

Les produits forestiers non ligneux et la gestion de la forêt kéralaise : droit d'usage et droit de contrôle

Lucie Dejouhanet

Paru dans Christoph Eberhard (dir.), *Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens*, Pondichery, Institut Français de Pondichéry, 2007, 549 p (407-440)

Abstract : *Non-Wood Forest Products and Forest Management in Kerala : Rights of Use and Rights of Control.*

The mountains of the Western Ghats of Kerala (South India) are renowned for their rich biodiversity. Kerala is the birthplace of the traditional system of medicine Ayurveda, which is based on medicinal plants. The Ayurvedic industry has been booming since 1980, with an increasing demand on national and international levels. Cultivation of medicinal plants is still very low and 93% of the raw materials used in Ayurvedic drugs come from the natural environment, mostly from forest areas. The question of the supply capacity of the forest ecosystem is crucial in a context in which economic interests and biodiversity conservation are confronted. This opposition also exists between the policies for the protection of forest resources and the realities of its use. The challenge of balancing the economic interests, environmental concerns and social welfare of local forest-dependent populations is at the basis of thinking about sustainable development for forest areas. From national institutions to local populations, different actors are involved on the local level in the collection and marketing of non-wood forest products, including medicinal plants. They are developing management strategies that are described in this paper as logics of space, use and power.

An analysis of the legal documents related to forest management shows an evolution from a view focusing on the productivity of forest resources to a conservationist perspective. The place of the local populations in these policies has been ambiguous. Only the *National Forest Policy, 1988*, finally recognised their user rights to the forest and advised the development of 'participatory management'. The state system

of marketing of forest products created in Kerala in 1978 is based on cooperative societies, the members of which are exclusively *adivasi* ('tribal'). The federation of these societies has the monopoly on the supply and marketing of forest products. While the collection activity relies on a network of cooperatives, the final marketing of forest products is therefore centralised. The system is based on collaboration between state institutions, from the fixing of the prices to the transport of the products. However, the cooperative system is in competition with a strong private sector, which is the real power in the market.

In order to reduce the gap between the cooperative system and local realities, some societies unofficially take products from non-*adivasi* collectors. The collectors themselves also collaborate to have all of them included in the system, despite their status. The private sector attracts both allowed and non-allowed collectors.

The control of the activity is creating competition between state institutions (VSS v. Society) and within the same state institution (among societies for the forest ranges). The collectors adapt themselves to changing structures, as far as they have an outlet for their products, but the VSS (*Vana Samrakshana Samithi* – Committee for Forest Conservation), a creation of Joint Forest Management policy, is seldom seen as a way of participating in the decision-making process. Participatory management, linked to the idea of 'good governance', also modifies the sharing of responsibilities for forest protection as well as degradation. Currently, the transfer of power between authorities and local populations deals more with the idea of 'responsibility for misconduct' than of 'responsibility for a project', which alone could lead to real empowerment.

Finally, the collectors are in the centre of a rivalry game between state institutions and between the federation and the private sector. Despite the idea of participative management, the forest continues to be controlled by outsiders. *Adivasi* collectors enjoy a right of use of resources, but not a right of control over their activity. The effort of collection compared to the price obtained on the market makes this activity one of the least remunerated. This, added to competition by other collectors who are not recognised by the authorities, makes the long-term management of forest resources a difficult challenge.

INTRODUCTION

Partout dans le monde, les organismes environnementaux s'alarment de la perte en biodiversité due à la surexploitation des forêts tropicales. La recherche pharmaceutique sur les plantes médicinales se développe. La

protection de ces forêts, liée à la nécessité de maintenir leur patrimoine génétique, est devenue un enjeu mondial, certes environnemental et de santé, mais aussi économique. Dans ce contexte, l'affirmation que la ressource en plantes médicinales des montagnes des Ghâts kéralais, frontière orientale naturelle de l'État indien du Kérala et l'un des vingt-cinq *Biodiversity Hotspots* identifiés dans le monde (Mittermeier, 1999), pourrait être épuisée « dans les trois ans » est inquiétante. D'autant plus que cette estimation pessimiste vient du responsable du marketing d'Oushadhi, *The Pharmaceutical Corporation (I.M.) Kerala Ltd.*, grosse entreprise publique produisant des médicaments ayurvédiques pour les hôpitaux du Kérala (communication personnelle, mai 2005). Que cette hypothèse soit justifiée ou que cette affirmation soit l'expression d'une volonté de donner l'alarme, elle montre néanmoins l'urgence d'une protection de la ressource qui préoccupe les industriels. Paradoxalement, au même moment, Oushadhi envisageait d'augmenter sa production en passant aux trois huit, c'est-à-dire à une production en continu, afin de répondre à la demande croissante en médicaments dans l'État du Kérala.

La majorité des produits forestiers non ligneux, incluant les plantes médicinales, commercialisés au Kérala alimente les industries pharmaceutiques et cosmétiques. 93% des matières premières utilisées par les industries ayurvédiques sont prélevées à l'état naturel (Sasidharan et al. 2000), principalement en forêt. La médecine ayurvédique fait partie des systèmes de médecine traditionnels de l'Inde et connaît un essor important aussi bien sur le marché national qu'international. En 1993-1994, le Kérala, berceau de la médecine ayurvédique, comptait 887 unités industrielles productrices de médicaments ayurvédiques (Drug Controllers Office (Ayurveda), Thiruvananthapuram, in Thomas, 1996). Après une forte augmentation depuis 1980, le nombre d'unités s'est finalement stabilisé du fait de la concurrence et de l'assainissement du marché, ainsi que des réglementations étatiques concernant la qualité des produits. En 2003, l'État kéralais dénombrait 845 entreprises ayurvédiques (*Economic Review 2003*) et en 2000, on estimait à un millier le nombre de petites unités non enregistrées (Sasidharan *ibid.*). Le nombre de praticiens ayurvédiques enregistrés auprès des institutions est en augmentation constante¹ :

¹ Depuis l'*Indian Medicine Central Council Act, 1970*, les praticiens des médecines traditionnelles indiennes doivent s'enregistrer auprès des autorités de leur État (*State Register of Indian Medicine*) et, pour ce faire, doivent avoir suivi une formation en médecine reconnue officiellement. Les praticiens de village qui n'avaient pas étudié dans

Tab.1 - Nombre de praticiens ayurvédiques enregistrés

	1958	1981	2001	2003
Nbre de praticiens	10159 ²	11038 ³	13080 ⁴	13413 ⁵

En 2002, cinq nouvelles écoles de formation à l'Ayurveda ont été créées au Kérala, dont quatre établissements privés, preuve d'un dynamisme évident de ce système de santé.

En 1998, le marché annuel des médecines ayurvédiques s'élevait au Kérala à deux milliards de roupies (Sasidharan *ibid.*). En 2000, ce même marché au niveau national représentait des échanges d'une valeur de 35 milliards de roupies (*Annual Report 2001-2002*, MOHFW) et n'a cessé de croître. Les exportations de médicaments ayurvédiques étaient évaluées à 7,5 milliards de Roupies en 2001-2002 pour le Kérala (*Kerala Biotechnology Policy*, 2004) et à 223,1 milliards de Roupies pour l'Inde entière (MAPPA/ICIMOD et al. 2005). Une faiblesse de l'approvisionnement en plantes médicinales porterait un coup fatal au développement de ce secteur, alors que la culture de ces plantes est encore très limitée. La question du développement à long-terme du secteur de l'Ayurveda est donc très liée à la contradiction entre intérêts économiques et conservation de la biodiversité, celle-ci étant aussi considérée comme une ressource économique pour l'avenir.

Si le Kérala connaît un essor des industries ayurvédiques, la consommation de médicaments à base de plantes ne cesse d'augmenter partout en Inde et les médecines traditionnelles, en particulier les médecines Siddha et Ayurveda, profitent de l'essor d'un tourisme de santé, des déceptions vis-à-vis de la bio-médecine et d'un *revival* aux tendances

les universités ou écoles spécialisées ne pouvaient pas s'enregistrer, mais certains continuaient à produire leurs propres remèdes. La croissance du nombre d'enregistrements peut être liée à une réelle augmentation du nombre de praticiens, mais aussi à une nouvelle formation des praticiens ou de leurs successeurs, à une reconnaissance des connaissances dans le cas de familles de médecins traditionnels (*vaidya*), à un meilleur accès aux registres de l'administration, etc.

² Report of the Committee to study the Status of Ayurveda in India (Udupa Committee), 1958, Ministry of Health, Government of India, New Delhi, www.healthlibrary.com

³ GOI, DGHS, CBHI, 1983, www.healthlibrary.com

⁴ www.ayurveda-herbal-remedy.com

⁵ *AYUSH in India 2003*, 2004, Planning and Evaluation Cell, Department of AYUSH, Ministry of Health and Family Welfare, Government of India, New Delhi, 272 p.

nationalistes. Les chiffres d'exportations des produits manufacturés mettent en évidence le dynamisme du secteur de l'industrie ayurvédique mais les exportations de plantes médicinales sont aussi liées à une demande large, non limitée au secteur de l'Ayurveda. Les exportations de plantes médicinales depuis l'Inde s'élevaient à 124,5 millions de dollars américains (5,5 milliards de roupies) en 2002-2003, le marché mondial étant évalué à plus d'un milliard de dollars (44,2 milliards de roupies) la même année (MAPPA/ICIMOD *ibid.*). S'il est difficile de quantifier les effets de ce marché sur la ressource forestière, il convient de se poser la question du développement durable face à ce qui semble tendre vers une surexploitation des ressources. Il est aussi important de s'interroger sur les responsabilités vis-à-vis de leur protection et conservation. Si certaines études soulignent la nécessité de mettre en culture les plantes utilisées par les industries pharmaceutiques et en évaluent la possibilité (Sasidharan *ibid.*, *Report of the Task Force on Conservation & Sustainable Use of Medicinal Plants, 2000*), d'autres dénoncent les dégâts écologiques de la cueillette et proposent des méthodes « durables » de cueillette des plantes médicinales (Kinhall et al. 2006 ; Sankar et al. 1996). De nombreux travaux abordent aussi des questions sociales plus larges telles que la gestion du milieu forestier pour la conservation de la biodiversité et les droits des populations résidant dans ou autour de la forêt sur la ressource forestière (Gadgil et al. 2000 ; Saberwal et al. 2003, Poffenberger et al. 1996).

Le défi de protéger cette ressource dont la valeur s'accroît constamment est lié à celui du contrôle de l'espace de la forêt et des produits qui en sont drainés. Considérant la faible culture actuelle des plantes médicinales, le futur de l'industrie pharmaceutique ayurvédique au Kérala se joue, de mon point de vue, à l'échelle locale, dans l'espace de la forêt, où les matières premières médicales sont ramassées et commencent leur voyage vers les marchés des plaines. La tension entre utilisation de la ressource et conservation est reproduite à cette échelle locale et trouve son expression dans les relations sociales. Limiter l'accès à la forêt et en réglementer l'usage ont toujours été l'objet des politiques du Département des Forêts (*Forest Department*). Celui-ci, ainsi que le Département pour le Développement des Tribus Répertoirees (*Scheduled Tribe Development Department*), le Département des Coopératives (*Co-operative Department*) et les populations locales ont développé des stratégies singulières d'appropriation de l'espace, de gestion de la ressource forestière et de

participation à la prise de décision. Ces stratégies suivent des logiques de territoires, d'usages et de pouvoir qui sont l'objet de cet article.

Dans un premier temps, le propos portera sur les politiques étatiques et nationales qui encadrent l'utilisation des forêts kéralaises. Dans un second temps, je comparerai ce cadre législatif avec les réalités locales et verrai comment droits et relations de pouvoir cohabitent, en me concentrant sur les stratégies que déploient les acteurs pour garder le contrôle sur la ressource et son utilisation.

1. Droits de cueillette et droits sur l'espace

1.1. La forêt et ses ressources : l'idéal du contrôle

L'histoire de la gestion de la forêt kéralaise est celle de l'utilisation de ses ressources et de la satisfaction des intérêts des autorités. Elle retrace le passage d'une vision mercantile et productiviste développée avec l'exploitation britannique à une perspective conservationniste. Dans cette évolution, les populations locales ont eu une place instable et secondaire ; si depuis quelques années, l'idée de leur participation dans la gestion de la forêt a émergé, il s'agit plus pour l'instant d'un transfert de responsabilités et de devoirs vis-à-vis de la protection de la forêt que d'un réel *empowerment*.

Avec la présence britannique commença vraiment l'exploitation dite « commerciale » de la forêt pour l'extraction des bois d'œuvre. Les premières plantations de teck dans les Ghâts kéralais dès 1842 furent motivées par la diminution du nombre d'arbres disponibles dans la forêt naturelle. Les besoins en bois d'œuvre des industries navale et ferroviaire, ainsi que la volonté de maintenir l'approvisionnement en préservant l'environnement, entraînèrent la création en 1862 du Département des Forêts et la « *reservation* » en 1865 de larges espaces forestiers (*Kerala State Gazetteer* 1989). Parallèlement, tout un système législatif et institutionnel se mettait en place à l'échelle de l'Inde britannique. Les objectifs de production et d'organisation de l'extraction furent planifiés dans des Plans d'Aménagement. Les produits forestiers non ligneux restèrent considérés comme produits mineurs. Confronté aux besoins en bois des industries, au développement des nouvelles plantations et à la menace des défrichements agricoles par les migrants venant de la plaine, le Département des Forêts devint le garant officiel de la protection de la forêt. La nouvelle mise en

défens aboutit à soumettre les populations, principalement *adivasi*⁶, qui habitaient ou utilisaient les régions forestières, aux régulations de ce Département, concernant l'accès à la ressource, la liberté de circulation, les projets de foresterie...

L'Indépendance ne provoqua pas de rupture dans la politique forestière. Mais, alors qu'en 1935 le contrôle central sur les Plans d'Aménagement avait été abandonné et la forêt était administrée par les différentes principautés et provinces de l'Inde britannique, la gestion de l'espace forestier se centralisa progressivement. Dans la continuité des lois coloniales, la *National Forest Policy, 1952* insistait sur la priorité des intérêts nationaux dans la gestion de la forêt et sur la nécessité de restreindre les droits des usagers. Dans les années 1960, les acteurs à l'échelle locale se multiplièrent, les secteurs de l'électricité, de l'irrigation et de l'industrie organisèrent leurs activités en forêt, notamment par la création de barrages-réservoirs, attirant des migrants. Au Kérala, les diverses plantations et les défrichements incontrôlés s'étendaient tandis que le Département des Forêts donnait des concessions aux industries pour l'extraction du bambou et des bois d'œuvre sans limites de quantités (Chundamannil 1993).

Parallèlement, les réglementations reflétaient un besoin de contrôler les populations locales et de les maintenir disponibles comme source de main d'œuvre dans des espaces isolés. Le regroupement dans des villages de familles *adivasi* vivant dans la forêt suivait en partie cette logique. La déclaration comme anticonstitutionnelle en 1969 des *Kerala Hillmen Rules, 1964*, alors composantes du *Kerala Forest Act, 1961*, fut la mise en évidence d'une situation de maintien dans la servitude et l'enfermement des populations *adivasi*. Ces règles contrevenaient à l'article 19 de la Constitution permettant à tout citoyen de se déplacer librement sur le territoire. En effet, elles assujettissaient le déplacement de chaque individu à l'accord du chef de village et le déplacement du village à l'accord de l'Officier de Division Forestière (*Divisional Forest Officer*). Elles obligeaient les habitants à travailler pour le Département des Forêts pour un salaire fixé par l'Officier de Division et à fournir ce même Département en produits forestiers non ligneux en fonction de sa demande et à un prix fixé

⁶ Le terme « *adivasi* » remplace désormais celui de « tribal » dans les textes scientifiques comme dans les discours politiques. Il sert à désigner les populations classées parmi les « Tribus Répertoirees » (*Scheduled Tribes*). Malgré l'idéologie sous-jacente à l'appellation, j'utiliserai le terme « *adivasi* » en le considérant comme une simple nomination. Notons que le terme « tribal » reste employé dans les textes administratifs et juridiques.

(Thakur 1995). Cet épisode montra l'enjeu du contrôle des mouvements et des activités dans la forêt pour le Département des Forêts qui agissait comme une force de l'ordre gardant un territoire et en réglementant l'usage.

Confrontée aux abus dans la gestion de la ressource forestière, la Commission Nationale sur l'Agriculture dénonça en 1976 la destruction de la forêt et la même année, en plein état d'urgence⁷, la forêt passa dans la « liste conjointe » de la Constitution (Chaudhuri, in Pfeffer, 1997) : elle devint ainsi un domaine de compétence à la fois des assemblées régionales et du gouvernement central qui obtint le pouvoir de légiférer au nom de l'« intérêt national » dans un domaine auparavant réservé aux États fédéraux (Landy, 2002). C'est ainsi que le *Forest (Conservation) Act, 1980* retira aux États le droit de « déréserver » la forêt et d'y autoriser des activités non liées à la foresterie.

La *National Forest Policy, 1988* correspondit à un tournant dans les politiques forestières. Elle proposait une approche différente de la foresterie et des enjeux sociaux liés à l'utilisation de la forêt. Elle condamnait la vision productiviste d'une forêt comme source de revenus et prônait sa conservation, entendue comme « préservation, entretien, utilisation durable, et mise en valeur de l'environnement naturel » et en cela elle répondait à une évolution de la gestion des forêts qui avait vu la création de douze réserves naturelles (*Wild Life Sanctuaries*) et de deux parcs nationaux au Kerala. Mais surtout, elle reconnaissait l'importance des produits forestiers non ligneux pour les populations habitant dans ou à proximité de la forêt, *adivasi* ou non. Elle exigeait la protection des droits et concessions de ces populations sur la forêt, leur assurant un accès au bois de chauffage, fourrage, produits forestiers et bois de construction, et lançait les programmes de « foresterie sociale ». Cette politique prolongeait ainsi l'injonction de la *National Forest Policy, 1952* de développer un intérêt direct chez les populations pour l'utilisation de la forêt, en y ajoutant une forte volonté de les intégrer dans la démarche conservacionniste.

Le rapport de la Commission Nationale sur l'Agriculture de 1976 accusait les populations locales de dégrader l'environnement et d'être un obstacle à la préservation de la forêt. Pourtant, Rajesh Tandon et Ranjita Mohanty (2002) ont décrit l'essor des mouvements sociaux des années 1970 comme de « nouvelles vibrations dans le domaine de la société civile » qui

⁷ La situation d'état d'urgence avait été déclarée le 25 juin 1975 par le parti du Congrès alors dirigé par Indira Gandhi. La démocratie fut rétablie en mars 1977.

permirent de transformer la question du respect des droits des groupes défavorisés – femmes, Castes répertoriées et Tribus répertoriées – en des questions de société à l'échelle de l'Inde. Le mouvement Chipko en 1973⁸ et la résistance au projet de barrage sur la Narmada (*Narmada Bachao Andolan*) peu de temps après, posèrent les questions du développement, du déplacement des populations, du rôle de l'État et des droits des populations sur les ressources naturelles et donc des responsabilités dans la dégradation du milieu forestier et des intérêts dominants (Tandon et al. 2002).

Dans la *National Forest Policy, 1988*, le gouvernement invitait les institutions à éduquer les populations locales sur la « valeur » de la nature. La « foresterie sociale » voulait les impliquer dans des activités de reboisement d'espèces utiles pour leurs besoins domestiques (fourrage, petit bois, cueillette) et pour la vente, mais elle n'eut pas le succès escompté. Finalement, toujours dans l'idée d'impliquer les populations locales pour la réussite des différents programmes, la « gestion participative » des ressources naturelles s'est imposée dès 1990 comme le nouveau credo des politiques forestières. Les projets de Gestion commune de la forêt (*Joint Forest Management*) continuent encore d'être partout encouragés.

Les années 1990 virent en Inde la croissance d'un effort collectif de prise en compte des problèmes de pauvreté et de droits des basses castes, des *adivasi* et des femmes, avec le développement de campagnes de sensibilisation et d'information (Tandon et al. 2002). Finalement, la *National Environment Policy, 2004* lia les difficultés à contrôler l'accès à la forêt et les défrichements, à la négation des droits traditionnels des *adivasi* sur leur espace de vie : cette négation les déresponsabiliserait vis-à-vis de la protection de leur environnement. Il n'était plus question dans ce document des autres communautés utilisant la forêt, dont le droit d'usage était passé sous silence. Si le texte conseilla la reconnaissance des droits traditionnels, sans pour autant les préciser, il encouragea aussi un durcissement des réglementations vis-à-vis des populations résidant dans et près des parcs naturels, du fait d'interprétations différentes au niveau des autorités locales de la notion de « restriction d'accès ». Ce texte permit une nouvelle lecture du *Wild Life (Protection) Amendment Act, 2002* qui conseillait une cueillette

⁸ Le mouvement de Chipko est considéré comme le premier mouvement environnemental en Inde. Les habitants de la région montagneuse de Garhwal en Uttar Pradesh s'opposèrent à la coupe commerciale des arbres en les étreignant. Ce mouvement lia la question de la survie des populations locales aux préoccupations de protection de la nature. (Tandon et al., 2002)

des produits forestiers dans les réserves naturelles limitée aux seuls besoins domestiques des populations locales.

Le nouvel intérêt pour les produits forestiers et en particulier les plantes médicinales et le développement des idées de conservation renforcent une image des *adivasi* comme « dépendants » de la forêt dans laquelle ils pratiquent des méthodes de cueillette « non scientifiques », destructrices de l'environnement. Les institutions cherchent désormais à encadrer l'activité de cueillette en enseignant aux cueilleurs les « pratiques durables »⁹, en oubliant que l'effort de cueillette est aussi déterminé par le revenu obtenu de la vente des produits.

Le controversé¹⁰ *Scheduled Tribes (Recognition of Forest Rights) Bill, 2005*, venait rétablir l'image des populations *adivasi* et leur donner plus de pouvoir pour gérer leur environnement. Il se fondait sur un *mea culpa* : depuis trop longtemps, les droits des *adivasi* ont été niés. Sans terre et sans reconnaissance, ils ont été considérés comme défricheurs illégaux et exposés au risque d'être évincés de leur lieu de vie. L'apport de ce texte était la reconnaissance légale de l'occupation des terres défrichées par les *adivasi* depuis 1980 (à hauteur de 2,5 ha par famille). Cette décision se fondait sur une nouvelle approche de la gestion forestière : les populations *adivasi* étaient désormais présentées comme élément de l'écosystème forestier essentiel à son équilibre, ce qui constituait un changement fort par rapport à la pensée conservacionniste¹¹. Cependant, le texte indiquait clairement que cette reconnaissance de droits était indissociable d'une prise de responsabilité vis-à-vis de la protection de la forêt¹². L'usage de ces droits

⁹ Un exemple parmi d'autres: le Microplan du VSS, *Vana Samrakshana Samithi* ou Comité de Conservation de la Forêt, de Vazhachal, district de Thrissur, datant de 2003 propose de « sortir du primitivisme » les villageois *adivasi* en leur « inculquant la notion d'épargne », en les « éduquant sur les méthodes scientifiques de cueillette », et en leur permettant de « trouver leur place ».

¹⁰ Voir sur ce point l'article d'Ajit Menon dans ce même ouvrage.

¹¹ « *The forest rights on ancestral lands and their habitat were not adequately recognized in the consolidation of State forests during the colonial period as well as in independent India resulting in historical injustice to the forest dwelling Scheduled Tribes who are integral to the very survival and sustainability of the forest ecosystems.* » *The Scheduled Tribes (Recognition of Forest Rights) Bill, 2005*.

¹² « *The recognised rights of the forest dwelling Scheduled Tribes include the responsibilities and authority for sustainable use, conservation of biodiversity and maintenance of ecological balance and thereby strengthening the conservation regime of the forests while ensuring livelihood and food security of the forest dwelling Scheduled Tribes.* » *The Scheduled Tribes (Recognition of Forest Rights) Bill, 2005*.

restait limité aux besoins de la subsistance et ne devait pas être utilisé à des fins commerciales. Dans le cas d'une dégradation de l'environnement ou de pratiques affectant le milieu, le coupable pouvait se voir retirer la jouissance de ses droits. Le droit était aussi lié à l'obligation d'informer les autorités villageoises et forestières en cas de menace sur l'environnement.

Les institutions semblent chercher à s'assurer la coopération des populations locales pour la gestion de l'espace forestier, mais le *Scheduled Tribes (Recognition of Forest Rights) Bill, 2005* a soulevé la question importante du partage des responsabilités vis-à-vis de la protection de l'environnement. Le texte offrait la possibilité d'une perte de leurs droits par les individus qui ne suivraient pas les règles de la préservation. Il proposait donc une « responsabilité pour faute » des populations, c'est-à-dire l'obligation de respecter l'ordre imposé sous peine de sanctions, sans leur donner vraiment de « responsabilité projet » au sens de « capacité d'agir » (Eberhard 2006). Les débats qui ont accompagné la présentation au public de ce texte ont mis en évidence le dynamisme de la société civile et le texte est vite devenu un enjeu de société. Activistes des droits de l'homme, environnementalistes, journalistes, représentants politiques, chercheurs ont confronté leurs opinions. Et finalement, le *Scheduled Tribes and Other Traditional Forest Dwellers (Recognition of Forest Rights) Act, 2006* semble une réponse appropriée aux préoccupations de la société civile. Principale modification, l'Acte concerne à la fois les Tribus répertoriées et les populations qui dépendent de la forêt pour leur subsistance depuis plus de trois générations et dont on oubliait dans la première version les droits d'usage et d'accès à la ressource forestière. Le texte reconnaît aux populations locales un droit d'usage et de gestion des espaces forestiers qu'elles ont traditionnellement utilisés et limite le pouvoir des autorités sur le déplacement des populations dans le cas des parcs nationaux. Surtout, la « responsabilité pour faute » a disparu, les populations ne doivent plus « s'assurer » que rien n'affecte l'environnement mais elles ont désormais le « pouvoir » de le protéger. Ce nouveau texte de loi représente une avancée en matière de réflexion sur la participation, dont les répercussions au niveau local sont encore à venir.

Les Plans d'Aménagement du Département des Forêts kéralais continuent de donner une place très limitée aux populations locales. Un rapport de l'Institut Français de Pondichéry sur la gestion des forêts du Kérala indiquait en 2005 que l'approche du Département des Forêts correspond plutôt à une forme paternaliste de sympathie vis-à-vis de

populations pauvres plutôt qu'à une vision égalitaire qui en ferait de véritables partenaires pour la gestion de la ressource (IFP 2005a). Le succès de la participation reste lié à la capacité et surtout à la volonté de réforme de la part des départements forestiers des États fédéraux qui ne semblent pas encore prêt à partager le pouvoir de contrôle et de décision sur la gestion des ressources forestières. (Bon 2006).

1.2. La filière des produits forestiers : un système réglementé

La commercialisation des produits forestiers représente des flux importants, en valeur et en quantité. Déjà en 1987, les statistiques gouvernementales chiffrèrent à 38% la part du revenu interne du Département des Forêts issue des produits forestiers non ligneux, ceux-ci constituant 67% des gains nets d'exportation du Kérala (Campbell, Ramachandran, 1987 cités dans Thomas 1996). Aux yeux des institutions, le contrôle de l'activité est essentiel pour gérer l'exploitation des ressources naturelles (enjeu environnemental), pour mettre un frein à leur exploitation par le secteur privé (enjeu économique) et pour tenter d'améliorer le revenu des cueilleurs (enjeu social).

À partir de 1978, date à laquelle le gouvernement kéralais attribua le droit de cueillette des produits forestiers non ligneux aux membres des Sociétés Coopératives *Girijan* de Service (*Girijan Service Co-operative Societies*), qui devinrent en 1987 Sociétés Coopératives Tribales de Service, *Tribal Service Co-operative Societies*), l'activité de cueillette passa d'un système concurrentiel où le droit de cueillette dans les *Ranges* forestières¹³ était vendu aux enchères, à un système réglementé, exclusif et organisé par l'État. Les populations catégorisées comme Tribus Répertoirees (*Scheduled Tribes*), membres de ces Sociétés, devinrent les seules autorisées à cueillir et commercialiser les produits, avec l'obligation de vendre ces produits aux Sociétés.

Les Sociétés étaient initialement gérées par des agents du Département des Coopératives (*Co-operative Department, Government Order* 1980). En 1981, le système fut dénoncé comme incapable d'assurer aux cueilleurs une part dans les profits des Sociétés. Les structures furent placées sous la responsabilité du Département des Forêts qui s'avéra manquer des fonds et des infrastructures nécessaires pour gérer l'activité. La même année fut alors

¹³ Les *Ranges* forestières composent les Divisions forestières et sont elles-mêmes divisées en Sections, ces limites administratives répondent à la hiérarchie du contrôle de la forêt par le Département des Forêts.

créée la Fédération des Coopératives pour le Développement des Castes et Tribus Répertoriées de l'État du Kérala (SARL) (*Kerala State Scheduled Caste Scheduled Tribe Development Co-operative Federation Limited*), sous la tutelle du Département des Coopératives et du Département d'Aide Sociale pour les Tribus (*Tribal Welfare Department*), avec le monopole de l'acquisition et de la vente de tous les produits forestiers non ligneux ramassés par les Sociétés. Les Sociétés continuèrent néanmoins à commercialiser directement les produits jusqu'en 1991 ; depuis, tous les produits forestiers doivent être vendus aux enchères aux sièges des branches de la Fédération (Shankar 1999)¹⁴. La nationalisation de la filière d'approvisionnement en produits forestiers fut donc suivie par une centralisation de la commercialisation des produits.

Dans le système actuel, les prix de base des produits sont fixés par un Comité, regroupant :

- trois Conservateurs en chef des Forêts (*Chief Conservators of Forest*, branches Protection, Projet de la Banque Mondiale, Éco-développement et aide sociale aux tribus),
- le Directeur du Département pour le Développement des Tribus Répertoriées (*Scheduled Tribe Development Department*, ancien Département d'Aide Sociale pour les Tribus),
- le Responsable des Sociétés Coopératives,
- l'Administrateur Délégué d'Oushadhi, la plus grande industrie ayurvédique publique du Kérala,
- l'Administrateur délégué de la *Kerala Pharmaceutical Corporation*, autre industrie ayurvédique publique mais de taille plus petite,
- le Secrétaire à la Santé du gouvernement,
- le Directeur du *Kerala Forest Research Institute* de Peechi,
- le Principal du *Government Ayurveda College*, Thiruvananthapuram,
- le Directeur du Département des systèmes de médecine indiens (*Department of Indian Systems of Medicine*) (Abraham 2003).

¹⁴ La Fédération possède quatre branches qui correspondent à quatre parties du territoire kéralais.

Les cinq derniers membres ont rejoint le Comité récemment. Ils y introduisent une dimension de santé et de recherche alors que le seul utilisateur de produits forestiers présent dans le Comité était auparavant l'entreprise d'Oushadhi. Ceci illustre bien que la simple fixation des prix annuels des produits forestiers couvre en fait des enjeux économiques, environnementaux et sociaux qui dépassent les limites d'une « filière ».

Le système fonctionne sur une collaboration ou du moins un équilibre entre les départements, ce qui explique leur présence dans le Comité. Oushadhi, correspondant à l'élément industriel, cherchera à baisser les prix dans les négociations, tandis que le Département pour le Développement des Tribus Répertoirees, par exemple, aura intérêt à faire augmenter les prix. À l'origine, les produits étaient principalement destinés à Oushadhi, qui indiquait les espèces à récolter et était en droit de revendre les produits à d'autres industries. Désormais, le Comité publie chaque année la liste des produits qui peuvent être récoltés pour la vente et les produits en excès sont commercialisés par la Fédération (Shankar 1999).

C'est le Département des Forêts qui accorde chaque année la gestion des *Ranges* forestières aux différentes Sociétés. L'organisation géographique de la cueillette peut donc changer régulièrement. Chaque transport des produits est subordonné à l'obtention d'un permis délivré par l'Officier de Division forestière. Par conséquent toute la partie cueillette de la filière des produits forestiers non ligneux est sous le contrôle du Département des Forêts. Les cueilleurs, eux, doivent normalement être munis d'une carte de membre de leur Société qui comporte une photo depuis 1990. Dans le cadre de la lutte contre la cueillette illégale, ils peuvent être contrôlés à tout moment par les gardes forestiers.

L'exclusivité du droit de cueillette des populations *adivasi* leur donne aussi la responsabilité officielle de la dégradation de la forêt et de la diminution des produits forestiers. Ils sont aussi les premiers soupçonnés d'être coupables ou complices dans les cas de feux, de braconnage ou de coupe illégale de bois, puisqu'ils sont les seules personnes se déplaçant en forêt sans autorisation préalable. Leurs déplacements pour la cueillette sont normalement limités aux *Ranges* forestières accordées à leur Société.

Chaque cueilleur doit être membre d'une Société et tout *adivasi* peut en devenir membre. La Société est une coopérative d'*adivasi* officiellement gérée par eux. Elle est dirigée par un Bureau élu par les membres qui sont normalement convoqués tous les mois pour une réunion. Un Secrétaire est

recruté par la Fédération pour administrer la Société sous les ordres du Président. La structure est présentée comme étant au service des cueilleurs pour l'amélioration de leurs conditions de vie. Elle est habilitée à avancer des sommes d'argent, des produits consommables ou même des vêtements, remboursés sous forme de produits forestiers. Elle facilite la commercialisation des produits et a pour but d'empêcher l'exploitation des cueilleurs par les marchands privés. Le système fonctionne donc à travers une centralisation de la commercialisation des produits, tandis que la cueillette est organisée dans une démarche plus participative.

Cependant, le commerce illégal des produits forestiers non ligneux par des marchands privés est très important, même s'il est difficile d'avancer des données chiffrées de quantité ou de valeur des produits. Les compagnies pharmaceutiques du Kérala s'approvisionnent majoritairement ou exclusivement auprès des marchands privés. Le monopole de l'approvisionnement en plantes médicinales en provenance de la forêt est officiellement aux mains de la Fédération, mais si les Sociétés ne parviennent pas à répondre à la demande du marché, les entreprises trouvent le complément de matières premières auprès des marchands privés. Ceux-ci obtiennent des produits de la part des cueilleurs *adivasi* ou recrutent des cueilleurs non autorisés.

Dans sa thèse (1996), Philip Thomas démontrait que le marché des produits forestiers non ligneux est dominé par les marchands privés qui déterminent à la fois le prix d'achat aux cueilleurs et la valeur des produits sur le marché. La Fédération n'a pas réussi à pénétrer efficacement le marché des industries pharmaceutiques qui se fie encore au secteur privé : le fait que les Sociétés accumulent les stocks alors que le marché est demandeur est une preuve des difficultés de commercialisation rencontrées par la structure publique (irrégularité de l'approvisionnement, systèmes d'enchères contraignant, prix trop élevés, dégradation des stocks...). Dans le cas de la Branche de la Fédération de Thrissur, en 1993-1994, près de 50% des plantes médicinales étaient directement vendues aux industries ayurvédiques du Kérala, en majorité à Oushadhi, et près de 20 % étaient vendues dans d'autres États. Près de 80% des produits non-médicinaux étaient vendus hors du Kérala. Philip Thomas concluait que le marché kéralais des produits forestiers est organisé depuis l'extérieur de l'État et qu'à la fois les cueilleurs et les Sociétés sont à la merci des marchands privés.

Les conclusions de Philip Thomas sur le fonctionnement des Sociétés et sur la collaboration entre institutions sont sévères puisqu'en 1996, il constata qu'aucun cueilleur n'était jamais devenu membre du Bureau d'une

Société et que les membres du Bureau n'avaient aucune expérience dans la cueillette et la commercialisation des produits forestiers. Lors de son enquête, il nota que les Secrétaires des Sociétés se plaignaient des délais pour l'obtention des permis du Département des Forêts et des problèmes de corruption auxquels ils étaient confrontés. Ils dénonçaient aussi un manque d'efficacité du Département des Forêts pour lutter contre la cueillette illégale.

Depuis les observations faites par Philip Thomas en 1993-1994, la situation a changé puisque des cueilleurs sont élus présidents des coopératives ou font partie du Bureau. Néanmoins, le Secrétaire en charge de toute la gestion de la coopérative est toujours recruté à l'extérieur, ainsi que la plupart des agents des centres de stockage. Même là où des cueilleurs ont obtenu des postes à responsabilité dans leur Société, les autres membres ne la considèrent pas forcément comme une structure représentative sur laquelle ils ont un contrôle. Concernant la capacité de la Fédération à pénétrer le marché, le bilan fait dix ans auparavant par Philip Thomas est malheureusement encore valable.

Ces conclusions soulignent la complexité des relations entre les acteurs pour la cueillette et la commercialisation des produits forestiers non ligneux. Cette activité suscite beaucoup d'intérêt et son contrôle est un enjeu disputé. Les institutions contrôlent officiellement l'espace de la forêt et la cueillette des produits, elles distribuent les privilèges et ont le pouvoir de punir. Les flux de produits de la forêt à la plaine sont organisés par la structure publique des coopératives et par le secteur privé, avec ou sans la collaboration des autorités. Les cueilleurs, enfin, ont une connaissance de l'espace forestier qui leur donne un avantage sur les autorités ; cependant, ils sont mal informés de la valeur de leurs produits et sont soumis aux acteurs, publics ou privés, venus de l'extérieur qui font le lien avec les consommateurs.

2. Droits et pouvoirs, les réalités locales

2.1. Organisation de l'espace forestier : le contrôle en position

Entre les ports de la côte et la trouée de Palakkad qui permet de traverser les Ghâts Occidentaux, la région de Thrissur est traditionnellement un lieu de transit des produits forestiers. Les principales industries ayurvédiques y sont situées et le centre-ville de Thrissur contient le plus gros marché en produits forestiers de la région. La forêt voisine, sur les pentes des Ghâts

occidentaux, est le lieu d'une cueillette intense de produits et présente un exemple intéressant de l'organisation de la filière.

L'espace que j'étudie se situe au Sud de la trouée de Palakkad et s'élève à des altitudes entre 400 et 1400 m. Il s'étale sur plusieurs Divisions forestières et réserves naturelles et comprend des types de végétation, d'occupation humaine et de gestion différents. Les Divisions de Vazhachal, Chalakudy et Nemmara sont gérées de manière traditionnelle avec un Officier de Division dans la ville au pied de la montagne et des Officiers de *Range (Forest Range Officers)* sur le terrain. Les deux réserves