

## « Conservation contre populations rurales » en Afrique du Sud : la nouvelle gouvernance environnementale en question

Sylvain Guyot\*

Dans cette étude de cas, les enjeux de gouvernance environnementale sont de taille. Il s'agit de transformer radicalement l'approche dans laquelle étaient définis par le passé (période coloniale et apartheid) les droits d'accès et d'usage, c'est-à-dire les modalités concrètes de gestion et d'appropriation de l'environnement. Au cœur des enjeux de pouvoir, ces nouvelles négociations et recompositions institutionnelles s'inscrivent dans un jeu politique encore très marqué par les héritages du passé. L'État, à la charnière entre local et global, conserve un rôle essentiel dans l'orientation du processus.

L'Afrique du Sud post-apartheid est engagée depuis 1994 dans un processus majeur de transformation. La nouvelle équipe gouvernementale, démocratiquement élue, et principalement composée de Noirs<sup>1</sup>, a pour mission de proposer un nouveau projet territorial, basé sur l'abandon de la ségrégation raciale, la solidarité sociale et l'ouverture économique libérale dans un contexte mondialisé. L'éducation, l'emploi, le logement, le transport ou encore les services « urbains » apparaissent comme les

---

\* Géographe. Université de Grenoble 2, Domaine Universitaire - BP 47, F-38040 Grenoble cedex 9

1. La dénomination de groupes « raciaux » en Afrique du Sud, et plus particulièrement dans l'Afrique du Sud post-apartheid, est un problème ardu doublé d'un sujet politiquement sensible. La classification raciale en vigueur sous l'apartheid comprenait :

- Les « Blancs » (Sud-africains ayant des origines européennes)
- Les « Indiens », Sud-africains d'origine indienne dont les ancêtres sont souvent venus comme travailleurs sous contrat ou comme passagers libres, notamment à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle ;
- Les « Noirs » (dénommés auparavant « Natifs » ou « Bantous »), Sud-africains d'origine africaine ;
- Les « Métis » ou « Colorés » (*Coloureds*), groupe hétérogène incluant les personnes ayant des origines mélangées et celles qui ne rentrent pas dans les catégories mentionnées ci-dessus.

Cette classification a joué un rôle important dans la construction identitaire. Tout en condamnant le système qui l'a conçue, les chercheurs l'emploient toujours abondamment. Dans cet essai, même si nous sommes conscients des implications politiques de chaque terme, nous suivrons les conventions usuelles et emploierons les catégories ci-dessus telles qu'elles sont comprises dans le contexte sud-africain.

vecteurs prioritaires de ce nouveau projet. Ils ont été abondamment étudiés notamment par des chercheurs français ces dix dernières années. Toutefois, l'environnement s'impose aussi comme moyen d'action gouvernemental, et en particulier dans les zones rurales concernées par des mesures de protection de la nature (parcs, réserves). Il serait inexact de penser que l'environnement en Afrique du Sud intéresse seulement des Blancs proches des idées de conservation de la nature et d'écotourisme. En réalité, le traitement territorial de la nature ayant été, entre autres, un moyen de ségrégation spatiale pendant les périodes coloniale et d'apartheid, de nombreuses populations rurales noires spoliées revendiquent aujourd'hui leurs droits à la terre (agriculture et cueillette) et aux bénéfices de la conservation. Comment tenir compte de ces revendications légitimes quand les discours internationaux prônent aujourd'hui la protection de l'environnement comme un des impératifs du développement durable ? Comment le gouvernement sud-africain peut-il s'engager dans ces deux directions apparemment contradictoires de manière parallèle et équilibrée ? L'ouverture économique est matérialisée dans ces espaces de parcs et de réserves par le développement massif de l'écotourisme qui s'impose comme un recours obligé. Mais est-ce un moyen valable de « réconcilier » ces revendications diverses de l'environnement ?

Le parc national de St Lucia, dans la province du KwaZulu-Natal, sur les rivages de l'Océan Indien, est un exemple représentatif de ces problématiques. Ce sont les populations rurales de la région de Kosi Bay, une des réserves naturelles de ce grand parc, qui m'ont intéressées entre 2000 et 2003. Elles ont la particularité de se retrouver aujourd'hui aux marges du parc national de St Lucia déclaré Patrimoine Mondial de l'Humanité en 1999 (carte 1). Dans ces localités se cristallisent donc tous les problèmes de la gestion environnementale post-apartheid. Comment promouvoir le développement local du groupe villageois, en prenant en considération sa relation séculaire à la nature (agriculture et cueillette en forêt) tout en respectant l'environnement naturel, condition nécessaire à la reconnaissance internationale du parc et à l'attraction des touristes. De plus, la gestion des héritages de l'apartheid, encore perceptibles dans les territoires, les mentalités comme dans les différentes structures gestionnaires complique une équation déjà bien complexe, pour servir, au final, les mêmes intérêts que par le passé, à quelques nuances près.

### **Conflits passés entre « conservationnistes » et populations rurales**

De la côte (Kosi Mouth) à Manguzi, l'on trouve près de six écosystèmes différents, largement anthropisés. Le premier est l'écosystème littoral avec la plage de sable et sa zone intertidale. Le second est la forêt dunaire avec des

dunes pouvant atteindre 120 m (au niveau de la frontière avec le Mozambique), supports à une prolifération d'espèces arboricoles tropicales et équatoriales sempervirentes. Le troisième est celui des lacs. Il y a quatre lacs au total à Kosi Bay (carte 1). Leur degré de salinité décroît régulièrement d'aval en amont. Le quatrième lac est totalement composé d'eau douce. Le premier lac est salé et subit les effets de la marée. Ces lacs sont profonds<sup>2</sup>. Le quatrième écosystème remarquable est celui des *grasslands* (prairies) que l'on trouve partiellement entre l'océan et les lacs, et majoritairement en retrait des zones humides des lacs vers l'ouest. Ces zones humides arborées, les *swamp forests* constituent le cinquième écosystème. La dernière zone d'intérêt écologique est constituée par les prairies à palmiers (*raphia palms*), zone qui entoure la ville de Manguzi. D'un point de vue cultural, seule la *swamp forest* produit des sols assez fertiles pour permettre des cultures très productives. Toutefois une fois cette forêt coupée, la richesse des sols diminue fortement. Ce constat a impliqué l'expulsion des populations locales de ces forêts à des fins de préservation environnementale. Pour la pêche, les lacs, ainsi que l'estuaire, disposent d'importantes ressources. D'un point de vue touristique, les zones de pêche se révèlent être des zones intéressantes de plongée, activité qui rentre en compétition avec la pratique quotidienne des pêcheurs locaux, elle-même en concurrence avec celle des pêcheurs sud-africains blancs.

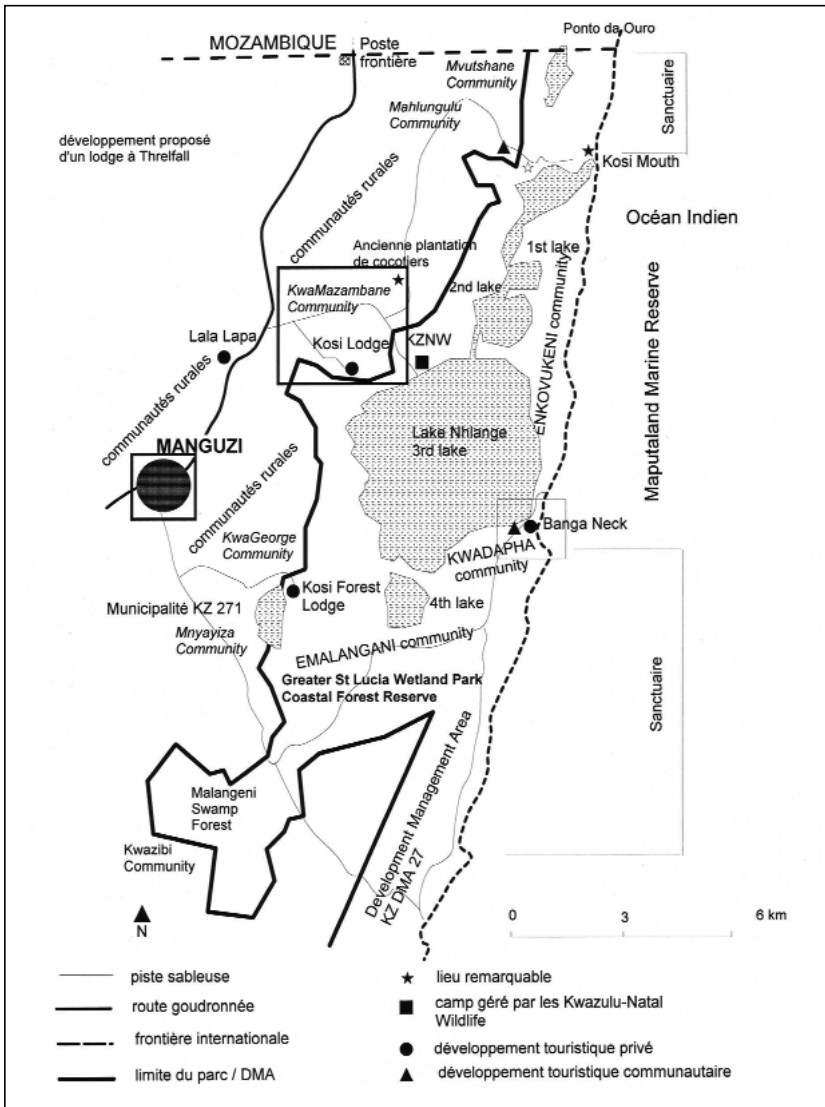


*L'estuaire de Kosi Bay et la forêt subtropicale dunaire*

---

2. Ainsi le lac Nhlanga a une profondeur moyenne de 15 m et sa profondeur maximale est de 70 m. On suppose que le cordon dunaire post-glaciaire a isolé une topographie ancienne liée à la baisse du niveau marin durant la période glaciaire. Les fleuves locaux auraient ensuite rempli ces lacs d'un côté par débordement successif et la marée de l'autre, profitant de l'ouverture d'une embouchure (Kosi Mouth).

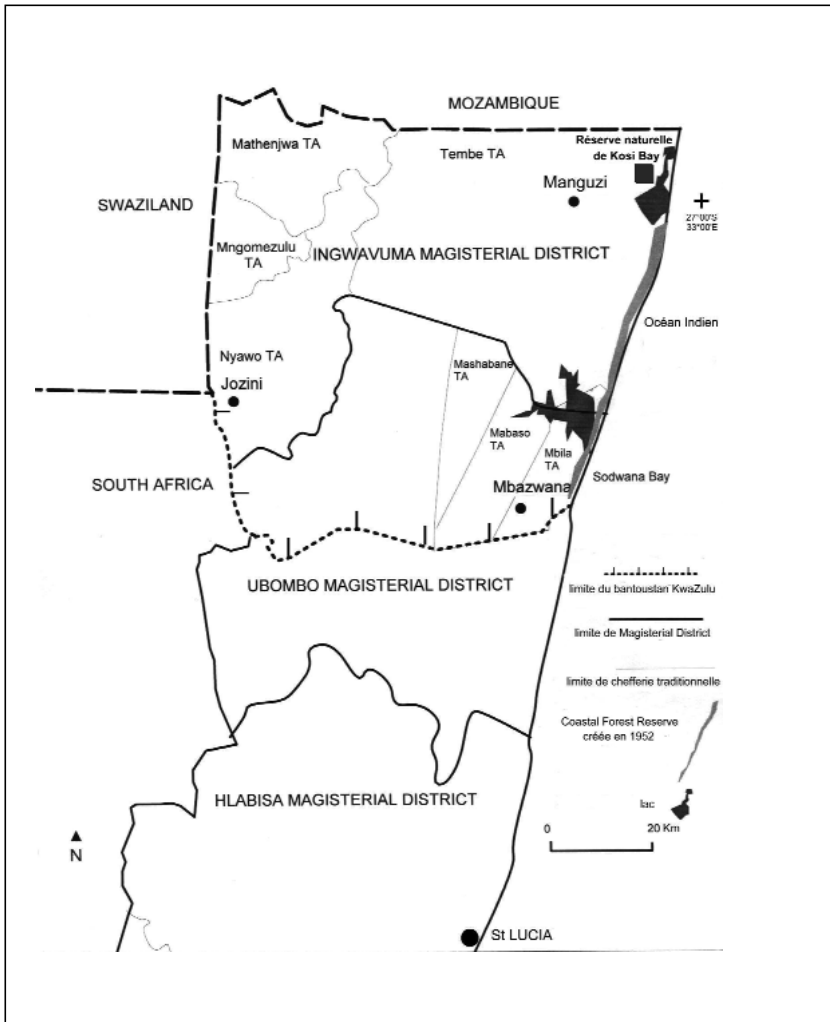
Fig. 1 La réserve naturelle de Kosi Bay dans le parc national de St Lucia (en encadré les zones enquêtées)



**Une création de réserve naturelle à rebondissements...**

La réserve naturelle de Kosi Bay est créée en 1950 par les Natal Parks Board selon les modalités provinciales de conservation relatives aux aires naturelles (carte 2). Elle est de très petite taille car elle n'occupe que 20 ha de superficie, sur la rive occidentale du lac Nhlanga, le plus grand des lacs du système de Kosi Bay. Elle sert essentiellement à délimiter des installations de camping pour les pêcheurs venus de la côte du Natal.

*Fig. 2: La réserve naturelle de Kosi Bay avant 1989, une enclave de nature dans le bantoustan KwaZulu*



Dans le même temps, la *swamp forest* (forêt d'inondation) de Malangeni est déclarée *Indigenous Forest Reserve* par le Ministère national des Eaux et Forêts, selon des modalités de conservation propres à ce ministère. Dans un cas comme dans l'autre, l'extraction des ressources naturelles par les riverains semble encore possible suivant certaines limites. Ainsi la richesse halieutique des lacs est très convoitée tant par les pêcheurs locaux noirs que par les pêcheurs blancs. La *swamp forest* recèle des terres extrêmement fertiles, très riches en nutriments. Elle est défrichée par les communautés locales pour cultiver différents fruits et légumes, parfois destinés à un usage commercial. Quel contrôle est effectué pour vérifier que ces écosystèmes ne sont pas modifiés ? Jusqu'au milieu des années 1980, aucun contrôle n'est réellement effectué. Le gouvernement du KwaZulu revendique ces zones de conservation et accuse les Natal Parks Board de laisser les pêcheurs blancs piller les ressources du lac. Il reproche aussi au Ministère national des Eaux et Forêts de laisser les autochtones détruire l'intégralité de la *swamp forest* (Daily News 25-4-1981). L'écologue des KZNW, travaillant à Kosi Bay confirme ce sentiment.

« La dégradation des forêts humides était très avancée et, pour nous, ces forêts sont très importantes pour maintenir le système proche de l'original, la clarté de l'eau, les nutriments, la sédimentation. Si nous perdions ces forêts humides, l'ensemble de la zone se serait transformé, les poissons, l'écologie. C'était une situation critique. La manière la plus facile pour la protéger était de créer une réserve naturelle pour maintenir l'intégrité du système estuarien. On a donc dessiné une ligne sur la carte pour s'assurer qu'elle contiendrait le plus possible de forêt humide. C'était donc la première raison de cette création : protéger ces forêts et les eaux du système lacustre<sup>3</sup>. »

La réserve de Kosi Bay passe en 1983 sous le contrôle du KBNR (KwaZulu Bureau of National Resources). Des projets sont mis au point pour étendre la surface de la zone protégée, comme indiqué ci-dessus par l'écologue, afin de la relier à la *Coastal Forest Reserve*, et d'inclure la *swamp forest* de Malangeni. Cette extension permettrait la naissance d'un seul grand parc de Sodwana Bay à la frontière mozambicaine. Le décret est voté par l'assemblée législative du KwaZulu en 1988 et prend effet au début de l'année 1989.

Le KBNR revendique une politique de gestion des ressources naturelles plus orientée vers les populations autochtones que celle des Natal Parks Board (Entretien avec H. Thornhill). Une étude a d'abord été

---

3. There was very heavy destruction of the swamp forests, and to us the swamp forests were very important to maintaining the system as it was, the clarity of the water, the nutrients, the sedimentation and silting up. We felt if we lost the swamp forests the whole area would change, the fish, the ecology. So it is of critical importance and the easiest way to protect it is to make there is a nature reserve to protect the swamp forests and the integrity of the estuarine system. So we drew a line on a map to ensure it would cover as much of the swamp forest as possible. That was the primary reason for the proclamation, to protect the swamp forests, to protect the waters of the system.

conduite sur l'impact que les différents riverains, vivant à l'intérieur des nouvelles limites, pouvaient avoir sur les écosystèmes. Certains groupements autochtones n'ont qu'un impact limité sur l'environnement, comme c'est le cas pour Nkovukeni et KwaDapha localisés entre l'Océan et les lacs, du fait de leur éloignement de la *swamp forest*. En revanche d'autres groupes apparaissent plus problématiques comme Kwazibi qui utilise la *swamp forest* pour des plantations, pour KwaGeorge, KwaMazambane et Mahlungulu qui sont trop proches des lacs ou de l'estuaire, zones réservées pour l'écotourisme.



*Familles relogées à l'extérieur de la réserve naturelle dans la zone rurale de KwaMazambane.*

L'extension des frontières de la réserve naturelle de Kosi Bay implique que 158 ménages (*households*) vivant à l'intérieur des nouvelles limites se relocalisent ailleurs, à l'extérieur. Ces 158 familles représentent environ 1 200 personnes. La volonté du KBNR n'est pas, a priori, d'exproprier les gens de manière brutale et injustifiée (*Natal Witness* 27-06-1989, entretien avec H.Thornhill) mais de les consulter, par le biais de leurs chefs traditionnels (Indunas) afin de compenser financièrement chaque maison, champ et les récoltes compromises par l'expropriation (photo 2). Deux comités sont d'ailleurs créés à cet usage : le *Compensation Committee* et le *Swamp Forest Committee*. L'écologue de Kosi Bay donne des indications sur ce processus de compensation.

« Chaque foyer a été évalué (type de maison, superficie). Chaque plan de bananes a été enregistré et les barèmes de compensation ont été dressés par le ministère de l'agriculture. Il y a eu une liste de l'évaluation de ces foyers et des chèques ont été émis au montant indiqué. Si une personne allait à la magistrature pour indiquer qu'elle avait été expropriée, elle allait aussitôt recevoir l'argent. Ça s'est déroulé 3 à 5 ans après la création du parc. L'argent a été donné directement aux habitants<sup>4</sup>.? »

Dès 1985, il est à noter que 25 % des revenus touristiques de la réserve sont reversés directement aux chefs traditionnels pour le besoin des groupements autochtones de populations, pour la construction d'écoles ou de dispensaires. En théorie tout aurait dû bien se passer. Pourtant en 1990, le KBNR est accusé par l'AFRA (Association for Rural Advancement), d'avoir essayé d'expulser les gens de force, sans concertation, sans compensation, en les traitant « moins bien que de simples animaux » (AFRA, 1990). Certains habitants se mettent alors à faire de la résistance et persistent à demeurer à l'intérieur du périmètre délimité arguant que d'autres groupes, eux, ont le droit de rester (comme à KwaDapha).

### *En filigrane... un conflit politique*

Un passage de l'entretien avec l'écologue de Kosi Bay permet de donner le contexte politique dans lequel s'est déroulé ce conflit.

« Les politiques ont commencé à s'en mêler, IFP, ANC, le gouvernement, les ONG, il y avait beaucoup d'acteurs politiques, ainsi que l'AFRA. Ils jouaient un jeu politique et nous essayions d'assumer nos responsabilités. Nous avons dit non à beaucoup de gens. Les politiciens essayaient d'obtenir des votes de toutes parts<sup>5</sup>. »

Le KBNR est une organisation de conservation favorable à la politique générale de l'Inkatha Freedom Party et de son leader M.G. Buthelezi. L'intérêt de l'IFP est de faire bénéficier les autorités tribales des revenus de la conservation pour en faire profiter les résidents. Le KBNR reconnaît les chefs traditionnels comme les représentant légaux et directs des habitants. Les autorités tribales jugent positivement que les habitants soient dédommagés, et qu'ensuite ils disposent de 25 % des

---

4. Each homestead was assessed for the type of building and the square meterage, then each banana plant was counted and the compensation rates were drawn up by the Dept of Agriculture. There was a list of the homesteads and the valuation, and cheques were issued of the amount. If the person went to the magistrate and said he'd moved out, then he would get the money. That basically happened 3 to 5 years after the proclamation. The money was given directly to the people. You got a cheque in your sticky little paws. As soon as you went to the magistrate and said I've moved everything out of the reserve the magistrate gave you a personal cheque.

5. Politics got involved, IFP, ANC the government, NGO's, there was a whole lot of political players, organisation for rural advancement. They were playing a political game, we were trying to do our responsibility. Yes we said no to a lot of people. The politicians were trying to get votes of all parties. So we were actually trying to stop people doing what they wanted to do, so we were a turkey sitting there and the politicians shot us to pieces.

revenus du parc à travers le système de « community levy ». Comment ont-il répercuté ce message à travers les différents groupes de résidents ? D'une part, un manque de communication a fait que les habitants ont été surpris par les décisions d'expropriation (AFRA, 1990). D'autre part, les résidents ne voient toujours pas en 1990 les retombées concrètes des 25 %<sup>6</sup>... De plus, l'autorité dite coutumière (ici Tembe) est rétribuée depuis le XIX<sup>e</sup> siècle par les différents gouvernements en place<sup>7</sup>. Pourtant aucun développement n'a jamais réellement débuté dans cette région. Par conséquent, certains résidents ne font plus réellement confiance à leurs chefs traditionnels. En outre, le processus de dédommagement ne s'est pas déroulé de la manière la plus juste. Certaines habitants influents (par exemple à KwaZibi) ont revendiqué certaines maisons comme étant les leurs, et ont empoché le chèque. Leurs « locataires », évidemment, n'ont pas été dédommagés et ne veulent pas quitter les lieux<sup>8</sup>. L'érection d'une grande clôture électrique va finalement décider les dernières personnes à partir<sup>9</sup>.

La clef de compréhension de ce conflit réside dans le rôle des organisations extérieures aux résidents qui ont réussi à exploiter tous ces mécontentements – justifiés dans une certaine mesure – pour s'opposer au KBNR et surtout au gouvernement KwaZulu de Buthelezi. Ces organisations sont l'AFRA (Association for Rural Advancement), la CROP (Community Research Organisation Program) qui deviendra CORD (Centre for Community Organisation Research and Development). Elles ont initié un comité local de résistance, l'ISIDISI<sup>10</sup>. C'est un fer de lance dans la lutte contre les expropriations forcées du KBNR. L'objectif affiché de la CORD n'est pas de faire de la politique mais de proposer des projets de développement qui soient menés en concertation avec les « communautés ». L'AFRA comme la CORD estiment que les pratiques agricoles traditionnelles des autochtones sont ancestrales, en harmonie avec les différents écosystèmes. L'AFRA comme la CORD ne cachent pas leurs sympathies pour l'ANC et le COSATU (*Natal Mercury* 30-5-90). Je peux en tirer quelques enseignements.

---

6. Cet argent a dû servir en priorité à payer les frais de fonctionnement d'une autorité coutumière très vaste, aux 49 Indunas, nécessitant de nombreuses voitures pour se déplacer d'un endroit à l'autre.

7. Comme ailleurs en Afrique : pratique très courante.

8. Toujours est-il que la terre est propriété de l'autorité coutumière.

9. C'est à partir de moment là que la clôture va devenir l'objet à détruire, pour permettre aux gens de continuer à accéder à leurs champs.

10. Certains membres de ce comité ont fait courir la rumeur que toute personne qui coopère avec le comité de compensation, et qui donc accepte les chèques du KZBNR sera tuée... (*Natal Mercury* 30-5-90)

Les responsables du KBNR sont des Blancs ayant une longue expérience de conservation, sensibles à la politique plutôt collaborationniste (avec Pretoria) de Buthelezi. Des nationalistes zoulous font donc cause commune avec des conservationnistes anglophones. Cette conjonction politique entre conservationnisme et conservatisme explique que le champ politique de la nature ait été repris plus largement. Ainsi, le nationaliste zoulou à la tête de l'Inkatha Freedom Party, Mangosuthu Buthelezi est très sensible à la question de la nature qui, pour lui, fait référence à une double expérience d'un passé glorieux : à la fois intime et élitiste (la réserve royale de faune) et collective (le territoire sauvage à protéger des envahisseurs). « *Both nationalist and environmentalist movements are 'interclassist', together they provide cosy refuges from the chilling winds of modernity that shatter people's identities. The link between conservation and ethnic nationalist notions of heritage is particularly strong in opposition: what is there to be proud of, if not the land and one's historical and cultural connection to it? Nationalism thrives on romanticism, not least romanticism about nature.* » (Draper & Maré, 2003, p. 559). Par conséquent, il a toujours été très proche des grands acteurs de la conservation au KwaZulu-Natal, comme Nick Steele<sup>11</sup>, Ian Player<sup>12</sup> (Draper, 1998) ou John Aspinall<sup>13</sup> (Draper, Maré, 2003), lors de la création dans le début des années 1980 du KwaZulu Bureau of Natural Resources. « (...) *Player's political experience in the local [conservationist] milieu took him in direction of Zulu ethnic nationalism. His 'Zululand Wilderness' is dedicated to Dr Mangosuthu Buthelezi and the late Nick Steele. Together they led the way to a new understanding of conservation in KwaZulu-Natal.* » (Draper, 1998 : 816). Cette coalition peut être à juste titre qualifiée de conservationniste et de très conservatrice. C'est à l'extrême droite de l'échiquier politique que se nouent ces collusions entre Zoulous et Anglophones. Le Zululand doit être réservé à une « ethnie zoulou », tout comme les Afrikaners ont le droit à leur *Volkstaat*<sup>14</sup> et les droits sacrés et territoires des animaux doivent être respectés avant tout (mouvements de protection de la faune et contre la cruauté animale).

Les responsables de l'AFRA ou de la CORD sont « tout aussi Blancs »<sup>15</sup>, universitaires de gauche, et impliqués dans le mouvement de résistance contre l'apartheid. Ce sont des sympathisants de l'ANC. Comme à St Lucia, ce sont des Blancs qui « instrumentalisent » le conflit. Ce dernier est ouvertement politique et s'appuie sur les attentes et les mécontentements des locaux face à l'extension d'une réserve naturelle

11. 1933-1997, directeur du KwaZulu Bureau of Natural Resources de 1983 à 1994.

12. Né en 1927, ayant travaillé au Natal Parks Board, fondateur de la Wilderness Foundation.

13. Homme d'affaires britannique (1926-2000), aux conceptions eugénistes, propriétaire de zoo et de casinos, membre de l'IFP et ami de Margaret Thatcher (ex Premier Ministre britannique).

14. État-nation Afrikaner

15. On retrouve ici, en première ligne, un certain Andrew Zaloumis...

et à la tentative d'un développement alternatif. Le KBNR se défend de faire de la politique et entend bien faire respecter une certaine idée de la protection de l'environnement. Cela dit il doit aussi suivre une politique décidée à Ulundi par M.G. Buthelezi.

Le contexte chronologique de ce conflit est remarquable. Entre 1988 et 1991, l'apartheid est remis en cause.

Les acteurs en jeu, regroupés en deux coalitions principales, sont sensibles à ce contexte qui les influence en partie. La fin de l'apartheid implique la fin des bantoustans et une perte de pouvoir sans précédent pour Buthelezi et le KBNR. Toutefois en 1990, « il est encore temps de s'accrocher au pouvoir qu'il leur reste ». Les organisations pro-ANC savent que la démocratie semble une alternative crédible. Au niveau local, le nouvel ennemi à combattre est l'IFP. Des violences ont déjà eu lieu dans les townships entre les factions des deux partis (Hessel, 2003). Les zones rurales, à Kosi Bay, sont un enjeu de taille en raison du poids des chefs traditionnels plutôt favorables au gouvernement KwaZulu. Les chefs sont à la fois les perdants et les opportunistes du conflit. Ils sont les perdants, car leur crédibilité est ouvertement mise à mal et leur mission de relais avec les résidents a plutôt échoué. Effectivement, d'autres organisations semblent être plus à l'écoute des attentes des locaux. Ils sont aussi opportunistes car certains Indunas, comme celui de la communauté de KwaDapha, choisissent de soutenir les CROP-CORD et un de ses représentants, Andrew Zaloumis, sentant les besoins de développement de son groupe mieux compris. Les différents groupements de population autour de Kosi Bay, ressortent divisés de ce conflit: division entre ceux qui ont accepté les compensations et qui ont déménagé, et les autres qui ont résisté et continuent de détruire les clôtures. Seule la pêche traditionnelle utilisant les *fish traps* près de l'estuaire est une pratique qui ne semble pas avoir été affectée par l'extension de la réserve mais qui devient un enjeu de contrôle et de régulation.

La protection de l'environnement ne sort pas tellement grandie de ce conflit car les populations rurales considèrent, une fois de plus, la conservation comme l'interdiction et la frustration d'utiliser leur terre. Depuis cette période de conflit ouvert, le niveau des services proposés aux résidents n'a pas tellement progressé. Plus de dix ans après, les résidents que j'ai interrogés gardent toujours un très mauvais souvenir de l'extension des limites de la réserve naturelle de Kosi Bay. Le gouvernement post-apartheid propose un nouveau dispositif de gouvernance environnementale et territoriale pour permettre de dépasser les conflits du passé. L'objectif affirmé est de construire un nouveau rapport entre les populations rurales et conservation de la

nature, recyclée ici à usage du tourisme international. En réalité, les enjeux de cette nouvelle gouvernance environnementale sont autres, et souvent masqués...

### **Les conflits dépassés? Les enjeux du dispositif actuel de gouvernance environnementale**

Après l'abolition de l'apartheid, l'ANC, réalisant l'atout économique que représentait l'environnement (et les parcs en particulier), a pérennisé les frustrations existantes sans y apporter vraiment de réponse. L'Afrique du Sud a aussi opéré après 1994 une forte ouverture vers les clientèles touristiques internationales. Les multiples réserves au nord de St Lucia, au lieu d'être rendues à la population, se sont au contraire agrandies et unifiées, pour être enfin déclarées Patrimoine Mondial de l'Humanité. Le grand argument du gouvernement ANC est que les emplois créés consécutivement au développement des infrastructures attenantes à ces parcs profiteront à la majorité de la population. Certaines compensations ont été données aux populations exclues de leurs terres par le passé mais elles ne suffisent pas à résoudre un conflit territorial persistant.

#### **À une gouvernance environnementale complexe répond une législation touffue**

L'unification du grand parc de St Lucia (GSLWP) (figure 3), dont fait partie la réserve naturelle de Kosi Bay, a été décidée à la suite des fortes oppositions à l'extraction du titane dans les dunes de St Lucia, menées au début des années 1990 par une coalition hétéroclite de Blancs, habitants et environnementalistes. La condition donnée par le gouvernement de l'ANC en 1996 pour justifier cette priorité soudainement donnée à l'environnement était officiellement le développement soutenu de l'écotourisme pour donner travail et services de bases aux plus pauvres. L'État a voulu montrer l'exemple en dotant ce territoire d'un *Spatial Development Initiative* (SDI)<sup>16</sup>, le Lubombo SDI (tableau 1), dont un des objectifs – maintenant achevé – était de développer des infrastructures routières. Une nouvelle autorité nationale de gestion du parc a été parallèlement mise en place, dont le responsable est le même que pour

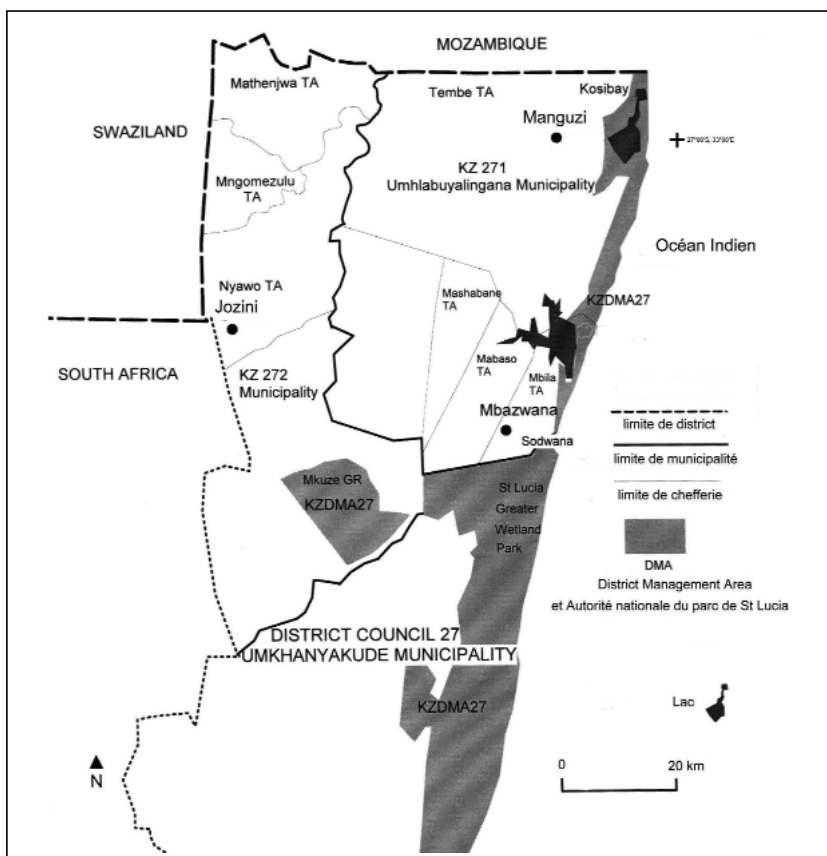
---

16. Les *Spatial Development Initiative* sont des outils économiques du programme gouvernemental (ANC) du GEAR, *Growth, Employment and Redistribution*, une nouvelle version néo-libérale du RDP, *Reconstruction and Development Program*. Le GEAR « contribue à créer un climat favorable pour les investisseurs nationaux et internationaux pour aider au développement des secteurs clés de l'économie nationale qui ont un potentiel pour contribuer à la reconstruction de l'économie nationale » (LSDI, 1998). Les SDI correspondent à des espaces sélectionnés pour des développements d'infrastructures publiques devant stimuler l'arrivée et le partenariat d'investisseurs privés. Ils correspondent en principe à des zones attractives pour différentes raisons. Ces projets correspondent à une forte intervention directe du niveau national dans certaines régions du pays.

Tableau 1 : Une gouvernance environnementale complexe pour gérer

Niveau de pouvoir	Institution	Capacité financière	Légitimité
International	UNESCO	pas de responsabilité pour le développement mais capacité de régulation en relation avec la protection du site	reconnaissance internationale
National	Greater St Lucia Wetland Park (GSLWP)	Gestion générale du nouveau parc en collaboration avec KZNW pour la conservation, le ministère provincial de l'économie et du tourisme et la LSDI pour le développement	- organismes émanant du gouvernement national (ANC) - pas d'élection directe des citoyens
	Lubombo Spatial Development Initiative (LSDI)	- grande capacité financière - responsable du développement d'infrastructures et coordinateur de projets de développement touristique	
Provincial	Ezemvelo KwaZulu-Natal Wildlife	faible capacité financière mais nouvelle implication locale (local board) respectant les principes de l'IUCN (organisation internationale pour la conservation)	organisme provincial de conservation, faible reconnaissance populaire
Régional	District Council n°27 District Management Area	faible capacité financière (pas de base régionale de contribuables)	conseil municipal élu (IFP)
Local « municipal »	municipalité voisines	faible capacité financière (pas de base locale pour les contribuables)	conseil municipal élu (IFP)
Local « traditionnel »	Chefs traditionnels et juridiction de l'Ingonyama Trust	Pas de ressources	La légitimité est ici une question sensible : légitimité traditionnelle ou autocratie non-démocratique ?

Fig. 3: La réserve naturelle de Kosi Bay après l'apartheid: intégration dans le grand parc de St Lucia



le LSDI. Son objectif est de gérer ce grand espace littoral protégé en essayant de concilier le développement de l'écotourisme et la conservation d'une nature reconnue comme un Patrimoine Mondial de l'Humanité par l'Unesco en 1999.

Avec la réforme municipale de 2000 les parcs sont concernés par un type de gouvernement local : les DMA. Les *District Management Area* englobent les zones du territoire sud-africain à faible densité de population ou les parcs et réserves de grande étendue. Ces territoires sont directement gérés à l'échelon local par le district. De manière concurrente, des chefs traditionnels sont toujours en charge des zones tribales présentes à l'intérieur comme à l'extérieur du parc et entendent peser sur les projets de développement écotouristique. Le problème vient de la multiplication et de la concurrence des acteurs en charge de

la gestion territoriale qui ont chacun leurs projets écotouristiques allant de la hutte écologique pour randonneur fortuné à l'hôtel d'une centaine de lits construit sur la dune, en ne respectant pas toujours les lois environnementales en vigueur.

D'un point de vue environnemental, cet espace est sous la juridiction du NEMA, *National Environmental Management Act*. Aucune autorité de gestion ou aucun investisseur ne peut être exempté d'un tel protocole législatif. Néanmoins le NEMA reconnaît que les droits traditionnels doivent être pris en compte et que tout développement peut être encouragé s'il respecte les principes de cet acte. Par exemple, tout développement écotouristique doit être soumis à une étude d'impact environnemental intégrale, et comporter une participation directe des « communautés ». L'acte juridique du Patrimoine Mondial de l'Humanité (*World Heritage Convention Act*) est dans la même ligne que le NEMA, avec des spécificités liées à son statut international.

Le *Development Act* encourage toute forme de développement pouvant améliorer les économies locale et nationale et proposant un grand nombre d'incitations. Il ne peut être appliqué qu'en respect des autres lois en vigueur.

Enfin, en relation avec le 'caractère tribal et traditionnel d'un espace il existe depuis 1997 l'*Ingonyama Trust* qui gère 3 millions d'hectares, soit 40 % de la province du KwaZulu-Natal et plus de 5 millions d'habitants vivant d'agriculture de subsistance (les espaces ruraux). Le rôle de ce trust est d'administrer la terre pour s'assurer que les droits traditionnels des habitants sont respectés pour valider les différents projets de développement écotouristique. Ainsi l'*Ingonyama Trust* ne peut être contourné pour un quelconque lieu de sa zone d'administration. Tout terrain ne peut être vendu sans le consentement de l'*Ingonyama* qui en réfère au chef traditionnel de l'espace considéré. Pour le moment on ne sait toujours pas comment vont s'articuler les relations entre les nouvelles autorités locales élues (dans le cas présent le *District Management Area*) et l'*Ingonyama*.

Entreprendre un projet écotouristique dans le GSLWP doit donc s'assortir du respect de lois à différents niveaux, impliquant localement de sérieuses négociations pour la recherche du consensus, négociations – on le voit – apparemment difficiles.

## **Une main mise du niveau national répondant à des objectifs politiques**

En 2003, l'échec relatif de l'ouverture à l'écotourisme de cette partie du GSLWP est donc le résultat de la perpétuation sous une autre forme d'une lutte politique nationale qui veut que l'ANC conquière les

territoires zoulou ruraux de l'IFP par le biais de grands projets, ici le LSDI, et avec un nouvelle autorité nationale, le GSLWP. Il est remarquable de noter que ces deux organismes, sont dirigés par la même personne – A. Zaloumis – qui avait choisi de soutenir les résidents de Banga Nek pendant la phase d'extension du parc en 1989. D'autre part le gouvernement ANC a mis en place une réforme territoriale au niveau local qui multiplie des institutions locales sans réels moyens financiers, comme pour les décrédibiliser au profit du niveau national. En créant des municipalités élues (niveau du district à l'intérieur du parc) il fait d'une pierre deux coups. Il donne aux chefs traditionnels des concurrents élus appartenant à la même mouvance, l'IFP, favorisant ainsi un conflit entre « anciens » et « modernes ». Il fait aussi la preuve que la structure municipale ne peut se passer de l'État central, faute de budgets suffisants, pour fournir les services de base à la population. Dans le même temps, il accélère la réalisation des aménagements routiers par le LSDI pour montrer sa capacité de développement et d'intervention. Pourtant il omet de consulter la majorité des résidents pour ne s'appuyer que sur des acteurs relais parfois peu représentatifs. En outre il favorise sans le dire un tourisme élitiste blanc et ne résout pas les frustrations ressenties par les résidents vis-à-vis du parc naturel.

Les résultats des élections provinciales de 2004 montrent que l'ANC a multiplié ses scores par trois entre 1999 et 2004 (de 10 à 30 %) pour la municipalité d'Umhlabuyalingana (carte 3). Peut-être que ce résultat marque le début de la réussite de la stratégie électorale de conquête de l'ANC dans le KwaZulu-Natal rural encore majoritairement IFP.

L'IFP et ses réseaux locaux essayent de dynamiser de leur côté leurs propres projets de développement écotouristique et s'appuient pour les légitimer sur la proximité des chefs traditionnels avec la population.

Ces concurrences locales entraînent une confusion qui permet à certains acteurs d'arriver à leurs fins. Certains résidents noirs, assez influents, conscients de leur rôle de relais, développent des ruses, en jouant sur plusieurs tableaux, qui leur permettent de gagner du temps tout en préservant, parfois pour l'usage tout entier de la communauté, des territoires de chasse et des ressources forestières et piscicoles. Les environnementalistes, comme les rangers et les gérants du KwaZulu Natal Wildlife, développent de leur côté des stratégies de contournement, qui se veulent participatives dans le droit respect des orientations de l'IUCN.

### *Une participation locale en trompe-l'œil*

À l'échelle du voisinage des réserves naturelles (territoire d'une ou plusieurs autorités tribales), les *local board* tentent de promouvoir une gestion participative des ressources naturelles en réunissant les acteurs

représentatifs du lieu. À certains endroits la taxe touristique destinée aux « communautés » (*community levy*), et gérée par ces *boards*, est supérieure aux budgets des nouvelles municipalités élues. Une concertation entre ces différentes entités est donc nécessaire pour hiérarchiser et coordonner les actions de développement et éviter les concurrences et les duplications.

La notion de représentativité des acteurs pose problème. En effet seuls des acteurs bien spécifiques, ayant des intérêts propres dans le fonctionnement des espaces considérés, viennent s'exprimer. Les « sans fonctions » n'ont pas toujours accès à la participation, ou ils ont le sentiment – à juste raison – d'y perdre leur temps.

Un *local board* a été implanté pour le GSLWP (Sandwith 2001). Ce comité, créé au début de l'année 2001, est composé de représentants des KZNW, des autorités tribales, des différents secteurs d'activités (tourisme, agriculture) présents, des représentants des autorités municipales et du district, des environnementalistes et des autres groupes intéressés. Les « communautés » en limite des parcs vont maintenant disposer d'une *community levy* qui sera prélevée directement à la base<sup>17</sup>. Le *local board* est responsable de la gestion de la *community levy*. Ce *local board* est présidé par l'Induna. Cette forme de redistribution des revenus du parc sous forme de projets de développement fait partie de la nouvelle stratégie de « conservation communautaire » des KwaZulu-Natal Wildlife (Sandwith, 2001). Pourtant, en 2002 ce *local board* fonctionne mal, si l'on en croit les propos du responsable de la réserve naturelle de Kosi Bay en 2001. Ces propos révèlent aussi de nombreuses perceptions communes à beaucoup de Blancs sud-africains.

« Pour tout l'ensemble des réserves situées entre Kosi Bay et St Lucia, il y a un 'local board'. C'est vraiment inutile. Ça n'est pas du tout opérationnel. Enfin si... mais ça ne marche pas vraiment. La gestion de la 'community levy' est seulement un des buts du 'local board'. Le véritable objectif du 'local board' est d'avoir des représentants de la communauté impliqués dans la gestion de la réserve. La 'community levy' est seulement un des aspects du problème. Dans toutes les sociétés, et certainement chez les Noirs, impossible de savoir qui va finalement empocher le fric. Si tu es le chef, tu le distribues à quelques Indunas qui vont s'acheter une nouvelle voiture et ils en ont strictement rien à faire des communautés... donc elles finissent par se rebeller. Tu as des membres du 'local board', comme après la première ou la seconde réunion, qui m'ont déjà montré un projet totalement contraire à ce que devrait être le 'local board'. Le 'local board' sert à représenter les communautés. Même si tu représentes le développement touristique et que quelqu'un d'autre représente les églises ou n'importe quoi d'autre, tu ne dois pas te la jouer perso, tu es là pour te mettre au

17. Ainsi pour une entrée de 35R (4€), 5R (60 c. €) iront pour la *community levy*. Pour un logement de 100R, 15R iront pour la *community levy*.

service des autres et penser collectivement. Malheureusement ce n'est pas seulement une question de Blancs ou de Noirs, ça arrive partout et tout le temps...<sup>18</sup> »

Si cette tentative participative permet de transformer un peu la perception de conservation de la nature<sup>19</sup>, de prendre une certaine indépendance par rapport à sa nouvelle autorité nationale de tutelle du GSLWP, et de directement concurrencer des nouvelles autorités locales encore peu efficaces, elle ne fait que renforcer la dispersion des moyens financiers mis au service du développement. Finalement, elle pénalise les bénéficiaires potentiels qui ont donc intérêt à perpétuer – pour survivre – leurs pratiques habituelles d'extraction des ressources naturelles, ce qui est pour le moins paradoxal (Guyot, 2004).

## Conclusion

Les nouveaux modes de gouvernance environnementale appliqués à la réserve de Kosi Bay (parc de St Lucia) masquent des enjeux de compétition territoriale (spatiale et politique), dans un système où les « nouveaux » (municipalités, autorité nationale) n'ont jamais véritablement remplacés les anciens (chefs traditionnels, autorités de conservation), tant les héritages du passé liés aux politiques de discrimination spatiale (apartheid vert, bantoustans) ont du mal à être soldés. Pour réconcilier les populations spoliées par la création des parcs avec l'idée d'environnement, la mise en place de réelles politiques participatives et de redistribution des bénéfices semblent nécessaires. Mais à quel prix ? La participation doit-elle être seulement un outil destiné à concurrencer des nouvelles autorités élues encore mal implantées ? Comment promouvoir un développement local coopératif et efficace en matière de fournitures de services ? Le gouvernement ANC affirme depuis 1996, avec bon sens, que l'environnement est un formidable atout

---

18. « From Kosi Bay which has been incorporated into a whole lot of other Reserves right down to St Lucia there is a local board. It's completely useless, it's not operating at all. It's operating, but not functioning, it's like an engine at idle, it's ticking over without moving forward or sideways at this stage. The management of the community levy is just one of the aims of the local board. The real aim of the local board is to have community representatives in reserve management. The community levy is just one issue of it. Probably in any society, certainly in a black society, whoever gets the money nobody else is going to see that, forget it. If you're the Chief, you give it to a couple of Indunas who buy themselves a new car, they don't care two hoots about the communities, of course the communities were up in arms. Already you get members of the local board, like first or second meeting, that show me a business plan of something which is totally contrary to what the local board is. A local board is you and me representing the local communities. You might be representing tourism development and somebody else is representing the churches or whatever, you don't represent yourself, you have to put your heart out to people and think you're a team. It's a pity and it's not only black and white and it's not only here it happens all over. »

19. Aux yeux des résidents un peu, mais beaucoup plus aux yeux des touristes qui se donnent ainsi bonne conscience à visiter les parcs naturels, pensant ainsi faire une bonne action...

pour le développement économique et social. Il nous montre surtout à quel point il est un formidable outil de reconquête politique dans un pays où la transition démocratique reste parfois fragile face aux tensions créées par la colonisation et l'apartheid.

## BIBLIOGRAPHIE

- AFRA, 1990, *Maputaland: conservation and removals*, Pietermaritzburg, AFRA
- CORD, 1991, « Regaining control », chapitre 7, in : BENNET O., DAVIES W., *Restoring the Land: Environmental change and post Apartheid South-Africa*, Londres, Panos publication Ltd.
- CROUZEL Y., 1999, La chefferie traditionnelle face à la démocratisation des pouvoirs locaux, *Afrique Contemporaine*, 192, pp 30-39.
- DAVION R.J., 1996, *A contribution to understanding contemporary people-environment dynamics: South African approaches in context.*, Thèse Géographie et Études environnementales, Pietermaritzburg, Institute of Natural Resources.
- DRAPER M., 1998, « Zen and the Art of Garden Province Maintenance: the Soft Intimacy of Hard Men in the Wilderness of KwaZulu-Natal, South Africa, 1952-1997 », *Journal of Southern African Studies*, 4 (24) pp 801-828.
- FELGATE W.S., 1982, *The Tembe Thonga of Natal and Mozambique: an ecological approach*, Durban, Dep. African Studies, University of Natal.
- FRITZ J-C, 1996., « L'évolution des politiques de l'environnement en Afrique du Sud. Recomposition territoriale et protection de la nature », *Hérodote*, 82/83, pp 213-233.
- GLAVOVIC P.D., 1991, « Traditional rights to the land and wilderness in South Africa », *Journal of international law*, 2 (23).
- GUYOT S., 2003, *L'environnement contesté: la territorialisation des conflits environnementaux sur le littoral du KwaZulu-Natal (Kosi Bay, Mabibi, St Lucia, Richards Bay, Port Shepstone)*. Thèse de doctorat, Université de Paris X – Nanterre, 509 p.
- GUYOT S., 2004, « Derrière le masque de l'écotourisme, le politique: conservation et discrimination territoriale en Afrique du Sud », *Revue Tiers-Monde*, t. XLV, n° 178, p 341-363.
- GUYOT S., 2005, « Political dimensions of environmental conflicts in Kosi Bay (South Africa): significance of the new post-apartheid governance system », *Development Southern Africa*, vol.22, n° 3, pp 439-455.
- HESSEL S., 2003. Constitution d'une base de données spatio-temporelle pour une analyse géopolitique des violences au KwaZulu-Natal entre 1991 et 1994 en Afrique du Sud. Maîtrise de géographie, Université de Provence, 138 p.
- MOUNTAIN A., 1990. *Maputaland: paradise under pressure*, Southern Book Publishers.
- Municipal Demarcation Board, 2003. [www.demarcation.org.za](http://www.demarcation.org.za), Accessed June 2003
- OLIVIER DE SARDAN J-P., 1998, *Anthropologie et développement, Essai en socio - anthropologie du changement social*, Paris, APAD – Karthala.

SANDWICH T., 2001, KwaZulu-Natal Wildlife : Strategic Business Plan.

SUCHET S., 2000, Challenging 'wildlife' and 'management': lessons for Australia from Zimbabwe, Namibia, and South Africa. In BAKER R., DAVIES J. and YOUNG E., *Working on country: contemporary indigenous management of Australia's Lands and Coastal Regions*, Melbourne: Melbourne Oxford University Press, pp 123-136.

UNESCO, 2001, World Heritage. Sites [www.unesco.org/whc/](http://www.unesco.org/whc/) Accessed June 2003.