



**HAL**  
open science

**”L’État c’est personne”. Politiques de conservation,  
gestion de l’incertitude et crise structurelle de l’État  
béninois. Le cas du parc W.**

Hélène Blaszkiewicz

► **To cite this version:**

Hélène Blaszkiewicz. ”L’État c’est personne”. Politiques de conservation, gestion de l’incertitude et crise structurelle de l’État béninois. Le cas du parc W.. Science politique. 2014. dumas-01084913

**HAL Id: dumas-01084913**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01084913>**

Submitted on 1 Dec 2014

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

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

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Master Études Africaines.

**« L'État, c'est personne. »**

**Politiques de conservation, gestion de  
l'incertitude et crise structurelle de  
l'État béninois. Le cas du parc du W.**

Hélène Blaszkiewicz.



Sous la direction de Johanna Siméant.

UFR 11 - Science Politique.

Juin 2014.

*To the happy few.*

# Remerciements.

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement Johanna Siméant, directrice de cette recherche, à la fois pour les éclairages théoriques et méthodologiques apportés lors de son séminaire « L'extraversion du gouvernement en Afrique », mais également pour sa disponibilité et sa patience lors de la réalisation de ce mémoire. Son aide a été précieuse dans l'évolution de mon questionnement. Merci également à Karine Bennafla pour son aide à toutes les étapes de ce projet.

À Cotonou, je souhaiterais remercier tout particulièrement Gautier Amoussou pour le logement ainsi que pour l'importante aide qu'il m'a apportée au début de mon travail, notamment en terme de contacts et d'introduction dans le petit monde de la conservation béninoise. Que l'équipe d'ÉcoBénin, et particulièrement Constant, soit également remerciés, pour m'avoir fourni un lieu de travail sympathique et plein de bonne humeur à Abomey-Calavi.

À Kandi, je tiens à remercier Kindo Gardo d'avoir grandement facilité mes premiers pas dans l'Alibori par son accueil, Théophile Sinadouwirou et l'ensemble de la DPNW pour leur aide technique et pratique, ainsi que pour les moments de détente. Je remercie également Thomas d'Aquin Quenum, les membres de l'APIDA (notamment Baky pour son aide post-terrain) et les deux consultants du CIDR (Karine Lagarde et Patrick Smith) pour leur aide et leur sympathie.

À Banikoara, je remercie vivement Julien Chevillot et Moussa Bio Nigan pour la possibilité de loger au cœur même de mon terrain, au campement de Koudou. Je remercie beaucoup Sio pour m'avoir assistée dans mes recherches, au niveau de la traduction du Bariba et de la motorisation.

À Karimama, je tiens à remercier Zoubirou pour sa patience dans la traduction de mes entretiens réalisés en Dendi, ainsi que pour les nombreux kilomètres qu'il m'a aidé à parcourir entre les villages de la Commune.

À Niamey, la famille Ambarka Hassane a toute ma reconnaissance pour son accueil très chaleureux et pour cette opportunité unique de vivre le quotidien d'une famille niaméenne.

J'en profite également pour remercier mes proches pour leur soutien (notamment ma mère pour la relecture) ainsi que tous ceux qui ont pris de leur temps pour répondre à mes questions, ou simplement pour m'indiquer mon chemin à travers les sentiers sinueux de la conservation dans l'Alibori.

# Sommaire.

<b>Remerciements.</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire.</b> .....	<b>4</b>
<b>Liste des abréviations.</b> .....	<b>6</b>
<b>Liste des figures et des illustrations.</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction : Un projet de développement participatif comme mise en abyme de la conservation en Afrique.</b> .....	<b>8</b>
La conservation en crise.....	10
Positionnement théorique et méthodologique : penser la crise structurelle du secteur de la conservation. ....	12
Axes de recherche privilégiés : les acteurs dans les politiques publiques en situation d'aide. ....	14
Déroulement de l'enquête : Mobilité et observation. ....	18
Sites de l'étude. ....	18
Méthodologie pratique : des échanges informels pour entendre les rumeurs. ....	20
Le terrain, opportunités et contraintes à l'étude. ....	22
Plan : La conservation comme miroir de la fragilité des relations politiques béninoises. ....	24
<b>Partie 1 : « Bringing the local back in » : l'État, la conservation et le malentendu de la relation d'aide.</b> .....	<b>25</b>
Chapitre 1 : Les limites de la littérature sur la conservation. Vers un « néo-conservationnisme ». ....	26
A) Les sciences sociales de la nature comme sciences de gouvernement. ....	26
B) Les sciences sociales critiques de la domination d'un modèle occidental environnemental. ....	32
C) Un renouveau de la littérature à la lumière du W : vers un néo-conservationnisme.....	37
Chapitre 2 : Désenchantement des programmes internationaux de conservation. ....	43
A) Généalogie des projets et conditionnalité détournée du gouvernement de l'aide. ....	44
B) Mesurer l'échec des programmes internationaux de conservation au W. ....	50
C) Le malentendu de la relation d'aide. ....	56
<b>Partie 2 : « How great expectations in Cotonou are dashed in Kandi ».</b>	

## **Intérêts et détournement de politiques publiques.....62**

Chapitre 3 : Instrumentalisation des politiques publiques de conservation par les secteurs intégrés. Une conservation élitiste.....63

- A) Servir la conservation pour se servir soi-même : les secteurs dominants de la conservation et leur intérêt au statu quo. ....64
- B) Se poser comme dominant dans la conservation : capitaux valorisés et configurations politiques. 72

Chapitre 4 : « Les projets s’arrêtent à Kandi ». Les « périphéries » entre participation souhaitée et exclusion réelle de la conservation. ....80

- A) La conservation contre la participation. ....81
- B) La conservation contre le « développement. ».....86

## **Partie 3 : « Quelque chose comme l’État » : l’inachèvement du processus de domination étatique sur le territoire béninois au prisme de la conservation. ....96**

Chapitre 5 : La conservation béninoise comme conjoncture politique fluide. Les forces de résistance à la domination de l’État au local. ....97

- A) Définir la conservation béninoise comme une conjoncture politique fluide. Précis théorique. ....98
- B) Autonomisation du bras opérationnel de l’État et privatisation des moyens de la conservation. 102
- C) Des secteurs en concurrence pour la légitimité politique locale. La décentralisation en périphérie du W. ....109

Chapitre 6 : Les transactions collusives comme forces stabilisatrices. L’État et la reproduction précaire de sa domination dans la conservation. ....117

- A) Rapports collusifs et chantage à la dénonciation. Le dysfonctionnement des réseaux de consolidation conservacionnistes au W. ....118
- B) Une consolidation précaire et sans cesse renégociée : la crise structurelle de l’État béninois. .122

## **Conclusion : Être plus conservateur que les conservacionnistes ?.....128**

## **Bibliographie.....135**

## **Table des matières. ....142**

## **Annexes. ....146**

# Liste des abréviations.

AGR : activités génératrices de revenus.

APIDA : Association pour la Promotion de l'Intercommunalité dans de Département de l'Alibori.

AVIGREF : Association Villageoise de Gestion des Réserves de Faune.

CAD : Comité d'Aide au Développement.

CBNRM : *Community-Based Natural Resources Management*.

CENAGREF : Centre National de Gestion des Réserves de Faune.

CIDR : Centre International de Développement et de Recherche.

CIRAD : Centre de coopération International de Recherche en Agronomie pour le Développement.

CTS : Comité Technique de Suivi.

DGFRN : Direction Générale des Forêts et des Ressources Naturelles.

DPNP : Direction du Parc National de la Pendjari.

DPNW : Direction du Parc National du W.

ECOPAS : Écosystèmes protégés en Afrique Sahélienne.

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale.

FED : Fonds Européen pour le Développement.

FSA : Faculté des Sciences Agronomiques (Université d'Abomey-Calavi).

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, agence de coopération allemande.

OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique.

OI : Organisation Internationale.

ONG : Organisation non-gouvernementale.

OMT : Organisation Mondiale du Tourisme.

PAPE : Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente.

PAGAP : Programme d'Appui à la Gestion des Aires Protégées.

PCGPN : Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux.

PIC-GEN : Programme Intercommunal pour la Gestion des Espaces Naturels.

PNUD : Programme des Nations-Unies pour le Développement.

RC : Ricerca e Cooperazione.

SNV : Stichting Nederlandse Vrijwilligers, Agence de coopération hollandaise.

UE : Union Européenne.

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine.

UICN : Union Internationale pour la Conservation de la Nature.

WAP : Complexe d'aires protégées W-Arly-Pendjari.

# Liste des figures et des illustrations.

Figure n°1 : *Le Nord Bénin et le département de l'Alibori.* Sources : Google Maps, 2014.

Figure n°2 : *Répartition de la charge de financement entre les différentes sources.* Source : Plan d'affaires Consolidé. République du Bénin : CENAGREF, 2011.

Figure n°3 : Champs de coton en zone tampon. Sampeto, Arrondissement de Founougo, Commune de Banikoara. Source : photographie prise par l'auteur. 6 mars 2014.

Figure n°4 : La rivière Alibori, limite du parc du W à Kofounou, Commune de Karimama. Des champs sont visibles de l'autre côte. Source : photographie prise par l'auteur. 18 mars 2014.

Figure n°5 : La mare de Sapiengou, dans le parc du W, en train de s'assécher à cause du manque d'entretien. Source : photographie prise par l'auteur. 24 février 2014.

Figure n°6 : Les miradors de la mare aux éléphants d'Alfakoara, construits du temps d'ECOPAS, menaçant ruine. Source : Photographie prise par l'auteur. 21 février 2014.

Figure n°7 : La limite du parc du W, village de Bonwalou, Commune de Karimama. L'entrée du parc se trouve au pied de la colline. Source : Photographie prise par l'auteur. 19 mars 2014.

Figure n°8 : Théophile Sinadouwirou, Directeur du Parc du W, ingénieur agronome forestier, en mission dans le parc. L'uniforme qu'il porte est celui des forestiers. On distingue son arme de service à sa ceinture. Source : Photographie prise par l'auteur. 24 février 2014.

Figure n°9 : Les trois écogardes en poste à Koudou, en retour de mission. On constate que leurs uniformes ne sont pas assortis. On constate également que deux d'entre eux sont armés de fusils, ce que la loi ne permet normalement pas. Source : Photographie prise par l'auteur. 5 mars 2014.



# **Introduction : Un projet de développement participatif comme mise en abyme de la conservation en Afrique.**

Les 26 et 27 février 2014 était organisé à Malanville, ville frontalière entre le Bénin et le Niger, le lancement officiel du projet PIC-GEN (Programme Intercommunal pour la gestion des espaces naturels comme levier de développement local durable), porté par l'association APIDA (Association pour la promotion de l'intercommunalité dans le Département de l'Alibori) et financé à plus de 80 % par l'Union Européenne dans le cadre de la composante R3 du programme PAPE (Programme d'appui aux parcs de l'entente).

L'avalanche de sigles exposée ci-dessus, quand il ne s'agit que d'une présentation succincte du programme, constitue un bon exemple de ce que sont les politiques de développement et de coopération dans un pays africain, et plus particulièrement au Bénin. Le PIC-GEN a pour but de favoriser une plus grande prise en charge de la gestion des ressources naturelles par les Communes concernées par la gestion du parc W (Banikoara, Kandi, Karimama, Malanville, associées à Gogounou et Segbana) et ce dans un contexte béninois de décentralisation difficile. Jusqu'alors, les politiques de gestion de la nature, et plus particulièrement du parc national du W du Bénin, couvrant plus de 25 % du territoire du département de l'Alibori<sup>1</sup>, étaient essentiellement le fait de l'État, via son bras opérationnel, le CENAGREF (Centre National de Gestion des Réserves de Faune). Devant un constat pour le moins alarmant dressé par les experts internationaux sur l'environnement dans le département (désertification, déforestation, empoisonnement des sols par la culture du coton) et sur la gestion du parc (conflits graves entre communautés et gestionnaires du parc, diminution de la présence d'animaux sauvages, décrépitude des infrastructures), le programme PAPE s'est fixé comme objectifs : 1. La création d'un cadre institutionnel régional ; 2. La conservation pure de l'environnement ; 3. Une action en périphérie du parc, et notamment le développement d'une gestion participative aboutie avec les communautés locales, afin d'éviter les conflits violents et pour que les populations bénéficient directement de la protection de la nature. C'est dans le cadre de ce troisième objectif que le projet intercommunal de l'APIDA, et son appui technique le CIDR, ont été

---

<sup>1</sup> Le parc du W du Bénin recouvre 577 235 hectares, sur les 2 558 330 hectares du Département. *Le département de l'Alibori* [en ligne]. République du Bénin, portail officiel du gouvernement. [page consultée le 5 mai 2014]. <<http://www.gouv.bj/departements/le-departement-de-lalibori-et-ses-communes>>

sélectionnés par l'UE, aux côtés de cinq autres ONG intervenant sur les trois pays (Bénin, Burkina Faso, Niger).

Au vu de ses modalités d'organisation, des participants, des conclusions tirées des deux journées de cérémonie, le projet PIC-GEN peut être considéré comme une mise en abyme d'un projet international de conservation participative en Afrique de l'Ouest. Si l'on s'intéresse tout d'abord aux participants à l'événement de lancement, on remarque que la cinquantaine de présents, invités officiellement par l'APIDA, étaient censés être représentatifs de tous les groupes d'acteurs concernés par la conservation du parc du W : les villageois étaient représentés par le bureau de l'UR-AVIGREF (Union Régionale des Associations Villageoises de Gestion des Réserves de Faune), Maires et conseillers techniques communaux étaient présents pour représenter les autorités décentralisées. Les institutions telles l'UE, l'UICN, la Banque Mondiale avaient envoyé des émissaires. Le Directeur du Parc du W représentait le CENAGREF (Centre National de Gestion des Réserves de Faune), agence gouvernementale de conservation des parcs nationaux du Bénin. L'État central était quant à lui représenté, assez marginalement compte-tenu du nombre de présents, par le Commandant du cantonnement forestier de l'Alibori et par un représentant du préfet du même département. Tous les participants possédaient un profil sociologique similaire : la majorité de l'assistance était constituée d'hommes de plus de quarante ans, instruits et alphabétisés, familiers des concepts de protection de la nature. La participation aux différents ateliers organisés sur les deux jours avait été planifiée par les cadres du CIDR et de l'APIDA, organisateurs de l'événement. Ceux-ci ont pris la forme d'ateliers de concertation, de débat, de plaidoyers, sur des sujets tels que « La promotion des produits forestiers non-ligneux en périphérie du parc » ou « quelle vision pour la conservation de la nature dans l'Alibori en 2040 ? », fixés eux aussi à l'avance. La prise de parole se voulait libre et égale. Le débat et les discussions ont permis de dégager des propositions des divers intérêts présents, prises comme base à la future action de l'APIDA dans le domaine de la conservation.

Il est intéressant de noter que, si les principales caractéristiques d'un projet international de conservation intégrée de la nature (CBNRM, *community-based natural resources management* dans sa forme anglophone) sont présentes lors de cet événement (public représentatif des intérêts de tous, parole libre, forme du débat et du plaidoyer), les paradoxes de celui-ci, identifiés par la littérature

spécialisée<sup>2</sup>, sont également observables. En effet, les acteurs présents sont caractérisés par leur faible représentativité de la société locale, marquée notamment par un très faible taux de scolarisation (aux alentours de 25 %, quand la moyenne nationale culmine autour de 85 %<sup>3</sup>) et peu acquise aux idéaux de la conservation. Les conclusions tirées de ces deux journées d'ateliers se sont révélées très consensuelles, toutes orientées vers les notions de développement durable et de gestion participative des ressources naturelles. Les fonctions de débat prêtées à ce genre d'événement sont donc finalement annihilées par l'homogénéité de l'assemblée, à la déception des consultants étrangers présents qui s'attendaient à davantage de participation effective<sup>4</sup>. Cette déception tend à montrer le malentendu de la relation d'aide dans un projet participatif : il s'agit de provoquer le débat sur des questions consensuelles, d'imposer par le haut des conclusions que l'on voudrait voir venir « du bas. » En outre, si les différents acteurs sont conscients que le comportement de certains pose problème et n'hésitent pas à en parler (les forestiers sont par exemple accusés à plusieurs reprises d'alimenter les trafics illégaux de bois), le cœur des problèmes entre groupes d'acteurs est assez vite évacué par le modérateur de la salle, Issa Mohammed Yari de l'APIDA : « On n'est pas là pour s'accuser », répond-il à une remarque concernant le manque de surveillance dans le parc. Il souligne ainsi malgré lui l'existence de *transactions collusives* dans le domaine de la conservation dans l'Alibori.

## La conservation en crise.

Ce détour par un événement de terrain permet d'introduire le questionnement méthodologique dominant dans cette étude. Il s'agit d'analyser le secteur de la conservation béninoise comme un secteur politique en crise structurelle, ouvrant la voie à une compréhension de la stabilité précaire de l'État béninois<sup>5</sup>. Par stabilité précaire, nous voulons désigner la position de celui-ci, sur la scène internationale comme sur la scène politique locale, qui semble toujours en équilibre entre des forces intégratrices et désintégratrices à ces différents milieux. Sur la scène

---

<sup>2</sup> Voir notamment Blaikie, P. (2006). Is Small Really Beautiful? Community-based Natural Resource Management in Malawi and Botswana. *World Development* 34, 1942–1957. ; Blanc-Pamard, C., and Fauroux, E. (2004). L'illusion participative. *Autrepart* n° 31, 3–19. ; Chapin, M. (2004). A challenge to conservationists. *World Watch Institute Magazine* November/December. ; Compagnon, Daniel, and François Constantin, eds. 2000. *Administrer L'environnement En Afrique*. Karthala. Paris.

<sup>3</sup> Entretien n°32, 18 mars 2014, Louis Nanako, Karimama.

<sup>4</sup> Notes de terrain, 26 février 2014.

<sup>5</sup> Ici, dans le courant de l'étude, le terme « État » désigne les institutions sectorielles et centrales de l'État béninois, le pouvoir exécutif dans un sens large.

internationale, le Bénin est qualifié de *donor darling* depuis deux décennies. Son rôle de précurseur dans les « transitions démocratiques » africaines, dès 1989<sup>6</sup>, et la stabilité politique qui s'en est suivie, a fait de cet État un territoire d'accueil privilégié pour les investissements en terme d'aide publique au développement. Cependant, les régressions enregistrées en terme de libertés publiques et de « criminalisation de l'État<sup>7</sup> » ces dernières années compromettent fortement la présence des bailleurs sur le territoire béninois. La non-éligibilité au fonds américain Millenium Challenge Account, et le départ annoncé, fin 2013, de la coopération danoise pour cause de corruption et de mauvaise gestion publique<sup>8</sup> démontrent cette progressive perte de légitimité du Bénin auprès des bailleurs de fonds internationaux.

Sur le plan politique interne, la topographie de l'État béninois s'apparente à ce que Catherine Boone<sup>9</sup> définit comme une « occupation administrative » :

*concentrated institutional structure ; centralized authority. State institutions seem suspended balloon-like over the rural localities. State agents govern the localities from a few strategic outposts of the State, and act with great autonomy from local influences and pressures. This strategy looks a lot like military occupation.*<sup>10</sup>

En effet, l'observation d'un milieu rural béninois, et spécialement dans le département de l'Alibori, rend patente la relative absence d'institutions ou de représentations étatiques en milieu rural. Le siège de la préfecture se situe dans la ville de Parakou, à plus de 200 kilomètres au Sud de Kandi. Sur le terrain politique, l'autorité de l'État central est donc défiée par d'autres structures dont la légitimité auprès de la population est au moins égale à celle de l'État<sup>11</sup>. T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan parlent de la « micro-variabilité<sup>12</sup> » des arènes politiques locales en Afrique, et plus particulièrement au Bénin. Elles se caractériseraient par une « *autonomie partielle* des arènes politiques locales » c'est-à-dire « que l'histoire nationale y laisse clairement ses traces, mais que les

---

<sup>6</sup> Banégas, Richard. 2003. *La Démocratie À Pas de Caméléon. Transition et Imaginaires Politiques Au Bénin*. Karthala. Paris.

<sup>7</sup> Bayart, Jean-François, Stephen Ellis, and Béatrice Hibou. 1997. *La Criminalisation de l'État En Afrique*. Complexe. Espace International. Paris.

<sup>8</sup> Zouménou, Marcel. 2014. "Eviction Du Bénin Du 2è Compact Du Mca : La Rançon de La Mauvaise Gouvernance de Yayi." [page consultée le 5 mai 2014]. *La Nouvelle Tribune*. <<http://www.lanouvelletribune.info/index.php/actualite/une/17255-mca-la-rancon-de-la-mauvaise-gouvernance-de-yayi>>

<sup>9</sup> Boone, Catherine. 2003. *Political Topographies of the African State. Territorial Authority and Institutional Choice*. Cambridge University Press. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge.

<sup>10</sup> *ibid.* p. 33. Elle complète en prenant l'exemple de la Casamance : « The institutions of the Party-State were spatially concentrated: they were suspended above village society, offering peasants communities few possibilities of access to state agencies and institutions. » p. 97.

<sup>11</sup> Bierschenk, Thomas, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Karthala. Les Afriques. Paris.

<sup>12</sup> *ibid.* p. 12

grands événements d' 'en haut' reçoivent une signification propre au niveau local, et s'enchaînent dans un contexte spécifique qui les colore, les transforme, les réorganise.<sup>13</sup> » L'avènement de la décentralisation par la loi de 1999 complique un peu plus la répartition locale de la légitimité politique.

Dans ce cadre, étudier les politiques de conservation au Bénin donne un regard particulier sur ces deux arènes et sur la place précaire de l'État dans celles-ci : au plan international, les projets de protection de la nature de ses aires protégées donne au Bénin une bonne image, celle d'un pays soucieux des contraintes environnementales. Le relatif échec des programmes successifs sur le parc du W, comme on le démontrera par la suite, peut cependant compromettre cette situation. Sur le plan intérieur, et selon la littérature sur les aires protégées<sup>14</sup>, les politiques de conservation pourraient être un moyen pour l'État de réinvestir politiquement ses périphéries, via notamment la présence de corps para-militaires étatiques (comme les forestiers), ou via l'inflation normative relative aux statuts d'utilisation des sols et de la ressource. Nous verrons cependant que la stratégie de l'État béninois ne semble pas correspondre à ce schéma.

### *Positionnement théorique et méthodologique : penser la crise structurelle du secteur de la conservation.*

Analyser le domaine de la conservation béninoise au prisme de la sociologie des crises politiques initiée par Michel Dobry<sup>15</sup> permet une étude centrée sur les relations entre la multiplicité des secteurs plus ou moins institutionnalisés concernés par la conservation du parc du W.

Le principal apport de M. Dobry pour cette étude est l'approche par une sociologie interactionniste. Celle-ci permet de mettre en avant les positions relatives des nombreux secteurs entrant en compétition directe sur les arènes internationale et politique interne dans le cas de la conservation du W du Bénin. Le terme de *secteurs* pour parler des différents groupes de la conservation béninoise paraît bien adapté, puisqu'il permet, à la différence des *champs* chez P.

---

<sup>13</sup> *ibid* p. 36

<sup>14</sup> Voir notamment Diallo, Rozenn Nakanabo. 2013. "Politiques de La Nature et Nature de l'Etat : (re)déploiement de La Souveraineté de l'Etat et Action Publique Transnationale Au Mozambique." Thèse de doctorat. Bordeaux 4. ; Dunn, Kevin C. 2009. "Contested State Spaces: African National Parks and the State." *European Journal of International Relations* 15 (3): 423–46. ; Giraut, Frédéric, Sylvain Guyot, and Myriam Houssay-Holzschuch. 2004. "Les Aires Protégées Dans Les Recompositions Territoriales Africaines." *Information Géographique*, no. 4: 1–29. ; Peluso, Nancy. 1993. "Coercing Conservation ? The Politics of State Resource Control." *Global Environment Change*, 199–217.

<sup>15</sup> Dobry, Michel. 1992. *Sociologie Des Crises Politiques*. Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris.

Bourdieu, de parler de groupes d'acteurs possédant des degrés d'institutionnalisation et d'objectivation variés. Sur notre terrain, le groupe constitué par exemple par les paysans cultivant la terre en zone tampon est très peu institutionnalisé. Le terme de secteur permet cependant de rassembler des acteurs aux logiques d'action similaires. De plus, chez M. Dobry, les secteurs entretiennent entre eux des rapports complexes, entre autonomisation croissante et interdépendance complexe. Nous verrons que cette vision des secteurs permet de parler au mieux des rapports entre groupes dans le domaine de la conservation. La conservation du parc étant globalement perçue comme une opportunité, les différents secteurs sont en concurrence pour la captation de ressources identifiées selon les perceptions de chacun. Elles peuvent être financières (en provenance des projets à financement international, de la fiscalité, ou du commerce illégal des produits naturels), symboliques (en terme de légitimation politique notamment), ou foncières (la restriction des terres en périphérie du parc fait de la terre une ressource rare). La sociologie interactionniste permet donc de penser relationnellement les différents secteurs et leur rapport à la ressource<sup>16</sup>, ce qui décrit au mieux la réalité dynamique et changeante du domaine de la conservation au Bénin.

Il s'agit donc de penser le domaine de la conservation béninoise comme en situation de crise. Chez M. Dobry, la crise est définie en terme de *fluidité* de la conjoncture politique, qui se caractérise par une *désectorisation de l'espace social*, une *incertitude sectorielle*, et une *désobjectivation* de la vie quotidienne<sup>17</sup>. Ces points et leur application au domaine de la conservation béninoise seront discutés plus loin. Si la crise est forcément conjoncturelle chez M. Dobry, nous allons considérer la crise de l'État béninois et de la conservation comme davantage *structurelle* : il s'agira de considérer notre terrain comme un système social complexe, dont l'instabilité des secteurs constituants rend la stabilisation précaire. Il ne s'agit pas d'étudier l'État béninois comme un système « failli » par rapport à un soi-disant modèle de l'État-Nation à l'occidentale, mais dont la position sur les arènes, ces « espaces de confrontation<sup>18</sup> » politiques, internationale et interne, est sans cesse redéfinie par les *coups* des autres acteurs, dont le but semble être une stratégie d'expansion et de captation croissante des ressources réelles ou supposées. L'hypothèse de « plasticité » de la structure sociale que Michel Dobry met en évidence au cours des

---

<sup>16</sup> *ibid*, p.34 : « Seulement, parler de caractères intrinsèques [des ressources], n'est-ce pas oublier un peu que de telles propriétés ne sauraient commencer à intéresser la sociologie politique qu'à partir du moment où elles sont retraduites dans certains rapports sociaux, où elles sont retranscrites selon les logiques des rapports dans lesquels ces ressources opèrent. »

<sup>17</sup> *ibid*, p. 140 et suivantes.

<sup>18</sup> *ibid* p. 143.

crises politiques est donc reprise pour parler du caractère flexible des configurations institutionnelles de la conservation béninoise.

*Axes de recherche privilégiés : les acteurs dans les politiques publiques en situation d'aide.*

Les axes théoriques détaillés ci-dessous sont ceux qui m'ont guidée à la fois dans mes recherches bibliographiques et dans mon travail concret de terrain. C'est autour de ces trois points que se sont organisés mes questionnements et mes réalisations d'entretien. Ils est donc important de les expliciter ici pour comprendre l'orientation générale de ce travail.

### Aide et (post-) conditionnalités dans la conservation.

Étudier l'action publique en Afrique ne peut se passer d'un détour par l'analyse des effets de l'aide internationale sur la définition des politiques publiques nationales. Il s'agit là d'une problématique très courante dans la science politique africaniste. Étudier la conservation de la nature au Bénin au prisme de cette relation d'aide paraît pertinent dans la mesure où l'aide publique au développement représente en moyenne plus de 60 % du budget total de l'État<sup>19</sup> en 2011, mais également dans la mesure où le fonctionnement même du secteur de la conservation béninoise dépend à plus de 65 % des apports des bailleurs de fonds<sup>20</sup>, et ce notamment pour le paiement des salaires des fonctionnaires de la conservation. Un des aspects de ma recherche de terrain était donc de saisir le degré auquel les conditionnalités de l'aide passant via les programmes internationaux de conservation pénétraient la société politique béninoise, dans le sillage des travaux de G. Harrison<sup>21</sup> sur les « post-conditionnalités » et de M. Goldman<sup>22</sup> sur « l'éco-gouvernementalité » issue des pratiques de la Banque Mondiale. Ce dernier applique au secteur de l'environnement au Laos ce que le premier démontre dans le secteur financier de l'Ouganda et de la Tanzanie, c'est-à-dire que les aides apportées par les institutions financières internationales s'appuient désormais sur des « acteurs

---

<sup>19</sup> OCDE, 2011, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la déclaration de Paris*. Chapitre par pays, le Bénin. Disponible à : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/B%C3%A9nin%203.pdf>. [page consultée le 16 mai 2014].

<sup>20</sup> Dans les prévisions pour le budget 2014 du CENAGREF, l'apport des bailleurs s'élève à 1 121 100 035 FCFA pour un total de 1 679 954 110 FCFA de recettes prévues.

<sup>21</sup> Harrison, Graham. 2001. "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform : Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania." *Development and Change* 32: 657–679.

<sup>22</sup> Goldman, Michael. 2001. "Constructing an Environmental State : Eco-Governmentality and Other Transnational Practices of a 'Green World Bank.'" *Social Problems* 48 (4): 499–523.

hybrides<sup>23</sup> » situés à l'interface entre administrations nationales et bailleurs de fonds pour faire passer dans le pays des conditionnalités qu'elles imposaient jadis par le recours à une sorte de chantage à l'aide. L'observation sur le terrain a montré, au contraire des hypothèses de ces auteurs, une faible pénétration des conditionnalités de l'aide dans les configurations politiques béninoises. Celles-ci se trouvent fortement nuancées par la marge de manœuvre des acteurs, qu'ils soient béninois ou étrangers, et ce à tous les échelons de décision. On retombe alors sur les notions d'intérêts dans les politiques publiques développées ci-dessous : la réussite complète des programmes d'aide, dans le domaine de la conservation du W, ne semble pas être le seul objectif poursuivi par les acteurs concernés. En témoigne notamment le manque de contrôle et de suivi des réalisations dans le parc, contrôle qui n'est réalisé ni par l'État, ni par les bailleurs de fonds. La question de savoir à qui profite la non-réalisation des objectifs et des conditionnalités des programmes d'aide a contribué à la formation de mon questionnement final, ainsi qu'à l'attention que j'ai portée aux configurations d'acteurs lors de mon étude de terrain.

#### Multiplicité et conflictualité des acteurs.

L'attention portée aux acteurs dans les politiques publiques est une préoccupation classique de la discipline. Ce courant est né en partie des importations des théories économiques du *public choice*<sup>24</sup> dans l'analyse des politiques publiques, qui tend à mettre l'accent sur la non-linéarité de la décision et de l'application de l'action publique, en mettant l'accent sur les intérêts et les stratégies des différents acteurs intervenant à tous les échelons d'une politique publique. Si les théories du *public choice* ont été assez vivement critiquées, elles ont eu le mérite de permettre le questionnement en terme de multiplicité d'intérêts pouvant compromettre la bonne marche d'une politique publique. Le *public choice* a donné naissance, dans les critiques qu'il a provoquées, à d'autres courants plus sensibles à la rationalité limitée<sup>25</sup> des acteurs dans les politiques publiques, et surtout à leur inégalité de pouvoir peser dans le processus de décision. Il s'agit de toutes les contributions des théories corporatistes des politiques publiques, ou de l'approche par réseaux<sup>26</sup>. Ce courant de l'analyse des politiques publiques est très proche de la sociologie des organisations telle

---

<sup>23</sup> *ibid.*, p. 510. La notion d'acteur hybride est également reprise par R. Diallo dans le cas du Mozambique.

<sup>24</sup> Voir notamment Downs, Anthony. 2013. *Une Théorie Économique de La Démocratie*. Translated by Paul-Louis Van Berg. Éditions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles. ;

<sup>25</sup> Voir la contribution classique de Simon, Herbert. 1982. *Behavioral Economics and Business Organisation*. MIT Press. London.

<sup>26</sup> Le Galès, Patrick, and Mark Thatcher. 1995. *Les Réseaux de Politique Publique : Débat Autour Des "Policy Networks"*. L'Harmattan. Paris.



qu'elle a été développée par Michel Crozier<sup>27</sup>, qui permet de mettre en avant le poids des intérêts organisés dans le fonctionnement quotidien de l'action publique.

Ces travaux ont considérablement guidé ce mémoire, en ce qu'ils ont aidé à la compréhension des politiques publiques de conservation comme des agrégats d'intérêts divers et de marges de manœuvres d'acteurs, engagés à différents moments de la décision ou de l'application des politiques de protection de la nature au Bénin. En effet, l'observation sur le terrain a révélé qu'une multitude d'acteurs différents poursuivant des objectifs aussi variés que la conservation d'un parc national ou l'augmentation d'une surface cultivée de coton intervenaient dans ces politiques, donnant une impression *d'enchevêtrement* extrême des actions et compétences de chacun. À ce stade, on est loin des conceptions systémiques de l'action publique, qui pensent les politiques publiques comme un tout, s'appliquant uniformément suivant les objectifs poursuivis par les décideurs<sup>28</sup>. La notion « d'enchevêtrement des niveaux » de décisions semble être une des caractéristiques des politiques de gestion de l'environnement, comme le souligne R. Diallo dans sa thèse sur les politiques de conservation au Mozambique<sup>29</sup>. Cela tient à plusieurs raisons : le caractère global des phénomènes liés à l'environnement encourage l'intervention d'organes internationaux et favorise l'apparition d'un échelon « transnational » dans les politiques de gestion des aires protégées. De plus, le fonctionnement sous régime d'aide du gouvernement béninois, et la place subséquente des institutions financières internationales, donne lieu à une promotion active de la gestion participative des ressources naturelles, ce qui insère automatiquement de nouveaux acteurs dans les processus d'action publique, et ce à tous les niveaux (national, décentralisé, local). Les approches par les acteurs et les intérêts dans l'action publique sont donc pertinentes pour parler de l'action publique de la conservation au Bénin, au vu de la multiplicité des acteurs et de l'entrecroisement des niveaux de décision et d'application des politiques publiques. Le nombre élevé d'acteurs et d'intérêts en jeu concernant le parc du W peut également expliquer la prédominance de relations de méfiance entre les différents secteurs.

### Une analyse des « field-level policies » pour une approche anthropologique de l'État.

---

<sup>27</sup> Voir notamment Crozier, Michel. 1963. *Le Phénomène Bureaucratique : Essai Sur Les Tendances Bureaucratiques Des Systèmes D'organisation Modernes et Sur Leurs Relations En France Avec Le Système Social et Culturel*. Éditions du Seuil. Paris.

<sup>28</sup> Voir la critique du modèle de décision de David Easton dans M. Dobry, 1992, *op. cit.* p. 280 et suivantes.

<sup>29</sup> Diallo, 2013, *op. cit.* Chapitre 1, p. 91 et suivantes.

Dans la lignée des travaux de Michel Foucault sur la gouvernementalité, la littérature politique ou sociologique sur les parcs nationaux en Afrique fait l'hypothèse que les politiques de conservation sont l'occasion pour l'État central de réaffirmer sa présence et son pouvoir sur les territoires concernés par la conservation, souvent périphériques<sup>30</sup>. Cette hypothèse, vérifiée sur de nombreux terrains africains<sup>31</sup>, a fortement guidé mon questionnement premier sur le parc du W du Bénin. En effet, celui-ci est placé aux confins de l'État béninois, dans une région fortement enclavée. La présence des frontières avec le Niger, le Burkina Faso et le Nigéria en fait une zone géopolitique stratégique pour le contrôle du commerce transfrontalier et des migrations. Ce questionnement a appelé un regard attentif aux manifestations de l'État au local. Les méthodes d'enquête développées par le courant de l'anthropologie politique africaniste, notamment telles qu'elles ont été théorisées par Jean-Pierre Olivier de Sardan, m'ont à ce titre été bénéfiques. Dans l'ouvrage qu'il dirige avec T. Bierschenk<sup>32</sup>, les auteurs réutilisent la notion de « local-level politics » empruntée à l'anthropologue américain Marc Swartz pour décrire une méthode d'analyse dans laquelle

*il est question des formes du politique dans des arènes locales, marquées par des relations sociales multiplexes, auxquelles participent non seulement les acteurs locaux mais aussi d'autres acteurs venant de l'extérieur. Les réflexions théoriques autour de ces travaux empiriques se sont cristallisées (en réaction aux interprétations structuralistes du politique dominantes à l'époque) sur les concepts jumeaux de « champ » et « d'arène ». D'une part, appartiennent au « champ » ou à « l'arène » (les deux notions sont utilisées en partie de façon interchangeable par les divers auteurs) aussi bien des acteurs déterminés que les stratégies et ressources matérielles, sociales et symboliques dont ils disposent de façon inégale. <sup>33</sup>*

C'est sur l'analyse de ces arènes que je me suis concentrée lors de mon travail de terrain, afin de regarder la société rurale périphérique non comme un bloc uniformément soumis à la puissance régaliennne de l'État central mais comme des groupes d'acteurs plus ou moins institutionnalisés ayant une marge de manœuvre et une capacité d'action non-négligeables dans la redéfinition constante des politiques de conservation dans la région du W.

En plus de l'attention portée à l'État dans ses zones périphériques, les politiques de conservation, avec leur ancrage international (surtout via leurs financements), donnent également à

---

<sup>30</sup> Voir note n°14 de la présente introduction.

<sup>31</sup> Notamment au Mozambique : R. Diallo, 2013, *op. cit* ; Guyot, Sylvain. 2006. "Géopolitique des parcs (trans) frontaliers en Afrique Australe." *Les Cahiers d'Outre-Mer*. Revue de géographie de Bordeaux 59 (234): 215–32.

<sup>32</sup> Bierschenk, Thomas, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*. Karthala. Les Afriques. Paris.

<sup>33</sup> *ibid.*, p. 25-26.

voir la place des bailleurs au local. Les politiques publiques de la conservation en Afrique, et plus particulièrement au Bénin, sont presque par nature des politiques suivant un mouvement « top-down », puisque la fixation des règles d'utilisation des ressources d'une aire protégée se fait suivant des préoccupations largement internationales. L'appellation « field-level policies » peut à ce titre appeler à une analyse plus fine de l'intégration des conditionnalités réelles ou supposées des politiques internationales (ici de l'Union Européenne) sur leur terrain d'application (ici le parc du W du Bénin), et de leur transformation au gré des intérêts qu'elles rencontrent.

## Déroulement de l'enquête : Mobilité et observation.

### *Sites de l'étude.*



*Figure n°1 : Le Nord Bénin et le département de l'Alibori.*

Sources : Google Maps, 2014.

L'enquête s'est déroulée entre les mois de février et d'avril 2014. L'objectif premier étant de saisir les logiques d'acteurs dans une politique publique de conservation en situation d'aide, j'ai essayé de suivre le cheminement de ladite politique publique. Les premiers entretiens ont été menés à Cotonou, avec les acteurs identifiés comme parties à la chaîne de décision. Ces premiers

entretiens, qualifiés d'institutionnels<sup>34</sup>, ont également été l'occasion de se procurer la documentation officielle sur la gestion des aires protégées, et de saisir le point de vue orthodoxe des diverses institutions rencontrées. Cette incursion dans la littérature nous a permis d'étayer nos hypothèses quant à la pénétration des *narrations internationales de la conservation*<sup>35</sup> dans les institutions béninoises.

La deuxième étape dans le cheminement fut Kandi, centre administratif du département de l'Alibori, siège de la Direction du Parc National du W (DPNW), bras opérationnel du CENAGREF sur le terrain. Kandi, localité située à plus de 650 kilomètres au Nord de Cotonou, est également le chef lieu de la Commune du même nom et le siège de diverses associations locales<sup>36</sup>. La position géographique relativement centrale de Kandi dans le département m'a permis de me déplacer assez facilement dans celui-ci, et ainsi d'observer et de comprendre les différentes situations des populations riveraines du parc du W, et de réorienter les lieux d'étude. Mes liens avec le personnel du CENAGREF<sup>37</sup> m'ont par exemple autorisée à participer à des missions de terrain dans le parc, ce qui a facilité l'observation de la gestion quotidienne de l'aire protégée par l'organe étatique. J'ai également été invitée au lancement officiel du projet PIC-GEN à Malanville par les consultants du CIDR auprès de l'APIDA. La participation à cet événement auquel était présent l'essentiel des acteurs de la conservation dans l'Alibori a été l'occasion de nouer des contacts pour faciliter mon accès aux villages.

La troisième étape répondait à l'objectif d'aller à la rencontre des populations riveraines du parc dans les différentes communes. J'avais choisi de résider dans la Commune de Banikoara<sup>38</sup>, dans laquelle la culture du coton est la plus importante et les tensions foncières en conséquence plus aiguës, et dans celle de Karimama<sup>39</sup>, occupée à plus de 80 % par le parc, dont la position d'enclavement rend difficiles l'accès et le contrôle. À ce stade, j'ai réalisé des entretiens avec les chefs de villages directement riverains de l'aire protégée, les responsables AVIGREF, des

---

<sup>34</sup> Auprès de la délégation de l'Union Européenne à Cotonou, du PNUD, du CENAGREF, des coordinateurs nationaux du projet PAPE, du ministère du tourisme.

<sup>35</sup> Diallo, Rozen. 2013. *op. cit.* p. 35.

<sup>36</sup> Notamment l'APIDA, mais également l'Union départementale des producteurs de Coton.

<sup>37</sup> Notamment avec le Directeur du Parc, Théophile Sinadouwirou, et plusieurs administrateurs civils du CENAGREF.

<sup>38</sup> Et plus particulièrement au Nord de l'arrondissement de Founougo, dans les villages riverains du parc ou de la zone tampon : Sempèto, Terempo, Ankouanou. Mon logement dans le parc, au campement de Koudou, m'a aussi permis de rencontrer des écogardes en fonction, et des entrepreneurs touristiques (Moussa Bio Nigan et Julien Chevillot).

<sup>39</sup> Plus particulièrement à Karimama-centre. Des excursions dans les villages de Kofounou, Loumbou-Loumbou et Bonwalou ont été possibles du chef-lieu.

agriculteurs et des éleveurs résidents ; mais également avec des membres de l'administration des Communes concernées<sup>40</sup>. Un séjour dans le parc en tant que touriste m'a également fait bénéficier d'un regard plus complet sur l'état des infrastructures dans celui-ci et les éventuelles potentialités touristiques que les autorités administratives appellent de leurs vœux. Les nombreux déplacements sur de relativement longues distances entre les villages a facilité l'observation des conditions environnementales visibles et citées dans les rapports officiels sur la région, comme la déforestation relative, les types de cultures réalisées, la densité de population ... Les aller-et-retours entre les villages et Kandi ont permis le complément d'entretiens à la Direction du parc, à l'APIDA ou au sein de l'administration communale en fonction de l'observation de terrain<sup>41</sup>.

Le parc du W étant un parc transfrontalier, un rapide passage par Niamey me semblait pertinent pour apercevoir un autre type de gestion de l'aire protégée, d'autant plus que la partie nigérienne du parc a la réputation, au Bénin, d'être conservée avec le plus d'efficacité. Quelques entretiens ont donc pu être réalisés dans l'administration forestière, mais également avec l'UICN qui prend en charge sur le territoire nigérien un projet dans le cadre du PAPE. Cependant, l'accès au terrain a présenté davantage de difficultés qu'au Bénin. Le fait que la conservation nigérienne soit un secteur complètement étatisé, la gestion des ressources naturelles relevant de la compétence exclusive de la direction générale des Eaux et Forêts, a pour conséquence un contrôle plus strict de l'État sur la conservation, et rend sans doute la parole moins libre que dans le cas béninois où la multiplication des acteurs permet une plus grande dilution des responsabilités.

### *Méthodologie pratique : des échanges informels pour entendre les rumeurs.*

L'objectif de mon séjour sur le terrain était de rencontrer les différents acteurs aux prises avec la conservation du parc du W au Bénin. Pour ce faire, la forme de l'entretien semi-directif a été privilégiée lors des rencontres formelles. Celles-ci ont surtout eu cours dans les milieux institutionnels du Sud. La prise de contact a été relativement aisée avec ces derniers, ce qui a dans un premier temps confirmé mon hypothèse de bonne image de la conservation dans les milieux gouvernementaux. Les projets de conservation d'un parc national sont en effet une bonne vitrine pour l'action du gouvernement, notamment à destination des bailleurs, dont je partageais les

---

<sup>40</sup> Nous pensons à Jean Bio B. Bio, maire de Banikoara et Moussa Maman Bello, maire de Karimama, ainsi que divers conseillers municipaux et administrateurs techniques.

<sup>41</sup> Voir en annexe une carte plus détaillée du parc W, de ses zones de chasse et de ses zones tampons. Annexes n°4 p. 158.

caractéristiques physiques (voir *supra*, mon positionnement social dans le milieu enquêté). J'avais de plus été introduite dans le milieu par des contacts du monde associatif béninois, obtenus lors de stages au Bénin les années précédant mon travail de terrain, ce qui a grandement facilité mon identification au sein de la conservation, du moins dans le Sud.

La conservation dans l'Alibori est un secteur ayant la caractéristique d'être relativement fermé, il s'est donc trouvé plutôt aisé de nouer des contacts avec les principaux acteurs une fois sur le terrain. J'ai eu la chance d'être sans cesse recommandée par un acteur autorisé à mon arrivée dans une nouvelle localité, ce qui fait que je n'ai globalement pas dû faire face à des blocages dans la rencontre de mes enquêtés.

Les rencontres formelles ont cependant été assez minoritaires ; les discussions informelles ayant largement dominé en terme d'informations récoltées. Ces dernières ont l'avantage de permettre une parole plus libre, et d'être plus riches en informations que les entretiens formels nécessairement circonscrits dans le temps court. Elles présentent cependant l'inconvénient de ne pas être retranscriptibles et disponibles à l'écoute ultérieure. Afin d'en mémoriser le plus d'éléments possibles, je pratiquais la prise de notes intensive une fois la discussion terminée. En conséquence, la « grille d'entretien » utilisée s'est avérée très souple, et s'organisait davantage sous la forme de pôles thématiques à aborder<sup>42</sup>, dont les principaux tenaient au rôle dans la conservation, aux définitions personnelles des espaces protégés, aux relations officielles ou officieuses avec les autres organes de gestion du parc. Une quarantaine d'entretiens et de discussions ont ainsi été réalisés sur l'ensemble des sites<sup>43</sup>. Au vu de la faible maîtrise du français de certains enquêtés, une traduction a été sollicitée pour les entretiens villageois, réalisés en Bariba dans la Commune de Banikoara, et en Dendi dans la Commune de Karimama. La traduction n'a pas semblé poser véritablement de problèmes à la relation d'enquête, à part le classique manque de contrôle que je pouvais avoir sur la compréhension des questions et des réponses par l'interprète, les enquêtés se trouvant visiblement plus à l'aise de converser dans leur langue.

La principale difficulté rencontrée dans les réalisations d'entretiens a été celle des rumeurs propagées, notamment au niveau villageois, sur les autres acteurs du monde de la conservation. Elles concernaient majoritairement des accusations de mauvaise gestion ou de corruption de la part des « autorités » visées (forestiers ou écogardes). La vérification de ces accusation a été problématique au vu du caractère pénal de certains actes visés (trafic de ressources ligneuses ou animales protégées).

---

<sup>42</sup> Cf Annexes n°2, p. 150.

<sup>43</sup> Cf Annexes n°1 pp. 146-149 pour une liste complète des personnes interrogées.

Entretiens et discussions ont été complétés par le travail d'observation au quotidien, tant d'interactions officielles (au cours d'événements tels le lancement du projet PIC-GEN) que de conversations informelles auxquelles je ne prenais pas directement part<sup>44</sup>. Ce type d'observation nous apprend beaucoup sur les relations sociales entre les personnes, mais permet aussi d'attraper des bribes de conversation et des informations que le contexte formel de l'entretien et de l'enquête aurait tendance à inhiber. Cela a notamment été le cas lors de mes passages à la DPNW et de mes périodes d'attente à cet endroit où se croisaient tant des administrateurs civils du parc du W que des forestiers ou des écogardes. Cela a également été le cas lors de mon séjour au campement de Koudou, où j'ai pu saisir quelques conversations échangées entre les écogardes présents au camp.

### *Le terrain, opportunités et contraintes à l'étude.*

Un mémoire d'étude, dans sa forme aboutie, n'est jamais le même que celui qui avait été imaginé lors de la phase de projet. Celui-ci n'échappe pas à la règle, l'enquête de terrain ayant fortement influencé l'évolution de mon questionnement. De même, la recherche d'une neutralité axiologique totale s'avère vaine pour une étudiante française blanche, « unité remarquable » dans la société béninoise rurale. Il s'agit donc de prendre en compte les implications de ma propre position sociale dans l'enquête de terrain, des limites et des facilités qu'elle a pu constituer pour mon travail.

La négociation de ma place dans la société étudiée a été facilitée par plusieurs facteurs. Le fait d'avoir été introduite dans les instances de gestion du parc au Sud par mes contacts associatifs a été l'un d'eux. De même, le fait d'étudier un secteur ayant des implications morales comme la conservation de la nature a facilité la prise de contact dans les administrations concernées. Un autre aspect de mon intégration dans les groupes étudiés tient à sa composition sociologique. Constitué en majeure partie d'hommes de plus de quarante ans, j'ai été, en quelque sorte, placée sous leur protection. La plupart de mes enquêtés, qu'ils aient été béninois ou français, ont développé avec moi une relation paternaliste, à vouloir tout faire pour que je ne sois pas perdue. À chaque étape de mon terrain, un de mes enquêtés était là pour m'introduire dans les étapes suivantes. Cela a bien sûr grandement facilité ma progression sur le terrain, mais n'est pas sans poser des problèmes de

---

<sup>44</sup> Beaud, Stéphane, and Florence Weber. 2010. *Guide de L'enquête de Terrain : Produire et Analyser Des Données Ethnographiques*. La Découverte. Paris.

représentation de soi auprès des nouveaux enquêtés, puisque j'étais malgré moi amalgamée à la personne qui m'avait introduite. J'ai perçu assez tôt cette limite lorsqu'on m'a automatiquement identifiée au CENAGREF lors des événements de Malanville. J'ai eu par la suite la chance de pouvoir passer par des personnes moins marquées socialement que le Directeur du parc pour m'introduire dans les villages d'étude.

De même, le secteur de la conservation de la nature au Bénin est marqué par la multiplication des projets financés à l'international, par des bailleurs de fonds en général européens. Malgré mon insistance sur mon statut d'étudiante indépendante de toute institution, le fait d'être européenne me rapprochait automatiquement de l'image de la consultante. Cela a forcément eu un poids sur la conduite de mes entretiens ; les élites associatives ou politiques ayant eu tendance à livrer un discours très lisse dans le but de donner une bonne image, et, à terme, d'attirer les bailleurs.

Le face-à-face avec la réalité sociale du milieu enquêté sous-entendu par l'enquête de terrain a comme conséquence une modification substantielle des questionnements de départ. En partant, mon but était de me concentrer spécifiquement sur une catégorie d'acteurs, les pasteurs Peuls, dont le rôle négatif sur la protection du parc revenait comme leitmotiv dans tous les rapports techniques concernant le W. Il a été surprenant, sur le terrain, de constater leur relative absence, et, partant, la difficulté d'accès à ce groupe social. Mon attention s'est alors davantage tournée vers la production de coton, qui semble être une activité autant, si ce n'est plus, gourmande en espace dans ce contexte de raréfaction des terres dû à la contrainte de l'aire protégée.

De même, la succession des événements lors de ma période de terrain, et notamment le lancement du projet PIC-GEN, a de fait souligné l'importance des mécanismes de décentralisation, de concurrence en terme de pouvoirs entre l'État et ses collectivités territoriales, concurrence largement sous-estimée par la littérature<sup>45</sup>. Mes rencontres fréquentes avec l'équipe technique de l'APIDA, avec qui j'ai pu nouer des liens personnels, m'ont permis de mettre davantage l'accent sur la dynamique d'autonomisation du secteur décentralisé, et plus particulièrement de l'échelon communal, que j'avais sous-estimé lors de la préparation de mon terrain.

---

<sup>45</sup> L'hypothèse principale de la littérature sur la décentralisation en Afrique concerne la reprise en main par l'État central de ses périphéries via les processus de décentralisation. Voir par exemple Ribot, Jesse, Arun Agrawal, and Anne Larson. 2006. "Recentralizing While Decentralizing : How National Governments Reappropriate Forest Resources." *World Development* 34 (11): 1864–86. Cette hypothèse n'a pas été totalement vérifiée sur le terrain.



## Plan : La conservation comme miroir de la fragilité des relations politiques béninoises.

L'étude des politiques publiques de conservation du parc du W au Bénin est un moyen d'aller plus loin dans la littérature sur les aires protégées. En effet, ce terrain est particulier car marqué par l'absence de l'État central à l'échelon d'application des politiques de conservation, là où la majeure partie des études sur la conservation concluent sur le fait que la gestion des aires protégées est un domaine d'intervention étatique par excellence. L'exemple exorbitant du W dans ce domaine permet d'éclairer à la fois le fonctionnement de l'État béninois et les politiques de gestion d'une aire protégée ouest-africaine. On peut à ce titre dire que le secteur de la conservation est révélateur de la marche de l'État béninois, pris entre les logiques d'un gouvernement de l'aide (et tout ce qu'il contient de conditionnalité réelle ou supposée) et une domination politique inachevée à l'échelon local. La conservation béninoise est à ce titre caractérisée par un fort taux d'incertitude quant à la réussite des objectifs fixés par les projets internationaux ; incertitude qui, reprise et exploitée par les différents acteurs du secteur, contribue à un état de crise permanente de légitimité des autorités.

L'organisation du mémoire se polarisera autour des trois axes théoriques exposés ci-dessus. Une première partie sera consacrée aux politiques publiques de conservation, avec un accent mis sur leur caractère internationalisé. Cela nous permettra de discuter les fondements théoriques tirés de l'expertise de ces politiques, ainsi que d'expliquer leur relatif échec sur le terrain du W. Une seconde partie traitera davantage de l'instrumentalisation des politiques publiques de conservation par les différents acteurs en fonction de leurs intérêts, pour ceux qui ont le capital social et culturel suffisant, et, à l'opposé, de l'exclusion des autres acteurs de la sphère de la conservation. La troisième et dernière partie discutera de la place de l'État au local, et cherchera à expliquer son absence comme une stratégie de sa part pour assurer sa survie sur le long-terme.

# Partie 1 : « Bringing the local back in » : l'État, la conservation et le malentendu de la relation d'aide.

Comme démontré précédemment, le secteur de la conservation en général, et de façon encore plus saillante en Afrique, est un secteur très dépendant de l'international, tant par sa justification que par son financement. En effet, on peut dire que la protection de l'environnement fait désormais partie des domaines *donor darling* sur le plan international, et notamment depuis les premières conférences internationales sur le climat et la prise de conscience mondiale des enjeux liés à l'environnement. À titre d'exemple, les statistiques de l'aide publique au développement de l'OCDE montrent une évolution constante des fonds alloués à la protection de l'environnement depuis le début des années 2000, passant de moins de 10 milliards de dollars en 2001 à plus de 25 milliards de dollars en 2010<sup>1</sup>. Cette préoccupation pour l'environnement de la part des bailleurs, relativement récente, est l'objet d'un nouvel arsenal de conditionnalités de l'aide au développement, au même titre que la « bonne gouvernance » ou que la promotion des droits de l'Homme. Cela fait partie d'un processus de « verdissement » des institutions financières internationales et autres bailleurs dans une optique de bonne image sur la scène internationale<sup>2</sup>. Si l'on considère maintenant le parc du W, on remarque qu'il peut être défini comme un espace historiquement internationalisé, déjà du fait de sa position transfrontalière entre le Bénin, le Niger et le Burkina Faso. La création du parc national remonte à la période de l'administration coloniale française dans la région, et s'est faite en suivant les idéologies internationales de la conservation, et notamment suivant l'idée d'une conservation pour une abstraite « société-monde ». Cependant, ce qui frappe l'observateur sur le terrain est la faible internationalisation des pratiques et des espaces de conservation du W, qui conduit à l'échec des programmes internationaux successifs. Ceux-ci sont pourtant renouvelés régulièrement.

C'est ce caractère paradoxalement international de l'espace étudié qui fera l'objet de cette première partie. Le chapitre premier aura comme objectif de montrer le caractère exceptionnel du parc du W par rapport à la moyenne des cas étudiés par la littérature spécialisée. On plaidera pour un changement de focale dans la littérature pour prendre en compte les spécificités d'un terrain peu internationalisé et peu étatisé comme le W. Dans un deuxième chapitre, le focus portera

---

<sup>1</sup> OCDE, 2012. *Coopération pour le développement 2012*, chapitre 3. Accessible à : [http://www.oecd.org/fr/cad/DCR%20Ch%203\\_FR.pdf](http://www.oecd.org/fr/cad/DCR%20Ch%203_FR.pdf). [page consultée le 16 mai 2014]

<sup>2</sup> Goldman, Michael. 2001. *art. cit.* L'auteur parle de « greening » pour décrire ce processus.

spécifiquement sur les programmes internationaux appliqués au W, et tentera de comprendre leurs échecs. La relation d'aide entre bailleurs et domaine de la conservation béninoise sera analysée comme une relation de malentendu entre des des acteurs internationaux et nationaux aux intérêts sinon opposés, du moins divergents dans la pratique.

## Chapitre 1 : Les limites de la littérature sur la conservation. Vers un « néo-conservationnisme ».

La littérature produite en sciences humaines et sociales sur la conservation en Afrique peut se classer en deux grands ensembles : d'un côté, il s'agit d'une littérature experte, à vocation internationale, qui décrit ce que *devrait être* la conservation. De l'autre, il s'agit de toute une littérature critique, francophone et anglo-saxonne, écrite en réaction aux travers technicistes et normatifs de la première catégorie. Nous montrerons cependant que cette littérature est imparfaite, et que l'étude du parc du W du Bénin, en ce qu'elle en apporte un cas exorbitant, peut également en constituer un complément intéressant, en recentrant l'analyse sur des catégories d'acteurs jusqu'alors oubliés par celle-ci.

### *A) Les sciences sociales de la nature comme sciences de gouvernement.*

Une grande partie de la littérature produite sur la conservation de la nature en Afrique est issue d'un courant techniciste et expert. Il s'agit d'une production scientifique tournée vers l'action, c'est-à-dire qu'elle sert de base aux différentes politiques publiques de gestion des ressources naturelles, et plus spécifiquement, des aires protégées. Elle se constitue notamment de rapports techniques qui se basent expressément sur les normes et idéologies internationales de la conservation, et ce suite aux sommets internationaux sur l'environnement, desquels elle reproduit le discours. On peut analyser ce type de littérature en suivant les enseignements de Michel Foucault sur la *gouvernementalité*<sup>3</sup>, la production d'un savoir à caractère scientifique sur la question de la conservation et sur les espaces concernés par ces politiques contribue à les gouverner.

---

<sup>3</sup> Foucault, Michel. *Sécurité, Territoire, Population: Cours Au Collège de France, 1977-1978*. Hautes Études. Paris: Seuil : Gallimard, 2004.

Sur le terrain, les contributions de ce type sont constituées par tout l'arsenal scientifique construit au moment du programme ECOPAS (2001-2008), notamment par l'appui des chercheurs français du CIRAD. Recrutés par appel d'offre de l'UE pour « la composante dite scientifique, c'est-à-dire ... toute la collection de connaissances qu'on essayait de rassembler<sup>4</sup> », ils définissent eux-mêmes leur « premier travail » sur le terrain de production de connaissances précises, à la fois sur l'environnement naturel et sur les caractéristiques socio-économiques des populations riveraines du W. L'approche *policy-driven* des recherches de terrains est relativement claire : « Les premiers travaux ont été des gros travaux de diagnostic ... Notre philosophie en tant que chercheurs, c'est qu'on part des questions que le gestionnaire demande », ce qu'il a en premier lieu identifié comme problèmes à résoudre. Cette orientation des sciences sociales comme science de gouvernement est le point de départ d'une démarche d'experts, qui est l'une des principales caractéristiques de la littérature de la conservation.

a) Les trois bases discursives à l'action : science, urgence, anthropisation du milieu.

Les travaux s'inscrivant dans ce courant *policy-driven* de la littérature sur la conservation justifient leur propre existence le long de trois argumentations.

Il s'agit en premier lieu du recours à la science naturelle. Pour analyser les espaces naturels, les experts ont avant tout recours aux sciences de l'environnement telles l'écologie, l'étude de la biodiversité, la biologie, la botanique, mais aussi la science du climat. Considéré comme neutre, universel, et incontestable, le vocabulaire scientifique utilisé a pour conséquence de faire disparaître les aspects de construction sociale sous-tendant les questions de spatialités, de paysages, d'environnements dans les zones d'intervention, et contribue par cette voie à une uniformisation des pratiques de la conservation sur les modèles occidentaux de gestion de la nature. La formulation purement scientifique et positiviste des problèmes environnementaux appelle des solutions technocratiques, définies par une expertise indépendante et apparemment non-partisane, ce qui contribue, dans le milieu étudié notamment, à faire passer la conservation pour un secteur apolitique<sup>5</sup>. Cette production de savoir scientifique, qui n'est accessible qu'à un petit nombre d'experts familiers à ces notions, s'accompagne donc d'un important pouvoir pour celui qui le

---

<sup>4</sup> Entretien n°1, 25 octobre 2013, Marie-Noël de Visscher.

<sup>5</sup> La politique partisane est très fréquemment identifiée par les acteurs de la conservation du W comme un des principaux obstacles à la protection du parc. Voir également à ce sujet Connan, Dominique. « 'No Politics Please'. Conditions et Dynamiques de L'échange Politique Autour de Parc National Kenyan d'Amboseli » Mémoire de DEA, Paris I Panthéon-Sorbonne, 2007.

maîtrise, en suivant le diptyque savoir/pouvoir pensé par Michel Foucault. M. Goldman<sup>6</sup> parle à ce titre d'une « éco-gouvernementalité », pour décrire le pouvoir politique créé par la production d'un savoir scientifique sur la nature, et les processus de domination qui en découlent sur ceux qui n'y ont pas accès.

Un deuxième type de discours de légitimation de l'action qui caractérise la littérature experte de la conservation est celui de l'urgence. Très prégnant dans les discours sur l'environnement en général, notamment sur le changement climatique, le discours de l'urgence à agir donne une large marge de manœuvre aux organisations conservacionnistes. Perçues comme fondées à agir au vu de leur maîtrise des questions scientifiques décrites ci-dessus, elles apparaissent comme les seules pouvant « sauver » à temps la biodiversité de l'action destructrice de l'Homme. La notion d'urgence contribue à inhiber toute velléité de remise en question des concepts-clés et des définitions présupposées sur lesquels se base l'action des conservacionnistes, et rejoint les notions de dépolitisation de la conservation. De même, la notion d'urgence à agir révèle le côté émotionnel de la conservation de l'environnement, où toute action paraît bonne puisqu'elle n'est pas immobilisme ni attentisme. Les organisations conservacionnistes internationales peuvent ainsi « se poser d'autant plus facilement comme seules alternatives à une absence de choix informés<sup>7</sup> ». La dimension émotionnelle de la conservation se retrouve aussi sur le terrain, toujours dans une logique d'opposition à la politique politicienne, vue presque par nature comme néfaste aux intérêts de la conservation. En effet, nombreux sont les enquêtés définis comme une « nouvelle élite conservacionniste locale<sup>8</sup> » autour du parc du W à évoquer la notion du « sacrifice » en parlant de la conservation du parc du W. La protection de la nature est perçue comme un objectif supérieur aux intérêts individuels des personnes concernées. Les participants aux organisations conservacionnistes conçoivent donc leur action comme « prophétique<sup>9</sup> », puisqu'il s'agit de suivre une mission bien définie par les impératifs scientifiques, et pour le bénéfice de toute l'humanité. F. Constantin le rappelle dans son introduction au numéro de *Politique Africaine* dédié aux questions de gestion de la nature en Afrique :

---

<sup>6</sup> Goldman, Michael. 2001. *art. cit.* En anglais dans le texte : « eco-governmentality ».

<sup>7</sup> Milian, Johan, and Estienne Rodary. «La conservation de la biodiversité par les outils de priorisation.» *Revue Tiers Monde* n° 202, no. 2 (June 1, 2010): 33–56.

<sup>8</sup> Cf supra, Partie 2 chapitre 4. p. 92 et suivantes.

<sup>9</sup> Chapin, Mac. «A Challenge to Conservationists.» *World Watch Institute Magazine* November/December (2004).

*Le pouvoir politique s'érige en gardien des ressources naturelles au nom des intérêts supérieurs de l'Humanité guidée par la Science, intérêts définis par d'éminents savants soucieux de préserver les richesses du monde présent pour les générations futures.*<sup>10</sup>

Un troisième type de discours mobilisé par les institutions internationales conservationnistes afin de légitimer leurs actions est celui qu'elles produisent sur les populations autochtones, riveraines des aires protégées ou des forêts classées. Ces types de discours sont importants puisqu'ils déterminent très largement les politiques perçues comme efficaces et légitimes sur le terrain. Deux visions s'opposent dans la chronologie des interventions internationales sur les aires protégées<sup>11</sup>. Elles ont cependant en commun de considérer les activités humaines comme contraires à la sauvegarde de la biodiversité, suivant l'opposition homme/milieu sur laquelle se sont fondées les politiques de conservation classiques<sup>12</sup>. La première consiste à considérer les populations autochtones comme intrinsèquement néfastes pour leur environnement. Cela peut s'expliquer par leur extrême pauvreté qui les pousserait à prélever plus que de raison sur leur environnement direct. Cela peut également s'expliquer par le fait de leur méconnaissance de la science positiviste sur laquelle sont fondées les politiques internationales de l'environnement. Une troisième série d'explication avancée par les institutions conservationnistes est l'inefficacité de la gestion foncière coutumière et l'absence de titres de propriété de la terre, qui laisseraient la porte ouverte à toute sorte d'abus : « Une gestion muséographique des ressources naturelles s'impose, libérant la Nature, son espace, ses plantes, sa faune des emprises irrationnelles de tribus primitives », résume F. Constantin<sup>13</sup> dans sa perspective critique. Ce genre de discours légitime une action *top-down* et coercitive, qui a prédominé notamment pendant la colonisation et dans l'État post-colonial, et ce jusqu'aux années 1980. C'est dans ces années qu'un discours concurrent prend de l'importance et finit par s'imposer, celui concernant le « noble ecological savage<sup>14</sup> », qui postule d'une harmonie presque naturelle entre les hommes et leur environnement à l'échelle locale : il s'agit donc de valoriser les savoirs locaux. Ce discours légitime le courant de politiques de gestion participative

---

<sup>10</sup> Constantin, François. "Avant-Propos : L'homme et la Nature, 'une gestion à réinventer' ?" *Politique Africaine* 53 (March 1994): 3–10. Citation de la page 5.

<sup>11</sup> Voir notamment l'introduction de Rodary, Estienne, Christian Castellonet, and Georges Rossi, eds. *Conservation de la Nature et Développement. L'intégration Impossible ?* Karthala. Économie et Développement. Paris, 2003 ; Froger, Géraldine, and Fano Andriamahefazafy. "Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ?" *Mondes en développement* no 124, no. 4 (November 1, 2003): 49–76.

<sup>12</sup> Constantin, François, 1994, *art. cit.*

<sup>13</sup> *ibid.* p.5

<sup>14</sup> Redford, 1991, cité dans M. Chapin, 2004, *art.cit.*

initié dans les années 1990, sous couvert du sigle CBRNM (*community-based natural resources management*), censé accorder une place prioritaire aux institutions locales de décision. Les ressources économiques tirées de la conservation de l'environnement doivent à ce titre revenir en priorité aux riverains, et ce afin de favoriser la lutte contre la pauvreté et la « résilience » des populations concernées. Ces approches de définition des populations locales, qui sont *in fine* sujet des politiques de gestion de l'environnement souvent malgré elles, ont presque automatiquement un penchant misérabiliste, puisqu'il s'agit d'une définition extérieure à ces populations, et, qui plus est, orientées vers l'action, et donc passablement intéressées pour la justification qu'elles peuvent apporter à telle ou telle position.

b) Les *a priori* définitionnels de la littérature scientifique.

Les travaux issus de cette littérature technique et experte ont comme point commun de partir de définitions pré-construites des caractéristiques et des acteurs de la conservation, dans le but d'une « conservation réussie ». Si les objectifs sont à peu près clairs (maintien du niveau de biodiversité, recul de la déforestation et de la dégradation des sols, arrêt des processus de désertification, réduction de la pauvreté des populations riveraines aux aires protégées ...), les *a priori* théoriques des définitions créent des cadres cognitifs à l'action, orientent très fortement les conclusions de ces travaux, et, par voie de conséquence, orientent également les recommandations à l'action, les « bonnes pratiques » de la conservation issues de ceux-ci.

Tout d'abord, la notion d'environnement en danger, notion centrale s'il en faut dans les travaux sur la protection de la nature, n'est que rarement définie en tant que telle. La dégradation de l'environnement est prise comme un point de départ, et est davantage perçue comme un écart par rapport à une norme idéalisée de la nature sauvage que comme une notion indépendante :

*L'analyse est ainsi encombrée par un ensemble de mythes entretenant une approche émotionnelle dans toute une partie de l'opinion publique, en particulier euro-américaine invitée à faire pression sur les décideurs nationaux et internationaux. Cette mythologie mêle souvenirs d'enfance et quête du paradis perdu, de l'harmonie oubliée entre l'Homme et la Nature, harmonie que romantisme et aventurisme ont cru trouver dans ces confins du monde connu sur lesquels surfe aujourd'hui avec talent Nicolas Hulot.<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> Constantin, François, 1994, *art. cit.*, p. 4-5.

Tous les travaux conservationnistes se retrouvent cependant dans l'accusation des « pressions anthropiques<sup>16</sup> » dans la mise en danger des ressources naturelles. Cette formule, courante dans les documents de l'UICN et autres organisations conservationnistes, désigne toutes les activités humaines portant un dommage à l'environnement naturel. Peuvent être concernés tant l'agriculture (de subsistance ou de rente), l'élevage (sédentaire ou transhumant), le prélèvement de bois, la cueillette, la chasse (dont le braconnage) ... Loin d'être une catégorie d'analyse, il s'agit davantage d'une catégorie orientée vers l'action, qui oppose activités humaines et protection de la nature, jusqu'à en faire deux domaines antithétiques. Elle porte donc une charge idéologique forte en ce qui concerne les relations entre hommes et nature.

Ensuite, dans la définition des acteurs en présence dans les politiques de conservation, l'État a une place centrale, puisque la conservation de la nature a longtemps été aux mains des institutions étatiques, coloniales et post-coloniales. L'État africain gestionnaire de ressources est souvent vu comme une entité bureaucratique lourde, gérant l'environnement de manière coercitive<sup>17</sup>, en méprisant les intérêts de ses citoyens locaux plus directement concernés par les ressources. Il est donc souvent la cible des critiques, et ce en suivant les présupposés d'une science administrative classique sur l'inefficacité et la « faiblesse » des États africains. L'État a donc mauvaise presse, contrairement aux institutions décentralisées et aux « communautés » riveraines, en général organisées en associations, qui seraient intrinsèquement porteuses de bonnes pratiques environnementales au vu de leur proximité avec le terrain, de leur représentativité démocratique et de leur connaissance du milieu naturel. De même, les communautés sont souvent perçues comme une unité de base, comme cible principale à l'action. De nombreux auteurs critiques de ces approches expertes ont relevé l'usage abusif et simpliste du terme de « communautés<sup>18</sup> » dans cette littérature. La plupart des travaux sont ainsi accusés de négliger les rapports de force internes aux sociétés étudiées, en suivant le « mythe du bon sauvage ». Par exemple, de nombreux documents techniques de gestion du parc W insistent sur le caractère « naturel » des organes de concertation dans les sociétés rurales béninoises, en se basant sur le mythe de l'arbre à palabres et d'une société africaine juste et solidaire. Là où T. Dahou accuse les approches géographiques en terme de terroir

---

<sup>16</sup> Par exemple : Dimobe, Kangbéni, et al., «Analyse spatiale des différentes formes de pressions anthropiques dans la réserve de faune de l'Oti-Mandouri (Togo).» *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, no. Hors-série 14 (September 12, 2012).

<sup>17</sup> Peluso, Nancy. «Coercing Conservation ? The Politics of State Resource Control.» *Global Environment Change*, Juin 1993, 199–217.

<sup>18</sup> Dahou, Tarik. «Les modes passent, la Communauté reste.» *Cahiers d'Études Africaines* 2, no. 202–3 (2011): 395–414.



et l'effet des études anthropologiques dans la surestimation de l'unité dans les milieux ruraux<sup>19</sup>, P. Blaikie souligne de façon plus pragmatique : « the re-designing of the local so as to render it manageable requires black-boxing and containerization of local differences<sup>20</sup> », et insiste ainsi sur le côté pratique d'une telle définition de la communauté dans l'action des politiques de développement.

Ainsi, il paraît logique, à la lecture des documents experts, d'encourager la participation des communautés dans la gestion des ressources naturelles, aux dépens d'une action plus centralisée de l'État. Ici encore, la science est le point d'appui et de légitimation de tout un courant de politiques publiques initiées au niveau international par les principaux bailleurs de fonds. De plus, la production scientifique est généralement auto-référencée : les experts travaillant pour les bailleurs font appel aux travaux des experts travaillant dans les organisations internationales pour légitimer leur approche, et vice-versa. Cet auto-référencement participe de la cristallisation de l'idéologie conservationniste et/ou participationniste en vérité tangible et donc, en base légitime à l'action publique.

### *B) Les sciences sociales critiques de la domination d'un modèle occidental environnemental.*

Les sciences sociales de l'environnement se sont institutionnalisées au cours des années 1980 autour de la *political ecology*, avant tout aux États-Unis<sup>21</sup>. Les auteurs de ce courant se revendiquent d'une approche anthropologique des pratiques environnementales, afin de défaire les présupposés scientifiques des approches expertes à vocation universelle. En France, les travaux concernant la gestion des espaces naturels sont surtout le fait des géographes. L'ensemble de ces auteurs portent un regard critique sur la littérature techniciste décrite ci-dessus, et apportent ainsi des éclairages plus sociologiques des politiques de gestion des ressources naturelles. Cette littérature, variée, est donc pertinente car elle permet davantage de penser la conservation sous

---

<sup>19</sup> *ibid.*, p. 397 : "Il ne faut pas non plus négliger l'influence de l'approche des géographes en termes de terroirs sur les représentations des acteurs du développement qui ont fortement surestimé la cohérence des territoires d'exploitation des ressources naturelles. On peut aussi souligner le rôle tenu par les anthropologues dans le renforcement d'une vision communautariste de l'organisation des sociétés africaines, notamment à travers le prisme lignager censé déterminer l'ensemble des logiques d'action au sein des sociétés paysannes."

<sup>20</sup> Blaikie, Piers, 2006, *art.cit.*, p. 1953.

<sup>21</sup> Se revendiquent du courant de la *political ecology* notamment N. Lee Peluso et P. Blaikie, dont les contributions seront citées tout au long de ce mémoire. Voir également les écrits de Michael Watts et Tom Bassett.

l'angle des rapports de pouvoir qu'elle active aux différents échelons d'action publique. Restent cependant des imperfections, notamment en terme de misérabilisme de certaines contributions, qui seront mises en lumière grâce à mon expérience de terrain.

a) La posture internationaliste de la littérature anglo-saxonne sur la conservation.

Les travaux anglo-saxons mis à contribution dans ce mémoire sont caractérisés par l'attention particulière qu'ils portent à l'échelon international dans les politiques publiques de conservation. Leurs terrains sont en général concentrés en Afrique Australe et Orientale, à commencer par le Kenya, la Tanzanie, la République Sud-Africaine, le Botswana, qui sont des pays à fort taux d'aires protégées par rapport à leur superficie totale. Ils s'intéressent avant tout à l'effet des narrations internationales et des partis pris idéologiques des bailleurs et des grosses ONG conservationnistes sur les structures institutionnelles étatiques locales.

Les organisations internationales (OI) sont parmi les institutions les plus traitées dans la littérature anglo-saxonne sur le gouvernement de l'environnement. Leur influence passe avant tout par l'aide financière accordée aux pays du Sud dans la gestion de leurs ressources naturelles. Pour M. Goldman<sup>22</sup>, cette aide correspond à plusieurs objectifs de la part des OI. Premièrement, le passage au « néo-environnementalisme » permet notamment à la Banque Mondiale de « reverdir » son action, selon plusieurs sens du terme, à la fois rajeunir, renouveler et se donner une responsabilité écologique. Ce nouveau discours conservationniste lui permet de rester une institution incontournable sur la scène internationale, contrant ses adversaires qui pouvaient lui reprocher sa trop grande attention au marché au détriment de la protection de l'environnement. Cette aide est toujours soumise à une forme de conditionnalité, d'autant plus insidieuse qu'elle est basée sur des valeurs que l'on présente comme internationalement partagées. Goldman montre dans le cas du Laos les importants changements institutionnels et législatifs opérés par les bailleurs de fonds internationaux dans la gestion des ressources naturelles : il s'agit par exemple de la création du ministère de l'environnement, de l'intégration dans la loi concernant la biodiversité de catégories artificielles définies à l'échelle transnationale, de la modification des lois foncières en région rurale. Le Laos n'est pas un cas à part : R. Diallo montre bien les transformations institutionnelles adoptées par le Mozambique dans le domaine environnemental sous l'influence des OI<sup>23</sup>. Pour ces deux auteurs, les conditionnalités environnementales sont portées à l'intérieur même du système politique

---

<sup>22</sup> Goldman, Michael. 2001. *art. cit.*

<sup>23</sup> Diallo, Rozen, 2013, *op. cit.*

national par des « acteurs hybrides », ces « nationaux internationalisés » situés à l'interface entre système transnational et politique nationale. Nous verrons cependant que ces acteurs n'ont pas été retrouvés dans le cas de la conservation béninoise.

Les ONG de conservation sont également des acteurs centraux dans la conservation telle qu'elle est traitée par les auteurs anglo-saxons. En effet, par leurs différents rapports d'expertise, elles contribuent à la formation de la vérité scientifique de la conservation. Leur rôle est étudié notamment par Mac Chapin<sup>24</sup> sous un angle critique. Il reproche aux « Big Three » (WWF, CI, TCN) leur stratégie visant à accroître leur influence sur le monde de la conservation et leur budget, ce qui les pousse à adopter l'agenda des bailleurs de fonds, qu'ils soient multilatéraux (Banque Mondiale) ou nationaux (Chapin montre notamment que WWF reçoit environ 45 % du budget total de l'USAID pour la conservation). « The Big Three make it clear that among the thousands of organizations working to conserve world's biodiversity, only *they* have the capacity to manage such large-scale schemes<sup>25</sup> », souligne Chapin à propos de leur stratégie de croissance. L'usage de la science naturelle leur permet une approche présentée comme neutre, experte. Il est cependant important de noter à ce point que les ONG de conservation sont relativement absentes, elles aussi, du parc du W du Bénin.

Les définitions portées par les couches expertes analysées en première partie et la promotion sous-jacente des politiques de gestion participative sont exploitées par P. Blaikie, qui montre que les politiques CBNRM sont des « chevaux de Troie<sup>26</sup> », qui servent aux institutions conservationnistes à imposer plus facilement leur programme de néolibéralisation de l'espace et de conservation scientifique sous couvert d'une politique plus éthique. Elles leur permet également d'avoir une image positive à l'international, puisque les mots d'ordre des politiques CBNRM sont la démocratisation, la participation locale, la lutte contre la pauvreté, l'équitable allocation des ressources.

Ces contributions sont donc pertinentes pour comprendre la structuration internationale des politiques de conservation de la nature. Le caractère faiblement internationalisé du parc du W ne rentre cependant pas complètement dans le cadre de leur analyse, et mérite donc un déplacement de la focale d'étude.

#### b) La posture normative de la littérature francophone de la conservation.

---

<sup>24</sup> Chapin, Mac, 2004, *art. cit.*

<sup>25</sup> *ibid.* p. 23.

<sup>26</sup> Blaikie, Piers, 2006, *art. cit.* p. 1952 : « CBNRM as Trojan horse. »

La littérature francophone s'attache quant à elle davantage à décrire la gestion juridique de la terre, à partir de terrains situés en Afrique Australe (le Zimbabwe y est très bien représenté) et à Madagascar. On remarque que les chercheurs français, géographes pour la plupart, sont assez peu nombreux et constituent une école relativement homogène<sup>27</sup>. Leurs sujets d'étude concernent principalement les différentes règles foncières de gestion de l'espace porteur de ressources naturelles, et leur transformation progressive sous le coup des « politiques néolibérales » de la conservation telle qu'elles sont promues par les ONG et les bailleurs de fonds internationaux<sup>28</sup>. Ils étudient notamment avec attention les effets des processus de privatisation des ressources naturelles dans un but de conservation, très souvent avec un regard critique sur ceux-ci. L'exemple récurrent est celui du projet CAMPFIRE au Zimbabwe<sup>29</sup> ou de la privatisation des ressources par la pratique de la grande chasse<sup>30</sup>. Ces auteurs ont une posture de jugement vis-à-vis des politiques de conservation telles qu'elles sont menées à l'échelle internationale. Ils désapprouvent vivement les politiques de « marchandisation » de l'espace, ainsi que leur base scientifique<sup>31</sup>.

L'échelon global est également source d'intérêt pour ces chercheurs, notamment via l'étude de la *priorisation*. Il s'agit d'une pratique mettant en avant des espaces prioritaires pour la conservation, du fait de leur richesse relative en biodiversité et de la menace qui pèse sur eux. Chaque ONG admet sa propre vision de la priorisation, ce qui les place en concurrence pour l'obtention de fonds. La priorisation est vue comme « un moyen efficace de placer les ONG au centre de ces actions, et notamment au centre des flux financiers<sup>32</sup> » (Milian et Rodary, 2010). L'approche par la sociologie des organisations est ici sensible : selon les approches classiques de cette discipline, toute organisation ne cherche à terme qu'à étendre sa taille et donc son pouvoir.

---

<sup>27</sup> Constituée notamment autour d'Estienne Rodary, François Constantin et Daniel Compagnon.

<sup>28</sup> Voir par exemple Rodary, Estienne, Armelle Caron, and Valérie Boisvert. "Privatiser Pour Conserver ? Petits Arrangements de La Nouvelle Économie Des Ressources Avec La Réalité." *Tiers-Monde* 45, no. 177 (2004): 61–84. ; Froger, Géraldine, and Fano Andriamahefazafy. "Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ?" *Mondes en développement* no 124, no. 4 (November 1, 2003): 49–76.

<sup>29</sup> Murombedzi, James. "Campfire Ou Alliance Impie : La Conservation Par Le Profit Local." *Politique Africaine* 53 (March 1994): 64–74.

<sup>30</sup> Roulet, Pierre-Armand. "La gestion communautaire de la faune sauvage comme facteur de reconsidération de la privatisation et de la marchandisation des ressources naturelles ? Le cas du tourisme cynégétique en Afrique sub-saharienne." *Afrique contemporaine* n° 222, no. 2 (December 14, 2007): 129–47.

<sup>31</sup> Rodary, Estienne, Armelle Caron, and Valérie Boisvert, 2003, *art. cit.*

<sup>32</sup> Milian, Johan, and Estienne Rodary. "La conservation de la biodiversité par les outils de priorisation." *Revue Tiers Monde* n° 202, no. 2 (June 1, 2010): 33–56.

Selon D. Dumoulin<sup>33</sup>, les grosses ONG conservationnistes « se projettent comme supplétifs potentiels de l'État dans la construction des politiques intégrées associant conservation et développement.<sup>34</sup> » Cette citation illustre le point de départ théorique commun de ces études géographiques françaises pour qui, en réaction aux thèses néolibérales, l'État reste une échelle d'intervention plus légitime que les réseaux d'action transnationaux.

Ces contributions géographiques paraissent centrales dans l'étude d'un espace aux règles si particulières que sont les aires protégées : régis par des idéologies internationales, ces espaces ont cependant une forte incidence sur la vie des populations riveraines. La littérature francophone sur la question semble parer le local de vertus politiques indéniables au vu de la place prépondérante qu'ils voudraient leur assigner dans la gestion des ressources naturelles. Certains écrits font montre ici un côté très normatif de la science sociale, qui rejoint les logiques de la littérature techniciste décrite en première partie de paragraphe. En effet, il est assez surprenant de lire que, en réaction aux travers d'une gestion participative inefficace et parfois inégale, les auteurs appellent de leurs vœux plus de gestion participative<sup>35</sup>. C'est le cas de la contribution de Blanc-Pamard et Fauroux<sup>36</sup>, par ailleurs très complète sur les effets de la gestion participative en milieu paysan. À la suite d'un questionnement légitime sur l'efficacité et la sincérité des groupements villageois de projets, ils concluent : « Pourtant - et sans doute là le paradoxe est-il le plus saisissant - cet entrecroisement de projets imaginaires sur des idées fictives et des institutions qui n'existent pas, va probablement finir par produire des phénomènes vertueux bien réels<sup>37</sup> », notamment en terme d'habitude de participation de toutes les catégories sociales villageoises, qui forgerait une habitude démocratique à l'échelle du village<sup>38</sup>. On peut, à mon sens, identifier dans ce travers ce que J.-P. Chauveau<sup>39</sup> définit comme « le populisme démocratique » des idéologues du développement : les échecs d'un programme, ici des approches participatives telles qu'elles ont été mises en place dans le secteur de

---

<sup>33</sup> Dumoulin, David. "Les ONG et Le Secteur Mondialisé de La Conservation." In *Représenter La Nature, ONG et Biodiversité*, Presse de l'IRD., 59–98. Paris, 2005.

<sup>34</sup> *ibid.* p. 20.

<sup>35</sup> Ou une « véritable » participation : Compagnon, Daniel, and François Constantin, eds. *Administrer L'environnement En Afrique*. Karthala. Paris, 2000, p. 25.

<sup>36</sup> Blanc-Pamard, Chantal, and Emmanuel Fauroux. "L'illusion participative." *Autrepart* n° 31, no. 3 (September 1, 2004): 3–19.

<sup>37</sup> *ibid.* p. 11.

<sup>38</sup> Voir également Blanc-Pamard, Chantal, and Hervé Rakoto Ramiarantsoa. "Normes environnementales, transferts de gestion et recompositions territoriales en pays betsileo (Madagascar)." *Natures Sciences Sociétés* Vol. 15, no. 3 (September 1, 2007): 253–68.

<sup>39</sup> Chauveau, Jean-Pierre. "Participation Paysanne et Populisme Bureaucratique." In *Les Associations Paysannes En Afrique. Organisation et Dynamiques*, by Jean-Pierre Jacob and Philippe Lavigne-Delville, 25–60, Apad - Kathala - IUED. Paris, 1994.

la conservation en Afrique, ne permettent pas de remettre en question les fondements de ce programme. Les échecs du développement sont expliqués soit par le recours au populisme (les politiques sont détournées de leur but soit par une bureaucratie devenue technocratique, soit par des couches sociales dominantes sur le terrain), soit par le recours au misérabilisme (le paysannat s'étiole et n'est donc pas en mesure de mettre en œuvre des stratégies de développement sans une aide plus importante).

L'étude socio-anthropologique de la conservation de la nature, spécifiquement sur les terrains africains, est donc une littérature relativement récente, mais centrale en ce qu'elle permet de penser une conservation liant plusieurs échelles d'analyse politique. Les contributions étudiées font en effet le lien entre stratégies globales et transnationales des bailleurs internationaux et des grosses ONG de conservation, l'État récipiendaire de l'aide (analysé souvent en termes dépréciatifs cependant), et les communautés locales, riveraines des aires protégées. Il s'est cependant avéré, lors de la réalisation de mon enquête de terrain au sein du secteur de la conservation du Bénin, que ce dernier constituait un contre-exemple assez remarquable aux conclusions de la littérature étudiée. L'étude du cas du parc du W et de sa gestion appelle donc un renouveau de l'analyse de la conservation et de ses effets politiques sur le terrain.

### *C) Un renouveau de la littérature à la lumière du W : vers un néo-conservatisme.*

Absence des bailleurs, absence des ONG conservatistes, absence de l'État central ... Une observation des structures politiques présentes autour du parc du W du Bénin frappe l'observateur par la différence qu'offre ce tableau avec celui que décrit la littérature sur la conservation, appliquée à des terrains africains différents. Les quinze heures de voyage depuis Cotonou, qui illustrent l'enclavement du parc du W, peuvent en constituer une explication. En tout état de cause, si les thématiques abordées sont semblables entre la littérature étudiée et le terrain, les importants écarts observés de l'un à l'autre appellent un changement dans la façon de concevoir l'analyse des aires protégées africaines et leur gestion. D'où la référence aux travaux des néo-institutionnalistes dans le titre de la partie et de cette sous-partie : l'ambition est de suivre le même raisonnement qu'eux dans la fondation de leur courant d'analyse des politiques publiques, c'est-à-dire de recentrer l'analyse sur un échelon qui avait été perdu de vue par la littérature contemporaine.

Il s'agissait de l'État dans les politiques publiques pour T. Skocpol, P. Evans et D. Rueschemeyer<sup>40</sup>. Il s'agit ici de toutes les catégories d'acteurs situées entre l'État central et les « communautés », les deux principaux pôles traités par la littérature sur la conservation.

Nous verrons dans un premier temps pourquoi le parc du W et le secteur de la conservation de la République du Bénin peuvent être considérés comme des contre-exemples à la littérature sur la conservation. Dans un deuxième temps, j'exposerai la posture théorique de ce mémoire, en rajoutant un échelon à l'analyse des politiques publiques de conservation.

a) Portrait général de la conservation béninoise, cas exorbitant de la littérature sur la conservation.

Les travaux exposés ci-dessus placent l'État central dans une position particulière dans les politiques publiques de conservation : ils le décrivent comme une institution fortement contrainte à l'international, mais complètement dominante sur le plan intérieur. L'approche statocentrée postule que les politiques de conservation sont un moyen pour l'État d'étendre sa sphère d'influence dans des régions, ou sur des populations, périphériques ou jusqu'alors marginaux par rapport au pouvoir central.

*Les aires protégées vont prendre place dans un zonage fonctionnel de l'espace national, dominé par une vision centralisée, autoritaire et bureaucratique de la mise en valeur planifiée des ressources. Celle-ci s'accompagne de la constitution puis la rapide croissance d'une administration du développement et d'un secteur parapublic sectoriel et territorial très large constitué d'agences, d'offices, de missions, et autres « parastatals, corporations and boards » (Darbon 1991).<sup>41</sup>*

Cette citation tirée de l'article de Giraut, Guyot, et Houssay-Holzschuch résume le point de vue de la littérature sur la place de l'État dans la conservation, et le rôle des politiques publiques de conservation de la nature dans le zonage et le contrôle des périphéries. Cette toute-puissance de l'État va de pair avec une dévalorisation constante des politiques de décentralisation opérées dans les pays du Sud, souvent sur recommandations des institutions financières internationales : « Force est de constater que [la gestion participative] s'effectue généralement au détriment de la dynamique de décentralisation et de progression de la démocratie représentative tout en redonnant une place de choix aux administrations nationales sectorielles.<sup>42</sup> » Le schéma décrit par la littérature est donc

---

<sup>40</sup> Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press. Cambridge, 1980.

<sup>41</sup> Giraut, Frédéric, Sylvain Guyot, and Myriam Houssay-Holzschuch. "Les Aires Protégées Dans Les Recompositions Territoriales Africaines." *Information Géographique*, no. 4 (2004): 1–29, citation p. 13.

<sup>42</sup> *ibid.* p. 25.

assez binaire : sur l'arène internationale, l'État est dominé par les logiques transnationales et globales. Sur l'arène politique interne, l'État central domine largement les autres institutions productrices de normes aux échelons décentralisés et locaux.

Or, ce schéma ne résiste pas à l'analyse, sur le terrain. Le secteur de la conservation au Bénin est pris en charge par le CENAGREF, défini comme « un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière<sup>43</sup> », « placé sous l'autorité du ministère du développement rural.<sup>44</sup> » Il a officiellement pour mission « la gestion rationnelle des réserves de faune, définies comme l'ensemble des parcs nationaux, zones cynégétiques et leur zone tampon en liaison avec les populations riveraines et la société civile.<sup>45</sup> » La création par décret, et la mise sous tutelle d'un ministère sectoriel, irait dans le sens des conclusions tirées par les auteurs cités ci-dessus. Cependant, au fil des années d'activité, le CENAGREF s'est largement autonomisé de l'administration classique. Par exemple, ce sont ses membres techniques permanents de la Direction Générale de Cotonou qui traitent directement avec les bailleurs<sup>46</sup>. Le Centre se rapproche plus du modèle de l'agence, dont le fonctionnement financier indépendant renforce l'autonomie de décision.

Le CENAGREF dispose de trois antennes : la Direction Générale (DG), située à Cotonou, et deux directions opérationnelles, l'une à Tanguiéta pour la gestion du parc de la Pendjari (DPNP), l'autre à Kandi pour la gestion du parc national du W (DPNW). La Direction Générale travaille en liaison avec la Direction Générale de la Forêt et des Ressources Naturelles (DGFRN, que nous appellerons « Eaux et Forêts » ou « foresterie » dans un souci de clarté), car certains agents forestiers sont détachés sur le terrain des aires protégées. Les deux directions opérationnelles, assez peu dotées en moyens humains et financiers, prennent en charge les affaires courantes et la gestion quotidienne des parcs nationaux. Elles sont constituées d'un directeur, d'un service administratif et de suivi écologique, d'un nombre - réduit - d'agents forestiers assermentés, et d'une équipe mobile d'*écogardes*, gardes-faune recrutés au sein des villages attenants à l'aire protégée, chargés de la surveillance des parcs et de leur zone tampon<sup>47</sup>. Le CENAGREF fonctionne à l'échelle locale en se

---

<sup>43</sup> République du Bénin. 1998. Décret n°98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attributions et fonctionnement du centre national de gestion des réserves de faune (CENAGREF). Article n°2.

<sup>44</sup> *ibid.* article n°3.

<sup>45</sup> *ibid.* article n°4.

<sup>46</sup> Voir la réunion organisée entre la DG du CENAGREF et les représentants de la SNV au Bénin le 13 février 2014, à laquelle je n'ai pas été autorisée à assister. Notes de terrain du 12/02/2014.

<sup>47</sup> La zone tampon est une bande de 5 kilomètres entourant l'aire protégée, dont l'accès et l'usage sont réglementés. La création de la zone tampon du parc W fait suite à son classement au programme « Man and Biosphere » de l'UNESCO en 2002.



basant sur les AVIGREF, structures villageoises de gestion des réserves de faune, au nombre de 82 en ce qui concerne le parc du W. Ce sont des associations, créées elles aussi par un décret de 1996, élues par la population d'un village, rassemblées au niveau communal (UC-AVIGREF) et régional (UR-AVIGREF). Cette structure pyramidale est censée permettre la bonne transmission des informations entre l'échelle villageoise et les échelles supérieures, et ce jusqu'à la DG de Cotonou.

À l'échelon départemental, la DPNW se doit de prendre en considération les diverses autorités politiques et administratives sur le territoire desquelles ses agents interviennent. Il s'agit notamment des Communes, autorités décentralisées créées en 1999<sup>48</sup>, dont l'une des compétences, sur le papier, est la gestion rationnelle de leur environnement et de leurs ressources naturelles. La conservation touche aux structures de pouvoir locaux, notamment les chefs de villages, élus également par la population villageoise, et les chefs coutumiers ayant la compétence sur la distribution des terres. Finalement, la conservation touche aux intérêts des agriculteurs et des éleveurs, qui forment deux catégories très hétérogènes, et en général peu institutionnalisées en tant que telles.

Le secteur de la conservation du Bénin est donc un système complexe d'institutions et d'acteurs intervenant sur des échelles qui s'entrecroisent. La position faîtière de l'État central et du gouvernement béninois n'est pas vérifiée sur le terrain. Cette hypothèse sera détaillée plus loin ; mais une étude plus précise des niveaux intermédiaires intervenant dans la conservation de manière directe et indirecte est désormais à envisager.

b) Pour une analyse plus attentive à la dimension transcalaire de la conservation.

La brève énumération des acteurs touchant, de près ou de loin, à la conservation du parc du W au Bénin permet d'apercevoir la complexité des interrelations qui peuvent exister dans ce domaine d'action publique. Elle montre que la conservation est un bon secteur d'analyse du fonctionnement politique de l'État au Bénin, car elle traverse l'ensemble de la société, de la haute-administration cotonoise aux associations paysannes de l'Alibori. Cette étude mettra l'accent sur cette dimension transcalaire de la conservation, contrairement aux études citées ci-dessus qui ne retiennent en général que les deux extrémités de la même échelle (l'État et les communautés). Pour ce faire, le courant de l'anthropologie politique peut nous fournir un regard intéressant, attentif aux rapports de pouvoir au local et au fonctionnement quotidien des services de l'État, y compris à

---

<sup>48</sup> Loi N°97 -029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin.

l'échelon villageois<sup>49</sup>. Les notions de décentralisation de l'aide et de pouvoirs locaux<sup>50</sup> au Bénin, dont l'analyse est l'objet d'un ouvrage collectif relevant de l'anthropologie politique<sup>51</sup> seront actualisées au prisme de la conservation du W. De même, la sociologie des organisations peut nous être utile dans l'objectif de renouveler l'approche des sciences sociales de la conservation, afin de comprendre les stratégies d'expansion des différentes institutions concernées. Comme explicité lors de l'introduction, la sociologie interactionniste est également utile, car nous voulons ici penser une multiplicité de secteurs et d'intérêts sans cesse en collaboration ou en compétition, avec des ressources inégales en terme de légitimité à agir et d'*agency*, ressources variables dans le temps et l'espace.

Ce mémoire a donc comme ambition de regarder le secteur de la conservation au Bénin comme un système social complexe, dans lequel l'État béninois n'occupe pas forcément une place prépondérante, et dans lequel tout acteur possède une marge de manœuvre potentielle pour capter la ressource projetée sur le parc. Il s'agit là de rajouter un échelon dans l'analyse des politiques de conservation, de considérer l'ensemble de l'échelle le long de laquelle se positionnent les acteurs étudiés.

Ainsi, le propos de ce chapitre introductif était de faire le point de la littérature en sciences sociales ayant pour objet les politiques de gestion des ressources naturelles et des aires protégées dans les pays du Sud. L'objectif de cette revue était de montrer le caractère lacunaire de ces contributions par rapport à mon enquête sur la conservation du parc du W du Bénin.

En effet, on a vu que la littérature produite à ce jour sur la conservation ne permettait pas de prendre en considération le cas du W, en ce qu'elle se concentre trop sur les organisations internationales et autres ONG de conservation, qui sont relativement absentes dans le cas du W. L'approche normative de certains travaux, notamment francophones, est par ailleurs gênante dans la construction de la conservation comme un objet scientifique. En effet, la recherche de l'efficacité publique passe, dans ces travaux, par la recherche d'un idéal de la gestion participative, qui elle-même est un construit fortement marqué par les idéologies internationales de la conservation.

---

<sup>49</sup> Bierschenk, Thomas, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. *States at Work: Dynamics of African Bureaucracies*. Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies, volume 12. Boston: Brill, 2014.

<sup>50</sup> Bierschenk, Thomas, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. 1998. *op. cit.*

<sup>51</sup>*ibid.*

J'ai également voulu montrer que les approches statocentrées, qui faisaient de l'État un acteur dominant sur la scène de la conservation interne, sont elles aussi trop limitées. Elles ne permettent pas de prendre en compte l'ensemble des acteurs intermédiaires, situés entre l'État central et la « communauté », et leurs stratégies, qui sont pourtant centrales dans la redéfinition permanente de l'action publique de conservation. Elles souffrent par ailleurs d'un penchant misérabiliste, car elles ont tendance à idéaliser les « communautés » locales, qui ont aujourd'hui la réputation d'être les plus à même de réaliser une conservation rationnelle dans l'opinion publique internationale. Il suffit de voir à ce sujet les nombreuses conventions internationales visant à « protéger » ou « conserver » le savoir indigène, et les multiples mobilisations de cette société civile internationale, notamment via des pétitions sur internet, pour la défense de ces « communautés ». Ces dernières sont systématiquement vues comme des victimes des politiques étatiques de conservation, de zonage de l'espace et de contraintes à leurs activités économiques. La littérature a tendance à oublier que les communautés rurales ont la possibilité de se dégager une marge de manœuvre et d'agir en fonction de leurs intérêts, au sein même des politiques de conservation.

En croisant les apports de cette littérature et mon enquête de terrain, ce mémoire plaide donc pour un renouveau théorique, prenant davantage en considération les marges de manœuvre des différents acteurs, tout au long de l'échelle de décision et de mise en œuvre de l'action publique de la conservation. On sera donc plus attentif aux stratégies de résistance ou d'aménagement des rapports de pouvoir de la part des différents secteurs sociaux intervenant dans la conservation. Si l'on a insisté sur le fait que le W était un terrain peu étatisé et peu internationalisé, il n'en demeure pas moins l'objet de toute une série de programmes financés à l'international, le secteur de la conservation restant marqué par sa forte extraversion et sa dépendance aux financements extérieurs pour son fonctionnement. L'étude des programmes de conservation, et ce depuis le moment fondateur du programme ECOPAS, ainsi que leur échec relatif, sera l'objet du chapitre suivant.

## Chapitre 2 : Désenchantement des programmes internationaux de conservation.

Créé par l'administration coloniale française en 1954, le parc du W a été marqué au cours de la deuxième moitié du vingtième siècle par un abandon progressif de sa gestion. Situé sur un « no man's land<sup>52</sup> » transfrontalier, le parc du W n'est que très peu fréquenté, que ce soit par l'administration forestière, par les braconniers ou par les pasteurs, du fait de la présence de glossines, ou mouches tsé-tsé, néfastes tant pour les hommes que pour le bétail. L'éradication de la glossine ainsi que les grandes sécheresses des années 1970 au Sahel transforment la perception du parc par les populations : il devient un refuge pastoral pour les éleveurs venus du Nord. Les fronts agricoles progressent quant à eux depuis le Sud. Le parc devient ainsi une zone d'immigration, ce qui crée à la fois des pressions sur l'environnement protégé et des tensions entre les nouveaux utilisateurs de l'espace. Le classement du parc par la convention RAMSAR, puis comme Patrimoine Mondial de l'UNESCO en 1996 appelle les administrations nationales à agir pour la sauvegarde du parc. La situation de crise budgétaire du Bénin dans les années 1990 et 2000<sup>53</sup> ne permet cependant pas au gouvernement d'assumer la gestion de ses deux parcs nationaux, gestion très gourmande en deniers publics, et peu rentable dans les premières années de mise en œuvre. La conservation béninoise reçoit donc le soutien financier et technique de plusieurs bailleurs afin de valoriser son patrimoine naturel. La région du parc de la Pendjari est le lieu d'élection pour l'action de la GIZ, coopération allemande, qui y développera des projets dès les premières années du vingt-et-unième siècle. Le parc du W, quant à lui, bénéficie dès 2001 d'un important programme financé par l'Union Européenne, le programme ECOPAS, qui durera jusqu'en 2008. ECOPAS peut être considéré comme le moment fondateur des dynamiques d'aide au W ; il a été suivi par un grand nombre de projets semblables. Cependant, la lecture des documents techniques d'ECOPAS et de ses épigones montre que les problèmes identifiés il y a quinze ans existent toujours sur le terrain (progression du front agricole, braconnage, pâturage illégal). Ce chapitre s'attachera donc à mesurer et à expliquer l'échec relatif des programmes internationaux intervenant depuis une quinzaine

---

<sup>52</sup> Benoit, Michel. "Peuplement, Violence Endémique et Rémanence de L'espace Sauvage En Afrique de l'Ouest." *Espace, Populations, Sociétés* 17, no. 1 (1999): 29–51.

<sup>53</sup> Banegas, Richard. "Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique." *Cultures & Conflits*, no. 12 (October 31, 2001).

d'années sur le parc du W. On caractérisera la situation d'aide comme un malentendu, à partir du moment où les intérêts des acteurs intervenant au sein de ces programmes divergent et que cette divergence est largement ignorée par les bâtisseurs desdits programmes.

#### *A) Généalogie des projets et conditionnalité détournée du gouvernement de l'aide.*

Ainsi, depuis le début des années 2000, un regain d'attention pour le parc du W a été perceptible à l'international. Il s'est traduit dans les faits par la multiplication des programmes d'aide pour la conservation du parc, venant de bailleurs variés comme l'Union Européenne, des coopérations nationales (notamment française, allemande et hollandaise), ou la Banque Mondiale. Le parc du W est ainsi devenu un espace de rentes pour le gouvernement béninois, certains programmes pouvant dépasser un budget de vingt millions d'euros (comme ce fut le cas d'ECOPAS). ECOPAS sera l'objet d'un premier temps d'argumentation, car il est le programme de référence pour tous les acteurs de la conservation aujourd'hui. Seront ensuite étudiés les programmes suivant ECOPAS, en action lors de mon enquête de terrain au W. La faible pénétration des conditionnalités dans la société béninoise, effleurée dans l'introduction, sera étudiée plus en détail dans un troisième temps de cette partie.

L'action publique béninoise fonctionne beaucoup par projets, notamment dans le secteur de la conservation. Ceux-ci - dans un souci de précision ?- ont souvent des appellations longues et complexes, résumées en sigles, souvent longs eux aussi. Leur réutilisation dans ce paragraphe en explique, et en excusera je l'espère, le caractère jargonnant.

#### *a) ECOPAS, moment fondateur de la dynamique d'aide au W.*

Le programme ECOPAS (Écosystèmes Protégés en Afrique Sahélienne) a été lancé en 2001. Son but est de participer à une gestion rationnelle du parc du W, qui se trouvait, au début des années 2000, dans un état proche de l'abandon. Ce programme est mis en place sur les financements de l'Union Européenne, pour une durée de huit ans. Le budget global est estimé à plus de 24 millions d'euros, soit plus de 15 milliards de FCFA<sup>54</sup>. La mise en place de ce programme fait suite à une déclaration commune, la Déclaration de la Tapoa signée par les trois pays (Bénin, Burkina et Niger)

---

<sup>54</sup> Pour un ordre d'idée, il représente donc environ 10 % du budget national béninois en 2011, estimé à moins de 2000 milliards de FCFA.

en mai 2000. L'objectif des trois pays, à travers cet accord et sa mise en pratique via le programme ECOPAS est d' « inverser le processus de dégradation des ressources naturelles » du W « en préservant la biodiversité<sup>55</sup> », à travers une plus grande concertation dans la gestion, une remise à niveau des infrastructures touristiques, et la mise en place de processus de redistribution des éventuelles retombées économiques du parc au profit des populations riveraines. En ce sens, le programme ECOPAS s'inscrit parfaitement dans les nouvelles dynamiques internationales de gestion de l'environnement, en enclenchant une dynamique « participative » dans la zone du parc du W. Pour ce faire, il met clairement en avant les processus de « concertation » avec les populations riveraines, via la création de comités et de cycles réguliers de réunions. Le programme ECOPAS s'appuie sur les structures institutionnelles existantes dans les trois pays, en plaçant au sein de chaque direction opérationnelle un conseiller technique permanent. Au Bénin, il a été placé auprès de la Direction de Parc National W (DPNW).

Pour tous les acteurs rencontrés, le programme ECOPAS constitue un véritable succès. Le bilan tiré, tant par les contributeurs scientifiques au programme que par les agents de terrain sur place, est invariablement positif. Selon M.-N. De Visscher, chercheuse au CIRAD, le programme a en effet permis l'amélioration de la conservation, la bonne coopération des trois pays sur la gestion du parc, et une importante production de connaissance sur une région jusqu'alors très peu connue des pouvoirs publics. Madame De Visscher estime que le programme a été bien reçu sur place, en ce qu'il a diminué la fréquence des conflits observés sur le terrain<sup>56</sup>. Pour les acteurs béninois, ce programme a été une réussite au vu des réalisations concrètes et du matériel pour le fonctionnement quotidien de la conservation qu'il a permis de financer : réfection et création de nouvelles pistes, construction d'infrastructures touristiques (campement d'Alfakoara, miradors d'observation dans le parc), achat de véhicules tout-terrain et matériel informatique tels les GPS pour réaliser le suivi écologique<sup>57</sup>. Pour le personnel de terrain, et notamment pour les écogardes<sup>58</sup>, la période d'ECOPAS était une période bénie, où les salaires, pris en charge directement par le programme, étaient versés régulièrement et sans retards. Son rapport est même qualifié de « Bible<sup>59</sup> » pour tous les acteurs de la conservation du W. Le programme a durablement marqué les esprits, même à

---

<sup>55</sup> Billand, Alain, Marie-Noël De Visscher, Ferdinand Kidjo, Albert Compaore, Amadou Boureima, Alexandra Morel, and Laye Camara. Rapport Provisoire. Mission D'appui Au Montage Du "Plan D'aménagement de La Gestion Du Parc Régional W - 2006 - 2010." République du Bénin: ECOPAS, 2004.

<sup>56</sup> Entretien n°1, 25 octobre 2013.

<sup>57</sup> Entretien n°22, 11 mars 2014, avec Aziz, guide touristique et secrétaire AVIGREF d'Alfakoara.

<sup>58</sup> Entretien n°26, 17 mars 2014, avec les écogardes en poste à Karimama.

<sup>59</sup> Entretien n°1, 11 février 2014, avec Baptiste Bobillier, chargé de projet à la délégation de l'UE à Cotonou.

l'échelle locale, où, sur tous les noms de programmes cités en cours d'entretiens, seul le nom d'ECOPAS est connu par les enquêtés<sup>60</sup>. Il constitue donc une sorte de période de référence, où la conservation fonctionnait correctement et où les acteurs de la conservation avaient l'impression de progresser, au vu de la construction d'infrastructures et du dynamisme organisationnel généré par le projet. ECOPAS est désormais un modèle pour les interventions ultérieures de bailleurs dans le W. Il est donc constitué en mythe à l'échelle du secteur de la conservation, notamment par le biais des espoirs et des attentes qu'il a générés, et de la variété des populations qu'il a touchées. Tous les projets qui lui ont succédé sont donc évalués à l'aune de celui-ci.

b) PAPE, PAGAP. Les épigones d'ECOPAS.

Le programme ECOPAS a donc pris fin en décembre 2008, laissant un grand héritage intellectuel et un cadre cognitif particulier à l'action publique postérieure, basée sur une gestion concertée des ressources naturelles. L'arrêt de ce programme a laissé un vide institutionnel et budgétaire dans la conservation béninoise.

Le programme PAPE a été pensé pour consolider les acquis d'ECOPAS. Il partage donc avec lui plusieurs caractéristiques communes, dont l'approche régionale (l'UEMOA est en charge de la collaboration institutionnelle), conservationniste (l'objectif premier est de « [d'atténuer] les pressions négatives à la source<sup>61</sup> ») et participative (« il s'agit d'améliorer le bilan coûts/bénéfices pour les populations »). De même, l'Union Européenne reste le principal bailleur, avec une contribution à hauteur de 17,4 millions d'euros, sur un total de 21,42 millions d'euros<sup>62</sup>. Dans la mise en œuvre de ce programme, l'UE travaille en collaboration avec l'UEMOA et le PNUD. Le centre de décision est situé à Ouagadougou. Côté institutionnel, le PAPE fonctionne dans les trois pays cibles grâce à la présence d'un « coordinateur national », placé au sein des institutions centrales de conservation<sup>63</sup>. Il est intéressant de noter que, dans les cas béninois et nigérien, les coordinateurs nationaux du PAPE sont issus du monde national de la conservation, et y ont occupé des fonctions dans le cadres des projets antérieurs.

---

<sup>60</sup> Entretien n°29, 18 mars 2014, avec Tchentage Manga, chef du village de Kofounou.

<sup>61</sup> Document interne au PAPE, intitulé « Appel à promotion restreint 2012, Lignes directrices à l'intention des demandeurs ». Commission Européenne, Référence : 133-057, janvier 2012.

<sup>62</sup> Annexes au projet PAPE, disponibles sur le site de *Europeaid* : [http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af\\_aap\\_2010\\_west-africa.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_west-africa.pdf).

<sup>63</sup> Il s'agit de Monsieur Fiacre Ahononga, placé au sein du CENAGREF au Bénin, et de Monsieur Hamidine Saley, placé au sein de la Direction Générale des Eaux et Forêts au Niger. Cf entretiens n°3 et 38.

Sur le plan interne, le Bénin a fait appel à la Banque Mondiale, qui prend en charge depuis 2011 le projet PAGAP. Celui-ci agit essentiellement par un appui budgétaire au secteur de la conservation ; il supplée l'État dans le paiement de ses fonctionnaires de la conservation. Le PAGAP possède également un « volet périphéries », c'est-à-dire une action en faveur du développement des populations riveraines. Il s'agit du développement d'activités génératrices de revenus (AGR) par les villageois riverains de l'aire protégée. Ceux-ci doivent établir un projet d'eux-mêmes, répondant aux impératifs de présentation instaurés par la Banque Mondiale, qui sera ensuite jugé et sélectionné par le bailleur, en collaboration avec l'UR-AVIGREF, censée représenter les intérêts et les besoins des villageois dans une optique participative. La Banque Mondiale finance ensuite entièrement le projet<sup>64</sup>. Ce « volet périphéries », qui détonne un peu dans ce projet d'appui budgétaire, montre bien les logiques internationales en action dans les politiques de conservation : « Chacun sait, aujourd'hui, dans le milieu du développement, que, dans la conjoncture actuelle, les bailleurs de fonds n'avalisent plus des projets dont l'approche de terrain ne serait pas participative.<sup>65</sup> » Du côté institutionnel, le PAGAP fonctionne également directement en lien avec le CENAGREF, le coordinateur du projet étant basé dans les locaux du Centre, à Cotonou. Deux experts environnementaux font régulièrement des missions sur le terrain des deux parcs nationaux du Bénin, entre Tanguiéta et Kandi.

La présentation succincte du fonctionnement de ces deux programmes intervenant sur les thématiques de conservation et de développement rural sur le terrain du W tend à montrer la multiplication des acteurs, la superposition des logiques d'action dans le secteur de la conservation béninoise et le chevauchement des actions publiques internationales, souvent à l'opposé de l'objectif d'efficacité de l'aide, qui sous-entend la coordination des acteurs de celle-ci<sup>66</sup>. La superposition des programmes de conservation sur le même terrain est par ailleurs visible concrètement dans la réutilisation des lieux et du matériel des programmes précédents. Par exemple, le programme PAGAP réutilise, à Kandi, les bureaux encore en l'état de l'ONG italienne Ricerca e Cooperazione (RC), qui avait la charge d'un projet de développement de l'écotourisme au temps du

---

<sup>64</sup> Entretien n°10 , 28 février 2014, avec Askandarirou Gounou N'gobi, expert environnemental, consultant du programme PAGAP sur les AGR en périphérie du W.

<sup>65</sup> Blanc-Pamard, Chantal, and Emmanuel Fauroux. 2004. *art. cit.* p. 10.

<sup>66</sup> Il est amusant de trouver dans les documents internes au CENAGREF une référence à cet écart entre discours sur l'efficacité de l'aide et la coordination des bailleurs, et la réalité de multiplication des projets. « ...ce qui renvoie par ailleurs à la problématiques de coordination de l'appui des bailleurs, laquelle reste visiblement toujours perfectible. » Plan D'affaires Consolidé. République du Bénin: CENAGREF, 2011. p. 18-19.



projet ECOPAS<sup>67</sup>. Si cette caractéristique de l'action publique internationale au Bénin contribue à brouiller les actions des uns et des autres, elle constitue également un avantage pour les acteurs publics béninois en ce qu'elle multiplie les possibilités de captation de rente internationale.

c) Évaluer la conditionnalité insidieuse des programmes de conservation au Bénin.

Nous avons évoqué précédemment la faible pénétration des conditionnalités de l'aide dans la société politique béninoise. Nous allons maintenant discuter cette hypothèse à la lumière des travaux de G. Harrison sur la post-conditionnalité de l'aide<sup>68</sup>. La « post-conditionnalité » est définie comme une forme de conditionnalité des investissements des bailleurs, sans que celle-ci ne soit ni coercitive, ni basée sur la contrainte. Ce n'est plus la menace de retirer les fonds qui encouragent les changements de politiques mais les encouragements plus idéologiques vers une « bonne gouvernance ». De façon métaphorique, il s'agit d'une conditionnalité faisant intervenir « more carrots than sticks<sup>69</sup> ». Dans les situations décrites, celle des réformes intervenues dans le domaine financier en Ouganda et en Tanzanie, Harrison explique que la distinction entre un extérieur offensif et un intérieur défensif n'est plus valable : on assiste à une situation de coopération globale, où règne la dépendance mutuelle entre les bailleurs et leurs « bons élèves ». En effet, les pays du Sud ont encore et toujours besoin des apports extérieurs dans la marche quotidienne de leur machinerie étatique, et les bailleurs ont besoin, pour leur réputation et celle du modèle d'organisation qu'ils promeuvent, des bons exemples où ce modèle a réussi.

Malgré ce passage à la post-conditionnalité, certains acteurs sur le terrain soulignent le côté coercitif de la présence des bailleurs sur certains dossiers. C'est le cas de Gautier Amoussou, créateur d'une ONG de développement par l'écotourisme dans les villages béninois, rencontré en marge de mon travail de terrain : « c'est ça ou rien, à partir du moment où c'est eux qui posent le chèque sur la table<sup>70</sup> ». La relation de chantage est donc encore présente, en tous cas au niveau de la délimitation des politiques publiques, en amont de la chaîne de l'aide.

Le point de vue des bailleurs sur la question est sensiblement différente. Lorsque j'aborde la question d'une éventuelle conditionnalité de l'aide européenne au cours de l'entretien avec B.

---

<sup>67</sup> Notes de terrain du 28/02/2014.

<sup>68</sup> Harrison, Graham, 2001. *art.cit.*

<sup>69</sup> *ibid.* p. 659.

<sup>70</sup> Discussion informelle. Notes de terrain du 9/02/2014.

Bobillier<sup>71</sup>, il me rétorque en haussant le ton que les bailleurs, dont l'Union Européenne, « ne définissent ni ne mettent en œuvre les politiques publiques », et qu'ils se contentent d'un « appui » temporaire aux administrations en fonction des projets et des orientations politiques de l'UE. Lors d'un entretien réalisé au PNUD<sup>72</sup>, qui gère de façon conjointe une des composantes du PAPE avec l'Union Européenne, l'enquêtée m'explique « apprécier l'ouverture d'esprit et la critique facile » de l'UE, mais que les relations sont grandement facilitées par le respect conjoint du document de projet et des termes de référence.

La conditionnalité de l'aide de l'UE dans le secteur de la conservation béninoise est donc assez difficile à évaluer en tant que telle. On peut cependant questionner l'existence d'une *conditionnalité insidieuse* du gouvernement de l'aide, qui ne passerait ni par la menace directe de retrait des fonds, ni par le partage d'une idéologie du changement entre élites nationales et transnationales, mais par le poids des conventions internationales ratifiées par le Bénin dans le secteur de l'environnement, par le poids de l'émotion que suscite le secteur de la conservation dans les milieux internationaux, ainsi que par les impératifs de « bonne gouvernance » démocratique et financière toujours présents dans les communications officielles des bailleurs. Cette conditionnalité insidieuse se remarque par exemple dans les nombreux documents de gestion et de stratégies produits par la DG du CENAGREF. Y domine un vocabulaire managérial : « Au titre des mesures prises pour une bonne gouvernance du CENAGREF, il convient de citer la mise en place et l'utilisation d'une comptabilité analytique, l'introduction de rapports financiers annuels, ainsi que [...] la définition des fonctions claires pour la Direction Générale, lesquelles ont été assorties d'indicateurs de performance pour leur donner un caractère plus obligeant.<sup>73</sup> » Si l'on peut questionner la réelle mise en œuvre de ces réformes, il semble que l'adoption des langages internationaux soit conseillée, dans le but que les bailleurs accordent confiance et fonds dans les projets portés par le CENAGREF. Cette conditionnalité détournée du gouvernement de l'aide est résumée par l'institution elle-même :

*Comme il semble peu probable de pouvoir augmenter substantiellement les ressources propres à court et à moyen termes, l'Administration du parc devra déployer des efforts particuliers pour s'assurer des financements externes suffisants qui représenteront la majeure partie des ressources requises. Elle est consciente du fait que l'attribution des*

---

<sup>71</sup> Entretien n°1, 11 février 2014, avec Baptiste Bobillier, chargé de projet à la délégation de l'UE à Cotonou.

<sup>72</sup> Entretien n°4, 13 février 2014 avec Elisabeth Tossou, chargée de programme environnement, responsable nationale du PAPE.

<sup>73</sup> Plan d'affaires consolidé. République du Bénin: CENAGREF, 2011.

*fonds sera systématiquement conditionnée à la preuve d'une bonne gestion, qui passe à travers une planification financière crédible et un contrôle efficace des dépenses.*<sup>74</sup>

Il ne s'agit donc plus de transferts d'une idéologie transnationale dans les registres nationaux de politiques publiques comme le sous-entendait la « post-conditionnalité » de G. Harrison, mais de *faire ses preuves* vis-à-vis des donateurs, et ce grâce à une présentation de soi passant avant tout par la forme écrite du rapport. Si elle reste contraignante, cette conditionnalité insidieuse de l'aide peut également permettre un caractère « cosmétique » des réformes engagées, et donc dégager une plus grande marge de manœuvre aux acteurs concernés.

### *B) Mesurer l'échec des programmes internationaux de conservation au W.*

Depuis 2001 et le début d'ECOPAS, près de 40 millions d'euros ont été investis dans les programmes de conservation et de développement rural sur le parc du W, en seule provenance de l'UE. L'observation sur le terrain révèle cependant le caractère inabouti des politiques initiées par les programmes, tant dans le volet « conservation de la nature », « coopération régionale », que dans le volet « développement des périphéries ». C'est cet échec relatif des programmes de conservation internationalement financés depuis une quinzaine d'année qui sera l'objet de cette partie. Nous verrons tout d'abord la mise en place imparfaite des réformes engagées dans l'optique de la conservation, puis nous évaluerons l'échec des politiques de développement en périphérie du parc. L'échec est mesuré en comparant les objectifs des programmes successifs et les résultats observés sur le terrain (grâce à l'observation directe et aux entretiens réalisés dans la zone).

#### a) L'échec des politiques de conservation.

L'objectif de ce paragraphe est de constater les écarts observés entre objectifs et réalités des programmes de conservation au niveau du parc du W.

Tout d'abord, les programmes successifs avaient pour objectif de maintenir et d'améliorer l'état général du parc. L'objectif global d'ECOPAS était par exemple « d'inverser les processus de dégradation des ressources naturelles et de préserver la diversité biologique dans le complexe

---

<sup>74</sup> Plan d'affaires. Parc National Du W 2011-2015. République du Bénin: CENAGREF, 2011. p. 7

régional des aires protégées au bénéfice des populations<sup>75</sup>. » Il s'agit donc de pérenniser l'espace protégé et d'éviter la progression d'activités néfastes pour l'environnement. L'observation sur le terrain a cependant révélé une constante progression du front agricole<sup>76</sup>, et notamment dans la Commune de Banikoara<sup>77</sup>, où les riverains pratiquent la culture du coton. Des champs sont donc directement et facilement observables dans les limites du parc, qui ne sont par ailleurs pas connues ou reconnues par tous les acteurs en périphérie. Les cultures sont également observables dans la Commune de Karimama, mais ce sont les cultures vivrières qui dominent<sup>78</sup>. De même, l'observation de l'utilisation de l'espace en zone tampon, réglementée par l'inscription du parc au programme « Man and Biosphere » de l'UNESCO, montre le non-respect des règles de culture à proximité directe de la réserve. En effet, la zone tampon, une bande de cinq kilomètres entourant le parc, est censée garantir une rationalisation des activités humaines, et un passage progressif de l'environnement humain à celui de l'aire protégée. Ces règles concernent le partage de la zone entre cueillette traditionnelle, petite agriculture (il est par exemple interdit de cultiver le coton en utilisant de l'engrais chimique, ou sur plus de cinq hectares) et pâturage (lui aussi limité à un nombre restreint de têtes de bétail). Contrairement à celles-ci, on observe, dans la Commune de Banikoara, la colonisation de la zone tampon par d'importants champs de coton (jusqu'à cinquante hectares selon les dires d'un agriculteur de Sampeto<sup>79</sup>), gérés par des allochtones à partir de « fermes » installées à proximité directe des limites du parc. L'agriculture sur brûlis et l'utilisation d'engrais sont la norme. Le contrôle des règles de gestion relève normalement de la compétence des écogardes. Nous verrons plus loin que l'absence de contrôle sur les activités de ceux-ci favorisent les micro-arrangements avec les règles et la génération d'une rente monétaire pour ceux qui les maîtrisent.

Un deuxième objectif en terme de conservation est la protection de la petite et de la grande faune sauvage, principal attrait touristique des parcs naturels d'Afrique. Les gestionnaires du parc, comme les opérateurs touristiques de la région, déplorent cependant la progressive raréfaction des

---

<sup>75</sup> Lauginie, Francis, Conrad Aveling, and Christian Chatelain. *Évaluation Finale et Prospective Du Programme Parc Régional Parc W / ECOPAS*. Commission Européenne, Juillet 2008. p. 35

<sup>76</sup> Voir l'article intéressant de Wardell, David Andrew, and Christian Lund. "En marge de la loi et au cœur de la politique locale. Colonisation agraire des forêts classées au nord Ghana." *Autrepart* n° 30, no. 2 (June 1, 2004): 117–34, qui observe des dynamiques semblables dans les forêts du Nord Ghana.

<sup>77</sup> Notes de terrain du 3/03/2014. Réalisation du trajet Banikoara - Koudou en passant par les régionales plus productrices de coton du Bénin, aux dires de ses habitants. Voir en annexes pour des photographies d'illustration.

<sup>78</sup> Maïs, mil, sorgho. Notes de terrain du 18/03/2014. Cf Annexes n°3 p. 152 pour des photographies d'illustration.

<sup>79</sup> Entretien n° 18, 6 mars 2014, avec Inorou Zobirou, agriculteur en zone tampon. Traduction du bariba.

espèces emblématiques du parc (éléphants, buffles, lions) dans sa partie béninoise<sup>80</sup>. La réalisation d'un séjour dans le parc en tant que touriste confirme ces dires : la faune est difficilement observable. Cela tient à plusieurs facteurs. Premièrement, les infrastructures dédiées à la faune (mares et salines) ne sont que faiblement entretenues<sup>81</sup>. Deuxièmement, la petite chasse villageoise dans les limites du parc a encore lieu. Troisièmement, le grand braconnage, organisé par des réseaux internationaux en provenance du Nigéria, est toujours d'actualité<sup>82</sup>. Le manque de surveillance est ainsi patent.

La promotion touristique du parc est un objectif central de la stratégie des autorités béninoises et de l'UEMOA, dans un but de dégager des recettes et, à terme, d'assurer de façon indépendante le financement courant de l'entretien du parc. Le programme ECOPAS contenait un volet écotourisme, assuré par l'ONG italienne RC et par l'ONG béninoise ÉcoBénin. La promotion du tourisme dans les aires protégées a par ailleurs fait l'objet d'une réunion entre tous les acteurs concernés, tenue à Ouagadougou du 5 au 7 février 2014. Cette réunion a eu lieu dans le cadre du projet PAPE, qui « considère que l'exploitation touristique dans les aires protégées, pour être durable, doit contribuer à générer des bénéfices pour l'ensemble des acteurs de la filière, des riverains et des aires protégées.<sup>83</sup> » La réfection des pistes, la construction de gîtes, l'entretien des miradors disposés à proximité des mares et des salines pour faciliter l'observation des animaux, fait partie de cet objectif. Encore une fois, l'observation et la pratique du terrain montre le délabrement de ces infrastructures : les pistes d'accès au parc sont souvent impraticables (c'est notamment le cas de la piste Karimama - Point Triple, pourtant censée être la troisième principale porte d'entrée dans le parc après Alfakoara et Sampeto), le campement touristique d'Alfakoara a été incendié, tout comme celui de Koudou, les miradors d'observation (que ce soit à la mare aux éléphants d'Alfakoara ou à l'intérieur même du parc) s'effondrent, posant des questions de sécurité pour les éventuels touristes<sup>84</sup>. Le mauvais entretien de ces infrastructures trouve, selon F. Lauginie, expert indépendant, son origine dans le caractère inapproprié de celles-ci. Elles sont d'après lui le

---

<sup>80</sup> Entretien n°6 , 20 février 2014, avec Kindo Gardo, attaché au service écologie de la direction du parc national du W (DPNW). Entretien n°11, 26 février 2014 avec Francis Lauginie, évaluateur indépendant pour le compte du projet PAPE. Discussions informelles avec Julien Chevillot et Moussa Bio Nigan, entrepreneurs touristiques du campement des chutes de Koudou (notes de terrain du 3/03/2014)

<sup>81</sup> L'un des objectifs d'une mission réalisée dans le parc avec son directeur était par ailleurs la réparation d'une pompe solaire alimentant une mare, proche de l'assèchement complet. Notes de terrain du 24/02/2014. Cf Annexes n°3 p.153 pour des photographies d'illustration.

<sup>82</sup> Notes de terrain du 28/02/2014. Les restes d'un éléphant, abattu dans le parc par balles, étaient exposés aux locaux de la DPNW.

<sup>83</sup> Document de politique touristique commune, UEMOA.

<sup>84</sup> Cf Annexes n°3 p. 154 pour des photographies d'illustration.

symptôme des politiques d'aide de l'Union Européenne, et symbolisent la « dictature du décaissement » sous-entendue par l'utilisation de fonds importants dans une période de temps réduite, celle du projet. Il existe donc un important écart entre les documents et brochures à destination des touristes, imprimés au temps d'ECOPAS, et la réalité du terrain. Cet écart montre à la fois les importants espoirs que le programme ECOPAS avait suscités, mais également l'échec des politiques de développement du tourisme dans le parc, et, partant, des programmes internationaux en général.

b) L'échec des politiques de gestion participative.

La gestion participative de l'aire protégée, fondement théorique et pratique des programmes internationaux depuis ECOPAS, a pour objectif un partage équitable des ressources issues de la conservation avec les populations riveraines, une gestion du parc en concertation avec tous les acteurs impliqués, et le partage des tâches de surveillance et d'entretien de l'aire protégée. Ici aussi, l'observation de la gestion quotidienne du parc du W du Bénin révèle les dysfonctionnements globaux d'une telle gestion.

En ce qui concerne le fonctionnement effectif des cadres de concertation, censés promouvoir un choix commun et éclairé par tous les intérêts en présence dans les politiques de gestion de l'aire protégée, on en remarque le non-respect global à la lumière de ce qui était prévu par les textes. Ces derniers ont par ailleurs tendance à créer un nouveau cadre de concertation à chaque constat d'un échec, ce qui contribue à brouiller les compétences et obligations de chacun. Pendant ma présence sur le terrain, était organisée à Ouagadougou la réunion semestrielle du Comité Technique de Suivi, ou CTS, rassemblant les autorités politiques et techniques de gestion des trois pays. Ce cadre de concertation a été créé par le programme ECOPAS. Le CTS avait plusieurs mois de retard sur le calendrier prévisionnel, et avait été organisé cette année aux mêmes dates que la réunion d'évaluation de mi-parcours du projet PAPE. Aux dires des participants, le bilan du projet PAPE a occupé la majeure partie du temps de la réunion, les discussions concernant la gestion du parc entre ses principaux gestionnaires ayant été reléguées à un statut clairement secondaire. On peut se demander si le CTS aurait réellement eu lieu sans la convocation à une réunion plus importante par les gestionnaires régionaux et internationaux du projet<sup>85</sup>. Quant aux cadres locaux de concertation, les conclusions données par leurs participants ne sont pas plus encourageantes. Les réunions au sein

---

<sup>85</sup> Discussion avec Karine Lagarde, consultante CIDR auprès de l'APIDA, qui a participé aux travaux préparatoires du CTS. Notes de terrain du 24/03/2014.

des AVIGREF, à l'échelle villageoise, sont rares voire inexistantes. Les bureaux de ces associations auraient par ailleurs dû être renouvelés il y a déjà deux ans, mais rien n'a été fait pour organiser des élections. Les bureaux actuels, élus en 2007, sont très critiqués à l'échelon villageois pour leur inaction et leur collaboration avec les autorités forestières dans les différents trafics<sup>86</sup>. Par ailleurs, l'accès aux réunions aux échelons communaux et régionaux des AVIGREF n'est pas garanti pour les villageois vivant loin de Kandi (pour un membre AVIGREF de Bonwalou, il faudrait compter près de cinq heures de voyage pour rejoindre Kandi, sur des moyens personnels), alors que ces réunions devraient être centrales dans la communication des problèmes et revendications villageoises jusqu'aux institutions de gestion du parc.

Des remarques similaires peuvent être faites en ce qui concerne la coordination institutionnelle entre les trois pays. D'après F. Lauginie, expert international et évaluateur indépendant pour le PAPE, cette coordination est rendue difficile par le nombre important d'acteurs impliqués. Il disait être impressionné par le nombre d'interviews qu'il avait eu à réaliser dans son travail d'évaluateur, et que c'était la première fois de sa carrière qu'il dépassait les 150 entretiens<sup>87</sup>. La rencontre avec le représentant de délégation de l'Union Européenne à Cotonou a par ailleurs révélé les problèmes de communication et de répartition des compétences entre les différentes antennes nationales du bailleur. B. Bobillier m'a expliqué que l'antenne béninoise de l'UE n'était presque jamais intégrée à la gestion des projets sur le parc du W, l'essentiel de l'appui technique et financier étant porté à la délégation de Ouagadougou. L'extrême centralisation du projet PAPE rend donc difficile la communication et les bilans communs. Les discussions informelles avec les consultants gravitant autour du projet PAPE ont permis d'aller plus loin dans le discours relativement lisse obtenu en cours d'entretiens. Par exemple, les discussions entreprises lors des pauses au lancement du projet PIC-GEN sont révélatrices : Christian Châtelain, consultant pour le compte de l'Union Européenne, parle notamment d'une « déperdition de temps, d'énergie et de financements » à cause des relations très conflictuelles voire « électriques » qui existent entre les différentes composantes institutionnelles du programme<sup>88</sup>.

Quant à la situation quotidienne en bordure du parc, la présence et la persistance de conflits graves entre communautés, et la militarisation progressive de la conservation remet en cause les présupposés d'une gestion participative apaisée. En effet, plusieurs types de conflit ont lieu : celui,

---

<sup>86</sup> Entretien n°17, 6 mars 2014, avec Sabi Ganni, chef du village de Terempo, dans la zone tampon de la Commune de Banikoara. Traduction du bariba. Entretien n°11, 26 février 2014 avec Francis Lauginie, évaluateur indépendant pour le compte du projet PAPE.

<sup>87</sup> Notes de terrain du 28/02/2014 suite à des discussions informelles.

<sup>88</sup> Notes de terrain du 26/02/2014.

relativement classique, opposant les éleveurs transhumants aux agriculteurs dans l'utilisation de la terre et l'accès aux points d'eau. Il n'est pas rare d'entendre, au détour d'une conversation, que le cadavre d'un Peul ou d'un agriculteur de la zone tampon a été retrouvé par les forces de l'ordre. Un conflit oppose également les autorités gestionnaires du parc (CENAGREF, écogardes et forestiers) aux villageois riverains. Un grave événement illustre ce conflit : en février 2013, un braconnier ayant tué une lionne avait été arrêté et retenu par les écogardes au poste d'Alfakoara. Suite aux mauvais traitements infligés par ces derniers au villageois, celui-ci est décédé en cellule. Les jeunes de son village, ayant appris la nouvelle, sont venus le venger fortement armés. Ils ont incendié l'ensemble des bâtiments, comprenant la base des écogardes et des bungalows touristiques. Cet épisode a fortement marqué les esprits, mais personne n'a été jugé, ni du côté des écogardes, ni du côté des incendiaires. Cet événement montre l'exaspération des villageois face aux problèmes que leur pose, au quotidien, le fonctionnement de l'aire protégée, et relativise fortement l'idée que l'on se fait d'une gestion participative des ressources naturelles.

Le dysfonctionnement patent des politiques de conservation et de développement du parc W et de ses périphéries pose sérieusement la question de *l'efficacité* et de *la transparence* de l'aide publique au développement telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre par l'Union Européenne dans les pays africains. Loin d'adhérer aux discours managériaux, c'est la question de l'utilité des projets successifs au W qui est soulevée. L'observation révèle un parc et une administration gestionnaire presque sous perfusion de l'aide internationale. Dans ce contexte, on peut questionner la pérennité des réformes entreprises dans la gestion du parc grâce à l'argent de l'international. De même, le fait que les problèmes identifiés il y a quinze ans par les premiers travaux de diagnostic d'ECOPAS soient toujours d'actualité pose la question, classique dans l'analyse des politiques publiques, de l'identification des problèmes « à régler ». Les principaux rapports mettent en avant les problèmes posés par les éleveurs transhumants à la conservation et au développement, sans jamais remettre tout à fait en question les politiques de culture intensive du coton sur les mêmes espaces. De même, la densité démographique, identifiée par les rapports techniques centraux ou internationaux comme galopante et mettant en danger le parc, n'est pas évidente. Les villages attenants au parc sont peu peuplés. La réponse à ce point semble plutôt se trouver du côté des modes de production, notamment cotonniers, très gourmands en espace, et dans la stratégie politique qui encourage cette culture de rente. On peut y voir un essai de dépolitiser la question de la conservation, dans un pays où la culture du coton fait partie des grands axes d'action du gouvernement en région rurale.



### C) *Le malentendu de la relation d'aide.*

Contrairement à une présentation idyllique de l'échange dans la relation d'aide, les politiques de gestion du parc du W du Bénin dépeignent toute la conflictualité qu'il peut exister entre les différents acteurs d'une même politique publique financée à l'international. Cette relation sera analysée comme un *malentendu* : c'est comme si l'incompréhension était générale entre les différents groupes d'acteurs impliqués, tant sur les définitions des rôles de chacun que dans la compréhension de leurs intérêts respectifs. L'étude de la politique publique dans la relation d'aide par le malentendu permet d'en montrer le caractère *top-down* limitant, sur lequel on préfère fermer les yeux : il s'agit de faire faire des choses à quelqu'un tout en faisant croire, ou en croyant avec sincérité, que les actions entreprises viennent de lui. On présentera dans un premier temps le malentendu qui peut exister dans la mise en œuvre d'une politique participative dans un projet de développement, comme c'est le cas dans les politiques de gestion du parc du W. L'accent sera mis ensuite sur les conflictualités des intérêts en présence et la méfiance qu'elle génère dans le milieu de la conservation béninoise.

#### a) Le malentendu de l'approche participative des projets de développement.

La gestion participative des ressources naturelles, définie comme un moyen pour les populations riveraines d'un espace riche en ressources, de *s'approprier* et de profiter de telles ressources en participant à leur gestion, est à la base de la majorité des politiques de développement depuis les années 1990. Le parc du W ne fait pas exception, et l'accent a été mis sur l'approche participative des politiques de gestion de l'aire protégée depuis les premiers programmes internationaux. Cependant, l'enquête de terrain n'est pas sans révéler les ambiguïtés d'une telle approche, étudiées également dans le cas des politiques de développement au Mali par Isaline Bergamaschi sous le terme d'appropriation<sup>89</sup>. Le souhait des « développeurs » serait que les populations-cibles de leurs politiques formulent d'eux-mêmes les recommandations qu'ils souhaitent voir appliquer au terrain, et ce afin de donner une coloration éthique à leurs actions. Il faudrait que les communautés s'approprient contraintes et idéologies comprises dans les politiques

---

<sup>89</sup> Bergamaschi, Isaline. "'Appropriation' et 'Lutte Contre la Pauvreté' au Mali. Interprétations, Pratiques et Discours Concurrents." *Revue Tiers Monde*, no. 205 (2011): 135–50.

de développement de l'international. Il s'agirait de donner une coloration « par le bas » à des programmes élaborés à l'échelon international : « Dans cette perspective nouvelle, 'développer' consisterait à susciter des initiatives 'spontanées'. On ne peut pas occulter l'ambiguïté de ce souhait légitime.<sup>90</sup> » Si les auteurs de cet article, intitulé « L'illusion participative » parlent d'ambiguïté, on pourrait presque parler de *paradoxe participatif*, puisqu'on voudrait voir correspondre les intérêts des populations locales consultées pour la gestion de leurs affaires courantes, et ceux des bailleurs de fonds.

Ce paradoxe est directement observable sur notre terrain d'étude, où de nombreux cadres de concertation ont été créés pour permettre la *participation* des populations locales à la gestion du parc. Aux niveaux central et international, tous les enquêtés citent au moins une fois dans les entretiens l'expression « synergie collaborative<sup>91</sup> » pour parler de l'organisation des intérêts qu'ils souhaiteraient voir s'appliquer dans la pratique. Les entretiens réalisés au niveau villageois révèlent au contraire l'incompréhension et le refus des contraintes découlant de la « mise sous cloche » d'un espace, quand les logiques de survie préconisent la multiplication des surfaces cultivées<sup>92</sup>. La contradiction criante entre protection d'un espace et survie d'une communauté fortement dépendante de ponctions sur les ressources naturelles est donc un premier point du malentendu de la relation d'aide, car les initiateurs des programmes internationaux continuent d'affirmer qu'il est dans l'intérêt premier des populations de conserver le parc.

Le malentendu de la relation d'aide dans les politiques de gestion du parc du W est également visible dans les réactions des différents acteurs présents à un événement comme le lancement du projet PIC-GEN, réalisé à Malanville les 26 et 27 février 2014. La déception des coopérants organisateurs de l'événement devant la participation minimale des participants béninois en dit long sur les attentes que génère la forme participative dans l'éthique de ces derniers. En effet, ils attendaient dans la forme du débat une véritable participation et l'échange des points de vue des présents sur les thématiques de conservation et de développement durable. L'absence de discussions et l'adoption presque automatique de conclusions très consensuelles par la salle prouve à mon sens la faible implication des présents ainsi dans les débats soulevés. Par exemple, les participants ont dû élire la phrase qui correspondait au mieux à leurs attentes pour la conservation dans l'Alibori en

---

<sup>90</sup> Blanc-Pamard, Chantal, and Emmanuel Fauroux. 2004. *art. cit.* Texte et note p. 4

<sup>91</sup> Expression effectivement citée dans les entretiens n° 1 à 5 réalisés auprès de la fonction publique cotonnière.

<sup>92</sup> C'est notamment le cas dans la Commune de Karimama, où les villageois se plaignent du manque criant de terres cultivables pour la bonne marche de leur communauté villageoise. Cf entretiens n° 33 et 34, 19 mars 2014, dans le village de Bonwalou.

2040. L'une de celles qui a retenu le plus de voix est : « D'ici 2040, l'Alibori est un département modèle d'éco-développement où les ressources naturelles sont gérées de façon durable avec la participation inclusive des populations, des élus locaux et un partage optimal des bénéfices (recettes issues de cette gestion) au Bénin et dans la sous-région. » Ce discours lisse et consensuel semble plus être produit dans un but de recherche de fonds devant la présence massive des représentants des bailleurs dans la salle que par le reflet des intérêts des membres de la société béninoise présents dans la salle. Par ailleurs, dans les entretiens ultérieurs réalisés avec les maires de Banikoara et Karimama<sup>93</sup>, on perçoit une sorte de lassitude dans la participation à des projets successifs ayant tous des objectifs similaires, dont on semble prédire l'échec. La déception de Karine Lagarde, coopérante du CIDR, peut s'expliquer par les espoirs qu'elle plaçait dans l'organisation participative des ateliers de lancement : « Prêter aux assemblées participatives une valeur opérationnelle (qu'elles n'ont généralement pas) conduit, bien évidemment, à de nombreux malentendus. Le plus fréquent est celui qui consiste, pour les 'animateurs', à conclure hâtivement que leurs interlocuteurs sont des gens inopérants.<sup>94</sup> » L'intérêt des participants semble plus être dans les conditions matérielles de l'événement : il s'agit en effet de passer deux jours dans un agréable hôtel de Malanville, frais de restauration et de logement pris en charge par les bailleurs. La rétribution symbolique est également forte, puisqu'il s'agit de participer à une réunion officielle, sur invitation. Une telle participation peut révéler le caractère « important » de la personne invitée.

Pour conclure, le malentendu de la relation participative induite par les programmes internationaux peut être résumée comme suit :

*Dans un contexte mondial où l'autoritarisme a été banni et l'esprit démocratique unanimement exalté, on a choisi de s'appuyer sur des initiatives locales qui, en réalité, n'existent pas et dont l'apparition spontanée est d'ailleurs peu vraisemblable. Pour rendre crédible cette option, on suggère aux villageois de formuler un certain nombre de demandes et de les présenter comme il convient, selon les dispositifs en vigueur. Les villageois se prêtent d'autant mieux à cet effort qu'on leur a promis qu'ils pourraient ainsi recevoir des fonds non négligeables. La promesse est d'ailleurs généralement tenue, ce qui incite les villages des alentours à suivre l'exemple.<sup>95</sup>*

La gestion participative apparaît alors vidée de sa substance, sonne faux, chacun profitant de celle-ci comme d'une étiquette éthique dans la poursuite d'intérêts différents.

---

<sup>93</sup> Entretien n°20 du 7 mars 2014 avec Jean Bio B. Bio, maire de Banikoara, et n°27 du 17 mars 2014 avec Moussa Maman Bello, maire de Karimama.

<sup>94</sup> Blanc-Pamard, Chantal, and Emmanuel Fauroux. 2004. *art. cit.* p.7.

<sup>95</sup> *ibid.* p. 10.

b) Méfiance entre acteurs et poursuite des objectifs des programmes internationaux au W.

Ce malentendu autour de la relation participative contribue à développer la méfiance entre les différents acteurs concernés par les politiques de gestion du W. C'est comme si chaque groupe d'acteurs accusait son voisin de contribuer à l'échec des programmes internationaux en suivant ses propres intérêts, relativement occultes. Cela participe d'une atmosphère relativement tendue entre les secteurs, constatée à de nombreuses reprises dans la réalisation de mes entretiens sur le terrain.

Une méfiance réciproque existe entre les bailleurs et les unités d'exécution des programmes internationaux au Bénin. S'il reste très prudent dans ses accusations, B. Bobillier, représentant de l'UE à Cotonou, évoque les « faibles retours sur investissement » des fonds du neuvième FED investis dans la réfection des pistes dans le parc du W, mis en œuvre par le CENAGREF de 2006 à 2010. Ces « grosses difficultés de mise en œuvre » concernant les trois millions d'euros investis, explique l'absence de la composante « environnement » dans les fonds des dixième et onzième FED mis en place au Bénin, et donc le caractère très régional et très centralisé du programme PAPE, financé par l'UE<sup>96</sup>. L'agence béninoise de gestion des parcs nationaux est donc accusée à demi-mot de détournement de fonds publics. Réciproquement, les bailleurs sont critiqués pour leur condescendance dans la relation d'aide, le poids qu'ils se donnent dans la définition des politiques. G. Amoussou et F. Kidjo, responsable technique à la DG du CENAGREF, l'ont évoquée lors d'une discussion informelle dans le bureau de ce dernier, en parlant de la réunion sur la promotion du tourisme dans le complexe WAP<sup>97</sup>. Les bailleurs n'auraient assisté qu'à une dizaine de minutes de la réunion car les participants africains à celle-ci auraient contredit leurs vues sur le rôle de la chasse sportive dans la promotion des aires protégées. Les deux interlocuteurs en ont par ailleurs beaucoup plaisanté.

La méfiance existe également entre l'administration sectorielle de la conservation et les populations riveraines, devant pourtant être leurs principales collaboratrices dans la gestion du parc. Elles sont fréquemment accusées de tous les maux : colonisation agricole, pâturage illégal, braconnage, corruption des autorités de surveillance, et manque de conviction dans la conservation. En retour, les villageois accusent les autorités gestionnaires et de surveillance de s'enrichir illégalement via les amendes prélevées ou via la participation aux trafics de bois ou de viande de brousse.

---

<sup>96</sup> Entretien n°1 , 11 février 2014, avec Baptiste Bobillier, chargé de projet à la délégation de l'UE à Cotonou.

<sup>97</sup> Notes de terrain du 10/02/2014.

Les différentes accusations constituent autant de *coups* dans le jeu stratégique qui oppose les secteurs de la conservation béninoise. Elles contribuent à l'instabilité et au caractère imprévisible des relations entre acteurs. La multiplication des projets internationaux, leur succession dans le temps ou leur chevauchement, rajoute une occasion de captation de la rente, et donc augmente la méfiance des acteurs les uns envers les autres, s'accusant sans cesse de ne pas être sincères dans leur promotion de la conservation et de ne chercher qu'à profiter de la manne de l'aide au développement.

Le parc du W du Bénin est donc un espace marqué par une internationalisation paradoxale. L'absence d'acteurs internationaux, bailleurs ou ONG de conservation, en fait un cas exorbitant dans la littérature sur les aires protégées, de même que la très faible présence des institutions étatiques centrales dans la région. Cette aire protégée est donc un cas à part en regard des parcs naturels plus institutionnalisés d'Afrique de l'Est étudiés par les sciences sociales anglo-saxonnes et francophones. Par ailleurs, on peut noter que les entrepreneurs touristiques placent le W en opposition par rapport aux parcs d'Afrique Orientale dans leur travail de promotion<sup>98</sup>. Ici, un regard plus attentif aux échelons intermédiaires du pouvoir, entre État central et communautés, est nécessaire afin de comprendre les rapports de force se jouant dans la gestion de l'espace autour du W. Cette faible internationalisation en pratique est compensée par les importants investissements réalisés depuis 2001 par les bailleurs de fonds internationaux, dans un but de conservation et de mise en valeur de l'aire protégée. Ces investissements se traduisent en pratique par des fonds alloués à l'administration béninoise centrale ou aux autorités décentralisées pour l'entretien du parc et de ses infrastructures. Cela a pour conséquence directe une multiplication des acteurs et des échelles d'action publique intégrés dans l'activité de conservation et donc un brouillage et une dilution des responsabilités. Cette dernière caractéristique peut être explicative des échecs relatifs qu'enregistrent les programmes internationaux de conservation depuis ECOPAS, le premier en date, tant sur le plan de la conservation pure de la nature que sur l'instauration d'une gestion participative des ressources naturelles. En découle une configuration particulière de la relation d'aide, entre conditionnalités insidieuses de l'aide au développement et malentendu sur la sincérité et les intérêts réels des acteurs à intervenir dans la conservation du parc.

---

<sup>98</sup> Cf brochure et carte touristiques élaborées par le programme ECOPAS, qui met en avant le caractère sauvage et peu fréquenté du parc du W, à l'opposé des parcs sur-fréquentés du Kenya.

Ce caractère d'entre-deux des programmes internationaux de conservation, entre multiplication et enchevêtrement de projets importants en terme de sommes investies, et échec relatif des politiques publiques financées par ces projets, qui entraîne une relation de méfiance particulière entre les acteurs du monde de la conservation, peut nous aider à comprendre la place de l'État béninois dans les problématiques et arènes internationales. Il semble en effet avoir à la fois une position de « garde-barrière » dans le contrôle des flux d'aide qui irriguent son territoire, et notamment ses parcs nationaux, situés en bonne place dans l'attraction des projets, et être dépassé par les secteurs de la conservation qui auraient les capacités de gérer les flux d'argent en interne.

Il est également surprenant de voir la place ambiguë des programmes internationaux au sein des échelons politiques béninois, mais également pour les coopérants eux-mêmes. Ils sont en effet synonymes d'un apport financier important, et valorisés à ce titre, mais tous les acteurs possédant une situation dominante (au sein du CENAGREF, des mairies, mais aussi les consultants européens) semblent s'accommoder de leurs limites et de leurs échecs, connus et reconnus. Chacun n'intervient donc qu'*a minima*. On peut presque parfois parler de sabotage de ces projets par leurs participants, notamment par la critique permanente de l'action de ces programmes sur le terrain, par ceux-là même qui en prennent en charge l'exécution. On peut dès lors poser la question des intérêts des uns et des autres à voir échouer et se reproduire sans cesse les programmes internationaux de conservation. Cette question des intérêts dans les politiques publiques, leur détournement, leur échec, sera l'objet de notre seconde partie.

## **Partie 2 : « How great expectations in Cotonou are dashed in Kandi ». Intérêts et détournement de politiques publiques.**

Cette deuxième partie aura comme objet l'intérêt dans les politiques publiques de conservation de la nature et de gestion de l'aire protégée du W. On partira de l'hypothèse que le parc offre des opportunités financières et symboliques aux divers acteurs en présence, différentes selon la place de ceux-ci sur l'échiquier de la conservation. En effet, le W et ses politiques de gestion peuvent constituer une rente financière, que ce soit par le biais des projets et autres investissements publics pour sa conservation et le développement de ses périphéries, par la commercialisation des ressources naturelles rares contenues dans le parc (produits animaliers ou ligneux) ou par la gestion de la terre, ressource qui se raréfie au rythme des contraintes instaurées par la protection du parc. Mais les politiques publiques de gestion du parc peuvent également constituer une rente symbolique, notamment en terme de légitimation politique, puisque la conservation de la nature est un secteur moralement valorisé. Le but de cette partie est d'étudier les rapports de force entre les secteurs, entre interdépendance et autonomisation, et leurs stratégies dans la captation des rentes, réelles ou supposées. Chaque groupe d'acteurs poursuit un intérêt, qui ne va pas forcément dans le sens de la conservation ou du développement de la gestion participative. En conséquence, les politiques top-down de conservation, pensées suivant des concepts et idéologies internationales, subissent d'importantes transformations et détournements, au fil de ses mises en œuvre. D'où la référence, dans l'intitulé de la partie, à l'ouvrage de J. Pressman et A. Wildavsky<sup>1</sup>, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, qui veut montrer la marge de manœuvre des acteurs aux différents niveaux de mise en œuvre d'une politique. Les ressources financières et symboliques contenues dans une politique publique (fédérale, dans l'ouvrage américain) peuvent être capitalisées par les acteurs intermédiaires et être utilisées comme des instruments de poursuite d'un intérêt autre. Les auteurs montrent à ce propos la transformation que peut subir un programme pensé au niveau central en fonction de l'intervention des échelons intermédiaires.

---

<sup>1</sup> Pressman, Jeffrey, and Aaron Wildavsky. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, or Why It's Amazing That Federal Programs Work at All*. University of California Press. Berkeley, 1979.

Une même réflexion sera appliquée aux secteurs de la conservation béninoise. On tâchera de montrer que les ressources contenues dans les politiques publiques de gestion du parc du W peuvent être captées et détournées par des acteurs divers, ayant la possibilité de se placer sur les flux de ressources. Ainsi, on montrera le caractère excluant de ces politiques, à l'opposé des idéologies de la participation qui voit dans la gestion des ressources naturelles un potentiel inclusif des populations rurales à la gestion de leurs affaires politiques. En effet, les communautés riveraines se retrouvent souvent en situation de *double périphérie*, exclues à la fois de la politique nationale de gestion des ressources, et de la ressource elle-même. Il en résulte que la conservation reste un secteur largement élitiste en pratique.

Nous verrons donc dans un premier temps les stratégies des secteurs les plus intégrés au monde de la conservation pour la captation des rentes issues du parc et de sa gestion, ainsi que les capitaux auxquels ils font appel afin de les capter. La deuxième partie sera consacrée au statut doublement périphérique des populations riveraines, en parallèle avec les principes de la gestion participative tels qu'ils ont été décrits ci-dessus et dans les écrits concernant la « bonne gouvernance » des aires protégées africaines. Nous ne perdrons pas de vue le positionnement méthodologique d'I. Bergamaschi dans son étude sur l'appropriation des politiques de développement au Mali : pour elle, les réutilisations et les détournements du discours développé par les politiques de développement

*sont des indices de la créativité avec laquelle le discours « global » est retravaillé par le « local » au quotidien, mais demeurent des façons de « faire avec » plus que des armes au service d'une stratégie rationnelle et explicite de résistance, et leur portée ne doit à ce titre pas être surestimée.<sup>2</sup>*

Une telle posture sera adoptée dans l'étude du parc du W.

### Chapitre 3 : Instrumentalisation des politiques publiques de conservation par les secteurs intégrés. Une conservation élitiste.

Le parc du W est donc marqué depuis une quinzaine d'année par la succession des programmes internationaux de conservation et de développement rural, financé par les bailleurs de fonds internationaux, et simultanément, le parc est marqué par les échecs de ces programmes.

---

<sup>2</sup> Bergamaschi, Isaline. 2011. *art. cit.* p. 148.



L'observation des comportements des acteurs peut poser la question de l'intérêt que certains d'entre eux peuvent avoir dans la reproduction de cette situation ambiguë : la multiplication des programmes internationaux sur le temps long se nourrit de leurs propres limites. Les secteurs ayant intérêt à la reproduction de la situation telle qu'elle est aujourd'hui ne visent pas forcément le sabotage conscient des politiques de conservation, mais il faut noter que la poursuite de leurs intérêts ne facilite pas forcément la réussite des projets successifs.

Nous verrons dans un premier temps d'argumentation les intérêts des différents secteurs dans la reproduction du *statu quo*. Ensuite, dans un deuxième temps, nous étudierons la question des capitaux nécessaires pour se placer de façon optimale sur les flux de ressources générées par la conservation, et ce qu'elles génèrent en terme de configuration de pouvoir.

*A) Servir la conservation pour se servir soi-même : les secteurs dominants de la conservation et leur intérêt au statu quo.*

Le monde de la conservation béninoise est caractérisé par la compétition entre les nombreux secteurs qui la composent pour la captation des ressources. Les ressources symboliques et financières contenues dans les politiques publiques sont détournées, instrumentalisées, pour servir des stratégies d'autonomisation des secteurs les plus puissants les uns par rapport aux autres, ou tout simplement des stratégies de domination et de rapport de force. On verra que certains secteurs de la conservation bénéficient de l'enchaînement des programmes : ceux-ci n'ont donc pas intérêt à ce que le secteur de la conservation béninoise fonctionne correctement et de manière autonome. D'autres secteurs bénéficient de leur faible application sur le terrain et n'ont donc pas intérêt à les voir fonctionner entièrement. Les intérêts de chacun seront détaillés dans les deux parties qui suivent.

a) Conserver la nature pour conserver une rente.

Les programmes internationaux de conservation tels qu'ils sont pratiqués au Bénin fonctionnent selon le principe de l'appui budgétaire<sup>3</sup>, c'est-à-dire qu'une bonne part des financements injectés pour la protection du parc le sont directement dans les caisses de

---

<sup>3</sup> Cette politique fait suite à la Convention de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, tenue du 28 février au 2 mars 2005.

l'administration en charge de cette politique, ici le CENAGREF. Ils aident ainsi directement au maintien de l'activité dans ces branches, alors que l'État, dans les autres secteurs, peine à rémunérer ses fonctionnaires régulièrement. Un bon nombre de secteurs comptent donc sur cet apport pour conserver une rémunération importante et stable, et trouvent leur intérêt dans la reproduction des programmes internationaux, dans leur succession quasi ininterrompue, et non dans la constitution d'un secteur conservacionniste béninois efficace et autonome dans sa gestion. Les analyses de Giorgio Blundo sur les services forestiers sénégalais et nigériens<sup>4</sup> sont ici utiles pour comprendre la position des secteurs dominants de la conservation béninoise, alimentés par les programmes internationaux : via les projets, « les conditions salariales sont sans commune mesure avec celles qui sont offertes par les services 'classiques'.<sup>5</sup> » G. Blundo témoigne ainsi de la formation « d'une sorte de système administratif à deux vitesses », opposant des « îlots d'efficacité<sup>6</sup> » administratifs et les secteurs classiques gérés par l'État, dont le budget ne permet pas le fonctionnement optimal. Nous appliquerons ces analyses au contexte béninois de la conservation.

Le secteur bénéficiant le plus de la reproduction et de la succession des programmes internationaux n'est autre que le CENAGREF. Cette agence gouvernementale, autonome financièrement, dépend fortement des donations extérieures pour le bon fonctionnement de ses services, et surtout pour la rémunération de ses agents.

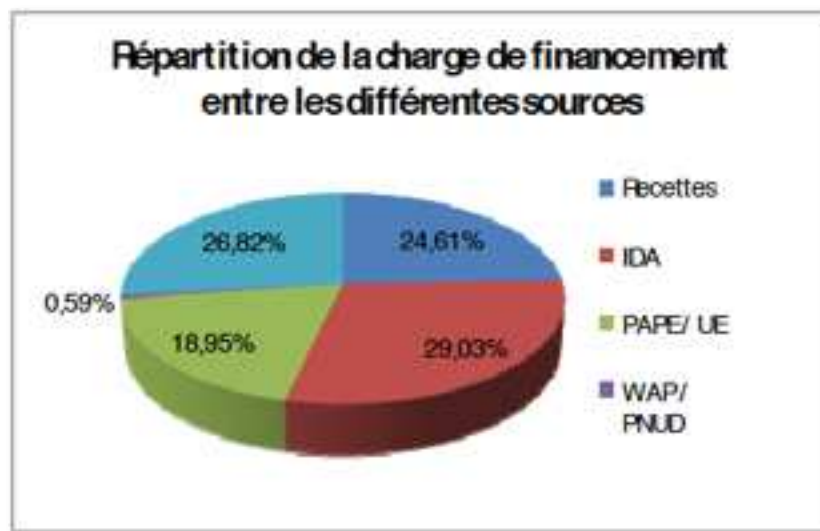


Figure n°2 : Répartition de la charge de financement entre les différentes sources.  
Source : Plan D'affaires Consolidé. République du Bénin : CENAGREF, 2011.

<sup>4</sup> Blundo, Giorgio. "Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel." *Cahiers d'études africaines* N° 202–203, no. 2 (October 1, 2011): 427–452.

<sup>5</sup> *ibid.* p. 435.

<sup>6</sup> *ibid.* p. 437.

Ce graphique<sup>7</sup>, exposant les prévisions budgétaires du CENAGREF sur la période 2011-2015, montre que les recettes propres espérées ne permettent pas de financer un quart du budget total du centre. La part bleu clair, non-léguée, est celle attribuée à l'État béninois, qui « représenterait [dans les prévisions] le doublement ou le triplement actuel de l'engagement actuel de l'État.<sup>8</sup> » On peut donc penser que cette part a été largement surestimée. Par ailleurs, les salaires représentent, selon la même estimation, environ 40 % du budget total du CENAGREF<sup>9</sup>, et sont à ce titre le plus gros poste de dépenses. L'important apport financier mis à disposition par les bailleurs à l'intention du fonctionnement du CENAGREF lui confère une position dominante dans le monde de la conservation béninoise, notamment grâce à « la plus grande autonomie<sup>10</sup> » qu'offre cet apport à qui les reçoit, comme le souligne G. Blundo dans le cas des « enclaves bureaucratiques fonctionnelles<sup>11</sup> » de la foresterie sénégalaise. L'entrée régulière d'argent que représentent les programmes internationaux de conservation permet au CENAGREF de maintenir son activité en milieu rural, via le recrutement de villageois au poste d'écogardes, chargés de la surveillance du parc. Il investit ainsi dans la militarisation progressive de son activité, et dans son affirmation comme organisation régaliennne dans le parc et ses périphéries, au détriment des institutions plus directement liées à l'État, comme la police, la gendarmerie, l'armée, ou les Eaux et Forêts.

Une deuxième catégorie d'acteurs profitant de la reproduction et du chevauchement des programmes internationaux de conservation est ce que l'on va définir comme les « Big Men » de la conservation. Théorisés par Jean-François Médard dans ses travaux sur le fonctionnement néo-partimoniaire de l'État africain<sup>12</sup>, les Big Men sont définis comme des entrepreneurs politiques, ayant les capitaux nécessaires pour accumuler et convertir les ressources économiques en ressources politiques, et ce dans un système politique marqué par les relations de patronage. Souvent<sup>13</sup>, les Big

---

<sup>7</sup> À noter : l'IDA, dont le sigle correspond à International Development Association, est un fonds géré par la Banque Mondiale. Son objectif est défini comme suit : « Créée en 1960, l'IDA accorde des dons et des crédits sans intérêt pour financer des mesures visant à stimuler la croissance économique, à atténuer les inégalités et à améliorer les conditions de vie des populations. » Disponible à < <http://www.banquemondiale.org/ida/> >

<sup>8</sup> Plan D'affaires Consolidé. République du Bénin : CENAGREF, 2011. p. 18

<sup>9</sup> *ibid* p. 15.

<sup>10</sup> Blundo, Giorgio. 2011. *art. cit.* p. 436.

<sup>11</sup> *ibid.* p. 435

<sup>12</sup> Médard, Jean-François. « Le 'Big Man' en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur ». *L'Année sociologique* 42, P.U.F., Paris, 1992. pp. 167-192.

<sup>13</sup> Connan, Dominique. 2007. *op. cit.* dans son étude des Big Men dans la relation entre l'État kenyan et les arènes politiques locales.

Men font la liaison entre le pouvoir central et les régions rurales, en suivant les réseaux de parti ou d'influence, permettant au pouvoir central de se stabiliser dans les régions périphériques. Ici, nous définirons davantage les Big Men de la conservation comme des points-relais, non entre le système politique central et les régions périphériques, mais pour les institutions internationales, leur rente de projets, et sans forcément qu'ils entretiennent un lien avec les arènes politiques locales. Cela les différencie donc également de la définition de « courtiers en développement » élaborée par T. Bierschenk, J.-P. Chauveau et J.-P. Olivier de Sardan<sup>14</sup>. Il s'agit ici davantage d'une stratégie personnelle d'accumulation des capitaux en provenance des programmes internationaux de conservation. À Cotonou, ces Big Men de la conservation se retrouvent notamment au sein de l'équipe technique du CENAGREF, dans les personnes de F. Kidjo ou de F. Ahononga. Ils sont tous deux ingénieurs agronomes et gradés de la foresterie, et travaillent ou ont travaillé avec tous les programmes internationaux de conservation au W. Par exemple, F. Kidjo, aujourd'hui responsable technique, a activement participé aux missions scientifiques organisées par ECOPAS<sup>15</sup>. F. Ahononga, coordinateur national du projet PAPE, a fait carrière comme chargé de mission au sein du CENAGREF<sup>16</sup> avant d'occuper cette place. C'est également le cas au sein des administrations forestières au Niger : le coordinateur national du projet PAPE, Hamidine Saley, a auparavant occupé plusieurs places, tant dans la foresterie qu'au sein des équipes de consultance pour les projets antérieurs<sup>17</sup>. Ces trois hommes font donc partie d'un petit cercle d'experts locaux, ayant les relations nécessaires au niveau international pour bénéficier de la création de nouveaux postes lors de l'organisation d'un projet. G. Blundo parle à ce titre du « facteur d'accélération des carrières<sup>18</sup> » contenu dans les contacts noués et les postes occupés dans les projets internationaux successifs. Ainsi, ils « bénéficient des avantages de la multipositionnalité et des mécanismes institutionnels de circulation des élites entre les secteurs », pour reprendre la terminologie de M. Dobry.<sup>19</sup>

---

<sup>14</sup> Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. *Courtiers en Développement. Les Villages Africains en quête de Projets*. Karthala. Hommes et Sociétés. Paris, 2000. Les courtiers en développement sont définis comme suit : « Les 'courtiers locaux en développement' sont des acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) qui servent d'intermédiaire pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. ... Ils assurent l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement; ils sont censés représenter la population locale, ou en exprimer les 'besoins' vis-à-vis des structures d'appui et de financement extérieures." p. 7

<sup>15</sup> Entretien n°2, 12 février 2014.

<sup>16</sup> Entretien n°3, 12 février 2014.

<sup>17</sup> Entretien n°38, 27 mars 2014.

<sup>18</sup> Blundo, Giorgio. 2011. *art. cit.* p. 436.

<sup>19</sup> Dobry, Michel. *op. cit.* note n°1 p. 110, présente uniquement dans l'édition de 2004.

Les Big Men de la conservation sont également présents à l'échelon villageois. Il s'agit de personnes mettant à leur profit l'idéologie participationniste des projets de conservation, qui cherchent dans leurs territoires d'intervention des relais villageois étant capables de faire le lien entre le projet et les besoins des locaux. En ce sens, au Bénin, ce sont les programmes internationaux qui sont en quête de courtiers en développement, et non l'inverse. Ainsi, on rencontre sur le terrain des *cumulards de la conservation*, c'est-à-dire des Big Men villageois qui cumulent plusieurs fonctions liées à des projets de conservation. Il s'agit par exemple de Idrissou Koramama, rencontré dans le village d'Angaradébou de la Commune de Kandi<sup>20</sup>. Il assume actuellement les fonctions de secrétaire de l'AVIGREF, animateur villageois dans le cadre de l'APIDA, et d'*alphabétiseur*. Il est également Président du groupement de sauvegarde du marigot sacré, appuyé par le projet PAGAP dans le but de développer une attraction touristique tout en participant à la préservation de l'environnement. Il est également membre du deuxième groupement financé par le PAGAP au village en tant qu'apiculteur. Il a par ailleurs participé, en tant que relai villageois, aux différents programmes de développement et de conservation successifs dans les années 1990. Il cite le PGN, ECOPAS, ainsi que l'action de l'ONG italienne RC. I. Koramama fait donc partie de cette nouvelle élite associative conservationniste villageois issue de la succession des projets de conservation et de développement. On peut également définir de la sorte Bagna Maman Bello<sup>21</sup>, de Karimama, qui cumule les fonctions de secrétaire de l'AVIGREF de Karimama-centre, de Président de l'Union Communale des AVIGREF de Karimama, rassemblant les vingt-six bureaux villageois de la Commune, et de Secrétaire Général de l'Union Régionale des AVIGREF de l'Alibori. Il est également secrétaire du comité de gestion des seules chambres de passage de la Commune de Karimama. Producteur de riz, il participe de la même façon aux groupements de producteurs dans la distribution des semences et intrants. S'ils ne sont pas payés de façon régulière par leur participation aux projets (si ce n'est pas le biais des *per diem* en cas de participation à des réunions), ces Big Men de la conservation bénéficient des retombées symboliques d'une telle participation. Ils sont en position de force au sein de la communauté villageoise de par leurs relations avec le monde des projets, le monde de l'argent. Le fait qu'ils ne convertissent pas forcément ces ressources symboliques en ressources politiques (aucun d'entre eux n'occupe en effet de fonction élective), et se contentent de leur position d'intermédiaire pour peser sur les rapports de force villageois, les différencie du Big Man de J.-F. Médard.

---

<sup>20</sup> Entretien n°21, 11 mars 2014.

<sup>21</sup> Entretiens n°23 et 35 du 14 mars 2014 et du 19 mars 2014.

Une dernière catégorie de secteur bénéficiant de la succession dans le temps des projets internationaux sont les consultants internationaux eux-mêmes. En effet, ils sont peut-être ceux qui dépendent avec le plus d'acuité de la poursuite des programmes sur le terrain, puisqu'ils en vivent directement. La réussite de ces programmes signerait pour eux la forte dépréciation de leurs savoirs et de leur maîtrise du terrain sur le marché du travail. Une discussion informelle avec C. Châtelain, consultant pour le compte de l'UE, l'a démontré avec force. Il expliquait pourquoi, d'après lui, les programmes de développement et de conservation du parc du W étaient un échec. Il reconnaissait pleinement la responsabilité du fonctionnement même de l'UE dans ces insuccès mais semblait se résigner : « rien ne fonctionne, mais tout le monde en vit. Même moi !<sup>22</sup> », a-t-il fini par conclure.

Le fonctionnement du domaine de la conservation béninoise sous la forme de projets successifs a donc comme conséquence indirecte la mise en place, la cristallisation d'un réseau d'acteurs bénéficiant de rentes financières et symboliques stables, dont l'intérêt est d'en reproduire les fondements. D'autres acteurs demeurent cependant, et forcément, en dehors de la captation de cette rente : « La démotivation a gagné les agents restés en dehors du système des projets, encourageant parfois la recherche de formes de rétribution parallèles ou illicites pour compenser le manque à gagner dû à l'oisiveté forcée.<sup>23</sup> » Ce sont ces catégories d'acteurs qui seront l'objet de notre deuxième sous-partie.

#### b) Conserver la nature pour conserver une marge de manœuvre

Certains groupes d'acteurs ont intérêt à la reproduction de la situation politique autour du parc W, non pas parce qu'ils bénéficient des rentes directes importées de l'international par les programmes de conservation, mais parce qu'ils profitent de leur faiblesse opérationnelle sur le terrain. Le manque de contrôle des activités des agents de terrain et de suivi dans l'utilisation des fonds représentent des contraintes à la réussite des programmes de conservation qui plaident pour une gestion rationnelle et efficace de l'environnement. Cependant, ils constituent une opportunité pour les secteurs présents sur le terrain.

Le premier secteur à bénéficier directement de l'absence de contrôle sur leurs activités au niveau local est celui constitué par les écocardes. Recrutés et formés par le programme ECOPAS en 2001, ces villageois, de préférence anciens braconniers, sont chargés de la surveillance du parc et de la zone tampon. Ils font partie du volet participatif du projet, car leur salaire d'écogarde est censé à

---

<sup>22</sup> Notes de terrain du 28/02/2014.

<sup>23</sup> Blundo, Giorgio. 2011. *art. cit.* p. 440.

la fois les détourner d'activités néfastes pour l'environnement, et participer au développement du village. Leur mission inclut normalement la répression des activités interdites (braconnage, pâturage, culture conventionnelle de coton en zone tampon) ainsi que la perception des redevances sur l'utilisation de la zone tampon (une taxe de 5000 FCFA par hectare et par an, ainsi qu'une taxe de 500 FCFA par tête de bovin et 250 FCFA par tête d'ovins devraient théoriquement être prélevées). Les écogardes disposent donc d'un important pouvoir de contrainte, qui devrait en théorie être compensé par la présence constante d'un agent forestier assermenté à leur côté au cours des missions de terrain. La faible dotation de la DPNW en agents forestiers, deux au total, a pour conséquence de laisser les écogardes seuls gestionnaires de leur propre activité, et seuls interprètes de la légalité face à des villageois souvent peu, voire pas alphabétisés. « L'application discrétionnaire et capricieuse des lois et règlements fournit un terrain favorable à la recherche de rentes monétaires et politiques.<sup>24</sup> » En effet, certains villageois font mention dans les entretiens que, depuis le départ du programme ECOPAS et de la personne attachée de façon permanente à la DPNW de Kandi, les écogardes ont tendance à profiter de leur situation de domination et de leur pouvoir de contrainte pour s'approprier de nouvelles rentes. Beaucoup de villageois témoignent des abus de pouvoir réalisés par les écogardes, notamment dans la punition d'actes *a priori* légaux, comme le pâturage en zone tampon. Selon un enquêté, les écogardes « n'aiment pas revenir bredouille<sup>25</sup> » de mission sur le terrain, et ont donc tendance à amender les personnes qu'ils trouvent sur le chemin du retour. D'aucuns insinuent que les écogardes s'en prennent en priorité aux enfants peuls<sup>26</sup>, qui symbolisent les *cadets sociaux* par excellence dans la région du parc W, car ils n'ont pas les moyens de se défendre contre l'arbitraire des écogardes. Le fait que les écogardes amendent les villageois sans leur donner le reçu ou le procès verbal de leur infraction facilite les accusations de corruption à leur égard : rien n'indique que l'amende perçue est effectivement reversée aux autorités gestionnaires du parc et non directement affectées « dans les poches » des écogardes. Les accusations sont graves, et leur expression sous forme de rumeurs incite à la prudence. Mais le caractère récurrent de ce type de discours dans des entretiens variés, au sein de villages différents et éloignés, indique qu'ils contiennent un fondement dans la réalité. Certains villageois expliquent ce comportement de rançonnement par le faible salaire des écogardes, et par son irrégularité. En tout

---

<sup>24</sup> Wardell, David Andrew, and Christian Lund. "En marge de la loi et au cœur de la politique locale. Colonisation agraire des forêts classées au nord Ghana." *Autrepart* n° 30, no. 2 (June 1, 2004): 117–134. p. 131.

<sup>25</sup> Entretien n°16 du 4 mars 2014 avec Orumussa Sanni, secrétaire de l'AVIGREF de Sampeto.

<sup>26</sup> Entretien n°19 du 6 mars 2014 avec Sabi Niakpa Tamou, chef du village d'Ankouanou.

état de cause, ils font partie des acteurs ayant intérêt à voir perdurer le manque de contrôle au niveau de leur activité de surveillance.

Le deuxième acteur à bénéficier du faible contrôle, dans le cadre des politiques de conservation, de ses activités dans l'Alibori, et plus spécifiquement à proximité du parc du W, est paradoxalement l'État central. Si ses institutions sont très peu présentes dans l'Alibori, l'État béninois y est présent à travers sa promotion de la culture du coton, qui représente pour ce dernier un de ses principaux produits d'exportation. La culture du coton a connu une récente accélération avec l'accession à la Présidence de la République de Thomas Boni Yayi en 2006, originaire du département du Borgou, jouxtant l'Alibori au Sud. Son objectif était de redynamiser ces deux régions les plus pauvres du pays en y promouvant la culture du coton, et notamment en accordant des prêts et autres facilités pour que les paysans aient accès aux semences et aux engrais. Le coton béninois est un secteur fortement étatisé : c'est l'État qui fixe les prix d'achat et qui réalise les transactions avec les paysans. Les principales usines d'égrenage du pays sont propriété de l'État. C'est donc le pouvoir exécutif qui contrôle l'ensemble de la filière cotonnière<sup>27</sup>. Réalisée sur brûlis, la culture du coton est particulièrement gourmande en espace : un agriculteur de la zone tampon à Sampeto m'expliquait que les champs de coton peuvent atteindre cinquante hectares, quand il n'a besoin que de trois ou quatre hectares de terre pour nourrir sa famille<sup>28</sup>. La chute des cours internationaux du coton enregistrée ces dernières années a, de plus, encouragé les paysans à agrandir leurs superficies de culture. La déforestation accompagnant le défrichage de nouveaux champs est patente dans les Communes étudiées, particulièrement à Banikoara et à Kandi. L'utilisation intensive d'engrais chimiques, y compris en zone tampon où ceux-ci devraient être interdits, entraîne l'appauvrissement et l'assèchement du sol. La culture du coton dans la région va donc à l'opposé de la protection de l'environnement et de la lutte contre la désertification<sup>29</sup> dont se réclament les programmes internationaux. Il est estimé que les exportations de coton représentent 13,5 % des exportations totales du Bénin<sup>30</sup>, d'où le caractère stratégique de ce secteur. Le pouvoir exécutif, même s'il est introuvable sur le terrain, est donc fréquemment accusé de jouer un double jeu, et de profiter de deux rentes contradictoires : celle de la protection de l'environnement et de la

---

<sup>27</sup> Pour un aperçu de la filière cotonnière béninoise, voir Kpade, Patrice Cokou, and Jean-pierre Boinon. "Dynamique des politiques cotonnières au Bénin. Une lecture par la dépendance de sentier." *Économie rurale* n° 321, no. 1 (January 10, 2011): 58–72.

<sup>28</sup> Entretien n°18 du 6 mars 2014., avec Inorou Zobirou, agriculteur en zone tampon.

<sup>29</sup> « L'Alibori, porte du désert » était le slogan discuté lors du lancement du PIC-GEN à Malanville les 26 et 27 février 2014.

<sup>30</sup> Données de l'Economist Intelligence Unit, 2007.



promotion de ses parcs nationaux d'un côté, et celle de l'encouragement à la culture de coton comme culture de rente et sources de devises de l'autre<sup>31</sup>.

Ainsi, les secteurs les plus intégrés au monde de la conservation au Bénin sont également ceux qui possèdent des intérêts parfois contradictoires avec les politiques mises en œuvre en terme de protection du parc du W. Ils œuvrent en effet pour la reproduction de la situation actuelle, caractérisée par une multiplication des projets et par leur échec sur le terrain.

*B) Se poser comme dominant dans la conservation : capitaux valorisés et configurations politiques.*

Dans la poursuite de leurs intérêts, c'est-à-dire dans la compétition pour la captation des rentes des politiques internationales de conservation, les secteurs les plus intégrés de la conservation cherchent une position dominante. En effet,

*pour les acteurs privés et publics africains, les aires protégées peuvent représenter une ressource économique déterminante dans le cadre de la globalisation et cela de deux manières complémentaires : l'exploitation de la fréquentation écotouristique internationale qui nécessite sécurité et bonne accessibilité, et la perception d'une rente internationale pour la conservation patrimoniale.<sup>32</sup>*

Ils déploient pour ce faire diverses stratégies, qui agissent sur les configurations de pouvoir : en effet, les coups successifs des différents secteurs contribuent au caractère mouvant et incertain des rapports de force locaux. Ces stratégies passent à la fois par la stabilisation et la solidification des secteurs dominants par le biais de l'auto-référencement<sup>33</sup> des coups et stratégies à l'intérieur d'un même secteur, et par l'exploitation de l'incertitude caractéristique du monde de la conservation au local.

a) « Se poser en s'opposant ». L'objectivation des secteurs dominants de la conservation via la formation d'une éthique professionnelle.

---

<sup>31</sup> Voir notamment l'entretien n°9 du 25 février 2014 avec Issa Mohammed Yari, chargé de mission et de suivi écologique à l'APIDA.

<sup>32</sup> Giraut, Frédéric, Sylvain Guyot, and Myriam Houssay-Holzschuch. 2004. *art. cit.* p. 25

<sup>33</sup> Dobry, Michel. 1992. *op. cit.* p. 102.

Pour capter les diverses rentes des politiques de conservation et se placer sur les flux de ressources en provenance de l'international et de l'échelon gouvernemental, les différents secteurs de la conservation, en concurrence, cherchent une position dominante sur la scène conservationniste. Ils cherchent à apparaître comme les plus légitimes, les plus compétents, dans la gestion de ces flux, pour ainsi se mettre en position de ponction sur ceux-ci. Cette concurrence entre secteurs passe par la valorisation des compétences du secteur, et, à l'opposé, la dépréciation des savoirs-faire exogènes. La valorisation des savoirs-faire des secteurs dominants de la conservation béninoise sont de deux ordres : il s'agit soit de la valorisation des compétences techniques internationalement reconnues, soit de la valorisation de la proximité et de la connaissance fine du terrain des politiques de conservation. Ces deux savoirs-faire sont exploités par des secteurs différents, qui, par ce biais, construisent une conscience d'appartenance à un groupe professionnel, parfois définie en opposition frontale avec les autres secteurs.

Sur l'échelle transnationale s'opposent les consultants présents sur le terrain et les centres administratifs de gestion de l'aide internationale. Cette opposition est très présente dans les discours des deux experts rencontrés, F. Lauginie et C. Châtelain. Ils partagent une vision très critique des fonctionnaires de l'Union Européenne, « dans leurs bureaux de Bruxelles », sortant d'écoles certes prestigieuses, mais dont l'expérience de terrain se limite à quelques mois de stage<sup>34</sup>. Tous deux âgés de plus de cinquante ans, ils valorisent au contraire leur longue expérience de l'Afrique, de la conservation, du voyage et de la « débrouille », en bref, leur maîtrise de la « brousse » et de ses habitants. En effet, Christian Châtelain a réalisé un volontariat international de quatre années au Niger. Il est membre d'une association pour la promotion des aires protégées communautaires, qui œuvre pour leur reconnaissance dans les législations nationales des pays concernés. Il m'a par ailleurs distribué des magazines décrivant l'action de cette association<sup>35</sup>. Il a ainsi effectué plusieurs missions longues en Afrique, que ce soit au Congo, au Tchad, en Côte d'Ivoire, toujours sur les thèmes de la conservation et des aires protégées, ce qui lui permet de se sentir légitime dans la comparaison qu'il effectue souvent entre les aires protégées « bien gérées » et le parc du W. Quant à Francis Lauginie, il vit depuis plus de trente ans en Côte d'Ivoire. Sa carrière dans le milieu associatif conservationniste lui a permis de fonder sa propre ONG, Afrique Nature International, dont le slogan est « une éthique de la conservation, des actions pour l'Afrique.<sup>36</sup> » Il a également

---

<sup>34</sup> Discussion informelle. Notes de terrain du 28/02/2014.

<sup>35</sup> Ils s'agit du Consortium APAC ou ICCA consortium en anglais (pour *indigenous peoples' and community conserve territories and areas*), financée en partie par l'UICN et le GEF.

<sup>36</sup> Disponible sur la page d'accueil du site internet : < <http://www.afnature.org/> >

participé aux missions d'évaluation d'ECOPAS, en tant que consultant indépendant. Cette position lui donne une place à part dans les divers événements de la conservation auxquels nous avons participé. Par exemple, durant le lancement du PIC-GEN, il montre avec emphase sa non-affiliation au groupe des consultants présents, en ne prenant pas part aux débats ou aux repas offerts. En résulte également une liberté de parole, sur laquelle il insiste en tenant un discours provocateur sur le projet PAPE en lui-même, comme sur le lancement du projet PIC-GEN : il affirme en effet que le CENAGREF « ne fait pas son boulot » ou que « ça va leur péter à la figure », en parlant de la gestion participative du parc à la béninoise<sup>37</sup>. C. Châtelain et F. Lauginie entretiennent des rapports amicaux de longue date, depuis leur première collaboration avec ECOPAS en 2002. La déconnexion des fonctionnaires bruxellois par rapport aux réalités de terrain expliquerait ainsi en partie l'échec des politiques de conservation telles qu'elles sont menées actuellement, et notamment leur caractère trop global et trop englobant, dans le cadre du PAPE. C. Châtelain ironise : « Un projet de conservation trans-atlantique, avec les Antilles, aurait des chances de se faire financer par l'UE ! ». La valorisation de la connaissance fine du W s'oppose donc à un savoir-faire technique et financier plus global des fonctionnaires européens, et déresponsabilise en partie les deux consultants de l'échec des politiques de conservation constaté sur le terrain.

La concurrence dans la valorisation des savoirs-faire des secteurs est également prégnante dans les organes gestionnaires béninois des parcs nationaux. Les fonctionnaires du CENAGREF, tant à Cotonou qu'à la DPNW de Kandi, s'appuient sur leurs connaissances techniques et juridiques des paramètres de la conservation. Ils forment un groupe assez homogène socialement, un petit milieu d'interconnaissance, notamment grâce à leur formation commune. En effet, dans le monde de la conservation, les postes de pouvoir sont tous occupés par des ingénieurs agronomes, formés à la Faculté des Sciences Agronomiques (FSA) de l'Université d'Abomey-Calavi, première université du Bénin, située en banlieue proche de Cotonou. Des profils similaires se retrouvent également au sein des ONG de développement et de protection de la nature, comme au sein d'ÉcoBénin, association pour laquelle j'avais réalisé deux stages auparavant. La réalisation d'une formation commune, qui se traduit souvent par le partage d'une période de vie sur le campus, facilite les contacts et la transmission d'information entre les secteurs, ici entre le technique-gouvernemental et le technique-associatif. La FSA joue donc un rôle important dans la formation des élites de la conservation béninoise, comme le souligne Nassirou Bako-Arifari dans son article sur les courtiers

---

<sup>37</sup> Discussion informelle, notes de terrain du 26/02/2014.

en développement au Bénin<sup>38</sup>. Elle est le lieu d'apprentissage d'un discours du développement, ainsi qu'un lieu de rencontre entre des étudiants béninois et des consultants étrangers venus mettre en place des projets. Il cite notamment l'exemple des liens amicaux noués entre des étudiants originaires de Kandi et des consultants néerlandais de la SNV au sein du campus d'Abomey-Calavi, et leur effet sur le financement de Iri Bonsè, association de développement de Kandi fondée par ces étudiants en agronomie<sup>39</sup>. Par ailleurs, le diplôme d'ingénieur agronome donne accès au grade d'officier dans la foresterie, ce qui fait que beaucoup d'enquêtés cumulent les deux titres : Ferdinand Kidjo, Fiacre Ahononga dans l'équipe technique du CENAGREF, Kocou Teblekou, Directeur Général de la même agence, Théophile Sinadouwirou, directeur actuel du parc du W. Ils cumulent donc une position technocratique au sein d'une agence gouvernementale relativement autonome, dont la place est valorisée par son lien direct avec les bailleurs de fonds, et une place d'agent permanent de l'État qui sécurise leur avenir en terme de carrière. Le corps des forestiers, dans la conservation béninoise, et surtout sur le terrain, est fortement stigmatisé par ceux qui n'en font pas partie, par des secteurs qui valorisent au contraire leur appartenance à la vie civile, comme c'est le cas de Kindo Gardo<sup>40</sup> ou de Koffi<sup>41</sup>, responsable de la logistique à la DPNW, qui critiquent fortement l'emprise des Eaux et Forêts sur l'activité du CENAGREF, alors que les objectifs poursuivis ne sont pas les mêmes. Selon eux, la foresterie a comme objectif la régulation et la délivrance de permis de coupe de bois, alors que l'objectif du CENAGREF est la protection de la nature, qui passe par l'interdiction totale de coupe de bois dans l'aire protégée. Ici s'opposent donc deux savoirs-faire, celui, paramilitaire et symbolisant l'autorité des forestiers, et le savoir civil (de la société civile ?) des fonctionnaires.

Les forestiers sont également la cible des critiques des écogardes, agents de terrain par excellence<sup>42</sup>. Ces derniers valorisent leur ancienneté, leur autochtonie, puisqu'ils sont forcément originaires des Communes riveraines du parc, face aux agents forestiers allochtones qu'ils ont eux-mêmes formés au terrain. La valorisation du grade par les forestiers, qui se traduit notamment par une rémunération plus élevée lors des missions de terrain, semble injuste aux écogardes qui veulent

---

<sup>38</sup> Bako-Arifari, Nassirou. "Dans les Interstices de l'État : des Courtiers en col blanc. Cadres Ressortissants et Développement Local À Kandi (Nord-Bénin)." In *Courtiers En Développement. Les Villages Africains En Quête de Projets.*, edited by Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, Karthala, 328 pp. Paris, 2000.

<sup>39</sup> *ibid.* p. 56.

<sup>40</sup> Entretien n°6 du 20 février 2014. Kindo Gardo est attaché au service écologie de la direction du parc national du W (DPNW). Suivi de plusieurs discussions informelles. Notes de terrain des 20 et 21/02/2014.

<sup>41</sup> Discussion informelle. Note de terrain du 24/03/2014.

<sup>42</sup> Entretien n°26 du 17 mars 2014 avec Amadou Garba, Fabien Ahamide, Amadou Bako Idi, Arnaud Mazou, rejoints progressivement par une petite dizaine de leurs collègues, tous écogardes à Karimama.

se montrer plus efficaces et plus probes que les forestiers. Ces derniers sont accusés de tous les maux : corruption, trafics, couardise (« ils fuient devant le danger ») et même rouerie (« Ils font échouer les projets pour prouver notre inefficacité, et faire renvoyer les plus anciens. »). Les écogardes forment ainsi un groupe homogène, objectivé par une formation, une vie quotidienne communes, mais également par les difficultés qu'ils rencontrent, notamment dans l'intégration à la communauté villageoise d'accueil (les écogardes sont nommés hors de leur Commune d'origine pour éviter les processus de collusion). L'hostilité qu'ils rencontrent auprès des villageois, la faible valorisation de leur savoir-faire de terrain par leurs supérieurs, en fait un groupe uni. Pendant l'entretien collectif, chacun renchérisait sur ce que le précédent venait de dire, tout en laissant la priorité aux anciens dans la prise de parole.

Face à ces critiques récurrentes, les forestiers se défendent. J'ai pu questionner à ce propos Ulysse, jeune commandant de brigade des forestiers de l'Alibori<sup>43</sup>. Selon lui, les accusations d'accumulation illégale de richesse sont fondées sur une nouvelle pratique de celle-ci par une nouvelle génération de forestiers. Si les « anciens » préféreraient taire le fait que la position de forestier pouvait être bien rémunérée, les nouvelles générations, dont fait partie Ulysse, n'hésitent pas à le montrer, en investissant par exemple dans de belles voitures, qui provoquent la jalousie en milieu villageois. Les diverses accusations dont les forestiers font l'objet seraient donc la conséquence de cette jalousie en terme de revenus, exprimée par les villageois sous des termes agressifs et mensongers.

La formation d'un esprit de corps, facteur d'objectivation des secteurs de la conservation, permet à ces derniers de prétendre à une position dominante dans les politiques de protection de la nature, pour laquelle ils entrent en concurrence.

#### b) Gérer l'incertitude normative : la position d'intermédiaire.

Les politiques de gestion du parc du W sont caractérisées, sur le terrain, par une grande incertitude au niveau des normes qui s'y appliquent. La délimitation du parc, pour prendre un exemple révélateur, n'est pas fixée clairement, ni connue de tous<sup>44</sup>. Il en va de même pour la délimitation de la zone tampon et des règles d'accès et de culture dans celle-ci, alors que les contraintes à l'espace rythment la vie des villageois riverains. Cette insécurité juridique est exploitée par les secteurs en position dominante dans la poursuite de leurs intérêts de captation de

---

<sup>43</sup> Entretien n°14 du 27 février 2014 avec Ulysse.

<sup>44</sup> Voir en annexes les photographies d'illustration. Annexe n°3 p. 155.

rentes. Certains secteurs bénéficient d'une position d'intermédiaires entre les arènes politiques internationales, nationales et locales : c'est le cas des membres de la DG du CENAGREF à Cotonou, qui font le lien entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, mais aussi des écogardes, reliant le pouvoir central, symbolisé par ses normes, aux arènes villageoises. Cette position de maîtrise des règles du jeu de deux arènes différentes est un avantage pour la captation des rentes et le détournement des normes à son propre profit. Ils profitent de leur monopole dans la maîtrise des normes pour les tourner à leur avantage.

La maîtrise de la règle du jeu internationale et des normes subséquentes donne aux membres techniques du CENAGREF une possibilité stratégique comme une source de légitimité dans l'action. En effet, la fonction publique de la conservation s'appuie sur tout un arsenal juridique et para-juridique, dont la légitimité est avant tout procédurale. Ainsi, dans les milieux du Sud, la règle est omniprésente : les enquêtés la citent à tout propos, pour m'expliquer l'historique de la conservation ou pour m'en prouver le bon fonctionnement<sup>45</sup>. S'ils rechignent parfois à m'accorder du temps pour des questions, les agents du CENAGREF rencontrés à Cotonou<sup>46</sup> profitent de notre entrevue pour me communiquer lois, arrêtés et autres règlements concernant la conservation béninoise. Ils insistent aussi sur la conformité de ces textes aux engagements internationaux du Bénin dans le domaine de l'environnement : c'est là que leur position d'interface entre arènes nationale et internationale est la plus sensible. Cela donne à l'observateur une impression globale de légitimité, de logique à l'action de ces agents dans le domaine de la conservation.

Pour ce qui est des écogardes, ils profitent de l'ignorance et de l'incertitude concernant les délimitations physiques des zones protégées. C'est ce qu'explicitent D. Wardell et C. Lund dans leur description de la colonisation agricole d'une forêt classée du Nord Ghana :

*C'est la tension entre la porosité de la frontière comme fait social et la résilience de celle-ci en tant qu'idée qui permet la colonisation de la réserve et l'extraction d'une rente politique et économique par des agents des services forestiers et des politiciens locaux dans le cadre de pratiques corruptrices ancrées dans la non-application des règles<sup>47</sup>.*

Cette citation permet de comprendre comment la gestion de l'incertitude normative, ou de l'ignorance des normes par un groupe d'acteurs, peut être source de pouvoir : dans ce cas, comme dans celui du W et de sa zone tampon, on constate que la violation de l'espace protégé est une

---

<sup>45</sup> C'est le cas de E. Tossou, du PNUD, qui m'assure que tout est bien réglé dans les politiques de conservation puisque tous les agents suivent le texte de référence. Entretien n°4 du 13 février 2014.

<sup>46</sup> Notamment F. Ahononga et F. Kidjo.

<sup>47</sup> Wardell, David Andrew, and Christian Lund. 2004. *art. cit.* p. 123.

pratique courante et parfois socialement acceptée. Seulement, la fixation d'une frontière entre espace protégé et « zone libre » par les politiques de conservation donne la possibilité aux agents de contrôle de prélever une rente monétaire sur l'ambiguïté de cette frontière. D'où les accusations de pouvoir de contrainte arbitraire les concernant, car tous les villageois n'ont pas les mêmes capitaux pour s'arranger avec les détenteurs de la norme que sont les écogardes.

Cette position de courtiers juridiques commune aux écogardes et aux agents du CENAGREF est proche de ce que l'on pourrait qualifier d'une position « écran » : ils cherchent à se constituer comme les seuls interprètes et opérateurs légitimes de la norme. Cette position est cependant très instable, puisque soumise aux coups des autres secteurs dans la concurrence constante pour la captation des ressources.

On repère donc les secteurs dominants dans le monde de la conservation béninoise par leur habilité à se placer sur les flux de ressources, qu'elles soient financières ou symboliques, émanant des politiques de conservation. Ceux-ci trouvent un intérêt au *statu quo*, même s'il est caractérisé par l'échec des programmes internationaux de conservation sur le terrain, car ils bénéficient aujourd'hui de leur position de force. Ils sont caractérisés par leur forte dépendance aux flux de capitaux étrangers, qu'ils captent suivant des stratégies d'objectivation et de valorisation de groupe, ou via la maîtrise de l'incertitude juridique. L'intervention des secteurs dominants au fil de la mise en œuvre des politiques de conservation contribuent à en modifier sensiblement le contenu et participe de leur échec.

Le domaine de la conservation au Bénin reste donc très élitiste : seuls les secteurs ayant les capitaux nécessaires peuvent réellement profiter des politiques publiques de conservation, contrairement à l'idéologie participative qui voudrait voir tous les acteurs de la conservation sur un pied d'égalité, priorité donnée aux riverains directs de l'aire protégée. De même, le secteur de la conservation au Bénin reste un domaine politique très conflictuel et, par là même, particulièrement instable. Cela est dû notamment à l'iniquité de la redistribution des ressources, si l'on prend comme base le modèle participatif de gestion des ressources naturelles. La conservation produit donc également ses « laissés pour compte », à l'échelle locale et villageoise notamment, qui entrent également en conflit avec les sphères dominantes : « L'émergence de ces 'enclaves bureaucratiques

fonctionnelles' branchées sur le système de l'aide va constituer une source importante de différenciation et de conflits<sup>48</sup> » au sein des politiques de conservation.

---

<sup>48</sup> Blundo, Giorgio. 2011. *art. cit.* p. 435.



## Chapitre 4 : « Les projets s'arrêtent à Kandi ». Les « périphéries » entre participation souhaitée et exclusion réelle de la conservation.

Les discours tenus par les villageois à proximité du parc du W surprennent par leur teneur vindicative. On est loin de l'idéal participatif, dans lequel les villageois riverains ont la responsabilité de la gestion des ressources naturelles, et bénéficient économiquement de celle-ci. Dans les Communes étudiées (Banikoara, Kandi et Karimama), les enquêtés se plaignent des contraintes sur la terre imposées par la présence de l'aire protégée et de l'arbitraire des « autorités » en charge de les faire respecter. Les politiques publiques de conservation, placées sous le signe de la concertation, ont donc une réalité toute autre sur le terrain. Le but de ce chapitre est d'expliquer la position de « double périphérie » des populations riveraines du parc du W du Bénin : elles sont en effet situées à la fois en périphérie du pouvoir politique, et en périphérie de l'aire protégée et de ses ressources. Elles sont exclues de l'un comme de l'autre. La violence des discours, et parfois des événements, ayant pour objet l'aire protégée montre que la gestion de celle-ci constitue véritablement le principal clivage<sup>49</sup> politique et social dans la région. On remarque au fil des entretiens que tous les riverains n'ont pas les mêmes possibilités de résister à la contrainte. Les différences observées entre les trois Communes étudiées permet de mettre en lumière les principales variables déterminantes dans la teneur des conflits à propos du parc : type de cultures, distance géographique et sociale du centre de décisions, réalisations identifiées comme dues au parc, présence d'une élite politique conservationniste ou non, domination d'un groupe social sur l'autre.

Ce chapitre sera l'occasion d'analyser les réalités de la conservation dite participative sur le terrain. Nous verrons dans un premier temps que la conservation, telle qu'elle est mise en place dans le parc du W, va à l'encontre de la participation politique des villageois. Dans un deuxième temps, nous examinerons l'opposition classique<sup>50</sup> entre conservation et développement économique des périphéries d'une aire protégée.

---

<sup>49</sup> Nous nous basons sur la conception des clivages politiques comme définie dans la théorie des partis politiques développée notamment par S. Rokkan. Voir Lipset, Seymour, and Stein Rokkan, eds. *Party Systems and Voter Alignments : Cross-National Perspectives*. Free Press. New York, 1967.

<sup>50</sup> Classique car elle a été l'objet d'un ouvrage collectif : Rodary, Estienne, Christian Castellanet, and Georges Rossi, eds. *Conservation de la Nature et Développement. L'intégration impossible ?* Karthala. Économie et Développement. Paris, 2003.

## A) *La conservation contre la participation.*

La gestion participative des ressources naturelles est censée permettre une mise en valeur apaisée de celles-ci entre les autorités gouvernementales et les populations riveraines. Elle trouve ses fondements dans les théories économiques de gestion des biens communs<sup>51</sup> : intéresser économiquement les villageois dans la gestion de l'aire protégée les inciterait à conserver davantage l'environnement. Ces théories ont été mises en pratique notamment dans le programme CAMPFIRE<sup>52</sup> au Zimbabwe, qui reste le modèle de *community-based natural resources management* par excellence. La gestion participative est la base théorique des politiques de la conservation au W : de nombreux cadres de concertation y ont été mis en place à tous les niveaux afin de permettre l'expression de tous les intérêts. L'observation des rapports de force sur le terrain démontre cependant une réalité toute autre : conservation et participation semblent être opposées dans les faits. Cette partie s'attachera donc à montrer l'échec de la gestion participative au niveau local, en s'appuyant sur la description de la violence des rapports sociaux, à l'opposé d'une gestion apaisée et partagée, puis par l'analyse d'une gestion de l'environnement qui reste très coercitive dans les faits.

### a) « Néo-malthusianisme<sup>53</sup> » de la conservation et violence des rapports sociaux en périphérie du W.

Dans la littérature, la gestion participative des ressources naturelles est souvent opposée à la gestion centralisée et militarisée<sup>54</sup> : il s'agit d'une opposition entre un travail de prévention, de sensibilisation d'un côté, et de l'autre, un travail de répression. On remarque que sur le terrain des villages riverains du W, la violence des rapports sociaux fait dominer la militarisation de la conservation.

En effet, cette violence passe tout d'abord par les discours. Il a été très surprenant d'entendre plusieurs acteurs soutenir publiquement la mise à mort directe des braconniers surpris dans le parc,

---

<sup>51</sup> La « tragédie des communs » théorisée par Hardin, en est à la base : Hardin, Garrett. "The Tragedy of the Commons." *Science* 162, no. 3859 (December 13, 1968): 1243–48. Pour une critique, voir Rodary, Estienne, Armelle Caron, and Valérie Boisvert. "Privatiser Pour Conserver ? Petits Arrangements de la Nouvelle Économie des Ressources Avec la Réalité." *Tiers-Monde* 45, no. 177 (2004): 61–84.

<sup>52</sup> Murombedzi, James. "Campfire ou Alliance Impie : la Conservation par le Profit Local." *Politique Africaine* 53 (March 1994): 64–74.

<sup>53</sup> Rodary, Estienne, Christian Castellanet, and Georges Rossi, eds. *Conservation de la Nature et Développement. L'intégration impossible ?* Karthala. Économie et Développement. Paris, 2003. p. 51

<sup>54</sup> Blundo, Giorgio. 2011. *art cit.*

qu'ils soient des villageois pratiquant la petite chasse ou des braconniers étrangers, insérés dans des circuits de contrebande internationaux. C'est par exemple le cas des écogardes et des deux entrepreneurs touristiques dont les conversations ont été entendues au camp de Koudou<sup>55</sup>. Par exemple, Julien et Moussa, mes hôtes pour l'occasion, n'hésitent pas à m'expliquer que les écogardes devraient abattre les braconniers à vue, comme ils pensent que c'est le cas au Burkina et au Niger (ce qui n'a pas pu être vérifié). Ils estiment que les écogardes pourraient très bien « les tirer comme des lapins » puis indiquer dans le procès verbal qu'un échange de tirs a éclaté, et que faire feu était du ressort de la légitime défense. Julien, jeune français investissant dans la remise en service d'un campement touristique à Koudou, peut être rapproché de ce que D. Compagnon et F. Constantin définissent, de façon très normative, comme un « intégriste de la conservation.<sup>56</sup> » En effet, il considère l'Homme comme « un virus », et place la conservation de la nature sauvage au-dessus de toutes les autres activités humaines. Il fait l'éloge indirect de Malthus, en liant automatiquement la croissance démographique et la disparition des ressources. Pour lui, l'Humanité court à sa perte, et la mise sous cloche d'un espace comme le parc du W freine ce processus. Les discours tenus par Julien rejoignent le leitmotiv de l'urgence à la conservation, décrit en première partie<sup>57</sup>. Pour lui, aucun autre choix n'est préférable à l'extension et à la rigidification des règles d'accès aux aires protégées.

Plus concrètement, la militarisation de la conservation passe par la pratique des agents de surveillance, qui, armés, réalisent des patrouilles en zone tampon et à l'intérieur du parc. Les trois écogardes présents à Koudou lors de mon séjour racontaient en ma présence comment ils avaient suivi les traces d'un braconnier à vélo jusqu'à un village de la zone tampon. Dans la maison identifiée comme la sienne, ils avaient trouvé un homme âgé qu'ils avaient, suivant leurs dires, rossé jusqu'à ce qu'il pleure. Ces larmes étaient un motif de fierté pour les trois écogardes<sup>58</sup>. Outre son caractère choquant pour qui a été bercé, au Sud, par le portrait d'une conservation participative et apaisée, le récit de cet événement montre la haine et le ressentiment qui peuvent exister entre les représentants du CENAGREF et de son côté coercitif, et les villageois qui ponctionnent les ressources du parc.

Ce ressentiment est mutuel. Dans les entretiens réalisés notamment avec les chefs de village ou certains membres AVIGREF, les écogardes et forestiers sont fortement critiqués. Les villageois

---

<sup>55</sup> Notes de terrain, 3/03/2014.

<sup>56</sup> Compagnon, Daniel, and François Constantin, eds. *Administrer l'environnement en Afrique*. Karthala. Paris, 2000. p. 31

<sup>57</sup> Voir Chapitre 1, p. 28.

<sup>58</sup> Notes de terrain du 05/03/2014.

soulignent, comme dit précédemment, leur corruption, leur arbitraire, leurs abus de pouvoir. L'entretien avec le chef du village d'Ankouanou, situé en zone tampon dans la Commune de Banikoara, est l'un des plus marquants dans ce sens<sup>59</sup>. Selon lui, les gardes-faune « aiment arrêter les paysans et les peuls, mais n'osent pas suivre la trace des braconniers. » Les écogardes interrogés à Karimama<sup>60</sup> faisaient par ailleurs écho de leur difficulté d'intégration dans les villages où ils interviennent. Ils ont même témoigné des menaces sur leur personne et sur leur famille qu'ils recevaient au quotidien, malgré qu'ils aient été recrutés dans les Communes riveraines du parc.

Dans l'ensemble, les entretiens révèlent une morosité, une perte d'espoir globale, ainsi qu'une méfiance endémique entre les groupes d'acteurs intervenant au niveau local, ce qui ne manque pas de nuancer l'application des dogmes de la gestion participative au W.

#### b) Gestion coercitive des ressources naturelles et marge de manœuvre villageoise.

La gestion participative devrait contenir un volet de participation politique à la gestion du parc, et de collégialité de la prise de décision concernant l'aire protégée. Dans les faits, on remarque que les décisions restent aux mains du CENAGREF. Lorsque j'évoquais les réunions entre AVIGREF et CENAGREF dans les villages, beaucoup d'enquêtés m'ont répondu qu'elles étaient très peu fréquentes, et n'abordaient en général qu'un rapide rappel des règles et des contraintes foncières. Les problèmes villageois évoqués par les AVIGREF à ces occasions sont apparemment restés lettre morte. On observe à ce titre une perte de confiance des villageois dans les AVIGREF qui devraient les représenter aux niveaux supérieurs. Ces associations sont accusées à plusieurs reprises d'être tout aussi corrompues que les agents du CENAGREF, ou en tous cas, de ne plus être des associations opérationnelles<sup>61</sup>. L'absence du renouvellement des bureaux en est un symptôme concret, tout comme la présence de membres souvent très âgés à des postes de responsabilité<sup>62</sup>.

L'exclusion des élus locaux de la gestion du parc est un autre obstacle au caractère participatif des décisions que les différents programmes appellent de leurs vœux. Les chefs de village et leurs adjoints ne participent que rarement aux réunions des AVIGREF, au niveau

---

<sup>59</sup> Entretien n°19 du 6 mars 2014, avec Sabi Niakpe Tamou.

<sup>60</sup> Entretien n°26 du 17 mars 2014 avec Amadou Garba, Fabien Ahamide, Amadou Bako Idi, Arnaud Mazou, rejoints progressivement par une petite dizaine de leurs collègues, tous écogardes à Karimama.

<sup>61</sup> Voir notamment les entretiens n°22 du 11/03/2014 avec Aziz, guide touristique, n°24 du 17/03/2014 avec Djato Guisson, premier adjoint au Maire de Karimama, n°26 du 17/03/ 2014 avec les écogardes de Karimama, n°27 du 17 mars 2014 avec Moussa Maman Bello, Maire de Karimama.

<sup>62</sup> C'est le cas du Président de l'AVIGREF de Kofounou, qui n'a par ailleurs pas été en mesure de répondre à mes questions. Notes de terrain du 18/03/2014.

villageois, et *a fortiori*, au niveau régional. Le classement en zone protégée d'un morceau de leur territoire d'exercice de leurs fonctions leur a fait perdre une partie de leur pouvoir et du respect que l'on porte habituellement à leurs fonctions. C'est le cas par exemple des contraintes instaurées par le classement de la zone tampon. Les usages de la terre dans cette bande de cinq kilomètres en bordure du parc sont désormais réglementés suivant les normes internationales du programmes « Man and Biosphere » de l'UNESCO. Les écogardes et les forestiers sont chargés de leur bonne application. Les chefs de village, qui avaient auparavant le pouvoir de délivrer les droits d'utilisation de la terre dans leurs circonscriptions, se sont trouvés privés de ce droit. Ils se plaignent de l'absence de consultation sur la concession de ces terres. Ils accusent le CENAGREF et les AVIGREF de les vendre à des étrangers, alors que la propriété privée et exclusive ne fait pas partie de la gestion traditionnelle de la terre. Si certains se détournent et se désintéressent de ces questions, comme c'est le cas du chef de village de Terempo<sup>63</sup> dans la Commune de Banikoara, d'autres en font l'amer constat : c'est le cas du chef de village d'Ankouanou<sup>64</sup>, qui se plaint d'être devenu un « esclave » du bon vouloir des gardes-faune dans l'exercice de ses compétences.

Un aspect révélateur du caractère non-inclusif de la gestion du parc est la confusion permanente dans la perception des autorités par les villageois. Le terme « forestiers » est utilisé de manière automatique pour désigner ces dernières, puisque ces agents de l'État avaient la charge du parc jusqu'au début des années 2000. Aujourd'hui, les forestiers sont très peu présents, au profit des écogardes. Certains villageois parlent même de « forestiers » pour parler des responsables AVIGREF, ce qui montre la panne de représentativité enregistrée par ces associations. Cette confusion permanente montre que les rôles, les statuts, les compétences de chacun ne sont pas bien connus, et qu'un contrôle démocratique des villageois sur la gestion du parc, comme cela devrait être le cas suivant les défenseurs de la gestion participative, est une utopie.

La peur de dénoncer les abus des autorités, par crainte d'une sanction encore plus lourde de la part des échelons supérieurs de la hiérarchie, ne laisse aux villageois que peu de marge de manœuvre pour résister aux pressions et à l'arbitraire des « autorités. » Au regard du caractère très vindicatif des entretiens réalisés en milieu villageois, on en déduit que la stratégie adoptée est celle de la *voice* comme définie par Albert Hirschman<sup>65</sup>, c'est-à-dire une stratégie de protestation. La dénonciation automatique des autorités par les villageois, en situation d'entretien, a dans un premier

---

<sup>63</sup> Entretien n°17 du 6 mars 2014 avec Sabi Ganni. Il raconte que, depuis que la compétence sur la zone tampon lui a été « arrachée », il se désintéresse de sa gestion.

<sup>64</sup> Entretien n°19 du 6 mars 2014, avec Sabi Niakpe Tamou.

<sup>65</sup> Hirschman, Albert O. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 2004.

temps été assez surprenante pour moi, car je ne m'attendais pas à trouver une parole si libre sur des aspects aussi graves qu'ils peuvent se constituer en délits. Cette parole apparaît comme facilitée par la multiplication des niveaux de décision et la dilution des responsabilités qui en découle. « L'État, c'est personne » m'explique un membre de l'APIDA pour m'expliquer le manque de contrôle sur les actes des uns et des autres<sup>66</sup>. On peut extrapoler cette citation à l'ensemble de la conservation béninoise, car il est difficile d'identifier réellement les responsabilités de chacun dans l'échec de la participation villageois à la conservation.

Finalement, le caractère coercitif de la conservation est visible dans les projets de « Convention locale » élaborés par un cabinet de consultance sur demande de la DG du CENAGREF dans le cadre du projet PAPE<sup>67</sup>. Ces projets, organisés par articles, mentionnent toutes les règles à respecter dans le parc et ses périphéries par les villageois. Les articles 57 à 59 rappellent les « droits et responsabilités des parties » : ainsi, le CENAGREF « [fait] respecter rigoureusement les procédures d'accès à la terre et aux autres ressources dans la zone tampon<sup>68</sup> », ce qui rappelle son rôle répressif et de contrôle. L'UR-AVIGREF a pour fonction de « sensibiliser les populations riveraines sur le caractère étatique de la zone tampon et des droits d'usage accordés » et d'« assurer l'encadrement des exploitants agricoles<sup>69</sup> » dans celle-ci. Quant aux populations riveraines, elles doivent avant tout « observer de bonnes pratiques dans la zone tampon » et « reconnaître toujours la propriété de l'État » sur celle-ci. Il s'agit donc de la reconnaissance d'un rôle passif à ces populations, loin d'une participation effective de celles-ci à la prise de décision. Si l'application de ces Conventions locales reste pour l'instant incertaine au vu des capacités réelle de l'État dans les zones rurales périphériques du parc du W, l'intention de celui-ci d'instaurer une gestion plus coercitive et statocentrée est claire.

En somme, dans les périphéries du parc du W, une conservation efficace de l'environnement passe, dans les discours des autorités, par une réduction voire une négation de la participation villageoise à la gestion des ressources naturelles. Les populations riveraines se trouvent donc privées de toute capacité d'action concrète pour influencer des politiques qui ont récemment

---

<sup>66</sup> Entretien n°9 du 25 février 2014 avec Issa Mohammed Yari, chargé de mission et de suivi écologique à l'APIDA.

<sup>67</sup> Fiduciaire d'expertise et d'ingénierie Conseil. *Projet de Convention Locale D'utilisation Des Principales Ressources Naturelles de La Zone Tampon Du Parc National Du W*. Cotonou, Bénin: Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, Février 2013.

<sup>68</sup> *ibid.* p. 17.

<sup>69</sup> *ibid.* p.17.

transformé leur quotidien, notamment, et c'est ce que nous allons maintenant aborder, en restreignant fortement les possibilités économiques de celles-ci.

### *B) La conservation contre le « développement. »*

L'instauration de la gestion participative en périphérie des aires protégées fait suite à un changement dans le paradigme dominant d'analyse du rôle des populations locales dans la destruction de leur environnement. La pauvreté des communautés riveraines des aires protégées est maintenant le facteur explicatif de référence pour expliquer l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles par celles-ci. Le nouvel objectif des politiques de gestion des aires protégées est donc de faire bénéficier les populations locales des retombées économiques générées par le fonctionnement de l'aire protégée, afin qu'elles soient en quelque sorte rétribuées pour les contraintes qu'elles subissent sur leurs activités quotidiennes.

Cet « intéressement aux bénéficiaires<sup>70</sup> » de la conservation doit passer notamment par la rétribution d'une partie des recettes issue de l'écotourisme ou de la chasse sportive, les deux activités les plus rentables dans la mise en valeur marchande d'une aire protégée, aux riverains. Une telle clé de redistribution des bénéfices a été mise en place au W : sur le total des recettes prélevées (ce qui comprend également les contraventions prélevées aux délinquants environnementaux), 30 % sont normalement reversés aux villageois par le biais de l'UR-AVIGREF.

Dans cette partie, nous étudierons premièrement l'opposition qui existe entre une pratique extensive des logiques conservationnistes, notamment vers les zones tampons, et le développement d'activités économiques en périphéries, à cause des contraintes imposées à l'utilisation de l'espace. Puis, nous verrons que la redistribution des recettes, censée compenser ces contraintes, est en panne dans le cadre du parc du W. Les théories développées par E. Rodary, C. Castellanet et G. Rossi<sup>71</sup> serviront de base à l'étude. Cela nous aidera ensuite à prouver que les courtiers en développement, tels qu'ils ont été étudiés dans l'ouvrage de T. Bierschenk, J.-P. Chauveau et J.-P. Olivier de Sardan<sup>72</sup>, ne se retrouvent pas sur le terrain étudié, ce qui fait du W un cas particulier dans la littérature sur le développement.

---

<sup>70</sup> Rodary, Estienne, Christian Castellanet, and Georges Rossi, eds. 2003. *op. cit.* p. 288.

<sup>71</sup> *ibid.*

<sup>72</sup> Bierschenk, Thomas, Jean-Pierre Chauveau, and Jean-Pierre Olivier de Sardan, eds. 2000. *op. cit.*

a) Le « coût de la conservation<sup>73</sup> » en terme de développement.

La mise sous cloche d'un espace et les restrictions imposées en terme d'utilisation et d'exploitation des ressources naturelles dans un but de conservation d'une nature sauvage peuvent représenter des obstacles au développement économique d'une société dépendante des ressources naturelles. En effet, la population béninoise dépend pour sa grande majorité de l'agriculture de subsistance. La situation dans les Communes riveraines du W ne fait pas exception, d'autant que la pratique de la culture du coton pour nombre d'agriculteurs rend cette dépendance accrue. Définie comme « une zone d'immigration », la zone périphérique du W est donc soumise à des pressions foncières contradictoires, ce qui peut provoquer des tensions entre les différents usagers de la terre.

Dans la Commune de Banikoara, la culture extensive de coton provoque sont lot de conflits fonciers. Banikoara a la réputation dans la région d'être victime d'une dégradation avancée de l'environnement, causée la culture cotonnière. Cette réputation a été constatée sur le terrain : la déforestation y est visible, la culture sur brûlis est très répandue, l'utilisation d'engrais et de pesticides chimiques sur les champs de coton automatique, et ce y compris dans la zone tampon (où, théoriquement, la culture conventionnelle du coton est interdite<sup>74</sup>) et dans les limites du parc. Les faibles revenus générés par le coton dans les dernières années, dus notamment à la baisse mondiale des cours, a mis bon nombre d'agriculteurs dans la difficulté, notamment en ce qui concerne le remboursement des crédits à l'achat des intrants (semences, engrais). La principale stratégie de ceux-ci pour y faire face est la multiplication des surfaces emblavées. La course à la terre pour la cultivation de surfaces importantes est bien sûr restreinte, au Nord, par les limites du parc. D'après le témoignage de K. Lagarde du CIDR, certains villageois de Banikoara pensent que le parc est dans ce cadre une bonne chose, car la libération d'un tel volume de terres d'un coup provoquerait des conflits féroces entre les agriculteurs pour la colonisation de l'espace<sup>75</sup>.

Les entretiens réalisés dans la Commune de Karimama sont également révélateurs de l'antagonisme qui peut exister, au niveau local, entre la conservation et le développement d'une communauté. La position très enclavée de ces territoires, coincés entre le parc du W et les zones inondables du fleuve Niger<sup>76</sup>, n'est pas étrangère à cela. Le village de Bonwalou par exemple, est

---

<sup>73</sup> Karsenty, Alain. "Des rentes contre le développement ? Les nouveaux instruments d'acquisition mondiale de la biodiversité et l'utilisation des terres dans les pays tropicaux." *Mondes en développement* n°127, n°3 (September 1, 2004): 61–74. p. 62.

<sup>74</sup> Voir en annexes des photographies d'illustration. Annexe n°3 p. 151.

<sup>75</sup> Notes de terrain du 24/03/2014.

<sup>76</sup> Voir la carte du W et de ses zones protégées en annexes. Annexe n°4 p. 158.



difficilement accessible par la route, et est éloigné des principaux centres commerciaux de la région. Les habitants dépendent donc essentiellement de leurs propres cultures pour leur survie. Le chef du village et les responsables du bureau AVIGREF<sup>77</sup> se plaignent du récent déguerpissement des champs de vivres qui étaient situés en bordure du parc. Tous deux soulignent que le village ne sera bientôt plus auto-suffisant en vivres alimentaires. Au-delà d'un discours qui peut avoir parfois des tendances misérabilistes, les pressions foncières sont très visibles à Bonwalou, notamment en négatif, par l'absence relative de foyers peuls à proximité du village. Les Peuls de Kofounou, toujours dans cette étroite bande de zone libre que représente la Commune de Karimama, dont j'ai pu rencontrer un représentant, préfèrent envoyer leurs bêtes plus au Sud, dans la région de Parakou, voire dans d'autres États de la sous-région (Togo, Ghana) afin d'éviter les conflits violents avec les agriculteurs et les réprimandes des écogardes/forestiers<sup>78</sup>.

Les éleveurs peuls sont donc les premiers touchés par la restriction de l'espace. Des couloirs de transhumance avaient originellement été prévus dans la délimitation et le partage de la zone tampon. Tous les éleveurs peuls rencontrés témoignent cependant de la colonisation agricole de la zone tampon, et ce quelle que soit la Commune concernée<sup>79</sup>. À Banikoara, où la rivière Mékrou marque l'entrée dans le parc, la colonisation de la zone tampon par les champs de coton restreint également l'accès des troupeaux à l'eau, ce qui électrise les conflits. La marginalisation des Peuls de la gestion de l'aire protégée, par rapport à des agriculteurs déjà sensiblement marginaux, leur donne le statut d'exclus par excellence, d'autant plus que leur activité a été montrée du doigt comme la plus destructrice de l'environnement, et que, d'après les dires des villageois, ils sont les cibles privilégiées de l'arbitraire des écogardes. Cette marginalisation n'est apparemment pas nouvelle, et touche tous les aspects de la vie politique locale. Elle s'explique notamment par le faible taux de scolarisation des Peuls, qui leur interdit la participation effective aux institutions officielles<sup>80</sup>. Un entretien réalisé avec un « Peul civilisé<sup>81</sup> » (suivant les dires de mon guide sur place, ce qui montre la marginalisation sociale habituelle des Peuls dans la société nord-béninoise)

---

<sup>77</sup> Entretiens n°33 et 34 du 19 mars 2014 avec Idé Mossi, chef du village et Amadou Mossi, Président de l'AVIGREF du village. Traduits du dendi.

<sup>78</sup> Entretien n°31 du 18 mars 2014 avec Yero Mourini, membre de l'AVIGREF et représentant des éleveurs peuls du village de Kofounou. Traduit du dendi.

<sup>79</sup> Discussion informelle réalisée avec les Peuls de Sampeto, notes de terrain du 4/03/2014. Entretien n°25 du 17 mars 2014 avec Ali Ahmad Dosso, Premier conseiller du chef du village de Mamassi Peul. Entretien n°31, mentionné ci-dessus.

<sup>80</sup> Bako-Arifari, Nassirou. "La Démocratie à Founougo (Borgou) : paysans et 'déscolarisés' en compétition pour le pouvoir local." In *Les Pouvoirs Au Village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, edited by Thomas Bierschenk and Jean-Pierre Olivier de Sardan, Karthala. Les Afriques. Paris, 1998.

<sup>81</sup> Entretien n°25 du 17 mars 2014, cité ci-dessus (note n°75), réalisé en français.

va également dans ce sens. Selon lui, les Peuls n'ont jamais été considérés comme autochtones<sup>82</sup> par les populations d'agriculteurs baatonu ou bariba qui, historiquement, dominant politiquement, et sont aujourd'hui davantage représentés et écoutés, que ce soit au sein des AVIGREF, du CENAGREF, des Mairies, ou même des projets internationaux de développement. L'enquêté aurait aimé participer au projet PAGAP dont il a eu connaissance via sa participation aux réunions AVIGREF, mais les bailleurs ne sont pas passés par le village de Mamassi Peul, situé à quelques kilomètres seulement du centre de Karimama. L'enquêté interprète cette absence : « les projets, c'est pour les agriculteurs d'abord. » Étant considéré que « la possibilité d'accéder à la terre est souvent réduite, dans la pratique, au droit de ceux qui sont politiquement les plus forts<sup>83</sup> », l'exclusion des éleveurs peuls est presque systématique dans les régions riveraines du W où la pression foncière se fait ressentir chaque année avec plus d'acuité.

Dans un autre registre, la conservation peut être opposée au développement économique des sociétés dans lesquelles elle s'applique par l'interdiction de prospecter ou d'exploiter des éventuels gisements de minerais. D'après Abdoul Rahamane Saidou, ancien ministre d'État de la jeunesse, des sports et de la solidarité nationale de la République du Niger<sup>84</sup>, le côté nigérien du parc est soupçonné de contenir en effet d'importantes réserves de fer, dont la non-exploitation constituerait « un frein » au développement du Niger, tout cela pour la protection de « quelques antilopes.<sup>85</sup> » Il est intéressant de noter à propos de cette dernière intervention la non-appropriation des thématiques de la conservation, même par les plus hauts niveaux administratifs d'un État. Le parc du W semble rester, dans l'esprit de l'ancien ministre, *la chose des blancs*, à laquelle eux seuls trouvent une utilité, et qu'ils financent par ailleurs presque totalement.

Les contraintes instaurées par la conservation du parc, et plus récemment, par la mise en place de la zone tampon, sur les activités économiques des riverains, que ce soit l'agriculture de subsistance, l'agriculture de rente, l'élevage ou l'exploitation minière, devraient théoriquement être compensées par la redistribution des revenus issus du parc. Mais la théorie de la gestion participative ne dit pas que faire quand la structure de conservation est déficitaire, comme c'est le cas du parc du W du Bénin.

---

<sup>82</sup> Cette idée est également présente dans le chapitre de N. Bako-Arifari cité précédemment : "Ainsi, au nom du nomadisme, les Peuls sont exclus du droit à l'autochtonie." Bako-Arifari, Nassirou in Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998, *op. cit.* p.63.

<sup>83</sup> Bierschenk, Thomas, and Pierre-Yves Le Meur, eds. *Trajectoires peules au Bénin*. Karthala. Paris, 1997. p. 15.

<sup>84</sup> Entretien n°40 du 31 mars 2014 avec Abdoul Rahamane Saidou, ancien ministre d'État de la jeunesse, des sports et de la solidarité nationale de la République du Niger.

<sup>85</sup> *ibid.*

b) La panne des « rentes contre le développement.<sup>86</sup> »

La « [renonciation] au développement » dans l'optique de la conservation d'un espace naturel explicitée par A. Karsenty<sup>87</sup> et expliquée ci-dessus pour le cas du parc du W se justifie dans le cadre où l'exploitation « durable » des ressources protégées devrait bénéficier aux populations locales. Si de tels mécanismes ont été mis en place en périphérie du W, on remarque que, dans la pratique, peu de retombées économiques positives sont identifiées par les villageois comme étant dues au parc, ce qui contribue à la perte de confiance de ceux-ci dans les autorités gestionnaires. Cette forme d'organisation politique est fortement critiquée par A. Karsenty :

*Le monde suggéré par les « incitations directes à la conservation » est assez univoque : c'est celui d'une réduction significative des choix offerts aux habitants des zones forestières riches en biodiversité de « choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser », avec des individus considérés comme les destinataires passifs de programmes de conservation élaborés ailleurs, soit le contraire d'une perspective d'une économie fondée sur la reconnaissance du rôle actif de « l'agent ».<sup>88</sup>*

Cette citation insiste sur le côté top-down des politiques de conservation, et sur la non-complémentarité des intérêts villageois avec ceux de la protection de la nature.

Tout d'abord, pour revenir au parc du W, les infrastructures communautaires réalisées par les AVIGREF grâce à l'argent du parc sont très peu nombreuses. Dans les villages visités pour l'étude, seule une pompe avait été financée par ces fonds, pompe qui par ailleurs avait été construite dans la cour du Président de l'AVIGREF en fonction à l'époque<sup>89</sup>. D'autres constructions ont été citées, mais dans des villages de la Commune de Kandi. Ceux-là semblent bénéficier de leur proximité avec le centre de décision pour attirer les réalisations communautaires. Pendant ma présence sur le terrain, j'ai également assisté au chargement de matériaux de construction à destination du village de Mamassi Gourma, dans la Commune de Karimama, suite à un financement du PAGAP. À part ces quelques exemples, les villageois se plaignent globalement du manque de retombées économiques dans leurs villages. Ils se plaignent d'autant plus que, selon eux, les bailleurs de fonds leur avaient promis, notamment au temps d'ECOPAS, la construction d'écoles,

---

<sup>86</sup> Karsenty, Alain. 2004. *art. cit.*

<sup>87</sup> *ibid.* p. 65

<sup>88</sup> *ibid.* p. 71.

<sup>89</sup> Entretien n°15 du 4 mars 2014 avec Saniyo Banidjo, chef du village de Sampeto. Traduction du Bariba.

de centres de santé, de forages, et qu'aucune de ces réalisations n'a vu le jour<sup>90</sup>. Les villageois se sentent donc trahis, et n'ont plus envie de fournir des efforts à la conservation si ceux-ci ne sont pas rétribués. Ils accusent les autorités gestionnaires de Cotonou, de Kandi, et même l'échelon régional des AVIGREF de détourner l'argent destiné aux villages. À ce titre, les élus locaux de Banikoara disent préférer encourager les villageois à la culture du coton plutôt qu'à la participation à la conservation car cette culture de rente est susceptible de rapporter plus<sup>91</sup>.

La « contractualisation croissante des rapports sociaux<sup>92</sup> » sous-entendue par les politiques de conservation existe bien dans le cas du W : on échange l'adhésion des villageois à la protection du parc contre une redistribution des recettes issues de celui-ci. Cependant, la forme contractuelle n'est presque jamais respectée. Par exemple, le recrutement de villageois en tant qu'écogardes ou pour l'entretien régulier des pistes fait normalement partie des mécanismes de redistribution à l'échelle locale. Cette pratique permet de rémunérer régulièrement des villageois privés de leur activité économique : c'est pour cela que les programmes aiment à recruter des anciens braconniers, tout à la fois pour profiter et pour mettre en valeur leur connaissance de la brousse, mais également pour leur permettre d'avoir accès à un apport d'argent, qui valoriserait la conservation à leurs yeux après l'interdiction de leur activité au profit de cette dernière. Cependant, les recrutements sont, dans les faits, très limités, et plusieurs chefs de village ont expliqué que ceux qui y avaient participé auparavant n'avaient jamais été rémunérés<sup>93</sup>. Certains villageois, notamment dans le village très enclavé de Bonwalou, n'ont jamais eu vent de ces pratiques<sup>94</sup>. Plus concrètement, quand les villageois pisteurs sont effectivement recrutés, ils ne bénéficient d'aucune assurance en cas de blessure ou de décès, ce qui arrive relativement fréquemment car le parc est un environnement dangereux. Le fait qu'ils n'aient pas de contrat de travail dûment signé avec le CENAGREF qui les emploie explique la précarité de leur situation, et le fait que celle-ci ne soit plus une option attractive pour les villageois.

On peut ainsi parler de panne dans les mécanismes de redistribution, une panne constatée non seulement à l'échelon villageois mais également par d'autres catégories d'acteurs, qui adhèrent

---

<sup>90</sup> Voir notamment les entretiens n°15 et 16 réalisés à Sampeto, les entretiens n°29 et 30 réalisés dans le village de Kofounou, n°33 et 34 réalisés à Bonwalou.

<sup>91</sup> Voir notamment l'entretien n°17 du 6 mars 2014. Sabi Ganni, chef du village de Terempo. Traduction du bariba.

<sup>92</sup> Karsenty, Alain. 2004. *art. cit.* p. 72.

<sup>93</sup> Entretien n°30 du 18 mars 2014. Pougouno Alfari, Secrétaire de l'AVIGREF de Kofounou. Traduit du dendi.

<sup>94</sup> Entretien n°33 du 19 mars 2014. Idé Mossi, chef du village de Bonwalou. Traduit du dendi.

à l'idée que « les projets s'arrêtent à Kandi<sup>95</sup> » sans toucher les populations riveraines du parc. Une telle idée a été citée tant par les écogardes de Karimama (« les projets bénéficient aux bureaucrates, et pas aux agents de terrain comme nous » ; « ils arrêtent [les bailleurs] à Kandi et vont leur mentir<sup>96</sup> »), ou par des fonctionnaires civils de la DPNW<sup>97</sup>. À partir de ces remarques, on constate donc que le manque de redistribution des revenus issus du parc (dans la mesure où ils existent) est perçue comme injuste, car ils ne bénéficient pas aux acteurs légitimes de la conservation.

c) Le Bénin, un système sans « courtiers en développement<sup>98</sup> » ?

Les cadres de la conservation dans l'Alibori, dont fait partie Kindo Gardo interviewé à plusieurs reprises, déplorent fortement le caractère non-démocratique des politiques de conservation, et notamment les obstacles rencontrés par les villageois pour faire véritablement valoir leurs intérêts et peser dans la prise de décision<sup>99</sup>. Cet aspect expliquerait le manque de retombées positives du parc au niveau local, et permettrait le détournement des fonds qui lui seraient destinés par les bureaucrates du centre politico-administratif. Dans le système théorisé par T. Bierschenk et J.-P. Olivier de Sardan, cette position d'intermédiaire entre les projets de développement, qui représentent la majorité des rentrées d'argent pour le parc du W, et les arènes politiques locales devrait être occupée par les « courtiers en développement », censés « [assurer] l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement.<sup>100</sup> »

L'observation de terrain montre l'apparition d'une nouvelle classe, que nous appellerons la *nouvelle élite conservacionniste villageoise*, qui, dans un premier temps, m'a paru appartenir à un groupe de courtiers en développement. En effet, ce sont des villageois, issus des arènes associatives locales, ayant des contacts réguliers avec les autorités gestionnaires du parc et avec les projets qui « arrivent effectivement jusqu'à Kandi. » Il s'agit notamment de Idrissou Koramama d'Angaradébou et de Bagna Maman Bello de Karimama, dont les portraits rapides ont été dressés ci-dessus<sup>101</sup>. Il s'agit également de Moussa Maman Bello, maire de Karimama et farouche partisan

---

<sup>95</sup> Entretien n°15 du 4 mars 2014. Saniyo Banidjo, chef du village de Sempeto. Traduction du Bariba.

<sup>96</sup> Entretien n°26 du 17 mars 2014 avec les écogardes basés à Karimama.

<sup>97</sup> Entretien n°6 du 20 février 2014 avec Kindo Gardo, complété par nombre de discussions informelles. Il estimait que 60 % du budget des grands programmes comme PAPE ou PAGAP vont pour le fonctionnement du centre administratif. Notes de terrain du 21/02/2014.

<sup>98</sup> Thomas Bierschenk and Jean-Pierre Olivier de Sardan, 1998, *op. cit.*

<sup>99</sup> Notes de terrain du 21/02/2014.

<sup>100</sup> *ibid.* p. 7.

<sup>101</sup> Voir infra, Chapitre 3, p.68.

de la conservation et de l'autonomie politique des Commune. Ils possèdent dans certains cas une position d'intermédiaires dans les projets : par exemple, B. Maman Bello, en tant que membre du bureau de l'UR-AVIGREF et Président de l'échelon communal de la même association, est directement concerné dans le choix des villages à favoriser (à « prioriser » suivant le terme utilisé par B. Maman Bello) dans le développement de projets communautaires. L'entretien réalisé avec ce dernier<sup>102</sup> fait ressortir plusieurs points. Tout d'abord, B. Maman Bello reconnaît l'existence de liens de patronage qui peuvent exister entre les cadres de l'association et leur village d'origine quand il s'agit de « faire passer » le développement vers l'échelon local. Il reconnaît également la jalousie qui peut exister entre les villages dans l'attribution des fonds. Cet aspect les rapprocherait de la définition de courtiers. Mais la faiblesse des ressources qui, reversées à l'UR-AVIGREF, devrait financer la réalisation de travaux dans les villages ne permettent dans la pratique que de faire face aux « dépenses de fonctionnement » de l'association. C'est donc l'insuffisance des rentes générées par la parc qui ne permettrait pas, dans un premier temps, de parler de courtier en développement.

De plus, il apparaît que les courtiers ne sont pas traditionnellement nombreux dans la société rurale béninoise. N. Bako-Arifari<sup>103</sup> en donne une explication : dans les années du régime socialiste de Mathieu Kérékou, de 1974 à 1989, les projets de développement villageois étaient davantage portés par des agents directement liés à l'État. Ceux-ci occupaient donc cette fonction de courtiers entre les ressources de l'État et l'échelon local. Cette absence historique de courtiers dans les régions rurales béninoises se retrouve aujourd'hui dans l'Alibori, à proximité du parc du W. La multiplicité des acteurs en éventuelle position de courtiers, de par les capitaux scolaires et sociaux mobilisables sont très nombreux ; il n'y a donc pas d'interlocuteur unique dominant auquel les projets pourraient d'adresser au niveau local.

Finalement, on remarque que la logique communautaire propre au travail des courtiers, lorsqu'il s'agit d'attirer le développement chez soi, n'est pas présente dans les villages riverains du W. L'exemple du Président de l'AVIGREF de Sampeto faisant construire le forage directement dans sa propre cour n'est pas une exception. Le détournement des réalisations communautaires par ces élites en position de domination temporaire à l'échelle locale, puisqu'elle dépendent souvent d'un mandat électif associatif, les rapproche donc plus des Big Men de la conservation, qui utilisent les projets pour les reconvertir en ressources directement économiques (faire payer l'accès journalier à une pompe par exemple), ou, plus rarement, politiques.

---

<sup>102</sup> Entretien n°35 du 19 mars 2014.

<sup>103</sup> Bako-Arifari, Nassirou. in Bierschenk, Chauveau et Olivier de Sardan. 2000. *op. cit.*

L'enquête réalisée sur le terrain de la conservation au W dresse donc le portrait d'une conservation duale. D'un côté, les secteurs dominants de ces politiques ont les capitaux nécessaires (savoir technique, capital relationnel) pour aménager à leurs profits les politiques publiques de gestion de l'aire protégée. Ils ont aujourd'hui intérêt au *statu quo*, car la reproduction presque infinie des projets financés à l'international devant le constat mitigé de leurs réalisations sur le terrain met à leur disposition une rente qu'ils savent exploiter. De l'autre, les populations riveraines de l'aire protégée, principales destinataires sur le papier des politiques de gestion à coloration participative, se retrouvent exclues à la fois de la prise de décision par une pratique très coercitive de la conservation, et du développement économique, par les contraintes imposées à leurs activités et la faiblesse des redistributions engendrées par le parc. Quelques individus locaux, encore une fois possédant les capitaux culturels, scolaires et sociaux suffisants, arrivent à valoriser leur position d'intermédiaire entre local et national/international afin de profiter individuellement des rentes de la conservation arrivant jusqu'à eux. Le penchant productiviste des politiques de développement mises en place dans les périphéries du W contribue au contraire à l'exclusion de fait de toute une partie de la population, celle des éleveurs transhumants. « Il existe un décalage certain entre, d'une part, les initiatives dominantes du champ développementaliste durablement orientées vers un investissement immobile et productiviste et, d'autre part, les modèles géographiques fondés sur la mobilité, la circulation et l'incertitude spatiale.<sup>104</sup> » Cette exclusion presque cognitive des éleveurs transhumants, Peuls pour la plupart, des politiques de conservation du parc national du W est exploitée par les agriculteurs, qui occupent avec leurs champs les espaces normalement dédiés aux éleveurs.

On a donc voulu prouver que les politiques de conservation telles qu'elles étaient pensées au niveau des bailleurs de fonds subissent toute une série de transformations dans leur mise en œuvre, en fonction des intérêts des différents secteurs de la société qu'elles traversent. Cette idée permet de relativiser, encore une fois, l'hypothèse de conditionnalités incontournables de l'aide. La marge de manœuvre importante que certains secteurs s'approprient au sein des politiques de conservation est décrite par P. Lavigne-Delville dans son étude sur les politiques de réforme foncière au Bénin :

*Les compétitions institutionnelles internes au gouvernement, les enjeux corporatistes, les lobbys internes, semblent finalement plus déterminants pour lire le processus de*

---

<sup>104</sup> Walther, Olivier, and Denis Retailé. "Le modèle sahélien de la circulation, de la mobilité et de l'incertitude spatiale." *Autrepart* n° 47, no. 3 (September 1, 2008): 109–24.

*la réforme que le soutien de bailleurs de fonds qui n'ont pas tous la même approche, et en tous cas ne font que donner à des acteurs locaux les moyens financiers de la lutte et du lobbying, dans une connaissance variable des arènes et des enjeux.*<sup>105</sup>

Cette citation permet donc de nuancer le poids des bailleurs de fonds sur le devenir d'une politique publique qu'ils contribuent à déterminer. Cette hypothèse est également celle de T. Bierschenk dans son analyse, plus locale, des politiques hydrauliques à destination des éleveurs Peuls de l'Atacora, deuxième département septentrional du Bénin :

*That which seems in the eyes of the experts and planners to be a single project is, in reality, many different ones, each group pursuing its own project. For some it is a question of realizing abstract ideological goals such as « participation » and « help for self-help » for « the poorest of the poor », for others it is a matter of symbolic presence, the exertion of subtle political influence or the legitimization of power.*<sup>106</sup>

Ce mémoire s'inspire donc de ces théories qui remettent en lumière le pouvoir des acteurs dans l'instrumentalisation des politiques publiques, même lorsqu'elles sont financées à l'international. Il semble que le parc du W soit un bon exemple de cette instrumentalisation, au vu de la multiplicité des acteurs agissant directement en lien avec les ressources économiques ou symboliques contenues dans les programmes. Il est à noter que les acteurs présents ne le sont que très rarement pour le compte de l'État central : ils cherchent au contraire à en concurrencer la légitimité. La dernière partie cherchera donc à expliquer en quoi le domaine de la conservation peut être révélateur de la place d'un État béninois à la fois désarçonné au local par des forces centrifuges, et paradoxalement stable dans le temps.

---

<sup>105</sup> Lavigne Delville, Philippe. « La réforme foncière rurale au Bénin. » *Revue française de science politique* Vol. 60, no. 3 (July 8, 2010): 467–91. Citation p. 489.

<sup>106</sup> Bierschenk, Thomas. “Development Projects as Arenas of Negotiation for Strategic Groups : A Case Study from Bénin.” *Sociologia Ruralis* 28, no. 2–3 (2008): 146 – 160. Citation p. 158.



### **Partie 3 : « Quelque chose comme l'État » : l'inachèvement du processus de domination étatique sur le territoire béninois au prisme de la conservation.**

L'écart entre les hypothèses de la littérature conservacionniste et l'observation réalisée au parc du W du Bénin est au premier abord surprenant : les politiques de gestion de l'aire protégée sont paradoxalement marquées par une absence de l'organe étatique. Sur le terrain, il est même difficile de rencontrer un acteur le représentant directement. Ce constat est possible dans la mesure où l'organe étatique de gestion des parcs naturels au Bénin, le CENAGREF, a une politique d'expansion de ses compétences et d'autonomisation croissante au détriment de son Ministère de tutelle, le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme. La criante absence de l'État dans la gestion quotidienne de la conservation pose question dans ce secteur, caractérisé par l'afflux de ressources financières et symboliques, à fort potentiel politique. On peut définir, à partir de là, le domaine de la protection de la nature comme un secteur de pouvoir, investi par des acteurs à majorité non-étatiques.

Le but de cette dernière partie est de décrire le système politique béninois au prisme de la conservation. Il se caractérise par une position ambiguë et instable : son absence de l'arène politique locale laisse libre prise aux diverses et nombreuses critiques de sa légitimité à l'action politique dans la région de l'Alibori. Paradoxalement, on peut voir cette absence, ce retrait, comme une stratégie de survie. L'autonomie laissée à l'arène politique locale dans la gestion quotidienne des questions de conservation lui permet d'éviter une « crise des rapports collusifs<sup>1</sup> » qu'il entretient et qui l'entretiennent au local. Cette situation est caractérisée par son instabilité, son incertitude quant à l'issue d'une compétition pour la légitimation entre les différents secteurs en présence. Elle est donc renégociée de façon permanente ; renégociation dans laquelle entrent en jeu les ressources mobilisées à l'international pour la conservation.

Pour ce faire, nous emprunterons spécifiquement à la théorie des crises politiques développée par Michel Dobry. Cette posture théorique nous semble pertinente pour décrire les rapports politiques dans la conservation béninoise, dans le sens où elle est constituée de plusieurs

---

<sup>1</sup> Dobry, Michel. 1992. *op. cit.* p 156.

secteurs qui oscillent, dans leurs stratégies, entre autonomisation et interdépendance. Nous adapterons cette théorie, en parlant de *crise structurelle* d'une arène politique plutôt que de *crise politique conjoncturelle*. En effet, il semble que la conservation béninoise puisse être analysée comme une conjoncture politique fluide et mouvante, mais que des forces stabilisatrices, sous forme de transactions collusives entre les secteurs notamment, permettent sa reproduction.

L'argumentation suivra deux temps : dans un cinquième chapitre, nous mettrons en évidence les forces déstabilisatrices et centrifuges, qui compromettent au quotidien la domination de l'État central dans ces régions périphériques que sont les Commune riveraines du W. Dans un sixième et dernier chapitre, nous soulignerons au contraire les forces stabilisatrices qui permettent à cette configuration politique particulièrement instable de tenir dans la durée.

## Chapitre 5 : La conservation béninoise comme conjoncture politique fluide. Les forces de résistance à la domination de l'État au local.

L'absence de toute représentation de l'État central, ou presque (il est à rappeler que seulement deux forestiers sont détachés auprès du CENAGREF à Kandi pour assurer la surveillance de l'aire protégée), sur le terrain du parc du W peut s'expliquer par les résistances des autres acteurs à la domination étatique. Ce chapitre aura pour but d'explicitier ces forces de résistance à une plus grande prise en main de l'État des politiques de conservation et de gestion de l'espace. Cette résistance prend la forme d'une concurrence instaurée entre les différents secteurs dans la captation des ressources que procurent le parc et les programmes internationaux qui s'y appliquent, concurrence dans laquelle l'État n'est pas le grand gagnant. Au niveau local, les différents secteurs tentent de se constituer comme échelle légitime d'action publique dans les politiques de conservation. On montre donc que l'action publique n'est pas que le seul fait de l'État : celui-ci se trouve fragilisé au local par des forces, tant internes qu'internationales, qui cherchent à contourner son administration perçue comme budgétivore.

En résulte une situation politique instable, changeante, « fluide » pour reprendre les mots de M. Dobry. Nous fonderons, dans un premier temps, notre analyse de la conservation béninoise suivant la théorie des crises politiques développée par cet auteur. Ce précis théorique nous permettra ensuite de rentrer dans le vif du sujet, avec le rôle du bras opérationnel de l'État dans la

conservation, le CENAGREF, dans la fragilisation de la présence de l'État au local. Dans une troisième partie, l'étude des forces de résistance se fera via les réformes de décentralisation toujours en cours au Bénin, et via la délégitimation politique de l'État par des Communes en quête d'indépendance.

*A) Définir la conservation béninoise comme une conjoncture politique fluide. Précis théorique.*

La position précaire de l'État dans le domaine de la conservation au Bénin peut être analysée, en suivant les hypothèses de M. Dobry, comme une conjoncture politique fluide, ce qui expliquerait sa situation de crise permanente. En effet, on peut trouver, dans la situation béninoise, des indices d'une *désectorisation de l'espace social*, d'une *incertitude sectorielle*, et d'une *désobjectivation* de la vie quotidienne, les trois principales caractéristiques d'un espace social en situation de crise d'après M. Dobry.

a) La désobjectivation de l'espace social : une capacité d'être partout légitime.

La « désobjectivation conjoncturelle de l'espace social<sup>2</sup> » est définie par Michel Dobry suivant trois caractéristiques. La première est la perte d'autonomie des secteurs. Elle « tient aux décloisonnements et aux interférences des logiques sectorielles et à l'occurrence de coups trans-sectoriels. » La deuxième caractéristique est « le désenclavement des espaces de confrontation<sup>3</sup> » et donc, « la tendance à la désobjectivation des enjeux » dans les logiques sectorielles quotidiennes. La troisième est « l'évasion des calculs » et la « perte d'emprise des logiques sectorielles<sup>4</sup> » sur ceux-ci.

Notre hypothèse est de prouver que, dans le cas des politiques de la conservation du parc du W au Bénin, ces caractéristiques sont bien présentes mais n'ont pas l'aspect conjoncturel de la crise politique explicitée chez Dobry. En effet, les tactiques des différents secteurs, tant dans leur propre positionnement par rapport aux autres, que dans les coups dirigés contre les autres, sont presque par nature trans-sectorielles. Chaque secteur de la conservation semble avoir les capacités d'intervenir

---

<sup>2</sup> *ibid.* p. 141 et suivantes.

<sup>3</sup> *ibid.* p. 143. Toutes les citations suivantes sont tirées de la même page.

<sup>4</sup> *ibid.* p. 144.

directement sur les espaces de confrontation des autres secteurs, en valorisant des ressources propres à cette arène de confrontation. Étudions par exemple plus en détail les stratégies des diverses antennes du CENAGREF en suivant le paradigme des crises politiques. On voit que les cadres techniques du Sud se placent fréquemment sur plusieurs arènes afin de capter au mieux les ressources. Ils savent notamment mobiliser des savoirs-faire relationnels internationaux dans leurs relations avec les bailleurs, que l'on détecte aisément dans les documents techniques de gestion que ces cadres m'ont procurés à Cotonou. Ils mobilisent également un savoir technique scientifique pour se positionner sur l'arène de la science naturelle, et une image d'hommes de terrain face aux autres administrations sectorielles intervenant dans le domaine de l'environnement, et face aux différents bailleurs qui n'ont qu'une connaissance superficielle du terrain. La DG du CENAGREF est donc, à mon sens, le cas typique d'un secteur capable de jouer sur la déssectorisation de l'espace social inhérente aux politiques de conservation, en maîtrisant les règles du jeu de plusieurs secteurs sociaux distincts.

Si l'on regarde maintenant de plus près les stratégies de la DPNW, antenne opérationnelle du CENAGREF à Kandi, on voit que les logiques trans-sectorielles dominent également. Le cumul des fonctions et des titres de son directeur est à ce titre révélateur : T. Sinadouwirou est à la fois ingénieur agronome et officier de la foresterie. Il a longtemps été administrateur civil à la DPNW avant d'être gradé. Il connaît donc bien les logiques civiles qui dominent parmi les administrateurs du CENAGREF, mais a également des contacts dans le domaine des Eaux et Forêts, avec qui il partage l'uniforme. Il bénéficie du respect que les civils portent à une fonction para-militaire, et son ancienneté dans la région, il est lui-même natif de Bembéréké, à cent kilomètres au Sud de Kandi, lui permet d'être un véritable notable dans le secteur. Il entretient de bonnes relations avec les autorités villageoises, comme j'ai pu le constater en l'accompagnant en mission dans le parc : en traversant les villages, les gens le saluent. Il offre même des consommations à un groupe d'hommes célébrant un décès, accompagnés du chef du village de Founougo, lors de notre arrêt dans cette localité<sup>5</sup>. La faiblesse numérique du personnel assermenté l'oblige souvent à effectuer des missions de terrain. Il est donc bien connu des écogardes, et donne l'image d'un homme actif et investi dans la conservation. Il effectue également de nombreux voyages avec les cadres du Sud, notamment, pendant ma période de terrain, à Grand-Popo dans le Sud du Bénin, et à Ouagadougou pour le Comité Technique de Suivi. Il est donc capable de se positionner efficacement sur des arènes différentes, suivant les moments. Il m'a avoué, lors d'une discussion informelle, vouloir passer

---

<sup>5</sup> Notes de terrain du 24/02/2014. Voir en annexes pour des photos d'illustration. Annexe n°3 p. 156.

outre la DG de Cotonou afin de faire directement appel aux bailleurs et d'éviter un trop grand détournement par le centre administratif du Sud des aides qui lui reviendraient de droit. Il valorise, à cet effet, sa caractéristique d'homme proche du terrain. On retrouve ici le trait distinctif d'une déssectorisation de l'espace social suivant les termes de M. Dobry : « Ce désenclavement [des espaces de confrontation] a de très importantes conséquences sur les tactiques des acteurs et l'efficacité, la valeur des ressources qui sont localisées dans ces secteurs.<sup>6</sup> » En effet, le fait d'être un agent proche du terrain n'est pas forcément une ressource très positive face à une maîtrise des enjeux techniques et scientifiques de la conservation dans l'arène gouvernementale béninoise. Elle semble cependant l'être dans le contexte de l'intervention internationale au W, dans laquelle beaucoup d'acteurs se plaignent du détournement des fonds par des élites technocratiques lointaines et détachées du terrain.

b) L'incertitude sectorielle comme élément constitutif des politiques publiques de conservation du W.

L'incertitude sectorielle est traitée par M. Dobry comme un état « ayant pour principale composante l'effacement ou le brouillage des indices et repères et la perte d'efficacité des instruments d'évaluation qui, en tant qu'éléments des logiques sectorielles, servent de support aux appréciations et calculs routiniers des acteurs.<sup>7</sup> » Or, l'incertitude a été l'un des principaux points d'entrée et d'analyse sur le terrain, et semble donc être une des caractéristiques principales des politiques de gestion du parc du W. M. Dobry la définit plus avant : « L'incertitude désigne l'impossibilité, dans certaines situations, de la spécification à la fois de la gamme - de l'ensemble - des résultats possibles d'une ligne d'action et des probabilités de l'occurrence de ces résultats.<sup>8</sup> »

L'incertitude sectorielle, sur le terrain, se traduit notamment dans la confusion qui existe dans le rôle de chacun, et dans la façon dont se rôle est effectivement perçu par les autres secteurs. Dans les périphéries du parc, c'est comme si on ne savait plus qui est censé faire quoi. En témoigne par exemple la grande confusion dans l'identité et le rôle des « autorités » par les villageois décrite ci-dessus (pour lesquels le terme « forestiers » désignent tout à la fois les véritables agents des Eaux et Forêts, les écogardes, les agents du CENAGREF en mission, les membres des AVIGREF). Mais l'incertitude dans la perception du rôle de chacun se fait également dans l'autre sens : pour les

---

<sup>6</sup> Dobry, Michel. 1992. *op. cit.* Citation p. 143.

<sup>7</sup> *ibid.* p. 150.

<sup>8</sup> *ibid.* p. 153.

écogardes rencontrés, les villageois formaient une grosse masse indistincte, dans laquelle le grand braconnier et le cueilleur traditionnel étaient réunis sous la même bannière du délinquant environnemental. Dans le contexte de tension sociale prégnant en périphérie du parc, l'incertitude sectorielle brouille les responsabilités de chacun, et contribue à une méfiance accrue entre les secteurs. Cela a comme conséquence une « inhibition tendancielle de l'activité tactique<sup>9</sup> », visible dans la position d'attentisme de certains chefs de village par exemple, qui semblent dépassés par une situation sociale et politique en constante redéfinition. En effet, la grande modification des règles d'usage du sol en périphérie avec le classement de la zone tampon, et la décrépitude progressive de ces règles contribuent à la fluidité du paysage juridique et pratique du parc et de ses périphéries.

c) Le processus de désobjectivation : « sensibiliser et conscientiser » ou « mettre en crise » ?

Les processus de désobjectivation<sup>10</sup> sont la troisième caractéristique d'une conjoncture politique fluide telle que définie par M. Dobry. Dans ceux-ci, les cadres routiniers de l'action perdent de leur consistance de façon brusque. Des actions qu'on pensait dénuées de tout sens politique peuvent prendre une toute autre signification dans les moments de désobjectivation. La situation sociale en périphérie du parc du W peut être caractérisée suivant ce processus de désobjectivation. Par exemple, le fait de faire des champs à un endroit précis, activité qui relevait jusqu'alors du quotidien, devient, avec l'instauration des nouvelles règles d'usage du sol, une marque de résistance à la domination de l'État et aux politiques internationales sur l'échelle locale.

M. Dobry décrit également un type de « micro-désobjectivation », dans le sens où l'ensemble du secteur n'est pas forcément concerné par celle-ci. Ces processus « consistent dans l'intervention au sein de ces organisations d'agents de changement chargés de conduire et de résorber les « crises » d'adaptation, c'est-à-dire avant tout de *mettre en crise*, en quelque sorte, les rapports sociaux internes à l'organisation.<sup>11</sup> » Ce phénomène est pertinent pour comprendre le fonctionnement de la conservation à l'échelon villageois, où celle-ci est le fait d'« animateurs » nommés pour « sensibiliser et conscientiser<sup>12</sup> » les populations locales aux impératifs de la conservation. La sensibilisation environnementale est l'une des priorités des projets de conservation

---

<sup>9</sup> *ibid.* p. 150.

<sup>10</sup> *ibid.* Les processus de désobjectivation sont traités aux pages 154 et suivantes.

<sup>11</sup> *ibid.* p. 156

<sup>12</sup> *sic.* Entretien n°3 du 12 février 2014, avec Fiacre Ahnononga, coordinateur national PAPE.

dans le W, et notamment du projet PIC-GEN : au cours de son lancement, tout un atelier était consacré à la mise en œuvre de l'éducation des populations<sup>13</sup>. Il s'agit de provoquer un changement dans le référencement des actions du secteur villageois, et d'y implanter la conservation comme une priorité.

La « mise en crise » de tout ou partie d'un secteur se retrouve également sur le terrain, dans le discours des cadres de la conservation notamment. Par exemple, selon E. Tossou<sup>14</sup>, responsable du PAPE au PNUD, tout comme selon Kindo Gardo<sup>15</sup>, membre de l'équipe technique de la DPNW, la mise sous cloche d'un espace étendu comme le parc, et les conflits provoqués par ces contraintes en périphérie vont à terme contribuer à la remise en question des techniques de production agricoles trop gourmandes en espace à leur goût. La mise en place de la contrainte permettrait ainsi de « faire réfléchir les gens » et de supprimer à terme les modes de production « traditionnels » (entendez archaïques).

Ainsi, les hypothèses de M. Dobry sur ce qu'il définit comme des « conjonctures politiques fluides » aident à analyser la situation politique et sociale de la conservation béninoise. Le caractère non conjoncturel, mais davantage structurel, de la crise de la conservation du W, permet d'avoir une vision plus large sur les dynamiques politiques de la protection de la nature et sur ce qu'est l'État au Bénin.

### *B) Autonomisation du bras opérationnel de l'État et privatisation des moyens de la conservation.*

Définir la conservation béninoise comme une conjoncture politique fluide permet de penser les rapports conflictuels qui peuvent exister entre les secteurs pour la captation des rentes, et notamment entre les secteurs de terrain et l'État, que l'on a défini comme le grand absent sur le terrain de la conservation. Le but de cette partie est d'explicitier les forces de résistance à l'État comme acteur légitime de l'action politique à l'échelon local. Ces résistances passent tout d'abord par l'autonomisation progressive de l'agence étatique de conservation, le CENAGREF, dont les

---

<sup>13</sup> Notes de terrain du 27 février 2014.

<sup>14</sup> Entretien n°4 du 13 février 2013 avec Elisabeth Tossou, chargée de programme environnement, responsable nationale du PAPE au sein du PNUD.

<sup>15</sup> Entretien n°6 du 20 février 2014 avec Kindo Gardo, attaché au service écologie de la direction du parc national du W (DPNW).

relations directes avec les bailleurs et le fonctionnement financier indépendant tendent à faire du Centre un organe à part dans l'administration béninoise. La résistance à la domination de l'État au local passe, dans un deuxième temps, par la privatisation des compétences régaliennes de celui-ci. En l'absence d'agents assermentés, la « débrouille » sur le terrain contribue à l'autonomisation de l'arène locale et à la décrédibilisation de l'État et de ses agents directs dans l'action publique. Ces deux pôles de réflexion, autonomisation et privatisation, seront étudiés séparément ci-dessous. On ouvrira cette partie sur les perceptions de l'État au niveau local, qui justifient les résistances à sa domination.

a) Les perceptions de l'État au local : une structure lointaine aux intérêts opaques.

Les perceptions de l'État central dans les arènes politiques locales n'étaient pas une question de départ de ma réflexion. Cependant, tous les enquêtés, ou presque, ont spontanément fait référence à lui et à son rôle, souvent vu comme négatif, dans la conservation du parc du W. Il m'a donc semblé être comme prise à témoin de l'incapacité et de la mauvaise volonté de l'État dans la conservation par mes interlocuteurs villageois. Ma position d'étudiante blanche, relativement indépendante de toute institution et donc relativement inoffensive, a sans doute aidé à cette liberté de parole. Ce qui ressort de la majorité des entretiens villageois est que « la politique est le principal ennemi du parc.<sup>16</sup> » Cela passe par deux accusations distinctes.

La première soutient que l'État en général, le Chef de l'État et ses ministres en particulier, ne sont pas sensibles aux impératifs de la conservation. Beaucoup de rumeurs circulent sur la complicité directe des élites cotonoises dans les trafic de bois précieux et de viande de brousse en provenance du W. J'ai pris connaissance de cette rumeur lors de discussions informelles, notamment avec Sio, mon guide de Banikoara. Il me racontait à cette occasion que certains villageois, anciens braconniers pour la plupart, avaient des contrats avec des hommes politiques cotois de la plus haute administration pour leur faire parvenir, à la demande, de la viande boucanée<sup>17</sup>. De la même façon, Idrissou Koramama du village d'Angaradébou<sup>18</sup> me racontait que le braconnage n'est plus pratiqué aujourd'hui que par les villageois qui « sont protégés par des autorités. » Il cite notamment le frère du Ministre de l'environnement ou certains forestiers qui

---

<sup>16</sup> Cette idée ressort presque telle quelle dans les entretiens réalisés avec Kindo Gardo du CENAGREF, avec B. Maman Bello de Karimama, avec les écogardes, avec les entrepreneurs touristiques de Koudou.

<sup>17</sup> Notes de terrain du 4/03/2014.

<sup>18</sup> Entretien n°21 du 11 mars 2014 avec Idrissou Koramama, Président de l'association pour la sauvegarde du marigot sacré et secrétaire de l'AVIGREF du village.



couvriraient une partie de la chasse villageoise. Une autre rumeur a été divulguée, qui touche cette fois directement Boni Yayi, le Président de la République. Lors d'une discussion avec J. Chevillot, entrepreneur touristique, j'ai appris que celui-ci était accusé d'avoir prêté l'hélicoptère de la Présidence à son frère pour qu'il aille pratiquer la chasse dans le parc. De même, l'épouse du Président est accusée de faire fortune sur le trafic de bois en provenance du parc du W, au vu et au su de son mari. Selon B. Maman Bello de Karimama, « c'est le ministre qu'on devrait sensibiliser !<sup>19</sup> » aux impératifs de la conservation, et pas seulement les villageois riverains.

Ces accusations concernant la plus haute fonction de la République béninoise, trop difficiles et sensibles à vérifier pour une étudiante en master, rejoignent la deuxième série d'accusation de la politique, qui passe par une personnalisation du pouvoir, et donc des accusations. Par exemple, les députés de l'Alibori sont souvent cités pour semer le désordre dans le travail de répression de la délinquance environnementale dans le parc du W. Ils sont accusés de faire libérer certains délinquants notables dans la région, et ce sur un simple coup de téléphone au chef de la police, ou même au juge<sup>20</sup>. Les députés sont également attaqués pour leur sabotage des efforts de sensibilisation environnementale initiés par les projets dans les villages riverains du parc. En effet, durant les périodes de campagne électorale, ils promettaient le déclassement du parc aux populations locales, des terres pour tous et en grand nombre pour les cultures<sup>21</sup>. Cela a pour conséquence de désigner la conservation et ses autorités gestionnaires comme ennemies des villageois, et nuit à la mise en œuvre des politiques sur le terrain. Mais cela permet aux hommes politiques locaux de maintenir une base électorale dans une région où le mécontentement dû aux contraintes foncières découlant de l'aire protégée structurent la politique locale.

b) « L'État sans l'État ». La stratégie d'expansion d'une agence gouvernementale.

Le CENAGREF est une agence gouvernementale créée par un décret de 1998<sup>22</sup>. Elle possède l'autonomie financière, validée chaque année par un commissaire au compte. On remarque que le Centre est l'institution forte sur le terrain de la conservation. Il possède une position dominante, tant par sa composition (ses membres sont des ingénieurs reconnus ayant pour la plupart

---

<sup>19</sup> Entretien n°23 du 14 mars 2014 avec Bagna Maman Bello, Secrétaire général de l'UR-AVIGREF, Président de l'UC-AVIGREF, Secrétaire AVIGREF de Karimama-centre.

<sup>20</sup> Entretien n°9 du 25 février 2014 avec Issa Mohammed Yari, chargé de mission et de suivi écologique.

<sup>21</sup> Discussion informelle avec Kindo Gardo. Notes de terrain du 21/02/2014. Ce problème a également été abordé lors des ateliers organisés pour le lancement d projet PIC-GEN à Malanville. Notes de terrain du 27/02/2014.

<sup>22</sup> Voir infra. Fin du Chapitre 1, p. 39 et suivantes.

un grade dans la foresterie), que par le savoir-faire technique qu'il mobilise à destination des bailleurs.

Le CENAGREF suit une stratégie d'expansion de ses fonctions, visible dans les documents internes de stratégie : « Il est urgent d'étendre le système national des aires protégées en gérant au mieux les réserves de faune existantes et en en créant de nouvelles qui répondent aux réels besoins et priorités de la conservation.<sup>23</sup> » Pour ce faire, « certaines forêts classées ... seront prioritaires<sup>24</sup> » dans la stratégie du CENAGREF. Le même document souligne qu'il est « nécessaire de créer de nouvelles réserves de faune dans les autres parties du pays », l'action du CENAGREF ne portant pour l'instant que sur « la partie septentrionale du pays, à travers la gestion des parcs nationaux de la Pendjari et du W.<sup>25</sup> » Cette stratégie d'expansion, que décrit très bien la sociologie des organisations initiée par M. Crozier<sup>26</sup>, se fait au détriment des autres institutions sectorielles, plus directement soumises à l'action du gouvernement central. Cette domination sur les ministères sectoriels n'est pas assumée par les membres du CENAGREF que j'ai interviewés, mais elle l'est dans le discours des agents des ministères en question. C'est le cas par exemple de El-Kir Moudachirou Babio, cadre haut placé au Ministère du tourisme<sup>27</sup>. Ce dernier se plaint de la non-collaboration entre le Ministère du tourisme, le CENAGREF, et les différents projets qui agissent dans les parcs nationaux, quand « le tourisme est la première source de revenus pour les aires protégées. » Selon lui, les acquis réalisés par des réunions communes à l'UEMOA ou à l'organisation mondiale du tourisme (OMT), ont été laissés de côté dans le montage des projets successifs. Au niveau interne au ministère, cependant, M. Babio souligne l'important soutien qui a été apporté pour la promotion touristique du W (l'enquêté parle d'un fonds propre de 42 millions de FCFA pour la saison 2013-2014). Le Ministère du Tourisme béninois a été intégré au PAPE pour la première fois lors de la réunion organisée à Ouagadougou peu avant mon arrivée, début février 2014, alors que le PAPE a officiellement débuté en 2011. Après cette rencontre, mais aussi grâce à la carrière de M. Babio, dont la position d'élite multi-sectorielle doit être soulignée<sup>28</sup>, le climat s'est

---

<sup>23</sup> Stratégie Nationale de Conservation et de Gestion Des Réserves de Faune 2011-2020. République du Bénin: Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, non daté. Citation p. 8.

<sup>24</sup> *ibid.* p. 8.

<sup>25</sup> *ibid.* p. 10.

<sup>26</sup> Crozier, Michel.1963. *op.cit.*

<sup>27</sup> Entretien n°5 du 13 février 2014 avec El-Kir Moudachirou Babio, directeur de la direction du développement et de la promotion touristiques (DDPT). Sauf mention contraire, toutes les citations sont issues de cet entretien.

<sup>28</sup> Dobry, Michel. *op. cit.* Il explique la relative ouverture des élites sectorielles à des logiques extérieures car elles « bénéficient des avantages de la multipositionnalité et des mécanismes institutionnels de circulation des élites entre les secteurs ». note n°1 p. 110, uniquement disponible dans l'édition de 2004.

apparemment amélioré entre le CENAGREF et l'institution de promotion touristique du Ministère, même si « on ne peut pas dire que ce soit acquis », à cause de la présence de « quelques conservateurs<sup>29</sup> » dans l'équipe du CENAGREF, refusant le partage des compétences sur le W.

Dans sa stratégie d'autonomisation par rapport aux forces gouvernementales centrales, le CENAGREF a également de son côté son fonctionnement financier indépendant, c'est-à-dire qu'il peut s'entendre directement avec les bailleurs internationaux pour le financement de ses activités. Il est d'autant plus en position de force avec ceux-ci qu'il a réussi à développer une image indépendante des succès ou échecs de l'État central. Il répond donc ainsi aux récents repositionnement des bailleurs au profit d'une déconcentration de l'aide. La forme de l'agence, unique si l'on considère les trois pays concernés par le W, est en effet grandement encouragée par les bailleurs, dans une optique de transparence des budgets. Le CENAGREF est donc placé comme modèle, ce qui fait la fierté des Béninois intervenant dans la conservation : « la création du CENAGREF répond aux exigences modernes de gestion des aires protégées qui, dans le monde entier, est de plus en plus confiée à des Offices, à des ONG internationales et même à des structures privées.<sup>30</sup> » La position institutionnelle novatrice du Bénin, par rapport au Niger et au Burkina, est soulignée par F. Kidjo<sup>31</sup> : il est satisfait du fonctionnement par agence car celui-ci permet une stabilité que n'ont pas les administrations sectorielles classiques, soumises à un *turnover* fréquent. De la même façon, le fonctionnement de la conservation béninoise est salué par Bagna Maman Bello, le Big Man de la conservation de Karimama. Il pense que le Niger et le Burkina sont « en retard » par rapport au Bénin car les revenus des parcs nationaux sont directement reversés au Trésor Public. Les rétrocessions locales ne sont donc pas quantifiables par rapport à ce que rapporte vraiment l'aire protégée<sup>32</sup>. Le modèle de l'agence fait partie des *conditionnalités détournées* dont il était question précédemment. Il n'est pas directement imposé, mais les bailleurs, et notamment l'UE dans le cadre du PAPE, l'encouragent très fortement. C'est ce vers quoi tend l'administration nigérienne, aux dires de Hamidine Saley, coordinateur national PAPE au sein des Eaux et Forêts nigériennes<sup>33</sup>, car, en l'absence de projets, les activités de conservation ne sont pas prises en charge

---

<sup>29</sup> Je n'ai pas pu savoir si M. Babio entendait le mot « conservateur » au sens politique du terme, ou seulement pour parler des agents de la conservation. Le malentendu en dit beaucoup sur la perception de l'aire conservatinniste du CENAGREF par l'enquête.

<sup>30</sup> Stratégie de Conservation de L'éléphant Au Bénin. République du Bénin: Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ; CENAGREF ; DGFRN, September 2005.

<sup>31</sup> Entretien n°2 du 12 février 2014 avec Ferdinand Kidjo, responsable technique au CENAGREF.

<sup>32</sup> Entretien n°35 du 19 mars 2014 avec Bagna Maman Bello et Issa Moussa, Président de l'AVIGREF de Karimama-centre. Traduction du dendi pour les interventions de Issa Moussa.

<sup>33</sup> Entretien n°38 du 27 mars 2014 avec Hamidine Saley, coordinateur national du PAPE au Niger.

par un budget de l'État déjà largement déficitaire. Lorsque je lui demande ce qu'il pense du bilan du CENAGREF en terme de gestion, il esquive par deux fois de me répondre. On peut en déduire que le modèle de l'agence, ayant les capacités de prendre une autonomie relative comme c'est le cas au Bénin, n'est pas si attractif pour une administration nigérienne très centralisée.

c) Gérer des compétences régaliennes en l'absence de l'État : le cas des écovigilants.

La présence de l'État dans l'arène locale est contestée par une certaine privatisation de ses compétences régaliennes. En effet, sur le terrain de la surveillance et de la répression des délits environnementaux, il est fréquent d'avoir recours à des arrestations, à des détentions provisoires, voire à l'usage des armes. Ces activités, selon la loi, devraient relever de la compétence d'agents assermentés par l'État, ayant la légitimité juridique pour les accomplir. Dans la pratique, ce sont les écovigilants, agents recrutés dans les villages et formés par le programme ECOPAS, qui se chargent de les mener à bien. Selon la loi, il serait normalement interdit à ces écovigilants de partir en mission sans la présence d'un forestier, seul habilité à porter une arme. Dans le contexte de faible présence des agents forestiers sur le terrain (sur les deux forestiers placés à la DPNW, seul un est mobile, l'autre restant au bureau de Kandi auprès du Directeur du parc), les écovigilants se trouvent dans l'obligation de porter les armes<sup>34</sup> et de réaliser, seuls, les arrestations.

Cet état de fait a un effet notoire sur les possibilités d'abus de pouvoir pour les écovigilants. Ils sont les seuls responsables et les seuls contrôles de leurs activités de répression. De même, le fait d'assumer sans cesse ces responsabilités a eu comme conséquence de les normaliser, c'est-à-dire que les écovigilants, et les villageois à qui elles s'appliquent le plus souvent, les considèrent désormais comme faisant normalement partie de leurs activités de contrôle. Ainsi, les rapports tissés entre les écovigilants et les agents permanents de l'État assermentés, forestiers, policiers, gendarmes, sont ceux d'une concurrence accrue. Les écovigilants interrogés à Karimama parlent même de « l'ingérence » de la police dans leurs activités de contrôle<sup>35</sup>. Quant aux forestiers, ils sont accusés, lorsqu'ils sont présents, de se placer dans une position dominante par rapport aux écovigilants, grâce à des compétences propres en terme de répression, que les écovigilants assument en réalité la plupart du temps.

---

<sup>34</sup> Voir en annexes une photographie d'illustration. Annexe n°3 p. 157.

<sup>35</sup> Entretien n°26 du 17 mars 2014 avec Amadou Garba, Fabien Ahamide, Amadou Bako Idi, Arnaud Mazou, rejoints progressivement par une petite dizaine de leurs collègues, tous écovigilants.

Même si les écogardes sont des agents du CENAGREF, et qu'ils sont reliés à celui-ci par un contrat de travail en bonne et due forme, le port systématique des armes et les arrestations réalisées dans le parc sont une forme de privatisation des compétences de l'État. De même, cela souligne un rapport particulier à la loi, mis en évidence par Moussa Issa, Président de l'AVIGREF de Karimama-centre : « si on veut suivre la loi, il n'y a plus de conservation car on n'a pas assez de forestiers.<sup>36</sup> » C'est donc une logique « débrouille » qui domine dans un contexte de faiblesse de l'État dans le domaine de la conservation. À Karimama, l'État est pourtant très présent : on rencontre beaucoup de gendarmes, de policiers, de douaniers, mais tous sont tournés vers le fleuve qui marque la frontière avec le Niger. On peut donc légitimement se demander ce qui fait obstacle à une plus grande présence des forces étatiques dans le domaine de la conservation. G. Blundo avance une partie de la réponse dans son étude de l'administration forestière « à deux vitesses<sup>37</sup> » : l'État se trouve progressivement remis en question par des « enclaves bureaucratiques fonctionnelles » alimentées directement par les projets. La critique de l'État par les agents internes à celui-ci participe de sa délégitimation globale en tant qu'échelle légitime de l'action publique.

La privatisation de la répression des délits par les écogardes est par ailleurs fortement critiquée par F. Lauginie, expert indépendant. Pour lui, il s'agit d'une activité « dangereuse » que de laisser de telles compétences à des villageois, formés très rapidement aux techniques paramilitaires et au maniement des armes<sup>38</sup>.

Ainsi, le fonctionnement quotidien des autorités gestionnaires de l'aire protégée conduit à une marginalisation et à une fragilisation du pouvoir de l'État dans l'Alibori. Les logiques d'autonomisation et d'expansion du bras opérationnel de l'État dans ce domaine et la privatisation des compétences de police de celui-ci sont adossées à une critique permanente du rôle négatif des élites politiques dans la région. Giorgio Blundo résume la situation : « la coexistence d'îlots de prospérité et d'efficacité et de services délabrés et condamnés à l'inactivité a contribué à discréditer l'État aux yeux de ses agents.<sup>39</sup> » Cette délégitimation constante de l'action de l'État libère, à l'échelle locale, une place pour l'affirmation d'autres secteurs dans la course à la légitimité politique.

---

<sup>36</sup> Entretien n°35 du 19 mars 2014.

<sup>37</sup> Blundo, Giorgio. 2011. *art. cit.*

<sup>38</sup> Entretien n°11 du 26 février 2014.

<sup>39</sup> *ibid.* p. 447.

*C) Des secteurs en concurrence pour la légitimité politique locale. La décentralisation en périphérie du W.*

Le constat de l'échec des politiques de gestion du parc national du W, aisément vérifiable par un bref aperçu du terrain, ainsi que les mécontentements provoqués par l'action négative des autorités gestionnaires actuelles de ces politiques ont eu comme conséquence la progressive montée en puissance des Communes comme nouvel échelon de mise en œuvre et de décision dans les politiques environnementales. Relativement récentes, les Communes ont désormais la volonté de prendre en main la gestion des ressources naturelles situées sur leur territoire. La création de l'APIDA en 2006 en est une illustration. Appuyées directement par les bailleurs, les Communes riveraines du parc du W sont donc un secteur important dans la remise en cause de la mainmise de l'État (et du CENAGREF qui lui est affilié dans les représentations des acteurs communaux) sur la gestion des ressources. Il s'agit ici d'étudier la conservation de la nature comme un enjeu majeur dans la répartition des compétences entre l'État et les entités décentralisées, qui tend actuellement vers l'affirmation des Communes comme un échelon légitime de l'action publique.

La décentralisation est un sujet qui a beaucoup été discuté dans la littérature africaniste. Nous ferons dans un premier temps un bref retour sur celle-ci et sur l'application de ses hypothèses au terrain du Bénin et de l'Alibori. Dans un deuxième temps, nous étudierons plus en détail les stratégies nouvellement développées par les Communes riveraines du parc dans le but d'affirmer leur souveraineté dans la gestion des ressources naturelles, face à un État vu comme prédateur de richesses qui devraient légitimement leur revenir. Dans un troisième et dernier temps, l'accent sera mis sur la caractéristique internationale des Communes et de leurs agents : ils représentent selon nous le principal lieu de l'international dans une périphérie du parc du W marquée par une faible internationalisation.

a) Précis sur la décentralisation en Afrique : le cas original du Bénin.

Les réformes de décentralisation en Afrique ont été initiées dans les années 1980 et 1990. Archétype de la conditionnalité de certains programmes d'aide, comme les programmes d'ajustement structurel par exemple, la décentralisation est censée promouvoir la démocratie locale, la « bonne gouvernance » chère aux institutions financières internationales, et l'« accountability » des élites politiques face à une population prenant en main son destin politique. De nombreuses

réformes de décentralisation ont eu lieu en Afrique après les périodes de « transitions démocratiques » des années 1990. Du côté de la littérature de science politique, beaucoup d'auteurs remettent en question les véritables portées de ces réformes et y voient un moyen pour l'État de reprendre le contrôle sur ces administrations. L'article de J. Ribot, A. Agrawal et A. Larson<sup>40</sup>, en étudiant le cas de six pays du « Sud », prend l'exemple de la gestion des ressources naturelles et montre que les réformes de décentralisation opérées par l'État ne visent qu'à un repositionnement des autorités centrales sur la scène locale. Cette idée est reprise par de nombreux auteurs : « Le déterminant principal dans les programmes de décentralisation des pays en voie de développement est la volonté de l'État de pénétrer et contrôler la campagne » écrit J. Murombedzi à propos du programme CAMPFIRE au Zimbabwe<sup>41</sup>.

Au Bénin, les réformes de décentralisation ont été enclenchées à partir de la période de « Nouveau Démocratique », à la suite de la révolution et du renversement du régime de Mathieu Kérékou en 1989. Les autorités décentralisées sont créées par une loi de 1999<sup>42</sup>. Dans cette nouvelle construction administrative, les Communes sont l'autorité décentralisée par excellence. Elles sont dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elles « constitue[ent] le cadre institutionnel pour l'exercice de la démocratie à la base. Elles [sont] l'expression de la décentralisation et le lieu privilégié de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques locales.<sup>43</sup> » Dans les faits, peu de transferts de compétence ont effectivement eu lieu à destination des Communes dans les premières années suivant la loi de décentralisation, la frilosité de l'État rejoignant le manque de ressources humaines et financières des Communes pour la pleine réalisation des compétences légales. Même dans ce premier temps de la décentralisation, le Bénin ne semble pas correspondre à l'hypothèse de réinvestissement de l'État au local ; l'État semble plutôt se désintéresser de cet échelon et continuer de se baser sur ses institutions déconcentrées que sont le Département, l'arrondissement et le village pour le contrôle des espaces ruraux.

Au milieu des années 2000, c'est à l'occasion d'un appui financier du Conseil Régional de Picardie et de son partenaire le CIDR que sont réactualisées les réformes de décentralisation. Les actions des bailleurs français se concentrent tout d'abord dans le Département des Collines, puis dans l'Alibori, où l'APIDA est créée en 2006. La création de cette première structure

---

<sup>40</sup> Ribot, Jesse, Arun Agrawal, and Anne Larson. "Recentralizing While Decentralizing : How National Governments Reappropriate Forest Resources." *World Development* 34, no. 11 (2006): 1864–86.

<sup>41</sup> Murombedzi, James. "Campfire ou alliance impie : la conservation par le profit local." *Politique Africaine* 53 (March 1994): 64–74. Citation p. 73

<sup>42</sup> Loi n°97/028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin.

<sup>43</sup> Loi n°97/029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin. Article 2.

intercommunale au Bénin contribue au changement : des conflits opposent rapidement l'APIDA et le gouvernement sur les questions de compétences<sup>44</sup>. Une loi relative à l'intercommunalité et à la création des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) est adoptée quelques années plus tard<sup>45</sup>, en 2009. L'APIDA est l'occasion pour les Communes de reprendre en main les compétences que la loi leur avait normalement confiées, notamment dans le domaine de la gestion de l'environnement qui nous préoccupe ici. Cette association est également l'illustration du poids des bailleurs dans les reconfigurations politiques et institutionnelles au Bénin. L'appui direct de ceux-ci aux Communes de l'Alibori leur permettent de prendre une place plus importante et de contester directement le rôle de l'État à la périphérie du W.

b) Promotion d'une intercommunalité plus technique que démocratique dans l'Alibori. Vers une reprise en main des affaires politiques locales par les Communes.

L'APIDA est donc une structure assez novatrice dans le paysage institutionnel béninois. Le fait qu'elle soit née dans l'Alibori, à proximité directe du parc du W et de ses problèmes de fonctionnement est à mon sens révélateur de la place de la gestion des ressources naturelles comme enjeu central dans la compétition entre État et autorités décentralisées, ainsi que des importantes rentes que les acteurs espèrent capter à son propos.

Créée en 2006<sup>46</sup>, l'association est composée aujourd'hui de 118 membres, Maires, conseillers communaux et administrateurs techniques. Les six Maires des Communes concernées (Kandi, Banikoara, Karimama, Segbana, Gogounou, Malanville) forment le bureau exécutif. Une équipe technique permanente, réunie sous l'autorité du « SP », Secrétaire Permanent, Thomas d'Aquin Quenum, gère les aspects techniques et financiers de la structure. Elle est formée par une petite dizaine de techniciens béninois, appuyés par deux coopérants permanents du CIDR, Karine Lagarde et Patrick Smith. L'APIDA a un budget indépendant depuis la loi de 2009, alimenté en premier lieu par ses « partenaires techniques et financiers » et par une participation annuelle des Communes, calculée selon leurs capacités<sup>47</sup>. Le Secrétaire Permanent, qui représente juridiquement

---

<sup>44</sup> Discussions informelles avec Patrick Smith, coopérant du CIDR en charge de la création de l'EPCI de l'APIDA. Notes de terrain du 28/02/2014.

<sup>45</sup> Loi n°2009 - 17b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

<sup>46</sup> Les informations énoncées proviennent des entretiens n°9 et 36 avec Issa Mohammed Yari et Thomas d'Aquin Quenum, complétés par de nombreuses discussions avec les administrateurs de l'APIDA et les deux coopérants du CIDR.

<sup>47</sup> Cela va de 10 millions de FCFA pour les « grosses » Communes (Banikoara, Kandi, Malanville) à 3 millions de FCFA pour la plus petite (Karimama).



l'ensemble de l'association, légitime son action en se basant avant tout sur le caractère législatif des compétences prises en charge. Il cite en effet la loi n°97/029 de tête, et notamment son article n°94 qui dispose que

*La commune a la charge de la création, de l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant à l'amélioration du cadre de vie. Elle veille à la protection des ressources naturelles, notamment des forêts, des sols de la faune, des ressources hydrauliques, des nappes phréatiques et contribue à leur meilleure utilisation.*<sup>48</sup>

Cet article est cité pour prouver la légitimité de l'action des Communes, et donc de « leur bras opérationnel<sup>49</sup> » l'APIDA, dans la revendication des compétences concernant la gestion du parc du W, en opposition à une gestion trop centralisée par le CENAGREF et les forestier qui « pensent que [le parc] est leur chose.<sup>50</sup> »

Outre une légitimité juridique, l'APIDA fonde son action sur sa légitimité démocratique. Elle a en effet été fondée à l'initiative des Maires, élus par la population de leur Commune, suite à un « ras-le-bol » partagé face au non-respect des principes de la gestion participative et face à l'absence de retombées locales du parc. Selon les enquêtés, avant la création et l'affirmation de l'APIDA, les autorités gestionnaires « faisaient semblant d'impliquer les communautés<sup>51</sup> » à la gestion du parc. Les Maires mettent donc en avant leur proximité avec les citoyens, et leur responsabilité devant eux, pour démontrer qu'une gestion communale du parc fonctionnerait mieux que la gestion centralisée par le CENAGREF. Le problème d'une éventuelle concurrence dans la légitimité démocratique des Communes par les AVIGREF, eux aussi élus à l'échelle villageoise, est balayé de la main par Thomas d'Aquin Quenum, pour qui le statut législatif des Communes et de l'APIDA est de toute façon dominant par rapport à des associations créées par arrêté. Pour lui, le fait que les AVIGREF interviennent sur le territoire des Communes les soumet *de facto* à l'autorité de ces dernières. Cependant, la grande centralisation des compétences aux mains de l'équipe technique permanente, dont le bureau est situé à Kandi, pose la question de la véritable représentativité démocratique de l'association.

Un changement de point de vue sur l'action de l'APIDA apporte une autre vision de celle-ci. Pour F. Lauginie, expert indépendant, l'affirmation d'un droit des Communes sur la gestion du parc reviendrait à créer autant de « fiefs » pour les pouvoirs locaux, et conduirait au morcellement

---

<sup>48</sup> Loi n°97/029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin. Article n°94.

<sup>49</sup> Selon l'expression de Thomas d'Aquin Quenum.

<sup>50</sup> Entretien n°9 du 25 février 2014 avec Issa Mohammed Yari.

<sup>51</sup> Entretien n°36 du 21 mars 2014 avec Thomas d'Aquin Quenum.

progressif des règles de gestion. Pour les cadres techniques de la DG du CENAGREF, à Cotonou, le « transfert de compétences » vers les Communes n'est pas à l'ordre du jour. Il ne s'agit que d'une collaboration dans le cadre d'une politique participative<sup>52</sup>. D'après Théophile Sinadouwirou, Directeur du parc du W, « on [le CENAGREF] fait un premier pas vers [les administrateurs communaux] mais la première chose qu'ils disent c'est 'on ne reçoit rien' alors qu'ils n'ont même pas encore participé à la gestion du parc.<sup>53</sup> » Et, en effet, c'est une doléance courante dans les entretiens réalisés dans les diverses mairies que celle de la non-redistribution des revenus du parc aux Communes, alors que celui-ci se trouve sur leur territoire. Cette tension entre le CENAGREF et les Communes, outre révéler une concurrence dans la captation des rentes générées par le parc entre secteurs, éclaire un malentendu quant à la définition de la gestion participative sur le terrain. Pour les Communes et leurs représentants, la gestion participative s'entend davantage comme une redistribution plus équilibrée, c'est-à-dire plus à leur profit, des recettes issues du parc. Pour le CENAGREF, elle signifie prendre part activement à l'entretien et à la gestion quotidienne de l'aire protégée, particulièrement coûteux en temps, en financements, en capital humain. Il est vrai que la notion de gestion participative est ambiguë sur ce point : le reversement de rentes au local doit-elle être proportionnelle à la participation effective des locaux à la conservation ? S'il ne nous revient pas de trancher, il est à noter que les deux secteurs en présence exploitent cette ambiguïté pour donner plus de crédit à leur position politique dans la conservation du parc du W.

### c) Les Communes, lieu de l'international au W ?

Dans un espace faiblement internationalisé comme le W (nous avons précédemment relevé notamment l'absence d'ONG internationales de conservation, et la relative absence des bailleurs sur le terrain), on remarque que la gestion communale se singularise par son recours fréquent à l'international. Cela apparaît pertinent pour notre propos dans le sens où un rapport direct des Communes vers l'international peut constituer un moyen efficace de contourner l'État et ses administrations et de tirer une légitimité à l'action.

Nous avons plusieurs indices de l'internationalisation du paysage communal. Premièrement, à mon arrivée à Kandi, je pensais être la seule européenne de la ville, jusqu'à ce que je rencontre les deux coopérants du CIDR en poste auprès de l'APIDA. Ce sont, à ma connaissance, les deux seuls

---

<sup>52</sup> Entretien n°2 du 12 février 2014 avec Ferdinand Kidjo, responsable technique au CENAGREF.

<sup>53</sup> Entretien n°7 du 21 février 2014 avec Théophile Sinadouwirou, Directeur du parc national du W. Complété au retour du terrain, le 20 mars 2014, par un entretien complémentaire, réalisé au siège de la DPNW.

français travaillant de façon permanente à Kandi. Deuxièmement, les rapports amicaux que j'ai noués avec plusieurs techniciens de l'APIDA m'ont permis de prendre connaissance de leur mobilité à l'international, relativement importante par rapport aux autres cadres de la conservation. Par exemple, Mohammed Issa Yari a fait une partie de ses études aux Pays-Bas. C'est également le cas de Habib<sup>54</sup>, ayant réalisé un cursus à l'Université Catholique de Lyon. Nombre de leurs collègues ont effectué des missions en France grâce à leur principal partenaire, le Conseil Régional de Picardie<sup>55</sup>. Certains Maires peuvent également se targuer de leur connaissance de l'international, comme Moussa Maman Bello, Maire de Karimama, qui vit la moitié de l'année à Paris<sup>56</sup>. Ces fréquents voyages leur offrent la possibilité de nouer des contacts personnels avec l'étranger, et notamment avec des potentiels bailleurs. Ils ne dépendent donc plus de l'État, ou du CENAGREF, dans la recherche de financements concernant le parc du W et la gestion de ses périphéries.

C'est notamment le cas du projet PIC-GEN, au lancement duquel j'ai participé, les 26 et 27 février à Malanville. L'APIDA, soutenue par ses partenaires, a remporté l'appel d'offre proposé par l'Union Européenne dans le cadre du PAPE pour une action en périphérie, au même titre qu'une grosse institution comme l'IUCN, qui a remporté le même genre de projet sur les périphéries nigérienne et burkinabée. Il faut cependant nuancer l'apparent enthousiasme des administrateurs communaux face à la multiplication des projets dont ils font l'objet récemment. Les Maires de Karimama et de Banikoara ont clairement exprimé leur posture dubitative face à la réussite d'un tel projet au cours des entretiens. Moussa Maman Bello met candidement un « point d'interrogation<sup>57</sup> » à la réussite du projet, alors que Jean Bio B. Bio affirme que ce projet « ne changera rien<sup>58</sup> » à la situation présente, si ce n'est qu'il a permis à tous les acteurs de la conservation de se réunir pour deux jours à Malanville. Même s'il ne fait pas partie de l'administration communale, l'avis de Théophile Sinadouwirou sur le PIC-GEN résume bien l'atmosphère qui entoure le lancement de ce projet à l'échelle locale : il craint que « vu l'étendue à couvrir et l'ampleur de la tâche », le projet ne se contente que « d'un saupoudrage.<sup>59</sup> » L'espace (inter)communal apparaît bien comme le plus

---

<sup>54</sup> Notes de terrain du 26/02/2014.

<sup>55</sup> C'est par exemple le cas du Maire de Kandi. Les photographies visibles sur sa page Facebook officielle le montre en voyage en France, ce qui montre le caractère légitimant d'un tel voyage aux yeux des administrés.

<sup>56</sup> Entretien n°27 du 17 mars 2014 avec Moussa Maman Bello, Maire de la Commune de Karimama. Son parcours original lui a permis d'être le sujet d'un portrait diffusé par Radio France Internationale. Hédon, Claire. "Moussa Maman Bello, un homme hors du commun." *Priorité Santé*, juillet 2007. < [http://www1.rfi.fr/radiofr/editions/072/edition\\_57\\_20070730.asp](http://www1.rfi.fr/radiofr/editions/072/edition_57_20070730.asp). >

<sup>57</sup> Entretien n°27 cité ci-dessus.

<sup>58</sup> Entretien n°20 du 7 mars 2014 avec Jean Bio B. Bio, maire de Banikoara.

<sup>59</sup> Entretien n°7 du 21 février 2014 avec Théophile Sinadouwirou.

internationalisé des secteurs au niveau de l'Alibori, mais il ne faut pas surestimer une connivence entre les deux niveaux de décision. On se retrouve plus dans une configuration de légitimation trans-sectorielle de la part de l'échelon communal, dans un but de résistance et de contestation de la place de l'État dans une conservation internationalisée.

La gestion des ressources naturelles du parc et des rentes issues de celui-ci est donc un enjeu important dans la prise en main des affaires politiques par les nouvelles administrations communales. Elles permettent la mobilisation des élites locales contre la domination de l'État et du CENAGREF sur les questions environnementales, dont on espère, à terme et sur le modèle du parc voisin de la Pendjari, qu'elles seront source de richesses. La décentralisation au Bénin, et plus spécifiquement dans l'Alibori, est donc marquée par l'opposition centrale de certains à toute autorité étatique. C'est le cas du maire de Karimama, qui souligne l'erreur des programmes internationaux de faire confiance aux « techniciens véreux au lieu de s'approcher de la Commune.<sup>60</sup> » Cependant, cette opposition systématique à l'État, et le reproche fait aux bailleurs de trop lui faire confiance, trouve ses limites dans les problèmes financiers des Communes. Nombre d'enquêtés appartenant à la fonction publique communale soulignent que « l'environnement est un luxe » pour des Communes dans une situation de disette budgétaire. Dans ce cas, on peut poser la question de l'indépendance, de la réelle marge de manœuvre des autorités communales dans les politiques de conservation, puisque, sans un appui constant des bailleurs, elles pourraient difficilement trouver de quoi se poser contre une administration étatique forte.

De manière générale, les Communes ne sont pas isolées dans leur critique de l'intervention étatique sur le terrain de la conservation au W. On a vu que le bras opérationnel de l'État, le CENAGREF, suit une logique d'autonomisation croissante face à l'influence gouvernementale. La pénurie d'agents de l'État crée une situation de privatisation des compétences régaliennes de celui-ci dans la surveillance du parc. En outre, les rares interventions directes de l'État sur le terrain, que ce soit via les forestiers, ou dans d'autres domaines comme dans la production de coton, sont inlassablement critiquées par les échelons locaux.

On ne peut parler du « retrait ou du redéploiement de l'État » en Afrique sans évoquer les contributions majeures de B. Hibou<sup>61</sup> sur la question. En effet, les repositionnements de l'État à

---

<sup>60</sup> Entretien n°27 du 17 mars 2014 avec Moussa Maman Bello.

<sup>61</sup> Hibou, Béatrice. "Retrait Ou Redéploiement de l'Etat ?" *Critique Internationale* 1, no. 1 (1998): 151-68. ; *La Privatisation Des États*. Karthala. Recherches Internationales. Paris, 1999.

l'ère de la globalisation et ses nouvelles modalités de gouvernement de son territoire sont analysés en terme de « décharge », qui « se caractérise avant tout par l'usage de truchements privés comme modes dominants de la gouvernamentalité.<sup>62</sup> » L'analyse de l'activité de privatisation des moyens régaliens de l'État par les écogardes pourrait rapprocher notre terrain d'étude de ce que B. Hibou entend par « la privatisation de l'État. » Cependant, l'autonomisation croissante des secteurs à l'échelon local et le manque de contrôle que l'État exerce sur ceux-ci en font des entités à part, et non-liées directement à l'État. C'est pour cette raison que l'analyse de la situation locale autour du W suivant les hypothèses de M. Dobry en terme de transactions collusives nous paraît plus pertinente : les secteurs investis dans la conservation béninoise forment en effet des « réseaux de consolidation<sup>63</sup> », solidifiés par un principe de non-ingérence. C'est ce qui, *in fine*, fait « tenir » l'État et la conservation béninoise, et qui sera l'objet de notre chapitre final.

---

<sup>62</sup> Hibou, Béatrice. 1998. *art. cit.* p. 154.

<sup>63</sup> Dobry, Michel. 1992. *op. cit.* p. 110.

## Chapitre 6 : Les transactions collusives comme forces stabilisatrices. L'État et la reproduction précaire de sa domination dans la conservation.

Expliciter les forces de résistance à la domination de l'État de local et souligner l'inachèvement de son autorité dans les arènes politiques locales comme fait dans le précédent chapitre ne doit pas conduire à sous-estimer sa place en tant que secteur politique dans la conservation. Nous nous attacherons ici à démontrer que sa relative absence du terrain constitue une stratégie de stabilisation, à terme, de son pouvoir politique. Nous étudierons ces forces stabilisatrices au sein de la conservation comme autant de *transactions collusives*, au sens que leur donne Michel Dobry : il ne s'agit pas seulement d'une entente « en coulisse » entre les secteurs pour la résolution d'un problème commun, mais de la capacité

*[d'un] homme politique « responsable » (...) [de] savoir « fermer les yeux » sur certaines activités, en général fort peu légitimes au regard de ces valeurs, lorsque ce sont des secteurs appartenant au réseau consolidé qui sont en cause, et que ces activités relèvent de définitions, internes à ces secteurs, de ce qui constitue leurs procédures légitimes. (...) Les secteurs avancent, bien sûr, pour justifier ces activités, des arguments techniques, des « exigences » liées à la spécificité de leurs activités.<sup>64</sup>*

Il s'agit donc de « laisser faire » les autres secteurs, même si l'on s'aperçoit que leurs actions sont contraires aux objectifs officiels, comme c'est le cas dans la politiques publiques de gestion du parc du W. L'État n'investit pas le terrain afin d'éviter une « crise des rapports collusifs<sup>65</sup> » qui risquerait de mettre à mal l'ensemble du système de la conservation. Il est important de souligner le caractère précaire des rapports collusifs sur le terrain de la conservation béninoise. Les accusations récoltées au cours des entretiens, les moments où la situation « dérape » comme cela a été le cas à Alfakoara en février 2013, le démontrent assez bien. Éviter une crise dans les réseaux de consolidation constitués par les secteurs de la conservation est donc un travail permanent de marchandage entre ces derniers. Ainsi, même du côté des dynamiques stabilisatrices du système, l'incertitude domine quant à sa reproduction.

Une première partie tentera de prouver l'existence des rapports collusifs entre les différents secteurs, intervenant dans une situation relativement conflictuelle entre eux. Une deuxième partie s'attachera à en démontrer le caractère précaire mais paradoxalement stable, ce qui nous aidera à

---

<sup>64</sup> *ibid.* p. 111.

<sup>65</sup> *ibid.* p. 112.

prouver le caractère structurel de la crise qui touche la conservation béninoise, et, à travers elle, le rôle de l'État au Bénin.

A) *Rapports collusifs et chantage à la dénonciation. Le dysfonctionnement des réseaux de consolidation conservacionnistes au W.*

Face aux importants dysfonctionnements et échecs enregistrés par les politiques de gestion du parc du W, face aux tensions sociales fortes qui existent en périphérie, et face aux résistances à la domination de l'État au local, il peut apparaître surprenant que le système « tienne » malgré tout. On s'attachera ici à décrire l'existence de transactions collusives entre les différents secteurs de la conservation, qui sont « productives d'un surplus, d'une valeur ajoutée, d'objectivation<sup>66</sup> » dans un contexte de désobjectivation des secteurs que l'on a décrit ci-dessus<sup>67</sup>, et qui, par voie de conséquence, contribuent à la stabilisation précaire du système. Les transactions collusives observées dans le domaine de la conservation du parc du W sont facilitées notamment par les rapports d'interconnaissance noués entre les acteurs des différents secteurs. On peut cependant en observer les limites, notamment dans la tension qui persiste entre les différents secteurs, basée sur une espèce de chantage à la dénonciation. C'est comme si tous les acteurs pris individuellement avaient quelque chose à se reprocher, et que tous les autres acteurs de la conservation étaient au courant, mais que tout le monde profitait de leur non-révélation.

On étudiera dans un premier temps les transactions collusives globales observables dans le petit monde de la conservation béninoise. Dans un deuxième temps, on se servira des observations réalisées lors du lancement du projet PIC-GEN pour décrire les transactions collusives au quotidien.

a) La conservation du parc W, un domaine intrinsèquement collusif.

Dans le domaine de la conservation béninoise, les transactions collusives sont facilitées par plusieurs facteurs, qui en font un terrain privilégié pour le développement de ces dynamiques stabilisatrices au cœur système hautement instable en pratique.

Il s'agit tout d'abord des fortes relations d'interconnaissance nouées dans les milieux de la conservation. Celles-ci ont grandement facilité mon enquête, car elles ont permis mon passage d'un secteur à l'autre sans trop de difficultés d'identification des interlocuteurs. Les contacts

---

<sup>66</sup> *ibid.* p. 112.

<sup>67</sup> Voir *infra*, Chapitre 5, p. 101.

s'entrelacent, entre monde associatif et monde administratif, entre monde national et monde international. Les exemples en sont nombreux : c'est Gautier Amoussou, fondateur d'une ONG de développement attentive aux dimensions environnementales et à l'écotourisme en proximité des aires protégées (ÉcoBénin), qui m'a introduite à la Direction Générale du CENAGREF à Cotonou. L'observation des relations qu'il avait avec ses membres techniques, notamment avec Ferdinand Kidjo (plaisanteries, tutoiement) en a révélé l'ancienneté<sup>68</sup>. De la même façon, la présence inattendue de Fiacre Ahononga, coordinateur béninois pour le PAPE, lors de l'entretien que j'ai réalisé avec Elisabeth Tossou du PNUD<sup>69</sup> montre les communications fréquentes qui existent entre l'administration et les institutions internationales dans le domaine de la conservation. Mes premiers contacts à Kandi, au sein des administrateurs civils de la DPNW, m'ont vivement conseillé de nouer des contacts au sein de l'APIDA, et notamment avec Karine Lagarde du CIDR et Issa Mohammed Yari. Dans ces relations proches entre les cadres béninois de la conservation, on remarque l'importance des liens noués lors de la carrière universitaire de ceux-ci, nombre d'entre eux ayant une formation d'ingénieur agronome ou d'environnementaliste, dispensée par une seule faculté au Bénin, la Faculté des Sciences Agronomiques. Les mêmes relations, presque personnelles, existent entre les experts étrangers intervenant dans la conservation béninoise : les liens amicaux entre Francis Lauginie, expert indépendant, et Christian Châtelain, consultant de l'UE, ont déjà été soulignés précédemment. De même, le fait que F. Lauginie m'introduise auprès de Julien Chevillot et Moussa Bio Nigan<sup>70</sup>, entrepreneurs touristiques à Koudou, révèle les réseaux mettant en relation les acteurs transnationaux de la conservation au Bénin.

Les relations nouées par une expérience universitaire ou professionnelle commune dans le passé se trouvent renforcées par le travail quotidien des acteurs de la conservation. Ils travaillent en effet dans les mêmes lieux, sur des thématiques similaires, avec les mêmes partenaires. Ils se croisent donc fréquemment dans la vie quotidienne, et notamment au sein de cadres institutionnels comme les réunions fréquentes organisées dans le but de promotion de la gestion participative. Tous les acteurs de la conservation se réunissent à ces occasions dans des cadres relativement agréables, où il est aisé de nouer des contacts, comme cela a été le cas lors des pauses collation ou déjeuner du lancement du PIC-GEN à Malanville.

---

<sup>68</sup> Notes de terrain du 10/02/2014.

<sup>69</sup> Entretien n°4 du 13 février 2013 avec Elisabeth Tossou, chargée de programme environnement, au sein du PNUD. Rejointe par Fiacre Ahononga, rencontré la veille.

<sup>70</sup> C'est en effet F. Lauginie qui m'a emmenée de Kandi à Banikoara pour les rencontrer, à l'occasion d'un entretien que l'expert voulait mener avec eux en marge de son évaluation. Notes de terrain du 1/03/2014.



Cependant, le caractère précaire des transactions collusives dans la conservation du W est sensible. La masse d'accusations croisées récoltées au cours de mes entretiens, et ce à tous les échelons, montre un certain dysfonctionnement des rapports collusifs, ainsi que la méfiance et la tension qui peuvent exister entre des secteurs si proches. L'illustration de ces dysfonctionnements est également donnée par le témoignage des coopérants, lorsqu'ils tentaient de m'expliquer les relations entre les acteurs de la conservation. Par exemple, Christian Châtelain de l'Union Européenne m'expliquait que la conservation du parc du W fonctionnait sur des relations basées sur un pacte tacite, du type : « si tu me dénonces, je te dénonce ». Il en déplorait les conséquences en terme d'immobilisme dans le domaine de la conservation<sup>71</sup>. De la même façon, Karine Lagarde du CIDR me racontait avoir participé à une réunion où tous les acteurs de la conservation, et notamment les AVIGREF, étaient présents. Elle racontait avec émotion et résignation comment l'un des participants s'était levé pour déclarer : « tout le monde est à changer, même moi », et qui soulignait ainsi la corruption globale du domaine de la conservation<sup>72</sup>.

Ces accusations montrent que le mécanisme reproductif contenu dans les transactions collusives est en quelque sorte grippé. Mais leur portée est fortement limitée, car elles n'émergent qu'au cours des entretiens, ou entre des personnes « autorisées », et jamais dans un contexte entièrement public.

#### b) Les transactions collusives précaires au quotidien : le lancement du PIC-GEN.

Le lancement du projet PIC-GEN porté par l'APIDA et financé par l'Union Européenne peut être qualifié de contexte « autorisé » dans lequel on peut révéler l'existence des transactions collusives et en rappeler le caractère précaire. Cet événement est un bon exemple des relations quotidiennes qu'entretiennent entre eux les secteurs de la conservation béninoise, entre consolidation et déstabilisation.

On parle de « contexte autorisé » au vu de la constitution de l'assemblée. Les présents représentaient en effet toute l'élite conservacionniste de l'Alibori : Directeur du Parc, chef du cantonnement forestier, Maires des Communes riveraines, bureau exécutif de l'UR-AVIGREF, préfet du Département ... La liste des présents avait été dressée sur invitation de l'équipe technique de l'APIDA, et ne comprenait donc pas d'éléments étranges ou déstabilisateurs.

---

<sup>71</sup> Notes de terrain du 28/02/2014.

<sup>72</sup> Notes de terrain du 27/02/2014.

Les relations trans-sectorielles ont été bien visibles lors de cet événement. Chaque atelier était entrecoupé d'une pause consacrée à une collation, offerte, tout comme les déjeuners, par les organisateurs. Ces moments de pause dans les activités ont été marqués par une bonne ambiance générale, qui a grandement favorisé les discussions croisées entre des personnes appartenant à des secteurs différents, tout comme la disposition libre des personnes pour le repas, autour d'une vaste table ovale. Les moments de pause institutionnels ont été complétés à la fin de la première journée par un moment récréatif qui a rassemblé l'essentiel des participants à l'événement, bien que rien n'ait été vraiment prévu. En effet, les cadres de l'APIDA et du CIDR, que j'accompagnais, ont été rejoints, le soir, par les membres du CENAGREF et le représentant des Eaux et Forêts de l'Alibori. Ensemble, nous avons mangé en ville, puis nous sommes sortis dans un bar de nuit. Les consommations alcoolisées aidant, les relations entre les présents étaient très détendues, les conversations amicales. Ce genre de moments, qui révèle que tous les acteurs fréquentent les mêmes endroits de loisir, facilite la constitution et le renforcement d'un milieu d'interconnaissance, et donc la compréhension mutuelle des logiques de chacun des secteurs, et, à terme, est un facteur de consolidation des transactions collusives.

De la même façon, et paradoxalement, la fragilité des rapports de consolidation entre les secteurs a été mise à jour lors des ateliers de lancement. Lors d'une prise de parole en assemblée générale, un des participants, que je n'ai pas pu identifier, a lancé une attaque à l'encontre des forestiers, en suivant l'accusation classique de connivence dans les trafics de bois et dans le braconnage. À ce moment-là, Issa Mohammed Yari qui avait en charge l'animation du débat l'a coupé en déclarant : « On n'est pas là pour s'accuser<sup>73</sup> », prévenant ainsi toute surenchère dans les accusations qui aurait provoqué le désordre dans l'assemblée. Par ailleurs, la prise de parole de Théophile Sinadouwirou lors d'un autre atelier révèle le caractère précaire de la stabilisation engendrée par les transactions collusives : « chacun a sa part de responsabilité. » « Personne n'est vraiment propre », selon lui, et il souligne la « complicité des populations riveraines, des AVIGREF, des élus locaux » dans la dégradation du parc et dans la faiblesse des cadres de concertation<sup>74</sup>.

Ainsi, « la consolidation des systèmes politiques concernés est faite de *reconnaisances mutuelles*.<sup>75</sup> » Le secteur de la conservation au Bénin ne fait pas exception : il est marqué par la

---

<sup>73</sup> Notes de terrain du 27/02/2014.

<sup>74</sup> Intervention de Théophile Sinadouwirou, Directeur du Parc du W, lors de l'atelier intitulé « Intégration de la gestion des ressources naturelles dans la programmation communale. » 27/02/2014, Malanville.

<sup>75</sup> Dobry, Michel. 1992. *op. cit.* p. 111-112.

présence de transactions collusives dans la relation entre les différents secteurs. Facilitées par la proximité sociale des participants à la conservation, elles permettent à chaque secteur de poursuivre ses activités, souvent contraires aux objectifs affichés, au vu et au su des autres secteurs, sans qu'une délégitimation globale du système ait lieu. L'État continue de promouvoir une culture conventionnelle du coton sur brûlis, avec force engrais, les écolgardes continuent de « se payer eux-même<sup>76</sup> » grâce au détournement et à l'abus des amendes sur les villageois. Les relations de concurrence pour la captation des rentes issues des politiques de conservation sont cependant encore bien sensibles dans les accusations qui fusent régulièrement entre les secteurs, et ce seulement dans les milieux autorisés, afin de prévenir l'effondrement total des rapports collusifs et la déstabilisation du système de rente. Cette situation précaire des rapports collusifs sera étudiée plus en détail dans une seconde partie, et nous servira à démontrer la situation de crise politique structurelle dans laquelle se trouve l'État béninois dans la conservation.

### *B) Une consolidation précaire et sans cesse renégociée : la crise structurelle de l'État béninois.*

Malgré la proximité sociale des secteurs, la précarité des rapports collusifs observés donne une impression d'incertitude, de fragilité à l'ensemble de la conservation béninoise. Au vu de la colère et de l'exaspération de la majorité des acteurs concernant la gestion du parc du W, on peut même questionner la possibilité de l'occurrence d'une mobilisation collective à l'encontre de celle-ci, et de l'État, son principal instigateur. La faible présence de l'État comme institution visible et repérable sur le terrain peut à ce titre être vue comme une stratégie de celui-ci afin d'éviter de donner prise à la critique de son action. Elle est également un moyen pour lui d'empêcher une crise des rapports collusifs en cours dans la région, qui pourrait entraîner une délégitimation globale<sup>77</sup> des secteurs dominants dans la conservation. Cette partie aura donc pour but d'explicitier les stratégies de l'État pour stabiliser son pouvoir sans mettre en cause les rapports collusifs qui lient les autres secteurs à l'échelon local. Cependant, la violence des rapports sociaux autour du parc, comme le démontrent les accusations au cours des entretiens, et le dérapage brutal de certaines situations, montrent que la stabilisation engendrée par les stratégies étatiques doit sans cesse être renégociée.

---

<sup>76</sup> Expression de Issa Mohammed Yari. Entretien n°9 du 25 février 2014.

<sup>77</sup> Sur la délégitimation d'un système politique face à une crise des rapports de consolidation, voir Dobry, Michel. 1992. p. 279 et suivantes.

L'incertitude structurelle, caractéristique de l'imposition à l'échelle locale de l'État au Bénin, nous permettra de questionner la situation de crise des rapports politiques, au prisme des politiques publiques de conservation du parc national du W.

a) Les stratégies de l'État : absence, imposition coercitive et aveu de faiblesse.

Les stratégies de l'État pour éviter une crise des rapports collusifs et une délégitimation subséquente de ses activités dans une région périphérique comme l'est l'Alibori suivent deux logiques distinctes. D'un côté, il joue sur sa relative absence, et des interventions *a minima*, de temps en temps, comme pour rappeler sa souveraineté sur ces territoires. De l'autre, il investit des pratiques de renforcement de sa souveraineté, notamment par une imposition coercitive de certaines règles. Le fait qu'elles ne soient mentionnées que dans les textes en montre clairement les limites.

La stratégie de l'absence consiste à ne pas se montrer trop dur envers les différents acteurs du monde de la conservation, « fermer les yeux<sup>78</sup> » sur les abus commis, « laisser-faire » une sorte d'auto-régulation et de gestion de l'incertitude sur le terrain. Cela passe par une absence de contrôle presque totale des activités de conservation. Aucune institution étatique n'est présente dans l'Alibori pour effectuer un suivi des opérations, qu'elles soient militaires ou de sensibilisation environnementale. Des agents de l'État étant présents en nombre autour de la frontière à Karimama, on peut déduire qu'il ne s'agit pas réellement d'un manque de moyen mais d'une insuffisance de volonté politique réelle.

L'État continue quand même de clamer sa souveraineté sur ces territoires, qui restent pourvoyeurs de rentes pour ce dernier, notamment via la collecte des impôts, taxes et amendes autour du parc, mais également parce que l'Alibori est le premier producteur de coton au Bénin. Cela passe tout d'abord par des interventions *a minima* sur le terrain : on peut citer les visites épisodiques, et toujours très rapides, du Chef de l'État et de ses ministres dans l'Alibori. Cela a été le cas lors de mon séjour sur le terrain : le 22 février, Yayi Boni a fait une rapide apparition à Kandi. Le jour suivant, le Ministre de l'environnement était attendu par le Directeur du Parc pour une visite du parc et des périphéries<sup>79</sup>. Il ne s'est par ailleurs finalement pas arrêté à Kandi. Ces rapides visites sont complétées par un important travail de communication plaidant pour l'action du gouvernement, appliquée sur les réalisations de développement en milieu rural. On pense notamment à la construction d'écoles ou de centres de santé, financés majoritairement par un bailleur étranger, sur

---

<sup>78</sup> Dobry, Michel. *op. cit.* p. 111.

<sup>79</sup> Notes de terrain du 23/02/2014.

lesquels on trouve les logos du pays donateur et celui du gouvernement du Bénin. Ces constructions communautaires se sont multipliées ces dernières années dans le cadre de l'accomplissement des objectifs millénaires du développement, et de l'investissement du gouvernement japonais dans le développement de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit d'une aubaine pour le gouvernement béninois pour marquer symboliquement sa présence dans des villages enclavés du Nord Bénin, sans toutefois multiplier l'installation d'agents permanents. Pour les observateurs critiques, cet investissement en terme de visibilité est qualifié de « politiques des briques<sup>80</sup> », marquant un bilan visible de l'autorité pour les populations.

Les interventions de l'État béninois dans la région du parc du W passent également par la promotion d'une gestion centralisée et coercitive de la conservation, dans des textes législatifs et para-législatif que je me suis procurés lors de mon passage à Cotonou. Je pense notamment aux projets de Conventions Locales<sup>81</sup>, cités plus haut, qui contiennent les règles à respecter dans l'utilisation de la terre en périphérie du parc. Sont rappelées la propriété inaliénable de l'État sur les territoires considérés<sup>82</sup>, ainsi que les sanctions sévères pour tout contrevenant à ces règles. Ces sanctions sont caractérisées par leur force et leur statut exorbitant du droit commun : « La convention comporte des sanctions spéciales non-prévues par les textes officiels pour certaines règles spéciales édictées en fonction des réalités du parc.<sup>83</sup> » Il est surprenant, au vu justement de ces « réalités » dont parle le texte, de trouver un angle si coercitif dans les projets de gestion du W. En effet, la gestion participative promue par les politiques de gestion est par nature plutôt opposée à une telle militarisation de la conservation. De plus, les faibles capacités de l'État sur le terrain permettent de douter de la possibilité d'une mise en œuvre de ces décisions.

À côté de ces articles très coercitifs, on trouve comme un aveu de faiblesse de la part de l'État, et ce dans plusieurs documents :

*Vu la grande taille de sa population riverain (jusqu'à 400 000 habitants), la complexité des problématiques économiques et sociales à prendre en compte et la multiplicité des institutions, autorités, et autres acteurs concernés, l'Administration du Parc pourra encore moins qu'ailleurs avoir une vocation d' 'agence de développement' de la zone et devra se concentrer sur la tâche d'établir des relations de 'bon voisinage' avec la*

---

<sup>80</sup> Entretien n°9 du 25 février 2014 avec Issa Mohammed Yari. Entretien n°11 du 26 février 2014 avec Francis Lauginie.

<sup>81</sup> Fiduciaire d'expertise et d'ingénierie Conseil. *Projet de Convention Locale d'utilisation des Principales Ressources Naturelles de la Zone Tampon du Parc National du W*. Cotonou, Bénin: Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, Février 2013.

<sup>82</sup> *ibid.* article 15, p. 13 : « Les terres au niveau de la zone tampon restent et demeurent la propriété de l'État (...) et ne sauraient faire l'objet de réclamations de propriété privée par un quelconque usager. »

<sup>83</sup> *ibid.* Titre 8, p. 18.

*population, qui laissent celle-ci participer aux retombées de la mise en valeur du parc et qui évitent les pressions humaines dommageables pour sa conservation.* <sup>84</sup>

L'écart entre les deux discours, concernant pourtant la gestion du même espace, est impressionnant. Cela nous donne une idée de la place de l'État au local, entre absence stratégique pour ne pas perturber les rapports collusifs, et imposition d'une souveraineté formelle, limitée par un manque de moyen et/ou de volonté politique.

b) Un État en crise structurelle.

Les tentatives de réaffirmation de sa souveraineté décrites ci-dessus peuvent être analysées comme des pratiques de « sovereignty-boosting governance » théorisées par Fredrik Söderbaum<sup>85</sup>. Il s'agit d'une forme de souveraineté formelle, basée sur des règles de droit. L'auteur les légitime comme suit : « Due to their inherent 'weakness', most of the post-colonial states in Africa tend to be obsessed with absolute sovereignty and the formal status of their governments, rather than the promotion of 'national' or 'public' interest in a more comprehensive sense.<sup>86</sup> » Il est difficile de parler de la « faiblesse » d'un État africain sans faire référence à toute une littérature ayant une posture normative sur ce que devrait être l'État post-colonial, dans le sillage de laquelle ce mémoire ne veut pas être compris. L'idée d'une souveraineté formelle paraît cependant intéressante pour comprendre le fonctionnement d'un État béninois numériquement absent du terrain, mais mettant en œuvre des interventions symboliques pour ne pas se faire oublier.

Que dire alors d'un État<sup>87</sup> qui tire sa stabilité de sa non-intervention et dans la perpétuation d'une situation sociale tendue ? Les théories de Michel Dobry explicitées précédemment nous aident à comprendre la place de l'État béninois par rapport à son territoire comme une posture de crise politique structurelle. La fluidité des dynamiques sectorielles dans la conservation, domaine qui nous a servi d'étude de cas, crée une situation d'incertitude que l'État n'a pas la capacité de gérer totalement sans compromettre sa propre légitimité. Il laisse ainsi une importante marge de manœuvre à des agents qu'il ne contrôle qu'en partie, qui se livrent à des activités souvent

---

<sup>84</sup> Plan d'affaire. Parc National du W 2011-2015. République du Bénin: CENAGREF, 2011. Citation p. 15.

<sup>85</sup> Söderbaum, Fredrik. "Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty Boosting, and Shadow Networks." *Global Governance* 10, no. 4 (October 2004): 419–36.

<sup>86</sup> *ibid.* p. 428.

<sup>87</sup> L'État désigne ici les institutions centrales du pouvoir exécutif, à l'opposition des agents de l'État dont les intérêts peuvent diverger en fonction de leur place dans les administrations.

contraires aux objectifs officiels des politiques publiques, en s'appuyant sur les moyens mis à disposition par ces politiques. L'incertitude structurelle caractérisant l'intervention publique béninoise paraît être un bon point de vue pour comprendre l'impression de fourmillement, de dynamisme brouillon, de tension permanente qui marque l'observateur à son arrivée sur le terrain. Les interstices laissés libres par la non-intervention de l'État, créés par cette confusion des rôles et des fonctions de chacun, sont perçus comme autant de niches susceptibles de rendre accessibles des rentes financières ou symboliques. Ils sont donc l'objet d'une compétition entre secteurs qui, dans ce paysage mouvant, tentent de se mettre dans une position dominante afin de sécuriser leur avenir dans la conservation.

Nous avons donc voulu montrer que la conservation était un domaine d'action publique pertinent pour comprendre la nature de l'État en République du Bénin. En effet, ces politiques de protection de la nature sont à la fois financées par des bailleurs internationaux dont elles expriment les logiques et les priorités, et mises en œuvre le long d'une chaîne de décision partant de Cotonou pour finir dans les villages de l'Alibori. On peut comprendre à travers elles la position instable de la domination de l'État béninois sur son territoire, d'autant plus si l'on considère l'Alibori et le parc du W, situés aux confins de cet État. On a essayé de prouver, en se fondant sur la théorie des crises politiques de Michel Dobry, que l'État béninois se trouvait en situation de crise structurelle, due à la fluidité, au caractère mouvant des secteurs qui le composent, et qui parfois interviennent *contre* l'État. C'est le cas de l'agence gouvernementale de conservation, le CENAGREF, qui déploie des efforts pour se placer comme acteur incontournable dans la conservation en s'autonomisant de l'image négative d'une administration centrale budgétivore. C'est aussi le cas des agents de terrain, les écogardes, qui profitent de l'absence de contrôle hiérarchique sur leurs activités pour privatiser les moyens de la conservation et les compétences régaliennes de l'État dans leur propre intérêt d'accumulation. C'est finalement le cas des nouvelles entités décentralisées que sont les Communes, qui cherchent à augmenter leur pouvoir sur les ressources naturelles et la captation des rentes qui en émanent et à se placer comme échelle légitime de l'action publique en terme d'environnement.

Cette situation d'instabilité permanente est tempérée par la présence de transactions collusives, terme emprunté à Michel Dobry également, entre les secteurs de la conservation. Chacun poursuit ses activités sans remettre en cause celles des autres, en créant des réseaux de consolidation dans lesquels les liens d'interconnaissance jouent un rôle de ciment. La persistance des conflits, au sein même de ces réseaux de consolidation, en rappelle le caractère précaire. Cependant, on peut

noter que les rapports collusifs semblent plus solides que les tensions qui opposent les secteurs entre eux, car le système perdure. On peut imaginer que chaque secteur cherche *in fine* à éviter une crise qui risquerait de compromettre durablement la double position de *donor darling* dont ils sont l'objet, en tant que membres du système politique béninois et acteurs de la conservation d'un parc national. Une crise et la révélation des activités et des intérêts de chacun risqueraient, à terme, de voir la manne financière des projets liés au parc se tarir et mettraient en danger la reproduction des rapports de pouvoir en périphérie du W.

On en conclut que les politiques publiques de conservation sont un bon moyen d'analyse de la position précaire de l'État au Bénin. Il se trouve en effet déstabilisé au local par la concurrence de secteurs ayant accès aux capitaux financiers et symboliques de l'international, tout comme les institutions centrales. Il tire partie, pour sa stabilisation, de son absence et de son intervention très pondérée au local, laissant libre cours à l'action des secteurs rivaux, qu'il ne contrôle que très marginalement par la redistribution d'une rente politique et financière. L'État doit donc sans cesse renégocier sa place auprès des secteurs concurrents, afin de poursuivre, lui aussi, des activités parfois contraires à l'idéal de la conservation qu'il cherche à imposer par d'autres moyens.



## **Conclusion : Être plus conservateur que les conservationnistes ?**

Le détournement de ce proverbe célèbre permet d'expliquer, à mon sens, le comportement des acteurs de la conservation béninoise. Il s'agit pour eux de défendre la conservation encore mieux que les organisations internationales conservationnistes, et ce afin de capter une rente destinée à la protection de la nature, dont on a vu qu'elle avait pris une place importante dans les dynamiques d'aide ces dernières années.

Ce mémoire a donc démontré le caractère central de la conservation pour comprendre le fonctionnement de l'État béninois dans son ensemble. Le caractère transcalaire des politiques de protection de la nature est caractéristique : il s'agit en effet de politiques financées à l'international, passant par l'administration centrale, et faisant participer une kyrielle d'acteurs locaux tels les paysans, les associations de villageois, les mairies. Le caractère participatif de ces politiques a comme conséquence la multiplication des secteurs investis dans la conservation, donc des niveaux de décision et des marges de manœuvre de chacun. Cette caractéristique nous a aidé à définir la structure politique béninoise comme marquée par une situation de crise, que facilite la fluidité des rapports entre secteurs. Le parc du W du Bénin, qui fut mon cas d'étude, se révèle donc être un terrain atypique dans l'analyse des politiques de conservation, ainsi que dans l'analyse de l'État béninois dans son ensemble, en ce qu'il ne vérifie pas les hypothèses générales que l'on trouve habituellement sur la question dans les sciences sociales.

Dans une première partie, nous avons voulu parler du parc du W comme d'un espace paradoxalement internationalisé. Pour cela, nous avons mis en avant l'avalanche de programmes internationaux dont il avait été l'objet depuis le début des années 2000, ainsi que leur échec.

Le premier chapitre a constitué un retour sur la littérature en sciences sociales sur la conservation et sur la gestion des aires protégées en Afrique. Nous avons mis en lumière deux courants principaux, l'un très internationaliste, dont l'hypothèse principale est de faire des parcs nationaux africains un lieu de l'international par la présence de grosses ONG ou de bailleurs de fonds et de leurs conditionnalités. Le deuxième, très normatif, s'intéressait davantage à l'échelon communautaire, en faisant de l'État un institution toute-puissante et coercitive face à des communautés locales qu'on a privées du droit de disposer des ressources. On a caractérisé cette

littérature comme binaire, car plaçant l'État central soit dans une position de soumission face aux forces internationales, soit dans une position de domination sans partage avec les communautés riveraines des aires protégées. Ces travaux ne sont donc pas satisfaisants pour décrire la situation observée au parc du W du Bénin. Ce cas appelle en effet un renouvellement de la littérature, de par sa posture très peu internationalisée, et très peu étatisée ; situation qui garantit au secteur locaux, intermédiaires entre l'échelon central et l'échelon « communautaire », une marge de manœuvre pour s'accommoder des contraintes et des opportunités que délivre la présence d'un parc national à proximité.

Le deuxième chapitre nous a permis de rapprocher le regard de cette situation paradoxalement internationalisée du parc du W et de ses périphéries. Nous avons étudié les nombreux projets à base participative, suivant donc les nouvelles idéologies internationales de la conservation, qui ont eu pour objet la sauvegarde de la biodiversité du W et le développement de ses périphéries, et ce depuis le début des années 2000. L'exposé de ces projets, dont le principal bailleur a été et reste l'Union Européenne, nous a permis de questionner la portée de la conditionnalité des projets d'aide dans la société politique béninoise. Si l'on en a conclu à une faible pénétration des conditionnalités dans celle-ci, on a remarqué une forme de *conditionnalité détournée* ou *insidieuse*. Nous avons défini cette dernière en continuité par rapport à la théorie de la « post-conditionnalité » de G. Harrison<sup>1</sup>, qui ne nous a cependant pas paru entièrement satisfaisante pour parler de la conservation béninoise, car celle-ci est marquée par l'absence de réseaux idéologiques transnationaux. On préfère donc parler de conditionnalité détournée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas imposée par les bailleurs, mais que les normes internationales sont reprises par les administrations nationales, dans une optique d'attraction des fonds. Quoiqu'il en soit, le caractère international inachevé du parc W passe également par les échecs des programmes successifs de conservation et de développement des périphéries, que l'on a évalués en comparant les résultats observés lors de l'enquête et les objectifs officiels des programmes. Cela nous a permis de parler de la relation d'aide autour du parc du W comme une relation de malentendu entre les différents secteurs, malentendu qui couvre la compréhension des intérêts et des responsabilités de chacun dans l'échec des programmes internationaux.

Parler de malentendu sur les intérêts des différents secteurs de la conservation nous a permis d'ouvrir une seconde partie consacrée aux notions d'intérêt dans les politiques publiques de

---

<sup>1</sup>Harrison, Graham. "Post-Conditionality Politics and Administrative Reform : Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania." *Development and Change* 32 (2001): 657–79.

conservation. On a voulu prouver que la conservation béninoise était duale, au contraire des présupposés de l'idéologie participationniste. En effet, les politiques publiques de la conservation sont utilisées par les secteurs dominants dans le but de servir leur intérêts, alors que les secteurs dominés n'ont que peu de moyen de peser dans la définition de ces politiques.

Le chapitre trois portait spécifiquement sur les stratégies des secteurs dominants de la conservation dans le détournement des politiques de conservation par rapport à leurs objectifs officiels, et selon des intérêts divergeant de ceux de ces politiques. Nous avons à ce titre étudié les secteurs qui trouvaient un intérêt au *statu quo*, c'est-à-dire dans la multiplication et dans l'échec des projets internationaux, car ceux-ci leur permettaient de conserver une rente, en terme de salaire, ou en terme de possibilité de détournements et d'abus. Nous avons également étudié les capitaux nécessaires à ces secteurs pour conserver leur position dominante : ils peuvent utiliser une position d'intermédiaire, ou plutôt d'écran, entre les secteurs en amont et les secteurs en aval, et ainsi se poser en seuls interprètes des règles qu'ils doivent faire appliquer. La constitution de corps professionnels établis fait également partie des stratégies de sécurisation de leur position dominante, car elle leur permet de valoriser leurs savoirs-faire professionnels en décrédibilisant ceux des secteurs qui leur sont opposés.

Le chapitre quatre s'attachait au contraire à l'analyse des « laissés pour compte » de la conservation, dont la position d'exclusion ne permet pas de peser et de « s'appropriier » les contraintes des politiques de conservation au même titre que leurs homologues dominants. Il s'agit en général des populations rurales, riveraines des aires protégées, dont on a montré la double exclusion : exclusion des ressources naturelles desquelles elles dépendent pour leur survie, et exclusion de la décision politique sur leur environnement via une pratique coercitive de la conservation. De même, la panne de la redistribution des rentes du parc, prévues et espérées par les politiques de gestion, provoque une perte de confiance et un dégoût chez les secteurs exclus, qui les expriment dans une stratégie de *voice*, patente au vu du caractère vindicatif des entretiens menés en milieu villageois. Nous avons ainsi défini ces populations suivant leur caractère *doublement périphérique*, à l'opposé de la situation inclusive que prône la gestion participative des ressources naturelles. Nous avons essayé de ne pas tomber dans le travers « communautaro-centré » des projets de développement, souligné par plusieurs études anthropologiques citées dans ce mémoire, en ne considérant pas les « communautés locales » comme un tout homogène. Le détour par une analyse de la situation sociale des éleveurs transhumants Peuls, qui étaient l'objet de mon questionnement premier en arrivant sur le terrain, permet de saisir les rapports de domination qui subsistent entre agriculteurs bariba/baatonu et les éleveurs peuls. Le penchant développementaliste des projets qui

investissent dans des infrastructures stables et productivistes, contribue à l'exclusion des éleveurs de l'autochtonie, et, partant, des retombées positives dont la population *locale* devrait être bénéficiaire. Les Peuls souffrent donc d'une position d'exclus d'une catégorie déjà marginalisée par les politiques de conservation. Leur présence de plus en plus faible dans certaines Communes (comme à Karimama par exemple) en est le principal symptôme.

Une troisième partie a cherché à prouver que les politiques publiques de conservation étaient un bon point de départ pour mesurer l'inachèvement du processus de domination de l'État central dans les arènes politiques locales. Nous nous sommes pour cela appuyés sur la sociologie des crises politiques développée par Michel Dobry, en l'adaptant au contexte d'une aire protégée africaine. Nous ne parlons donc pas de crise *conjoncturelle* comme c'est le cas dans l'ouvrage de M. Dobry, mais de crise *structurelle* de l'État béninois, analysée au prisme de la conservation.

Le chapitre cinq nous a permis d'explicitier les forces de résistance au pouvoir centralisé de l'État qui évoluaient sur la scène locale de la conservation. Nous avons ainsi parlé de la stratégie d'expansion et d'autonomisation du CENAGREF, bras armé de la conservation, par rapport aux administrations sectorielles plus soumises au pouvoir exécutif. Cette stratégie passe par la multiplication des coups trans-sectoriels, et notamment par les liens noués directement à l'international avec les bailleurs. De même, la privatisation des compétences régaliennes de l'État par les agents de terrain recrutés par le CENAGREF dans les villages rentre dans cette stratégie de contestation de l'État au local. Ceux-ci prennent en main les capacités de répression que seuls les agents assermentés pourraient normalement exécuter, et les utilisent au profit de leurs propres stratégies d'accumulation. Le projet de multiplication de contrôle sur leurs activités par les agents de l'État explique l'attitude agressive des écogardes à l'encontre des forestiers, qui viendraient déranger leur travail quotidien. En outre, la récente affirmation de la décentralisation au Bénin a fait des Communes des institutions très réfractaires à une éventuelle centralisation de la décision et des moyens de la conservation. Celles-ci se sont rassemblées dans une association intercommunale afin de consolider leur position de nouvel, et plus légitime aux yeux des bailleurs, échelon de l'action publique. Une telle multiplication des secteurs et leurs rapports conflictuels à l'État nous ont permis de définir la situation politique béninoise comme *fluide* en suivant les hypothèses de M. Dobry. Cette fluidité, que crée la grande incertitude quant aux stratégies et aux intérêts de chacun des secteurs, est un facteur de déstabilisation du système.

Cependant, le système tient. C'est de ce constat que part le chapitre six, qui tente d'expliquer la stabilisation précaire du système politique béninois dans la conservation. Les

transactions collusives observées au sein du système de la conservation contribuent fortement à cette stabilisation. Elles se définissent comme un laisser-faire global de pratiques parfois contraires aux objectifs officiels au vu et au su des autres secteurs engagés dans le même domaine. Chacun peut continuer de jouer la carte de ses propres intérêts, tant que le secteur voisin ne dénonce pas les « irrégularités » d'un tel comportement. Chez Michel Dobry, ce sont les moments de crise qui révèlent ces transactions collusives. Dans le cas de la conservation béninoise, elles sont si fragiles qu'elles peuvent être révélées facilement à un acteur extérieur vu comme inoffensif, comme c'était le cas dans mes entretiens, ou dans un moment autorisé comme lors du lancement du PIC-GEN. On peut donc questionner la réalité de la domination politique de l'État au Bénin : son absence sur le terrain, en terme de nombre et d'accessibilité de ses agents, contribue grandement à éviter une crise des rapports collusifs qui pourrait engendrer une déstabilisation profonde de l'ensemble du système. Il occupe cependant le terrain en terme de souveraineté grâce à des actions ponctuelles et particulièrement visibles, comme via son auto-promotion sur des constructions communautaires dans les villages. De même, il insiste, dans les textes, sur une pratique coercitive de la gestion de l'aire protégée. Le fait qu'il ne soit pas à même, sur le terrain, d'imposer réellement ses vues, nous permet de parler à son propos d'une forme de *souveraineté formelle*, comme d'un élément révélateur et nuanciant la crise structurelle de sa position de domination.

Il m'est difficile aujourd'hui d'explicitier les raisons qui m'ont poussées à travailler sur le domaine de la conservation ; domaine qui génère des passions et dont l'aspect politique est paradoxalement toujours remis en question. Mon expérience en tant que stagiaire en périphérie du parc de la Pendjari, au cœur même des dispositifs participatifs n'y est certainement pas étrangère. Mais cette enquête de terrain a été pour moi l'occasion d'aller plus loin dans ma propre perception de la nature, de sa protection, de sa « conservation. » J'ai été très surprise de l'ampleur prise par les politiques de conservation du parc du W : la superficie couverte est immense (le parc, sur sa partie béninoise seulement, couvre l'équivalent d'un département français moyen), les moyens humains investis sont importants, les moyens financiers sont éléphantesques. C'est surtout l'envergure des bonnes volontés qui m'a profondément marquée. En résulte un fourmillement intense d'activités, autour de ce parc que même le tourisme de vision ne parvient pas, à ce jour, à faire vivre. L'impression dominante est celle d'un parc fonctionnant sous perfusion de l'aide internationale, et dont la gestion autonome par les institutions béninoises restent du domaine de l'utopie. Une

question centrale demeure, qu'aucun article scientifique n'est en mesure de résoudre, que le jeu à somme nulle du parc du W pose avec acuité : Pour quoi, pour qui conserver ?

La conservation d'un parc naturel fait partie des domaines de politiques publiques qui semblent aller de soi. Comme pour le développement économique en général<sup>2</sup>, personne ne peut décemment critiquer en public le bien-fondé d'une politique visant à la sauvegarde de la biodiversité, ou d'espèces emblématiques comme le lion ou l'éléphant. Un tel discours contribue à donner une image apolitique de la conservation. Il est par ailleurs intéressant de relever l'incompréhension de mes interlocuteurs quand je leur expliquais ma spécialité, la science politique, et mon terrain d'étude, le parc du W. Nombreux sont ceux qui m'ont posé la question du rapport entre la politique et le parc national. Par son effet sur les pratiques foncières, économiques et institutionnelles, la conservation est pourtant une pratique fortement politisée. Poser la question de son utilité, de sa fonction globale, de ses destinataires finaux, fait froncer les sourcils, puisque ces interrogations contribuent à remettre en cause le bien-fondé moral de la conservation pour une société-monde abstraite.

Conserve-t-on pour les populations locales, riveraines des aires protégées ? L'histoire coloniale de la création des aires protégées, et leur gestion coercitive post-coloniale permettent d'en douter. Il semble que le changement de cap des politiques de conservation dans les années 1990, le « tournant participatif », tende vers cet idéal, mais la mise en œuvre de celles-ci, notamment au W, soulève un doute quant à la sincérité d'une telle réforme de gestion. Ce doute est abordé par E. Fauroux et C. Blanc-Pamart : « Cet idéal participationniste reflète autant l'engagement sincère de ses énonciateurs d'un dogme politique dont la fonction n'est pas de décrire la réalité future, mais de convaincre certains acteurs (au premiers rang desquels ceux qui ne profitent pas de la situation présente) que le mieux est à venir.<sup>3</sup> » Dans le cas du W, l'attente de ce « mieux » par les populations locales convaincues qu'il va venir crée les tensions que nous avons exposées précédemment.

Conserve-t-on pour le divertissement des rares touristes, dont les dépenses sur place devraient couvrir les frais de gestion quotidiens de l'aire protégée ? Poser la question ainsi dérange l'éthique conservationniste, au vu de l'inégalité qu'elle instaure entre populations locales et étrangers riches dans l'utilité tirée de l'aire protégée, mais aussi au vu du statut particulier, *hors sol*, d'une telle gestion de la conservation. On rejoint ici les conclusions d'A. Mbembe :

---

<sup>2</sup> Rist, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Sciences po, les presses, 2012.

<sup>3</sup> Blanc-Pamard, Chantal, and Emmanuel Fauroux. "L'illusion participative." *Autrepart* n° 31, no. 3 (September 1, 2004): 3–19. Citation p. 291.

*Viennent ensuite des pans entiers de territoires qui, sous l'effet des politiques internationales de conservation, échappent désormais à la souveraineté des États concernés. Il ne s'agit pas seulement des politiques spatiales qui, sous le prétexte de préserver des espèces rares, reproduisent de façon coercitive les imaginaires occidentaux. Gérées sur le modèle des capitations par les organisations internationales de lutte pour la protection de l'environnement, ces zones jouissent de facto d'un véritable statut d'extraterritorialité. En outre, le développement du tourisme entraîne, à peu près partout, la mise en place de parcs d'attraction et de territoires réservés à la chasse<sup>4</sup>.*

Le caractère « extraterritorial » des aires protégées paraît paradoxal quand les effets des politiques de conservation sont éminemment fonciers et inscrits dans les paysages locaux, mais il permet de rappeler l'exclusion physique et symbolique des populations riveraines de ces espaces.

Les bailleurs conservent-ils pour eux-mêmes ? Cette question prend tout son sens quand on considère que le secteur de la conservation en Afrique, et surtout au Bénin, ne fonctionne que grâce à l'apport des bailleurs de fonds via la mise en œuvre de projets. Elle remet cependant en cause le caractère désintéressé et généreux de l'aide au développement, que l'on trouve en filigrane dans les communications officielles des bailleurs. Mais le fait que ces derniers bénéficient directement, en terme d'audience, de visibilité et de bonne réputation, des importantes sommes investies dans les parcs nationaux nous indique que cette hypothèse n'est pas déconnectée de la réalité du terrain. On rejoindrait alors les conclusions de P. Blaikie<sup>5</sup>, selon lequel le « tournant participatif » et tout ce qu'il sous-entend en terme de projets CBNRM ne sont que des « chevaux de Troie » légitimant l'action des bailleurs dans les pays du Sud.

Quoiqu'il en soit, la conservation garde un caractère profondément élitiste : il faut être familier des concepts tels que la biodiversité, la protection d'une faune en danger, les risques de désertification et de changement climatique, pour adhérer aux idéaux conservationnistes. Le travers misérabiliste des politiques de conservation apparaît dans ce sens comme difficilement évitable, dans le sens où elles sous-entendent la production d'un discours sur des populations pour qui la conservation n'est pas une priorité. On peut dès lors questionner le caractère intrinsèquement misérabiliste des politiques de conservation, soient-elles participatives ou non.

---

<sup>4</sup> Mbembe, Achille. "Les frontières mouvantes du continent africain." *Le Monde Diplomatique*, Novembre 1999, 22–23.

<sup>5</sup> Blaikie, Piers. "Is Small Really Beautiful? Community-Based Natural Resource Management in Malawi and Botswana." *World Development* 34, no. 11 (November 2006): 1942–57.

# Bibliographie.

## Analyse des politiques publiques et science politique générale.

### Ouvrages :

**Crozier, M.**, 1963. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Éditions du Seuil. Paris.

**Dobry, M.**, 1992. *Sociologie des crises politiques*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques. Paris.

**Downs, A.**, 2013. *Une théorie économique de la démocratie*, Éditions de l'Université de Bruxelles. Bruxelles.

**Evans, P., Rueschemeyer, D., Skocpol, T. (Eds.)**, 1980. *Bringing the state back in.*, Cambridge University Press. Cambridge.

**Foucault, M.**, 2004. *Sécurité, territoire, population: cours au Collège de France, 1977-1978*, Hautes études. Seuil : Gallimard, Paris.

**Hibou, B.**, 1999. *La privatisation des États*, Karthala. Recherches internationales. Paris.

**Hirschman, A.O.**, 2004. *Exit, voice, and loyalty: responses to decline in firms, organizations, and states*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.

**Lipset, S., Rokkan, S. (Eds.)**, 1967. *Party systems and voter alignments : cross-national perspectives*, Free Press. ed. New York.

**Pressman, J., Wildavsky, A.**, 1979. *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland, or Why it's amazing that federal programs work at all*, University of California Press. ed. Berkeley.

**Rist, G.**, 2012. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Sciences po, les presses, Paris.

### Articles scientifiques :

**Hardin, G.**, 1968. « The Tragedy of the Commons ». *Science* 162, 1243–1248.

**Ribot, J., Agrawal, A., Larson, A.**, 2006. Recentralizing while decentralizing : How national governments reappropriate forest resources. *World Development* 34, 1864–1886.



## Science politique africaniste.

### Ouvrages :

**Banégas, R.**, 2003. *La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala. Paris.

**Bayart, J.-F., Ellis, S., Hibou, B.**, 1997. *La criminalisation de l'État en Afrique*, Complexe. Espace International. Paris.

**Bierschenk, T., Chauveau, J.-P., Olivier de Sardan, J.-P.** (Eds.), 2000. *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*, Karthala. Hommes et sociétés. Paris.

**Bierschenk, T., Le Meur, P.-Y.** (Eds.), 1997. *Trajectoires peules au Bénin*, Karthala. Paris.

**Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P.** (Eds.), 1998. *Les pouvoirs au village. Le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Karthala. Les Afriques. Paris.

**Bierschenk, T., Olivier de Sardan, J.-P.** (Eds.), 2014. *States at work: dynamics of African bureaucracies*, Africa-Europe Group for Interdisciplinary Studies. Brill, Boston.

**Blundo, G.**, 2006. *Everyday corruption and the state: citizens and public officials in Africa*. Zed, New York.

**Boone, C.**, 2003. *Political topographies of the African State. Territorial authority and institutional choice*, Cambridge University Press. ed, Cambridge studies in Comparative Politics. Cambridge.

**Dupire, M.**, 1970. *Organisation sociale des peuls. Étude d'ethnographie comparée*, Plon. Recherches en sciences humaines. Paris.

**Igue, J., Soule, B.**, 1992. *L'État entrepôt au Bénin : commerce informel ou solution à la crise ?*, Karthala. Paris.

**Jacob, J.-P., Lavigne-Delville, P.** (Eds.), 1994. *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Karthala, Hommes et sociétés. Paris.

### Articles scientifiques :

**Amadou, B., Boutrais, J.**, 2012. « Logiques pastorales et de conservation de la nature : les transhumances et le Parc du W (Niger, Burkina Faso, Bénin). » *Autrepart* N° 60, 55–75.

**Banegas, R.**, 2001. « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique ». *Cultures & Conflits*.

- Benoit**, M., 1999. « Peuplement, violence endémique et rémanence de l'espace sauvage en Afrique de l'Ouest ». *espos* 17, 29–51.
- Bergamaschi**, I., 2011. « “Appropriation” et “lutte contre la pauvreté” au Mali. Interprétations, pratiques et discours concurrents. » *Revue Tiers Monde* 135–150.
- Bierschenk**, T., 2008. « Development projects as arenas of negociation for strategic groups : A case study from Bénin. » *Sociologia Ruralis* 28, 146 – 160.
- Blundo**, G., 2011. « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel. » *Cahiers d'études africaines* N° 202-203, 427–452.
- Chauveau**, J.-P., 1994. « Participation paysanne et populisme bureaucratique », in: *Les Associations Paysannes En Afrique. Organisation et Dynamiques*. Paris, pp. 25–60.
- Harrison**, G., 2001. « Post-conditionality politics and administrative reform : reflections on the cases of Uganda and Tanzania. » *Development and Change* 32, 657–679.
- Hibou**, B., 1998. « Retrait ou redéploiement de l'Etat ? » *Critique Internationale* 1, 151–168.
- Kpade**, P.C., **Boinon**, J., 2011. « Dynamique des politiques cotonnières au Bénin. Une lecture par la dépendance de sentier. » *Économie rurale* n° 321, 58–72.
- Lavigne Delville**, P., 2010. « La reforme foncière rurale au Benin. » *Revue française de science politique* Vol. 60, 467–491.
- Le Bris**, É., 1999. « La construction municipale en Afrique. » *Politique africaine* N° 74, 6–6.
- Mbembe**, A., 1999. Les frontières mouvantes du continent africain. *Le Monde Diplomatique* 22–23.
- Söderbaum**, F., 2004. « Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty Boosting, and Shadow Networks. » *Global Governance* 10, 419–436.

## Conservation de la nature et gestion participative.

### Ouvrages :

- Compagnon**, D., **Constantin**, F. (Eds.), 2000. *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala. Paris.
- Rodary**, E., **Castellanet**, C., **Rossi**, G. (Eds.), 2003. *Conservation de la nature et développement. L'intégration impossible ?*, Karthala, Économie et développement. Paris.

### Articles scientifiques :

- Agrawal, A., Gibson, C.C.**, 1999. « Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation. » *World Development* 27, 629–649.
- Ballouche, A., Taïbi, A.N.**, 2013. « Le « dessèchement » de l’Afrique sahélienne : un leitmotiv du discours d’expert revisité. » *Autrepart* N° 65, 47–66.
- Bassett, T.J.**, 2009. « Mobile pastoralism on the brink of land privatization in Northern Côte d’Ivoire. » *Geoforum* 40, 756–766.
- Binot, A., Joiris, D.V.**, 2007. « Règles d’accès et gestion des ressources pour les acteurs des périphéries d’aires protégées. » *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement*.
- Blaikie, P.**, 2006. « Is Small Really Beautiful? Community-based Natural Resource Management in Malawi and Botswana. » *World Development* 34, 1942–1957.
- Blanc-Pamard, C., Fauroux, E.**, 2004. « L’illusion participative. » *Autrepart* n° 31, 3–19.
- Blanc-Pamard, C., Ramiarantsoa, H.R.**, 2007. « Normes environnementales, transferts de gestion et recompositions territoriales en pays betsileo (Madagascar). » *Natures Sciences Sociétés* Vol. 15, 253–268.
- Büscher, B., Dressler, W.**, 2007. « Linking Neoprotectionism and Environmental Governance: On the Rapidly Increasing Tensions between Actors in the Environment-Development Nexus. » *Conservation and Society* 5, 586.
- Chapin, M.**, 2004. « A challenge to conservationists. » *World Watch Institute Magazine* November/December.
- Constantin, F.**, 1994. « Avant-propos : L’homme et la nature, “une gestion à réinventer” ? » *Politique Africaine* 53, 3–10.
- Constantin, F.**, 2000. « L’humanité, l’éléphant et le paysan. Bien commun et pouvoir local ». *Critique Internationale* 9, 117–130.
- Dahou, T.**, 2011. « Les modes passent, la communauté reste. » *Cahiers d’Études Africaines* 2, 395–414.
- Dulieu, D., De Visscher, M.N., Rouxel, C.**, 2005. « Biodiversité à la périphérie d’un parc naturel transfrontalier, » in: *La Contribution Du CIRAD : Nature, Sociétés et Biodiversité* / Torquebiau Emmanuel (ed.). CIRAD, Montpellier, pp. 43–44.
- Dumoulin, D.**, 2005. « Les ONG et le secteur mondialisé de la conservation, » in: *Représenter La Nature, ONG et Biodiversité*. Paris, pp. 59–98.
- Dunn, K.C.**, 2009. « Contested State Spaces: African National Parks and the State. » *European Journal of International Relations* 15, 423–446.
- Ellis, S.**, 1992. « Défense d’y voir : la politisation de la protection de la nature ». *Politique Africaine* 48, 7–21.
- Froger, G., Andriamahefazafy, F.**, 2003. « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? » *Mondes en développement* no 124, 49–76.

- Giraut, F., Guyot, S., Houssay-Holzschuch, M.**, 2004. « Les aires protégées dans les recompositions territoriales africaines. » *Information géographique* 1–29.
- Goldman, M.**, 2001. « Constructing an environmental state : eco-governmentality and other transnational practices of a “Green World Bank”. » *Social Problems* 48, 499–523.
- Guyot, S.**, 2006. « Géopolitique des parcs (trans) frontaliers en Afrique Australe. » *Les Cahiers d’Outre-Mer. Revue de géographie de Bordeaux* 59, 215–232.
- Igoe, J., Brockington, D.**, 2007. « Neoliberal Conservation: A Brief Introduction. » *Conservation and Society* 5, 432.
- Karsenty, A.**, 1999. « Vers la fin de l’État forestier ? » *Politique africaine* N° 75, 147–161.
- Karsenty, A.**, 2004. « Des rentes contre le développement ? Les nouveaux instruments d’acquisition mondiale de la biodiversité et l’utilisation des terres dans les pays tropicaux. » *Mondes en développement* no 127, 61–74.
- Madzudzo, E., Chomutare, G.**, 2007. « Processus et résultats des politiques appliquées par les programmes de gestion des ressources naturelles en Afrique australe. » *Afrique contemporaine* n° 222, 25–56.
- Milian, J., Rodary, E.**, 2010. « La conservation de la biodiversité par les outils de priorisation. » *Revue Tiers Monde* n° 202, 33–56.
- Murombedzi, J.**, 1994. « Campfire ou alliance impie : la conservation par le profit local. » *Politique Africaine* 53, 64–74.
- Neumann, R.**, 1997. « Primitive Ideas: Protected Area Buffer Zones and the Politics of Land in Africa. » *Development and Change* 28, 559–582.
- Peluso, N.**, 1993. « Coercing conservation ? The politics of state resource control. » *Global environment change* 199–217.
- Péron, X.**, 1994. « Flamands roses, éléphants blancs et idées noires : conservation en pays maasaï. » *Politique Africaine* 53, 37–51.
- Poppe, J.**, 2012. « Conservation’s Ambiguities: Rangers on the Periphery of the W Park, Burkina Faso. » *Conservation and Society* 10, 330.
- Rodary, E., Caron, A., Boisvert, V.**, 2004. « Privatiser pour conserver ? Petits arrangements de la nouvelle économie des ressources avec la réalité. » *Revue Tiers Monde* 45, 61–84.
- Rogers, P.J.**, 2005. « Africa, Africanists, and Wildlife Conservation. » *African Studies Review* 48, 143–153.
- Roulet, P.-A.**, 2007. « La gestion communautaire de la faune sauvage comme facteur de reconsidération de la privatisation et de la marchandisation des ressources naturelles ? Le cas du tourisme cynégétique en Afrique sub-saharienne. » *Afrique contemporaine* n° 222, 129–147.
- Toutain, B., De Visscher, M.-N., Dulieu, D.**, 2004. « Pastoralism and Protected Areas: Lessons Learned from Western Africa. » *Human Dimensions of Wildlife* 9, 287–295.

**Wardell, D.A., Lund, C., 2004.** « En marge de la loi et au cœur de la politique locale. Colonisation agraire des forêts classées au nord Ghana. » *Autrepart* n° 30, 117–134.

**West, P., Igoe, J., Brockington, D., 2006.** « Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas. » *Annual Review of Anthropology* 35, 251–277.

## Littérature grise.

**Binot, Aurélie, 2010.** La conservation de la nature en Afrique centrale entre théorie et pratique, Des espaces protégés à géométrie variable. Thèse de doctorat. Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris, France.

**Connan, D., 2007.** “No politics please”. Conditions et dynamiques de l’échange politique autour de Parc National Kenyan d’Amboseli. Mémoire de DEA. Paris I Panthéon-Sorbonne.

**Diallo, R.N., 2013.** Politiques de la nature et nature de l’Etat : (re)déploiement de la souveraineté de l’Etat et action publique transnationale au Mozambique. Thèse de doctorat. Bordeaux 4.

**Gautier, Denis, 2011.** De la gestion centralisées des savanes d’Afrique de l’Ouest aux territoires de conservation et de développement dans un contexte de globalisation environnementale. Thèse HDR. Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris.

**Manceron, Stéphane, 2011.** Intervenir en périphérie pour la conservation des aires protégées : réexamen d’un postulat. La situation du Parc du W et des éleveurs mobiles. Thèse de doctorat. Paris Ouest - Nanterre La Défense, Paris, France.

## Rapports techniques et internes.

Billand, A., De Visscher, M.-N., Kidjo, F., Compaore, A., Boureima, A., Morel, A., Camara, L., 2004. Rapport provisoire. Mission d’appui au montage du “Plan d’aménagement de la gestion du parc régional W - 2006 - 2010” (No. 7 ACP RPR 742). ECOPAS, République du Bénin.

Fiduciaire d’expertise et d’ingénierie Conseil, 2013a. Guide pratique à l’élaboration des conventions locales d’utilisation des principales ressources du Parc National du W. Ministère de l’environnement, de l’habitat et de l’urbanisme, Cotonou, Bénin.

Fiduciaire d’expertise et d’ingénierie Conseil, 2013b. Projet de convention locale d’utilisation des principales ressources naturelles de la Zone Tampon du Parc National du W. Ministère de l’environnement, de l’habitat et de l’urbanisme, Cotonou, Bénin.

Kagoné, Hamade, 2004. État des lieux de la transhumance dans la zone d’influence du Parc W du fleuve Niger (Rapport du synthèse). Programme régional parc W / ECOPAS, Cotonou, Bénin.

Laugnie, F., Aveling, C., Chatelain, C., 2008. Évaluation finale et prospective du programme Parc Régional Parc W / ECOPAS (No. 2008/156647). Commission Européenne.

Plan d'affaire. Direction générale du Centre de gestion des réserves de faune 2011-2015, 2011. . CENAGREF, République du Bénin.

Plan d'affaire. Parc national du W 2011-2015, 2011. . CENAGREF, République du Bénin.

Plan d'affaires consolidé, 2011. CENAGREF, République du Bénin.

Schöneegg, Günter, Martel, Philippe, Sano, Bella, Noufou, Salifou, 2006. Les conflits liés à la transhumance transfrontalière entre le Niger, le Burkina Faso et le Bénin. Service allemand de développement, Division développement rural, gestion des eaux et des ressources naturelles, Berlin.

Stratégie de conservation de l'éléphant au Bénin, 2005. . Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, République du Bénin.

Stratégie de conservation de l'éléphant au Bénin., 2005. . Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ; CENAGREF ; DGFRN, République du Bénin.

Stratégie nationale de conservation et de gestion des réserves de faune 2011-2020., n.d. Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme, République du Bénin.

Visscher, M.N.D., 2007. Conservation et gestion avec l'aide du Programme Parc W-Ecopas, in: Les Oiseaux Du Complexe WAP / Balanca Gilles, Cornelis Daniel, Wilson Roger. CIRAD, Montpellier, pp. 29–39.

# Table des matières.

<b>Remerciements.</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire.</b> .....	<b>4</b>
<b>Liste des abréviations.</b> .....	<b>6</b>
<b>Liste des figures et des illustrations.</b> .....	<b>7</b>
<b>Introduction : Un projet de développement participatif comme mise en abyme de la conservation en Afrique.</b> .....	<b>8</b>
La conservation en crise.....	10
<i>Positionnement théorique et méthodologique : penser la crise structurelle du secteur de la conservation.</i> .....	12
<i>Axes de recherche privilégiés : les acteurs dans les politiques publiques en situation d'aide.</i> .....	14
Aide et (post-) conditionnalités dans la conservation. ....	14
Multiplicité et conflictualité des acteurs. ....	15
Une analyse des « field-level policies » pour une approche anthropologique de l'État. ....	16
Déroulement de l'enquête : Mobilité et observation. ....	18
<i>Sites de l'étude.</i> .....	18
<i>Méthodologie pratique : des échanges informels pour entendre les rumeurs.</i> .....	20
<i>Le terrain, opportunités et contraintes à l'étude.</i> .....	22
Plan : La conservation comme miroir de la fragilité des relations politiques béninoises. ....	24
<b>Partie 1 : « Bringing the local back in » : l'État, la conservation et le malentendu de la relation d'aide.</b> .....	<b>25</b>
Chapitre 1 : Les limites de la littérature sur la conservation. Vers un « néo-conservationnisme ». ....	26
<i>A) Les sciences sociales de la nature comme sciences de gouvernement.</i> .....	26
a) Les trois bases discursives à l'action : science, urgence, anthropisation du milieu. ....	27

b) Les a priori définitionnels de la littérature scientifique. ....	30
<i>B) Les sciences sociales critiques de la domination d'un modèle occidental environnemental. ....</i>	<i>32</i>
a) La posture internationaliste de la littérature anglo-saxonne sur la conservation. ....	33
b) La posture normative de la littérature francophone de la conservation. ....	34
<i>C) Un renouveau de la littérature à la lumière du W : vers un néo-conservatisme....</i>	<i>37</i>
a) Portrait général de la conservation béninoise, cas exorbitant de la littérature sur la conservation. ....	38
b) Pour une analyse plus attentive à la dimension transcalaire de la conservation. ....	40
<b>Chapitre 2 : Désenchantement des programmes internationaux de conservation. ....</b>	<b>43</b>
<i>A) Généalogie des projets et conditionnalité détournée du gouvernement de l'aide. ....</i>	<i>44</i>
a) ECOPAS, moment fondateur de la dynamique d'aide au W. ....	44
b) PAPE, PAGAP. Les épigones d'ECOPAS. ....	46
c) Évaluer la conditionnalité insidieuse des programmes de conservation au Bénin. ....	48
<i>B) Mesurer l'échec des programmes internationaux de conservation au W. ....</i>	<i>50</i>
a) L'échec des politiques de conservation. ....	50
b) L'échec des politiques de gestion participative. ....	53
<i>C) Le malentendu de la relation d'aide. ....</i>	<i>56</i>
a) Le malentendu de l'approche participative des projets de développement. ....	56
b) Méfiance entre acteurs et poursuite des objectifs des programmes internationaux au W. ....	59
<b>Partie 2 : « How great expectations in Cotonou are dashed in Kandi ». Intérêts et détournement de politiques publiques.....</b>	<b>62</b>
<b>Chapitre 3 : Instrumentalisation des politiques publiques de conservation par les secteurs intégrés. Une conservation élitiste.....</b>	<b>63</b>
<i>A) Servir la conservation pour se servir soi-même : les secteurs dominants de la conservation et leur intérêt au statu quo. ....</i>	<i>64</i>
a) Conserver la nature pour conserver une rente. ....	64
b) Conserver la nature pour conserver une marge de manœuvre.....	69
<i>B) Se poser comme dominant dans la conservation : capitaux valorisés et configurations politiques. ....</i>	<i>72</i>
a) « Se poser en s'opposant ». L'objectivation des secteurs dominants de la conservation via la formation d'une éthique professionnelle.....	72



b) Gérer l'incertitude normative : la position d'intermédiaire. ....	76
--	----

Chapitre 4 : « Les projets s'arrêtent à Kandi ». Les « périphéries » entre participation souhaitée et exclusion réelle de la conservation. ....80

*A) La conservation contre la participation. ....81*

a) « Néo-malthusianisme » de la conservation et violence des rapports sociaux en périphérie du W. 81	
--	--

b) Gestion coercitive des ressources naturelles et marge de manœuvre villageoise.....	83
---	----

*B) La conservation contre le « développement. ».....86*

a) Le « coût de la conservation » en terme de développement. ....	87
---	----

b) La panne des « rentes contre le développement. » .....	90
---	----

c) Le Bénin, un système sans « courtiers en développement » ?.....	92
--	----

### **Partie 3 : « Quelque chose comme l'État » : l'inachèvement du processus de domination étatique sur le territoire béninois au prisme de la conservation. ....96**

Chapitre 5 : La conservation béninoise comme conjoncture politique fluide. Les forces de résistance à la domination de l'État au local. ....97

*A) Définir la conservation béninoise comme une conjoncture politique fluide. Précis théorique. ....98*

a) La désectorisation de l'espace social : une capacité d'être partout légitime. ....	98
---	----

b) L'incertitude sectorielle comme élément constitutif des politiques publiques de conservation du W. ....	100
--	-----

c) Le processus de désobjectivation : « sensibiliser et conscientiser » ou « mettre en crise » ? .....	101
--	-----

*B) Autonomisation du bras opérationnel de l'État et privatisation des moyens de la conservation. ....102*

a) Les perceptions de l'État au local : une structure lointaine aux intérêts opaques. ....	103
--	-----

b) « L'État sans l'État ». La stratégie d'expansion d'une agence gouvernementale. ....	104
--	-----

c) Gérer des compétences régaliennes en l'absence de l'État : le cas des écogardes. ....	107
--	-----

*C) Des secteurs en concurrence pour la légitimité politique locale. La décentralisation en périphérie du W. ....109*

a) Précis sur la décentralisation en Afrique : le cas original du Bénin. ....	109
---	-----

b) Promotion d'une intercommunalité plus technique que démocratique dans l'Alibori. Vers une reprise en main des affaires politiques locales par les Communes. ....	111
---	-----

c) Les Communes, lieu de l'international au W ?.....	113
--	-----

Chapitre 6 : Les transactions collusives comme forces stabilisatrices. L'État et la reproduction précaire de sa domination dans la conservation. ....	117
<i>A) Rapports collusifs et chantage à la dénonciation. Le dysfonctionnement des réseaux de consolidation conservacionnistes au W. ....</i>	<i>118</i>
a) La conservation du parc W, un domaine intrinsèquement collusif. ....	118
b) Les transactions collusives précaires au quotidien : le lancement du PIC-GEN. ....	120
<i>B) Une consolidation précaire et sans cesse renégociée : la crise structurelle de l'État béninois. ....</i>	<i>122</i>
a) Les stratégies de l'État : absence, imposition coercitive et aveu de faiblesse. ....	123
b) Un État en crise structurelle. ....	125
<b>Conclusion : Être plus conservateur que les conservacionnistes ?</b> .....	<b>128</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>135</b>
Analyse des politiques publiques et science politique générale. ....	135
Science politique africaniste. ....	136
Conservation de la nature et gestion participative. ....	137
Littérature grise. ....	140
Rapports techniques et internes. ....	140
<b>Table des matières. ....</b>	<b>142</b>
<b>Annexes. ....</b>	<b>146</b>
Annexe n°1 : Liste des entretiens. ....	146
Annexe n°2 : Grille thématique d'entretien. ....	150
Annexe n°3 : Photographies d'illustration. ....	151
Annexe n°4 : Carte de la réserve transfrontalière du W, de ses zones cynégétiques et de ses zones tampons. ....	158

# Annexes.

## Annexe n°1 : Liste des entretiens.

À Paris :

Entretien n°1 : 25 octobre 2013. Via internet. **Marie-Noël de Visscher**, chercheuse au CIRAD, avait participé au programme ECOPAS financé par l'Union Européenne.

Correspondance par mail avec **Bernard Toutain**, pastoraliste, ayant participé en tant que consultant au programme ECOPAS.

Sur le terrain :

Cotonou

(du 7 au 19 février).

Entretien n°1 : 11 février 2014. Bureau de l'UE, Cotonou. **Baptiste Bobillier**, chargé de projet énergie et environnement à la délégation de l'Union Européenne à Cotonou.

Entretien n°2 : 12 février 2014. Bureau du CENAGREF, Cotonou. **Ferdinand Kidjo**, responsable technique au CENAGREF.

Entretien n°3 : 12 février 2014. Bureau du CENAGREF, Cotonou. **Fiacre Ahononga**, coordinateur national du programme PAPE, interne au CENAGREF.

Entretien n°4 : 13 février 2013. Bureau du PNUD, Cotonou. **Elisabeth Tossou**, chargée de programme environnement, responsable nationale du PAPE au sein du PNUD. Rejointe par Monsieur Fiacre Ahononga, rencontré la veille.

Entretien n°5 : 13 février 2014. Bureau de la direction du développement et de la promotion touristiques (DDPT). **El-Kir Moudachirou Babio**, directeur.

Kandi

(du 20 au 28 février) :

Entretien n°6 : 20 février 2014. Kandi. **Kindo Gardo**, attaché au service écologie de la direction du parc national du W (DPNW).

Entretien n°7 : 21 février 2014. Sur la route entre Kandi et Alfakoara. **Théophie Sinadouwirou**, Directeur du parc national du W. Complété au retour du terrain, le 20 mars 2014, par un entretien complémentaire, réalisé au siège de la DPNW.

Entretien n°8 : 25 février 2014. Bureaux de la mairie de Kandi. Responsable technique de l'environnement auprès de la Commune de Kandi.

Entretien n°9 : 25 février 2014. Salle de conférence de l'APIDA. **Issa Mohammed Yari**, chargé de mission et de suivi écologique.

Entretien n°10 : 28 février 2014. Bureaux du CENAGREF. **Askandarirou Gounou N'gobi**, expert environnemental, consultant du programme PAGAP sur les AGR en périphérie du W.

#### Malanville

(26 et 27 février 2014).

Entretien n°11 : 26 février 2014. Hôtel Sota. **Francis Lauginie**, évaluateur indépendant pour le compte du projet PAPE.

Entretien n°12 : 26 février 2014. Hôtel Sota. **Christian Châtelain**, consultant de l'UE pour le projet PIC-GEN (promotion de l'intercommunalité dans la gestion de la nature).

Entretien n°13 : 26 février 2014. Hôtel Sota. **Karine Lagarde** et **Patrick Smith**, chargés de mission CIDR auprès de l'APIDA.

Entretien n°14 : 27 février 2014. Hôtel Sota. **Ulysse**, commandant de la brigade des forestiers de l'Alibori.

#### Commune de Banikoara

(du 3 au 7 mars 2014).

Entretien n°15 : 4 mars 2014. Village de Sampeto. **Saniyo Banidjo**, chef du village de Sampeto. Traduction du Bariba.

Entretien n°16 : 4 mars 2014. Village de Sampeto. **Bangba Sabibira**, Président par intérim de l'AVIGREF de Sampeto et **Orumussa Sanni**, secrétaire de l'AVIGREF.

Entretien n°17 : 6 mars 2014. Village de Terempo. **Sabi Ganni**, chef du village. Traduction du bariba.

Entretien n°18 : 6 mars 2014. Village de Sampeto. **Inorou Zobirou**, agriculteur en zone tampon. Traduction du bariba.

Entretien n°19 : 6 mars 2014. Village de Sampeto. **Sabi Niakpe Tamou**, chef du village d'Ankouanou (zone tampon). Traduction du bariba.

Entretien n°20 : 7 mars 2014. Mairie de Banikoara. **Jean Bio B. Bio**, maire de Banikoara.

Commune de Kandi  
(8 au 11 mars 2014).

Entretien n°21 : 11 mars 2014. Village d'Angaradebou. **Idrissou Koramama**, Président de l'association pour la sauvegarde du marigot sacré et secrétaire de l'AVIGREF du village.

Entretien n°22 : 11 mars 2014. Auberge de Kandi. **Aziz**, guide touristique et secrétaire de l'AVIGREF d'Alfakoara.

Commune de Karimama  
(du 14 au 20 mars 2014).

Entretien n°23 : 14 mars 2014. Karimama. **Bagna Maman Bello**, Secrétaire général de l'UR-AVIGREF, Président de l'UC-AVIGREF, Secrétaire AVIGREF de Karimama-centre.

Entretien n°24 : 17 mars 2014. Mairie de Karimama. **Djato Guisso**, Premier adjoint au Maire de Karimama.

Entretien n°25 : 17 mars 2014. Mairie de Karimama. **Ali Ahmad Dosso**, Premier conseiller du chef du village de Mamassi Peul.

Entretien n°26 : 17 mars 2014. Base des écogardes de Karimama. **Amadou Garba, Fabien Ahamide, Amadou Bako Idi, Arnaud Mazou**, rejoints progressivement par une petite dizaine de leurs collègues, tous écogardes.

Entretien n°27 : 17 mars 2014. Résidence du Maire à Bello-Tunga. **Moussa Maman Bello**, Maire de la Commune de Karimama.

Entretien n°28 : 17 mars 2014. Karimama. **Souleiman Inoussa**, Secrétaire de l'association communale des producteurs de riz et de maïs.

Entretien n°29 : 18 mars 2014. Kofounou. **Tchentaga Manga**, chef du village. Traduit du dendi.

Entretien n°30 : 18 mars 2014. Kofounou. **Pougouno Alfari**, Secrétaire de l'AVIGREF du village. Traduit du dendi.

Entretien n°31 : 18 mars 2014. Kofounou. **Yero Mourini**, membre de l'AVIGREF et représentant des éleveurs peuls du village. Traduit du dendi.

Entretien n°32 : 18 mars 2014. Karimama centre. **Louis Nanako**, membre d'une ONG locale de protection des droits de l'enfant.

Entretien n°33 : 19 mars 2014. Bonwalou. **Idé Mossi**, chef du village. Traduit du dendi.

Entretien n°34 : 19 mars 2014. Bonwalou. **Amadou Mossi**, Président de l'AVIGREF du village. Traduit du dendi.

Entretien n°35 : 19 mars 2014. Karimama. **Bagna Maman Bello**, Secrétaire de l'AVIGREF de Karimama centre, Président de l'Union Communale des AVIGREF de Karimama, Secrétaire de l'Union Régionale des AVIGREF de l'Alibori, et **Issa Moussa**, Président de l'AVIGREF de Karimama-centre. Traduction du dendi pour les interventions de Issa Moussa.

#### Kandi

(20 – 24 mars 2014).

Entretien n°36 : 21 mars 2014. Bureaux de l'APIDA. **Thomas d'Aquin Quenum**, Secrétaire Permanent de l'APIDA.

#### Niamey

(du 25 mars au 2 avril 2014).

Entretien n°37 : 27 mars 2014. Bureaux de l'IUCN. **Lacina Koné**, chargé de programme à l'UICN, responsable d'un programme de la composante 3 du PAPE (intervention en périphérie du W, Burkina et Niger).

Entretien n°38 : 27 mars 2014. Direction des Eaux et Forêts. **Hamidine Saley**, coordinateur national du PAPE au Niger.

Entretien n°39 : 31 mars 2014. LASDEL. **Jean-Pierre Olivier de Sardan**, chercheur.

Entretien n°40 : 31 mars 2014. **Abdoul Rahamane Saidou**, ancien ministre d'État de la jeunesse, des sports et de la solidarité nationale de la République du Niger.

## Annexe n°2 : Grille thématique d'entretien.

Cette grille thématique est donnée à titre indicatif, afin d'aider à la compréhension des informations récoltées lors des entretiens. J'ai privilégié le caractère informel des rencontres, notamment en milieu villageois ; les questions n'étaient donc pas forcément posées dans cet ordre, ni en ces termes précisément, mais étaient adaptées au déroulement de la conversation.

- Rôle personnel et de l'institution de rattachement dans la conservation.

Perception de ce rôle : la conservation permet-elle des gains symboliques pour l'institution ou est-elle un « projet boulet » ?

Budget de l'institution le cas échéant.

- Principaux partenaires de la conservation et rapports entretenus avec eux.

Listés au besoin (bailleurs, CENAGREF, forestiers, AVIGREF, Communes ...)

Communications entre les partenaires et le groupe d'appartenance de l'enquêté.

Participation et fréquence des réunions.

Contenu des réunions : qui prend les décisions ?

- Représentations personnelles du parc.

Qui sont les destinataires des projets ? Qui en bénéficie le plus ?

Comment sont définies les « populations riveraines » ?

- Doléances et défis à relever.

Ce qu'apporte le parc et les éventuels problèmes qu'il cause.

### Annexe n°3 : Photographies d'illustration.



Figure n°3 : Champs de coton en zone tampon. Sampeto, Arrondissement de Founougo, Commune de Banikoara.

Source : photographie prise par l'auteure. 6 mars 2014.





Figure n°4 : La rivière Alibori, limite du parc du W à Kofounou, Commune de Karimama. Des champs sont visibles de l'autre côté, sur la gauche de l'image.  
Source : photographie prise par l'auteur. 18 mars 2014.



Figure n°5 : La mare de Sapiengou, dans le parc du W, en train de s'assécher à cause du manque d'entretien. Cette mare fait partie de tout un dispositif d'infrastructures destinées à attirer la faune sauvage dans cette partie du parc. Ici, la mare est alimentée grâce à une pompe fonctionnant à l'énergie solaire.

Source : photographie prise par l'auteur. 24 février 2014.



Figure n°6 : Les miradors de la mare aux éléphants d'Alfakoara, construits du temps d'ECOPAS, menaçant ruine.

Source : Photographie prise par l'auteure. 21 février 2014.



Figure n°7 : La limite du parc du W, village de Bonwalou, Commune de Karimama. L'entrée du parc se trouve au pied de la colline. Aucune matérialisation n'est donc visible. Les troupeaux peuvent donc s'introduire dans le parc à l'insu de leurs propriétaires, ce qui expose ces derniers à de fortes amendes.

Source : Photographie prise par l'auteure. 19 mars 2014.



Figure n°8 : Théophile Sinadouwirou, Directeur du Parc du W, ingénieur agronome forestier, en mission dans le parc. L'uniforme qu'il porte est celui des forestiers. On distingue son arme de service à sa ceinture.

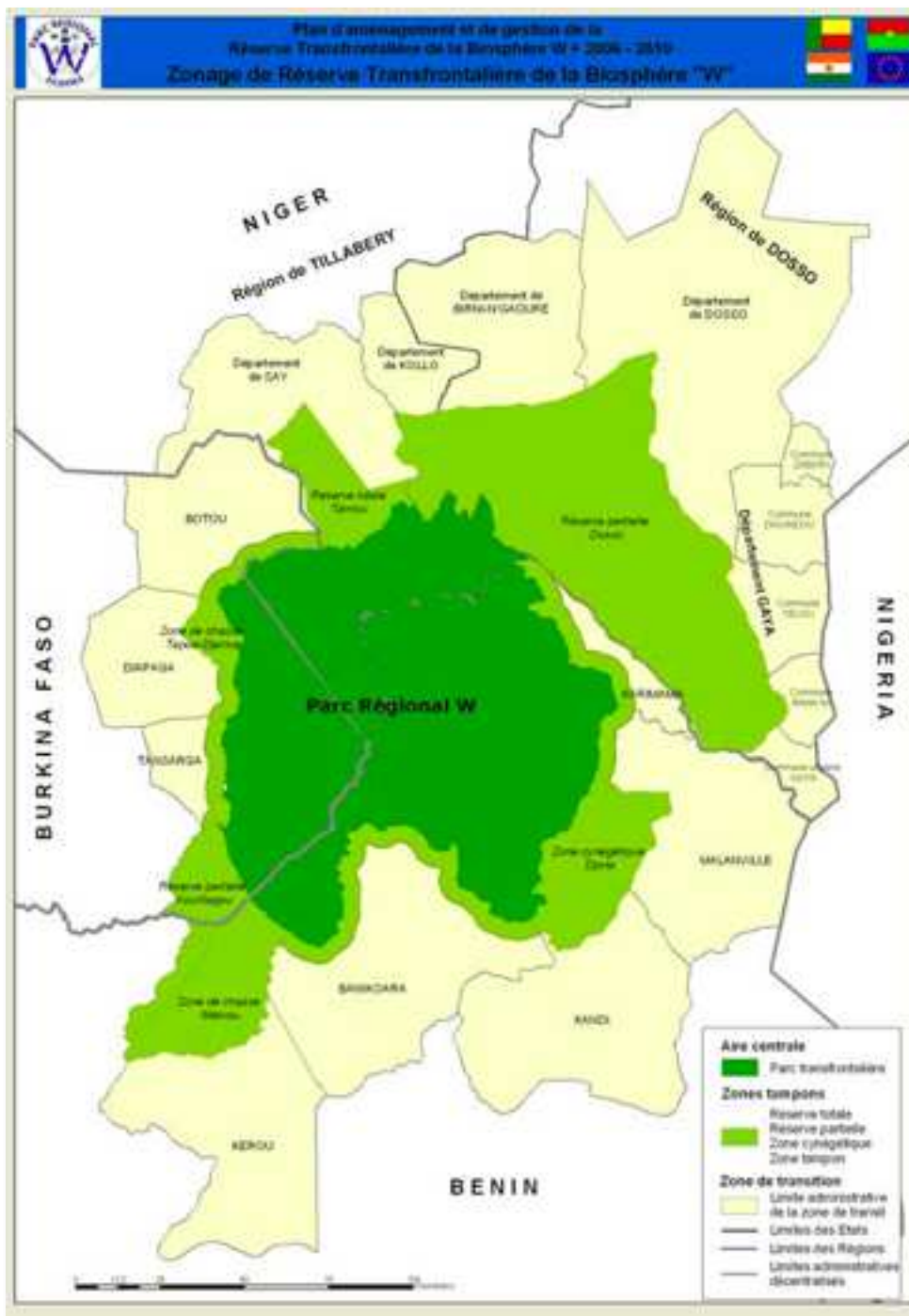
Source : Photographie prise par l'auteure. 24 février 2014.



Figure n°9 : Les trois écogardes en poste à Koudou, en retour de mission. On constate que leurs uniformes ne sont pas assortis. On constate également que deux d'entre eux sont armés de fusils, ce que la loi ne permet normalement pas.

Source : Photographie prise par l'auteure. 5 mars 2014.

Annexe n°4 : Carte de la réserve transfrontalière du W, de ses zones cynégétiques et de ses zones tampons.



Source : Projet ECOPAS.

Lauginie, F., Aveling, C., Chatelain, C., 2008. Évaluation finale et prospective du programme Parc Régional Parc W / ECOPAS (No. 2008/156647). Commission Européenne.