



Une seule planète
Pour une gestion durable des
ressources naturelles pour le
développement de tou(te)s

Les Mardis de 4D

Mardi 17 novembre 2009

Actes

Gestion des ressources naturelles : la participation en question

Avec :

Sophie Baillon, Chargée de communication de Survival International, le mouvement des peuples indigènes

Sophie Thoyer, Professeur en environnement et économie agricole à SupAgro Montpellier

Didier Genin, Chargé de recherche, IRD – Laboratoire Population Environnement Développement, Marseille

Sébastien Godinot, Coordinateur des campagnes, Amis de la Terre

Animé par :

Gus Massiah, économiste, représentant du CRID au Conseil international du Forum social mondial

Préambule :

La participation des populations à la gestion durable des ressources naturelles est aujourd'hui à la croisée de nombreux enjeux : épuisement des ressources, lutte contre la pauvreté, développement rural, protection de la biodiversité, enjeu démocratique...

Projet politique relayé aux différents niveaux des instances de décision, le concept appuie l'idée d'une gestion en commun des ressources naturelles supposée efficace. Cette gestion communautaire et participative a été envisagée afin de dépasser, d'une part, celle du marché, fustigée pour son approche purement économique, et d'autre part, la gestion étatique, par nature descendante et critiquée pour son manque d'efficacité et sa lourdeur. Ainsi, le sommet de la Terre de Rio, en 1992, affirme la nécessaire participation des populations et communautés autochtones et des autres collectivités locales dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles de leur territoire.

Cette gestion participative n'évite cependant pas certains risques relatifs à la manipulation et aux jeux de pouvoir, puisqu'elle se réfère *de facto* à une communauté au sens d'un ensemble homogène identifié par un espace géographique. La définition de la communauté légitime se révèle souvent problématique.

Autour d'universitaires et de responsables associatifs, ce Mardi de 4D souhaite permettre d'approfondir la réflexion sur la gestion participative et durable des ressources naturelles, ses déclinaisons locales et sa prise en compte au niveau mondial.

Cette mise en débat permettra de dégager des pistes d'action pour le programme « Une seule planète », porté par des acteurs de la solidarité internationale et de la défense de l'environnement et coordonné par le CRID.

Propos introductif : Gus Massiah :

Ce Mardi de 4D est organisé par un ensemble de partenaires : 4D, le CRID (Centre de recherche et d'information pour le développement), qui rassemble 55 associations de solidarité internationale, la revue *Alternatives Économiques*, la Semaine de la solidarité internationale. Ils agissent dans le cadre d'un programme intitulé *Une seule planète*, qui porte sur la gestion durable des ressources naturelles.

Nous traitons ce soir de la participation des populations à cette gestion.

Une seule planète est un programme international animé par le CRID, qui intègre des associations d'Europe de l'Est (ex : Hongrie, Slovaquie) et de l'Ouest (ex : Belgique), ainsi que des organisations du Sud (Côte d'Ivoire, Indonésie, Congo, Sénégal).

Au point de départ du programme, un constat : la prise en compte des problèmes environnementaux nécessite la mise en cause du système inégalitaire de partage et de gestion des ressources naturelles. Nous nous intéressons à cinq de ces ressources :

- l'exploitation forestière ;
- les ressources halieutiques et la pêche ;
- les agrocarburants ;
- les ressources extractives ;
- l'eau.

Il s'agit aussi de mettre en avant l'expertise citoyenne des associations et mouvements sociaux, et de contribuer au changement des pratiques individuelles et collectives nécessaire pour assurer la gestion durable des ressources.

Nous sommes à la veille de la conférence de Copenhague, sur laquelle 4D a déjà beaucoup travaillé. Plusieurs documents de préparation ont été publiés, dont ceux de Pierre Radanne. C'est effectivement une négociation très importante, avec plusieurs questions en débat. Quel sera le niveau de réduction des gaz à effet de serre, et comment sera-t-il réparti ? Comment sera évalué et réparti le financement correspondant ? Acceptera-t-on l'idée de la responsabilité des pays qui ont déjà pollué et contribué à la pollution actuelle ? Quelles seront les modalités de financement, et les institutions responsables de sa mise en œuvre ?

A ce propos, deux remarques.

1. D'une manière générale, nous insistons sur la question majeure du climat, qui détermine nombre d'autres questions. Cependant, **la question écologique ne se résume pas à la seule question climatique, si urgente soit-elle**. D'ailleurs, on ne peut répondre à cette dernière qu'en prenant en compte les modes de développement mis en jeu par les autres dimensions de la crise écologique (ressources naturelles, eau, sols, etc.).

La discussion sur le climat n'annule pas ces dimensions, au contraire : elle les rend encore plus importantes, et nous n'abandonnons pas la question des ressources naturelles pour nous précipiter sur celle de l'urgence climatique. Il faut même veiller à ce que le scénario catastrophe (réel) ne se transforme pas en catastrophisme, permettant finalement à chacun de rentrer chez soi en attendant que ça se produise.

2. La réponse à la crise écologique n'est pas liée exclusivement à la dimension écologique.

Les différentes réponses à cette crise dépendent aussi de la prise en compte d'autres dimensions de la crise globale de la mondialisation et du capitalisme dans sa phase actuelle.

La première de ces dimensions est très liée à la gestion des ressources naturelles : c'est **la question sociale**, les inégalités et les discriminations, dans chaque pays et société, et entre les pays et sociétés. Elle est déterminante pour les choix opérés sur le plan écologique.

Deuxième dimension, également déterminante : **la question géopolitique Nord-Sud**, bien visible à Copenhague. Si elle ne suffit pas à qualifier l'ensemble du problème, elle a une réelle importance, notamment quant à la répartition des gaz à effet de serre et au financement.

Cette question géopolitique nous amène à réfléchir sur **les relations entre les réponses écologiques et la guerre** : n'oublions pas, en effet, que l'accès aux ressources naturelles est très souvent lié à la dimension militaire.

Le troisième élément réside dans **la question des libertés**. On peut considérer que l'urgence écologique est telle que les libertés sont un luxe. Dans ces conditions, les réponses peuvent être de l'ordre de l'écologie totalitaire. Nous rejetons cette option, et c'est pourquoi **nous mettons en avant la question de la participation des populations comme choix politique majeur dans le mode de réflexion autour de la question écologique**.

Didier GENIN, chargé de recherche à l'Institut de Recherche sur le Développement

Ma présentation sera orientée sur ce que l'on entend par « participation », à partir d'expériences locales, notamment au Maghreb.

Nous menons des recherches interdisciplinaires, au Laboratoire « Population Environnement Développement », une unité mixte de recherche IRD / Université de Provence, autour des relations dynamiques entre des sociétés rurales du Maghreb et leur environnement.

Depuis plus de vingt ans, nous travaillons en Tunisie, et, depuis une dizaine d'années, au Maroc, sur des systèmes endogènes de ressources, les *agdals*, dans le Haut Atlas. Ces territoires sont gérés de manière endogène par des communautés locales berbères, avec des règles, des ayants droit, des modes de fonctionnement caractéristiques du développement durable. Pour cela, des savoirs d'usage et des pratiques fonctionnelles de la biodiversité sont mis en œuvre, par exemple en termes de ressources pastorales et forestières, ou d'organisation des sociétés locales.

Nous travaillons aussi sur un programme financé par l'Agence nationale de la recherche, autour des politiques publiques et de la gestion paysanne de l'arbre et de la forêt, pour examiner les relations entre ces deux grands types d'approches. Nos recherches se situent dans le Haut Atlas, mais aussi dans le sud-ouest marocain (autour de la production d'huile d'argan).

Parallèlement, on nous a demandé de travailler sur une analyse externe des dispositifs de gestion concertée des ressources pastorales et forestières sur tout le Maroc, afin de voir comment la participation a été abordée et pensée par les promoteurs des projets et par les populations locales elles-mêmes. Ce travail a abouti à la publication d'une brochure.

Définitions :

Participation et concertation sont deux mots à la mode mais, finalement, de quoi parle-t-on ? Deux principes fondamentaux sont mis en avant :

- la reconnaissance du local comme échelle pertinente pour la conception et la mise en œuvre de politiques intégrées ;
- la nécessité d'appropriation et de développement des capacités des populations locales.

Derrière la rhétorique et au-delà des slogans, **la problématique est celle de la répartition des pouvoirs et compétences en matière de gestion des ressources, et des capacités humaines et matérielles pour aller vers des actions réelles de développement durable.**

Selon une définition classique, la **participation** est « l'existence de pratiques, d'espaces et d'institutions qui permettent aux citoyens, aux groupements communautaires et aux mouvements associatifs une implication plus active dans la gestion des affaires locales ». La **concertation** met davantage en avant « un dialogue horizontal entre les participants, dont l'objectif est une construction collective de vision, d'objectifs, de projets, voire de décisions communes ». Il n'est toutefois pas obligatoire d'en arriver au niveau de la décision et de l'action ; souvent, la concertation consiste à créer une vision commune.

Pour la **gestion concertée**, on parle de « processus dans lequel des acteurs s'engagent afin de gérer ensemble un ou des bien(s), espace(s) ou territoire(s) qui leur sont communs, ou d'influencer des décisions déterminantes pour l'avenir de ces biens communs ».

Il existe plusieurs catégories de flux d'échanges et de pouvoir liés à la participation :

- les interactions verticales, où les flux sont unidirectionnels et consistent en transferts d'information – l'exemple type est la « communication » d'une entreprise qui fait de la publicité pour son produit. Certains projets de développement durable correspondent à ce modèle, avec des informations (pour faire comprendre le projet) et des

consultations (ex : enquête publique), au cours desquelles on demande l'avis des gens, sans que cela préjuge de la décision finale, qui reviendra par exemple à l'État ;

- les interactions plus horizontales¹ propres à la participation et à la concertation. Il s'agit de construire une proximité, un dialogue, de façon à construire des visions, des objectifs et des actes, et, enfin, des négociations orientées vers la décision.

Pour les cadres d'ONG marocaines, la participation, c'est « *amener le partenaire à s'engager* ». Pour qu'il s'engage, on doit apporter quelque chose. Être bon communicateur ne suffit pas. Il faut aussi rentrer dans la culture, sinon c'est l'échec. La concertation est le fait de « *dialoguer pour aboutir à un compromis* » ; cela renvoie à la notion de temps, à un processus lent et des interactions.

On obtient donc différents scénarios :

Dans certains cas de gestion concertée de ressources, la population locale débat, prend une décision collective et agit de concert. C'est typiquement le cas des *agdals*.

Autre cas de figure : une institution externe suscite un débat pour faire émerger des avis individuels, qu'elle suivra ou non. Elle demande leur avis à des gens, soit de façon ciblée soit au hasard, et examine les informations obtenues. L'institution peut aussi rechercher l'émergence d'un avis collectif (qu'elle suivra, ou non).

Ou encore : une institution externe suscite et anime un débat pour qu'émerge une décision collective qu'elle respectera.

Enfin, l'institution externe peut susciter le débat de manière qu'émerge un projet collectif local, de manière endogène. Elle crée une animation, de façon à ce que les gens s'approprient la situation.

On peut catégoriser ces scénarios en trois groupes :

- un cas très endogène, où les mots-clés sont observés, comprendre, évaluer et, éventuellement, proposer ;
- un deuxième cas où il s'agit de communiquer, de sensibiliser, faire adhérer, ce qui aboutit à des situations réellement verticales ;
- dans le troisième groupe, les mots-clés sont communiqués, échanger et négocier. Il y a réellement un va-et-vient et une action collective.

Les paradoxes liés à la participation :

Pour reprendre les termes de Maya Leroy, « *la participation est une notion paradoxale, car elle soutient l'intérêt d'un porteur de projet (une ONG, un État, un regroupement) tout en proclamant l'intérêt du bénéficiaire et ce, en minimisant la portée politique d'une telle intention* ». Quand on parle de participation, bien souvent, elle est vue de manière externe aux gens impliqués au départ.

D'où le problème de l'externalité et de l'internalité. Les projets sont pensés et montés à l'extérieur ; ensuite, on essaie de voir ce qui peut être fait avec les populations.

Bien souvent, au moins dans les pays du Sud, il s'agit d'une demande locale de développement, face à une demande extérieure d'environnement. Les besoins s'expriment souvent en termes de routes, de dispensaires, de moyens de communication, avant la gestion des ressources naturelles. La participation s'arrête alors souvent au diagnostic : on demande aux gens où sont leurs problèmes. Pour les étapes suivantes, on procède de manière beaucoup plus technocratique, via des mesures imposées, plus ou moins acceptées par les populations qui y trouvent un intérêt immédiat, mais sans qu'elles soient pensées sur le long terme.

¹ L'interaction authentiquement horizontale est difficile à mettre en œuvre, notamment au vu de l'hétérogénéité des acteurs en présence dans le cadre d'un projet, urbain ou rural.

Le problème des projets participatifs est donc lié à la communication de deux modes culturels bien différents : d'un côté, un savoir technique et/ou académique formel, souvent sectoriel et parfois idéologique (ex : la déforestation, la gestion de l'eau), et, de l'autre, un monde vécu localement comme un tout, via un mode de vie.

La plupart des projets ont des contraintes de financement inhérentes aux bailleurs de fonds. Par conséquent, ils se centrent souvent sur la gestion des moyens et du temps, couplée avec un catalogue d'actions déclinées isolément, davantage que sur la recherche d'une réelle gouvernance des ressources naturelles. A preuve, on affiche le nombre d'hectares traités, de familles enquêtées ou de bénéficiaires, davantage que les instruments pérennes concrets mis en place pour renforcer conjointement conservation des ressources et développement.

Tout cela est étroitement lié à des problèmes de pouvoir, de compétence et de légitimité, avec une asymétrie des pouvoirs. Par exemple, au Maroc, de par la loi, la forêt est propriété de l'État et du forestier ; il paraît difficile de parler de gestion concertée des ressources dans ces conditions.

Ensuite, se pose la question de la légitimité des populations locales. Le forestier est là depuis une trentaine d'années dans le Haut-Atlas, alors que les sociétés berbères ont développé des savoirs et des usages depuis des siècles et des millénaires (même s'ils ne sont pas toujours très bons pour l'environnement). Ces légitimités doivent s'accorder.

Tout cela est bien sûr lié à une nécessaire redistribution des compétences entre les populations locales, l'État (à quoi sert-il ? quel est son rôle, sa fonction ? est-ce un État administrateur ou facilitateur ?), et les différentes ONG locales, nationales ou internationales.

Quelques pistes sur la gestion concertée des ressources naturelles :

1. Une meilleure connaissance et reconnaissance des savoirs locaux et des pratiques d'usage est nécessaire en matière de gestion des ressources naturelles.

En Tunisie, une action élémentaire consiste à couper de l'herbe (de l'alfa, une plante extrêmement commune dans les steppes d'Afrique du Nord), en utilisant un petit bâton auquel sont enroulées les feuilles. Apparemment très simple et triviale, cette pratique résulte d'un savoir séculaire et permet de ne pas arracher la plante.

2. Je voudrais aussi mettre en avant le rôle de l'État. Le Maroc affiche actuellement une dynamique de décentralisation et une réelle volonté de délégation des pouvoirs. Encore faut-il les faire passer dans les mentalités. Au sommet de l'État, la faillite des programmes pyramidaux est clairement reconnue, mais cette vision n'est pas encore partagée par les autres échelons, jusqu'au technicien de base. Tout l'enjeu est de passer d'un État administrateur à un État partenaire dans la gestion des ressources naturelles. Il s'agit donc de changer de culture, d'introduire des fonctions nouvelles, de conseil et de facilitation.

A quel niveau, avec quelles unités socio-territoriales un processus de gestion concertée va-t-il s'engager ? Faut-il privilégier les communes rurales et les nouvelles structures formelles déconnectées des structures communautaires, ou greffer des structures formelles sur les institutions socio-territoriales coutumières ? Il faut bien connaître la situation sociale et culturelle : ainsi, dans l'oriental marocain, des expériences intéressantes ont eu lieu. Des coopératives ethnolignagères ont été créées, sur la base de coutumes et d'associations tribales ; on leur a attribué un certain nombre de pouvoirs et de compétences.

Il y a également des instruments permettant l'expression des compétences et initiatives locales. Si rien n'est possible au niveau législatif et juridique (code forestier), on ne parlera bien sûr pas de concertation, du fait de l'asymétrie des pouvoirs. Il y a aussi nécessité de modifications institutionnelles des rapports entre les techniciens et les populations locales, et de modifications organisationnelles, via des structures d'encadrement et de conseil.

3. Dans ce contexte, **quel rôle pour les ONG ?** Au Maroc, parmi les ONG, on trouve de tout : d'énormes organisations internationales qui agissent au niveau mondial ; des ONG nationales, et d'autres locales.

Il y a aussi les « ONG cocottes-minute ». Créées pour les besoins d'un projet, elles choisissent certaines populations locales, sur la base du favoritisme, et leur délèguent certaines compétences. Ces ONG disparaissent une fois le projet mené à bien.

4. Il y a surtout un problème **d'enseignement**, de sensibilisation dès le plus jeune âge à la gestion des ressources naturelles, mais aussi de formation et de capacitation des techniciens pour les aider à comprendre les fonctionnements des sociétés locales garantes de ces ressources.

Sébastien Godinot, coordinateur des campagnes des Amis de la Terre

Les Amis de la Terre travaillent notamment sur un certain nombre de projets controversés, de gros projets d'investissements, d'infrastructures ou de développement dans des pays du Sud, très souvent focalisés sur des ressources naturelles (l'eau pour l'hydroélectricité, le pétrole, le bois, etc.), projets qui ne sont pas générés par les populations locales. Nous analysons la façon dont ils sont menés concrètement. Un des éléments clés tient au fait qu'ils sont basés sur des investissements directs étrangers, supposés développer les pays pauvres.

Au vu de notre expérience de suivi de ces projets (lors des étapes de planification, de construction et d'exploitation), je distingue quatre phases de la participation des populations :

1. l'accès à l'information ;
2. la consultation des populations ;
3. le contrôle des engagements ;
4. le droit de recours des parties prenantes, notamment des populations locales.

1. L'accès à l'information :

C'est le niveau le plus basique : tant qu'une personne n'a pas accès à l'information, elle ne peut pas donner son avis. Pour que l'information lui parvienne effectivement, elle doit être formulée dans sa langue (cela paraît élémentaire...).

Nous avons travaillé sur le projet de Nam Theun 2 au Laos, promu par EDF, par l'Agence française de développement, la Banque mondiale et plusieurs banques privées. Sur ce projet, mené dans un des cinq pays les plus pauvres de la planète, les études techniques représentaient des épaisseurs impressionnantes, mais elles étaient publiées uniquement en anglais, d'où une difficulté pour les populations laotiennes, d'autant plus que dans ce pays très rural, certains paysans lisent le laotien, mais 80% d'entre eux ne savent pas lire.

Des affiches ont été imprimées pour que les populations soient au courant du projet : une page en format A3 est censée expliquer comment se déroule un projet de un milliard et demi de dollars, avec cinq à dix ans de travaux ! Ce qui, évidemment éclipse bon nombre d'informations et ne facilite pas la participation.

Autre exemple : l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, destiné à pomper du pétrole dans la mer Caspienne en Azerbaïdjan, pour l'acheminer en Géorgie et, via la Turquie, l'exporter en Europe et aux Etats-Unis. Nous avons rencontré le même problème : ce méga projet a généré une masse d'études techniques en amont, des analyses d'impact social, environnemental, socioéconomiques. Or, quand une étude de 450 pages est publiée uniquement en anglais, deux jours avant la consultation, et que vous demandez à des citoyens « normaux » (ni

ingénieurs ni scientifiques) de donner leur avis sur une telle masse d'information, il ne se passe pas grand-chose...

2. La consultation des populations :

Même si l'information est diffusée au format adéquat, avec le laps de temps suffisant pour s'en emparer et en débattre, la méthode de consultation est fondamentale. Nous nous apercevons que cela ne marche pas bien non plus.

Nous avons travaillé sur le barrage d'Illisu, en Turquie, conçu pour désenclaver économiquement et énergétiquement cette région de montagnes. Le gouvernement turc et les entreprises parties prenantes (dont Alstom) nous ont affirmé que des consultations conformes aux standards internationaux avaient eu lieu. Ils nous ont donné des photos des consultations : nous n'y avons vu que des hommes (les femmes, soit 50% de la population, n'ont pas donné leur avis).

Autre exemple, emprunté de nouveau à Nam Theun 2 – des consultations et des experts ont été payés par la Banque mondiale, pour mener l'enquête autour du barrage : *« Il va y avoir un grand barrage. Qu'en pensez-vous ? »* Implicitement, l'existence du barrage était évidente ; les populations locales ont été mises devant le fait accompli.

D'autre part, le Laos est gouverné par le parti communiste, avec un maillage jusqu'au niveau des villages, et des associations contrôlées par le parti. Ainsi, une association locale de femmes reprenait totalement l'avis du gouvernement, dans un pays sans opinion publique indépendante ni de liberté de la presse. Un contexte qui ne rend pas la participation facile...

L'oléoduc Tchad-Cameroun, destiné à emmener le pétrole vers un port de la côte atlantique, pour les Etats-Unis et l'Union européenne, illustre aussi le mode de consultation de la Banque mondiale. Des gens se sont effectivement rendus dans les différents villages de la zone concernée, en milieu de journée, alors que les habitants étaient au travail dans les champs. Au village restaient quelques personnes âgées, ce qui biaise évidemment les résultats.

Dernier exemple, encore plus scandaleux, à propos de l'oléoduc Bakou-Tbilissi-Ceyhan, en Géorgie. Faute de temps, certaines consultations ont eu lieu par téléphone. Or le village soi-disant enquêté était déserté depuis une vingtaine d'années. La consultation nous a pourtant été présentée par la Banque mondiale et par l'entreprise leader du consortium, BP (le géant pétrolier anglais).

3. Le suivi et le contrôle des engagements dans le projet :

Cela suppose que la planification est terminée et que des engagements ont été pris, des contrats et des financements établis, et le projet mis en œuvre. Il s'agit de vérifier que les engagements ne sont pas seulement « sur le papier ».

Un type de violation des promesses initiales revient souvent : l'emploi. Les grands projets font naître des attentes chez les populations locales en termes de création d'emplois locaux. Ainsi, un projet d'usine de pâte à papier, en Uruguay, par Botnia (un géant finlandais de la pâte à papier), affichait comme objectif la valorisation de la production forestière uruguayenne et l'exportation. Un grand nombre d'embauches avaient été promises, qui n'ont pas été réalisées, à cause des critères de connaissance technique nécessaires pour travailler dans l'usine, trop élevés pour la population du cru.

Autre illustration : la mine d'or de Sadiola, au Mali, a fait l'objet d'investissements de la Banque mondiale. Dans le village, de nombreux postes de mineurs étaient espérés. L'entreprise, AngloGold (canadienne et sud-africaine), a fait des promesses d'embauches locales, mais, au moment des recrutements, a exigé la connaissance de la langue anglaise. Or, le Mali est

un pays francophone où les populations parlent aussi de nombreuses langues locales (tamachek, dogon, songhaï, etc.), mais pas l'anglais.

4. Le droit de recours :

C'est un élément très important : si un engagement non tenu n'encourt pas de sanction, il n'a aucune valeur. Le droit de recours donne lieu à deux options possibles : des mécanismes quasi juridiques, et des mécanismes juridiques.

Nous avons expérimenté le quasi juridique dans le cas de l'oléoduc Bakou-Tbilisi-Ceyhan. Face à la campagne contre le projet, le consortium d'entreprises, notamment BP, s'est engagé à créer des procédures de plainte pour les populations. Par exemple, en Géorgie, des centaines de plaintes ont été déposées. Trois ans plus tard, seules quelques dizaines ont été réglées correctement, et la majorité restent sans réponse : en effet, l'entreprise n'a pas intérêt à répondre positivement aux populations, qui demandent des compensations par rapport aux terres agricoles désormais inutilisables. Les réponses ont été très décevantes, créant d'importantes frustrations.

Quant au droit de recours juridique, dans un système démocratique, il nous paraît impératif que les populations aient accès à la justice pour faire valoir leur préjudice et obtenir réparation. Dans un cas, au Cameroun, nous avons porté plainte contre l'entreprise Rougier, qui exploite illégalement du bois au Cameroun. Contre la filiale camerounaise, nous n'avons pas obtenu gain de cause car le tribunal était trop corrompu et n'a jamais engagé de procès. Auprès de la maison mère française, nous avons également échoué : le droit international est ainsi fait que, pour condamner une maison mère, il faut d'abord que la filiale soit condamnée sur la base de la violation du droit local. Nous avons tenté d'utiliser une exception juridique : la carence de justice, en expliquant qu'il n'était pas possible d'obtenir un procès au Cameroun, mais le tribunal a rejeté l'argument. En conséquence, les paysans n'ont jamais eu gain de cause.

Quelques caractéristiques de ces méga projets :

Ce sont très souvent des projets dits « de développement », dans lesquels on retrouve la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, voire l'Agence française de développement, (institutions financières publiques ayant un mandat de développement), ainsi que des multinationales ou des banques européennes qui y ont un intérêt évident.

Certains aspects de ces projets rendent très difficile la participation de la population. D'abord, ils sont « *top-down* », décidés par des multinationales ou des gouvernements du Sud (souvent les deux), à la gestion très centralisée. Ce sont ensuite des projets énormes, de plusieurs milliards de dollars, qui écrasent les intérêts des populations locales. Face aux sommes investies, que pèse la plainte d'un paysan qui a perdu la récolte d'un demi-hectare de maïs, son seul mode de survie ?

Ce sont de plus des projets hyper technocratiques, entourés d'experts, de scientifiques, de sociologues, etc., qui arrivent avec d'énormes dossiers, systématiquement rédigés en anglais. Enfin, les éléments économiques et financiers de ces projets ne sont pas rendus publics, pour des raisons de confidentialité commerciale. Et quand ils sont mis en œuvre, ils ne laissent pas de place aux alternatives locales.

Sophie Baillon, chargée de communication de Survival International, mouvement des peuples indigènes

Survival International est une organisation internationale de, dont le siège se situe en Grande-Bretagne ; nous sommes implantés partout en Europe.

Nous menons des campagnes d'information auprès de l'opinion publique sur la thématique du droit des peuples indigènes, et nous faisons pression sur les institutions et gouvernements qui violent ces droits. Nous intervenons partout, à la demande de peuples affectés par des projets d'exploitation minière, pétrolière, gazière, ou l'invasion de leur territoire par des étrangers (colons, éleveurs de bétail, compagnies). Cette invasion entraîne généralement une destruction environnementale, et celle d'un peuple, d'un mode de vie, d'une culture, etc.

Nous existons pour faire en sorte que ce qu'on appelle « les peuples indigènes » (aujourd'hui 300 millions de personnes) déterminent eux-mêmes leur propre avenir et leur mode de vie. Nous venons de voir que la participation des populations locales, des peuples indigènes, n'est souvent pas prise en compte dans les projets de développement qui concernent leurs territoires.

Des directives internationales existent cependant, dans le cadre de l'OCDE et de la Banque mondiale, pour que les entreprises multinationales respectent certaines conditions pour les projets de développement qu'elles mettent en place sur des territoires où vivent ces populations, notamment les processus d'information et de consultation. Toutefois, ces directives ont seulement une valeur morale non contraignante et peu appliquée. En septembre 2007, l'ONU a adopté la Déclaration des droits des peuples indigènes, parrainée par la France ; cette déclaration a uniquement une valeur morale, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Le seul instrument contraignant est la **Convention 169 de l'Organisation internationale du travail** (OIT) ; elle reconnaît des droits inhérents aux peuples indigènes, notamment le droit à l'autodétermination interne (à distinguer de l'indépendance totale), c'est-à-dire une autonomie, la gestion de leurs ressources naturelles, l'utilisation de leur territoire comme ils le souhaitent, le respect de leurs pratiques linguistiques, culturelles, sociales, politiques, etc. Pour le moment, cette convention a été ratifiée par vingt pays, principalement d'Amérique latine, ainsi que par la Norvège, les Pays-Bas, le Danemark et, depuis peu, par l'Espagne (2006). *Survival International* aspire à ce que la France la ratifie également, et reconnaisse ainsi l'existence des Amérindiens de Guyane et des Kanaks de Nouvelle-Calédonie. Cette convention oblige les États et les compagnies qui mènent des projets affectant les territoires de peuples indigènes à les consulter en bonne et due forme, et à leur demander leur consentement.

L'exemple du Pérou – Il a ratifié cette convention, dans les années 1990, et l'a intégrée dans sa constitution. Or, Perenco, une compagnie d'exploitation pétrolière franco-britannique, détient une concession d'environ 100 000 hectares située près de la frontière avec l'Équateur, où vivent deux groupes d'**Indiens** isolés, de 15 et 100 personnes, les survivants de massacres qui ont eu lieu dans les années 1950, en lien avec l'invasion de leur territoire par des bûcherons, des colons ou des orpailleurs. Il y a quelques mois, François Perrodo, président de Perenco, a rencontré le président péruvien Alan Garcia et a promis d'investir deux milliards de dollars dans l'économie péruvienne grâce à la production de 100 000 barils de pétrole / jour, sur ce territoire.

L'AIDSESEP, organisation nationale regroupant tous les Indiens d'Amazonie (environ 1 500 communautés), a décidé de se mobiliser : en mars 2009, ils ont bloqué pendant deux mois un des principaux affluents de l'Amazonie, le Rio Napo, et l'état d'urgence a été déclaré en avril. Finalement, le 5 juin, à Bagua, un massacre a eu lieu. Selon les chiffres officiels (encore à éclairer), il a fait plus de 34 morts, tant du côté des forces armées que des Indiens. La

mobilisation était motivée par ce projet de développement, mis en place sans aucune consultation des peuples indigènes.

Début septembre, l'AIDSESEP a décidé d'attaquer Perenco en justice, devant le tribunal constitutionnel, pour violation de la convention 169. Nous attendons la suite, mais un pas a été franchi, puisque c'est la première fois que cette convention serait appliquée. La mobilisation indigène est de plus en plus forte face à un projet qui ne respecte pas sa volonté.

L'exemple de l'Inde - La Convention 169 a cependant une portée limitée : elle n'a été signée que par vingt pays. Ainsi, l'Inde ne l'a pas ratifiée. Un autre mécanisme a été utilisé pour mettre la pression sur le gouvernement indien et sur une compagnie minière britannique, Vedanta, qui a décidé d'exploiter de la bauxite sur la montagne sacrée des Dongria Kondh, une tribu de l'État d'Orissa. **Les Dongria Kondh** se sont mobilisés et bloquent les routes depuis près d'un an pour empêcher les employés et les véhicules de transport d'entrer sur leur territoire.

En décembre 2008, nous avons formulé une requête auprès de l'OCDE car Vedanta n'a pas respecté les droits inhérents aux directives de l'OCDE. Le siège londonien de l'entreprise a accepté la requête et une médiation, mais Vedanta l'a refusée et mené une campagne très offensive en arguant de sa responsabilité sociétale et en mettant en avant la création d'écoles, de postes de santé, etc. L'entreprise affirme respecter les droits des peuples indigènes qui, selon elle, seraient tout à fait d'accord ; elle les a corrompus par divers dons, et les a amenés à témoigner, pour diffuser ces témoignages auprès de médias nationaux et internationaux.

En septembre 2009, l'OCDE a rendu sa décision et reconnu que Vedanta a effectivement violé ses directives, en l'espèce le droit à la consultation des Dongria Kondh. Ce mécanisme, encore une fois, a une portée morale non contraignante, mais il met sur la scène publique un cas de figure typique de l'invasion de territoires indigènes par des compagnies étrangères.

A la veille du sommet de Copenhague

Dans le cadre de l'atténuation du réchauffement planétaires, d'autres menaces existent : les agrocarburants, les barrages hydroélectriques, la destruction de la forêt et les émissions de gaz à effet de serre peuvent aussi avoir des conséquences dramatiques pour ces populations indigènes.

Par exemple, le développement des agrocarburants va entraîner la destruction d'une grande partie de la forêt amazonienne, au détriment (par exemple) des **Guaranis**, qui vivent **dans le Mato Grosso**. Ils sont 40 000 ; très récemment, deux communautés ont été expulsées de leur territoire par des éleveurs de bétail et des planteurs de soja ; la communauté a été entièrement brûlée, et ils sont désormais au bord de la route.

En Malaisie, dans l'île de Bornéo, dans le Sarawak, douze barrages hydroélectriques sont en construction ; les plantations de palmiers à huile constituent également une menace pour ces territoires. Les peuples qui y vivent, les **Penan**, sont aussi très mobilisés contre les compagnies malaisiennes d'exploitation forestière.

Au Kenya, les **Ogiek** sont les premiers affectés et on peut les qualifier de « réfugiés de la conservation ». En effet, sous prétexte de conserver la forêt de Mao détruite par les exploitants de charbon, le Kenya a décidé d'expulser les Ogiek, qui vivent là depuis des siècles et utilisent plutôt la forêt de manière durable : ce sont des chasseurs cueilleurs et des récolteurs de miel.

J'espère que le sommet de Copenhague amènera des résolutions collectives en faveur des peuples indigènes, mais aussi des populations locales affectées par les atteintes à l'environnement liées aux projets de développement, afin qu'ils soient respectés et participent pleinement aux processus de décision les concernant.

Sophie Thoyer, professeur en environnement et économie agricole (SupAgro Montpellier)

Je suis ingénieure agronome, dans une unité de recherche en lien avec l'INRA et l'université de Montpellier I. Il y a quelques années, j'ai coordonné un projet européen commandité par la Direction générale pour le commerce, portant sur la manière de favoriser la participation dans les négociations commerciales de l'OMC, pour y introduire davantage de durabilité. Je vais vous présenter quelques éléments de ce projet permettant de lier les questions de participation à l'échelle locale et la participation à l'échelle internationale.

Premier élément : **la gestion des ressources naturelles ne se fait pas exclusivement à l'échelle locale**, même si cela reste le niveau essentiel. La nature particulière de certains problèmes environnementaux (ex : niveau transfrontalier sur les questions de dépollution ; notion de patrimoine de l'humanité) implique une coordination internationale des règles de gestion de ces ressources.

Depuis dix ans, il est énormément question des négociations globales sur l'environnement, à tel point que nous pouvons avoir le sentiment qu'elles ont toujours fait partie de la diplomatie internationale. En fait, dans ce champ, le volet environnemental n'a pas beaucoup d'épaisseur historique : trente ans, tout au plus, quinze ans pour ce qui est de sa médiatisation. Les négociations internationales portant sur l'environnement ont des spécificités, et sont particulièrement difficiles à résoudre. D'abord, les problèmes globaux d'environnement, mais aussi les coûts de réparation et les technologies susceptibles d'y remédier, ne sont pas distribués équitablement entre les pays, voire entre les régions à l'intérieur d'un pays. Ceci n'incite pas à coopérer ; les phénomènes de *free riding* consistant à laisser les autres supporter les coûts, tout en bénéficiant soi-même des effets positifs, sont fréquents dans ce contexte de disparité.

Par ailleurs, il y a encore beaucoup de **controverses scientifiques** sur les problèmes environnementaux (ex : le changement climatique), sur les causes et effets à court et à long terme. Il en résulte un sentiment diffus de responsabilité, qui ne favorise pas non plus la coopération. Et, bien sûr, faute d'un gouvernement mondial pour arbitrer, il faut obligatoirement parvenir à un **accord** ; on ne peut **forcer** les États à contribuer et à coopérer.

C'est vraisemblablement le cadre des négociations internationales sur l'environnement que l'on a ouvert le plus à la participation des acteurs non étatiques, beaucoup plus que pour les négociations commerciales ou diplomatiques classiques.

Les promoteurs de ces négociations internationales s'interrogent sur la façon d'organiser cette participation. Quelle place lui donner ? Quels sont les acteurs non étatiques légitimes, et pourquoi ?

Certains accords internationaux sur l'environnement sont notoires, comme le protocole de Kyoto. En fait, il y en a plus de deux cents au niveau mondial. Entre 1970 (aucun accord de ce type) et aujourd'hui, ils se sont multipliés, ainsi que les parties signataires membres d'une organisation internationale. Ils font pleinement partie du paysage de la négociation internationale.

D'où une question : où la gouvernance globale de l'environnement se construit-elle ? Habituellement, c'étaient les États qui négociaient, décidaient et supervisaient la mise en œuvre. La situation a évolué vers une arène internationale multcentrée, avec des partenaires extrêmement variés. Cette expression de la diversité est difficile à gérer à l'échelle mondiale,

entre l'OMC et les mouvements sociaux qui cherchent à s'opposer ou à dialoguer, voire à combattre.

La question se pose donc : qui sélectionne-t-on pour participer, et avec quelle légitimité ? Certains doivent-ils être dans l'enceinte de la négociation et d'autres à l'extérieur ? Sont-ils là pour dialoguer, ou pour s'informer ? Les États doivent-ils se justifier devant eux ? Comment rendre des comptes sur les décisions prises et leur mise en œuvre ?

C'est une autre forme de gouvernance, plutôt en réseau, avec des acteurs très divers. La plupart d'entre vous ont en tête les grandes ONG internationales professionnalisées qui ont bâti des réseaux d'experts, des liens avec le monde scientifique, une capacité de communication et de mobilisation de la société civile. Elles ont une forte influence sur l'opinion, et, partant, sur l'agenda : en se saisissant d'une question et en la rendant légitime, en mobilisant l'opinion publique autour, elles obligent les États à l'intégrer dans la négociation. Les réseaux internationaux de scientifiques et d'experts ont aussi joué un rôle important, par exemple sur les questions climatiques. Le GIEC a certainement fait avancer la discussion climatique. Le même type de réseau est en train de se constituer sur les questions de biodiversité.

Parallèlement, de manière plus ou moins ouverte, d'autres acteurs représentent les entreprises ou les corporations professionnelles (ce que les anglo-saxons appellent *business NGOs*). Elles sont inscrites comme associations à but non lucratif, mais représentent en fait des intérêts particuliers. C'est le cas des associations de biotechnologie, très présentes à la convention sur la diversité biologique. Dans l'organisation des négociations, il est parfois très difficile de distinguer entre « ONG d'affaires » et ONG d'intérêt collectif.

D'autres niveaux d'organisation institutionnelle publique hors étatique ont commencé à se manifester aussi : l'échelon régional, ou local. Très actives dans certains pays (ex : États-Unis), des municipalités ont initié des actions de lutte contre le changement climatique, de façon beaucoup plus poussée que l'État fédéral.

Le rôle de ces acteurs non étatiques :

On les trouve à l'extérieur de l'arène des négociations, en posture de protestation, de construction d'un problème à mettre sur l'agenda, et de mobilisation de l'opinion publique (c'est le cas de *Survival International*).

Ils peuvent aussi être à côté, s'ils ne trouvent pas leur place dans les négociations, ou font le choix de ne pas *collaborer* (j'utilise ce terme à dessein). C'est le cas des associations altermondialistes, qui estiment nécessaire de changer de cap et ont construit le Forum social mondial face au Forum économique de Davos, pour envisager un autre ordre économique mondial.

Mais on les trouve, de plus en plus, accréditées à l'intérieur des négociations, avec un rôle important, y compris en appui aux délégations officielles des pays du Sud, un peu faibles en expertise et en personnel. Elles sont aussi très présentes pour veiller au respect des engagements, et peuvent réclamer une place en tant que parti tiers dans le règlement des différends, lorsqu'un des pays signataires estime qu'un autre ne respecte pas les engagements. On retrouve, au niveau international, la même démarche que celle dépeinte par Sébastien Godinot à l'échelon local : l'accès à l'agenda, la « mise sous surveillance », le contrôle des engagements et le règlement des différends.

De nombreux chercheurs ont élaboré des typologies des acteurs non étatiques et des ONG, avec d'un côté les *agenda setters* (qui mettent sur l'agenda les problématiques à négocier au niveau international) et, de l'autre côté, les *conscience keepers*, garants d'une morale internationale qu'ils défendent.

Ce rôle des ONG et, plus largement, des acteurs non étatiques, a été progressivement officialisé dans les négociations internationales. Le Conseil économique et social de l'ONU a mis en place, à partir des années 1980, une commission d'accréditation des ONG, pour les consulter et travailler régulièrement avec elles, à différents niveaux d'accréditation. Le niveau

1 donne le droit de proposer certaines questions à l'ordre du jour de l'agenda de l'assemblée générale de l'ONU, ou de son Conseil économique et social. Au niveau 2, on peut simplement faire passer des propositions écrites. Aujourd'hui, plus de 3 000 ONG ont un statut consultatif. Le sommet de Rio a également officialisé le rôle des acteurs non étatiques, comme partenaires dans la construction des normes de développement durable. Plus récemment, il a été décidé de construire des réseaux, des partenariats associant les fonds privés et les ONG, avec, il est vrai, des difficultés.

Pour conclure, je propose un exemple qui fait écho à l'exposé de *Survival International*, à propos d'une négociation internationale moins connue que celle du climat : la Convention sur la diversité biologique signée à Rio en 1992. Elle affirme le principe de souveraineté et de contrôle des Etats sur leurs ressources génétiques, ce qui importe en cas de bioprospection. Cela ne signifie pas qu'ils doivent bloquer cet accès mais au contraire le faciliter ; en contrepartie, ils peuvent le monnayer. Cela fait écho aux grandes sociétés de biotechnologie, plutôt localisées dans les pays du Nord, qui allaient dérober les ressources génétiques des pays du Sud, plus riches en biodiversité, et déposaient ensuite des brevets sur le vivant. Le deuxième principe de cette convention a consisté dans le partage équitable des avantages tirés de l'exploitation durable de ces ressources.

Au milieu de cette convention s'est glissé l'article 8J qui dit que « *chaque pays doit respecter, préserver, maintenir la connaissance, les innovations et les pratiques des communautés locales et autochtones, dans leur mode de vie traditionnelle qui a contribué au maintien de la diversité des ressources génétiques, et encourager le partage équitable et le maintien de ces connaissances* ».

Initialement, cet article n'a pas beaucoup attiré l'attention mais, à partir de 1997, il a émergé comme pierre angulaire de la négociation qui s'est poursuivie ensuite, pour la mise en place de normes plus contraignantes par un groupe de travail spécifique.

Cet article met en avant deux éléments. D'abord, la diversité des modes de vie, des pratiques culturelles traditionnelles qui a permis le maintien de la biodiversité. Donc, pour préserver la diversité biologique, il faut préserver la diversité culturelle, donc les peuples qui la portent et les modes de vie qu'ils ont choisis.

Second point : ils détiennent des connaissances sur la qualité de cette biodiversité (par exemple, sur les vertus pharmacologiques de certaines plantes) et on s'est « servi » dans cette connaissance (des ethnologues ont été intégrés aux équipes de bioprospection), dont on a ensuite tiré profit. En reconnaissant le principe du partage des avantages, on redonne du pouvoir aux peuples autochtones, souvent très mal représentés dans les circuits politiques nationaux. Ils peuvent exprimer leurs revendications et leurs préférences directement auprès de la communauté internationale, dans le cadre des conférences de la convention sur la diversité biologique.

Les difficultés du processus :

Elles tiennent à **la reconnaissance de la légitimité des acteurs non étatiques**, de leur droit à « représenter ». Cela rejoint la question du rapport entre démocratie participative et démocratie représentative. Il y a aussi un risque d'instrumentalisation : lors d'une négociation relative à la biosécurité (protocole de Carthagène), la proportion des « ONG d'affaires » était très importante...

Le problème de la diversité est aussi celui de la contradiction : **tout le monde ne porte pas les mêmes préférences et les mêmes hiérarchies de valeur**. Dans la négociation sur le climat, le soutien au nucléaire peut déchirer y compris les acteurs non étatiques entre eux.

Et la question du **financement** se pose car la représentation coûte de plus en plus cher ; d'où le problème de **l'indépendance** à maintenir dans ce système.

DÉBAT

Jean-Luc REDAUD (4D)

Les grands projets qui ont été menés au cours du dernier siècle n'ont pas été le fait des populations locales. C'est l'État national qui a engagé les grands projets hydroélectriques après la dernière guerre. Vos exemples citent toujours les multinationales comme sources du désordre. Dans le cas de l'Afrique, le problème ne vient-il pas de l'État, plus que des multinationales ?

Une participante

Je suis préoccupée par la participation, et par la légitimité des ONG dans ce contexte. Elles font un travail extraordinaire, mais ne sont pas représentatives des populations locales. Au niveau international, peut-on vraiment parler de participation sous prétexte que des ONG ont été intégrées dans les organismes onusiens ?

A cet égard, les questions posées à l'issue du dernier exposé sont importantes : représentativité, ou instrumentalisation ? La reconnaissance liée à l'intégration des ONG dans les instances onusiennes devient une instrumentalisation par les États. En conséquence, la participation n'est-elle possible qu'au seul échelon local, pour la population directement concernée ?

Un participant

Qu'entend-on par participation ? Nous exportons notre propre modèle de développement vers des populations auxquelles on n'a pas demandé leur avis. Les hommes s'organisent naturellement entre eux ; ils n'ont pas besoin de nous. Pour moi, la participation est vraiment un alibi, chez nous ou ailleurs.

Une participante

Nous montons actuellement une école de formation de cadres du secteur des ressources du sous-sol, soit pour l'entreprise, soit pour les services publics, dans le cadre d'un dispositif permettant à la fois aux pays et aux entreprises de bénéficier de ces ressources.

La conjoncture se prête à ce type d'initiative, dans la mesure où, actuellement, nous avons exploité l'essentiel des ressources découvertes dans les années 1970, à l'occasion du boom lié aux avancées de la tectonique des plaques et des technologies d'exploration. Depuis 2005, le prix des matières premières a flambé, notamment du fait que la demande mondiale excède les capacités de production mondiale. La conjoncture devrait donc permettre de développer des projets à la fois rémunérateurs pour les exploitants et pour les pays exportateurs.

Or, en montant mon école, je rencontre une difficulté : on trouve encore des gens capables d'enseigner les méthodes d'exploration géologiques et géophysiques ; on trouve aussi des gens qui travaillent sur des technologies de traitement du minerai plus performantes et moins polluantes. En revanche, il m'est beaucoup plus difficile de trouver des gens capables de développer un enseignement dans les domaines du droit, de l'économie, de la gestion, de la gouvernance, qui auraient une vision plus large que celle de l'entreprise, en prenant justement en compte l'environnement économique et social.

Geneviève ANCEL, animatrice du « Dialogue en humanité » de la ville de Lyon

Nous avons peut-être intérêt à nous relier de façon à construire une cohérence plus grande entre ce que nous faisons au niveau local, là où nous sommes, ce qui est en train d'émerger en termes de conscience globale, et la capacité que nous avons à former des gens de façon systémique. En même temps, cette démarche est très difficile à construire.

Je travaille depuis quelques années à la construction de ce lien, dans les réseaux associatifs de collectivités de grandes villes, aux niveaux européen et international. Il me paraît essentiel de construire une cohérence entre les réseaux de villes et au niveau des territoires, mais aussi entre ceux qui négocient à l'échelle internationale. Il a fallu deux ans pour construire une

déclaration européenne commune sur les plans climats territoriaux. De la même manière, les ONG sont difficiles à relier entre elles.

Le fait d'en avoir conscience permet déjà d'avancer, de même que l'ancrage dans les réalités locales, au niveau occidental et en lien avec nos interlocuteurs du Sud, via la coopération décentralisée, sans transposer nos propres modèles, et en prenant conscience de nos propres difficultés émotionnelles (dans le rapport au pouvoir et les réflexes néocolonialistes).

De plus, l'effort majeur qui reste à développer est de faire monter en compétence la société civile (pour écouter, comprendre, et mettre en valeur) au Nord comme au Sud, pour qu'elle soit crédible au niveau mondial.

Réponse de Didier GENIN

Face à la richesse du débat, je voudrais revenir sur quelques questions.

Souvent, en parlant de participation, on parle de l'extérieur, voire « d'en haut » : il faut faire participer les gens. Dans ce cas, c'est un concept contradictoire, car très pyramidal. Quand on parle de gestion concertée, c'est différent : il peut y avoir des initiatives locales. Pour la participation, il peut y avoir une réelle volonté de faire émerger des idées propres aux populations locales.

La participation ne peut-elle être que locale ? Je répondrais oui, quand on vient greffer des choses de l'extérieur. Cela se révèle parfois utile : dans les pays du Sud, il y a parfois des problèmes de compétence, d'accès à l'information, qui peuvent rendre bénéfique une telle approche, à condition qu'elle soit vécue en termes éthiques. En ce sens, pour revenir à la question du rôle des ONG, même si celles-ci appartiennent à un contexte extérieur (avec un rapport spécifique au pouvoir, au savoir et à la communication), elles peuvent être des « passeurs de frontières », pour essayer de faire communiquer des gens au-delà de leur vision pyramidale de la société.

Quant aux méthodes – dans le monde rural, les grandes institutions internationales ont défilé les propositions de méthode de participation. Il existe en revanche des revues qui les analysent.

Réponse de Sophie BAILLON

Sur la légitimité des ONG à parler à la place des populations locales, la question se pose effectivement. En même temps, dans un État corrompu, comment ces populations locales peuvent-elles se faire entendre ? Personne ne connaît leur situation, ni l'invasion de leur territoire, avec le consentement libre et informé de l'État dont elles dépendent.

En l'occurrence, à *Survival International*, nous avons décidé de ne pas mener de campagne pour les Indiens d'Amérique du Nord, ni pour les Mapuche, car ils sont suffisamment forts et représentés médiatiquement. Pour autant, leur situation ne s'est pas nécessairement améliorée, mais leur présence internationale est relativement forte.

En ce qui concerne les populations de faible effectif, au contraire, il faut des relais, qui ne peuvent pas passer par le niveau national, du fait de la corruption des États. Nous essayons de ne pas parler à leur place, mais de nous faire l'écho de leurs revendications au niveau international.

Quant aux méthodes – en Amérique latine, au Guatemala, ils utilisent la méthode des *consultas*, les consultations populaires qui ont lieu une fois que l'exploitation de la mine a déjà commencé, sans information préalable des populations autochtones. Dans un cas, le résultat a été 99% de « non » à la mine, et transmis aux autorités publiques guatémaltèques ; pour l'instant sans succès.

Réponse de Sophie THOYER

Une remarque liminaire : on m'a dit que je fais de l'angélisme. J'utiliserais le terme « ONG d'affaires » pour lobbies ; bioprospection pour biopiraterie, mais il existe de la bioprospection, encadrée, avec des accords...

J'ai justement utilisé le terme « ONG d'affaires » car il faut distinguer les lobbies (qui se présentent comme tels) et les ONG d'affaires (inscrites comme ONG) qui, au cours des négociations internationales, s'affichent au service de l'intérêt général, ce qui leur permet de défendre les intérêts d'un secteur ou d'une industrie.

Plus généralement, à l'échelle internationale, *participation* n'est peut-être pas le mot approprié. En même temps, le cadre international est un lieu d'élaboration et de production de normes qui, de plus en plus, guident les objectifs nationaux, voire l'échelle locale. Il doit donc être pris en compte, et il y a matière à donner son avis, même si des médiations sont nécessaires et malgré les dérives possibles.

Il est important aussi de considérer le rôle de la société civile organisée face aux institutions internationales, notamment quand ces dernières doivent rendre compte de leurs décisions et initiatives. Les organisations internationales sont peuplées d'experts et de fonctionnaires qui n'ont plus à rendre compte, même aux États. Dans ce cadre, le rôle de la société civile est à renforcer.

Il est une autre dimension importante : la mise sur l'agenda, le fait d'obliger les institutions à discuter de thèmes jugés importants.

Réponse de Sébastien GODINOT

Quant au financement des Amis de la Terre, nous disposons de trois types de financements :

- des financements propres par nos adhérents (environ 25%) ;
- des financements publics issus du ministère de l'Environnement, des Régions, de l'ADEME et de financements européens ;
- des financements de fondations privées françaises, allemandes, anglaises et américaines.

Nous avons une approche d'expertise, de dénonciation et de proposition d'alternatives. Comme *Survival International*, nous allons voir ce qu'il en est « sur le terrain » des revendications, craintes et propositions des populations locales, que nous relayons auprès de décideurs internationaux difficilement accessibles (multinationales, banques, Banque mondiale, etc.).

Nous sommes présents dans 77 pays, et notre fédération est une ressource en termes d'expertise.

De plus, notre reconnaissance institutionnelle nous aide à attirer l'attention d'entreprises ou d'acteurs publics sur certains projets problématiques. Ce qui nous permet d'élaborer des plaidoyers, d'alerter les médias et de mener des campagnes publiques, voire des actions dans la rue et/ou en justice, même si le juridique est un domaine difficile et complexe.

Quant à la question des modèles de développement – selon nous, le modèle actuel est totalement à bout de souffle, et c'est la cause principale de la crise systémique, à la fois financière, économique et climatique, écologique, sociale, alimentaire, etc. Les mégaprojets mis en œuvre font passer le profit avant toute chose, et une part infime des retombées financières bénéficie aux pays concernés (que dire alors de ce qui revient aux communautés locales...) ; l'essentiel revient aux multinationales américaines et européennes, particulièrement nombreuses dans ce secteur.

Selon nous, il faut sortir de ce type de projets, pour lesquels aucune participation ne sera possible car les populations y sont conçues comme des gêneurs plus que comme des parties prenantes. Des modèles locaux de développement sont nécessaires. Cela n'empêche pas de concevoir de grands projets, mais en veillant à demander aux populations quels sont leurs choix de développement, dans le long terme.

Christian BOURDEL (4D)

4D est habilité à participer à la Commission du développement durable, et j'ai participé à la dernière, à New York, consacrée à l'agriculture. J'ai trouvé très important cette présence

institutionnelle des ONG, avec huit autres catégories d'acteurs (les entreprises ; les syndicats ; les ONG ; les femmes ; les peuples indigènes...). Ces groupes représentent une véritable force, même s'ils ont peu la parole en séance plénière. Ils peuvent cependant assister à toutes les séances et sont très bien organisés. De fait, la convergence des points de vue est assez impressionnante, avec une discipline et un respect lors des prises de parole. Finalement, il semble exister un consensus sur la vision du monde, dans cette société civile apparemment floue.

L'atout majeur est celui de la transparence : des journaux circulent chaque jour, et les représentants de certains pays en viennent même à dire : « *Enlevez ces gens, que nous puissions discuter tranquillement entre nous.* » Au contraire, lors de ces discussions, c'est une partie du monde, dans sa diversité, qui est représentée.

Conclusion : Gus Massiah :

Pour conclure provisoirement, je proposerai six leçons à tirer de ce débat.

1. Pouvons-nous maîtriser les grands projets ? Que peut apporter la participation à ce niveau ?

D'abord, l'idée même de grand projet est remise en cause, car les projets majeurs ont entraîné des catastrophes majeures. La Chine et le Brésil veulent construire d'énormes barrages, mais en réalité, il est nécessaire de tirer la leçon des difficultés liées aux grands projets, sur les plans de l'environnement et des sociétés. La prise de conscience a eu lieu à partir de trois catastrophes majeures : Bhopal, Seveso, Tchernobyl, et leur impact sur le droit international (la question des responsabilités).

Une participation est-elle possible au niveau des grands projets ? La participation est niée, et c'est pourquoi de nombreuses associations ont pris l'habitude de la mettre en avant. Cependant, une fois qu'elle est acceptée, il faut aller plus loin dans sa définition.

Il existe peu de politiques d'évaluation des grands projets. Quand le Parlement belge a décidé promouvoir une réflexion et un questionnement sur le nucléaire, il a mis en place une procédure de discussion publique, en faisant appel à des experts différents. On commence à engager ce type de réflexion. Ainsi, avec l'ADELS, nous nous posons la question : peut-on participer à la discussion sur le Grand Paris ? Ce n'est pas impossible, mais c'est un défi.

Comment les pouvoirs et les compétences se répartissent-ils ?

Cette répartition est également remise en cause. Dans le cas de la mine de Mongwlu et de la société AngloGold, on ne peut pas se retourner vers l'État congolais, quand on connaît ses limites (même s'il a des responsabilités à assumer). Pourquoi est-il impuissant ? Quel est le poids de la France, des autres puissances internationales et des sociétés multinationales sur les États du Sud ? Ces États ont-ils la même capacité de décision que les États européens ?

L'État ne représente plus les populations qui dépendent de lui. Il ne s'agit pas de nier son importance, mais de la difficulté qu'il rencontre à représenter complètement l'ensemble des populations qui vivent sur son territoire. Cette question renvoie à celle de la démocratie mondiale telle qu'elle doit être construite à l'avenir.

2. Participer à des projets venus d'en haut pose la question de la légitimité de ces projets.

Ils sont issus d'un modèle de développement, et d'une forme de pouvoir. Par conséquent, les formes de participation mises en œuvre sont biaisées. Ainsi, la Banque mondiale a décidé que, pour les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, la participation des populations

doit être systématique. La première expérience a été menée au Cameroun où, selon la Banque mondiale, 95% de la population serait d'accord. Les groupes de Caritas Cameroun qui travaillent sur la dette ont protesté en mettant en avant qu'ils n'ont jamais été consultés, et la Banque mondiale a dû revenir sur ses affirmations.

3. Peut-on partir des projets des populations ?

A cet égard, deux questions se posent. D'abord, il n'est pas certain que les populations vous exposent leurs projets car elles se méfient des rapports de force. Elles ont tendance à répondre dans le sens de ce que vous avez envie d'entendre (effet miroir) et, souvent, n'ont pas confiance.

D'autre part, il faut pouvoir faire émerger des projets, construire des capacités d'explicitation au niveau des populations, et cela nécessite un véritable travail.

4. A minima, il s'agirait de faire choisir entre des projets.

La démarche est différente du fait d'accepter un projet venu d'en haut, mais aussi de le construire soi-même. Elle consiste à faire apparaître des choix, et c'est fondamental du point de vue de l'environnement. Par exemple, la Bolivie est d'accord pour ne pas exploiter son gaz, pour le stocker géologiquement, mais en étant payée pour cela. Les choix qui apparaissent alors ont une autre rationalité.

5. Au niveau du droit international, on ne parle pas de participation, mais de responsabilité.

Ceci s'accompagne de normes contraignantes et de compensation, ainsi que de la définition d'une nouvelle nature du droit international, y compris dans le rapport à l'environnement comme valeur, donc dans le respect des droits des (ou sur les) territoires. La nature n'a-t-elle pour fonction que d'être exploitée par les uns ou des autres, ou y a-t-il des compensations à mettre en œuvre, pour la planète et l'ensemble de ses habitants ?

6. En quoi l'intervention des ONG consiste-t-elle ?

Je n'aime pas le terme ONG, et je lui préfère celui de *mouvement*, d'acteur du système international. Cela ne concerne pas toutes les associations, mais celles qui ont une certaine orientation et que nous avons voulu regrouper via le Forum social mondial. Ces mouvements se définissent par l'accès au droit pour tous. Ils mettent en avant les deux facteurs de leur orientation que sont l'expertise citoyenne et le rapport à l'opinion publique (notamment mondiale). C'est ce que dit Joseph Stiglitz : chaque fois que les pays du Sud proposent aux pays du Nord d'adopter telle mesure, les pays du Nord répondent que ce n'est pas possible car leur opinion publique ne veut pas. Or, certains pays du Sud (non révolutionnaires) ont affirmé un jour qu'ils avaient aussi une opinion publique (découverte majeure !) et ça a influencé la question des médicaments génériques contre le sida.

Tel est l'élément nouveau apporté par les ONG : s'adresser aux opinions publiques pour peser sur les négociations des États. Il existe plusieurs légitimités, et il faut accepter qu'elles coexistent. Les États détiennent celle de la représentation, et les mouvements ont une légitimité d'interpellation, de contre-pouvoir. **La coexistence entre pouvoir et contre-pouvoir est une manière de construire la démocratie.**