Les rapports populations-administration et la protection du patrimoine naturel. Réflexions sur le cas de la Tunisie.

Mohamed ALLAoui

I. LE CADRE ET LES ENJEUX

Pays aux ressources naturelles modestes, la Tunisie est confrontée à un immense défi : conserver et développer ses ressources forestières, sauvegarder ses ressources en sol, maintenir et renouveler sa végétation naturelle.

Pour une superficie totale de 16,5 millions d'ha, l'espace désertique représente à peu près un tiers. Les terres agricoles sont de l'ordre de 5 millions d'ha. Les superficies supportant des formations forestières sont évaluées à 2,5 millions d'ha. Ces superficies comprennent des formations végétales extrêmement diverses allant des forêts proprement dites à la simple végétation forestière représentée par des steppes d'alfa.

Les forêts proprement dites sont constituées de 350.000 ha de boisements naturels divers et de 530.000 ha de terrains ayant supporté des reboisements artificiels et qui sont couverts d'arbres parfois dispersés, ne formant de véritables forêts artificielles que dans certaines régions du Nord. Ailleurs, les reboisements sont souvent formés de petits bosquets disparates et dispersés.

Les parcours, qui recouvrent aussi une grande diversité de situations, concerneraient un espace évalué à 4 millions d'ha. Ils sont constitués par des parcours proprement dits situés surtout dans le Centre et le Sud, mais aussi par des espaces recensés dans d'autres catégories : parcours forestiers, parcours sur nappes d'alfa...

Comme on le verra plus loin, cette interpénétration des espaces, facilitée par la réalité des pratiques pastorales et l'absence de rigueur dans la terminologie est rendue peut-être encore plus complexe par les statuts juridiques des divers espaces.

La végétation naturelle a été soumise depuis des temps immémoriaux à la pression humaine. Les populations ont usé et abusé, surtout depuis le début du siècle d'un couvert végétal et arbustif très vulnérable en climat méditerranéen. On a assisté ainsi à un appauvrissement considérable du patrimoine végétal, lequel a entraîné comme conséquence une très grande vulnérabilité des sols aux phénomènes d'érosion.

La vulnérabilité des sols tunisiens à l'érosion hydrique et éolienne a donc ainsi été accentuée par les actions de déboisement et de surpâturage et aussi par des activités de mise en valeur et notamment certaines techniques de travail du sol.

Cette extrême vulnérabilité des sols hypothèque l'avenir de la production agricole ainsi que la durée de vie de barrages construits à grands frais et qui sont sujets, dans la plupart des cas, à une vitesse de sédimentation plus rapide que celle prévue par les études ayant servi à leur construction et qui, de ce fait, conditionnait leur rentabilité.

La dégradation du patrimoine sol et végétation, la nécessité de sauvegarder le potentiel de production présent et futur des espaces agricoles, pastoraux et forestiers, imposent à l'Etat la conception et l'exécution d'une politique dont l'objectif primordial est de sauvegarder la pérennité du patrimoine.

Ces préoccupations ne datent pas de l'Indépendance du pays. Dès 1881, la puissance coloniale a voulu s'assurer le contrôle des formations forestières en édictant une législation intégrant au domaine de l'Etat les terres forestières ainsi que les terres vaines et vagues ou sans maître. Les terrains forestiers étaient destinés à être immatriculés au nom de l'Etat, mesure de base censée garantir la pérennité des forêts et leur exploitation rationnelle.

Presque un siècle plus tard, à peine la moitié des terres forestières considérées comme domaniales a pu être effectivement immatriculée au nom de l'Etat. Cet acte juridique n'a pas cependant mis fin aux contestations des riverains sur ce qui a été immatriculé et sur ce qui ne l'est pas encore.

Ces terrains devaient être administrés et gérés. La puissance coloniale a promulgué une législation inspirée des lois françaises, quelque peu nuancée par l'expérience coloniale en Algérie. L'Administration créée pour gérer les forêts et appliquer la législation forestière était, elle aussi, calquée sur l'administration des forêts en France.

Toute la période coloniale a été caractérisée par une contestation continue parfois violente de la légitimité des lois régissant le domaine forestier. La domanialité des espaces forestiers, partout où des populations sont présentes, était souvent ressentie comme une usurpation au profit du colonisateur. Les droits d'usage consentis aux populations riveraines (pâturage, ramassage de bois mort, construction, cultures etc.) réglementés de façon restrictive, l'accent étant mis sur la répression des infractions, étaient perçus par celles-ci comme une limitation injuste à leur liberté de mouvement et une restriction intolérable aux activités leur assurant une subsistance minimum dans un milieu où les possibilités de subsistance sont déjà limitées.

A l'Indépendance, les populations riveraines des forêts croyaient à tort que tout cela devait changer. La légitimité de l'Indépendance devait, ici comme ailleurs, mettre fin à une situation qui n'avait jamais été considérée comme légitime par la population. Ce ne fut évidemment pas le cas.

L'administration forestière et la législation furent reconduites au prix de quelques ajustements qui ne furent jamais très importants. Il y a même eu des velléités pour étendre la législation forestière à d'autres terres. Des mesures prises au nom de l'intérêt du pays eurent pour effet de restreindre encore plus les prélèvements des populations sur les formations forestières. C'est ainsi que fut prati-

quement interdit l'élevage de la chèvre dans les zones forestières, cet élevage étant considéré comme incompatible avec l'objectif de conservation du patrimoine. Un programme important de reboisement allait être entrepris entraînant d'importantes nouvelles restrictions au droit de pacage.

Pendant cette période, cependant, un effort considérable d'amélioration des conditions d'existence des populations forestières allait être entrepris. Des chantiers employant des dizaines de milliers d'ouvriers allaient être ouverts pour réaliser des plantations, construire et entretenir des pistes, créer des pare-feu, exploiter les produits forestiers. Même si l'efficacité des travaux réalisés n'était pas toujours évidente, ces chantiers ont permis de redistribuer des revenus et, par là, de procurer aux populations des conditions de vie améliorées.

Les actions de conservation des eaux et du sol ont été initiées à l'époque coloniale en 1949 quelques années seulement avant l'Indépendance. Les travaux anti-érosifs connus en Algérie et au Maroc sous les termes de Défense et Restauration des Sols ont été principalement réservés, à l'époque, aux exploitations coloniales. Les travaux ont été lancés à l'initiative de quelques colons qui, ayant pris conscience du phénomène, sont allés chercher des techniques de protection aux Etats-Unis. Une législation complexe fut mise au point en 1949. Les terrains à traiter relevaient de deux catégories : ceux où les travaux devaient être déclarés d'utilité publique et exécutés aux frais de l'Etat, les autres où devaient être créées des Associations Syndicales de Propriétaires qui étaient les maîtres d'oeuvre des travaux et qui recevaient pour ce faire des subventions de l'Etat. Des travaux anti-érosifs furent ainsi réalisés entre 1950 et 1955 sur des superficies qui étaient modestes.

Après l'Indépendance et dans le cadre notamment des chantiers de lutte contre le sous-développement, allaient être entrepris d'importants travaux de conservation des eaux et du sol sur de très importantes superficies. Plus de 800.000 ha auraient été traités contre l'érosion dans le Nord et le Centre du pays, notamment dans les bassins versants dominant les barrages, les périmètres d'irrigation et les agglomérations. La législation préexistante était tombée en désuétude, oubliée. Tous les travaux étaient réalisés aux frais de l'Etat à l'initiative de celui-ci sans concertation préalable avec les usagers.

Les réactions des populations rurales à ces travaux étaient ressenties différemment en fonction de leur situation. Hors des terres de cultures, ces travaux entraînaient la plupart du temps de longues mises en défens que les populations avaient peu tendance à respecter. Sur des terres de cultures, ces aménagements entraînaient surtout quand il s'agissait de petites exploitations morcelées des contraintes parfois insupportables. Réalisés à grands frais, les travaux étaient peu entretenus quand il n'étaient pas purement et simplement détruits par les populations.

L'expérience dans l'aménagement des parcours est plus tardive. Les premiers travaux avaient été initiés dans le Sud du pays en 1948. Dans les années soixante furent réalisées d'importantes études phyto-écologiques ayant permis à la Tunisie de disposer d'un outil technique qui n'a certainement pas d'équivalent dans tout le Maghreb. Cependant les aménagements n'ont débuté de façon effective que

vers le milieu des années soixante, surtout par des plantations fourragères à base de cactus inerme. L'aménagement proprement dit fut initié au début des années soixante-dix.

L'idée de base était simple : il fallait contrôler la charge pour permettre la régénération des parcours d'où l'organisation de parcelles, la limitation et le contrôle du bétail introduit et la rotation permettant l'utilisation des parcelles en fonction de leur capacité de charge. Les premières réalisations ne furent pas concluantes si bien que l'aménagement pastoral qui, à l'origine, ambitionnait une logique nouvelle de l'utilisation de l'espace s'est cantonné dans des plantations fourragères surtout dans le Centre. Afin de permettre à l'Etat d'intervenir de façon légale dans les aménagements pastoraux, d'appliquer les techniques mises au point et de faire en sorte que les aménagements soient exécutoires, une loi allait soumettre les parcours collectifs et domaniaux au régime forestier avec, pour principale conséquence, de charger l'Administration des Forêts de la police des parcours aménagés.

L'enjeu est important. D'un côté, l'Administration poursuit un objectif vital de protection du patrimoine, de l'autre des populations qui ne pourraient peut-être survivre qu'aux dépens de ce patrimoine. Ceci mérite cependant d'être nuancé. Il n'est absolument pas prouvé que l'objectif de protection du patrimoine et la survie des populations soient contradictoires. Il est cependant certain que cette protection exige des populations des sacrifices que celles-ci soit ne peuvent soit ne veulent pas consentir.

Il existe, certes, un problème de fond que les techniciens forestiers posent en termes très tranchés : la protection du patrimoine forestier, notamment, est incompatible avec les densités actuelles de population. Pour eux, seul un allègement substantiel de ces densités pourrait permettre une application correcte des techniques de protection. Posé de cette manière, le problème est insoluble. Les nécessités de l'action impliquent une attitude de compromis qui suppose des rapports population-administration différents, une certaine rupture avec les pratiques actuelles.

II. LES POPULATIONS

Les populations rurales sont estimées à environ 3,5 millions d'habitants sur un total d'un peu plus de 7 millions que compte la Tunisie. Les densités de population les plus fortes se retrouvent évidemment dans l'espace agricole. Elles sont plus faibles mais varient fortement du Nord au Sud dans les espaces forestiers et pastoraux.

Les populations dites forestières, celles qui sont intéressées aux activités forestières ou qui pourraient être concernées par la législation forestière sont estimées à 750.000 personnes soit 22 % de la population rurale, ce qui est considérable. Ces populations sont créditées d'un taux d'accroissement annuel moyen voisin de 1 %, peut-être plus. Elles fournissent donc une partie importante de l'exode rural vers les villes dont les populations s'accroissent de plus de 4 % par an pour un taux d'accroissement national annuel moyen de 2,6 %. Dans le Nord du pays, régions où est situé l'essentiel des ressources forestières, les densités peuvent

dépasser 100 habitants au km². Dans le Centre, ces densités varient de 30 à 50 habitants au km² pour une densité moyenne nationale de 42 habitants au km².

Ces populations tirent leurs ressources principalement de l'agriculture et de l'élevage, des activités forestières et des revenus provenant de l'émigration. L'émigration à l'étranger est assez réduite. Les principaux revenus proviennent de l'émigration temporaire vers les villes, 4 à 6 mois par an, notamment dans le secteur du bâtiment. Chômage et sous-emploi sont très fréquents, en tout cas beaucoup plus que ce qui a été constaté au niveau national lors du dernier recensement (1984) où le taux de chômage était supérieur à 14 % aggravé par le fait que 50 % environ des personnes occupées travaillent moins de 6 mois par an dans les zones rurales.

Les populations forestières sont considérées parmi les plus démunies, celles de Mogods-Khroumirie dans le Nord le sont certainement plus que toutes les autres. Souvent enclavées, très peu alphabétisées, venues tard à l'émigration, ces populations, malgré les aides substantielles qu'elles ont reçues, restent les plus vulnérables parmi les populations rurales.

La domanialité des forêts, la soumission de l'ensemble de l'espace à une législation forestière extrêmement contraignante ont réduit pratiquement à néant la liberté pour les populations d'agir dans la légalité. Les populations forestières ont été, pour ainsi dire, dépossédées de l'espace qui les environne. Depuis l'institution du régime forestier, les populations des zones forestières sont captives de leur espace et elles ne peuvent percevoir l'administration forestière que comme le gardien de cette captivité.

Les populations de l'espace pastoral sont beaucoup plus diverses et plus difficilement saisissables pour les statistiques. Situées principalement dans le Centre Ouest et le Sud du pays, ces populations ont été pour ainsi dire sous-administrées. Les interventions de l'Etat dans leur espace ont été souvent réduites, elles sont de plus récentes. Comparées aux populations forestières, les populations intéressées aux aménagements pastoraux paraissent jouir d'une immense liberté. Dans le Centre Ouest où est situé l'essentiel des parcours, les populations avaient depuis fort longtemps organisé et administré l'espace. L'accroissement démographique, conjugué avec le développement de la petite hydraulique ont abouti à soustraire de l'espace pastoral les meilleures terres qui sont appropriées privativement et mises en valeur. Dans la région du Centre Ouest, l'exode rural est très modéré et ce malgré la précarité des ressources naturelles. Les taux d'accroissement démographique restent élevés comparés aux autres régions rurales, notamment le Nord Ouest. Le dynamisme économique des populations contraste, ici aussi, avec la quasi inertie caractéristique des zones forestières. Ceci s'explique cependant en grande partie par l'existence d'un potentiel mobilisable en eau et sol dans le Centre.

Il est peut-être utile de préciser que les populations intéressées à l'aménagement pastoral sont toutes sédentaires. A l'exception de zones du Sud, le bétail aussi est sédentaire. Les mouvements de transhumance vers le Nord continuent mais sont devenus plus rares.

Les populations entretiennent des traditions d'utilisation de l'espace pastoral qui cependant, par la suite des transformations politiques et économiques, maî-

trisent de moins en moins bien la gestion de cet espace qui devient encombré. Ces populations de par leurs traditions, notamment, développent une certaine capacité de résistance aux interventions étatiques d'aménagement pastoral.

L'espace concerné par les aménagements anti-érosifs intéresse le Nord et le Centre du pays mais principalement l'ouest de ces régions. Le Nord-Ouest et le Centre-Ouest constituent le château d'eau de la Tunisie avec environ 80 % des eaux de surface mobilisables. Avec environ 1.700.000 habitants (50 % de la population rurale du pays), Nord-Ouest et Centre-Ouest disposent d'environ 155.000 exploitations agricoles (43 % du total). L'Ouest du pays détient environ 70 % des superficies céréalières, 55 % des cultures fourragères, 30 % de l'arboriculture, 50 % des borins, 45 % des ovins et 25 % des caprins du pays. Cependant les zones privilégiées d'intervention pour la C.E.S. ne concernent que les collines, les piémonts et, de façon générale, les terrains en pente. Cet espace est en général occupé par la petite exploitation. Celle-ci dispose de peu de terre par rapport à la force de travail qu'elle peut mobiliser. Ces terres sont souvent formées de nombreuses petites parcelles. Le cheptel détenu est souvent considéré comme trop nombreux comparé aux disponibilités en ressources fourragères. La petite exploitation dans l'Ouest détiendrait moins de 20 % des sols mais 50 % des bovins, près de 30 %, d'ovins et plus de 40 % des caprins.

Ces exploitations profitent moins que les autres des programmes de développement agricole et ce pour plusieurs raisons. D'une part, elles sont situées sur des terres dont le potentiel de production est souvent faible. Leurs dimensions et la nature juridique de la propriété du sol ne les rend pas toujours éligibles au crédit auquel sont liées les subventions. Ces exploitations ont cependant bénéficié de programmes de développement encore peu nombreux mais qui sont spécifiquement destinés à la petite et moyenne exploitation. Elles bénéficient aussi des programmes de développement rural qui ont une importante composante agricole.

D'une façon générale, les aménagements destinés à la protection du patrimoine intéressent une grande partie des populations rurales. Parmi celles-ci, les plus visées sont celles qui occupent les zones plus marginales, celles donc dont les ressources sont rares, difficilement mobilisables et qui, de ce fait, attirent peu d'investissements productifs. On retrouve les populations rurales les moins favorisées, les plus démunies en moyens de production (terre et eau), celles qui reçoivent diverses aides dont des aides alimentaires leur permettent de subsister sur place.

Ces populations ne disposent pas d'organisation formelle ou informelle leur permettant une certaine représentation vis-à-vis de l'Administration, laquelle a en face d'elle une multitude d'individus.

III. L'ADMINISTRATION

L'Etat intervient dans les divers espaces par l'intermédiaire de plusieurs organisations administratives. En dehors du parti unique et des organisations professionnelles qui lui sont plus ou moins liées et de l'administration relevant du Ministère de l'Intérieur, l'intervention de l'Etat certainement la plus importante

se fait à travers l'administration de l'Agriculture : Directions techniques, Offices régionaux, sectoriels ou de mise en valeur, et Commissariats régionaux au développement agricole (CRDA).

Outre les Offices de mise en valeur, c'est par l'intermédiaire des CRDA que l'Etat intervient pour appliquer sa politique de développement agricole et aussi la législation concernant les espaces dont il a été question plus haut. Il y a un CRDA par Gouvernorat. Au sein de chacun d'eux sont représentées les directions techniques sous forme d'arrondissement dont la coordination est assurée par le CRDA sous l'autorité du Ministre de l'Agriculture.

Cette administration résulte de la transformation et de l'évolution de l'ancienne administration coloniale. Même les transformations et les innovations qui pourraient être considérées comme une rupture avec l'organisation coloniale portent fortement l'empreinte de l'influence de l'ancienne puissance coloniale. La différence fondamentale, celle qui allait marquer profondément l'ère de l'Indépendance, porte sur le personnel et l'encadrement qui ont été assez rapidement tunisifiés.

La formation de ce personnel continue certes à être dominée par l'influence française mais de plus en plus, apparaît l'influence américaine, les Etats-Unis ayant financé très tôt des programmes de transfert de technologie. Cette influence n'apparaît cependant pas au niveau de l'organisation institutionnelle ni à celui de la gestion ou des méthodes de travail.

Deux directions techniques nous intéressent particulièrement : la Direction des Forêts et celle de la C.E.S., cette dernière ayant été créée récemment, il y a à peine 3 ans. Il ne sera question ici que de la Direction des Forêts dans ses compétences anciennes englobant la CES.

Organisée au niveau central en sous-directions, services et sections, la Direction des Forêts est représentée au niveau du CRDA par un chef d'arrondissement. Les arrondissements sont organisés en subdivisions et triages. Il existe des postes fonctionnels (Directeur, Sous-directeur, Chef d'arrondissement, Chef de triage) et des grades qui vont de l'Ingénieur Général au simple préposé des forêts. Pour occuper un poste fonctionnel, il est nécessaire de satisfaire à certaines conditions tenant au grade et à l'ancienneté dans le grade. La promotion est quasi exclusivement une affaire de temps. Un ingénieur principal est pratiquement assuré de devenir un jour avec l'ancienneté, ingénieur général. Les nominations aux postes fonctionnels, les promotions qui assurent améliorations matérielles et surplus de pouvoir sont plus fonction de l'ancienneté que de la compétence individuelle. Les postes fonctionnels étant limités et occupés par des personnes encore jeunes, les possibilités de promotion sont donc extrêmement réduites pour les nouveaux venus. L'ingénieur le plus âgé de la Direction des Forêts aurait entre 50 et 55 ans et le poste fonctionnel qu'il occupe ne serait normalement libéré que dans cinq ou dix ans. L'horizon paraît ainsi bouché pour la majorité des techniciens qui sont âgés de moins de 40 ans.

Dans ces conditions, le rapport de ces techniciens à leur activité professionnelle est des plus ambigus dans la mesure en particulier où la satisfaction professionnelle est rarement éprouvée ou même recherchée et dans la mesure surtout où l'implication individuelle, la responsabilité paraissent souvent étrangères à

l'exercice de l'activité professionnelle, laquelle s'inscrit dans un enchevêtrement de rapports individuels et hiérarchiques qui visent à sécréter un minimum d'activité propre à perpétuer l'institution et justifier la permanence en son sein du personnel, lequel une fois intégré à la fonction publique est pratiquement assuré d'un emploi, pour ainsi dire, à vie.

La formation technique du personnel peut évidemment être en cause. Elle peut expliquer les imperfections de certaines réalisations mais peut difficilement être en rapport avec l'inertie, la lenteur, l'absence de rationalité, d'initiative, de dynamisme et d'innovation constatés au niveau de l'institution.

Il faut cependant reconnaître un aspect lié indirectement à la formation et qui est capital. En dehors du fait que beaucoup de techniciens vont rarement avoir l'occasion de mettre en pratique leur science et leurs connaissances, très peu d'entre eux sont armés pour les mille et une embûches de l'action. La plupart des jeunes techniciens qui commencent leur activité professionnelle ignorent tout des règles de fonctionnement de l'administration. Il est ainsi aussi important de savoir quel est le circuit d'un bon de commande que de pouvoir reconnaître les diverses variétés d'eucalyptus, mais cela fait rarement partie des programmes de formation. Le temps que les jeunes diplômés frais émoulus se repèrent dans une jungle de règlements, leur enthousiasme s'émousse. Les mille et une routines administratives, les diverses paperasseries à travers lesquelles il y a souvent un passage obligatoire avant l'action d'entreprendre un reboisement, d'ouvrir un parefeu, découragent les meilleures volontés. Un phénomène plus inquiétant a été constaté. A mesure que l'Administration se renforce en moyens humains surtout, son personnel devenant plus nombreux, plus qualifié aussi, son efficacité, ses réalisations ont tendance à se réduire, sa gestion devient plus lourde. Elle a tendance aussi à se replier sur elle-même consacrant plus de temps et d'énergie à elle-même, à ses problèmes d'organisation, de personnel, aux conflits en son sein qui ont tendance à s'accroître.

Les tares bien connues de la bureaucratie sont ici amplifiées et ce pour deux raisons principales. La première tient à l'environnement socio-politique et culturel qui tend à confronter l'administration dans sa tendance à se considérer à la fois comme source de pouvoir et comme moyen de contrôle de celui-ci. Cela peut paraître paradoxal, l'administration a tendance à échapper au pouvoir politique, en tout cas ce dernier n'apparaît pas toujours en mesure d'utiliser l'Administration comme un simple moyen d'action. Il serait en tout cas faux de croire que le pouvoir politique maîtrise comme il le voudrait l'Administration qui paraît lui échapper au fur et à mesure qu'il la renforce. La deuxième raison est plus spécifique à la Direction des Forêts dans la mesure où celle-ci détient un pouvoir supplémentaire, étant chargée d'appliquer la législation forestière. Cette législation avant tout répressive donne la possibilité aux techniciens forestiers de constater et de réprimer les délits forestiers. Ce qui procure à ceux-ci un surcroît de pouvoir tout en marquant leur attitude et leur comportement à l'égard des populations.

La Direction des Forêts illustre de façon saisissante les théories de dysfonctions concernant la bureaucratie résumées comme suit par Michel Crozier :

“le ‘modèle bureaucratique’ d'action, imposé à l'organisation bureaucratique,

créée des rigidités de comportement, des difficultés d'adaptation et des conflits entre dirigeants et exécutants, entre exécutants et public qui suscitent un besoin de contrôle et de réglementation, si bien que les conséquences inattendues et dysfonctionnelles du modèle bureaucratique tendent finalement à renforcer son emprise''(1).

Les règles d'organisation de l'administration, le souci du contrôle ont abouti à définir une multitude de tâches à exécuter par un grand nombre d'individus, travaillant dans plusieurs unités administratives, la plupart du temps compartimentées sans grande communication latérale. Ces tâches intermédiaires inscrites souvent dans des procédures routinières sont traitées comme une fin en soi perdant de vue l'objectif visé qui seul pouvait les justifier. Cette perversion fondamentale aboutissant à considérer comme fins ce qui n'était que des moyens réduit considérablement l'efficacité des hommes et des institutions. Celles-ci ne fonctionnent presque plus que pour elles-mêmes. Elles sont loin, en tout cas, de répondre aux exigences de la mission qui leur a été initialement assignée. Elles sont, tout autant, bien peu en mesure de produire une réflexion sur l'objet de leurs activités, encore moins de sécréter une réflexion sur elles-mêmes en rapport avec les fins qui justifient leur existence. Au mieux, l'Administration gère les problèmes.

L'Etat intervient par l'intermédiaire de l'Administration dont il vient d'être question mais aussi à travers un ensemble de lois et règlements que l'Administration est chargée d'appliquer. Si l'objectif essentiel de la législation forestière est d'assurer la pérennité du patrimoine et son exploitation rationnelle, force est de constater que cet objectif n'a été qu'imparfaitement atteint. Sans cette législation, les dégâts auraient peut-être été plus graves. Certes. Mais le prix payé comparé aux résultats obtenus paraît disproportionné dans la mesure où ce souci de conservation a peut-être définitivement aliéné les populations envers les forêts et le milieu naturel en général.

Les fondements de cette législation n'ont pas changé depuis 80 ans. Apparemment, ils n'ont jamais été appropriés à leur objectif et leur application était parfois l'occasion d'exactions et d'abus de pouvoir. Maintenant, cette législation apparaît comme archaïque y compris à ceux qui sont chargés de l'appliquer. Elle est d'ailleurs de moins en moins appliquée. Certains de ses aspects concernant les défrichements et la mise en culture ne peuvent plus être appliqués tant ces défrichements et ces cultures sont étendus. Pour d'autres, l'application risquant de provoquer des désordres, les autorités locales interviennent souvent pour calmer l'ardeur répressive des agents forestiers.

Même rénové en 1966, le code forestier demeure un texte désuet. Les velléités d'intégrer au domaine forestier toutes les terres forestières ou à vocation forestière ayant échoué, le code a soumis celles-ci au régime forestier, mettant ainsi toutes ces terres que l'administration n'avait ni les capacités ni le pouvoir de délimiter ou même de recenser sous le contrôle de la police forestière.

En 1974, constatant la dégradation des parcours et la nécessité de les aménager, ceux-ci sont à leur tour soumis au régime forestier. Cette soumission n'est cepen-

(1) In art. **Bureaucratie**. Encyclopedia Universalis. Vol. 3. p. 700.

dant que partiellement opérationnelle dans la mesure où l'exercice de la police forestière est conditionnée par la délimitation préalable des terrains, ce qui n'est pas encore le cas.

Les effets pervers de cette législation ont une certaine homologie avec ceux de l'Administration. Les objectifs originaux sont perdus de vue. Malgré les contreperformances constatées, l'administration persiste, prise au piège de lois et de règlements qu'elle ne peut pas non plus appliquer intégralement. D'un autre côté, au fur et à mesure que le patrimoine se dégrade, le besoin se fait plus pressant d'appliquer des mesures répressives, d'étendre le domaine de cette répression. Cette extension ne peut évidemment qu'accroître les contreperformances.

L'inadéquation de la législation forestière, le caractère répressif de celle-ci, sa perception par les populations comme étant illégitime peuvent expliquer en grande partie les rapports conflictuels administration-populations. Cette législation a influé à son tour sur l'Administration chargée de l'appliquer. Cette influence combinée avec les perversions inhérentes aux structures administratives ont abouti à réduire considérablement l'efficacité des interventions de l'Etat pour sauvegarder le patrimoine naturel. Si l'on considère que cette sauvegarde ne peut se faire sans une participation minimum des populations, les rapports Administration-populations peuvent expliquer en grande partie les problèmes actuels de sauvegarde du patrimoine.

IV. LA CONFRONTATION

Entre les populations et l'Administration, il n'y a pas de médiateur ; le contact est direct, ce qui peut paraître tout à fait normal quand il s'agit d'activités où les populations sont impliquées individuellement comme dans les délits, mais qui l'est beaucoup moins quand l'Administration doit entreprendre des actions d'aménagement sur des espaces utilisés par un grand nombre de personnes. Ce genre d'intervention implique un minimum de concertation, d'information qui ne peut avoir lieu sans le bénéfice d'une organisation minimum des populations. Très souvent l'unique intermédiaire qu'utilisent à la fois l'Administration et les populations est constitué par l'autorité locale ou les structures du parti unique. Entre les populations et l'Administration existe donc un vide institutionnel que jusqu'à présent l'Administration n'a pas pu et peut-être, plus sûrement, n'a pas voulu combler.

La communication entre l'Administration chargée de promouvoir le développement et les populations des divers espaces concernés n'est pas médiatisée. Du côté de l'Administration, le besoin ne semble pas avoir été ressenti de développer avec les populations un dialogue impliquant un échange d'informations, des instances à travers lesquelles pourraient être quelque peu formalisés les besoins de communiquer d'un certain nombre de cadres qui souhaiteraient partager avec les populations leur souci de protection et de développement du patrimoine.

Il existe, certes, un grand nombre de canaux de communication mais qui sont utilisés de façon désordonnée, en fonction des initiatives individuelles et en tout cas sans le bénéfice d'une volonté clairement exprimée et d'actions parfaitement maîtrisées. Les émissions de radio et télévision destinées au monde rural traitent

des thèmes de protection de façon épisodique mais au travers d'un langage et d'une présentation technicistes qui les rend souvent hors de portée de ceux à qui ils sont destinés. L'excès de formalisme des réunions organisées par l'administration locale réduit souvent la crédibilité des messages qui y sont formulés. La même constatation pourrait être faite à l'occasion de la Fête de l'Arbre qui est célébrée annuellement, de l'attribution du prix de reboisement...

L'Administration a malgré tout l'occasion ainsi de s'exprimer. On ne peut en dire autant pour les populations. En dehors des protestations individuelles et des résistances à telle ou telle action, les populations ont rarement l'occasion de s'exprimer. Quand elles le font, elles sont mieux entendues par les autorités locales ou les responsables locaux du parti que par l'Administration. Les raisons de cette "surdité" de l'Administration sont à rechercher dans la mission répressive des délits qui lui est confiée. Le personnel de l'Administration forestière a du mal à considérer les populations forestières autrement que comme des délinquants potentiels. Que l'on ajoute à cela une sorte de sous-culture du personnel, lequel est en grande majorité d'origine rurale, qui a tendance à considérer les populations rurales comme incapables de comprendre et encore moins de s'attendre à ce qu'elles agissent en fonction du message. La seule méthode efficace mais aussi, ô combien, confortable est la méthode autoritaire, ceci sous-entendant évidemment que seule l'Administration est en mesure de comprendre où sont les intérêts de la population et d'agir en conséquence. La mise en tutelle est ici poussée à la limite de la caricature.

Le caractère parfois pathologique de la communication Administration-populations rurales, ou tout simplement l'absence de communication illustrent les difficultés de l'action de développement dans les zones marginales dont les populations sont parmi les plus vulnérables, celles qui ont le moins profité des progrès accomplis dans le secteur agricole et ailleurs.

Les espaces de développement dont il a été question ici ont rarement été l'objet de convoitises de la part de groupes de pression sauf pour les produits forestiers. Les investissements autres que ceux portant sur l'aménagement qui relèvent de l'initiative de l'Etat, ne sont pas suffisamment rentables pour attirer des entrepreneurs privés. Les aménagements que l'Etat réalise mobilisent ainsi la quasi totalité des investissements dans ces espaces.

En fait, l'objectif d'intervention de l'Etat est double :

- Sauvegarder et développer le patrimoine sol et végétation
- Procurer aux populations des revenus leur assurant une subsistance minimum pouvant les retenir sur place

Cette dualité expliquerait aussi la faible efficacité des aménagements réalisés. Un autre aspect devrait cependant être évoqué.

L'Etat à travers son administration propose et souvent impose une logique de l'utilisation de l'espace qui, incontestablement, est porteuse de progrès. Le drame, et c'est peut-être là le fond du problème, c'est que cette logique ignore celle qui lui est préexistante de l'utilisation de l'espace par les populations. Cette ignorance est éminemment perverse, dans la mesure où elle survalorise l'aménagement des techniciens, cet aménagement étant considéré comme l'unique moyen pouvant permettre d'atteindre les objectifs visés alors que l'utilisation

effective de l'espace par les populations, l'aménagement pragmatique, est par voie de conséquence considéré comme irrationnel, destructeur et contraire aux objectifs nationaux visant à assurer la pérennité du patrimoine. Il est incontestable que l'utilisation actuelle et dans un passé récent des espaces a entraîné et entraîne encore la dégradation du patrimoine. Cette dégradation n'est cependant pas due à la seule ignorance ou aux pulsions destructrices des populations. Elle procède, à l'évidence, d'une logique de l'utilisation de l'espace que l'Administration non seulement devrait appréhender mais intégrer à la conception des aménagements qu'elle veut appliquer. Si elle ne l'a pas fait jusqu'à présent, c'est parce qu'elle n'était pas en mesure de le faire : ni ses structures, ni son organisation, ni son mode de fonctionnement, ni la formation de son personnel, ni finalement la culture de celui-ci ne permettent à l'Administration d'être ce que l'Etat veut en faire, un outil efficace de promotion de sa politique de développement.

Il est évident qu'un minimum de communication avec les populations, une attention si faible soit-elle accordée à l'usage que font les populations de leur espace auraient permis à l'administration une bien plus grande efficacité. Même à l'intérieur des limites étroites au sein desquelles l'administration conçoit son action basée quasi exclusivement sur le pouvoir d'autorité dont elle dispose, la légitimité dont elle se sent investie, cette efficacité est réduite.

Les sciences humaines ont été sollicitées pour apporter une contribution à l'action de développement agricole et rural. Peut-être parce que sollicitées par l'administration, elles ont accordé une plus grande attention à l'étude des populations rurales et quelque peu négligé les structures administratives chargées de promouvoir le développement. On a souvent insisté sur la nécessité d'utiliser les sciences sociales pour promouvoir, accélérer, faire accepter ou valoriser le changement social nécessaire au développement et au mieux-être des populations. On a peut-être moins insisté sur le fait, pourtant évident, que le changement était tout aussi exigible de l'Administration. Les résistances au changement, les freins au développement, les comportements peu rationnels, anti-économiques, l'absence d'initiative ont rarement été attribués à l'Administration. Même quand c'est le cas, ceci est attribué au manque de moyens, à la qualification insuffisante, rarement aux structures, aux méthodes de travail.

Cette constatation peut paraître quelque peu banale à un moment où un peu partout est mis en question le rôle de l'Etat (donc de son administration) en tant que promoteur du développement.

Il apparaît ainsi que l'efficacité des interventions de l'Etat pour le développement est dans une très large mesure conditionnée par les outils institutionnels et juridiques qu'il met en oeuvre pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixés. La dégradation constatée du patrimoine est tout autant due à la pression des populations qu'à l'inadéquation des moyens institutionnels et juridiques mobilisés pour sauvegarder le patrimoine.

Les moyens financiers que la communauté nationale pourrait consacrer à cet objectif ne peuvent être que modestes, la priorité étant accordée à des investissements plus immédiatement productifs. Dans ces conditions, l'Etat ne pourra ambitionner une politique de protection et de développement du patrimoine naturel qu'au prix d'une profonde réforme de ses institutions.