

Réattribution de la réserve cynégétique de Manyeleti à ses propriétaires légitimes: la restitution des terres dans les aires protégées de Mpumalanga, en Afrique du Sud

M.A.I. de Koning

Dans un nouveau processus de règlement des revendications foncières dans les aires protégées, le gouvernement et les requérants communautaires négocient un accord de cogestion mutuellement acceptable, visant à équilibrer les avantages de la conservation et ceux du développement.

Entre 1913 et le début des années 1980, des déplacements imposés par le régime de ségrégation raciale ont causé de graves préjudices aux populations sud-africaines. À l'heure actuelle, le Gouvernement sud-africain s'attache à neutraliser les effets du colonialisme et de l'apartheid. La loi sur la restitution des droits fonciers (n° 22 de 1994 telle qu'amendée) prévoit la réattribution de ces droits aux personnes ou communautés qui en ont été privées après le 19 juin 1913, sans recevoir une juste compensation en vertu des lois ou pratiques raciales discriminatoires du passé. Les revendications devaient être déposées auprès de la Commission pour la restitution des droits fonciers (CRLR) avant le 31 décembre 1998. Au total, 80 000 revendications émanant de l'ensemble du territoire sud-africain ont été enregistrées.

Les revendications foncières concernent un grand nombre d'aires protégées d'Afrique du Sud, des forêts domaniales et des sites du patrimoine mondial. Environ 122 revendications relatives à des aires protégées sont en souffrance (CRLR, 2007). Le règlement approprié de ces revendications peut avoir un impact considérable sur le développement économique local en milieu rural, où la plupart des habitants dépendent encore largement des ressources naturelles pour échapper à la pauvreté (Shackleton et Shackleton, 2004). La procédure de restitution des terres dans les aires protégées ne portera ses fruits que si un équilibre satisfaisant entre les objectifs de la conservation et ceux du développement est établi (de Koning et Marais, 2009).

Le présent article synthétise les résultats de la procédure de négociation entre le gouvernement et les requérants en ce qui concerne les premières revendications foncières dans les aires protégées de la

province de Mpumalanga. Le 27 février 2010, des accords de règlement des revendications et de cogestion ont été signés pour les réserves naturelles de Mdala, Mabusa et Mkhombo, ainsi que pour la réserve cynégétique de Manyeleti. Les résultats pour cette dernière sont présentés de manière plus détaillée.

RESTITUTION ET COGESTION DES TERRES DANS LES AIRES PROTÉGÉES

Au-delà du redressement d'un tort historique, des objectifs clairs, comme la réduction de la pauvreté et la création d'emplois, doivent avoir la priorité sur le règlement d'une revendication foncière. En Afrique du Sud, au titre de la procédure de restitution des terres, il incombe à l'État et aux requérants (particuliers, familles et communautés) de choisir en connaissance de cause entre l'attribution de nouvelles terres, la restitution des terres possédées antérieurement, une compensation financière et/ou une combinaison de ces options. Dans la plupart des cas, le gouvernement promeut la restitution des terres comme option de règlement préférée pour les requérants.

Pour procéder à la restitution des terres dans les aires protégées, les ministres compétents du Département des affaires foncières et du Département de l'environnement et du tourisme ont signé un protocole d'accord en mai 2007. Pour les zones qui doivent rester protégées à perpétuité, le protocole présente la cogestion comme unique stratégie lorsque les communautés optent pour la restitution des terres.

La viabilité de la cogestion dépend en partie du bénéfice net que l'aire protégée est susceptible de procurer. Dans la plupart des cas, cette hypothèse ne se réalise que si la gestion est efficace et efficiente, s'il existe de bonnes possibilités de déve-

Mirjam A.I. de Koning est cogestionnaire et conseillère en matière de gestion communautaire des ressources naturelles, Agence pour le tourisme et les parcs de Mpumalanga, Nelspruit, Afrique du Sud.

Le présent article se fonde sur la thèse de doctorat de l'auteur: «Analyse d'un système modèle de restitution des terres dans les aires protégées d'Afrique du Sud», soumise pour examen en juin 2010 à l'Université d'Afrique du Sud, Pretoria, Afrique du Sud.

Valeur en termes de tourisme	Élevée (cogestion)	Moyenne (évaluation ultérieure)	Faible (sans cogestion)
Valeur en termes de biodiversité			
Élevée	<p>Cogestion</p> <p>Utiliser la valeur du risque socioéconomique et la situation actuelle du tourisme pour identifier les domaines de risque</p>	<p>Cogestion</p> <p>Risque socioéconomique ↓ Tourisme actuel ↑</p> <p>Partiellement bail/partiellement cogestion</p> <p>Risque socioéconomique ↑ Tourisme actuel ↑</p> <p>Risque socioéconomique ↓ Tourisme actuel ↓</p> <p>Bail/Autres terres/ Compensation financière</p> <p>Risque socioéconomique ↑ Tourisme actuel ↓</p>	<p>Bail</p> <p>Autres terres</p> <p>Compensation financière</p>
Moyenne	<p>Cogestion</p> <p>Utiliser la valeur du risque socioéconomique et la situation actuelle du tourisme pour identifier les domaines de risque</p>	<p>Cogestion</p> <p>Risque socioéconomique ↓ Tourisme actuel ↑</p> <p>Partiellement bail/partiellement cogestion</p> <p>Risque socioéconomique ↑ Tourisme actuel ↑</p> <p>Risque socioéconomique ↓ Tourisme actuel ↓</p> <p>Bail/Autres terres/ Compensation financière</p> <p>Risque socioéconomique ↑ Tourisme actuel ↓</p>	<p>Bail</p> <p>Autres terres</p> <p>Compensation financière</p>
Faible	<p>Cogestion</p> <p>Utiliser la valeur du risque socioéconomique et la situation actuelle du tourisme pour identifier les domaines de risque</p>	<p>Cogestion</p> <p>Risque socioéconomique ↓ Tourisme actuel ↑</p> <p>Désaffectation</p> <p>Risque socioéconomique ↑ Tourisme actuel ↓</p>	<p>Désaffectation</p>

Matrice permettant de déterminer la meilleure forme de règlement des revendications foncières grâce à la classification de la valeur des terres en termes de biodiversité et de tourisme, et à la prise en compte du flux touristique actuel et des risques socioéconomiques

loppement touristique et si l'investisseur approprié peut être identifié. Berkes (1997) a conclu que la cogestion n'est réalisable qu'à quatre conditions: présence d'institutions appropriées, confiance entre les partenaires, protection juridique des droits locaux et incitations économiques pour les populations locales. Les partenariats avec le secteur privé sont essentiels pour que la cogestion favorise toutes les parties en jeu. Les avantages prévus pour les communautés comprennent la participation de celles-ci au capital des concessions touristiques; le paiement de droits de location ou de parts des recettes fiscales versées aux communautés pour l'utilisation de leurs terres; des emplois privilégiés pour les populations locales; des accords locaux de sous-traitance, d'achat et de passation de marchés; des possibilités de créer des industries locales et une formation en matière d'entreprise (Wolmer et Ashley, 2003; Carruthers, 2007).

LE MODÈLE DE MPUMALANGA

L'Agence pour le tourisme et les parcs de Mpumalanga (MTPA) est une organisation parapublique chargée par l'État de la gestion des aires protégées provinciales. Sur les 19 aires protégées domaniales clôturées et dotées de personnel qui sont gérées par la MTPA, 17 font partiellement ou entièrement l'objet de revendications.

Les aires protégées sont de moins en moins subventionnées par l'État, et les organisations écologistes affectent de manière croissante leurs propres fonds au soutien des opérations, pour s'acquitter de leur mandat qui prévoit la conservation de la biodiversité. Toutefois, il n'est pas certain qu'elles puissent continuer à le faire vu le partage d'avantages accrus que réclament les requérants. En 2008/09, les subventions du gouvernement représentaient 88 pour cent des revenus de la MTPA, mais l'objectif à long terme de l'Agence est de réduire ce chiffre à 60 pour cent de son revenu en 2016/17.

Entre 2007 et 2009, la MTPA a élaboré un modèle permettant d'équilibrer les objectifs de conservation de la biodiversité et de développement économique local accru dans les cas où les terres à restituer sont comprises dans des aires protégées. Le modèle a été conçu grâce à un examen

approfondi des textes et à une analyse législative exhaustive.

La première partie du modèle consiste à établir la propre position de l'Agence vis-à-vis des revendications foncières. L'Agence entreprend le classement de la valeur de l'aire du point de vue du tourisme et de la biodiversité pour identifier l'option préférée de règlement des revendications. On considère que les aires qui ont une valeur touristique moyenne à faible ne sont pas à même de procurer des avantages sous un régime de cogestion, étant donné qu'elles n'attirent qu'un nombre limité d'investisseurs et que le chiffre d'affaires des opérations touristiques est moyen. En outre, les contrats passés pourraient ne procurer aux pauvres que de maigres avantages touristiques, car les opérations sont risquées et la concurrence des investisseurs est faible. C'est pourquoi la MTPA a décidé que la cogestion n'est viable que pour les aires protégées qui ont une valeur touristique moyenne à élevée, indépendamment de leur valeur sur le plan de la biodiversité. Pour d'autres aires, les options comprennent la restitution des terres – la MPTA les reprenant à bail des requérants –, l'attribution de nouvelles terres, une compensation financière ou, lorsque les valeurs du tourisme et de la biodiversité sont faibles,

la désaffectation de l'aire protégée, qui consent le changement d'utilisation de la terre (voir la figure).

Dans la première partie du modèle, l'organisation écologiste énonce aussi sa propre position vis-à-vis du type de cogestion qu'elle préfère.

La deuxième partie du modèle consiste à instaurer une position solidaire entre les départements gouvernementaux compétents sur la base de la position de l'organisation.

La troisième partie est consacrée à l'élaboration de cadres génériques pour le règlement des revendications foncières et les accords de cogestion sur la base de la position solidaire du gouvernement. Les cadres relatifs aux accords se rapportent à la législation respective en jeu et doivent être conformes à la loi. Les versions finales devront être approuvées par les départements compétents pour servir de base aux négociations entre les parties prenantes gouvernementales et les représentants du requérant.

Le système modèle a été testé dans sept aires protégées gérées par la MTPA, choisies pour leur valeur relativement élevée en termes de biodiversité et élevée sur le plan touristique; elles ont ainsi été considérées comme bien adaptées à un régime de cogestion.

Procédure de négociation

La négociation pour le règlement des revendications foncières et les accords de cogestion entre l'organisation écologiste et les représentants des requérants

est facilitée par des méthodes comme le classement des parties prenantes primaires et secondaires, la cartographie participative avec les communautés, la visite des lieux, les jeux de rôle et les évaluations socioéconomiques. En théorie, ces activités sont toutes conduites au sein d'une équipe comprenant les requérants, le personnel de la MTPA et des fonctionnaires de la Commission régionale des revendications foncières. La procédure permet aux représentants des requérants de choisir des options en connaissance de cause dans les limites du cadre juridique. Elle permet de conformer l'option et les accords de règlement à des situations particulières et d'obtenir l'acceptation par la majorité des requérants des accords proposés et du chemin à suivre.

Dans certains cas, les représentants des requérants exigent un surcroît d'informations pour choisir le mode de règlement préféré pour une aire protégée donnée, comme les revenus actuels dégagés du tourisme; une évaluation du risque socioéconomique de l'environnement où se situe l'aire protégée; et des chiffres permettant de faire des projections quant aux bénéfices nets actuels et futurs. La matrice présentée sur la figure est un outil polyvalent qui peut aider les représentants des requérants à déterminer le type de règlement le plus adapté à leur situation particulière.

L'inclusion des opinions des représentants des requérants a permis d'améliorer la structure des accords. Ainsi, le comité de cogestion est autorisé à prendre des

décisions concrètes pourvu qu'elles soient conformes au plan de gestion convenu pour l'aire protégée (formulé par la MTPA de concert avec les requérants et approuvé par le Département du développement économique, de l'environnement et du tourisme de Mpumalanga). L'évaluation socioéconomique s'est avérée un outil apte à rendre plus aisée l'identification de plusieurs domaines de risque, tels que certaines attentes irréalistes des communautés; le manque de structures communautaires solides; l'absence d'accès aux infrastructures, aux services et aux organisations de soutien; l'éloignement de la réserve du lieu d'habitation des requérants; et les conflits avec la municipalité locale. Bien que la procédure soit coûteuse et de longue durée, elle permet à l'organisation écologiste d'améliorer la communication, la compréhension et la confiance entre les futurs partenaires de la cogestion, à savoir les requérants et l'organisation.

LE CAS DE LA RÉSERVE CYNÉGÉTIQUE DE MANYELETI

Une des aires protégées où la MTPA a appliqué le modèle décrit plus haut est la réserve cynégétique de Manyeleti. Cette réserve de 22 750 ha, située le long du bord occidental du parc national Kruger, a été revendiquée par 253 familles de la communauté Mnisi qui sont représentées par le trust pour la conservation de Manyeleti. La communauté Mnisi, une ramification du groupe Shangaan, a occupé un terrain vacant à Manyeleti (qui signifie «lieu des

Négociation pour le règlement de revendications foncières et l'accord de cogestion entre le gouvernement et les requérants dans la réserve cynégétique de Manyeleti



M. ALI DE KONING

étoiles») en 1922 et l'a exploité à des fins de pâturage et d'agriculture de subsistance. Les membres de la communauté ont apporté trois jeunes plants d'acajou et les ont plantés dans le lieu où s'étend aujourd'hui la réserve.

En 1964, le gouvernement de l'apartheid a délogé la population Mnisi de ses terres sans son consentement et sans compensation, et a transformé la zone en une réserve cynégétique pour les populations noires auxquelles l'accès au parc national Kruger voisin était interdit.

Il s'agit d'un lieu d'observation de la faune exceptionnel, les «cinq grands» – l'éléphant africain (*Loxodonta africana*), le rhinocéros noir (*Diceros bicornis*), le buffle du Cap (*Syncerus caffer*), le léopard (*Panthera pardus*) et le lion (*Panthera leo*) –, ainsi que d'autres espèces sauvages, se déplaçant librement entre les réserves cynégétiques de Manyeleti, Timbavati et Sabie Sands et le parc national Kruger. La végétation consiste généralement en une savane claire et une mosaïque de bas veld et de brousse avec une végétation riveraine et des forêts denses le long des cours d'eau. Le tourisme est déjà bien établi, avec neuf concessions touristiques opérant actuellement dans la réserve, et ses possibilités d'expansion sont bonnes. La haute valeur touristique de la réserve et sa valeur moyenne en termes de biodiversité donnent à penser que la cogestion pourrait s'y avérer une option viable, si bien que, lors de la procédure de négociation, les requérants ont décidé d'opter pour la restitution des terres sous cogestion.

Parmi les domaines de risque éventuels identifiés lors de l'évaluation socioéconomique, figurent le nombre relativement élevé des communautés voisines en quête d'emplois et le manque d'accès aux services. Sont en revanche des facteurs de succès les bonnes relations établies entre les requérants et l'autorité tribale; le rapport positif avec la municipalité locale; une direction et des structures communautaires fortes dans la zone; la cohésion communautaire et les attentes relativement modestes de la communauté des requérants. L'évaluation socioéconomique a confirmé que la cogestion serait réalisable à condition de gérer les attentes de la communauté élargie; la MTPA et le trust pour la conservation de Manyeleti sont à même de maîtriser ce domaine de risque moyennant un processus de participation publique au plan

de gestion, y compris à ses projections financières.

Le 24 février 2010, la majorité des ménages requérants a décidé de confier au conseil d'administration actuel du trust le soin de signer les accords à leur nom; l'une des conditions était que le trust existant accepte l'adhésion de quatre nouveaux membres requérants. Le règlement des revendications foncières et les accords de cogestion ont été signés simultanément au cours d'une cérémonie officielle le 27 février 2010.

En vertu des accords signés, les terres de la réserve cynégétique de Manyeleti seront restituées aux requérants, et la zone sera gérée conformément à l'accord de cogestion finalisé et au plan de gestion de la réserve. Le propriétaire foncier actuel (dans la plupart des cas le Département des affaires foncières et/ou le Département national ou provincial des travaux publics) transfèrera l'acte de propriété au trust pour la conservation de Manyeleti dans l'année qui suit la signature des accords. En cas de controverse, les 253 ménages requérants peuvent remplacer le conseil d'administration actuel, ou opter pour une nouvelle entité juridique représentant leurs intérêts. Certaines conditions d'utilisation seront

enregistrées au titre des actes à transférer, par exemple l'obligation de maintenir la vocation écologique des propriétés et l'impossibilité pour les nouveaux propriétaires fonciers d'occuper physiquement ces dernières.

La MTPA et le trust pour la conservation de Manyeleti établissent conjointement le plan de gestion et un comité de cogestion pour la gestion stratégique de l'ensemble de la réserve cynégétique, consistant en trois représentants chacun. La gestion opérationnelle journalière continue de relever de la MTPA. L'État est convenu de fournir des subventions à la planification et au développement à hauteur de 880 dollars EU par ménage requérant et de 25 pour cent de la valeur de la terre, afin de permettre aux requérants d'entreprendre des activités rémunératrices (comme la mise en place d'un pavillon appartenant à la communauté) et/ou de participer au capital des concessions touristiques établies dans la réserve. Les contrats communautaires publics-privés de partenariat existants et futurs devront être négociés au sein du comité de cogestion pour augmenter au maximum les avantages touristiques en faveur des pauvres et pour servir les meilleurs intérêts de l'aire protégée.

Prise de décision communautaire dans la réserve cynégétique de Manyeleti: la majorité des ménages requérants donnent au conseil d'administration du trust pour la conservation de Manyeleti leur consentement pour qu'ils signent des accords en leur nom



Les communautés avoisinantes devraient bénéficier de la réserve cynégétique en vertu de la loi nationale relative à la gestion environnementale des aires protégées (n° 57 de 2003). Il a été décidé que les communautés le plus étroitement associées à la réserve et les communautés avoisinantes situées dans un rayon de 5 km devraient bénéficier de l'accès, de l'utilisation des ressources et des possibilités d'emploi suivant un pourcentage convenu. Il a été reconnu que le fait d'exclure les communautés avoisinantes, en particulier les populations Shangaan et Pedi, pourrait provoquer des conflits et déstabiliser la zone, car beaucoup de ces communautés sont tributaires de la réserve pour leur subsistance.

Enveloppe des avantages destinés aux propriétaires fonciers légitimes de la réserve cynégétique de Manyeleti

Les nouveaux propriétaires fonciers jouiront des avantages ci-après.

- **Infrastructures et biens.** Aux nouveaux propriétaires fonciers sera conférée la propriété de la totalité des infrastructures immeubles et des actifs immobilisés.
- **Partage des revenus.** Les propriétaires fonciers recevront 100 pour cent du bénéfice net découlant des activités entreprises dans la réserve cynégétique car la zone tout entière fait l'objet de revendications. Le bénéfice net est calculé en déduisant tous les coûts relatifs à la gestion de la réserve de son revenu annuel (y compris les subventions de l'État).
- **Écotourisme et autres activités.** Les concessions touristiques subiront des modifications visant à augmenter au maximum les avantages en faveur des pauvres tirés des activités de développement, et à assurer la viabilité générale de la réserve. La nature et l'ampleur des nouvelles activités seront déterminées par le comité de cogestion. Tous les frais de bail/concession sont inclus dans le calcul du bénéfice net.
- **Équité dans les concessions touristiques.** L'équité s'obtiendra par le biais de subventions au développement et de négociations avec le secteur privé, dans le cadre de partenariats communautaires publics-privés existants et futurs.

- **Taxe sur le tourisme.** Une taxe sera imposée à tous les visiteurs de la réserve au profit des propriétaires fonciers.
- **Utilisation des ressources biologiques.** Les propriétaires fonciers et d'autres utilisateurs de ressources sont autorisés à utiliser des quantités limitées de ressources biologiques pendant certaines périodes, comme déterminé par le comité de cogestion conformément au plan de gestion.
- **Accès à la réserve cynégétique.** Le comité de cogestion peut autoriser l'accès aux lieux de sépulture sacrés, l'utilisation des ressources biologiques et la réduction du droit d'entrée à certaines périodes.
- **Gains tirés du gibier.** Les gains provenant de la vente de gibier et de la chasse sont compris dans le calcul du bénéfice net.
- **Capacité locale de gestion.** Aux propriétaires fonciers et aux communautés avoisinantes l'occasion exclusive est offerte, à hauteur de 60:40 pour cent, d'obtenir un emploi non spécialisé parmi les postes vacants de la MPTA dans la réserve cynégétique. Les propriétaires fonciers et les communautés avoisinantes auront la priorité en matière d'achat de biens et services, conformément à leur niveau de compétence. Les spécialisations en matière de gestion de l'écotourisme et de conservation de la biodiversité s'obtiendront moyennant des bourses d'étude et l'apprentissage (programmes de formation associant la théorie acquise dans un établissement scolaire ou un centre de formation et la pratique sur le tas), si bien qu'au fil du temps les propriétaires fonciers pourront aspirer à des emplois spécialisés.

CONCLUSIONS

Bien qu'il soit encore trop tôt pour prévoir le déroulement de la procédure de cogestion, le processus de négociation adopté à Mpumalanga montre clairement qu'une position solidaire du gouvernement, approuvée par toutes les parties prenantes gouvernementales pertinentes, peut contribuer à maintenir dans le cadre juridique le processus de restitution des terres dans les aires protégées. Le modèle élaboré par la MTPA pourrait aider d'autres organisations gouvernementales, notamment les organisations écologistes sud-africaines subven-

tionnées par l'État, à gérer la restitution des terres dans les aires protégées dans les limites de leurs contraintes financières et de dotation de personnel.

Il est recommandé que le gouvernement soutienne toutes les options indiquées sur la figure, ce qui n'est pas le cas à présent. La plupart des solutions de substitution à la cogestion manquent encore de clarté et/ou ne sont pas réalisables actuellement. La solution du bail paraît difficilement applicable dans les aires protégées qui appartiennent actuellement à l'État, car ce dernier n'est pas indemnisé lorsque la terre est restituée, comme il le serait dans le cas des réserves naturelles privées. Du fait que les subventions étatiques pour les aires protégées tendent à diminuer plutôt qu'à augmenter, il est peu probable que le gouvernement approuve le paiement de frais de bail. Malheureusement, il est encore difficile pour l'organisation écologiste de convaincre la Commission régionale des revendications foncières que, malgré l'intention du gouvernement de procéder à la réattribution de titres de propriété, ce n'est pas nécessairement l'option la plus indiquée pour la restitution des terres dans les aires protégées et que, dans certains cas, l'assignation de nouvelles terres et/ou la compensation financière seraient plus souhaitables. C'est notamment le cas des aires renfermant une biodiversité irremplaçable qui ont un potentiel de développement limité mais sont importantes pour le public et ne peuvent pas être compromises. Dans de tels cas, la cogestion ne peut fournir que de rares avantages tangibles aux requérants car aucun bénéfice net ne se concrétise.

Les méthodes élaborées pour établir les cadres génériques des accords ont aidé les requérants à faire des choix en connaissance de cause conformes au cadre juridique et à adapter les options de règlement et les accords à leurs propres situations. Lorsqu'il est douteux que l'option choisie soit réalisable, il faudra faire appel à la souplesse dans le remaniement des accords après une certaine période et choisir d'autres solutions plus réalisables.

La procédure de négociation adoptée à Mpumalanga montre clairement qu'une position solidaire du gouvernement, approuvée par toutes les parties prenantes gouvernementales pertinentes, peut aider à maintenir dans le cadre juridique le processus de restitution de terres dans les aires protégées. ♦



Bibliographie

- Berkes, F.** 1997. New and not-so-new directions in the use of the commons: co-management. *Common Property Resource Digest*, 42: 5–7.
- Carruthers, J.** 2007. 'South Africa: a world in one country': land restitution in national parks and protected areas. *Conservation and Society*, 5(3): 292–306.
- CRLR.** 2007. Restitution briefing session with Chief Land Claims Commissioner Thozzi Gwanya, September. Pretoria, Afrique du Sud, Commission on Restitution of Land Rights.
- De Koning, M. et Marais, M.** 2009. Land restitution and settlement options in protected areas in South Africa. *Africanus*, 39(1): 66–79.
- Shackleton, C.M. et Shackleton, S.E.** 2004. The importance of non-timber forest products in rural livelihood security and as safety-nets: evidence from South Africa. *South African Journal of Science*, 100: 658–664.
- Wolmer, W. et Ashley, C.** 2003. Wild resources management in southern Africa: participation, partnerships, ecoregions and redistribution. *IDS Bulletin*, 34(3): 31–40. ♦