

→ QUELLES VOIES POUR LA GESTION DU PARAMO DE CULEBRILLAS ? ENTRE GESTION PAR LE MARCHÉ ET GESTION TERRITORIALE

Isabelle Robles, Soazig Rouillard*

Un diagnostic pluridisciplinaire réunissant des dimensions écologiques, économiques et sociales plaide en faveur d'une gestion territoriale du páramo de Culebrillas, zone d'altitude stratégique pour la préservation de la ressource en eau, dans les Andes équatoriennes.



PHOTO : AUTEURS

Autour de la petite ville de El Tambo, située à 2800 m d'altitude dans les Andes équatoriennes, le consortium CICDA-CEDIR¹ mène depuis 1995 un projet de "développement intégral des systèmes d'irrigation" qui met l'accent sur la gestion durable de la ressource en eau. Cette dernière est primordiale pour le développement local : elle permet notamment de valoriser les petites lopins des familles paysannes de la zone (60% des familles possèdent moins de 2 ha) par l'intensification des activités agricoles. Ces familles paysannes sont pour la plupart d'origine indienne, et sont organisées en communautés².

LE PÁRAMO DE CULEBRILLAS, UNE RESSOURCE COMMUNE EN VOIE DE DÉGRADATION

Il est rapidement apparu que limiter la gestion de l'eau au niveau des systèmes d'irrigation avait peu de sens et qu'il était nécessaire d'impulser une gestion qui inclue tout le territoire d'où naissent les sources d'eau qui alimentent les systèmes d'irrigation et d'eau potable de la zone: le páramo. Le páramo est un écosystème d'altitude caractérisé par des conditions climatiques rigoureuses et par une végétation principalement constituée de "pajonal", une graminée qui lui donne un aspect de prairie. C'est un étage écologique, le dernier d'un territoire qui comporte trois étages complémentaires au point de vue social et productif³. Du fait de l'humidité constante qui y règne et de la très forte capacité de rétention d'eau de ses sols⁴, il est le réservoir hydrique de tout le bassin versant. Il régule le débit des rivières en aval tout le long de l'année.

Or, ce territoire stratégique pour la gestion durable de l'eau connaît aujourd'hui des phénomènes de dégradations essentiellement liés à l'intensification et à la dérégulation des usages agricoles. La pratique du brûlis, le surpâturage localisé et la montée de la frontière agricole mettent en péril le rôle de régulateur hydrique du páramo et menacent le niveau d'approvisionnement en eau du secteur. Cette dynamique de

dégradation s'explique en partie par le fait que le páramo est une ressource commune sans exclusion d'accès, mais avec rivalité d'usages.

Faute de barrières naturelles, l'espace offre en effet de multiples entrées aux flux de personnes et d'animaux, ce qui rend difficile le contrôle des usagers, d'autant qu'il n'y a pas de coordination entre les différentes organisations paysannes jouissant de concessions. Les usagers sont peu enclins à s'engager dans des actions de protection parce qu'ils craignent les "passagers clandestins", c'est-à-dire des personnes qui profiteraient de ces actions de gestion durable sans y participer (profitant par exemple de ce que certains éleveurs réduisent leur cheptel bovin pour augmenter le leur).

De plus, des rivalités d'usages opposent les différents acteurs en présence :

- Des usagers directs dont la gestion est effective : l'ensemble de leurs actions constitue le mode de conduite du territoire sans qu'il n'y ait eu réellement une réflexion sur la notion de gestion. Ce sont des organisations paysannes qui jouissent de concessions et quelques paysans sans accès légalisé mais qui se prévalent de droits d'usage historiques. Ils utilisent essentiellement le páramo pour l'élevage et, dans certaines zones basses abritées et planes, pour l'agriculture. Certaines de ces organisations se sont également lancées dans des entreprises de reforestation. Ces usages entraînent une compétition dans l'espace : par exemple, l'activité d'élevage, pratiquée en laissant libres les animaux sans tenir compte des frontières établies, est source de dégâts dans les nouvelles plantations.
- Des acteurs indirects, qui ont aussi des intérêts pour le páramo et pensent avoir un droit de regard sur sa gestion, se répartissent en deux grandes catégories :
 - Les usagers indirects qui souffrent ou bénéficient des effets externes liés à l'exploitation du páramo : les juntas d'eau et les municipalités qui utilisent la ressource en eau, ou les touristes, qui profitent d'autres services ou biens environnementaux produits par le páramo ;
 - les acteurs de la régulation de l'accès et de l'usage du páramo : les gouvernements locaux ou les institutions publiques décentralisées (acteurs internes de la régulation) et les ONG et programmes (acteurs externes de par leur fonctionnement par projets à la durée de vie limitée) qui tentent d'avoir une gestion intentionnelle du páramo. Parmi eux, le ministère de l'Environnement (une partie du páramo de Culebrillas intègre la réserve nationale du parc Sangay), les mairies alentour, le consortium CICDA-CEDIR, etc.

* Coopérantes françaises en Equateur.

1 Consortium CICDA-CEDIR : CICDA : Centre International de Coopération pour le Développement Agricole. ONG française, CEDIR: Centro de Desarrollo e Investigación Rural, ONG équatorienne.

2 Les communautés regroupent sur un espace géographique délimité des familles souvent (mais de moins en moins) liées par des relations de parenté, de propriété ou de production en commun.

3 Des trois étages écologiques, la zone basse est essentiellement occupée par les cultures et l'habitat humain, la zone intermédiaire est préférentielle pour l'élevage laitier, et la zone haute est le páramo.

4 Les sols du páramo, formés sur des laves basaltiques, sont des sols limoneux, noirâtres par leur richesse en matière organique (jusqu'à 10% et plus), hydromorphes, voire tourbeux, et légèrement acides.

La gestion de la ressource en eau, les projets éco-touristiques et la dimension de conservation du parc Sangay s'opposent en général aux usages productifs, de plus en plus intensifs. Ces rivalités d'usages et le manque de régulation d'accès rendent difficile la mise en place d'une gestion durable du *páramo* de Culebrillas.

UN DIAGNOSTIC PLURIDISCIPLINAIRE POUR MIEUX COMPRENDRE LA CONSTRUCTION DU TERRITOIRE PÁRAMO ET SES DYNAMIQUES ACTUELLES DE GESTION

Pour mieux comprendre la problématique de dégradation et les dynamiques actuelles de gestion, et pouvoir ainsi envisager un processus de gestion durable adapté à la réalité, le consortium CICDA-CEDIR propose un diagnostic qui combine plusieurs optiques d'analyse à la fois écologiques, économiques et sociales. Tout d'abord, l'objectif est de connaître l'état de dégradation du *páramo*, grâce à un zonage qui témoigne de l'hétérogénéité du territoire selon des critères écologiques, de propriété et d'usages et qui hiérarchise les zones à protéger. Comme les dégradations observées sont surtout liées aux usages directs, il s'agit ensuite de comprendre comment le *páramo* s'intègre dans les logiques productives des familles paysannes et de déduire la raison d'être des différents usages et pratiques. Au moment de proposer des alternatives de gestion, l'intérêt des producteurs sera ainsi pris en compte. Enfin, puisqu'une gestion durable suppose de trouver un compromis entre les usages productifs du *páramo* et les autres intérêts, il est nécessaire de mener un diagnostic social des acteurs impliqués. Ce diagnostic vise à identifier les différents acteurs ayant des intérêts dans la gestion du *páramo*, à les expliciter ainsi que leurs diverses formes de légitimité, à analyser le jeu des acteurs, enfin à identifier la volonté et la capacité de chacun à contribuer à un plan de gestion du territoire.

Ces trois entrées d'analyse ont un premier pas en commun : comprendre la construction du *páramo* de Culebrillas à travers l'histoire et l'origine des dynamiques actuelles.

Avant les invasions inca puis espagnole, le peuple cañari occupait la zone de El Tambo. La base de l'organisation sociale était alors la communauté ou "ayllu", groupe de personnes liées par des relations de parenté ou de travail communautaire. Chaque communauté possédait des terres en commun, exploitées collectivement ou en usufruit individuel : il n'y a pas de propriété privée. Le *páramo* était exploité dans le cadre de travaux communautaires au bénéfice de tous pour l'élevage de camélidés, pour la chasse et la collecte de paille pour le feu ou la construction ainsi que pour des rituels religieux liés à l'eau. Le *páramo* était déjà considéré comme un lieu stratégique pour la formation de cette ressource, nécessaire à l'agriculture dans les zones basses.

Vers 1450, l'annexion du territoire cañari à l'empire inca ne modifia pas le mode de gestion communautaire. Par contre, la colonisation espagnole de 1532 se caractérise par une perte du contrôle communautaire sur les moyens de production. L'Etat colonial organise et soutient la spoliation des terres aux communautés et leur distribution aux colons espagnols, nouvelle classe de grands propriétaires qui établissent des haciendas et en exploitent les ressources à leur seul profit individuel. Le *páramo* devient d'usage exclusif des hacendados qui y mettent des troupeaux bovins, ovins, et équins en niant l'accès du territoire à leurs travailleurs et aux communautés restées libres qui disposent pourtant de titres historiques sur le *páramo*.

Il faut attendre les lois de réformes agraires des années 1960 pour que les Indiens, anciens travailleurs des haciendas, récupèrent petit à petit l'accès à la terre. Une loi de 1973 stipule que les terres situées au-dessus de 3600 m, en tant que terres sous-exploitées, sont désormais propriétés de l'Etat. La concession n'y est pas interdite. Plusieurs organisations de paysans se constituent alors pour en réclamer l'usage et en 1984, le *páramo* est finalement divisé en quatre aires : l'une reste d'usage communal tandis que les trois autres sont chacune attirées de façon globale à un groupe d'organisations. Selon la loi, ces concessions ne peuvent être divisées en lots et doivent être soumises à un plan de gestion qui en régule les usages (charges animales maximales, reforestation obligatoire, cultures limitées). Ce plan ne sera jamais formulé, mais il s'opère une division de fait entre les différentes organisations ayant droit. Celles-ci regroupent des producteurs dont les logiques d'utilisation du *páramo* sont différentes :

- des organisations "intercommunautaires"⁵ regroupant une minorité de nouveaux producteurs laitiers, pour la plupart, des personnes privilégiées du temps des haciendas qui ont eu l'argent et l'accès à l'information nécessaire et qui voient dans le *páramo* un territoire stratégique pour intensifier leurs systèmes d'élevage. En effet, l'utilisation du *páramo* leur permet de soulager leurs prairies temporaires en contrebas des bovins "secs" (vaches tarées, génisses et mâles des ateliers laitiers) ou de maintenir de grands troupeaux allaitant ;
- des organisations "infracommunautaires"⁶ de producteurs aux logiques d'usage plus communautaires qui utilisent le *páramo* pour compenser le manque de fourrage en partie basse pendant la saison sèche : les producteurs des anciennes communautés libres, qui occupent les parties correspondant à leurs titres historiques en continuation de leur territoire qui s'étend sur tous les étages, et les producteurs de communautés qui sont restés avec peu de terres en partie basse et qui très tôt avaient revendiqué un accès au *páramo*. Ceux-ci s'organisent de façon communautaire aussi bien pour le gardiennage des animaux, que pour reboiser certaines parties.

Les intérêts de ces producteurs, qui sont les usagers directs, définissent aujourd'hui deux dynamiques de gestion différentes du *páramo* qui tendent à s'éloigner des usages traditionnels :

- Motivés par la rareté de la terre dans les zones plus basses, les organisations intercommunautaires ont entamé un processus de division des terres sur le *páramo* afin d'installer des prairies artificielles, ce qui devrait aboutir à l'individualisation et à l'intensification de la production agricole, aggravant ainsi les processus de dégradation. Le *páramo* peut dès lors se vendre et s'acheter, et il fait son entrée dans le marché néolibéral.
- Les organisations infracommunautaires abandonnent peu à peu les usages agricoles sur le *páramo*. Cependant, elles désirent garder ce territoire comme patrimoine communal et s'orientent donc vers des usages communaux tels que le boisement ou l'élevage de camélidés. Le boisement représente en plus une stratégie d'occupation du territoire contre son accaparement par les animaux des autres organisations. Mais le phénomène récent de migration vers les Etats-Unis et l'Espagne qui entraîne la raréfaction de la main d'œuvre, l'affaiblissement de l'organisation communautaire et la baisse de l'intérêt productif pour le *páramo*, rend difficile la réalisation de telles activités.

⁵ Elles regroupent des producteurs qui ne font pas forcément partie de la même communauté.

⁶ Regroupent des producteurs d'une même communauté.



Cette opposition entre une vision individualiste et productiviste et une vision plus patrimoniale débouche sur des conflits plus ou moins ouverts.

De plus, il y a des conflits latents entre les acteurs indirects dont l'intérêt s'est renforcé dans le contexte de décentralisation que connaît le pays et les usagers directs. Les usagers directs ne reconnaissent pas de légitimité aux institutions publiques et aux gouvernements locaux car ceux-ci veulent imposer des règles de gestion de manière non participative.

Des projets de gestion concertée ont cependant été tentés, comme celui des juntas d'eau qui essaient d'organiser des travaux communautaires de reboisement autour des canaux d'irrigation en coordination avec les organisations infracommunautaires. Mais les tensions entre acteurs continuent de représenter un risque pour la protection de l'écosystème. Ainsi, le zonage agro-écologique réalisé dans le páramo montre une relation directe entre zones dégradées et espaces conflictuels ou espaces d'usage intensif agricole individuel.

STRATÉGIES ET ALTERNATIVES POUR ARRIVER À UN MODE DE GESTION DURABLE DU PÁRAMO

Dans la ligne de pensée néolibérale de régulation des usages par le marché, seule la privatisation des terres pourrait résoudre la "tragédie de bien commun" du páramo. Pourtant, le diagnostic montre clairement que la dynamique actuelle d'individualisation des organisations intercommunautaires entraîne une accélération de la dégradation : un propriétaire ayant une exclusivité d'accès recherche un profit à court terme sans se soucier de la durabilité des ressources puisqu'il n'a pas à rendre compte des conséquences de ses actes, alors qu'une communauté a une logique de plus long terme et peut exercer un certain contrôle social sur les usagers.

L'entrée du páramo dans l'économie de marché ne permet pas non plus de résoudre les conflits d'intérêts car le marché ne prend pas en compte les "externalités" des activités productives vers d'autres groupes sociaux, c'est-à-dire qu'il ne donne pas de prix aux services de protection de l'eau, de maintien des paysages ou de conservation de la biodiversité, qui correspondent aux intérêts des acteurs indirects. Il faudrait dès lors "internaliser monétairement les externalités", soit mettre un prix à tous les biens et services environnementaux, et générer un marché basé sur l'offre et la demande. Cela revient à privatiser l'eau et le service "protection du páramo" et signifie que ces biens et services ne seraient plus considérés comme un droit pour tous, mais comme de nouveaux produits sur le marché. Qu'en serait-il alors de l'accès équitable à ces biens et services ? Comment mettre un prix à un service tel que la conservation de la biodiversité ?

Nous pensons que la voie de la gestion durable de la ressource en eau et du páramo de Culebrillas passe par une gestion territoriale : une régulation des usages par les acteurs et non par le marché. L'enjeu est de créer un espace de rencontre qui aboutisse à la construction en commun du territoire dans lequel chacun reconnaît l'autre au travers de relations de complémentarité et de réciprocité. Il s'agit de concilier les divers intérêts au travers d'un compromis concerté qui définisse des normes de gestion, selon des critères choisis entre tous, dans le but d'arriver à une efficacité économique, sociale et écologique. Ceci passe par la reconnaissance des droits individuels et des obligations collectives. En effet, le páramo est une ressource commune et son usage ne dépend pas que des propriétaires, mais aussi de normes et accords de la société locale, nationale et internationale.

Dans un premier temps, il faudrait appuyer, voire provoquer la négociation entre les usagers directs et les usagers indirects. Parallèlement, il faudrait renforcer le pouvoir de négociation des organisations paysannes des zones basses qui regroupent ces usagers de l'eau. Il est important pour ce processus de chercher un agent de médiation neutre. Une des ONG de la zone peut difficilement jouer ce rôle puisque chacune a déjà sa propre vision et ses intérêts spécifiques en ce qui concerne la gestion du páramo. L'initiative de coordination des juntas d'eau avec les organisations infracommunautaires pour la protection des sources d'eau sur le páramo est un premier exemple de ce processus. Dans ce cas, les intérêts des deux groupes convergent. Dans d'autres cas, il faudra trouver d'autres mécanismes pour pouvoir fixer des limites écologiques à l'utilisation productive qui permettent la protection de l'eau.

Dans un second temps, il faudrait entreprendre un travail plus précis de médiation pour résoudre les conflits entre les usagers directs, notamment les usagers de l'eau. Ensuite, nous proposons deux types d'interventions :

- Pour les organisations intercommunautaires, le processus de division semble inexorable. Il faut donc l'accompagner en proposant un appui pour le boisement des limites parcellaires, des essais sur le pâturage (qui pourraient démontrer que le pâturage naturel est plus rentable que les prairies artificielles) et en général pour trouver des alternatives aux usages productifs intensifs sur le páramo. Le principal enjeu serait de réussir à créer un réseau entre toutes les organisations du páramo autour de la gestion de la zone communale.
- Pour les communes infracommunautaires, c'est le renforcement de l'organisation communale qui constituerait l'axe d'intervention. Une gestion collective ne peut être plus efficace et durable qu'une gestion individuelle qu'à condition que des mécanismes de contrôle social efficaces soient créés.

Deux ans après le diagnostic, les conflits autour des limites territoriales entre organisations se sont intensifiés. Ils ont empêché la mise en place d'un plan de médiation à grande échelle. Le consortium CICDA-CEDIR attend que se développent de meilleures conditions. Le jeu d'acteurs a peu évolué, même si les conflits territoriaux, en se polarisant autour de la définition de la limite du páramo au niveau provincial, ont permis un rapprochement entre toutes les organisations d'usagers directs de la zone de El Tambo pour affronter les organisations paysannes de la province voisine qui envahissent leur territoire. C'est peut-être un premier pas vers la prise de conscience de la nécessité d'une meilleure coordination de la gestion. ■■