, comme un défi aux actuels représentants des communautés impliquées.

Si le besoin d'agents de terrain se comprend aisément, du fait de l'importante porosité des réserves et par conséquent leur accessibilité pour des populations locales qui sont susceptibles de prélever des ressources, l'obligation de recourir à des membres des communautés riveraines souligne l'échec de ECPB à faire passer son message directement vers celles-ci. Cette situation peut être vue comme une conséquence de la mauvaise image véhiculée par l'institution auprès des populations concernées. Perçue comme héritière de la période d'apartheid et de ses spoliations, elle est de plus décriée pour son attitude inflexible vis-à-vis des besoins exprimés par les communautés riveraines. A ce titre, il sera intéressant de suivre comment seront répercutées au sein de la politique d'ECPB les doléances recueillies par les *Community Outreach Officers*. Mis en avant comme des hommes de dialogue, ceux-ci ont pour mission d'informer les communautés des actions menées par ECPB et d'en rendre explicite les tenants et aboutissants, mais également de faire remonter au sein d'ECPB les sentiments des riverains. Ainsi, la prise en compte du travail aval-amont de ces agents de liaison, réelle ou nulle, sera un bon indicateur pour mesurer l'effectivité des changements au sein d'ECPB à travers la mise en œuvre, ou le simple affichage, d'une logique d'ouverture.

Par ailleurs, cette initiative apparaît aussi comme une remise en cause, ou un court-circuitage du rôle des représentants élus des communautés riveraines, notamment ceux des CPA. Leur rôle est en effet de faire remonter les souhaits des membres de la communauté au sein du *Co-Gestion Committee* et en retour d'informer ceux-ci des orientations prises pour la gestion du bien commun. L'évidence du chevauchement des fonctions, et donc de la mise en concurrence, entre représentants élus et agents nommés, ne peut échapper aux responsables de ECPB. Il s'agit par conséquent d'une stratégie délibérée d'évitement qui fait suite à l'absence de dialogue et par conséquent d'une vision commune négociée de la gestion des réserves naturelles.

2 – Un cercle vicieux à contre courant des cercles vertueux du développement durable

Le rapport de force, entre ECPB et les représentants des communautés, engendré par cette stratégie pourrait, à moyen terme, se révéler préjudiciable pour les réserves naturelles provinciales de la *Wild Coast*, non pas tant pour leur statut protégé que pour l'efficacité des mesures de protection mises en œuvre. En effet, comment emporter l'adhésion d'une population riveraine, malgré l'aide d'agents de terrains, quand les représentants élus par celle-ci font front commun contre la gestion telle qu'elle est pratiquée.

Loin de proposer une sortie par le haut des conflits d'acteurs, le nouveau programme lancé par ECPB cherche à court-circuiter les représentants élus par les communautés pour imposer sa légitimité sur le territoire. Elle entérine ainsi un conflit par l'abandon de la recherche de solutions. Cependant, cette approche reprend pour l'essentiel les écueils qui ont déjà conduit le processus de co-gestion sinon à sa perte, du moins à son inefficacité. Au déficit structurel et économique subi dans le cadre de la *Wild Coast* pour la gestion durable des aires protégées, s'ajoute donc un handicap organisationnel lié à des conflits entre acteurs qui semblent inextricables.

CONCLUSION

L'inscription d'un système de co-gestion des réserves naturelles dans le contexte sud-africain post-apartheid est un processus complexe du fait des interactions avec les transitions politiques et foncières en cours. Cependant, dans le cas de la *Wild Coast*, il est encore prématuré de parler d'une co-gestion effective, tant les conflits observés relèvent d'une forme de co-gestion prisonnière d'une conception descendante des dynamiques participatives. Finalement, en lieu et place de coopération, les stratégies déployées par des acteurs, qu'il convient de qualifier de dominants, visent à maintenir sous contrôle exclusif la gestion des aires protégées tout en s'assurant d'une légitimité nouvelle par une ouverture superficielle qui ne s'affranchit pas des pratiques d'exclusion déjà anciennes vis-à-vis des populations locales. Cette stratégie de communication, qui vise un public exogène, sera toutefois difficile à maintenir en l'état dans un contexte social, économique et environnemental tel que celui de la *Wild Coast*. Le refus d'ouvrir des points de négociations sur des éléments aussi essentiels, vitalement et culturellement, pour les populations locales que l'accès aux ressources, risque de transformer une contestation ciblée en une remise en cause généralisée de l'intérêt pour les populations locales de la présence d'aires protégées.

Cette région possède pourtant indiscutablement des atouts de poids pour l'émergence de projets alternatifs. La conjugaison d'une richesse et d'une diversité environnementale et paysagère et son relatif isolement sont des facteurs attractifs pour le développement d'un écotourisme par définition raisonné (Ashley, Ntshona, 2003). Certes, les retombées économiques attendues d'un tel modèle sont moindres que celles issues d'un développement touristique de masse, mais les coûts environnementaux le sont aussi et par conséquent un équilibre plus en adéquation avec la fragilité du territoire pourrait être trouvé. De plus, un développement axé sur de petites structures serait potentiellement à même de bénéficier en premier lieu aux populations locales et non à des opérateurs touristiques exogènes. Cependant, les rares tentatives en ce sens rencontrent de profondes difficultés du fait d'un manque d'infrastructures de bases ainsi que de l'existence ponctuelle de projets de valorisation concurrents, miniers notamment (Dellier, Guyot, 2009).

L'implantation effective d'un tel modèle passe sans doute par une lente diffusion d'expérimentations locales de ce type couronnées de succès. Les aires protégées pourraient d'ailleurs en être les vecteurs, en l'absence de conflits d'acteurs sclérosants. Il est cependant possible d'espérer que la pression exercée par les communautés pour le développement d'activités économiques basées sur le tourisme dans les aires protégées privilégiera cette forme au détriment d'autres valorisations à court terme plus destructrices. A condition toutefois que soit abordée la question centrale et symbolique de l'accès aux ressources. Un signe fort renforce cette idée. En effet, à côté du sentiment de méfiance et de frustration qui habite les populations locales face aux spoliations subies, renaît un lien fort à la terre comme bien commun (ent. membres CPA, *Community Trust* et ONG, Mkambati, Port St Johns, Mthatha et Port Edward, Avril 2008 et Juin 2009). Ce lien, qui repose sur la remise au goût du jour d'une conception traditionnelle de la propriété, collective et intergénérationnelle, recoupe pleinement les notions globales de développement durable et de préservation des milieux naturels.

BIBLIOGRAPHIE

- ASHLEY, C., NTSHONA, Z., 2003. Transforming roles but not reality? Private Sector and Community Involvement in Tourism and forestry Development on the Wild Coast. South Africa, Research paper n°6 "*Sustainable livelihoods Southern Africa*", Institute of Development Studies, Sussex, 115 p.
- BEINART W., HUGHES L., 2007, *Environment and empire.*, Oxford University Press, Oxford, 416 p.
- BUTCHART D., 1989, *A guide to the Coast and Nature Reserves of Transkei*, the Wildlife Society, 48 p.
- CARRUTHERS J., 2007, " 'South Africa : A World in One Country' : Land Restitution in National Parks and Protected Areas", *Conservation and Society*, Volume 5, n°3, 292-306.
- CRLR [Commission on Restitution of Land Rights], 2008, *Caguba Settlement Agreement, Settlement agreement for the settlement of Caguba community claims*, 42p.
- COUSINS B., 2004, "Grounding democracy: the politics of land in post-apartheid South Africa", in *Lessons from the field: A decade of democracy*, Idasa supplement to *Mail&Guardian* 26/11/2004.
- COUSINS B., KEPE T., 2004, "Decentralisation when Land and Ressource Rights are Deeply Contested : A Case Study of the Mkambati Eco-Tourism Project on the Wild Coast of South Africa", *European Journal of Development Research*, Vol. 16, n°1, 41-54
- DAILY DISPATCH, 2008, Commission on Restitution of Land Rights – Media Statement – 10 avril 2008, *Daily Dispatch*, Lundi 14 Avril 2008, p5.
- DELLIER J., GUYOT S., 2009, "The Fight for Land Rights Versus Outsider's 'Appetites': Wild Coast Eco-Frontier Dynamics, in *Rethinking the Wild Coast, South Africa, Eco-frontiers vs livelihoods in Pondoland*, VDM Verlag, 59-100
- DE VILLIERS B., COSTELLO J., 2006, *Mkambati and the Wild Coast : South Africa and Pondoland's unique heritage*. Tien Wah Press, Singapore, 215 p.
- ECPB [Eastern Cape Parks Board] 1, 2006, *Mkhambati Nature Reserve, Integrated Reserve Management Plan – Strategic Management Plan*, 79 p.
- ECPB [Eastern Cape Parks Board] 2, 2006, *Silaka Nature Reserve, Integrated Reserve Management Plan – Strategic Management Plan*, 82 p.
- GUYOT S., 2009, Fronts écologiques et éco-conquérants : définitions et typologies. L'exemple des « ONG environnementales en quête de Côte Sauvage (Afrique du Sud) », *Cybergéo*, Environnement, Nature, Paysage, article 471
- KEPE T., 1998, *The problem of defining "community" : Challenges for the land reform programme in rural South Africa*, Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape, 43 p.
- KEPE T., COUSINS B., TURNER S., 2001, "Ressource Tenure and Power Relations in Community Wildlife : The Case of Mkambati Area, South Africa", *Society and Natural Ressources*, n°14, 911-925.
- KEPE T., 2007, "Land Claims and Comanagement of Protected Areas in South Africa : Exploring the Challenges", *Environmental Management*, n°41, 311-321
- LAHIFF E., 2002, *Land reform and sustainable development in South Africa's Eastern Cape province*, Research report n°14, Cape Town : Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape, 51 p
- LAHIFF E., 2008, *Land Reform in South Africa : A Status Report 2008*, Research report n°38, Cape Town : Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape, 43 p.
- LE ROUX R., NAHMAN A., 2005, *Economics specialist study : economic valuation and financing mechanisms of biodiversity in the Wild Coast*, CSIR-Environmentek: Cape Town, 64 p.
- MICHAUD M., 2009, *Hunting the Wild. Symbolic construction of Africa and the practice of the hunting safari*. Communication personnelle, colloque les fronts écologiques, entre terr(itoir)es, paysage et réseau, Limoges, 27-30 mai 2009. <http://www.flsh.unilim.fr/recherche/spip.php?rubrique139&article=498>
- NTSEBEZA L., 1999, *Land tenure reform traditional authorities and rural local government in post-apartheid South Africa, case studies form the Eastern Cape*, Research report n°3, Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape, 119 p.
- RAMUTSINDELA M., 2003, "Land reform in South Africa's national parks: a catalyst for the human-nature nexus", *Land use policy*, n°20, 41-49.
- RAMUTSINDELA M., 2004, *Parks and people in postcolonial societies: experiences in Southern Africa*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 185 p.
- VIRCOULON T., 2003, "Les questions de la terre dans la nouvelle Afrique du Sud", *Hérodote*, n°111, 99-115.
- VON MALTITZ G., 2005, *Specialist study: resource use and land tenure in the Wild Coast*, CSIR-Environmentek: Cape Town, 38 p.
- WALKER C., 2008, *Land-Marked, Land Claims and Land Restitution in South Africa*, Jacana & Ohio University Press, Johannesburg & Athens, 292 p.