

*Programme Réseaux des Zones Arides*

**DOSSIER**

**La Décentralisation de la  
Gestion des Ressources de  
Propriété Commune:  
Étude de l'Application au  
District de Nyaminyami du  
Programme de Gestion de la  
Faune du Zimbabwe**

**James Murombedzi**

**IIED**

INTERNATIONAL  
INSTITUTE FOR  
ENVIRONMENT AND  
DEVELOPMENT

**Dossier No. 30**

**Décembre**

**1991**

**La Décentralisation de la  
Gestion des Ressources de  
Propriété Commune:  
Étude de l'Application au  
District de Nyaminyami du  
Programme de Gestion de la  
Faune du Zimbabwe**

**James Murombedzi**

**James Murombedzi est chercheur au Centre de Sciences Sociales Appliquées (Centre for Applied Social Sciences - CASS) de l'Université du Zimbabwe, où il achève son doctorat. Sa recherche de thèse porte sur la dynamique micro-politique et socio-économique de la gestion des Ressources de Propriété Commune en régime de tenure communautaire, au Zimbabwe. Quant à ses recherches actuelles, elles portent sur la décentralisation de la gestion de la faune sauvage sur les Terres Communales du Zimbabwe dans le cadre du Programme de gestion des terres communales pour les ressources indigènes (Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources CAMPFIRE).**

**LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION  
DES RESSOURCES DE PROPRIÉTÉ COMMUNE:  
ÉTUDE DE L'APPLICATION AU DISTRICT DE NYAMINYAMI  
DU PROGRAMME DE GESTION DE LA FAUNE DU ZIMBABWÉ.**

James Murombedzi

Centre de Sciences Sociales Appliquées,  
Université du Zimbabwe

Texte rédigé sur la base d'une intervention à la  
Conférence sur les Propriétés Communes,  
(*Common Property Conference*)  
Université de Manitoba-Winnipeg,  
26-29 septembre 1991.

## GLOSSAIRE<sup>1</sup>

|          |   |
|----------|---|
| CAMPFIRE | <i>Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources</i> (Programme de gestion des terres communales pour les ressources indigènes).   |
| CASS     | <i>Centre for Applied Social Sciences</i> (Centre de Sciences Sociales Appliquées) de l'Université du Zimbabwe.                                   |
| TC       | Terres Communales ( <i>Communal Land — CT</i> ).  |
| RPC      | Ressources de Propriété Commune ( <i>Common Property Resource — CPF</i> ).  |
| CD       | Conseil de District ( <i>District Council — DC</i> ).   |
| DDC      | <i>District Development Council</i> (Conseil pour le Développement du District).  |
| DNPWM    | <i>Department of National Parks and Wildlife Management</i> (Service gouvernemental de gestion des parcs nationaux et de la faune).               |
| MOFEPD   | <i>Ministry of Finance, Economic Planning and Development</i> (Ministère des finances et de la planification et du développement économiques).    |
| MOLGRUD  | <i>Ministry of Local Government &amp; Rural and Urban Development</i> (Ministère de l'administration locale et du développement rural et urbain). |
| CDN      | Conseil du district de Nyaminyami ( <i>Nyaminyami District Council — NDC</i> ).   |
| ONG      | Organisation non-gouvernementale.   |
| NWMT     | <i>Nyaminyami Wildlife Management Trust</i> (Société de gestion de la faune de Nyaminyami).   |
| VIDCO    | <i>Village Development Committee</i> (Comité de développement de village).  |
| WADCO    | <i>Ward Development Committee</i> (Comité de développement de circonscription).   |
| WINDFALL | <i>Wildlife Industries New Development For All</i> (Nouveau développement des industries de la faune sauvage pour tous) <sup>2</sup> .            |

---

<sup>1</sup> *Not:* Le lecteur remarquera que certains sigles ont été traduits et utilisés en français dans le cours du Dossier, mais d'autres pas. Le critère de choix a été double: d'une part, la fréquence d'utilisation de ces sigles par l'auteur (seuls ceux utilisés le plus fréquemment ont été traduits); d'autre part, la simplicité des sigles (les sigles les plus longs et complexes, même utilisés fréquemment, n'ont pas été traduits).

<sup>2</sup> *Not:* On remarquera l'humour mis dans la formation de certains de ces sigles en anglais: CAMPFIRE signifie "feu de camp", et WINDFALL, "aubaine".

**LA DÉCENTRALISATION DE LA GESTION  
DES RESSOURCES DE PROPRIÉTÉ COMMUNE:  
ÉTUDE DE L'APPLICATION AU DISTRICT DE NYAMINYAMI  
DU PROGRAMME DE GESTION DE LA FAUNE DU ZIMBABWÉ.**

**James Murombedzi**

## **Introduction**

La décentralisation des ressources fauniques des Terres Communales (TC) du Zimbabwe s'est déroulée dans le cadre politique du Programme de gestion des terres communales pour les ressources indigènes (*Communal Areas Management Programme for Indigenous Resources* — CAMPFIRE). Il s'agit d'un programme conçu par le Service gouvernemental de gestion des parcs nationaux et de la faune (*Department of National Parks and Wildlife Management* — DNPWM) afin de remettre la gestion des Ressources de Propriété Commune (RPC) et les décisions y afférentes à celles des communautés locales qui en subissent les coûts (Martin 1986). Étant donné que CAMPFIRE trouve ses origines dans le Service de la faune, il se concentre avant tout sur la gestion des ressources fauniques des zones communales. Pourtant, depuis son lancement, le concept de CAMPFIRE s'est trouvé de plus en plus appliqué à la gestion d'autres RPC, en particulier aux ressources herbeuses et forestières et (dans une moindre mesure) poissonnières, qui sont, pour des raisons variées, en situation de déclin écologique.

La mise en application de CAMPFIRE a pris des formes variées selon les TC, la principale différence entre les diverses initiatives de CAMPFIRE tenant au degré de délégation de pouvoir accordées au niveau du district ou du sous-district. Dans ce texte, nous examinons la mise en application et les problèmes de CAMPFIRE dans un Conseil de district (CD), concluant par une présentation critique des diverses implications, au plan politique, de ce modèle particulier de gestion décentralisée des RPC.

## **La décentralisation de l'administration locale**

En 1984, le Premier Ministre émit une directive pronant la décentralisation des structures de l'administration locale. Elle eut pour résultat la création d'unités administratives locales au niveau du sous-district, explicitement conçues pour faciliter la participation locale aux prises de décision. On avait estimé que ce nouveau système faciliterait l'initiative de la base au sommet — plutôt que du haut en bas — en matière de planification et d'administration du développement. En étudiant le système qui en est dérivé, on a démontré que si dans certains cas les nouvelles unités administratives locales au niveau du sous-district avaient permis un accroissement de la participation locale à la prise de décision, cette constatation ne pouvait être généralisée (De Valk and Wekwete 1990).

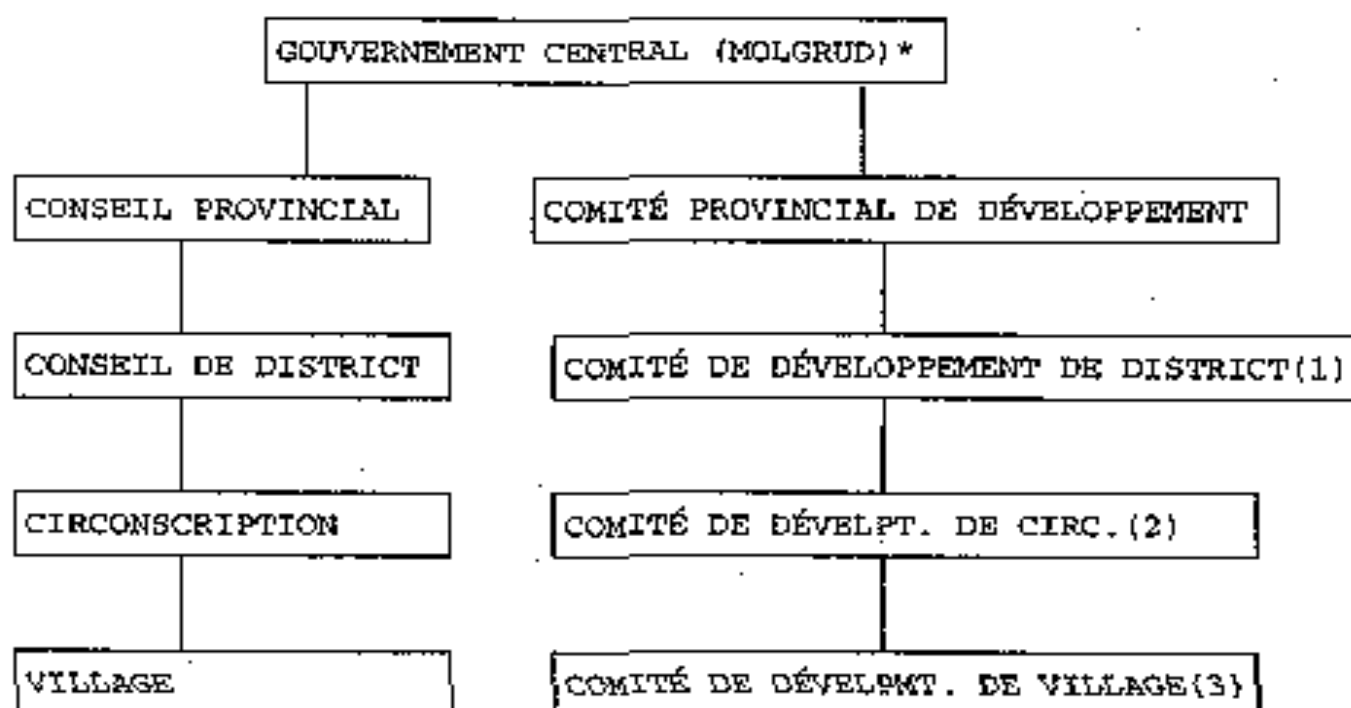
On a aussi suggéré qu'en certains cas la nouvelle structure avait en fait renforcé la planification hiérarchique, par la création de forums pratiques permettant aux planificateurs et administrateurs du développement de mobiliser la participation locale

à des programmes/projets de développement envisagés et mis en application à partir du sommet. Selon Nhira (1990), il s'agit d'une évolution désirable parce qu'elle mène à une convergence des initiatives issues du sommet avec celles issues de la base, plutôt qu'à une contradiction entre les deux approches.

Les structures de l'administration locale des TC, issues du programme de décentralisation, se présentent comme suit (Figure 1):

FIGURE 1

STRUCTURE DÉCENTRALISÉE DE L'ADMINISTRATION LOCALE DU ZIMBABWE



\* MOLGRUD: Ministère de l'administration locale et du développement rural et urbain (*Ministry of Local Government, Rural and Urban Development*).

1. Le Conseil de district se compose de Conseillers élus démocratiquement dans toutes les circonscriptions du district.
2. La circonscription est une unité territoriale d'environ 6.000 personnes, représentées pour les questions de développement par un Comité de développement de circonscription (*Ward Development Committee — WADCO*) élu au sein de leur population adulte.
3. Le village est une unité de 100 foyers représentés pour les questions de développement par un Comité de développement de village (*Village Development Committee — VIDCO*) élu au sein des résidents adultes, 6 villages forment une circonscription.

Le fonctionnement pratique de ces unités décentralisées d'administration locale a été entravé par la nature encore sectorielle de la planification du gouvernement central, l'autorité planificatrice centrale (le Ministère des finances et de la planification et du développement économiques: *Ministry of Finance, Economic Planning and Development — MOFEPD*), demeurant centralisée et dénuée de représentation au niveau du district.

La plupart des services gouvernementaux n'ont pas d'antennes au niveau du district et ne sont donc pas représentés dans les Comités de développement de district (*District Development Committee — DDC*). Par conséquent, étant donné la nature sectorielle du financement du développement, les DDC sont demeurés globalement inefficaces en tant que comités de planification.

Ainsi donc, bien que des plans de développement aient été élaborés à tous les niveaux de la nouvelle hiérarchie, ils n'ont pas été mis en application à cause de problèmes de financement et de coordination inter-sectorielle. La planification du développement est donc restée centralisée; quant au potentiel dont les institutions administratives locales décentralisées auraient pu bénéficier, si faible eût-il été, il s'est trouvé étouffé.

La planification décentralisée du développement a aussi été rendue inefficace parce que la génération de revenus est difficile, en particulier aux niveaux du district et du sous-district. La plupart des Conseils de district dépendent de subventions du gouvernement central pour financer leurs activités de développement. Les VIDCO, les WADCO et les DDC n'ont pas de budgets. La plupart des CD ont essayé de compléter leurs subventions par la perception d'une taxe sur leur électorat, dite "contribution au développement", ce qui, dans la plupart des cas, n'a guère réussi à cause de difficultés de collecte et aussi du faible niveau de revenus de la plupart des populations vivant sur les terres communales. Par ailleurs, dans certains districts, les revenus sont si faibles que cette taxe n'a jamais été imposable.

C'est aux yeux des organisations non-gouvernementales (ONG) que les institutions administratives locales décentralisées ont eu une grande valeur. De manière typique, les ONG ont appliqué leurs programmes de développement communautaire aux niveaux du district et du sous-district et ont donc eu tendance à se servir de ces institutions comme forums principaux d'organisation et d'activité. C'est donc de ce secteur qu'est provenu une large part de la remise de pouvoirs aux institutions locales.

### **Brève esquisse de CAMPFIRE**

Le programme CAMPFIRE, dans le cadre duquel le Conseil de district de Nyaminyami s'est vu attribuer la "compétence adéquate" pour gérer les ressources fauniques du district, fut conçu dans le contexte de la politique de décentralisation. La notion de "compétence adéquate" fait référence au statut conféré à une autorité locale (en l'occurrence, un CD) conformément à l'amendement de 1982 à la Loi sur la gestion des parcs et de la faune (*Parks and Wildlife Management Act*), afin de gérer les RPC du territoire concerné selon certaines règles et certains règlements émis par le



DNPWM. Les CD dotés de la compétence adéquate ont le pouvoir de gérer les ressources fauniques de leurs territoires au profit de leurs résidents.

Le programme CAMPFIRE incarne l'effort de décentralisation du DNPWM en matière de gestion de la faune. Comme le signale Pangati (1990: 1): "La politique du service [le DNPWM] de promouvoir la remise d'un statut de compétence adéquate sur la faune dans certaines conditions est dans la logique de la politique gouvernementale d'autonomie de gestion et d'autosuffisance...".

Entre autres choses, le programme CAMPFIRE vise à:

"...obtenir la participation bénévole des communautés locales à un programme souple rassemblant des solutions à long terme aux problèmes de ressources;

- introduire un nouveau système de propriété de groupe et de droits territoriaux sur les ressources naturelles pour les communautés résidentes des zones-cibles;

- fournir les institutions adéquates, dans le cadre desquelles les communautés résidentes pourront gérer et exploiter légitimement leurs ressources pour leur profit direct;

- fournir aux communautés joignant le programme une assistance technique et financière leur permettant de réaliser ces objectifs." (Martin 1986).

En fixant ces objectifs au programme, le DNPWM avait pour principe directeur l'admission que la gestion de la faune est une forme viable d'utilisation des terres, en particulier dans les régions naturelles 4 et 5, faites de terres semi-arides, aux sols généralement très pauvres et au terrain accidenté — les moins adaptées, donc, à l'activité agricole.

Mais à cause de la politique coloniale d'expropriation foncière, un pourcentage important des terres communales du Zimbabwe se trouve aussi dans ces régions. La faune abonde dans certaines de ces zones communales marginales, en particulier dans la vallée du Zambèze. La majeure partie de cette vallée était, jusqu'à récemment, infestée par la mouche tsé-tsé, ce qui empêchait tout pastoralisme. L'agriculture étant fortement restreinte par la maigre pluviosité et la mauvaise qualité des sols, et l'élevage étant bloqué par la mouche tsé-tsé, on en est venu à percevoir la faune sauvage comme base du système d'utilisation des terres le plus économiquement viable dans le cadre d'écosystèmes aussi fragiles.

Par ailleurs, la Loi de 1975 sur les parcs et la faune, destinée aux "propriétaires et occupants de terres aliénées", a donné à ces deux catégories le droit d'utiliser les ressources fauniques de leurs terres sous réserve du contrôle résiduel exercé par le DNPWM. La notion de "terres aliénées" fait référence aux terres agricoles de grande et petite superficie possédées selon des tenures libres et à bail, et exclue toutes les terres communales. Celles-ci étant privées, par cette Loi, du droit d'exploiter leurs ressources fauniques, la faune sauvage en de telles régions a eu tendance à imposer un coût élevé aux résidents — destruction de récoltes et de bétail, décès et blessures

des personnes — tout en n'entraînant aucun profit économique pour les populations subissant ces coûts. Dans les TC, donc, la faune n'a donc pu devenir une ressource à usage économiquement viable.

Voté en 1982, un amendement à la Loi prévoyait que le Ministère des ressources naturelles conferrait aux CD la compétence adéquate sur la faune sauvage dans les terres relevant de leur juridiction, leur accordant ainsi "les droits et responsabilités accordés aux propriétaires ou occupants de terres allénées..." (Pangeti 1990: 3).

Pangeti (1990) esquisse aussi quels sont les critères à utiliser pour conférer la compétence adéquate aux Conseils de districts: présentation "d'une politique et d'un plan de gestion indiquant que les Conseils ont envisagé l'ensemble des problèmes pertinents et sont parvenus à un consensus quant aux buts et objectifs principaux". La restitution de profits aux communautés productrices est tenue pour pierre angulaire du programme. "Le mécanisme-clé de la tutelle efficace des ressources fauniques consiste à lui donner une valeur bien précisée aux yeux de ceux qui sont ses gestionnaires *de facto*. Ces gestionnaires sont les communautés — typiquement, les circonscriptions — qui possèdent les ressources et payent pour leur existence." (Pangeti 1990: 5)

Pourtant, si conférer la compétence adéquate accorde aux populations des TC "les droits et responsabilités accordés aux propriétaires et occupants de terres allénées", les droits d'usufruit ne sont pas reconnus. Il y a là une déficience sérieuse du programme CAMPFIRE, sur laquelle il nous faudra revenir plus loin.

A cause de la répartition inégale de la faune sauvage, le DNPWM exige aussi que les profits reviennent aux communautés productrices définies sur la base des circonscriptions, afin d'assurer que les niveaux de profits reflètent les niveaux de production. Le DNPWM recommande par ailleurs que les CD appliquent des frais de service n'excédant pas 10-15% des revenus. Les CD gardent cependant le contrôle de l'utilisation et de la répartition par les circonscriptions des revenus de la faune.

" L'utilisation et la répartition des revenus de la faune dans les communautés productrices sont, d'un point de vue juridique, à déterminer par les Conseils de districts, mais on attend de ceux-ci qu'ils délèguent une part croissante de responsabilité, pour cette fonction, aux communautés productrices" (DNPWM, 1991: 5).

Dans ce cadre, le DNPWM prescrit une "formule pour la répartition des revenus et le remboursement des dommages subis par le bétail et les récoltes". Selon cette formule:

- 15% des revenus bruts seront payés au Conseil de district, à titre de contribution.
- un maximum de 35% sera gardé au titre de la gestion des ressources (c'est-à-dire: le paiement des salaires des gardes-chasse, la fourniture d'eau pour le gibier, l'implantation d'infrastructures pour le tourisme, etc...) par le CD ou par l'agence de gestion de la faune qu'il aura désignée.

- un minimum de 50% sera remis aux circonscriptions au *pro rata* de leurs contribution aux revenus tirés de la faune, les sommes remboursées au titre des dommages subis par les récoltes ou les bétail étant déduites de ce dividende.

Donc, si CAMPFIRE essaie à l'évidence de déléguer aux autorités locales le contrôle des revenus tirés de la faune, plusieurs problèmes potentiels sont tout aussi évidents. En premier lieu, CAMPFIRE suppose que les communautés productrices soient nécessairement les circonscriptions. Or, le processus de décentralisation n'a pas créé les circonscriptions sur la base de leur accès aux ressources communes ou de quelconques coutumes inter-communautaires portant sur l'utilisation des ressources. Les circonscriptions ont plutôt été définies arbitrairement sur une base avant tout démographique. La circonscription comporte simplement six (6) villages peuplés chacun d'approximativement 100 foyers. Il est clair — et la quantité de renégociations de limites territoriales qui a caractérisé la mise en application de la décentralisation en est la preuve — qu'elle ne constitue pas nécessairement une "communauté" d'utilisateurs de ressources (Murombedzi 1986).

CAMPFIRE ne tente pourtant pas de définir une "communauté". En une telle situation, la circonscription risque d'avoir des difficultés à élaborer des droits et obligations cohérents pour les utilisateurs quant à l'usage des revenus tirés de la faune. Lorsque ces droits sont élaborés et définis par des "étrangers", la circonscription risque de ne pas disposer d'une légitimité suffisante pour les appliquer.

Qui plus est, alors que CAMPFIRE reconnaît les différences de dotation en ressources fauniques d'une circonscription à l'autre, il ne reconnaît pas de variations similaires à l'intérieur même des circonscriptions, chose pouvant s'avérer cruciale dans la détermination des profits.

En second lieu, tandis que le programme précise déjà les droits, devoirs et obligations des CD quant aux ressources, il ne définit pas les droits des "communautés productrices" sur ces ressources vis-à-vis du CD. En négligeant de définir la méthode que devrait utiliser le CD pour déléguer la gestion aux communautés productrices, le programme court le risque d'instaurer la "centralisation" au niveau du district, avec peu de possibilités d'une participation locale à la gestion.

Troisièmement, CAMPFIRE délègue explicitement au niveau du CD le contrôle des revenus tirés de la faune, mais ne définit pas les droits des communautés locales sur les ressources fauniques elles-mêmes. Selon moi, de tels droits et obligations sont cruciaux pour la réussite de n'importe quel programme de gestion déléguée des ressources.

Ces problèmes font l'objet d'une élaboration ultérieure dans ce texte, dans le contexte de la mise en application de CAMPFIRE à la zone d'étude — le district de Nyaminyami.

## Le district de Nyaminyami

### Aspects généraux

Le district de Nyaminyami s'étend sur 367.000 ha et est formé de trois TC: Omay, Kanyati et Gatshe Gatshe, situées dans le nord ouest de la vallée du Zambèze, au sud de la ville de Kriba. Le Parc national de Matusadonha, domaine de l'État (et donc en dehors de la juridiction du CD), s'étend sur 137.000 ha. au centre du district. On estime que la population dépassait les 38.000 personnes en 1990 (cf. par ex. Reynolds 1991).

La majorité de la population d'Omay se compose de Tonga, encore que les vaShangwe en forment une proportion significative. Gatshe Gatshe est aussi à prédominance Tonga, tandis que Kanyati a été occupée par des Immigrants Karanga de la province de Masvingo.

TABLEAU 1

### DISTRICT DE NYAMINYAMI: CLASSIFICATION DES TERRES ET DE LA POPULATION \*

| CLASSIFICATION                   | SUPERFICIE (HECTARES) | POPULATION |
|----------------------------------|-----------------------|------------|
| Terre communale d'Omay           | 287.000               | 24.267     |
| Terre communale de Gatshe Gatshe | 18.000                | 895        |
| Terre communale de Kanyati       | 62.000                | 12.995     |
| Parc national de Matusadonha     | 137.000               | +          |
| TOTAL                            | 504.000               | 38.157     |

\* Il s'agit d'une estimation reposant sur les chiffres de 1984 du Bureau central des statistiques et sur un taux de croissance annuelle de 2,9%. Elle ne tient pas compte de l'immigration dans le district, considérable depuis l'éradication de la mouche tsé tsé.

+ La population des parcs nationaux se compose des employés du Service.

La production agricole des TC d'Omay et de Gatshe Gatshe est très faible et même dans les bonnes années, les deux TC souffrent de dépendance chronique envers l'aide alimentaire gouvernementale. Les secours de sécheresse ont été distribués à Omay pour la première fois en 1980, et chaque année depuis. De son côté, la TC de Kanyati est mieux dotée, avec une pluviosité supérieure et des sols plus fertiles. La production agricole y est considérable et bien que cette TC ait été colonisée récemment, elle est autosuffisante en nourriture dans les bonnes années.

La TC d'Omay jouit d'abondantes ressources fauniques, comme on l'indique dans le tableau 2 (page suivante), ce qui n'est pas le cas de Gatshe Gatshe et de Kanyati.

Le Conseil de district de Nyaminyami (CDN) a vu le jour en août 1981, devenant ainsi le premier CD du district de Kariba. Auparavant, il avait été administré par un Commissaire de district résident dans la ville de Kariba. Les CD furent créés en 1981 par une Loi du Parlement, afin de permettre la représentation et la participation des populations des TC à l'administration et au développement de leur propre région. La loi prévoyait l'élection de délégués locaux à un Conseil rendu opérationnel grâce à des fonctionnaires employés par et responsables envers le gouvernement central. Il était explicitement demandé aux nouveaux CD de s'efforcer d'atteindre l'autonomie économique. Pourtant, à cause des possibilités limitées de création de revenus dans les TC, la plupart des CD sont restés dépendants des subventions du gouvernement central, qu'il s'agisse de leur dépenses d'investissement ou de leurs dépenses régulières de fonctionnement.

**TABLEAU 2**

**ESPÈCES ET NOMBRES DE TÊTES DE GIBIER D'OMAY,  
ET TAXES SUR LES TROPHÉES PAYABLES  
PAR LES OPÉRATEURS DE SAFARI**

| Espèces        | Nombres | Taxe sur les trophées (dollars zimbabwéens) |
|----------------|---------|---|
| Rhinocéros     | 12      | 25.000*                                     |
| Éléphant       | 2.500   | 9.500                                       |
| Lion           | 200     | 1.500                                       |
| Martre         | 200     | 800   |
| Léopard        | 150     | 700   |
| Hippopotame    | 100     | 600   |
| Buffle         | 2.500   | 500   |
| Éland          | 250     | 400   |
| Zèbre          | 800     | 400   |
| Crocodile      | 150     | 300   |
| Cob            | 600     | 300   |
| Coudou         | 1.250   | 250   |
| Gulb           | 1.050   | 150   |
| Hyène          | 150     | 150   |
| Antilope       | 150     | 150   |
| Oréotrague     | 300     | 100   |
| Impala         | 5.000   | 50  |
| Phacochère     | 1.200   | 50  |
| Cochon sauvage | 1.000   | 40  |
| Grysbock       | 700     | 20  |
| Céphalophe     | 600     | 15  |

\* La chasse au rhinocéros est prohibée.  
(D'après *The Wildlife Of Nyaminyami*, 1987.)

## Le rôle économique de la faune de Nyaminyami

Afin d'administrer un des districts les moins développés du pays (suite à des décennies de négligence coloniale), le Conseil a tenté, avec l'assistance de quelques ONG, de fournir une infrastructure sociale de base — écoles, dispositifs sanitaires, réseaux de communication, etc — dont le district était pratiquement totalement dépourvu.

Le Tableau 3 ci-dessous fait apparaître comment les revenus fauniques en sont venus à jouer un rôle de plus en plus important dans le financement du CDN pendant les années 1980, formant une proportion significative des revenus de cet organisme dès ses débuts.

**TABLEAU 3**  
**CDN: REVENUS LOCAUX ET SUBVENTIONS**  
**ANNÉES FINANCIÈRES (1982-1986)**

|  | 1982/83       | 1983/84        | 1984/85        | 1985/86        |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Récesses de la chasse                              | 14.346        | 73.200         | 37.000         | 109.707        |
| Autres revenus locaux                              | 16.647        | 31.014         | 29.339         | 47.647         |
| Total revenus locaux                               | 30.993        | 104.214        | 60.339         | 157.174        |
| Total subventions                                  | 30.693        | 46.881         | 50.217         | 55.164         |
| <b>REVENUS TOTAUX</b>                              | <b>61.629</b> | <b>151.095</b> | <b>110.556</b> | <b>212.338</b> |
| Revenus de la chasse<br>en % des revenus<br>totaux | 23,3%         | 48,5%          | 33,5%          | 51,7%          |

Source: S.M. Hove (responsable administratif supérieur) CDN 1988.

Si les revenus de la faune n'ont pas joué un rôle plus important dans le développement local avant l'époque à laquelle le CDN s'est vu attribuer la compétence adéquate, en 1989, c'est surtout à cause des goulots d'étranglement administratifs imposés par le système centralisé de collecte des revenus de la faune. De ses débuts à 1989, le CDN n'avait reçu du Trésor que 41,5% de ses revenus fauniques dans le cadre du programme de Nouveau développement des industries de la faune sauvage pour tous (*Wildlife Industries New Development For All — WINDFALL*). Bien que ne recevant pas l'intégralité de ses revenus, le CDN a pris conscience, pendant cette période, du potentiel offert par les revenus de la faune pour le financement des projets du district.

**TABLEAU 4**  
**FONDS DU CDN TIRÉS DE L'UTILISATION DU GIBIER:**  
**CHIFFRES DU BUDGET ET CHIFFRES RÉELS (1982-1986)**

|                        | 1982/83 | 1983/84 | 1984/85 | 1985/86 |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Budget                 | 130.000 | 140.000 | 125.000 | 150.000 |
| Réel                   | 14.000  | 73.000  | 37.000  | 109.000 |
| Réel en %<br>du budget | 11,04%  | 52,3%   | 29,6%   | 73,14%  |

Source: S.M. Hove (responsable administratif supérieur) CDN 1988.

La comparaison indiquée au Tableau 4 — entre les fonds tirés de l'utilisation de la faune tels que prévus (et donc intégrés au budget) et ceux réellement remis au CDN par le trésor central, met en lumière les limitations du programme WINDFALL et offre des aperçus utiles sur les attentes du CDN quant au financement des dépenses régulières par les revenus fauniques.

Pendant cette période, les fonds tirés de l'utilisation de la faune servirent surtout à financer les dépenses régulières de fonctionnement du Conseil, la différence étant compensée par les subventions du trésor central, comme indiqué au Tableau 5 ci-dessous.

**TABLEAU 5**  
**FINANCEMENT DES DÉPENSES Régulières DU CDN 1986-1989**

|                           | 1986/87 | 1987/88 | 1988/89 |
|---------------------------|---------|---------|---------|
| Revenus locaux            | 275.173 | 192.641 | 341.753 |
| Total dépenses régulières | 169.488 | 186.692 | 235.614 |
| Différence                | 106.000 | 5.549   | 106.199 |

Source: S.M. Hove (responsable administratif supérieur) CDN 1988.

Étant donné que les revenus tirés de l'utilisation de la faune représentent la plus forte part des revenus locaux et aussi que les revenus locaux jouent un rôle crucial dans le financement des dépenses régulières du Conseil, on ne saurait être surpris de ce que le CDN ait été le premier CD ayant mis en route le processus d'acquisition

auprès du gouvernement central de la compétence adéquate afin de gérer ses propres ressources fauniques et de contourner ainsi le trésor central. A ce stade, la motivation du Conseil n'était pas d'instituer une gestion et une utilisation des fonds qui fussent participatives et locales, mais de capter au niveau local les fonds tirés de l'utilisation de la faune afin de financer les dépenses régulières de fonctionnement au niveau du district.

Ainsi donc, dès le départ, l'objectif du CDN, dans sa demande de compétence adéquate, ne fut jamais d'impliquer les populations locales dans le processus décisionnel. Pourtant les critères minimaux d'attribution de la compétence adéquate sont tels qu'il lui a fallu, à un moment du processus de demande, se mettre à envisager sérieusement les moyens d'impliquer les populations locales dans la gestion et dans la prise de décision, ne fût-ce que pour obtenir une réponse satisfaisante à sa demande. Par ailleurs, le cours des négociations avec les ONG fonctionnant dans la région, en particulier le Zimbabwe Trust (dit "Zimtrust") qui finit par financer la première année du programme de gestion de la faune du CDN (en payant toutes les dépenses d'investissement ainsi que le salaire et le budget du directeur général), a garanti que des dispositions aient été prises pour la participation locale. Il importe de remarquer, cependant, que la population locale n'a participé en aucune manière au processus menant au dépôt de la demande de compétence adéquate.

Ayant donc décidé que les revenus de la faune étaient vitaux pour le financement de son programme de développement du district de Nyaminyami, le CDN a mis en place en octobre 1985 un comité de direction afin d'établir un programme de gestion des ressources fauniques du district, programme qui prévoyait le paiement direct au Conseil des revenus de la faune. Des divergences relatives à la nature de la participation locale entraînèrent la démission de deux membres éminents de ce comité. On fit des concessions, et le travail du comité de direction connut son apogée avec la fondation de la Société de gestion de la faune de Nyaminyami (*Nyaminyami Wildlife Management Trust — NWMT*) en 1988. Jansen (1990) observe que tandis que la participation de la communauté en faisait partie intégrante, le motif de formation de la Société était avant tout économique.

### **La Société de gestion de la faune de Nyaminyami**

La Société a été formée comme branche du CD, responsable de la gestion durable de ses ressources fauniques. On compte parmi ses membres tous les conseillers des 13 circonscriptions du district, les quatre chefs des quatre chefferies d'Omay, le responsable administratif supérieur du CD, l'administrateur du district (représentant local du gouvernement central), des délégués des ONG agissant dans le district (i.e. le Projet Multi-espèces du WWF, le Fond anglais de sauvegarde de l'enfance (*Save the Children Fund, U.K.*), le Centre des sciences sociales appliquées (*Centre for Applied Social Sciences — CASS*), des représentants des professions commerciales du district (i.e. stations hôtelières et de villégiature ainsi que les pêcherles de Kapenta sur les rives du lac Kariba), ainsi qu'un délégué des organisations coopératives fonctionnant dans le district. La structure organisationnelle et les membres de la Société sont représentés à l'annexe I.



La structure administrative hiérarchique de la Société à l'époque est décrite par la Figure 2.

Cet organigramme nous montre que dès ses débuts, la NWMT a élaboré une structure fortement hiérarchique, reposant sur l'emploi de quelques cadres très spécialisés pour la mise en application de son programme de gestion de la faune. Les Comités de circonscription de gestion de la faune (*Ward Wildlife Management Committees*) sont élus démocratiquement et ne sont pas employés par la Société. Les responsables de zones n'ont pas encore été recrutés, encore que cette idée demeure toujours activement envisagée.

Cette structure déséquilibrée vers le haut a principalement résulté de l'attitude de l'agence de mise en application (Zimtrust), qui a persisté à développer la capacité de gestion de la faune du Conseil. On a cru que la constitution de capacités était synonyme de recrutement de compétences extérieures! Cela se retrouve dans l'augmentation des dépenses régulières de fonctionnement, passées de 66.488 dollars zimbabwéens (dollars z. — 5 dollars z. = 1 dollar U.S.) en 1989 à 214.725 dollars z. en 1990.

De 1989 à 1990, les dépenses régulières de fonctionnement du secteur faunique ont augmenté de 37,2%, avec 17,4% imputables aux dépenses salariales et afférentes. Ceci montre que la structure de gestion élaborée par la NWMT a un effet négatif sur le revenu net tiré de la faune et diminue donc le montant des fonds disponibles pour les paiements aux circonscriptions individuelles. Jansen (1990: 17) remarque: "On peut qualifier de réussite la première année [1989] de fonctionnement de la NWMT en tant qu'autorité compétente régissant les ressources fauniques, avec une belle performance écologique/gestionnaire. Il n'en est pas de même si on observe les choses du point de vue de la participation locale".

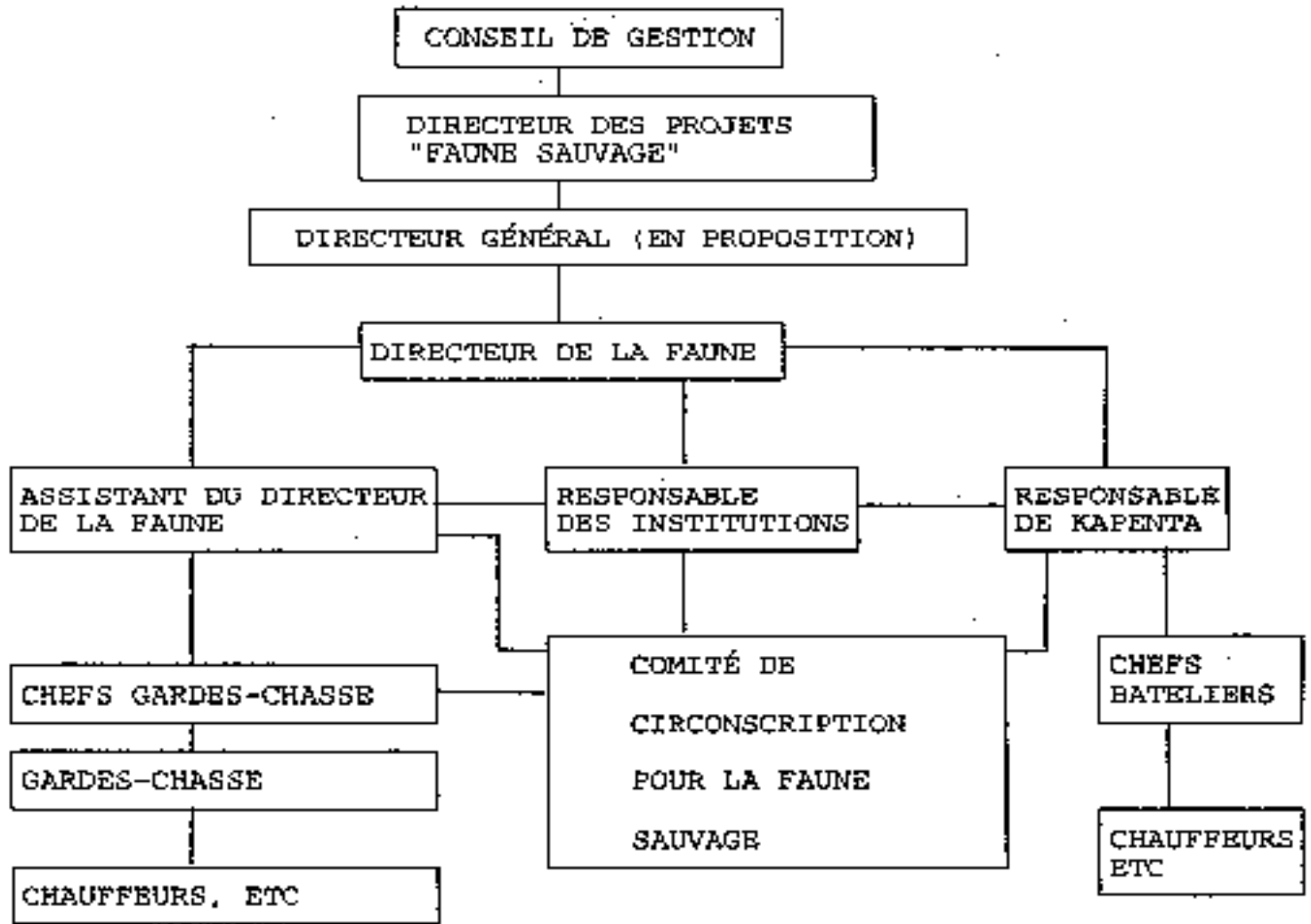
Que le CDN ait disposé en 1989 d'un excédent de 252.865 dollars z. destinés aux paiements aux circonscriptions est largement dû au soutien substantiel que le Conseil reçut alors d'une ONG locale, Zimtrust, dans le but de permettre le lancement du programme de gestion de la faune. Selon Jansen (1990: 14), en 1989, "Zimtrust a financé pour 20.093 dollars z. de dépenses de fonctionnement ainsi que 191.689 dollars z. de dépenses d'investissement".

En 1990, Zimtrust a maintenu son financement des dépenses régulières de fonctionnement et d'investissement, dans le cadre d'un accord envisagé avec le CDN. Ainsi, en 1990, la NWMT a reçu des fonds de Zimtrust pour acquérir deux équipements de pêche pour Kapenta et y employer un responsable. Il s'agit là d'une autre entreprise fortement capitalisée, investissement qui n'a pas encore produit le moindre rendement. Nous aborderons, dans la section suivante, la questions de la dépendance envers les subventions, celle des frais réguliers élevés et celle des investissements dans des entreprises fortement capitalisées.

Il est tout aussi évident, quand on examine les comptes financiers de la NWMT pour 1989 et 1990, que la Société dépend des chasses en safari pour l'essentiel de ses revenus. La contribution des safaris de chasse au revenu net tiré de la faune est

FIGURE 2

STRUCTURE DE LA NWMT



passée de 85,23% en 1989 à 90,16% en 1990. Par conséquent, la chasse en safari et les subventions du compte Zimtrust représentent la quasi totalité des revenus que la NWMT tire jusqu'à présent de la gestion de la faune.

La question cruciale qui apparaît alors consiste à savoir, (étant donné, en particulier, les subventions élevées) si, au niveau des ménages, ces revenus représentent une incitation suffisante à la participation locale à la gestion de la faune.

## **Le Programme de gestion de la faune de Nyaminyami: participation locale ou recentralisation au niveau du district?**

Ce Conseil de district ayant été le premier à se voir accorder la compétence adéquate, son programme de gestion de la faune a donc pris le caractère d'un programme pilote. En de telles circonstances, il est inévitable que des erreurs soient commises. Il est aussi inévitable, étant donné la nature pionnière du programme, que des décisions aient été prises et appliquées, qui ne facilitent point la réalisation des objectifs de CAMPFIRE, mais au contraire la minent.

Afin d'évaluer le programme de la NWMT à ce jour, et le programme CAMPFIRE en général, nous allons maintenant envisager, l'une après l'autre, la viabilité économique, l'extension du contrôle local et des délégations de pouvoir locales, ainsi que la nature et la portée du développement institutionnel au sein du programme de la NWMT.

### *1. Viabilité économique: le problème des incitations.*

Selon la théorie de la gestion des RPC, la dégradation des RPC, voire même des ressources détenues dans le cadre d'autres institutions possessionnelles, provient en général de la faiblesse des incitations à utiliser efficacement les ressources. Runge (1986) estime que de fortes incitations sont nécessaires à une action collective dans "l'économie de village" se caractérisant par un processus décisionnel interdépendant lorsqu'il s'agit de l'utilisation des ressources. Bromley et Cernea (1989) ont élaboré un modèle démontrant que pour cause de pauvreté, de maigres dotations en ressources et d'écosystème fragile, l'insuffisance des incitations offertes aux ménages pour qu'ils procèdent à une utilisation efficace des ressources entraîne la dégradation de ces dernières.

Lawry (1989) prévient que les changements affectant la nature de "l'économie de village" sont tels que les individus bénéficient de sources de revenus alternatives aux RPC en déclin. Qui plus est, les ressources naturelles utilisées par les individus sont à la fois privées et communes. Le revenu agricole, qui représente l'élément principal des revenus, est tiré de la production des cultures sur des terrains individuels. Les transferts représentent aussi une source importante de revenus dans la mesure où les villageois cherchent de plus en plus des sources non-agricoles de revenus. La conclusion de Lawry est que "ces circonstances peuvent entraîner une concurrence plus forte, plutôt qu'une coopération, dans l'usage des ressources communes" (*ibid.*, p. 6). La disponibilité des sources de revenus alternatives aux RPC en déclin mène à ce que Lawry (1989) appelle "le problème des incitations".

Citant tout un corpus d'études de cas de gestion communautaire de ressources communes, il conclut qu'on peut tirer de ces expériences deux grandes leçons politiques au sujet du problème des incitations:

- a) "L'action collective a plus de chance d'éclorre là où les ressources communes sont cruciales pour les revenus locaux, et rares."

- b) "Il sera plus difficile de parvenir à l'action collective quand l'intérêt envers les ressources communes, en tant que sources de revenu, sera variable, ou lorsqu'il y aura des divergences significatives entre les stratégies d'utilisation des ressources" (Lawry, 1989: 9).

## *2. La faune est-elle cruciale pour les revenus des ménages à Nyaminyami?*

Le programme CAMPFIRE tente de remettre aux villageois une part des revenus engendrés par l'utilisation de la faune dans leurs régions. Le principe de base de CAMPFIRE est que "le mécanisme-clé pour une tutelle efficace des ressources fauniques consiste à permettre à ceux qui en sont les gestionnaires de fait d'en tirer une valeur identifiable" (Pangeti 1990: 5). On reconnaît que ces gestionnaires sont les communautés qui supportent le coût de la gestion.

La difficulté rencontrée pour faire de la faune une ressource cruciale dans les zones communautaires du Zimbabwe ne tient pas à l'amélioration de dispositifs existants de gestion de la propriété commune, car il n'y en pas et ce n'est que maintenant qu'on procède à leur mise en place. Elle tient plutôt au remplacement d'un système de gestion étatique inefficace par une nouvelle gestion locale. En tant que ressource, la faune a été retirée aux populations communautaires depuis la promulgation, au tournant du siècle, des lois du "gibier du roi". En conséquence, les populations des TC en sont venues à percevoir la faune comme inconvénient plutôt que comme avantage. CAMPFIRE tente d'instituer simultanément la gestion locale et le changement de cette perception de la faune. Avec un tel scénario, la faune se trouve dans l'obligation de démontrer sa capacité de faire gagner aux foyers ruraux des revenus représentant un surplus sur les maigres recettes tirées d'autres sources.

Dans le cas de Nyaminyami, ces revenus se sont élevés à 99 dollars z. par ménage en 1989 et à 24,25 dollars z. par ménage en 1990. Il faut cependant remarquer que le nombre de ménages retenus dans les comptes financiers de la NWMT a doublé, passant de 2.000 en 1989 à 4.000 en 1990. La raison de ce phénomène ne paraît pas claire, puisque aucune renégociation de la définition d'un ménage ne s'est déroulée pendant cette période. Une possibilité d'explication réside dans le fait que le Conseil impose aux communautés sa propre définition de la notion de ménage. Le chiffre de 4.000 ménages ou foyers a plus de chances d'être exact si on suppose que le nombre de personnes composant un foyer moyen est 10, auquel cas la population totale du district serait approximativement de 40.000 personnes. S'il y avait 4.000 ménages en 1989, le revenu par ménage de cette année-là aurait dû être de 49,50 dollars z., et non les 99 dollars suggérés dans les comptes financiers.

Il faut aussi garder à l'esprit le fait que ce "dividende" fut rendu possible grâce à un emprunt de l'autorité locale, contracté auprès de Zimtrust. Sans ce prêt, les dividendes auraient certainement été bien plus minces, voire même inexistantes. La question qui se pose alors est de savoir si ce dividende représente une incitation économique suffisante pour que les ménages individuels participent à la gestion communautaire de la faune. On pourrait la poser autrement: "le niveau de revenu est-il tel que la faune représente une ressource cruciale pour l'économie des ménages?".

La réponse réside dans le fait que le revenu de la faune n'est absolument pas crucial pour l'économie des ménages. Une étude des stratégies d'utilisation des terres et des revenus des ménages, effectuée par les TC d'Omay en 1990-91 (Murombedzi, à paraître) suggère qu'une part significative des revenus monétaires des ménages de Nyaminyami provient du travail salarié sur les exploitations commerciales ou sur d'autres domaines communaux pendant la haute saison agricole. De nombreuses personnes gagnent aussi de l'argent dans l'agriculture et grâce à d'autres formes de travail rémunéré, effectué dans le district (dans la construction ou le défrichage des champs pour ceux qui ont les moyens de payer de tels services).

La majorité des ménages étudiés au cours de cette enquête avaient aussi accès à des revenus tirés de ventes de bétail (typiquement, des chèvres), auxquelles on procède quand on a besoin d'espèces, habituellement pour payer les frais de scolarité, acheter des graines, faire labourer un champ, ou voyager.

L'étude a aussi démontré que la majeure partie des revenus monétaires gagnés par les ménages est investie dans la production agricole, sous forme d'achats d'éléments productifs (des graines, surtout, mais aussi des machines à traction animale ainsi que des outils manuels) et de puissance de traction mécanique. Environ 60% des foyers observés dans l'étude avaient loué un tracteur pour labourer au moins 1,25 ha de leur terre durant les saisons agricoles 1988-89 et 1989-90. Il en coûte 32 dollars z. pour faire labourer 1,25 ha, alors qu'un sac de 20 kg de graines de maïs (assez pour ensemençer une telle surface) coûte sur place environ 25 dollars z. Comme on le voit, les revenus tirés de la faune sont de loin inférieurs à ce qu'un ménage moyen investit chaque saison sur 1,25 ha de ses terres.

L'étude a aussi établi que la majorité des ménages (environ 80%) ne considère pas que la faune leur soit d'aucun bénéfice. Au contraire, elle représente toujours un coût, et leur solution typique consiste à suggérer que les animaux sauvages soient simplement expulsés des TC, et parqués sous clôture dans le Parc national de Matusadona. Quant aux ménages qui conçoivent que la faune ait des avantages, la majorité d'entre eux ne les envisagent que sur le plan esthétique, et non économique.

L'étude a cependant démontré que le niveau de revenu monétaire de la majorité des ménages est faible. Par conséquent, la faune peut encore représenter dans l'avenir une ressource économique cruciale pour les revenus des ménages, si les recettes qu'elle fournit augmentent et si le dividende par foyer croît significativement. Mais les niveaux de revenus semblent être profondément inégaux. Une telle différenciation nécessite des stratégies différentes, abordées dans la section suivante.

### *3. Différenciation des ménages et stratégies d'utilisation des ressources.*

Lawry (1989: 11) remarque que "quand des groupes de ménages ont des positions variées quant à leurs intérêts économique envers les ressources communes, et en général quant à leurs pratiques de gestion, des variations peuvent aussi se retrouver dans leur volonté et leur capacité d'adopter certains aspects de *n'importe quel* schéma communautaire de gestion. Le dilemme réside dans l'obtention d'un comportement

commun, coordonné, en un environnement qui se caractérise par la diversité des producteurs".

Le problème de la différenciation des ménages, dans la mesure où il affecte la valeur de la faune, est crucial dans le cas de Nyaminyami. Les autorités locales et leurs conseillers (CASS y compris) ne lui ont pas accordé l'attention qu'il mérite. La répartition des profits a été effectuée de manière égale entre toutes les circonscriptions des TC d'Omay, de Kanyati et de Gatshe Gatshe, sans souci des variations de niveau des contributions de chaque circonscription au revenu d'ensemble. Or, plus de 90% de tous les revenus tirés de la faune sont obtenus sur la TC d'Omay, qui est aussi celle dont le revenu agricole est le plus faible, et qui subit le taux le plus élevé de destruction de récoltes et de bétail par les animaux sauvages. Il s'en suit que le revenu de la faune a de bonnes chances d'être plus crucial pour les foyer d'Omay que pour ceux des autres TC du district, et qu'en conséquence, les profits dérivés par Omay du revenu de la faune devraient être proportionnels à sa contribution.

En second lieu, suite à l'éradication de la mouche tsé tsé, la TC d'Omay a connu un afflux d'immigrants. Ils s'agit typiquement de personnes entreprenantes venues d'autres TC extérieures au district, et dont l'objectif principal consiste à défricher de vastes terrains pour se consacrer à la production agricole commerciale ou pour faire venir de grands troupeaux de bétail afin qu'ils paissent sur les pâturages inexploités de la Vallée du Zambèze. Les autorités locales ont éprouvé des difficultés à arrêter ce phénomène d'immigration, surtout parce qu'il a le soutien des résidents de longue date d'Omay, qui sont favorables à une base démographique plus importante. Pour la population d'Omay, les avantages de l'immigration sont doubles: en premier lieu, les immigrants accroissent la gamme des établissements et donc rejettent la faune à la périphérie (réduisant ainsi les destructions de cultures et de bétail); en second lieu, les migrants apportent leur bétail, c'est à dire un surcroît de puissance de traction auquel les résidents de longue date d'Omay ont ainsi accès (Murombedzi, à paraître).

Le CDN a essayé d'exclure ces nouveaux venus du partage des revenus de la faune en ne les compensant pas pour la destruction de leurs récoltes et de leur bétail. Néanmoins, les revenus des circonscriptions sont investis dans des projets de circonscriptions dont les migrants ne manqueront pas de bénéficier, même s'ils ne dépendent pas pour leur pain quotidien de cette RPC.

Troisièmement, à cause d'accès différenciés aux formes de revenus non-agricoles, la population d'Omay est elle-même très différenciée et il est donc fort probable qu'elle ait des objectifs variés pour les ressources de propriété commune. L'enquête menée sur les stratégies d'utilisation des terres (Murombedzi, à paraître) montre que les ménages à hauts revenus investissent, typiquement, dans le bétail, et voient dans la faune une concurrence potentielle pour les herbages. Leur solution typique est, à nouveau, que la faune soit expulsée de la TC, puisqu'elle n'avantage personne. De tels foyers n'accordent aucune valeur économique à la faune, parce que les revenus qu'on en tire sont si bas par rapport à leurs autres revenus qu'ils n'ont aucune importance.

Il est donc nécessaire que le programme de la NWMT prête attention à la différenciation qui s'exerce dans la répartition des bénéfices s'il veut faciliter l'action collective en matière de gestion de la faune au niveau local et si la faune doit devenir cruciale pour les revenus des ménages dont la vie économique dépend de leur accès aux domaines communs. Comme l'indique Lawry (1989: 4): "La gestion locale des propriétés communes ne s'instaurera pas en proclamant officiellement le règne de l'action locale. Les initiatives politiques n'auront guère d'impact à moins que ne soit bien établie, au niveau local, toute une gamme d'incitations soutenant la gestion des propriétés communes".

CAMPFIRE suppose que la faune est nécessairement viable partout où elle est présente avec une densité exploitable commercialement, c'est à dire là où elle est attrayante pour l'industrie du tourisme et des safaris. Ce programme offre bien peu de perspectives à des stratégies de gestion locale n'impliquant pas nécessairement une exploitation commerciale pour créer des revenus qu'on puisse investir dans d'autres programmes/projets. Il y a un urgent besoin de donner aux communautés locales la capacité d'utiliser véritablement les ressources fauniques, plutôt que de se contenter d'accepter les formes existantes d'utilisation sur la base de la viabilité économique telle que la définissent les opérateurs de safaris. Le CDN n'a pas envisagé d'investir dans l'industrie du safari, ce qui aurait enraciné tous les revenus tirés de la faune sauvage. Mais en fin de compte, c'est cette orientation qui risque de s'avérer la seule viable pour permettre d'instituer une modalité de cogestion CDN/communauté qui ne se contenterait pas de garantir la participation locale à l'exploitation proprement dite des ressources, mais serait source considérable d'emplois locaux.

#### *4. La décentralisation de la gestion de RPC: le degré de contrôle local à Nyaminyami.*

Dans sa mise en application de CAMPFIRE, le DNPWM a circonvenu d'autres ministères, en particulier le MOLGRUD (*Ministry of Local Government, Rural and Urban Development*: Ministère de l'administration locale et du développement rural et urbain), en négociant par l'intermédiaire d'une ONG avec les autorités locales individuelles et les "communautés". Ceci a gêné la participation de certains services gouvernementaux, par ailleurs vitale à la réussite du programme.

Tel est particulièrement le cas du MOLGRUD, qui fut lent à reconnaître la compétence adéquate, et donc à donner aux autorités locales assez de marge de manœuvre pour décentraliser la gestion des ressources en faveur des communautés locales.

CAMPFIRE suppose aussi que les Conseils de districts soient désireux et capables de déléguer encore plus de gestion aux circonscriptions et aux villages. Les publications traitant de la décentralisation semblent indiquer qu'il s'agit là d'un processus qui n'est ni simple, ni déclenchable par des gens de l'extérieur (De Valk et Wekwete 1990). Qui plus est, la délégation de pouvoir aux circonscriptions ou au niveau du district n'est pas la meilleure formule de gestion pour les propriétés communes. Dans la plupart des cas, les options institutionnelles les plus viables impliquent un certain degré de cogestion entre différents niveaux, chacun avec des

droits et obligations clairement définis, aussi bien envers les ressources qu'envers leurs co-gérants (Barkes et Favar 1988, Lawry 1989, Murphree 1990).

La NWMT est en train d'établir des comités de circonscription pour la gestion de la faune. Ceux-ci sont élus au suffrage universel des adultes et ont pour tâche de programmer et de gérer l'investissement des fonds tirés de l'utilisation de la faune. On ne leur demande pas de prendre des décisions relatives à la création des revenus eux-mêmes. Par ailleurs, ces nouvelles institutions n'ont pas pouvoir de décision sur les projets dans lesquels elles investissent leurs dividendes de circonscriptions. De telles décisions sont typiquement le fait du CD, après présentation par les comités de circonscriptions d'un certain nombre de propositions de projets différentes. Le CDN garde un droit de veto sur toute proposition, ainsi que le droit d'en suggérer une qu'il estimerait plus "viable" ou "soutenable".

Si on peut défendre, sur la base du besoin de coordonner le développement et d'apporter l'expertise qui manque aux communautés, la disposition qui veut que les circonscriptions doivent soumettre au Conseil leurs propositions de projets au Conseil à fin de ratification, elle n'en est pas moins réminiscente des liens qui existaient entre les CD et le trésor central dans le cadre du programme WINDFALL. Avec WINDFALL, l'allocation de fonds de développement aux CD sur la base de plans de développement devait avoir l'approbation du Trésor.

Il vaut aussi la peine de noter que la décision de déboursier des fonds au profit des circonscriptions à fin d'investissement dans des projets de circonscription ne fut pas prise par celles-ci, mais plutôt par le CDN.

La question de la responsabilité administrative est tout aussi cruciale pour la mise en application de CAMPFIRE. A cause de la structure de l'administration locale, les employés des CD sont responsables envers le gouvernement plutôt qu'envers les Conseils et leurs actions sont donc élaborées en conformité avec les exigences de leurs ministères d'origine plutôt que selon les politiques décidées par les Conseils. Par ailleurs, les CD eux-mêmes ne sont pas responsables, en pratique, envers l'électorat qu'ils sont censés représenter. Cela soulève toute une série de questions sur la nature et l'étendue de la participation locale à CAMPFIRE.

Le CDN semble avoir gardé un contrôle total sur les revenus de la faune. Quant à la structure riche en compétence et en capitaux qu'on a élaborée afin de gérer cette dernière, elle risque de s'avérer difficile à reproduire au niveau communautaire. Il semblerait que le programme coure le risque d'entraîner une centralisation au niveau du CD, comme l'indiquent les observations ci-dessous, portant sur la répartition des revenus.

Traitant du processus décisionnel par lequel les revenus de la faune ont été alloués pour différents objectifs, Jansen (1990: 14) remarque:

"Le fait que seuls 10% des fonds aient été gardés par le Conseil de district à titre de taxe et 12% seulement gardés en fond de réserve fut le résultat de "forces compensatrices" au sein de la NWMT. ... Les conseillers de district, représentant



les circonscriptions, ont requis le soutien des membres extérieurs du Conseil de gestion pour qu'ils les aident à bien plaider en faveur d'un bénéfice substantiel "immédiat" [alloué] aux circonscriptions. Ils prirent position contre le besoin de garder des fonds pour les dépenses d'investissement ...".

Le CDN souhaite préserver le gros des revenus de la faune pour les dépenses d'investissement, attitude qui semble indiquer à quel point est limité le contrôle local des ressources. Quand on pose la question: "Qui, selon vous, possède les ressources fauniques de cette zone communautaire?", la réponse typique est, soit "le Conseil de district", soit "le responsable de la faune" (Murombedzi, à paraître). Les autochtones précisent qu'ils ne participent même pas à la prise des décisions concernant la faune, et qu'ils ne peuvent donc considérer cette ressource comme leur.

##### *5. Le développement institutionnel de la gestion des RPC de Nyaminyami.*

Instaurer au niveau local des institutions adéquates de gestion des ressources en propriété commune est un défi qui ressort à l'évidence d'un problème plus vaste, celui des RPC, lequel comprend des questions telles que les incitations et le contrôle. Dans le cas de CAMPFIRE, la création d'institutions locales afin de remplacer un contrôle étatique inefficace suppose que la circonscription, créée au niveau local, si elle n'est pas une institution appropriée pour la gestion des RPC, représente au moins une unité de base adéquate sur laquelle bâtir une telle institution, dont on souhaite l'existence. On suppose aussi que la circonscription soit capable d'instaurer des droits aux ressources applicables vis-à-vis d'autres groupes d'intérêt. En conséquence, la majeure partie des efforts de CAMPFIRE en faveur de l'institutionnalisation de la gestion locale de la faune ont été concentrés sur le développement des capacités de la circonscription.

Autre hypothèse de base de CAMPFIRE: les communautés peuvent être définies simplement comme circonscriptions ou villages, et ce sont des unités amorphes. Mais de difficiles problèmes conceptuels et pratiques brident la plupart des définitions de la notion de communautés et le niveau de différenciation qu'on rencontre dans la plupart de ces dernières semble indiquer que les populations cibles peuvent ne pas avoir des objectifs similaires en ce qui concerne les ressources en question (Cousins 1989, Scoones et Wilson 1989).

La focalisation de CAMPFIRE sur la circonscription est pertinente dans la mesure où cette unité, création du gouvernement central, dispose déjà d'une certaine légitimité politique ainsi que d'une position déterminée dans le processus de planification du développement. Elle a aussi pour avantage qu'on n'envisage pas de créer d'autres structures susceptibles de faire concurrence aux institutions locales existantes dans l'établissement de l'autorité et du contrôle sur les RPC.

La création d'institutions locales se doit pourtant de prendre nécessairement en considération d'autres questions plus cruciales pour que ces institutions aient la moindre valeur de mobilisation pour la participation à leur gestion de ceux dont les revenus dépendent des terres communes.

Il faut tout d'abord observer que le Comité de développement de circonscription (*Ward Development Committee — WADCO*) n'est pas nécessairement, en tant qu'institution, représentatif des membres de la communauté dont les moyens d'existence dépendent de façon cruciale des terres communes. Ce Comité a plus de chances d'être représentatif de ceux dont l'intérêt pour la chose publique locale vise à garantir leurs revenus tirés d'autres sources.

En second lieu, en tant qu'unité de l'administration locale, la circonscription n'équivaut pas nécessairement à une communauté. Elle figure plutôt le lieu de représentation des divergences d'intérêts et de droits d'usage sur les ressources en propriété commune. Certains groupes, en son sein, ont donc la possibilité de détourner cette institution au profit d'intérêts excluant la gestion soutenable de la propriété commune.

Un défaut plus profond et grave tient au fait que CAMPFIRE ne tient pas les droits coutumiers d'usufruit, ni les processus qui en assurent la définition, pour cruciaux dans l'instauration ou la définition de "l'institution locale appropriée", bien qu'ils risquent de déterminer, en fin de compte l'étendue de la participation locale au programme (cf. par ex. Berkes et Favre 1988; Murombedzi 1990; Lawry 1989).

Si, pendant plus d'un siècle, le contrôle étatique exercé sur les ressources fauniques a sans doute érodé ces droits d'usufruit devant s'exercer sur les ressources alors existantes, il est aussi possible que les réactions locales à ce type de contrôle aient consisté à redéfinir ces droits. Une des difficultés majeures auxquelles le DNPWM faisait face était le braconnage ou "récolte informelle" pratiqué par les autochtones sur les domaines communs. On ne peut établir clairement si le braconnage était une réaction coordonnée des populations face au contrôle étatique des ressources fauniques ou s'il s'agissait d'une entreprise individuelle.

Un certain nombre d'indices laissent à penser que le braconnage est plus répandu qu'on ne veut bien l'admettre officiellement et qu'il est aussi possible qu'il soit organisé autour de groupes de chasseurs. Il est aussi possible, si tel est le cas, qu'existe un système de répartition de ses recettes parmi des bénéficiaires nettement définis. La réponse typique à la question "Connaissez-vous quelqu'un qui chasse ou piège des animaux sauvages pour leur viande?", a été "Oui". Mais la réponse à la question cherchant à établir l'existence d'un réseau de distribution de la viande a été plus évasive, à cause peut-être de ses implications juridiques potentielles. Pourtant, la plupart des répondants déclarent que la viande est habituellement vendue, ou échangée contre du grain, dans d'autres districts, afin d'éviter toute détection (Murombedzi, à paraître).

Y a-t-il un écoulement organisé des animaux en Nyaminyami? La réponse n'est donc pas si claire. Ce qui compte, cependant, c'est que la seule existence d'un écoulement illégal pourrait impliquer celle d'une disposition institutionnelle sous-jacente, définissant les droits, etc, et qui pourrait s'avérer être un point de départ valable pour l'identification des droits locaux d'usufruit portant sur les ressources fauniques. Il est nécessaire que les chercheurs identifient de tels droits et formulent

des recommandations politiques sur la façon de les incorporer au mieux dans le processus politique.

Outre la définition des droits d'usufruit, CAMPFIRE doit reconnaître les intérêts légitimes locaux portant sur cette ressource. On se concentre actuellement sur la chasse, tenue pour la méthode la plus viable d'obtention de revenu à partir de la faune, mais cela risque d'avoir pour effet de limiter le développement d'autres intérêts locaux portant sur la ressource — la chasse locale, par exemple. Si on ne les reconnaît pas et si on ne leur offre pas une pleine perspective de développement, de tels intérêts risquent de prendre le maquis une fois de plus, et ce faisant, de miner l'autorité des institutions locales. Ainsi donc, si les Intérêts de l'Etat sur la faune sont clairement définis, il manque à CAMPFIRE définir pas les intérêts locaux s'exerçant sur cette même ressource.

## **Conclusions et recommandations politiques**

On peut tirer de la présentation qu'on vient de faire de l'expérience de Nyaminyami les conclusions majeures énoncées ci-dessous.

- Il existe un besoin urgent d'assurer que des incitations suffisantes soient proposées aux ménages individuels pour qu'ils participent à la gestion locale de la faune.
- Pour qu'existent de telles incitations, il est nécessaire que les autorités locales évitent d'investir dans des projets nécessitant beaucoup de capital, qui peuvent facilement se perpétuer avec pour conséquence l'absorption du gros des revenus tirés de la faune par le financement des dépenses de fonctionnement, plutôt que son allocation aux ménages afin qu'il devienne une part importante de leurs revenus.
- Les avantages devraient comprendre une protection améliorée des cultures et du bétail, des possibilités d'emploi, un meilleur accès aux animaux sauvages eux-mêmes, et le contrôle local ou la possibilité d'influer sur le processus décisionnel.
- Les autorités locales, ainsi que d'autres institutions instaurées pour gérer les ressources fauniques, devraient être rendues plus responsables envers les populations au nom de qui s'effectue la gestion de ces ressources.
- A cet égard, il est aussi nécessaire que la répartition des bénéfices prenne en compte les différences de dotation en ressources, les différents centres d'intérêts portant sur les ressources fauniques, et les différentes contributions à leur gestion.
- Il est nécessaire de définir plus clairement les droits s'exerçant sur la faune, en particulier les droits coutumiers d'usufruit, pour que les institutions locales deviennent des unités viables de gestion des RPC au niveau local. Le droit des communautés à tirer de la faune certains avantages minimaux devrait aussi être précisé. A cet égard, il faut aussi prendre en compte les différences de dotation en ressources ainsi que la différenciation au sein des communautés concernées.
- La relation de cogestion entre les communautés locales et les Conseils devrait aussi être clairement définie et dotée d'une base juridique afin de prévenir tout risque de recentralisation au niveau du Conseil.
- Les services gouvernementaux, sans exception, ayant compétence à tous niveaux envers les RPC devraient être impliqués à tous les stades de la mise en application du programme afin de prévenir concurrence et malentendus.

## MEMBRES DE LA NWNT

|                                      |                              |
|--------------------------------------|------------------------------|
| CONSEIL DU DISTR. NYAMINYAMI (Prés.) | 13 Conseillers               |
| CONSEIL DU DISTR. NYAMINYAMI         | R.A.S. <sup>3</sup>          |
| MOLGRUD                              | Administrateur Distr.        |
| MINISTÈRES GOUVERNEMENTAUX           | 4 représentants <sup>4</sup> |
| FOND DE DÉVLPMNT. DU DISTRICT        | Cadre administratif          |
| ORGANISATIONS NON-GOUVERN.           | 2 représentants <sup>5</sup> |
| SECTEUR COMMERCIAL                   | 1 représentant               |
| AUTORITÉS "TRADITIONNELLES"          | Les 4 Chefs d'Omay           |
| DNPWM                                | 1 représentant               |

<sup>3</sup> Responsable Administratif Supérieur du Conseil.

<sup>4</sup> Représentants des ministères fonctionnant réellement au niveau du district, en l'occurrence les ministères des Ressources naturelles et du tourisme, des Terres, de l'agriculture et du peuplement rural, du Développement communal et coopératif, et de la Planification de l'emploi et de la sécurité sociale.

<sup>5</sup> Représentants d'ONG réellement agissantes dans le district. Cependant, le Conseil de la Société compte maintenant des représentants de 2 ONG (le Projet multi-espèces *Multispecies Project* du WWF et le Centre de Sciences Sociales Appliquées de l'Université du Zimbabwe).

## RÉFÉRENCES

- Berkes, F. et Favar, R. 1988. "Introduction and overview", in F. Berkes (sous la dir. de) *Common property resources*, London, Belhaven Press.
- Bromley, D. et Cernea, M. 1989. "The management of common property natural resources: some conceptual and operational fallacies", *World Bank Discussion Paper*, 57, Washington D.C.
- Diriacy-Wantrup, S.V. et Bishop, R. 1975. "'Common Property' as a concept in natural resource policy." *Natural resources journal*, 15: 713-727.
- Theater, A.P. 1989. *The ideology of "communal" land tenure in Zimbabwe: mythogenesis enacted?* Département de Sociologie, Université du Zimbabwe, Harare.
- Cousins B. (sous la dir. de) 1989. "Community, class and grazing management in Zimbabwe's CLs", in Cousins B. (sous la dir. de) *People land and livestock*, CASS, Université du Zimbabwe.
- De Valk, P. et Wekwete, K. (sous la dir. de) 1990. *Decentralising for participatory planning*, Avebury, Aldershot.
- JNPWM 1991. *Guidelines for Campfire*, Department of national parks and wildlife management, Harare.
- Jansen, D.J. 1990. *Sustainable wildlife utilization in the Zambezi Valley of Zimbabwe. Economic, ecological, and political tradeoffs*. WWF Multispecies Project, Harare.
- Lawry, S.W. 1989. *Tenure policy toward common property natural resources*. Texte LTC.
- Martin, R.B. 1986. *Communal Areas Management Programme For Indigenous Resources (CAMPFIRE)*. Gouvernement du Zimbabwe, Département of national parks and wildlife management, Branch of terrestrial ecology.
- Murombedzi, J. 1990. "The need for appropriate local level common property resource management institutions". Texte préparé pour le séminaire sur les dynamiques institutionnelles dans les régimes de pâturages communaux (*Workshop on institutional dynamics in communal grazing regimes*), CASS, Université du Zimbabwe, décembre 1990.
- Murombedzi, J. (à paraître). Thèse de doctorat. CASS, Université du Zimbabwe.
- Murphree, M.W. 1990. *Decentralizing the proprietorship of wildlife resources in Zimbabwe's communal lands*. CASS Publications, CASS, Université du Zimbabwe, Harare.
- Nhira, G. 1990. "Possibilities for an integrated natural resource management regime in Kanyati communal area". Texte préparé pour le séminaire sur les dynamiques institutionnelles dans les régimes de pâturages communaux (*Workshop on institutional dynamics in communal grazing regimes*), CASS, Université du Zimbabwe, décembre 1990.
- Nyaminyami Wildlife Management Trust (Steering committee), 1987. *The wildlife of Nyaminyami*.

Pangeti, 1990. *The CAMPFIRE programme*. DNPWM, Harare.

Reynolds, P. 1991. *Dance civet cat: child labour in the Zambezi Valley*. Baobab Books, Harare

Runge, C. 1986. "Common property and collective action in economic development". *World Development*, 14, 623-635.

Scoones, I. et Wilson, K. 1989. "Households, lineage groups and ecological dynamics: issues for livestock research and development in Zimbabwe's CLs", in Cousins B. (sous la dir. de, *People land and livestock*, CASS, Université du Zimbabwe.



**Programme Réseaux des Zones Arides**

**INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT**

**3 Endsleigh Street, London WC1H 0DD, England**

**Tel: (44-71) 388.2117 Fax: (44-71) 388.2826**

**Telex: 261681 EASCAN G**

---