

## **La forêt des convoitises : cent ans de politiques sociales, libérales et environnementales dans les Parcs nationaux du Mexique (1910-2013)**

### **The forest of Envy: 100 Years of Social, Liberal and Environmental Policies in the National Parks of Mexico (1910-2013)**

### **El bosque de las envidias: 100 años de políticas sociales, liberales y ambientales en los parques nacionales de México (1910-2013)**

Clotilde Lebreton, Stéphane Héritier, Paul Arnould et Jacques Imbernon

Volume 15, numéro 1, mai 2015

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1035731ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

#### Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

#### ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

#### Citer cet article

Lebreton, C., Héritier, S., Arnould, P. & Imbernon, J. (2015). La forêt des convoitises : cent ans de politiques sociales, libérales et environnementales dans les Parcs nationaux du Mexique (1910-2013). *VertigO*, 15(1).

#### Résumé de l'article

L'histoire agraire et forestière du Mexique a conduit à la configuration d'un régime foncier forestier original fondé en partie sur la propriété collective. Les parcs nationaux mexicains présentent ainsi une situation singulière dans le contexte nord-américain, habitué à un propriétaire foncier unique, l'État fédéral. Ils constituent dans ce pays des entités territoriales d'une complexité législative, réglementaire, économique, politique et sociale considérable. L'héritage de la révolution mexicaine (1910-1917) a confié des droits aux communautés agraires souvent contestés par les politiques de conservation ou en opposition aux politiques libérales : d'un côté, les habitants des parcs se voient interdire certains usages, notamment forestiers, de l'autre, des entreprises concessionnaires privées ou para-publiques, se voient attribuer des droits d'exploitation. L'objectif de cet article est de reconstituer l'évolution des politiques de contrôle pour l'accès et l'utilisation des ressources forestières dans le Parc national du Nevado de Toluca et plus généralement dans les espaces naturels protégés du Mexique. Il analyse la manière dont s'est opérée la superposition des politiques publiques, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle du Parc. Le pluralisme légal conférant aux populations à la fois des droits agraires et des restrictions d'usage sur les ressources, est à l'origine des difficultés rencontrées dans la régulation des modes de gestion en présence et des problèmes plus généraux de gouvernance au sein d'espaces protégés mexicains.



Clotilde Lebreton, Stéphane Héritier, Paul Arnould et Jacques Imbernon

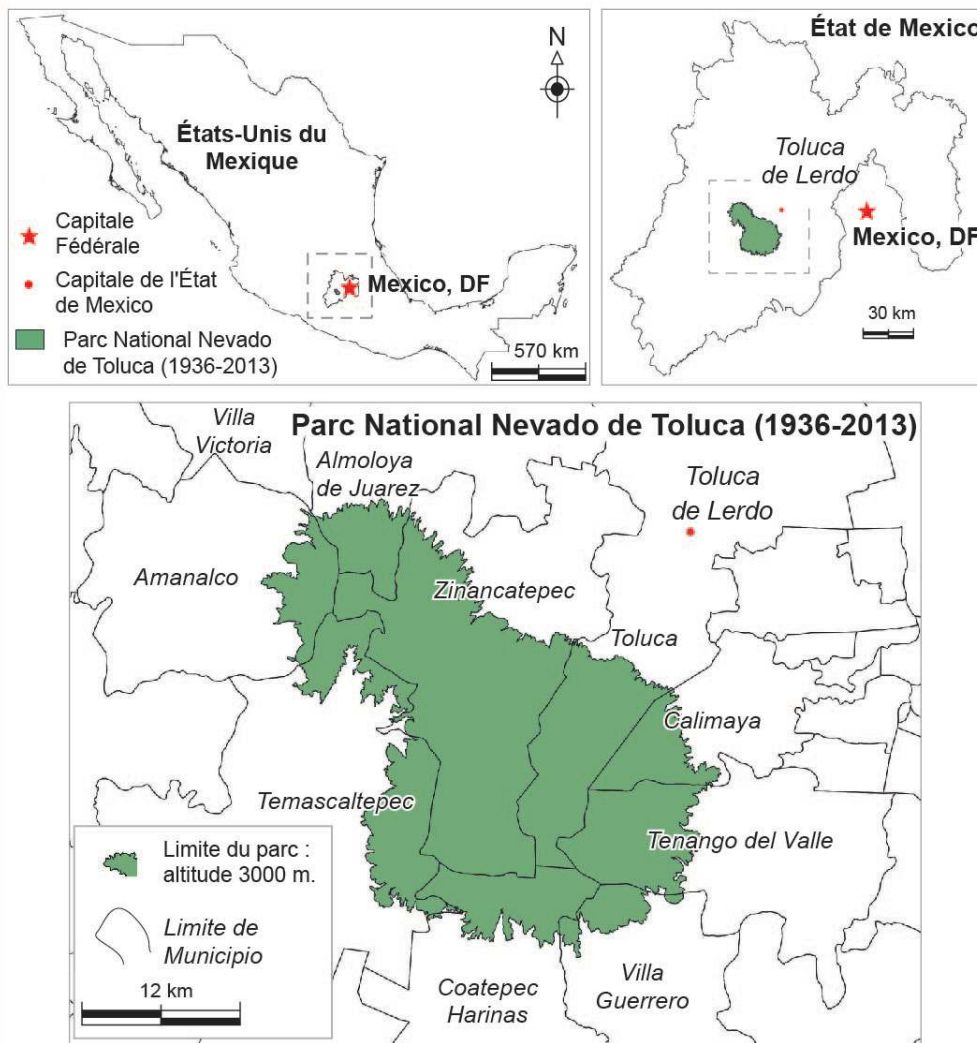
# La forêt des convoitises : cent ans de politiques sociales, libérales et environnementales dans les Parcs nationaux du Mexique (1910-2013)

## Introduction

- 1 La propriété et la gestion des forêts mexicaines s'inscrivent dans le cadre d'une réforme agraire ayant pris des formes totalement originales. Engagée en 1917 consécutivement à la révolution mexicaine, cette réforme a radicalement transformé les modalités de la propriété foncière rurale et les conditions d'utilisation des ressources naturelles dans le pays, dont les ressources forestières représentent 30 % du territoire. L'originalité des forêts mexicaines – elles couvrent 40 millions d'hectares, soit presque le double des forêts françaises –, tient à leurs caractéristiques écologiques et à leur statut foncier. Les huit dixièmes de leur superficie sont des biens tenus par les communautés rurales, présentant une situation foncière unique au monde (Wexler et Bray 1996, Johnson et Nelson 2004). Cet héritage historique explique que les terres forestières sont l'objet de convoitises multiples. Ces forêts mexicaines, notamment dans les régions montagneuses de la région centrale, ont fait l'objet des premières politiques de conservation, afin de protéger l'approvisionnement en eau du bassin de Mexico et des régions adjacentes. Cette situation a contribué à placer la question forestière, tant les eaux et forêts sont intimement liées, au cœur des politiques publiques mexicaines et a justifié, pendant la première moitié du XXe siècle, la création de parcs nationaux à partir des grandes réserves forestières de l'axe volcanique (*eje volcanico*).
- 2 Le massif du Nevado de Toluca, qui se situe au sein de cet 'axe', a été déclaré parc national par décret présidentiel en 1936 pour ses qualités paysagères et son importance hydrologique (DOF 1936). Le parc est localisé au sud-ouest de la zone métropolitaine industrielle de Toluca (Figure 1), qui regroupe plus de deux millions d'habitants en 2012. Il est situé à l'ouest de la mégapole du district fédéral (DF) de Mexico, comptabilisant plus de 20 millions d'individus. Cette proximité en fait une région stratégique pour l'approvisionnement en eau de la vallée de Toluca et de celle de Mexico. À cette demande urbaine en eau s'ajoutent les demandes en matières premières (bois et matériaux de construction) ainsi qu'en produits agricoles et horticoles, conduisant les communautés situées en périphérie immédiate et à l'intérieur du parc à pratiquer des cultures commerciales exigeantes en intrants. Au cours des dernières décennies le développement des infrastructures permettant de relier Mexico aux centres touristiques régionaux (*Valle De Bravo* et station balnéaire d'*Ixtapan de la Sal*), a simultanément amélioré l'accessibilité au parc, y compris pour des pratiques clandestines (coupes forestières, dépôt de déchets urbains, extractions minières). Ces activités sont le résultat du faible contrôle par les services chargés d'administrer le Parc national Nevado de Toluca depuis ces dix dernières années faute de moyens suffisants, et d'une déficience gestionnaire depuis l'établissement officiel du parc.
- 3 L'objectif de ce texte est de reconstituer les temps forts et les effets de ces réformes sur un pas de temps séculaire, de 1910 à 2013. Il importe alors de clairement situer les tensions qui rythment les choix politiques tiraillés entre des impératifs sociaux et plus récemment des préoccupations environnementales, toujours connectées à des rationalités économiques. Retracer l'évolution des politiques de contrôle pour l'accès et l'utilisation des milieux et des ressources forestières consiste à identifier et analyser la trajectoire historique, les bifurcations et les ruptures d'un modèle foncier, économique et social hors normes. L'articulation, la superposition et les contradictions entre des formes de gestion collective, privée et sociale, peuvent être interrogées pour le Parc national Nevado de Toluca, véritable laboratoire de terrain des politiques nationales et de leur déclinaison locale. De plus, le statut de Parc national

vient d'être transformé le 1<sup>er</sup> octobre 2013 en 'Aire de Protection de la Faune et de la Flore'. Cette décision est le dernier avatar des mutations foncières révélatrices d'enjeux écologiques, économiques et sociaux inscrits au cœur des convoitises et des conflits qui accompagnent tout processus de recomposition socio-territoriale.

**Figure 1. Carte de localisation du Parc national Nevado de Toluca.**



Réalisation : C. Lebreton et S. Héritier, 2014 (d'après AntropoSig).

## Continuités et ruptures des politiques publiques mexicaines

- 4 Au Mexique, les luttes pour l'indépendance ont été précocement celles d'un peuple de paysans cherchant à accéder à la terre et à disposer librement de ses ressources. Dans ce contexte, la création du premier parc national en 1917 inaugura l'établissement des futurs « Parcs Révolutionnaires » entre 1936 et 1942 (Wakild 2011). Les paragraphes suivants ont pour objectif de contextualiser notre objet d'étude au regard des politiques agraires, forestières et de conservation (Figure 2) afin de comprendre à la fois la maîtrise du territoire et l'évolution des politiques publiques concernant les espaces protégés à l'échelle du Mexique.

### Des politiques révolutionnaires : entre réforme agraire et Parcs nationaux (1910-1940)

- 5 Depuis le début de la colonisation du Mexique (1519), (1800-1876) jusqu'au règne de Porfirio Díaz (1876-1910), les grands propriétaires terriens (*latifundios*) consolidèrent leurs '*haciendas*'. Au cours de cette dernière période, des concessions foncières furent octroyées à des entreprises étrangères sur plus de 10 % du territoire. Cette politique de privatisation<sup>1</sup>

modifia profondément les règles d'accès à la terre et aux ressources naturelles pour les communautés indigènes, les formes autochtones de propriété collective de la terre étant vues alors comme un obstacle au 'progrès' et à la 'modernité' (Merino Pérez et Segura 2007, Assies 2008). À la fin du *Porfiriato*, 0,2 % des exploitants terriens - les *hacendados* - contrôlaient 87 % du territoire mexicain (Assies 2008), situation qui conduisit les paysans à se révolter afin de récupérer le contrôle des terres et des ressources naturelles.

6 L'Article 27 de la Constitution mexicaine post-révolutionnaire de 1917 permit au Gouvernement d'exproprier les terres de ces grands propriétaires pour les redistribuer aux 'paysans' (Castañeda Dower et Pfitze 2013) et éviter ainsi les révoltes sociales répétées. Pendant les vingt années qui suivirent, sa mise en œuvre fut limitée et permit le maintien des *haciendas* (Muñoz-Piña, de Janvry et al. 2003, Cochet 2009). La distribution des terres ne commença réellement que sous la présidence de Cárdenas, avec près de 19 millions d'hectares distribués (plus du double que pendant les 20 années précédentes) à environ 730 000 paysans. En moyenne, chaque bénéficiaire recevait 25 ha de terres, dont 4,6 ha de terres cultivables (contre 1,77 ha les années précédentes), le reste étant constitué de pâturages de forêts et de parcours (Cochet 2009, Caderon Contreras 2011). Trois formes de propriété foncière, inscrites dans la constitution, étaient alors reconnues : la petite propriété privée (*pequeña propiedad*), l'*ejido*<sup>3</sup> et la *comunidad*<sup>4</sup> (Nuijten 2003). Ces deux dernières formes de propriété présentent des statuts fonciers particuliers (Nuijten 2003, Cochet 2009, Castañeda Dower et Pfitze 2013) :

7 L'État reste propriétaire de la terre, des forêts et des eaux.

8 Il concède un droit d'usage sur les terres des *ejidos* ou des *comunidades*, chaque membre du groupe étant identifié comme *ejidatario* ou *comunero*.

9 Le droit d'usage sur les terres agricoles est partagé entre les membres du groupe sous forme de parcelles individuelles, sauf les parcours et les bois pour lesquels chacun disposait d'un droit d'accès.

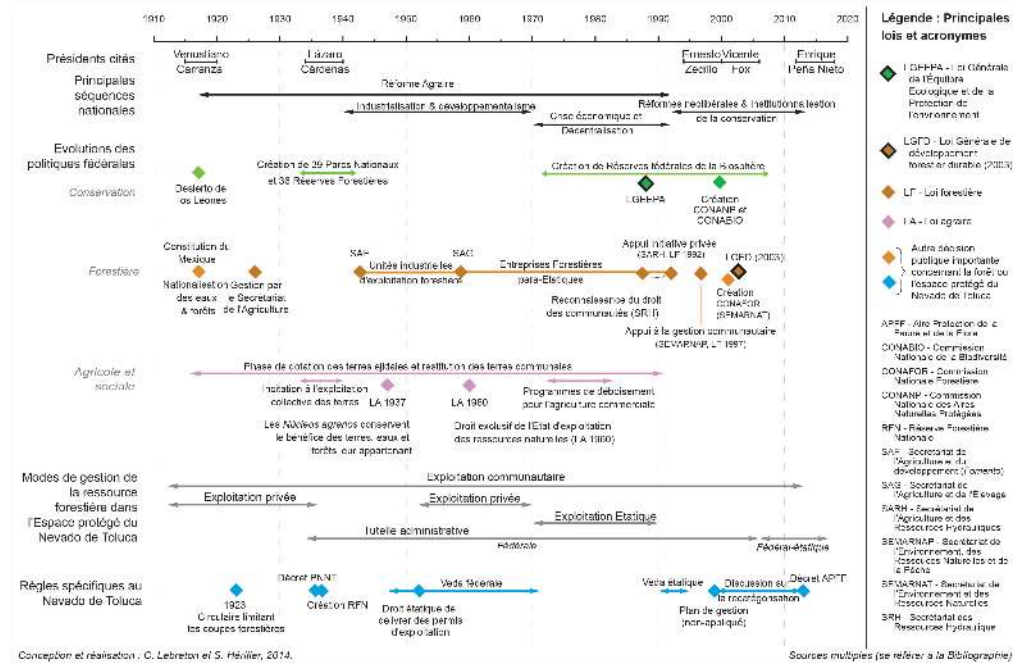
10 Inspiré à cette même époque par la doctrine de préservation États-Unienne, mais toutefois porté par des motivations différentes, le premier Parc national du Mexique, le *Desierto de los Leones*, fut décrété en 1917 par le Président Venustiano Carranza (1915-1920). La création de ce Parc était alors motivée par le fait que cet espace constituait la principale zone de captage d'eau pour la ville de Mexico (Castañeda Rincón 2006) dans la continuité de la fonction des réserves forestières établies par M.A. de Quevedo (1859-1946) (Dumoulin Kervran 2009). Trente-neuf Parcs nationaux furent ensuite créés entre 1936 et 1939 sous la présidence de Lázaro Cárdenas (1934-1940), dans les États les plus densément peuplés du centre du pays (De La Maza Elvira et De La Maza Elvira 2005, Castañeda Rincón 2006). Cependant le statut de 'Parc National' conçu alors par Cárdenas était loin de celui internationalement admis aujourd'hui (et intégré tardivement dans la législation mexicaine avec la LGEEPA<sup>5</sup> de 1988). Il visait surtout à concilier les objectifs de conservation avec les demandes locales des paysans d'exploiter les ressources forestières de leurs territoires, approche mondialement suivie quelques décennies plus tard (Garcia-Frapolli, Ramos-Fernandez et al. 2009, Wakild 2011) :

«Government action is important so that the Mexican people will receive the greatest benefits from the forest and fauna by providing enthusiasm and loyal cooperation in this work safeguarding and protecting Nature. True works of national conservation involve the regulation of use and exploitation that will create not only obedience but cooperation on behalf of local authorities, diverse social classes, and businesses to treat such indispensable elements well and foster trust in government» (Cárdenas 1972, cité dans Wakild 2011).

11 La création des Parcs nationaux était ainsi portée par la volonté de forger un patrimoine basé sur la propriété collective (Wakild 2011). Cette politique mena à la création du Parc national Nevado de Toluca dont le décret fut publié en 1936 puis modifié en 1937 de manière à créer une Réserve nationale forestière à l'intérieur du Parc reconnaissant la présence de communautés et leur permettant d'exploiter leurs ressources 'rationnellement' afin de répondre à leurs besoins<sup>6</sup>. Parallèlement, cinquante-quatre *núcleos agrarios*<sup>7</sup> dont les terres sont intégralement ou partiellement situées dans les limites Parc National furent reconnus officiellement par l'État entre 1923 et 1993. Ces compromis entre conservation forestière et droit d'usage par les *ejidos*

et communautés issus de la Réforme agraire furent néanmoins dès la fin du Cardenisme remis en cause au profit du développement industriel.

**Figure 2. Chronogramme des politiques mexicaines forestières, agraires et de conservation.**



### Des politiques de conservation fragiles dans un contexte d'industrialisation (1940-1992)

- 12 Pendant les quarante années qui suivirent le gouvernement Cárdenas, l'intérêt porté aux forêts était essentiellement lié à leur valeur économique (Simonian 1995). La conservation suscita peu d'intérêt et seulement sept parcs furent créés entre 1940 et 1970 représentant une superficie totale protégée (environ 100 mille hectares) trois fois inférieure à celle protégée entre 1910 et 1940. La 1re Convention nationale forestière, réunissant les acteurs forestiers privés, eut lieu en 1941. Elle conduisit à une nouvelle loi forestière aux injonctions contradictoires, qui i) plaçait les forêts au service du développement industriel, pour assurer un approvisionnement en matière première à bas prix (ii) instaurait des concessions de longue durée pour inciter les investissements dans l'industrie forestière et a contrario (iii) interdisait l'exploitation (veda) d'une partie des forêts mexicaines (Merino Pérez et Segura 2007, Del Ángel-Mobarak 2012). Les *núcleos agrarios*, en échange de la vente d'arbres aux concessionnaires et de fortes restrictions sur leurs droits d'usages de leurs forêts, recevaient une indemnisation appelée 'droit de coupe' ('*derecho de monte*') sur un Fonds géré par la Direction agraire et destiné uniquement à des projets productifs agricoles (Merino Pérez et Segura 2007). En 1947, une première veda - texte officiel interdisant l'exploitation forestière- fédérale interdit l'exploitation des forêts du Parc national Nevado de Toluca (PNNT) (Ceballos 2011). Cette *veda* ne fut respectée en réalité que durant cinq années. En 1952, compte tenu de la forte demande en bois et charbon de bois de la ville de Mexico, un nouveau décret permit au Secrétariat de l'Agriculture d'octroyer des permis à des Unités Industrielles d'Exploitations Forestières, reconnues d'utilité publique en 1943 (Sanchez Arteché, Sanchez Garcia et al. 1990). Dans les années 1950, les forestiers estimèrent que sur l'ensemble des forêts mexicaines, 34 % avaient été exploitées jusqu'à épuisement (Villaseñor, 1956 cité dans Klooster 2003).
- 13 Devant l'échec économique des Unités Industrielles d'Exploitation Forestière, une nouvelle loi forestière en 1960 établit la création d'entreprises forestières paraétatiques remplaçant les précédentes (Del Ángel-Mobarak 2012). En 1969, l'État de Mexico fonda ainsi un organisme public décentralisé destiné à assurer la protection et l'industrialisation des forêts, PROTIMBOS<sup>8</sup>. La mission de cette entreprise était de protéger et de reconstituer les forêts.

Elle avait également pour objectif de limiter voire supprimer l'exploitation illégale et la corruption qui s'était développée sous la *veda* forestière, mais, selon Sanchez Arteché et al. (1990). l'action de PROTIMBOS aurait au contraire contribué à organiser un réseau de coupe clandestine dans l'État de Mexico. Dans les autres États de la Fédération, les objectifs des entreprises paraétatiques similaires ne furent pas non plus atteints et les relations avec les *núcleos agrarios* restèrent tout aussi conflictuelles qu'avec les entreprises privées (Del Ángel-Mobarak 2012). À la même période (1971), une nouvelle loi agraire fut votée pour accélérer la redistribution des terres et contenir les revendications sociales (Assies 2008), de sorte que, quelques années plus tard, 65 % des forêts du Mexique étaient de propriété *ejidale* (Merino Pérez et Segura 2007) (cette proportion est dorénavant de 80 %). Pour accompagner cette mesure de redistribution, le Programme national de déboisement (PRONADE) fut mis en œuvre entre 1972 et 1983 (essentiellement dans les États de Veracruz, Oaxaca et Yucatan), entraînant la disparition de 25 millions d'hectares (Del Ángel-Mobarak 2012). Dans le même temps, l'État subventionnait l'accès aux fertilisants, aux herbicides et aux semences améliorées de manière à favoriser le développement de l'agriculture, y compris dans les zones montagneuses comme celles du Nevado de Toluca (Wiggins, Keilbach et al. 2002, Merino Pérez et Segura 2007).

- 14 Ces années 1970 se révélèrent être aussi un tournant dans l'histoire de la conservation mondiale, celle-ci cherchant à améliorer l'utilisation rationnelle des ressources de la biosphère largement affectées par les activités humaines comme en témoignent les inquiétudes soulevées à l'occasion de la Conférence des Nations unies de Stockholm en 1972. La création du programme de l'UNESCO sur *l'Homme et la Biosphère* représentait la formalisation de cette volonté d'action collective, sous l'égide de l'ONU. Le Mexique s'inscrivit dans ce mouvement mondial, sous l'influence de Gonzalo Halffter, en engageant un programme fédéral de Réserve de la Biosphère au début des années 1970 qui associait désormais les *núcleos agrarios* tout en maintenant un contrôle important sur l'utilisation des ressources naturelles. Ces aires naturelles protégées sont depuis gérées au sein d'un système national (SINANP<sup>10</sup>), sous la responsabilité du Secrétariat du développement urbain et de l'écologie (SEDUE<sup>11</sup>) (Castañeda Rincón 2006).
- 15 Pendant la période d'austérité (1982 à 1988) liée à la crise économique, les organismes paraétatiques disparurent et l'administration forestière fut progressivement déléguée aux États, aux organisations sociales et au secteur privé (Caballero Deloya et Veruette Fuentes 2007). Dans cette logique de décentralisation de la gestion forestière, le Gouvernement fédéral signa un accord initial en 1987 avec l'État de Mexico, lui transférant l'administration de six Parcs Nationaux, dont le Parc national Nevado de Toluca (CONANP 2013). La Loi Forestière de 1986 fit disparaître les concessions forestières, instaura des études d'impacts environnementaux plus détaillés pour l'obtention des permis d'exploiter et reconnut pour la première fois le droit des *núcleos agrarios* à exploiter leurs forêts (Bray, Antinori et al. 2006, Merino Pérez et Segura 2007). Des organisations paysannes se dessinèrent alors et la responsabilité de l'exploitation forestière leur fut transférée (Del Ángel-Mobarak 2012). Dans le PNNT, l'Union des Ejidos Forestiers Emiliano Zapata d'Amanalco gérait déjà, depuis 1981, 6 000 ha de forêts à l'extérieur du parc<sup>12</sup> de manière communautaire, suite à la disparition de PROTIMBOS désormais remplacé par un organisme public de Protection des forêts de l'État de Mexico, PROBOSQUE<sup>13</sup> (Sanchez Arteché, Sanchez Garcia et al. 1990).

### Des politiques socio-environnementales entremêlées avec des réformes néolibérales (1992-2013)

- 16 Au début des années 1990, le système *ejidal* fut fortement mis à l'épreuve par les réformes néolibérales menées par le Gouvernement de Salinas de Gortari (1988-1994). La nouvelle réforme agraire de 1992 avait comme objectif de renforcer la sécurité foncière et par conséquent de déconstruire la logique de propriété sociale, afin d'attirer de nouveaux investissements dans le secteur rural et de stimuler la production agricole (Wiggins et al. 2002; Merino Pérez et Segura 2007; Assies 2008). Les ejidos eurent alors la possibilité de se diviser les terres agricoles en parcelles individuelles qui devenaient dès lors aliénables (DOF, 1992). En revanche, les terres forestières *ejidales* restaient indivisibles et dans le cas de la dissolution

d'un *ejido* elles devenaient propriété de l'État fédéral (DOF, 1992). En cas de maintien de l'*ejido*, cette nouvelle réforme permettait aux ejidos d'établir des contrats sur une durée de 30 ans avec des entreprises du secteur privé afin de faciliter les investissements dans le secteur forestier (Merino Pérez et Segura 2007). Elle a pu être reçue soit comme un encouragement à ne pas dissoudre l'*ejido*, soit comme une incitation à déboiser avant sa dissolution (Bray et al. 2006). Mais d'autres facteurs importants comme la valeur du foncier, le niveau de coopération au sein des communautés et les inégalités économiques intracommunautaires, ont également influencé le choix de privatisation des terres *ejidales* (Muñoz-Piña et al. 2003). Cependant, malgré l'enrôlement des ejidos dans le programme d'individualisation des terres (90 %), seuls 10 % optèrent pour la dissolution, faisant échouer la politique de privatisation des terres agricoles (Davis, 2000; Assies, 2008; Barnes, 2009; Cochet, 2009)

17 En vue de l'Accord de Libre Échange nord-américain signé en 1994<sup>14</sup>, le gouvernement lança en 1993 le programme d'appuis directs à l'agriculture (PROCAMPO<sup>15</sup>) pour pallier la suppression des mesures de soutien des prix (Assies, 2008). Ce programme eut des impacts négatifs sur la déforestation en incitant les paysans, dans de nombreuses régions du Mexique, à déboiser leurs terres pour augmenter leurs surfaces agricoles et recevoir davantage de subventions (Reyes et al. 2003).

18 Préalablement, l'ouverture commerciale de 1986 associée à l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) engendra de profondes modifications dans le secteur forestier. La disparition des taxes sur les produits ligneux importés allait accroître les difficultés d'une sylviculture faiblement compétitive (Del Ángel-Mobarak, 2012), nécessitant un réajustement législatif entre 1992 et 2003. La Loi de 1997 fut pour la première fois issue d'un processus consultatif avec les différentes parties prenantes. Elle proposait de nouvelles régulations et des incitations pour appuyer les *núcleos agrarios* dans la gestion de leurs forêts (DOF, 1997). Trois nouveaux programmes furent mis en œuvre, avec toutefois des budgets limités (Merino Pérez et Segura, 2007) : le Programme d'appui pour le développement des plantations commerciales forestières<sup>16</sup>, le Programme pour le développement forestier<sup>17</sup> et le Programme de conservation et gestion durable des ressources forestières<sup>18</sup>. Cette loi était portée par le Secrétariat de l'environnement, des ressources naturelles et de la pêche (SEMARNAP)<sup>19</sup> qui, depuis 1994, avait en charge le secteur forestier (historiquement rattaché au Secrétariat de l'agriculture).

19 La loi environnementale, en 1988, intégra pour la première fois la définition des Parcs nationaux reconnue par l'IUCN limitant les activités à « la protection des ressources naturelles, l'accroissement de la faune et de la flore et, en général, à la préservation des écosystèmes et de leurs composants, ainsi qu'à la recherche scientifique, les activités récréatives, le tourisme et l'éducation écologique » (DOF, 1988; LGEEPA, 1988). En 1997, les différentes catégories d'aires naturelles protégées furent redéfinies tout en élargissant les possibilités de coordination à de nouveaux acteurs comme les universités et les ONG. Dès lors, un comité technique doit être constitué pour chaque espace protégé et un plan de gestion établi (Castañeda Rincón, 2006). Le Fonds pour les aires naturelles protégées<sup>20</sup> fut créé par la Banque Mondiale, le Gouvernement mexicain et le Fonds mexicain pour la conservation de la nature<sup>21</sup>, et soutenu par le Fonds pour l'environnement mondial<sup>22</sup>. Ce Fonds permit, entre autres, de couvrir la gestion d'une trentaine d'ANP prioritaires. La première année du gouvernement du Président Fox entérina le travail effectué par la présidence précédente : en 2000, la SEMARNAP devint la SEMARNAT (Secrétariat de l'environnement et des ressources naturelles<sup>23</sup>) sous l'autorité de laquelle fut placée la nouvelle Commission nationale des aires protégées (CONANP<sup>24</sup>) ; un an plus tard fut également créée la Commission nationale forestière (CONAFOR<sup>25</sup>). La recomposition du dispositif public offrait pour la première fois l'opportunité d'élaborer des politiques forestières à long terme, avec l'appui du gouvernement finlandais, dans le cadre du 'Programme stratégique forestier 2025'<sup>26</sup>. Ce programme fut formalisé dans la Loi Générale du développement forestier durable de 2003 qui prévoyait la mise en place du Fonds forestier mexicain<sup>27</sup>(CONAFOR, 2001; DOF, 2003; Del Ángel-Mobarak, 2012). Ce fonds permet de financer depuis lors des projets forestiers productifs et de développer des mécanismes de



paiements pour services environnementaux hydrologiques<sup>28</sup> puis, de paiements pour services environnementaux Carbone et Biodiversité<sup>29</sup> (Del Ángel-Mobarak, 2012).

20 À partir de 2007, le programme ProÁrbol permit de réorganiser les différents programmes d'appui de la CONAFOR et d'en améliorer la lisibilité. Concrètement, pour encourager les *núcleos agrarios* à conserver leurs forêts, ce programme leur verse entre 300 et 400 pesos/ha/an (soit entre 17 et 22 euros/ha/an) sur une période de cinq ans<sup>30</sup>. PROBOSQUE développe également le Programme de restauration intégrale des micro-bassins versants<sup>31</sup> et un programme annuel de paiements pour services environnementaux hydrologiques spécifiques à l'État de Mexico, dont l'indemnité s'élève à 1500 pesos/ha/an en 2013 (soit environ 85 euros/ha/an) et est financée par une taxe sur l'eau<sup>32</sup>. De manière générale, tous ces programmes fonctionnent selon la même logique : les *núcleos agrarios* sont rémunérés en échange d'actions de conservation, de restauration et/ou de reforestation.

21 L'institutionnalisation s'est traduite par une prise en charge des problématiques sociales puis dans un second temps des problématiques environnementales, mais sans coordination véritable. Les changements engagés depuis la fin des années 1980 et plus précisément depuis 1992 ont conduit les acteurs publics à soutenir des projets de nature plus libérale, complexifiant l'accès des communautés rurales aux ressources naturelles.

## Le millefeuille des politiques de contrôle

22 Les espaces forestiers d'une manière générale, mais peut-être plus encore au Mexique, doivent être compris comme « des systèmes complexes écologiques, mais aussi en termes sociaux et institutionnels, comme de grands systèmes qui fournissent des biens et des 'services' que s'approprient, à différentes échelles, des acteurs aussi divers qu'éloignés. » (Merino Pérez et Ortiz Merino, 2013). Cette dimension institutionnelle est plus particulièrement approfondie dans la mesure où l'histoire des politiques publiques a eu des effets considérables sur le territoire à la fois agraire, forestier et protégé. Mais les décisions publiques sont devenues progressivement contradictoires pour les communautés locales, au point que le feuilletage institutionnel et la forêt de textes législatifs et réglementaires (Figure 2) n'aident pas les communautés à déployer une véritable gestion forestière.

## Un État régulateur des droits d'accès et d'utilisation

23 Depuis l'époque du *Porfiriato* (1876-1910), les gouvernements contrôlaient l'accès et l'utilisation des ressources forestières de manière inégale en fonction de l'utilisateur, intensifiant dès lors les conflits liés à leurs usages. À la fin du XIXe siècle, les restrictions concernaient uniquement les terres nationales et municipales, laissant jusqu'en 1927 les forêts privées en dehors de toute régulation (Almazan Reyes, 2011). Depuis cette époque, sous l'influence notamment de M.A. de Quevedo, formé à l'école forestière française, les politiques suivirent une orientation conversationniste<sup>33</sup>, à l'identique de celle déployée aux États-Unis et au Canada promouvant une exploitation raisonnée supposée favorable à la régénération et au maintien des forêts. Cette vision fut accompagnée d'un appui aux entreprises et aux propriétaires terriens, considérés aptes à appliquer les 'bonnes' techniques forestières, au contraire des communautés rurales considérées incapables de les mettre en œuvre (Almazan Reyes, 2011). Durant la période postrévolutionnaire, Quevedo, alors Chef du Département forestier (rattaché au Secrétariat de l'Agriculture), renforça le contrôle centralisé et répressif des forêts par l'État, augmentant la régulation de l'exploitation du bois et restreignant de plus en plus l'utilisation de la forêt par les communautés en les criminalisant (de Janvry et Sadoulet, 2001; Merino Pérez et Segura, 2007). Parallèlement le Secrétariat de l'Agriculture conservait le pouvoir de délivrer les droits de concessions aux entreprises privées, comme à la compagnie anglaise *Sushi Timber Company* et à la compagnie mexicaine *Forestal Mexico* sur le Nevado, sans contrôle du respect des règles d'exploitation (Sanchez Arteché et al., 1990). À partir de 1941, l'État céda les droits d'accès aux Unités Industrielles d'Exploitation Forestière puis aux entreprises paraétatiques (Figure 2), maintenant l'interdiction faite aux communautés rurales d'utiliser les ressources forestières sur les terres dont elles avaient l'usufruit. Jusqu'aux années 90, l'État a ainsi régulé les droits d'accès des différents acteurs de manière différenciée : d'un



côté, suivant une logique économique, il incitait directement à l'exploitation intensive de la forêt, de l'autre, il interdisait l'usage de cette même forêt à des communautés rurales.

- 24 L'intégration des communautés rurales dans la gestion des ressources forestières s'est organisée lentement à partir des années 1980 au Mexique, avec la participation de chercheurs mexicains eux-mêmes impliqués dans les réflexions de l'IUCN sur l'évolution des catégories des espaces protégés. Cette intégration a été néanmoins accompagnée d'un contrôle toujours très marqué par le gouvernement fédéral : les premières organisations forestières communautaires furent créées sous le contrôle du Secrétariat de la réforme agraire (SRA<sup>34</sup>) et du Secrétariat de l'agriculture et des ressources hydrauliques (SARH<sup>35</sup>) qui imposèrent des conditions strictes : création d'un fonds d'épargne obligatoire, adoption de formes d'organisation spécifiques et supervision administrative et technique (Merino Pérez et Segura, 2007). Avec la réforme agraire de 1992, le gouvernement a cédé la propriété des terres agricoles aux communautés, mais il a maintenu un contrôle sur les espaces forestiers sous le régime des terres d'usage commun. Le règlement interne des *ejidos* et des *comunidades*, consigné au Registre agraire national (RAN<sup>36</sup>), doit en spécifier l'usage, l'exploitation, l'accès et la conservation, ainsi que les droits et obligations des différents membres de la communauté (Márquez Rosano, 2002). Plus récemment, l'attribution des paiements pour services environnementaux s'est accompagnée d'un suivi rapproché et d'un système de sanctions en cas de non-respect des règles : choix du technicien, nombre d'arbres à replanter, activités de conservation et restauration à mener, etc. De la mise à l'écart des communautés jusque dans les années 1980 aux modalités de leur intégration dans les années 1992, l'État n'a jamais abandonné ses pratiques de gestion centralisée de l'usage forestier.

### Une législation complexe et des incitations contradictoires

- 25 Au-delà des contradictions relatives aux droits d'accès et d'utilisation des ressources forestières par les communautés rurales du Parc national du Nevado de Toluca, un certain nombre de confusions dans les différents textes en vigueur peuvent être relevées. Le double statut de Parc national et de Réserve forestière nationale, avec des limites géographiques imprécises<sup>37</sup> et non matérialisées, complexifie la lecture juridique des activités autorisées et interdites dans le Parc. À titre d'exemple, en 1937, la création de la Réserve forestière autorisait l'exploitation des ressources par ses habitants afin de répondre à leurs besoins de subsistance (DOF 1937) alors que le règlement des parcs nationaux et internationaux de 1942 ne fait même pas mention des communautés rurales résidant dans les Parcs, et donc des activités qu'elles sont autorisées ou non à mener (DOF, 1942). Puisque le décret de création de la Réserve forestière a été publié postérieurement à celui de création du Parc national, on peut supposer que les lois rattachées aux Réserves prévalent (ce qui explique le recours aux *vedas*). Cependant, ce statut a disparu des textes législatifs après la Loi Forestière de 1986, en laissant un vide juridique derrière ce terme. La LGEEPA définissant uniquement les Parcs nationaux (et non les parcs doublés d'une Réserve nationale), il semblerait que depuis 1988, le statut de Parc national soit le seul pris en compte, posant la question de la légalité du Décret de 1937. Toujours dans la définition de la LGEEPA, les activités autorisées (Article 50) laissent entendre que ce sont des espaces non habités. Or la plupart des Parcs Nationaux mexicains ont été créés avant la rédaction de cette loi sur des terres publiques, collectives et privées. La Loi prévoit seulement pour les Parcs créés antérieurement, la possibilité de définir une zone alternative (en plus des zones définies dans l'Article 47 Bis 1) permettant le maintien des activités compatibles avec les objectifs de conservation (Article *Transitorio tercero*). Dans le cas du Nevado de Toluca (et beaucoup d'autres Parcs nationaux), aucun instrument de gestion n'a été établi suite à la LGEEPA, la tentative d'établir un plan de gestion de 1999 n'ayant jamais abouti. La seule action concrète et inscrite dans le temps en faveur de la conservation du PNNT est le déploiement des programmes de Services environnementaux depuis 2007, sans qu'il existe à ce jour d'évaluation de leur efficacité pour la conservation du Parc.
- 26 Les contradictions de l'action publique menée dans le parc ne se limitent pas aux dimensions législatives, mais elles concernent tous les secteurs d'activités qui devraient être pris en charge par l'administration du Parc. Les administrateurs<sup>38</sup> et les organismes de surveillance

fédérale<sup>39</sup> ou étatique<sup>40</sup> ont leurs bureaux à l'extérieur du PNNT réunissant un nombre limité d'agents et sans présence permanente sur le terrain. En matière d'activités agro-pastorales, bien qu'accusées d'être la première cause de dégradation du Nevado, des subventions de l'État, à travers les programmes PROCAMPO et PROGAN<sup>41</sup>, étaient versées aux éleveurs et aux propriétaires des terres agricoles situées à l'extérieur du Parc. Ainsi, même si les terres situées à l'intérieur du Parc n'étaient pas directement subventionnées, les paysans avaient la possibilité d'utiliser ces ressources financières pour les exploiter. Les montants perçus de ces programmes ont toutefois diminué et devraient être redéfinis suite à la reclassification : en 2012, leur montant total dans le PNNT était trois fois plus faible que celui des paiements destinés à la conservation<sup>42</sup>. Par ailleurs, bien que strictement interdite, l'exploitation minière à ciel ouvert continue, sans aucun suivi. Le nombre de sites exploités varie officiellement entre les institutions de un à cinquante : beaucoup se situent à la périphérie immédiate du Parc, mais certains sont toutefois à l'intérieur des limites. En 2006, l'État de Mexico a été classé premier producteur national de matériaux de construction, sachant que 30 % de ces matériaux en général, et 99 % du gravier '*tepojal*' en particulier, proviennent du Nevado de Toluca (Ceballos, 2011). Le développement des services touristiques, pourtant central dans la gestion des Parcs nationaux n'est que depuis très récemment appuyé par les autorités. Mais que ce soit au niveau du déploiement des installations, de la maîtrise de l'impact environnemental ou du renforcement des capacités des communautés à développer l'activité, une stratégie de coordination reste à développer. L'urbanisme ne fait pas non plus l'objet d'une réglementation ni au minimum de recommandations. L'expansion urbaine en périphérie du parc n'est pas contrôlée et entre 1980 et 2000, le nombre de localités dans le Parc a triplé et trois localités ne sont pas reconnues officiellement. Enfin, le défaut de coordination identifié précédemment est également révélé par l'absence de suivi de la gestion de l'eau au sein du parc alors que cette ressource constitue l'argument justificatif majeur de sa protection. La gestion de l'eau est actuellement assurée par (et entre) les communautés rurales par le biais de 'comités d'eau potable et d'irrigation' sans aucun soutien d'un organisme de l'État.

### Forêt d'État ou forêt communautaire ?

- 27 À l'échelle mondiale, les forêts fournissent aux communautés, un large éventail de produits répondant à leurs besoins : construction, combustible, fourrage, produits alimentaires et médicaux, dont certains sont commercialisés (Almazan Reyes, 2011). Elles constituent de ce fait une ressource précieuse qu'elles que soient les multiples régulations mises en place par l'État. Le Nevado de Toluca se trouve continuellement, comme de nombreux espaces protégés mexicains, entre deux logiques de gestion : celle de *droit* conçue par l'État et celle *de fait* accommodée par les communautés rurales pour répondre à leurs besoins quotidiens. La régulation menée par l'État de l'exploitation du bois à des fins commerciales menée par l'État est la plus répressive. Les sanctions vont de la confiscation du matériel de coupe ou de traction à l'emprisonnement, et rendent conflictuelles les relations avec les autorités (Klooster, 2003). Les différents concessionnaires, privés ou publics, qui sont intervenus dans le Parc ont eux-mêmes exercé un contrôle sévère, en limitant l'utilisation des ressources ligneuses par les communautés à leurs stricts besoins de subsistance. Ces fortes restrictions ont parfois incité certains à l'exploitation clandestine ou à certains 'arrangements' financiers entre paysans, autorités communautaires et État<sup>43</sup>. La gestion du bois est de fait à la fois régulée juridiquement par l'État et, de manière coutumière par les communautés locales, par le biais d'un système formel de règles-sanctions et d'arrangements financiers illicites.
- 28 L'extraction commerciale de produits non ligneux ou miniers est en revanche beaucoup plus tolérante. Jusqu'à la Loi Forestière de 1986 et à la LGEEPA en 1988, ces activités ont été clairement autorisées, sans procédure légale, mais sous certaines conditions : dans la Loi Forestière de 1960 (DOF, 1960), le déboisement pour ouverture de terres agricoles ou pastorales est possible (Article 44), le pâturage en zone forestière ne peut excéder une certaine capacité de charge bien que non définie (Article 48), l'exploitation du bois à petite échelle est permise (Article 97), tout comme l'exploitation des plantes herbacées (Article 98) ou de l'écorce (Article 100) ; dans la Loi Forestière de 1986 (DOF, 1986), l'utilisation du feu pour les

pâturages est réalisable avec une autorisation préalable (Article 34) de même que l'extraction minière (Article 53), etc. Avec la LGEEPA, les activités traditionnelles pratiquées par les communautés sont devenues illégales, mais ont été maintenues, généralement régulées par les pratiques coutumières, les autorités locales ou les assemblées communautaires. Comme l'a souligné Benjamin (2008), dans la gestion des ressources naturelles, l'imposition de lois et de réglementations inapplicables et incompatibles avec les pratiques locales conduit à l'évitement des règles et une criminalisation des communautés. De plus, dans la situation de pluralisme légal, différents mécanismes légaux applicables à la même situation coexistent. Ceci offre des sources multiples de légitimation des revendications, chacun cherchant à se référer à celles supportant au mieux leurs intérêts (Meinzen-Dick et Pradhan, 2001; Marfo al., 2010). Ainsi, l'exploitation des ressources ligneuses à des fins non commerciales et des ressources non ligneuses en général reste, de fait, largement communautaire malgré une forte régularisation imposée par l'État. Cependant, selon Barry et al. (2010), l'approche verticale de la régulation ne prenant pas en compte les besoins et droits des communautés rurales, diminuant et sous-estimant les droits coutumiers et les pratiques de gestion, risque de conduire à une dissolution de la gouvernance locale et des capacités de gestion sans proposer d'alternatives efficaces. Cette verticalité du contrôle explique en partie le délitement de l'organisation sociale dans certaines communautés du Nevado et la non-régulation des ressources naturelles du Parc<sup>44</sup>.

29 Au premier regard, le corpus légal pourrait amener à penser que les acteurs publics ont dominé et sont impliqués efficacement dans la gestion du PNNT. L'observation fine de cette action publique à l'échelle du Parc et des communautés tend en revanche à montrer que le cadre réglementaire établi favorise les discordances entre les objectifs de gestion et de conservation, et les pratiques effectives en matière de gestion des ressources, notamment forestière.

## **Le temps des reconfigurations : réflexions internationales et solutions locales**

30 L'évolution de l'action publique mexicaine concernant les parcs nationaux est fortement influencée par trois facteurs principaux : premièrement, la redistribution des terres héritées de la révolution qui conduit à la constitution/reconnaissance de *núcleos agrarios* dans les espaces protégés pendant tout le XXe siècle ; deuxièmement, les besoins économiques du pays et de ses échanges extérieurs qui conduisent les acteurs publics et privés à vouloir accéder aux ressources présentes dans les espaces protégés pour soutenir la croissance industrielle et urbaine et assurer une moindre dépendance par rapport aux importations (Bray et Merino Pérez, 2005) ; troisièmement, l'évolution des paradigmes environnementaux<sup>45</sup> à l'échelle mondiale qui incite le gouvernement mexicain à faire évoluer ses positions législatives en matière de protection.

### **Les parcs nationaux mexicains ou l'innovation inaboutie**

31 Dans la plupart des États, la création d'espaces protégés jusque dans les années 1930 est liée à une conception romantique de la nature. En Amérique du Nord (États-Unis, Canada) comme en Europe (Suède) ou en Océanie (Australie, Nouvelle-Zélande), les espaces protégés sont pratiquement toujours liés à une approche esthétique et sensible de la nature, dans laquelle les espaces forestiers occupent une dimension prédominante (Rodary, 2001; Phillips, 2003; Rodary et al., 2003). La protection n'est d'ailleurs pas exclusive dans l'appropriation des espaces, même si elle va progressivement exclure les usages et les populations qui occupaient, vivaient sur les territoires concernés. Dans tous les cas, les populations locales étaient peu appréciées dans les parcs, les savoirs vernaculaires – autrement appelés « traditionnels » - étaient relégués au rang d'une forme de folklore passéiste par un scientisme ambiant auquel s'ajoutait un certain mépris pour les populations paysannes et autochtones de la part des élites politiques et économiques.

32 La plupart des États se sont servis de la justification de la création de parcs nationaux pour exclure les populations locales des espaces nouvellement protégés. Les rythmes et les modalités de ces exclusions sont inégaux dans le temps et dans la violence : rappelons pour mémoire que les Shoshone furent exclus du parc National *Yellowstone* par l'armée, alors

chargée de la gestion du parc avant la création du *National Park Service* (Sellars, 1997; Keller et Turek, 1998; Spence, 1999). Dans d'autres cas, l'exclusion s'opéra de manière progressive, les règlements appliqués dans les parcs nationaux interdisant de facto le maintien des modes de vie traditionnels (Héritier, 2002).

33 Par comparaison, l'État mexicain proposait une situation assez différente, même si l'attention portée aux forêts constituait un élément fondamental. Aux réserves forestières furent associés des parcs nationaux pour lesquels Cárdenas souhaitait qu'ils permettent une « conservation par et pour les paysans » (Dumoulin Kervran, 2009) dans une perspective de développement rural (Simonian, 1995). Cette posture est profondément innovante dans la conservation nord-américaine et au-delà dans le monde, peu de parcs nationaux répondant à des objectifs équivalents de la part des plus hauts responsables de l'État ; pas même les *zakazniki* (espaces dévolus à la protection d'une espèce qui furent souvent, dans les faits, des réserves de chasse) établies en Union soviétique (Cole, 2008). Le cardénisme considérait que les populations locales (autochtones, paysannes, forestières, etc.) devaient (du point de vue éthique et politique) et pouvaient (du point de vue des savoirs vernaculaires) apporter leurs connaissances à une conservation qui ne serait plus uniquement fondée sur la science, mais aussi sur les pratiques empiriques et les valeurs symboliques associées aux lieux (Simonian, 1995). Les perspectives de développement, fondées sur l'accès des communautés rurales aux ressources, présentes dans les intentions de Cárdenas n'ont pas été atteintes, et le contexte de la Seconde Guerre mondiale et des décennies suivantes, marqué par une forte croissance démographique, une industrialisation très rapide et une pression considérable sur les ressources nationales, ont rendu difficiles l'objectif initialement fixé.

34 Les années 1950-1980 furent par ailleurs celles de l'émergence du paradigme écologique radical à l'échelle mondiale et celui-ci a contribué à orienter les politiques de conservation, vers un plus grand contrôle des activités dans les parcs nationaux. L'importance prise par l'écologie scientifique (Ricklefs et Miller, 2005), la compréhension des mécanismes de la biosphère et plus récemment l'importance des discours médiatiques relatifs à la disparition rapide de la biodiversité ont contribué à légitimer le renforcement des actions publiques. Ainsi, de nombreux parcs nationaux établis pendant cette période en Afrique (Botswana), en Amérique Latine (Équateur, Venezuela) ou encore en Europe (France), le furent sur la base d'une justification scientifique de l'exclusion des pratiques agraires locales, créant des tensions fortes entre les autorités chargées de la protection et les communautés locales (Colchester, 1995; Bidaud Rakotoarivony et Ratriamoarivony, 2006; Brockington et Igoe, 2006; Glon et Chebanne, 2013). À l'inverse, au Mexique, ces années furent caractérisées par un certain laxisme des services fédéraux en matière de gestion et par l'émergence de critiques contre le modèle de parc national mexicain, considéré comme peu adapté à la combinaison des besoins environnementaux, sociaux et économiques (ce qui a contribué à promouvoir les réserves de la biosphère et les APFF depuis le milieu des années 1980).

35 Cette critique n'est pas propre au Mexique puisque de nombreuses voix se sont élevées pour remettre en cause le modèle de parc national, considéré comme peu adapté à la fois aux exigences de la préservation des espèces ainsi qu'aux attentes ou aux besoins des habitants des territoires protégés et de leurs périphéries immédiates (Southworth et al., 2006). Les stratégies d'action publique sont alors variées, car l'importance des parcs nationaux diffère dans les trajectoires historiques des États, selon les périodes, les régimes politiques et les besoins économiques. Dans les pays émergents et en développement, l'action publique (gouvernementale) s'avère caractérisée par une tendance au contrôle politique des populations rurales, forestières ou autochtones des périphéries nationales (en Asie du Sud-Est : (Déry, 2007; Déry et Tremblay, 2008) ; à Madagascar : (Toillier et Serpantié, 2007) ; au Maroc : (Goeury, 2007). Toutefois, les options gouvernementales ne sont pas réduites à la simple exclusion dans les parcs nationaux, car les États ne sont pas strictement contraints par les recommandations des catégories de l'UICN.

36 Au total, la confrontation des politiques mexicaines de conservation dans les parcs nationaux avec d'autres situations internationales montre que la dimension sociale induite par la révolution mexicaine et la réforme agraire fut favorable à l'expression d'une doctrine

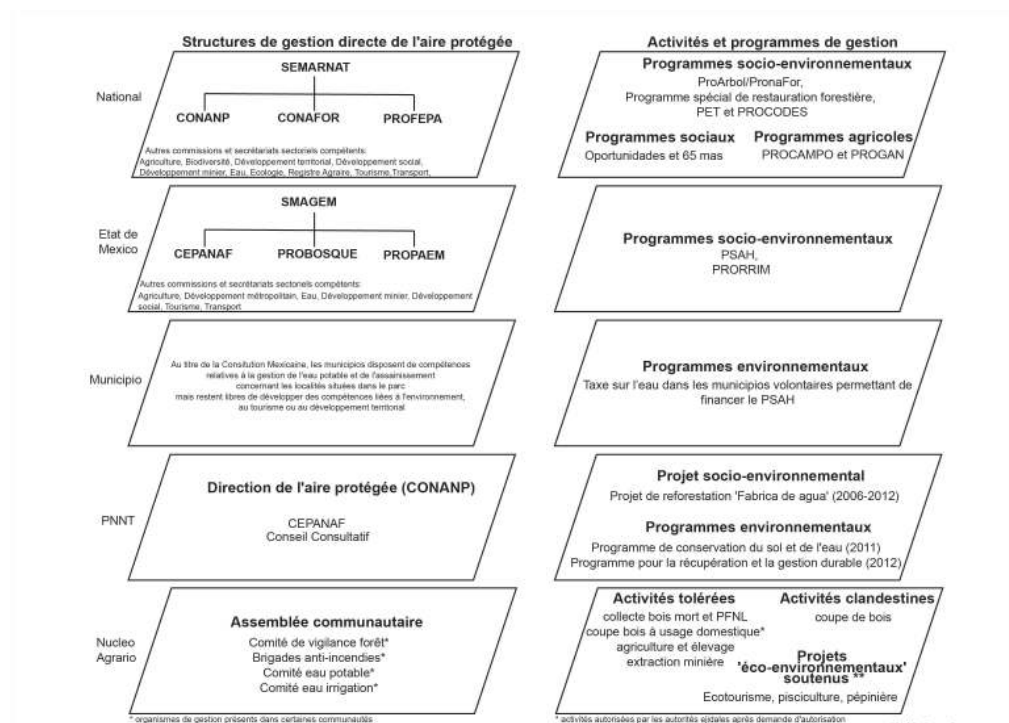
représentant une innovation socio-politique peu commune dans les années 1930. Peu de pays dans le monde, à cette époque, défendent l'idée d'une conservation « *par et pour* » les communautés rurales ou autochtones. Toutefois, une idée innovante ne se traduit pas nécessairement dans les actions publiques d'une manière aussi complète ou efficace que ce qu'avaient envisagé les promoteurs. Les enjeux et les rapports de forces locaux, régionaux ou nationaux sont en mesure de réorienter les pratiques ou les politiques publiques lorsque l'action publique tarde à soutenir effectivement ou efficacement les territoires protégés concernés et laisse la porte ouverte à des pressions de tous types sur les ressources et les communautés.

## La reclassification du Nevado de Toluca : solution locale pour désordre national

- 37 Les premières remises en cause du système des Parcs nationaux au niveau national, remontent aux années 1970 avec Gonzalo Halffter, fondateur de l'Institut national d'écologie et impliqué dans la création des premières Réserves mondiales de la Biosphère mexicaines. Il estimait alors que les Parcs étaient inadaptés face aux fortes pressions démographiques de ce pays et qu'ils n'avaient pas su répondre aux besoins des populations. Il n'était cependant ni pour l'élimination du système (tout type de protection étant préférable à aucun) ni pour la conversion de tous les parcs en Réserve de Biosphère, et il reconnaissait que les Parcs nationaux permettaient de '*fournir du réconfort et un contact avec la nature pour une population urbaine toujours croissante*' (cité dans Simonian, 1995). Quelques années plus tard, le Programme des aires naturelles protégées recommandait de développer des accords avec les gouvernements étatiques pour décentraliser l'administration des Parcs nationaux. Pour ceux présentant un degré de dégradation avancé, il était conseillé de les déclasser ou de les reclasser en parcs urbains et d'en transférer l'administration aux municipalités afin d'« *éviter la discréditation de la catégorie de Parc National et une confusion juridique* » (SEMARNAP, 1995).
- 38 Le 1<sup>er</sup> octobre 2013, le PNNT fut reclassé par décret présidentiel en Aire de protection de la faune et de la flore (APFF), après une instruction rapide et une consultation publique contestable (DOF, 2013). L'origine de la recatégorisation reste imprécise, car beaucoup d'hypothèses difficilement vérifiables ont été entendues. Celles-ci évoquent un ensemble d'acteurs aussi variés que : l'État de Mexico, le *Municipio*<sup>46</sup> de Toluca, l'Université de l'État de Mexico (UAEMEX<sup>47</sup>), l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM<sup>48</sup>), le Groupe *Atacomulco*<sup>49</sup>, une communauté du Parc, entre autres. Si l'identification du promoteur principal reste difficile à établir, en revanche, le déroulement des événements préalables au décret mérite un examen attentif.
- 39 La prise en charge réelle de la conservation du Parc du Nevado de Toluca (Figure 3) par les autorités est relativement récente (2007) si l'on considère les programmes d'actions mis en œuvre et le rapprochement géographique de la CONANP qui a installé cette année-là une petite équipe à Toluca<sup>50</sup>. Jusqu'alors, des actions de conservation avaient simplement été menées de manière ponctuelle dans le temps et dans l'espace<sup>51</sup>. Une première tentative de décentralisation de la gestion du PNNT eut lieu en 1987, avec le transfert de l'administration du PNNT depuis le niveau fédéral (SEDUE) vers le niveau étatique (CEPANAF<sup>52</sup>). Ce transfert donna lieu à la signature d'un accord entre les deux niveaux institutionnels, mais ne fut pas mis en œuvre par manque de transfert de fonds. Il fut donc reconduit en 1995, dans les mêmes conditions financières, pour mener des actions coordonnées de restauration, conservation, développement et surveillance. En 1999, la CEPANAF commanda à l'ONG BIOCENOSIS et à l'UAEMEX la réalisation d'un plan de gestion du PNNT qui ne fut jamais publié. Il suggérait, pour la première fois de manière écrite, de modifier la catégorie du parc et d'en étendre la surface (CONANP 2013). La CEPANAF lança ensuite, en 2005, le Premier Forum du PNNT, dont l'objectif était d'établir les mécanismes de coordination intergouvernementale et interinstitutionnelle. Ce forum fut à l'origine de la formation du Conseil consultatif (*Consejo Asesor*)<sup>53</sup> formé officiellement de 21 représentants des diverses parties prenantes (propriétaires terriens, municipalités, ONG et secteur privé, social, académique et forestier) (CONANP, 2013). Ce Conseil relança le débat sur le changement de catégorie du PNNT

mais l'unique action concrète fut de recommander l'interdiction de l'entrée des véhicules motorisés dans la partie alpine du parc et autour des lagunes du Nevado. Parallèlement, quatre programmes nationaux et étatiques de paiements pour services environnementaux hydrologiques (PSAH) et de reforestation se mettaient en place sur le Nevado (cf section 2.3), représentant un peu plus de 20 millions de pesos mexicains (environ 1 million d'euros) pour l'année 2012. Le PNNT bénéficiait également de deux programmes, moins importants, mis en œuvre par la CONANP : le Programme d'emploi temporaire (PET<sup>54</sup>) et le Programme pour la conservation et le développement durable (PROCOCODES<sup>55</sup>). Enfin, trois autres programmes, spécifiques au Nevado, furent mis en œuvre : un projet de reforestation (*Fábrica de Agua*)<sup>56</sup>, un projet d'aménagement anti-érosif de conservation du sol et de l'eau<sup>57</sup>, et un programme de 'restauration et de conservation du Nevado'<sup>58</sup>. Cependant, aux dires des différents responsables des institutions, la mise en œuvre des programmes fédéraux et étatiques fut limitée par la nature des activités légalement autorisées au sein du Parc national. À titre d'exemple, les projets de plantations commerciales étaient inenvisageables, l'exploitation du bois étant interdite, de même que les actions d'assainissement étaient ralenties et rendues inefficaces par les lourdes démarches administratives. Ce discours sur le manque de marge de manœuvre lié au niveau de protection 'Parc National' porté par le secteur forestier a révélé deux conceptions de la gestion de l'espace protégé mettant en opposition l'administration fédérale de la conservation (CONANP) avec ses équivalentes fédérales (CONAFOR) et étatiques (PROBOSQUE) du secteur forestier.

**Figure 3. Structures de gestion, programmes et activités du PNNT (jusqu'au 1er octobre 2013).**



CEPANAF: Commission étatique des parcs naturels et de la faune; CONAFOR: Commission nationale des forêts; CONANP: Commission nationale des aires naturelles protégées; PET: Programme d'emploi temporaire; PROBOSQUE: Protection des forêts; PROCAMPO: Programme d'appui direct à l'agriculture; PROCOCODES: Programme pour la conservation et le développement durable; PROFEPA: Police fédérale de protection de l'environnement; PROGAN: Programme de soutien à l'élevage; PROPAEM: Police étatique de protection de l'environnement; PRORRIM: Programme de récupération intégrale des bassins versants; PSAH: Programmes pour services environnementaux hydrologiques; SEMARNAT: Secrétariat de l'environnement et des ressources naturelles.

Réalisation: C. Lebreton et S. Héritier, 2014 (à partir des données issues des sites gouvernementaux mexicains et des enquêtes de terrain)

40 En 2008, la Faculté d'aménagement territorial de l'UAEMEX élaborera pour le compte de la CONANP et de la CEPANAF un nouveau plan de gestion du PNNT (également non publié), réitérant la proposition de modifier la catégorie pour pouvoir mener des actions de gestion (notamment des actions d'assainissement). En 2011, l'Institut national d'écologie à la demande du Gouvernement de l'État de Mexico et de la municipalité de Toluca réalisa une proposition de reclassification du PNNT à l'intention du Gouvernement fédéral suggérant, comme en 1999, la reconversion du Parc national en Réserve fédérale de la Biosphère<sup>59</sup> ainsi que le doublement de sa superficie (Ceballos, 2011). Ce projet a été également défendu auprès

du Gouverneur de l'État de Mexico de l'époque, Peña Nieto, membre du PRI, élu depuis 2012 à la Présidence des États-Unis du Mexique. La CONANP a finalement opté pour une catégorie moins restrictive, une APFF (DOF, 2013), le Nevado de Toluca ne réunissant pas *a priori* les critères requis (« détérioration trop avancée ») pour devenir une Réserve de la Biosphère<sup>60</sup>. La superficie ne fut finalement pas augmentée, car elle eut requis un processus de négociation impliquant tous les acteurs et requérant un délai trop long pour l'agenda politique, invoquant « l'urgence de la situation »<sup>61</sup>.

41 Le résultat des interrogations engagées dans les années 1970 se traduit depuis quelques années par un mouvement fédéral en faveur de la reclassification ou de la déclassification de 53 aires naturelles protégées. Dans le cas du Nevado de Toluca, l'incapacité à mettre en œuvre un plan de gestion associée à l'inefficacité estimée des interventions techniques et des projets socio-environnementaux a révélé l'impasse gestionnaire dans laquelle se trouvent les parties directement engagées. Mais la réponse apportée impute au statut Parc National l'échec des politiques publiques mises en œuvre au lieu d'engager une réflexion de fonds sur les modalités de la gouvernance du territoire protégé.

## Une solution nouvelle dans un système de gouvernance anachronique

42 Le projet de modification de catégorie<sup>62</sup> repose sur des discours antagonistes dans lesquels les occupants sont à la fois les accusés de l'apathie territoriale et les acteurs du changement : le premier justifie le besoin d'une Aire naturelle protégée par l'incapacité des populations à gérer durablement leurs ressources. Le second conviendrait de la possibilité d'une protection efficace par ces mêmes populations si elles y trouvaient un intérêt économique. Cette nouvelle opportunité offerte aux communautés semble à première vue une reconnaissance des communautés à prendre en charge la gestion, souhaitée durable, de leurs ressources. Toutefois, les travaux préparatoires à la recatégorisation et les discussions préalables à l'élaboration du plan de gestion n'introduisent aucune forme de participation dépassant la simple consultation des communautés. Plus encore, les projets actuels s'orientent vers une incitation forte à l'abandon des activités agricoles au profit de la seule sylviculture, une option loin de séduire les membres des communautés interrogés<sup>63</sup>. L'action publique, une nouvelle fois, retombe dans ses pratiques de régulation strictement encadrée par l'État. L'intérêt économique des communautés dans le cadre la recatégorisation se trouve ainsi restreint aux seules activités forestières supposées répondre au prétendu mauvais état écologique du parc.

43 Le niveau estimé de dégradation écologique signifie que la capacité du statut de Parc national à conserver les ressources naturelles fut un échec, un constat fondé le plus souvent sur des dires d'experts sans qu'aucune étude systématique ne permette d'aboutir à une conclusion aussi définitive. Il est vrai que certaines dynamiques écologiques ont été mesurées, comme l'analyse des processus de récupération, l'évolution du couvert forestier et des changements d'usages du sol sur les 30 dernières années ou encore l'extension des maladies arboricoles<sup>64</sup> (Franco Maass et al., 2006; Ramírez-Dávila et Porcayo-Camargo, 2009; Endara Agramont, 2010). Cependant, une des rares études concernant uniquement le couvert forestier révèle que la forêt a connu une perte de densité entre 1970 et 2000 sans qu'une diminution de la superficie ne puisse être attestée (Franco Maass et al., 2006). Ajoutons à titre de précision que l'état de l'écosystème au moment de la création du PNNT n'a fait l'objet d'aucune évaluation avant ou pendant les premières années d'existence du parc.

44 De même, l'impact des différentes politiques publiques menées au détriment de sa conservation (l'exploitation par les concessions forestières ou la création de routes au sein et en périphérie du parc) ou en sa faveur (les différents programmes environnementaux) n'a pas été évalué. Prenons l'exemple de la pratique du feu : non contrôlé il peut être destructeur ; en revanche, limité à la première strate de la végétation, il favorise la régénération naturelle du pin. Cette activité est très critiquée par les organismes gestionnaires contribuant à la criminalisation des communautés. Pourtant dans de nombreux pays du monde (Canada, Australie, France par exemple) les bénéfiques écologiques des feux contrôlés sont reconnus à tel point que des actions conjointes réunissant les communautés et les gestionnaires d'espaces protégés



sont contractualisées (Bauman et Smyth, 2007; Berkes, 2008). Les deux autres facteurs de dégradation du Parc invoqués par les Autorités, l'extension de l'agriculture et la coupe du bois, ne peuvent pas non plus être imputés exclusivement aux communautés : premièrement, les surfaces agricoles exploitées, représentant 15 % de la superficie du parc, ont diminué de 4 % entre 1970 et 2000 ; deuxièmement, les coupes illégales sont également attribuées à des acteurs externes au Nevado<sup>65</sup>.

45 Le second postulat s'appuierait sur la volonté et la capacité des communautés rurales à développer des activités d'exploitation durable des ressources forestières dès lors que celles-ci représenteraient une source de revenus. De nombreuses études au Mexique et dans le monde ont effectivement montré des exemples de gestion communautaire forestière atteignant un niveau de conservation des ressources lorsque certaines conditions sont réunies et qui ne reposent pas uniquement sur des critères économiques (Pierce Colfer, 2001; Hayes, 2006; Charnley et Poe, 2007; Bray et al., 2008; Andersson et Agrawal, 2011; Ostrom, 2012). Les théories permettant de comprendre comment les communautés impliquées dans un dilemme de gestion des ressources sont capables de s'auto-organiser et de se maintenir en fonction de facteurs internes et externes, sont encore à approfondir (Ostrom, 2012), mais certaines variables comme la confiance, la réciprocité et l'existence de règles, ont déjà pu être mises en évidence. Les politiques publiques visant à décentraliser la gestion des ressources communes, tout comme celles visant à la privatiser ou la mettre sous le contrôle du gouvernement, peuvent échouer (Berkes, 2007; Brock et Carpenter, 2007). L'adéquation du dispositif de gouvernance dans le système socio-écologique et la manière dont sont définies les règles sont essentielles et rendent le dispositif légitime (Ostrom, 2012). Au-delà, un cadre légal complexe d'exploitation des ressources (comme prévu dans la Loi générale de développement forestier durable<sup>66</sup> et son règlement (DOF 2003), en augmentant les coûts d'opportunité, limite les bénéfices obtenus par l'exploitation des ressources forestières et constitue une barrière à l'implication des populations (Cronkleton et al., 2010; Pulhin et al., 2010). Des régulations strictes avantagent les groupes puissants ayant de forts intérêts économiques et alimentent les pratiques de corruption dans la bureaucratie forestière (Pulhin et al., 2010).

46 Dans le cas du Nevado, les conditions d'une implication des populations dans une gestion durable des ressources naturelles ne semblent pas réunies en dépit de la volonté affichée par le gouvernement. La réalité est en effet toute autre. La décision de déclasser le Nevado était prise bien avant la consultation publique<sup>67</sup>. Et le zonage et le plan de gestion sont uniquement le produit de réflexions d'un groupe 'd'experts'. Finalement, la trajectoire d'évolution de ce Parc et les actions récentes liées à sa recatégorisation donnent l'impression d'un retour à la situation qui prévalait au moment de la création du Parc par Cárdenas. L'argument de la participation fait écho au projet d'un Parc national 'pour et par les populations', mais ces dernières évoluent toujours dans un cadre légal et réglementaire prédéfini et non négociable.

## Conclusion

47 Depuis plus de 100 ans, le contrôle des ressources naturelles du Nevado de Toluca est au cœur des convoitises mobilisant acteurs publics, privés et communautaires. Les politiques de conservation mexicaines ont été confrontées à un contexte social révolutionnaire, aux besoins de l'industrialisation du pays et enfin aux politiques néolibérales depuis la dernière réforme agraire. En retraçant cette histoire du Nevado, la gestion de cet espace semble répondre avant tout aux objectifs socio-économiques du pays. Pour contourner l'interdiction d'exploitation de la forêt, de nombreuses dérogations ont été attribuées depuis sa création : en 1937 avec la création de la Réserve forestière un an après le décret de création du parc ; en 1952, avec la distribution de permis d'exploiter à des concessionnaires privés par le Secrétariat de l'Agriculture ; puis en 1970 avec la reprise en main de l'exploitation par le gouvernement de l'État de Mexico jusqu'à la disparition de son entreprise étatique. De même, l'exploitation des ressources par les communautés, bien que régulée (surtout celle du bois à visée économique) n'a jamais été abandonnée. Trois logiques de gestion se sont ainsi chevauchées : la première devant répondre aux besoins de la production industrielle, la deuxième liée aux pratiques de production paysanne et la dernière relative aux intentions de la conservation.

- 48 L'intérêt récent porté au Nevado par les autorités coïncide avec l'institutionnalisation des politiques environnementales au Mexique reflétant l'agenda mondial et avec la fin de l'exploitation intensive forestière de l'aire protégée. Depuis les années 2000, prolongeant l'action du gouvernement Zedillo (1994-2000), le gouvernement de Vicente Fox<sup>68</sup> (2000-2006) a amélioré l'articulation entre les politiques forestières et les politiques de conservation. En témoigne le programme ProÁrbol de la CONAFOR et les programmes de paiements pour services environnementaux. À ces actions publiques et dans le sillage de la recatégorisation, émergent, à l'échelle des communautés et plus largement du territoire protégé, des réflexions concernant la mise en adéquation des politiques agricoles.
- 49 La gouvernance dans la gestion du parc demeure toutefois fragile. Tous les programmes et actions mis en œuvre dans le Nevado ont en commun d'avoir été formulés par les gouvernements, fédéral et/ou étatique, et de n'y intégrer les communautés qu'au moment de leur réalisation. De même, les formes et les niveaux de contrôle ont varié au cours du temps, mais ils ont tous été formulés sans implication des communautés et sans tenir compte des règles locales d'accès et d'utilisation des ressources. La recatégorisation actuelle, en permettant aux communautés de mener légalement des activités productives à faible incidence écologique, renouvelle les rapports de l'État vis-à-vis des communautés en reconnaissant cette gestion de fait tout en cherchant à se réserver des marges de régulation.
- 50 Cette évolution annoncerait donc le passage d'un système de régulation reposant sur deux modes de gestion (conservation et production paysanne) à un système de gestion partagée fondé sur une logique de production durable. Afin d'impulser ce changement et d'éveiller l'intérêt des communautés à l'égard des activités productives forestières, l'État mise sur la seule raison économique pour les orienter prioritairement vers ces activités. Pourtant une communauté rurale, quand bien même elle le souhaiterait, ne s'improvise pas communauté forestière sans une volonté et une véritable capacité d'agir appuyée par les acteurs institutionnels ou associatifs. L'abaissement du niveau de protection s'avère alors un pari hasardeux pouvant raviver les convoitises. Un épilogue à considérer est l'appropriation de ces nouvelles opportunités par des acteurs déjà bien armés, au détriment des communautés, voire de l'état de conservation du Nevado de Toluca. Ce risque est d'autant plus tangible que les pouvoirs de décision réels restent aux seules mains du fonctionnaire de la CONANP, le directeur de l'aire protégée. Cette position décisionnelle prééminente est d'ailleurs prévue par le Règlement de la LGEEPA (2000) qui prévoit des accords de concertation et de coordination<sup>69</sup> avec les acteurs concernés, mais qui n'envisage en aucune manière la gestion conjointe, le Conseil Consultatif conservant une simple fonction consultative. En la matière, la politique publique mexicaine est encore loin des pratiques de gestion collaborative ou conjointe, appliquées dans certains pays du monde (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) et des recommandations internationales en la matière.

## Remerciements

- 51 Cet article a été réalisé dans le cadre du projet ANR International SELINA (*Socio-Environmental Laboratory for policy Innovation in National park management*), financé par l'Agence nationale de la recherche française.

---

## Bibliographie

- Almazan Reyes, M.A., 2011, Usos, perspectivas y conflictos por los recursos forestales en los pueblos de montaña (Nevado de Toluca) durante el porfiriato, 1876-1911, Maestria, UNAM.
- Andersson, K. et A. Agrawal, 2011, Inequalities, institutions, and forest commons, *Global Environmental Change* 21(3), pp. 866-875.
- Assies, W., 2008, Land Tenure and Tenure Regimes in Mexico : An Overview, *Journal of Agrarian Change* 8(1), pp. 33-63.
- Barnes, G., 2009, The evolution and resilience of community-based land tenure in rural Mexico, *Land Use Policy* 26(2), pp. 393-400.

- Barry, D., A.M. Larson et C.J.P. Colfer, 2010, Forest tenure reform : an orphan with many uncles. *Forests for People : community rights and forest tenure reform*, Earthscan, London, UK, pp. 19-39.
- Bauman, T. et D. Smyth, 2007, *Indigenous Partnerships in Protected Area Management in Australia : Three case studies*, Victoria.
- Benjamin, C., 2008, Legal pluralism and decentralization : natural resource management in Mali, *World Development* 36(11), pp. 2255-2276.
- Berkes, F., 2007, Community-Based Conservation in a Globalized World, *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104(39) : 15188-15193.
- Berkes, F., 2008, *Sacred Ecology*, New York.
- Bidaud Rakotoarivony, C. et M. Ratrimoarivony, 2006, Terre ancestrale ou parc national ? entre légitimité sociale et légalité à Madagascar, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol7, no2, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/2255> ; DOI : 10.4000/vertigo.2255, consulté le 26 mars 2014
- Bray, D.B., C. Antinori et J.M. Torres-Rojo, 2006, The Mexican model of community forest management: The role of agrarian policy, forest policy and entrepreneurial organization, *Forest Policy and Economics* 8(4), pp. 470-484.
- Bray, D.B., E. Duran, V.H. Ramos, J.-F. Mas, A. Velazquez, R.B. McNab, D. Barry et J. Radachowsky, 2008, Tropical Deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya Forest, *Ecology and Society*.
- Bray, D.B. et L. Merino Pérez, 2005, La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción, de empresas forestales comunitarias, Mexico.
- Brock, W.A. et S.R. Carpenter, 2007, Panaceas and Diversification of Environmental Policy. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 104(39), pp. 15206-15211.
- Brockington, D. et J. Igoe, 2006, Eviction for Conservation : A Global Overview. *Conservation and Society* 4(3), pp. 424-470.
- Caballero Deloya, M. et J. Veruette Fuentes, 2007, Impacto de las Políticas Públicas en el Aprovechamiento Forestal de México. Proyecto Sectorial Conafor-Conacyt. México.
- Caderon Contreras, R., 2011, Access to land-based resources under the influence of land reform : a case study from an agrarian community in Mexico.
- Cárdenas, L., 1972, *Apuntes*. Dirección General de Publicaciones, Mexico city.
- Castañeda Dower, P. et T. Pfitze, 2013, Specificity of control : The case of Mexico's ejido reform. *Journal of Economic Behavior & Organization* 91(0), pp. 13-33.
- Castañeda Rincón, J., 2006, Las áreas naturales protegidas de México ; de su origen precoz a su consolidación tardía. *Scripta Nova, Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* X(218), 13 p.
- Ceballos, G., 2011, Propuesta de recategorización y edecreto del Parque Nacional Nevado de Toluca. Secretaría del Medio Ambiente Gobierno Del Estado De México, Toluca.
- Charnley, S. et M.R. Poe, 2007, Community Forestry in Theory and Practice : Where Are We Now ?, *Annual Review of Anthropology* 36 (ArticleType : research-article / Full publication date : 2007 / Copyright © 2007 Annual Reviews), pp. 301-336.
- Cochet, H., 2009, La réforme agraire au Mexique : 77 années d'intervention de l'État en matière foncière, AGTER.
- Colchester, 1995, *Nature sauvage, nature sauvée ? Peuples autochtones, aires protégées et conservation de la biodiversité*, Geneva.
- Cole, R., 2008, Les territoires naturels protégés en Russie depuis 1990 : une politique visionnaire malgré des difficultés structurelles, Héritier S. et Laslaz L., *Les parcs naturels dans le monde. Protection, gestion et développement durable*, Ellipses, Paris, 312.
- CONAFOR, 2001, *Plan Estratégico Forestal para Mexico 2025*, CONAFOR, México DF.
- CONANP, 2013, *Estudio Previo Justificativo par la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México*, CONANP, México, 123 p.
- Cronkleton, P., D. Barry, J.M. Pulhin et S. Saigal, 2010, The devolution of management rights and the co-management of community forests. *Forests for People : community rights and forest tenure reform*, Earthscan, London, UK, pp. 43-67.
- Davis, B., 2000, Las políticas de ajuste de los ejidatarios frente a la reforma neoliberal en México, *Revista de la Cepal* 72, pp. 99-119.

- de Janvry, A. d. et E. Sadoulet, 2001, Income Strategies Among Rural Households in Mexico : The Role of Off-farm Activities, *World Development* 29(3) :, pp. 467-480.
- De La Maza Elvira, R. G. et J. De La Maza Elvira, 2005, Historia de las Áreas Naturales Protegidas de México. Programa Agua, Medio Ambiente y Sociedad, El Colegio de México, UNAM, 32 p.
- Del Ángel-Mobarak, G., 2012, La Comisión Nacional Forestal en la historia y el futuro de la política forestal de México, CONAFOR-CIDE, Mexico
- Depraz, S., 2008, Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux. Armand Colin, Paris.
- Déry, S., 2007, Les parcs nationaux en Asie du Sud-Est, une manifestation de la transformation de l'État moderne. Le cas du parc national Cat Tien au Vietnam, *Géocarrefour* 82(4), pp. 219-230.
- Déry, S. et M. Tremblay, 2008, L'implantation des aires protégées au vietnam : quels impacts pour les populations locales ? Une étude de cas dans la province de Lâm Đồng, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol8, no3, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/8059>, DOI : 10.4000/vertigo.8059, consulté 25 mars 2014.
- DOF, 1936, Decreto que declara Parque Nacional el "Nevado de Toluca, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, México DF.
- DOF, 1937, Decreto por el cual se modifica el de 15 de enero de 1936 que declara Parque Nacional el "Nevado de Toluca", Departamento Forestal y de Caza y Pesca, México DF.
- DOF, 1942, Reglamento de Parque Nacional E internacional, Secretaria de Agricultura y de fomento, México DF.
- DOF, 1960, Ley Forestal, México DF.
- DOF, 1986, Ley Forestal, México DF.
- DOF, 1988, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México, DOF 28-01-1988.
- DOF, 1992, Ley Agraria, México, DOF 09-04-2012.
- DOF, 1997, Ley Forestal, Mexico DF.
- DOF, 2003, Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, México DF, DOF 04-06-2012.
- DOF, 2013, Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del diverso publicado el 25 de enero de 1936, por el que se declaró Parque Nacional la montaña denominada "Nevado de Toluca" que fue modificado por el diverso publicado el 19 de febrero de 1937, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México DF.
- Dumoulin Kervran, D., 2009, Un rythme mexicain dans le temps mondial de la conservation de la nature ? G. Froger ; V. Géronimi ; Ph. Méral et P. Schembri, *Diversité des politiques de développement durable. Temporalités et durabilités en conflit à Madagascar, au Mali et au Mexique.*
- Endara Agramont, A.R., 2010, Analisis de los procesos de recuperacion en el bosque templado del parque nacional Nevado de Toluca, PhD, Universidad Autonoma del Estado de Mexico.
- Franco Maass, S., H.H. Regil Garcia, C. Gonzáles Esquivel et G. Nava Berna, 2006, Cambio de uso del suelo y vegetación en el Parque Nacional Nevado de Toluca, México, en el periodo 1972-2000, *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM* 61, pp. 38-57.
- García-Frapolli, E., G. Ramos-Fernandez, E. Galicia et A. Serrano, 2009, The complex reality of biodiversity conservation through Natural Protected Area policy : Three cases from the Yucatan Peninsula, Mexico, *Land Use Policy* 26, pp. 715-722.
- Glon, E. et A. Chebanne, 2013, Peuples autochtones et patrimonialisation de la nature protégée : les San indésirables dans le « Central Kalahari », (Botswana) ? , *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, in Hors série 16 / Patrimonialiser la nature, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/13669>, DOI : 10.4000/vertigo.13669, consulté le 19 mars 2014.
- Goeury, D., 2007, Place et rôle des ONG dans l'acceptation des parcs nationaux : le cas du Haut-Atlas oriental marocain, *Géocarrefour* 82(4), pp. 231-241.
- Hayes, T.M., 2006, Parks, People, and Forest Protection : An Institutional Assessment of the Effectiveness of Protected Areas, *World Development* 34(12), pp. 2064-2075.
- Héritier, S., 2002, Environnement et Patrimoine, Tourisme et Aménagement dans les Parcs nationaux des montagnes de l'Ouest canadien (Banff, Jasper, Yoho, Kootenay, Revelstoke, Glacier, Lacs Waterton, PhD, Université de Savoie (Chambéry - Annecy).

- Johnson, K. et K. Nelson, 2004, Common Property and Conservation : The Potential for Effective Communal Forest Management within a National Park in Mexico, *Human Ecology* 32(6), pp. 703-733.
- Keller, R. et M. Turek, 1998, *American Indians and National Parks*, Tucson.
- Klooster, D., 2003, Campesinos and Mexican Forest Policy during the Twentieth Century, *Latin American Research Review* 38(2), pp. 94-126.
- LGEEPA, 1988, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*, México, DOF 28-01-1988.
- Marfo, E., C.J.P. Colfer, B. Kante et S. Elias, 2010, From discourse to policy : The practical interface of statutory and customary land and forest rights. *Forests for People : community rights and forest tenure reform*, Earthscan, London, UK.
- Márquez Rosano, C., 2002, Apropiación del territorio y gestión de recursos forestales. Estudio de caso en ejidos de Marqués deComillas, Selva Lacandona, Chiapas, estudios Agrarios, *Revista de la Procuraduría Agraria* 19, pp. 9-40.
- Meinzen-Dick, R. S. et R. Pradhan, 2001, Implications of Legal Pluralism for Natural Resource Management, *IDS Bulletin* 32(4), pp. 10-17.
- Merino Pérez, L. et G. Ortiz Merino, 2013, Encuentros y desencuentros. Las comunidades forestales y las políticas públicas en tiempos de transición., Mexico, 232 p.
- Merino Pérez, L. et G. Segura, 2007, Capítulo 3. Las políticas forestales y de conservación y sus impactos en las comunidades forestales en México, D. Bray, L. Merino Pérez et D. Barry. *Los bosques comunitarios de México, Manejo sustentable de paisajes forestales*, México.
- Muñoz-Piña, C., A. de Janvry et E. Sadoulet, 2003, Re-Crafting Rights over Common Property Resources in Mexico, *Economic Development and Cultural Change* 52(1), pp. 129-158.
- Nuijten, M., 2003, Family Property and the Limits of Intervention : The Article 27 Reforms and the PROCEDE Programme in Mexico, *Development and Change* 34(3), pp. 475-497.
- Ostrom, E., 2012, Par-delà les marchés et les États, *Revue de l'OFCE* 120(1), pp. 13-72.
- Phillips, A., 2003, Turning Ideas on Their Head. The New Paradigm For Protected Areas, *The George Wright FORUM* 20(2), pp. 8-32.
- Pierce Colfer, C., 2001, Marginalized Forest Peoples' Perceptions of the Legitimacy of Governance : An Exploration, *World Development* In press : 18.
- Pulhin, J.M., A.M. Larson et P. Pacheco, 2010, Regulations as barriers to community benefits in tenure reform. *Forests for People : community rights and forest tenure reform*, Earthscan, London, UK, pp. 139-159.
- Ramírez-Dávila, J.F. et E. Porcayo-Camargo, 2009, Estudio de la distribución espacial del muérdago enano (*Arceuthobium* sp.) en el Nevado de Toluca, México utilizando el método del SADIE, *Madera y Bosques*, Instituto de Ecología, A.C. 15(2), pp. 93-112.
- Reyes Hernandez, H., S. Cortina Villar, H. Perales Rivera, E. Kauffer Michel et J.M. Pat Fernandez, 2003, Efecto de los subsidios agropecuarios y apoyos gubernamentales sobre la deforestacion durante el periodo 1990-2000 en la region de la Calakmul, Campeche, México, *Investigación Geograficas*, UNAM 51, pp. 88-106.
- Ricklefs, R.E. et G.L. Miller, 2005, *Écologie*, De Boeck Supérieur.
- Rodary, E., 2001, *Les espaces naturels : l'aménagement par la participation ? mise en réseau et territorialisation des politiques de conservation de la faune au Zambie et au Zimbabwe*, PhD, Univeristé d'Orléans.
- Rodary, E., C. Castellanet et G. Rossi, 2003, *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible*. Karthala, Paris, 308 p.
- Sanchez Arteché, A., A. Sanchez Garcia, M. Garcia Luna, G. Velazquez et N. Sanchez Mejorada, 1990, *Apuntes para la historia forestal del Estado de México*, Probosque, Mexico.
- Sellers, R. W., 1997, *Preserving Nature in the National Parks, a History*, New Heaven & London.
- SEMARNAP, 1995, *Programas de Areas Naturales Protegidas de México 1995-2000*, SEMARNAP, Mexico.
- Simonian, L., 1995, *Defending the land of the jaguar, A history of conservation in Mexico*, Austin.
- Southworth, J., H. Nagendra et D.K. Munroe, 2006, Introduction to the special issue : Are parks working ? Exploring human-environment tradeoffs in protected areas conservation, *Applied Geography* 26, pp. 87-95.

Spence, M.D., 1999, *Dispossessing the Wilderness : Indian Removal and the Making of the National Parks*, Oxford.

Toillier, A. et G. Serpantié, 2007, *Concilier conservation et développement : un nouvel enjeu pour l'aménagement du territoire ? Le corridor de Fianarantsoa, Madagascar*, *Géocarrefour* 82(4), pp. 209-218.

Wakild, E., 2011, *Revolutionary parks : conservation, social justice, and Mexico's national parks, 1910-1940*, Tucson.

Wexler, M. B. et D. Bray, 1996, *Reforming forests : From community forests to corporate forestry in Mexico*. L. Randall. *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Sharpe, New York, pp. 235-245.

Wiggins, S., N. Keilbach, K. Preibisch, S. Proctor, G.R. Herrejón et G.R. Muñoz, 2002, *Discussion - Agricultural Policy Reform and Rural Livelihoods in Central Mexico*, *The Journal of Development Studies* 38(4), pp. 179-202.

---

## Notes

1 En opposition à la propriété communautaire alors largement dominante

2 Il s'agit d'une propriété terrienne détenue par un seul individu. Elle est limitée à une superficie de 100 ha en irrigué, 200 ha en pluvial ou la surface nécessaire à l'entretien de 500 têtes de gros bétail.

3 À l'origine (avant la réforme agraire), ce terme se référait aux terres communales qui se trouvaient à la sortie des villages et étaient exploitées collectivement pour le pâturage du bétail et le ramassage du bois de chauffage. Depuis le concept fait référence à l'ensemble des terres reçu par un collectif de paysans (au minimum 20) au travers d'une dotation lors de la répartition agraire ainsi qu'au collectif lui-même.

4 Le terme fait référence aux terres qui ont été restituées aux communautés indigènes lors de la répartition agraire ainsi qu'aux membres de la communauté.

5 LGEEPA : *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

6 Extrait du décret du 19 février 1937 : « [...] se constituyan las Reservas Forestales de la Nación, destinadas a llenar las necesidades de explotación inmediata e indispensable que requieran los núcleos de trabajadores de la comarca para su subsistencia ]

7 *Núcleo agrario : ejido ou comunidad*

8 PROTINBOS : *Protectora e Industrializadora de Bosques*

9 PRONADE : *Programa Nacional de Desmonte*

10 SINANP : *Sistema Nacional de las Áreas Naturales Protegidas*

11 SEDUE : *Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*

12 2000 ha supplémentaires se trouvant à l'intérieur du parc ne pouvaient bénéficier du même régime de gestion

13 PROBOSQUE : *Protectora de bosques del estado de Mexico*

14 NAFTA : *North American Free Trade Agreement*

15 PROCAMPO : *Programa de Apoyos directos al Campo*

16 PRODEPLAN : *Programa de Apoyos para el Desarrollo de Plantaciones*

17 PRODEFOR : *Programa para el Desarrollo Forestal*

18 PROCYMAF : *Proyecto de Conservacion y Manejo Sustentable de Recursos Forestales*

19 SEMARNAP : *Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca*

20 FANP : *Fondso para las Áreas Naturales Protegidas*

21 FMCN : *Fondso Mexicano para la Conservación de la Naturaleza*

22 GEF : *Global Environment Facility*

23 SEMARNAT : *Secretaría de Medio Ambiente y de Recursos Naturales*

24 CONANP : *Comisión Nacional des las Areas Nacionales Protegidas*

25 CONAFOR : *Comisión Nacional Forestal*

26 PEF 2025 : *Programa Estratégico Forestal 2025*

27 FFM : *Fonds forestier mexicain*

28 PSAH : *Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos*

29 PSA-CABSA : *Pago de Servicios Ambientales por Captura de Carbono y los Derivados de la Biodiversidad, así como para Fomentar el Establecimiento y Mejoramiento de Sistemas Agroforestales*

- 30 entretien I1\_CONAFOR\_Jefe operativo Proyecto Nevado Toluca\_11.03.2013\_Toluca (document non accessible)
- 31 PRORRIM : Programa de Recuperación Integral de Microcuencas
- 32 entretien I4\_PROBOSQUE\_Jefe unidad conservacion suelos forestales\_13.03.2013\_Toluca
- 33 Le courant conservacionniste développe une perspective utilitariste de la conservation des ressources naturelles contrairement au préservationnisme qui promeut une vision romantique et non utilitariste de la nature
- 34 SRA : *Secretaría de la Reforma Agraria*
- 35 SRAH : *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*
- 36 RAN : *Registrio Nacional Agraria*
- 37 "...límite inferior general para el Parque Nacional, será trazado por el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, siguiendo la curva de 3,000 (tres mil) metros sobre el nivel del mar, y dentro del cual quedará comprendida la Reserva Forestal Nacional, limitada por el Norte, del cerro de Las Palomas a la ranchería de Agua Blanca ; por el Este, de la ranchería de Agua Blanca a la Cruz del Escapulario ; por el Sur, de la Cruz del Escapulario al Arenal y de allí al Llano del Tejón ; por el Oeste, del Llano del Tejón al cerro de Las Palomas, que se tomó como punto de partida" (DOF, 1937)
- 38 CONANP et CEPANAF
- 39 PROFEPA : *Procuraduría Federal de Protección al Ambiente*
- 40 PROPAEM : *Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México*
- 41 PROGAN : *Programa de Estimulos a la Productividad Ganadera* et depuis 2013 : *Programa de Producción Pecuaría Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola*
- 42 Analyse des données récoltées auprès de la SEDAGRO, CONAFOR et PROBOSQUE
- 43 Observations issues du travail de terrain mené pendant l'automne 2013 et l'hiver 2014
- 44 Données issues du travail de terrain mené à l'automne 2013
- 45 S. Depraz (2008) emploie cette notion pour désigner l'ensemble des représentations qui conduisent les actions publiques et qui participent à l'élaboration d'un cadre normatif en matière d'environnement, notamment de protection de la nature. Il les décline en trois formes que sont le paradigme naturaliste sensible, à savoir une conception anthropocentrée et étroitement associée aux dimensions contemplatives, le paradigme écologique radical, s'appuyant sur une représentation fondée sur une séparation profonde des rapports entre l'homme et les milieux, et enfin le paradigme intégrateur, largement écocentré considérant des relations plus équilibrées de l'homme et de la nature (Depraz, 2008). Géographie des espaces naturels protégés. Genèse, principes et enjeux territoriaux. Armand Colin, Paris.)
- 46 Équivalent d'une communauté de communes
- 47 UAEMEX : *Universidad Autónoma del Estado de México*
- 48 UNAM : *Universidad Nacional Autónoma de México*
- 49 Le Grupo Atlacomulco est un groupement présumé de politiques mexicains membres du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) aux intérêts politiques et économiques partagés et qui serait basé à Atlacomulco, un des *municipios* où se situe le Nevado.
- 50 Entretien I2\_CONANP\_Directeur du PNNT\_12.03.2013\_Toluca
- 51 Des ouvrages pour la conservation de l'eau et du sol comprenant la construction de terrasses et la plantation de pins dans la région de Calimaya-Tenango del Valle ont été réalisés par le Secrétariat des Ressources hydrauliques dans les années 60, puis, des mesures de restauration ont été prises par le Gouvernement de l'État de Mexico avec la construction de terrasse et la plantation de cèdres dans les *municipios* de Calimaya, Zinacantepec et Toluca entre 1970 et 1990 (CONANP, 2013).
- 52 CEPANAF : *Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna*
- 53 La LGEEPA prévoit que les aires naturelles protégées peuvent se doter d'un *Consejo asesor*, soit un Conseil Consultatif, qui a pour objectif de conseiller et d'appuyer les directeurs des aires naturelles protégées (*Reglamento LGEEPA, Capítulo IV, Artículo 17*).
- 54 PET : *Programa de Empleo Temporal*
- 55 PROCODES : *Programa para la Conservación y Desarrollo Sustentable*
- 56 Programme soutenu par la SEMARNAT, le Secrétariat de l'Environnement de l'État de Mexico et le secteur privé (Fomento Ecologico BANAMEX, Coca Cola, Hewelett- Packard, Reforestamos México, Grupo la Moderna)
- 57 Programme soutenu par la SEMARNAT et le Gouvernement de l'État de Mexico
- 58 Programme soutenu par le Gouvernement de l'État de Mexico et le Secrétariat de l'Environnement
- 59 *Reserva de la Biosfera*
- 60 Entretien I8\_CONANP\_Reponsable création et modification ANP\_12.04.2013\_Mexico



61 Entretien I8\_CONANP\_Reponsable création et modification ANP\_12.04.2013\_Mexico

62 Le terme de recatégorisation (*'reategorización'*) a été utilisé dans les documents et les discours officiels depuis plusieurs années. Pratiquement, il correspond à un changement de statut, réduisant le Parc national à une Aire de protection de la faune et de la flore. Par commodité, le texte utilise la transposition française du terme utilisé en espagnol.

63 Les entretiens de terrain menés en 2013 et en 2014 ont révélé des inquiétudes sérieuses concernant l'abandon de l'agriculture commerciale étroitement associée à l'agriculture de subsistance.

64 *'descortezador del pino'* (*Dendroctonus valens*), un parasite dont la larve attaque et tue les arbres du Parc et l'infestation du "Muérdago Enano" (*Viscum album*), le gui, une plante épiphyte qui infecte les conifères de la région et les affaiblit souvent jusqu'à la mort.

65 Deux types de coupe clandestine sont en jeu : les coupes répondant aux besoins domestiques pratiquées à petite échelle (*tala hormiga*) et les coupes destinées à la commercialisation, concernant de plus grandes surfaces et *a priori* plus dommageables pour la conservation du couvert forestier (CONANP, 2013). Estudio Previo Justificativo par la Modificación de la Declaratoria del Parque Nacional Nevado de Toluca, ubicada en el Estado de México. CONANP. México : 123.)

66 LGDFS : *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (DOF 2003)*

67 EntretienI8\_CONANP\_responsable creation et modification ANP\_12.04.2013\_Mexico

68 Le gouvernement de Fox, *Partido Acción Nacional*, mettra fin à 71 ans de présidence du PRI.

69 Règlement de la LGEEPA, *Capitulo I, Articulo 60* « *convenios de concertación o acuerdos de coordinación* ».

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Clotilde Lebreton, Stéphane Héritier, Paul Arnould et Jacques Imbernon, « La forêt des convoitises : cent ans de politiques sociales, libérales et environnementales dans les Parcs nationaux du Mexique (1910-2013) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 15 Numéro 1 | mai 2015, mis en ligne le 15 mai 2015, consulté le 08 octobre 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/15919> ; DOI : 10.4000/vertigo.15919

### ***À propos des auteurs***

#### **Clotilde Lebreton**

Doctorante, École normale supérieure de Lyon, UMR Environnement, Ville, Société /Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, UMR Territoire, Environnement, Télédétection et Information Spatiale. Adresse postale : Tamaulipas 176, Colonia Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, 06100 México DF, Mexico, courriel : [clotilde.lebreton@cirad.fr](mailto:clotilde.lebreton@cirad.fr)

#### **Stéphane Héritier**

Enseignant-chercheur à l'Université Jean Monnet de Saint Etienne, UMR Environnement, Ville, Société (EVS), 6, rue Basse des Rives, 42 023 Saint-Etienne Cedex 2, France, courriel : [stephane.heritier@univ-st-etienne.fr](mailto:stephane.heritier@univ-st-etienne.fr)

#### **Paul Arnould**

Enseignant-chercheur, École normale supérieure de Lyon, UMR Environnement, Ville, Société (EVS), 15 parvis René Descartes, BP 7000 69 342 Lyon Cedex 07, France, courriel : [paul.arnould@ens-lyon.fr](mailto:paul.arnould@ens-lyon.fr)

#### **Jacques Imbernon**

Chercheur, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, UMR Territoire, Environnement, Télédétection et Information Spatiale (TETIS), TA C-91/F, Campus international de Baillarguet, 34 398 Montpellier Cedex 5, France, courriel : [jacques.imbernon@cirad.fr](mailto:jacques.imbernon@cirad.fr)

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

## Résumés

L'histoire agraire et forestière du Mexique a conduit à la configuration d'un régime foncier forestier original fondé en partie sur la propriété collective. Les parcs nationaux mexicains présentent ainsi une situation singulière dans le contexte nord-américain, habitué à un propriétaire foncier unique, l'État fédéral. Ils constituent dans ce pays des entités territoriales d'une complexité législative, réglementaire, économique, politique et sociale considérable. L'héritage de la révolution mexicaine (1910-1917) a confié des droits aux communautés agraires souvent contestés par les politiques de conservation ou en opposition aux politiques libérales : d'un côté, les habitants des parcs se voient interdire certains usages, notamment forestiers, de l'autre, des entreprises concessionnaires privées ou para-publiques, se voient attribuer des droits d'exploitation. L'objectif de cet article est de reconstituer l'évolution des politiques de contrôle pour l'accès et l'utilisation des ressources forestières dans le Parc national du Nevado de Toluca et plus généralement dans les espaces naturels protégés du Mexique. Il analyse la manière dont s'est opérée la superposition des politiques publiques, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle du Parc. Le pluralisme légal conférant aux populations à la fois des droits agraires et des restrictions d'usage sur les ressources, est à l'origine des difficultés rencontrées dans la régulation des modes de gestion en présence et des problèmes plus généraux de gouvernance au sein d'espaces protégés mexicains.

### The forest of Envidias: 100 Years of Social, Liberal and Environmental Policies in the National Parks of Mexico (1910-2013)

Mexico's agrarian and forest history established an original forestry land tenure system based upon social property. Mexican National Parks have a unique place in North America where such protected areas have more commonly been under a strict and sole control of Federal authorities. In Mexico, they are places of intense complexity where laws and regulations, economic and social needs are intertwined with policy issues. The Mexican Revolution's legacy ensured tenure rights to agrarian communities that are contested by governments' conservation policies : on the one hand, parks' communities have been excluded from forest uses, while in the same time, logging companies, both private and para-governmental, have been allowed to operate within Protected Areas. This paper intends to retrace the evolution of public policies regarding control and access over forest lands and resources in Mexico, focusing particularly on the Nevado de Toluca National Park. The analysis focuses on how public policies, both at the national and local park levels, have overlapped for about a century. The lack of clear resource management policies that would be readable to members of the local communities — whether legally in relation to their agrarian rights, or illegally in light of the law regarding National Parks — is the cause of major difficulties resonating with wider problems of governance within this protected territory.

### El bosque de las envidias: 100 años de políticas sociales, liberales y ambientales en los parques nacionales de México (1910-2013)

La historia agraria y forestal de México ha desarrollado una configuración original de la tenencia forestal, basada en la propiedad colectiva. Los parques nacionales mexicanos poseen una situación única en el contexto norteamericano, acostumbrado a que el Estado Federal sea el único propietario. En México, estos parques constituyen entidades territoriales de una complejidad legislativa, normativa, económica, política y social importante. El legado de la Revolución Mexicana (1910-1917) ha dado derechos a las comunidades agrarias impugnadas por las políticas de conservación o en oposición a las políticas liberales : por un lado, algunos usos (forestales en particular) están prohibidos para los habitantes de los parques, por el otro lado, se asignan derechos de explotación a concesionarios privados o paraestatales. El objetivo de ese artículo es reconstituir la evolución de las políticas de control y acceso y de utilización de los recursos forestales en el Parque Nacional Nevado de Toluca y en general en las áreas naturales protegidas de México. Analizamos como se realiza la superposición de las políticas públicas, tanto a escala nacional como a nivel del parque nacional. La ausencia

de politiques de gestion legibles para las poblaciones del parque -tanto para las poblaciones legalmente establecidas en virtud de sus derechos agrarios como para aquellas que los están ilegalmente en virtud de la ley sobre los parques nacionales, es responsable de las dificultades encontradas en la regulación de los modos de gestión existentes y de problemas más amplios con respecto a la gobernanza de la áreas naturales protegidas.

***Entrées d'index***

***Mots-clés*** : politiques publiques, conservation, réforme agraire, aire protégée, propriété sociale, communauté rurale, droit d'accès, parc national, Mexique, ressources forestières

***Keywords*** : public policies, conservation, agrarian reform, protected area, social property, rural communities, access rights, national park, Mexico, forest resources

***Palabras claves*** : políticas públicas, conservación, reforma agraria, area protegida, propiedad social, comunidades rurales, derecho de acceso, parque nacional, México, recursos naturales