



Colloque international
**CANAL2013 - Circulations et appropriations des
normes et des modèles de l'action locale**

20-23 mars 2013 - Agropolis, Montpellier, France

**TRANSFERT DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES
POLITIKES PUBLIQUES CENTROAMERICAINES
LECTURE CROISEE DES EVOLUTIONS DE REFERENTIELS ET DES TRAJECTOIRES
DE POLITIKES RURALES AU COSTA RICA ET AU NICARAGUA**

Jean-François Le Coq ^{1,2},
Sandrine Fréguin-Gresh ^{1,3},
Fernando Saézn-Segura ²,
Francisco J. Perez ³

1 CIRAD Art-Dev, Montpellier France

2 UNA Cinpe, Heredia, Costa Rica

3 UCA Nitlapan, Managua, Nicaragua

jean-francois.le_coq@cirad.fr

Résumé :

Depuis le Sommet de la Terre en 1992, le développement durable (DD) s'est imposé comme le paradigme pour une orientation renouvelée des politiques publiques, notamment celles affectant les espaces ruraux. Adopté par de nombreuses institutions nationales et internationales, ce référentiel justifie un nombre croissant de politiques nationales. Vingt ans plus tard, en Amérique Centrale, des difficultés subsistent pour atteindre les trois dimensions du DD et la mise en œuvre des politiques rurales intégrant effectivement le DD demeure un enjeu crucial.

Notre communication vise à analyser comment certains pays centroaméricains ont intégré le référentiel du DD dans leurs politiques rurales et pourquoi ce concept s'est intégré de manière différenciée selon les pays.

Nous répondons à ces questions sur la base d'une analyse comparée des trajectoires de politiques publiques de deux pays aux conditions contrastés : le Costa Rica, pays à revenus intermédiaires reconnu pour son modèle social et ses politiques environnementales, et le Nicaragua, pays à faible revenu, marqué par de fortes inégalités et en proie à la dégradation de ses ressources naturelles.

Nous montrons que le concept de DD a été effectivement incorporé dans les cadres de politiques publiques rurales au Costa Rica et Nicaragua. Cette incorporation s'est opérée de manière différenciée dans les deux pays. Quatre facteurs permettent d'expliquer cette situation : le poids relatif des différents secteurs au sein du système politico-administratif, la relation entre les acteurs publics et la coopération internationale, le degré d'avancement du processus de décentralisation, et les capacités des acteurs à défendre leurs intérêts. Dès lors, le nouveau cadre de politique de développement territorial centroaméricain pourrait constituer une voie d'avenir pour surmonter les difficultés actuelles, et favoriser le développement territorial rural de manière durable.

Mots clés : développement durable, politiques publiques rurales, environnement, agriculture, Costa Rica, Nicaragua

TRANSFERT DE LA NOTION DE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES POLITIQUES PUBLIQUES CENTROAMERICAINES LECTURE CROISEE DES EVOLUTIONS DE REFERENTIELS ET DES TRAJECTOIRES DE POLITIQUES RURALES AU COSTA RICA ET AU NICARAGUA

1 INTRODUCTION

Depuis le Sommet de la Terre en 1992, le développement durable (DD) s'est imposé comme le paradigme d'une vision renouvelée des politiques publiques, notamment celles affectant les espaces ruraux (Bonnal P. et al., 2010). Ce référentiel a été adopté par de nombreuses institutions nationales et internationales, au point de constituer la référence d'un nombre croissant de politiques nationales et locales, et de devenir une composante essentielle de la stratégie de développement à long terme de nombreux pays. Les analyses conduites dans différents pays africains et dans les territoires d'outre-mer montre la diversité des traductions de ce concept dans les politiques publiques (Léonard et al., 2009; Bosc et al., 2010; Hamdouch, 2010; Pestaña, 2010).

Vingt ans plus tard, alors que les critiques ont fusé autour du sommet de Rio+20 qui s'engageait à promouvoir une "économie verte" épargnant les ressources naturelles et éradiquant la pauvreté, l'heure est au bilan : en Amérique Centrale, malgré des avancées importantes marquées par l'incorporation du DD dans les cadres juridico-institutionnels, en particulier dans les documents de stratégie de développement, des difficultés subsistent sur le plan économique (maintien de la pauvreté, stagnation du chômage), social (accroissement des inégalités, questionnement autour de la gouvernance et de la démocratisation des processus politiques) et environnemental (dégradation des ressources naturelles, et en particulier pollution et déforestation). La mise en œuvre de politiques visant à la durabilité dans toutes ses dimensions demeure un enjeu crucial de développement.

Notre communication se propose d'analyser l'incorporation de la notion de DD dans les politiques publiques rurales en Amérique Centrale à partir d'une lecture croisée des trajectoires de politiques de deux pays illustratives de situations emblématiques de cette sous-région : le Costa Rica, un pays politiquement stable et économiquement dynamique, reconnu pour son modèle environnemental (Evans, 1999) et le Nicaragua, un pays pauvre marqué par une histoire politique complexe, conflictuelle et de fortes inégalités sociales, en toujours proie à la déforestation (Gomez et al., 2011).

Après avoir rappelé les contours et les usages de la notion de DD, puis la démarche mobilisée, nous présenterons les résultats de l'étude comparée des trajectoires des politiques publiques rurales du Costa Rica et du Nicaragua et l'analyse de l'incorporation la notion de DD dans ces politiques avec une perspective historique, puis nous discuterons des hypothèses permettant d'identifier quels seraient les facteurs explicatifs clés des différences de transferts de la notion de DD entre les deux pays.

2 DEMARCHE

2.1 Concept de DD et approche théorique

- **Le développement durable**

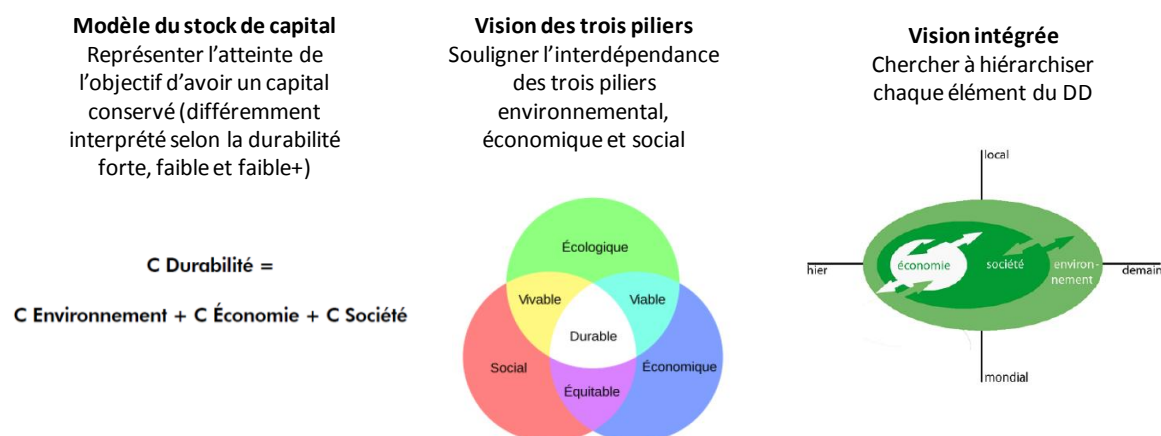
Même si on reconnaît des paternités antérieures, la notion de DD émerge au niveau international dans les années 1980 avec deux rapports de l'International Union for Conservation of Nature and Natural Ressources (IUCN) intitulé « World Conservation Strategy » (1980) et de la World Commission on Environment des Nations Unies intitulé « Common Future » (1987), communément appelé Rapport Brundtland du nom du coordinateur de la commission (Mitcham, 1995). Dans ces deux documents, l'introduction de la notion de DD représente un virage important par rapport aux mentions qu'il en est fait dans les ouvrages précédents avec le passage d'une vision négative de « ce qui ne doit pas être fait » et des risques que courent l'humanité (la notion de « limits to growth ») vers une vision plus positive de « ce qui devrait être fait » (Mitcham, 1995). La notion de DD fait alors le pont entre une vision environnementaliste, défavorable à la croissance économique, et une vision portée par les pays du sud, de nécessité de croissance économique pour résoudre les problèmes sociaux, notamment liés au maintien de la pauvreté (Mitcham, 1995).

Si une définition du DD est proposée par le Rapport Brundtland¹, la notion est restée floue et à donné lieu à de multiples interprétations selon les acteurs qui s'en sont saisi (Mebratu, 1998). Outre l'idée de besoins des générations futures, le Rapport met en exergue l'existence de liens entre réduction de la pauvreté, améliorations environnementales et équité sociale, qui sera à l'origine d'une vision du DD en trois dimensions (économique, environnementale et sociale) qui surgit lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), plus connue sous l'appellation « Sommet de la terre » de 1992 au cours duquel est élaborée la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement et l'agenda 21 (Mitcham, 1995). Aux trois dimensions du DD qui sont formalisées à cette occasion, d'autres sont progressivement ajoutées et diversement prises en compte selon les auteurs et les courants de pensée : des dimensions institutionnelles, culturelles ou encore la question complexe de la gouvernance (Bosc et al., 2010). L'introduction de ces composantes coïncide notamment avec la montée en puissance d'une volonté internationale à promouvoir la démocratisation du pouvoir et de participation de la société civile aux processus politiques, qui se formalise en 2002 avec le Sommet mondial pour le DD et la « Déclaration de Johannesburg » (Bosc et al., 2010).

¹ Le DD est défini comme un « développement qui permet de couvrir les besoins du présent sans compromettre la possibilité des générations futures de couvrir leurs propres besoins » (WCED, 1987)

La notion de DD a donné lieu à de nombreuses représentations symboliques des différentes acceptations et composantes qu'elle englobe. Les trois représentations les plus courantes sont les suivantes (Frommherz et Monnet, 2012): 1) le modèle du stock de capital qui cherche à représenter l'atteinte de l'objectif d'avoir un capital conservé, 2) la vision des trois piliers qui souligne l'interdépendance des trois dimensions économique, sociale et environnementale du DD, et 3) la vision intégrée qui cherche à hiérarchiser chaque dimension du DD (Figure 1).

Figure 1: Trois représentations principales du DD



Sources : Frommherz & Monnet, 2012

Au-delà de préciser les enjeux de ces manières de se représenter le DD, des auteurs se sont interrogés sur la mobilisation de la notion dans les politiques publiques, notamment celles affectant le monde rural². Ainsi, ils ont cherché à comprendre si l'incorporation de la notion de DD dans les politiques avait véritablement modifié les paradigmes de l'action publique (Léonard et al., 2009; Bosc et al., 2010; Hamdouch, 2010; Pestaña, 2010). Ils ont montré que selon les pays, la notion de DD conduisait à des changements plus ou moins marqués de trajectoire de politiques. Mobilisant des grilles d'analyse couplant l'économie institutionnelle (North, 1990) et la sociologie politique (Palier et Surel, 2005), ils ont montré l'importance des processus de dépendance de sentier (Léonard et al., 2009), l'existence de différents types de transferts et l'importance des asymétries entre acteurs (Bosc et al., 2010).

• Référentiels et transfert de politiques publiques

La littérature portant sur les transferts de politiques publiques (Delpeuch, 2008) permet de se référer à l'usage et la mobilisation d'un concept dans les processus politiques. Suivant Dolowitz et March, nous considérons le transfert de politiques publiques comme un « processus par lequel des informations et des savoirs concernant les politiques publiques

² Nous pouvons mentionner le programme de recherche PROPOCID qui visait à comprendre l'usage de la notion de DD dans les politiques publiques rurales.

propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntées et utilisées dans le cadre du développement de politiques publiques dans un autre système politique » (Dolowitz et Marsh, 2000)- p.5). Cette définition a plusieurs conséquences puisqu'elle implique la présence d'un modèle de référence, d'acteurs engagés dans l'exportation et/ou dans l'importation de ce modèle, d'une variété de canaux, mécanismes et stratégies de transfert, de processus complexes de réception aboutissant à l'appropriation du modèle sous une forme altérée, avec, le plus souvent, des conséquences imprévues (Delpeuch, 2008). Nous considérerons donc que la notion de DD, malgré les différentes formes et interprétations, constitue de fait un référentiel car il véhicule une vision du monde (Muller, 2000).

Dans ce champs de recherche, deux grands courants structurent les travaux portant sur les transferts de politiques publiques (Delpeuch, 2008). Un premier met l'accent sur les facteurs macroscopiques influençant la diffusion et réception des idées, programmes et instruments de politiques, et s'intéresse davantage aux conséquences des transferts qu'à leur mise en œuvre. Un second se focalise sur les interactions entre acteurs et leurs stratégies dans les transferts. Nous nous positionnerons dans la lignée des travaux issus de ce premier courant et chercherons à comprendre en particulier la nature du transfert de la notion de DD dans les politiques, son usage et sa mobilisation ainsi que les facteurs de contexte qui l'expliquent.

2.2 Méthodologie et choix des études de cas

Pour analyser le transfert de la notion de DD dans les politiques publiques rurales en Amérique Centrale, nous avons choisi deux études de cas : le Costa Rica et le Nicaragua. Ces pays sont illustratifs des réalités qui cohabitent dans cette sous-région, notamment dans ses trois dimensions économiques, sociales et environnementales (Tableau 1).

Tableau 1: indicateurs économiques, sociaux et environnementaux du Costa Rica et Nicaragua

	Indicateurs	Costa Rica	Nicaragua	
Général	Population totale (millions habitants en 2010)*	4, 659	5,788	
	Taux de croissance démographique période 2005-2010	1.56%	1.3%	
	% de la population rurale	(taux de migration net de 15% par an)	(taux de migration net de -40% par an)	
	PIB per-capita (en US\$)	5.304 (en 2010)	1,239.2 (en 2011)	
	Taux de croissance annuel (moyenne sur 2000-2011)	4,14%	3,24%	
	Chômage et sous-emploi (% population active)	9,2 % (en 2009)	6.3% chômage et 49.1% de sous-emploi (en 2009)	
	Économique	Différenciation sociale (indice Gini)	0,4388 (en 2009)	0.46 (en 2009)
		Importance de l'agriculture (% PIB en 2011)	6 %)	20%
Revenu National Brut par capita		10,497	2,430	

(PPP\$ Constant 2005)			
	% population sous le seuil national de pauvreté	21.7%	46.2%
Social	Population avec un niveau d'éducation secondaire <i>a minima</i> en 2009	Hommes : 52.8% Femmes : 54.4%	Hommes : 44.7% Femmes 30.8%
	Espérance de vie à la naissance	79.3	74
	Indice de Développement Humain	Valeur : 0.744(E) Rang : 69	Valeur : 0.589 (M) Rang : 129
	Surface en aires protégées (% aires protégées en 2010*)	20,9%	17%
Environnemental	Surface en couverture forestière (% en 2009)	52 %	25%
	Taux déforestation (2000-2010)	-25.000 ha/an (augmentation de la couverture forestière)	70-100.000 ha/an (réduction de la couverture forestière)

Sources : compilation des auteurs à partir de : World Population Prospects, the 2010 Revision ; Gutierrez-Saxe, 2012 ; PND Costa Rica ; Banco Central de Nicaragua ; Rapport de Développement Humain 2011 ; Site web du Sistema Nacional de Areas Protegida et de l'INAFOR ; Site web Banque mondiale. L'IDH est proposé comme une position relative sur 169 pays, E=IDH Élevé, M=IDH moyen, F=IDH faible

Le Costa Rica, souvent considéré comme la « Suisse de l'Amérique Centrale »³, a une longue tradition démocratique et contrairement à ses voisins centroaméricains, n'a pas connu de conflits armés au cours du XXe siècle. Après avoir aboli l'armée en 1948, le Costa Rica a orientée ses dépenses publiques vers l'éducation et la santé pour développer un modèle social. Ainsi, grâce à une forte croissance de son économie dans les années 1970-80, stimulée par les investissements étrangers et la coopération internationale, notamment à une période où la plupart des pays de la sous-région étaient en guerre civile, le Costa Rica est parvenu à atteindre un niveau de développement élevé (rang IDH de 69, parmi les plus élevés d'Amérique Latine). Outre d'importants programmes publics dans les domaines de l'éducation et de la santé, le Costa Rica a développé les infrastructures permettant l'accès à la population à l'électricité, les télécommunications, et mis en place des systèmes de protection sociale (caisse de sécurité sociale, indemnité chômage, assurance,...). Outre cette dimension sociale, le pays est aussi doté d'une remarquable biodiversité reconnue au niveau mondial. S'il connaît des problèmes de dégradation des sols et de pollution, il fait partie des rares pays tropicaux qui sont parvenus à lutter efficacement contre la déforestation (inversant son taux de déforestation dans les années 90, passant ainsi d'un niveau de couverture forestières de 21 % en 1980 à 52 % en 2012). Ainsi, le Costa Rica est connu et reconnu pour avoir mis en œuvre des politiques de conservation efficaces, fondées sur la création d'un important réseau d'aires protégées depuis les années 70 (Evans, 1999;

³ Ce terme souvent utilisé pour désigner ce pays qui est le plus stable politiquement (avec élections démocratiques tenues depuis le XIXème siècle) et le plus sûr d'Amérique Latine.

Steinberg, 2001) et la mise en œuvre dès 1997 et de manière pionnière au niveau international, un Programme de Paiements pour Services Environnementaux (Pagiola, 2008). Alors que les institutions et la politique de conservation de ce pays sont consolidées, l'incorporation de la dimension environnementale dans l'agenda économique reste en retrait (Le Coq et al., 2010). De plus, les processus de décentralisation est un très sinueux, n'est qu'à ces balbutiements (Mora-Alfaro, 2009). L'agriculture costaricienne est restée fortement dominée par des systèmes de production intensifs en intrants pour des filières d'exportation (café, banane, ananas, etc.) et, paradoxalement, ce pays à l'image « verte » est aussi l'un des plus grands consommateurs de produits phytosanitaires à l'hectare. Par ailleurs, bien que le taux de pauvreté soit relativement faible au Costa Rica en comparaison avec d'autres pays de la région, la tendance est à la hausse, avec une différenciation sociale accrue. Si la croissance économique s'opère surtout dans la zone de colonisation historique de la Vallée Centrale, qui concentre l'essentielle des activités économiques du pays, les zones périphériques, fortement rurales et souvent agricoles, souffrent de niveaux de développement moins élevés.

Le Nicaragua, pays limitrophe du Costa Rica, est le plus grand en superficie de l'isthme centroaméricain. Il compte une population en pleine croissance (le pays est au cœur de sa transition démographique⁴), encore largement rurale (43%). Malgré des taux de croissance assez soutenus au cours de la dernière décennie, le Nicaragua est l'un des trois pays faisant partie des pays pauvres très endettés⁵ en Amérique Latine. Au début des années 1970, l'économie s'est effondrée avec le tremblement de terre de 1972 qui a ravagé le pays, et surtout, à cause d'une décennie de guerre civile (années 1980). L'économie du pays est largement tournée vers l'agriculture puis les mines, la construction et les pêcheries. Le moteur du développement agricole a historiquement reposé sur l'avancée de la frontière agricole, même si les années de conflits ont permis un ralentissement relatif du processus. Actuellement, les deux principales réserves naturelles (Bosawas et Indio Maiz) qui concentrent les derniers espaces boisés du pays, continuent d'être menacées par la déforestation qui se poursuit à un taux élevé, et qui est encore motivée par la pauvreté rurale, et surtout, les fortes inégalités.

Pour étudier le transfert de la notion de DD dans les politiques publiques rurales de ces deux pays, nous avons procédé en deux temps. Le premier à consister en un travail

⁴ La population active du Nicaragua est en plein « bonus démographique » et continuera de croître à un rythme soutenu au moins jusqu'en 2050. Cette situation se traduit en particulier par une augmentation spectaculaire de la cohorte de jeunes (15-24 ans) qui concernait déjà 820 000 jeunes en 1990 et qui en compte aujourd'hui 1 240 000 alors que les prévisions sont à la hausse pour les dix prochaines années.

⁵ C'est notamment l'un des trois pays américains à avoir bénéficié de l'initiative pays pauvres très endettés mise sur pied en 1996 par le Fonds monétaire international.

monographique visant à capturer la dynamique d'incorporation de la notion de DD dans les politiques rurales dans chacun des deux pays. Pour ce faire, nous avons réalisé une revue bibliographique des principaux documents traitant de l'évolution des politiques publiques au Costa Rica et au Nicaragua. Cette révision de la littérature nous a permis de reconstituer les trajectoires des politiques rurales sur le temps long, avec une focale sur la période contemporaine (1980-2010) durant laquelle la notion de DD s'est imposée au niveau international. Nous avons ensuite réalisé une analyse spécifique des documents de stratégie⁶ et des principaux textes de lois de portée générale ou sectorielle pour caractériser de manière qualitative la nature de l'incorporation de la notion de DD. Nous nous sommes alors attachés à caractériser la représentation symbolique dominante dans chacun des deux pays (Frommherz et Monnet, 2012). Dans un second temps, nous avons tenté de comparer les trajectoires de chaque pays au regard de leurs contextes spécifiques (historique, économique, politique, et humain), pour identifier les possibles facteurs explicatifs des convergences et divergences observées en termes de cinétique de transfert et de forme d'incorporation de la notion dans les politiques.

3 ÉVOLUTION DES CONTEXTES, REFERENTIELS ET TRAJECTOIRES DE POLITIQUES PUBLIQUE RURALES AU COSTA RICA ET AU NICARAGUA

Cette section se propose d'analyser l'évolution des contextes, référentiels et les trajectoires de politiques publiques rurales dans les deux pays d'étude. Le Costa Rica et le Nicaragua n'ayant pas de politiques rurales spécifiques (en particulier de développement territorial rural), la gestion des zones rurales s'est historiquement par une combinaison de politiques macroscopiques de développement (économique, d'infrastructures, de santé, d'éducation, etc.) et de politiques sectorielles affectant l'usage des espaces ruraux, notamment la politique agricole et la politique environnementale.

3.1 Costa Rica

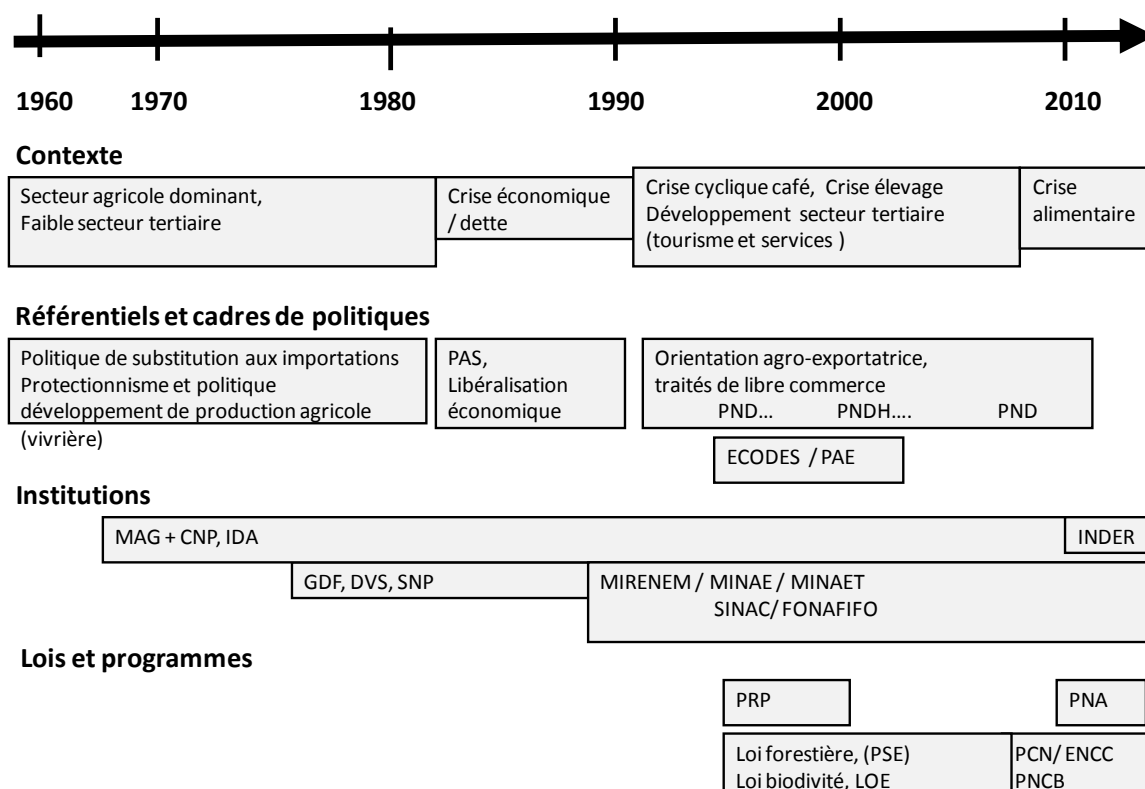
La trajectoire des politiques publiques rurales au Costa Rica peut être présentée selon une périodisation du contexte national qui correspond à trois phases principales où se sont opérés des changements de référentiels, dont la dernière est toujours en cours (Figure 2).

Au cours d'une première période (années 1960-80) marquée par le contexte de la Guerre Froide, la stratégie du Costa Rica repose, comme dans de nombreux autres pays latino-américains, sur la substitution aux importations. Avec un secteur tertiaire encore peu développé, le Costa Rica mise alors sur les secteurs de l'agriculture (dans les zones rurales)

⁶ Pour une liste des textes considérés, voir l'annexe 1.

et de l'industrie (dans les villes) pour son développement. Le Costa Rica adopte une position protectionniste, met en œuvre des programmes étatiques visant à soutenir et encourager le développement productif, avec le soutien de la coopération internationale. Dans ce contexte, des organisations publiques sont créées pour accompagner la stratégie de développement agricole : le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (*Ministerio de Agricultura y Ganadería* – MAG) chargé d'appuyer le développement de la production agricole, le Conseil National de la Production (*Consejo Nacional de la Producción* – CNP) chargé de l'approvisionnement en intrants, de l'appui technique à la production et de l'appui à la commercialisation des produits agricoles (et en particulier alimentaires), ou encore l'Institut de Développement Agricole (*Instituto de Desarrollo Agrario* - IDA) chargé d'accompagner les efforts de colonisation des petits producteurs et la redistribution des terres agricoles (réforme agraire). Le gouvernement soutient aussi les coopératives. A cette période, les questions relatives à l'environnement relèvent de l'Institut des Eaux et Traitement (*Agua y Acantarillado* - AyA) et de deux directions spécifiques du MAG, créées par la première Loi Forestière de 1969 : la Direction Générale de la Forêt (DGF) en charge de programme de reforestation et le Système des Parcs Nationaux, en charge de l'administration et du contrôle des aires protégées.

Figure 2 : Évolution du contexte, des référentiels et trajectoires de politiques rurales au Costa Rica de 1960 à nos jours



Source : auteurs

Dans les années 1980, avec la fin de la Guerre Froide, la fin des conflits régionaux et la réduction des aides internationales, le Costa Rica fait face à un important déficit public et entre en crise. Le Costa Rica opère alors un changement de paradigme passant d'un modèle de substitution aux importations accompagné d'une politique d'intervention étatique proactive et une économie régulée (en particulier pour le secteur agricole) à un référentiel libéral fondé sur le consensus de Washington et marqué par la signature de plans d'ajustements structurels et la libéralisation de l'économie (différenciée dans le secteur agricole) (Maître D'Hôtel et Bosc, 2011) avec l'idée de rentrer dans un modèle tourné vers l'agro-exportation. Cette nouvelle orientation se base sur l'idée de diversifier son économie et de développer le secteur des services en favorisant les investissements directs étrangers facilités par la signature d'accords de libre-échange⁷. Dans le secteur rural, ce changement conduit au retrait de l'État, qui se traduit notamment par une réduction du budget et du personnel du MAG. Les services aux producteurs diminuent ainsi fortement, notamment ceux destinés aux cultures vivrières (Le Coq et al., 2012). Le nouveau référentiel de politique se centre alors sur l'augmentation de la compétitivité des secteurs agro exportateurs orienté vers les produits tropicaux « traditionnels » tels que le café, etc. mais aussi vers des produits nouveaux : ananas, etc.)⁸. Les répercussions de ces transformations sur la petite agriculture se traduisent par une sortie massive des moins bien lotis vers les villes ou l'étranger. Dans ce nouveau référentiel, l'environnement devient une opportunité pour le développement d'une économie de services avec le développement du secteur touristique. En 1988, se crée le premier ministère en charge de l'environnement, le Ministère des Ressources Naturelles et des Mines (MINEREM) qui agrège plusieurs directions anciennement sous la tutelle du MAG. Alors que les institutions agraires se réduisent, l'orientation conversationniste et l'institutionnalisation du secteur environnemental se renforce. En 1990, le Costa Rica définit sa stratégie de conservation pour le développement durable (ECODES) et signe de nombreux accords internationaux en faveur de la conservation (Rio 1992,...). Puis, avec la loi organique de l'environnement (LOE - Loi 7554) de 1995, et les lois forestières (loi 7575) et de biodiversité (loi 7788) de 1996, les institutions environnementales sont consolidées et l'environnement devient un secteur à part entière reconnu avec un ministère de tutelle renforcée, le ministère de l'environnement et de l'énergie (MINAE) doté en son sein du Système National des Aires de Conservation (SINAC) qui regroupe l'ancien service des parcs nationaux, la direction de protection de la faune sauvage et de la direction forestière. Le MINAE est alors officiellement reconnu comme l'institution en charge du

⁷ Le premier accord sera celui signé avec le Mexique, puis suivront ceux signés avec le Canada, le Chili, la république Dominicaine, le CARICOM, Panama et les Etats Unis.

⁸ Cette orientation vers la diversification des agro-exportations sera symboliquement « agriculture de changement » ("agricultura de cambio").

développement durable, et couvre non seulement les secteurs des forêts et de la conservation (réserves et parcs nationaux) mais aussi celui de l'eau, de l'énergie et des mines.

Depuis, sous l'impulsion du MINAE, l'agenda environnemental s'est très largement développé (Alonso-Ubieta et al., 2011) avec un plan national de politique environnemental (PNAE de 1996 –2000), une stratégie nationale de conservation de la biodiversité de 1999, la stratégie nationale pour l'environnement (ENA) de 2005... En collaboration avec le niveau centroaméricain et l'appui de bailleurs, le MINAE a renforcé ses zones d'influence avec les corridors biologiques qui ont été consolidés à partir de 2007 avec un programme national de corridor biologique. Par ailleurs, le MINAE a développé un agenda sur l'eau ("agenda bleu"), une série de mécanismes pour le secteur forestier et la conservation des forêts (Pagiola, 2008). Enfin en collaboration avec d'autres secteurs, il met en place des programmes tels que le « drapeau bleu » avec l'institut du tourisme, ou des programmes de formation et sensibilisation à l'environnement avec le Ministère de l'éducation. Ainsi, le changement de référentiel des politiques publiques qui marque le tournant des années 90 modifie l'équilibre entre institutions publiques environnementales et agricoles en faveur de l'environnement.

L'orientation vers l'environnement est réaffirmée au cours des différents mandats qui se sont succédés depuis 1994. Le Costa Rica cherche à consolider son image environnementale dans différentes dimensions et celle du changement climatique et de la biodiversité. Il se positionne ainsi malgré sa taille réduite comme acteur important dans les négociations internationale sur le changement climatique (Kyoto) et annonce à l'occasion de l'anniversaire de son indépendance sa volonté d'être un pays « carbone neutral » en 2021.

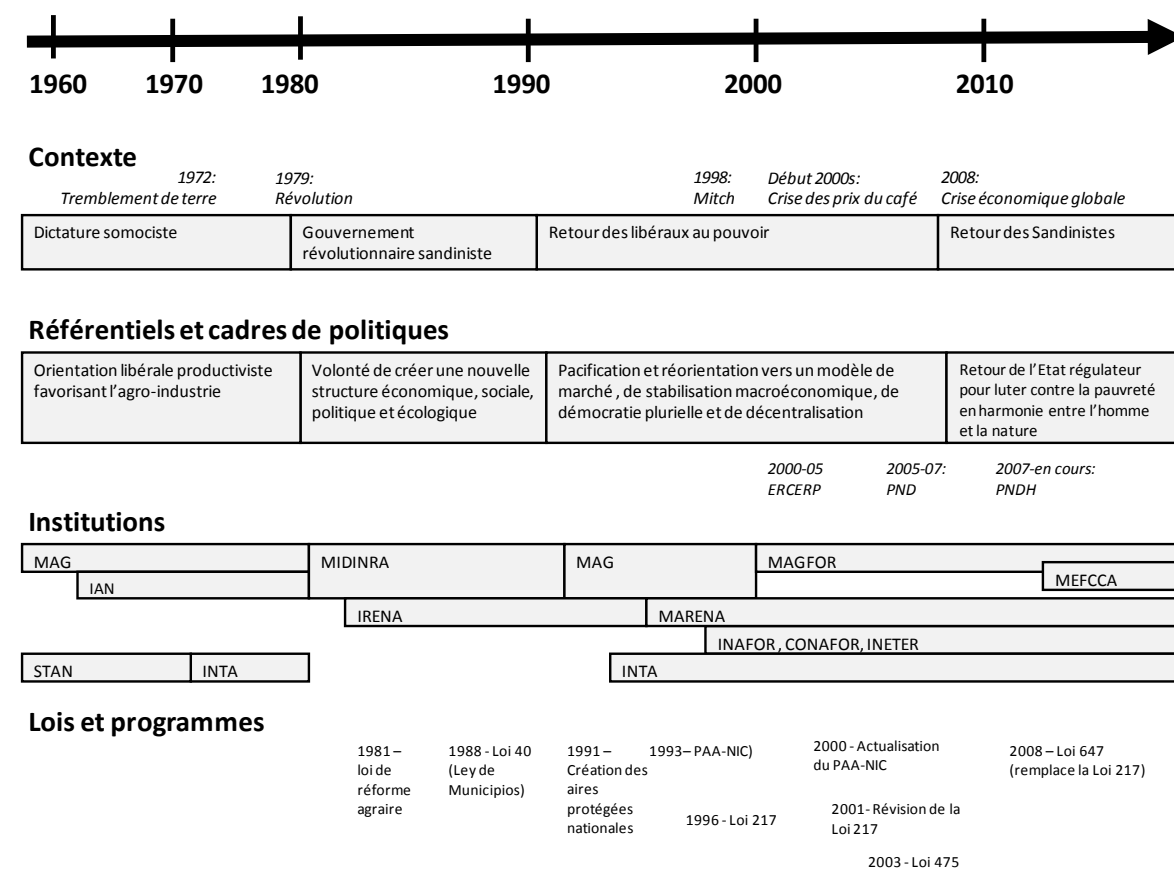
3.2 Nicaragua

La trajectoire des politiques rurales au Nicaragua peut être présentée selon une périodisation en quatre temps qui ponctuent l'évolution des référentiels de politiques dans ce pays (voir Figure 3).

Au cours d'une première période marquée par la dictature du clan Somoza (1936-1979), le référentiel des politiques s'appuie sur une vision libérale productiviste favorisant l'agro-industrie essentiellement destinée à l'exportation. A cette époque, l'économie du pays dépend énormément des États-Unis (90% des exportations, 70% des importations) qui réalisent de plus d'importants investissements directs dans le secteur minier et pour l'exploitation des ressources naturelles. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le Ministère de l'Agriculture et du Travail, créé en 1948 devient en 1952 le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAG -*Ministerio de Agricultura y Ganadería*) et son objectif principal est d'impulser le développement de certains produits stratégiques tels que le coton, le sésame et l'arachide (en favorisant l'accroissement de la superficie cultivée notamment) ou encore le

café et dans une moindre mesure les grains de base (maïs, haricot rouge, riz et sorgho). Le développement de l'élevage est aussi au cœur de la stratégie. Les années 1960-1970 sont marquées par d'importants changements techniques impulsés par l'appui du Département de l'Agriculture des États-Unis qui finance et fournit de l'assistance technique au MAG, en particulier à travers le Service Technique Agricole de Nicaragua (STAN - *Servicio Técnico Agrícola de Nicaragua*). En 1963 le gouvernement organise une réforme agraire avec la création de l'Institut Agraire Nicaraguayen (IAN - *Instituto Agrario Nicaragüense*) afin de s'aligner sur la politique états-unienne et faire face à la montée des mouvements sociaux qui commence à occuper des terres. Cette réforme donne l'accès à la terre à certains autour des principales zones productives, mais s'assure de maintenir une main-d'œuvre disponible et peu coûteuse pour l'agro-industrie et les *latifundia*. En parallèle, le gouvernement promeut l'expansion de la frontière agricole pour réduire les pressions foncières et encourage la croissance de l'élevage bovin et la production des grains de base pour réduire la famine. Le tremblement de terre de 1972 provoque des changements substantiels dans l'institution, et la même année, l'Institut Nicaraguayen de Technologie Agricole (INTA - *Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria*) est créé pour remplacer le STAN qui fournit l'assistance technique agricole, essentiellement pour favoriser l'exportation ou les secteurs agro-industriels.

Figure 3 : Évolution du contexte, des référentiels et trajectoires de politiques rurales au Nicaragua de 1960 à nos jours



Source : auteurs

Le triomphe de la Révolution en 1979 au terme de plusieurs années de guerre civile⁹, apporte des changements. D'une part, le virage qui s'opère dans le référentiel de politiques publiques avec une volonté affichée, fondée sur le socialisme, de créer une nouvelle structure économique, sociale, et écologique, entraîne la mise en œuvre d'une politique centrée sur la question agraire. Au début des années 1980, l'orientation vers les activités d'agro-exportations favorise l'expulsion des familles agricoles les moins bien loties au profit des *latifundia* et provoque l'avancée de la frontière agricole. Le Ministère de développement agricole et de la Réforme Agraire (MIDINRA -*Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria*) est créé en 1981 et se convertit en administrateur des activités agricoles : des directions et des programmes sectoriels (oléagineux, légumes, riz, café, etc.) sont mis en place, en parallèle du développement de fermes d'État et de coopératives. Toutefois, dès le milieu des années 1980, la situation se dégrade avec les conflits armés *Compas/Contras*

⁹ A partir des années 1930, la montée des tensions contre le gouvernement n'était pas due essentiellement aux problèmes agraires (et donc le produit d'un mouvement de révolte paysanne), mais est aussi le résultat d'un rejet de l'occupation et de la domination états-unienne et de la crise économique mondiale de 1929), aggravée par les fortes variations des cours du café, de la banane et du bois qui renforce le chômage et la pauvreté, notamment rurale.

qui génèrent des difficultés économiques et de fortes tensions politiques et sociales. Notons que dès la fin des années 1970, des groupes environnementalistes se sont formés (réprimés par la dictature) et revendiquent la création d'un Ministère de l'environnement. Dans leur rapprochement avec la guérilla sandiniste, ils obtiennent dès 1981 la création de l'Institut des Ressources Naturelles (IRENA - *Instituto de Recursos Naturales*) qui reçoit dès le milieu des années 1980 des financements et de l'assistance technique internationale. A cette époque, l'objectif de protection de l'environnement vise à la stricte conservation, y compris avec expulsion par l'armée des agriculteurs des zones à protéger. Notons que le gouvernement proclame une nouvelle Constitution en 1987 qui restaure l'autonomie municipale et pose les bases du processus de décentralisation.

Une troisième phase s'amorce dès 1990 avec le retour des libéraux au pouvoir et la fin des conflits armés. Le pays entre dans une période de pacification et adopte un référentiel de politiques tendant vers un modèle de marché basé sur la stabilisation macroéconomique, la démocratie plurielle et la décentralisation. D'importantes réformes institutionnelles, politiques et macroéconomiques ont lieu : le retrait de l'Etat des activités économiques s'amorce et est accompagné d'un processus de libéralisation et de privatisation -en particulier dans le secteur agricole-, dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (ERCERP 2000-2005) qui fait partie des conditionnalités de la signature de plans d'ajustements structurels et d'une initiative d'allègement de la dette¹⁰. De plus, le Nicaragua s'engage dans un processus d'intégration économique avec la signature de traités de libre-échange¹¹. Un Ministère de l'Agriculture et de l'élevage (MAG) est recréé en 1990 tout comme l'INTA (1993), et récupère la gestion de la recherche agricole, de transferts de technologie et l'appui aux producteurs. Le MAG recentre donc ses activités sur la régulation et la vulgarisation, alors que ses moyens et son personnel sont fortement affectés par la réduction du budget de l'État.

En parallèle, la coopération internationale renforce sa présence (projets et assistance financière et technique) et devient un interlocuteur politique important garant de programmes gouvernementaux sous conditionnalités. Elle appuie notamment les processus de démocratisation du pouvoir et de décentralisation, en parallèle de la promotion de la conservation de l'environnement (en 1991, des aires protégées nationales sont créées, dont les Réserves Naturelles de Bosawas et Indio Maiz). C'est dans ce cadre que l'IRENA s'élève au rang de Ministère en 1994 (MARENA – *Ministerio de Recursos Naturales y Medio*

¹⁰ Le Nicaragua est un des trois pays américains à avoir bénéficié de l'initiative pays pauvres très endettés mise sur pied en 1996 par le FMI.

¹¹ Avec le Mexique en 1997, la République dominicaine, l'Amérique centrale et des États-Unis d'Amérique en 2004, avec Taiwan en 2006 et dernièrement avec le Chili en 2011.

Ambiente) et promulgué, dans le cadre du Plan d'Action Environnemental pour le Nicaragua (connu sous le sigle de PAA-NIC, qui est toujours actuellement la référence en la matière) lancé en 1993, puis révisé en 2000, la Loi 217 (*Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales*). Cette loi marque un tournant important dans la gestion des espaces ruraux (Fréguin-Gresh & Perez, 2012) puisque pour la première fois, elle établit un cadre légal pour la protection de l'environnement, l'assurance de sa gestion « *rationnelle, décentralisée, participative, responsable et socialement équitable* » et l'impulsion des normes de conservation, de protection, de gestion et de restauration des ressources naturelles. Plusieurs autres organisations sont créées, en particulier en charge de la question forestière (CONAFOR -*Comisión Nacional Forestal, Comisión de Medio Ambiente, INAFOR -Instituto Nacional Forestal*). En 1998, le Ministère de l'agriculture devient Ministère de l'Agriculture, de l'élevage et de la Forêt (MAGFOR), et est partiellement déconcentré. Notons qu'au même moment est formé le Conseil National de Développement Économique et Social (CONADES) qui a le mandat de favoriser la participation de la citoyenneté aux processus politiques (formalisée avec la Loi 475 de Participation Citoyenne de 2003) et la concertation entre l'État, la coopération internationale, le secteur privé et la société civile. En 2001, la politique environnementale est réformée et promeut un modèle de développement équilibré entre « *la croissance économique, l'équité sociale, l'amélioration de la qualité de la vie, la préservation de l'environnement et la protection de la biodiversité* ».

Enfin, une quatrième période s'amorce en 2007 avec le retour des Sandinistes qui proposent, avec un virage à 360 degrés, de revenir à un référentiel où l'État est omniprésent pour lutter contre la pauvreté selon un Plan National de Développement Humain (PNDH) affichant comme priorité « *la croissance économique, le développement du bien-être et de l'équité sociale, [...] et la durabilité environnementale et le développement forestier* » (PNDH, 2008). Pour le secteur rural, quatre programmes sont mis en place : (i) le Programme Sectoriel de Développement Rural Productif (PRORURAL) ; (ii) Le programme National d'Aliments (connu comme *Hambre Cero*) ; (iii) le Programme National d'Agro-industrie Rurale ; et (iv) le Programme National Forestier. Ces programmes se veulent transversaux. En 2012, ils sont récupérés par un nouveau Ministère de l'Économie Familiale, Communautaire, Coopérative et Associative (MEFCCA - *Ministerio de Economía Familiar Comunitaria y Cooperativa*), qui propose ainsi une stratégie de transformation productive et de réduction de la pauvreté et des inégalités. En parallèle, la Loi 217 disparaît au profit de la Loi 647 qui offre désormais la possibilité de développer des activités socio-économiques au sein des aires protégées en conformité avec la mise en place de Plans de Gestion approuvés par le MARENA, avec la participation des acteurs influents des territoires concernés, et en collaboration avec le MAGFOR.

4 LE TRANSFERT DE LA NOTION DE DD DANS LES POLITIQUES RURALES AU COSTA RICA ET AU NICARAGUA

Cette section se propose d'analyser spécifiquement les caractéristiques de l'insertion de la notion de DD dans les politiques rurales nationales dans ces deux pays. Nous montrerons que le transfert de la notion de DD s'est opéré de manière distincte et a conduit à un usage différencié entre les deux pays. Nous discuterons d'hypothèses permettant d'expliquer les différences de cinétiques de transfert et de nature de l'usage de la notion.

4.1 Des dynamiques de transferts et des mobilisations différenciées

Le transfert de la notion de DD s'opère à des moments historiques et selon des modalités différentes, conduisant à un usage différencié de la notion au Costa Rica et au Nicaragua (Tableau 2)

Tableau 2: Caractéristiques du transfert de la notion de DD dans les politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua

	Costa Rica	Nicaragua
Date d'incorporation de la notion	précoce (1994)	Tardive (années 2000)
contexte national	post PAS, réduction de aide	post PAS, post conflit
Forme d'incorporation initiale	objectifs généraux	objectifs généraux
Mode d'incorporation	comme justification global, programme politique volontaire (conviction et pari politique)	dans exercice planification pour la lutte contre la pauvreté coercitif (conditionnalités sous pression de la coopération internationale)
importance relative des piliers (et motivation de l'usage)	économique et environnementale	Économique et sociale d'abord, avec une forte composante environnementale, ensuite
implication sur les modes de gouvernance	faible ou nulle (justification de gestion décentralisé seulement dans le secteur de la conservation - SINAC)	justification de nouveaux modes de gestion décentralisés des territoires (introduction de la notion de gestion environnementale territoriale)

Source : auteurs

Au Costa Rica, la notion de DD est intégrée de manière précoce, juste après le Sommet de la Terre dans le programme de campagne de Jose María Figueres, qui est élu en 1994. Il importe ainsi dans la politique nationale costaricienne la notion de DD depuis les sphères internationales européennes et états-unien grâce à son insertion dans des réseaux de réflexion internationaux¹². Le DD devient un référentiel explicite dès le Plan National de Développement (1994-1998) comme une orientation principale pour repenser l'ensemble des politiques. Néanmoins, le rôle recteur dans ce domaine est donné au ministère de l'environnement (MINEREM qui devient le MINAE avec la Loi Organique de l'environnement). L'adoption de ce concept est donc volontaire et faite de manière

¹² JM Figueres était diplômé de Harvard et fortement influencé par les travaux de Theo Panayotou.

stratégique car avec la fin des conflits (et l'accord de paix au niveau régional), la coopération internationale (et en particulier des États-Unis) qui finance l'effort de développement et de conservation du pays commence à se réduire. Il est alors urgent dans ce contexte de changement de paradigme libéral, de trouver une nouvelle vision pour le pays qui avait jusque là surtout été reconnu pour son image de défenseur des droits de l'homme, de la démocratie et de son modèle social. Avec le développement d'aires protégées, de parcs nationaux hérités des années 1970-80, l'environnement et la conservation sont alors vus comme la nouvelle image à promouvoir sur la scène internationale et fournissent un nouvel « avantage comparatif » pour le pays, alors que le secteur touristique émerge fortement à cette époque. La notion de DD tend à être endogénéisée comme thème de campagne visant à donner un nouvel élan au pays suite aux crises dans un contexte de fin d'ajustements structurels. Son creuset est donc économique et environnemental. Ainsi, depuis son entrée dans les politiques rurales au Costa Rica, la notion de DD est restée présente dans l'ensemble des plans de développement nationaux. Même si il a été plus ou moins fortement mis en avant par les différents gouvernements dans leurs programmes, il a toujours été mobilisé au niveau de la justification globale de la planification. Toutefois, l'analyse fine des orientations stratégiques montre que la notion de DD a été plus ou moins mobilisée dans la mise en œuvre des programmes des différents secteurs. L'incorporation de la notion de DD est présente dans le domaine des politiques environnementales qui de fait, depuis 1994, a pris le pas en termes de dynamisme et de force institutionnelle sur l'agenda agricole (Alonso-Ubieta et al., 2011). Au sein des politiques environnementales, la préservation de la biodiversité occupe une place prépondérante (avec la consolidation des aires protégées, la création du Système d'Aires de Conversation, et plus récemment le programme national de corridor biologique). Plus récemment, la notion de durabilité a conduit à développer l'agenda sur l'eau et dernièrement celui de l'énergie durable (en lien avec la recherche de la carbone neutralité). Toutefois, des dimensions restent problématiques, comme celle du traitement de déchets qui est restée très secondaire dans l'agenda politique.

Dans l'usage de la notion de DD, au-delà de la dimension environnementale, la dimension économique est également présente au Costa Rica. Il s'agit en particulier en effet de construire une Économie Verte, de mobiliser l'usage de l'image « verte » du pays pour faciliter la vente des produits du pays, attirer les investissements ou le développement d'un secteur touristique qui constitue un secteur économique important. De fait, dans le dernier PND (2012-2016), hormis le secteur environnemental, l'usage dans de la notion DD est principalement explicite dans le secteur du tourisme où il est associé à la recherche de la compétitivité (en s'appuyant sur le développement d'un certificat de tourisme durable (*certificado de turismo sostenible* - CST). Par contre, la mobilisation de la notion de DD ne

touche que de manière très marginale d'autre secteur économique tel que le secteur agricole institutionnel qui reste marqué par une vision entrepreneuriale forte et agro-exportatrice (Le Coq et al., 2010).

Enfin, l'émergence de la notion de DD n'est pas lié, ni ne conduit à un processus de décentralisation ou de changement de gouvernance. Le seul élément lié à un changement de gouvernance avec une orientation vers une décentralisation a été opérée dans le domaine de la gestion de la conservation au sens strict, avec la création du SINAC qui donne une plus grande autonomie et participation à la gestion des aires de conservation du pays.

Dans le cas du Nicaragua, la notion de DD arrive dans les politiques nationales plus tardivement qu'au Costa Rica (années 2000). Elle apparaît dans les stratégies de lutte contre la pauvreté en relation avec la coopération internationale. Cette insertion s'opère de manière plus contrainte (influence directe des bailleurs) et dans une logique de type économique et sociale pour faire face aux enjeux de la pauvreté. Elle intervient à un moment post conflit où il s'agit de construire une réconciliation nationale. Le creuset de l'usage de la notion de DD au Nicaragua, à la différence du Costa Rica, est donc de nature socio-économique. A la différence du Costa Rica, cette mobilisation de la notion intervient également en lien avec des problématiques de changement de gouvernance, de démocratisation et de décentralisation de l'action publique. Elle se couple ainsi avec une volonté de promouvoir la participation citoyenne.

4.2 Des facteurs explicatifs

Dès lors qu'il y a transfert et usage différenciés de la notion de DD entre ces deux pays, nous pouvons avancer recherché des facteurs explicatifs à travers l'analyse comparative. Nous pouvons distinguer deux types de facteurs explicatifs de cette différence, des facteurs internes et des facteurs « externes » liés aux modes de relation entre le système national et l'international.

Ainsi, l'usage différencié de la notion de DD entre le Costa Rica et le Nicaragua, et en particulier l'importance relative donnée à la dimension environnementale au Costa Rica, peut s'expliquer par la force institutionnelle relative et les ressources des différents secteurs au sein du système politique national. Ainsi, alors qu'au Costa Rica, le ministère de l'environnement (MINAE) est devenu un ministère fort regroupant non seulement la conservation mais aussi des activités productives telles que les mines et l'énergie (voire les

télécommunications), celui du Nicaragua reste un ministère faible comparé aux ministères des secteurs productifs comme celui de la MAGFOR¹³.

Le transfert différencié de la notion de DD entre le Costa Rica et le Nicaragua, et en particulier la vitesse et la forme du transfert ainsi que l'importance relative de la dimension sociale de l'usage de la notion au Nicaragua, peut s'expliquer par la manière dont chacun des deux pays se relate avec l'extérieur. Cette relation avec l'extérieur se caractérise en premier lieu par le rapport de force entre la coopération internationale et les acteurs des politiques publiques nationales. Ainsi, au Costa Rica, le « poids » de l'aide internationale a connu une réduction très forte dans les années 90 pour des raisons géopolitique (fin de la guerre Centro américaine) et économique (augmentation des revenus). Ainsi, non prioritaire pour les coopérations internationales, le rôle de la coopération internationale au Costa Rica dans le secteur du développement rural a été particulièrement réduit, et le seul secteur qui s'est maintenu (quoiqu'en forte réduction également) est le secteur environnementale et de la conservation. Cette réduction a pour conséquence de réduire l'importance des bailleurs dans les décisions nationales sur les politiques au niveau global¹⁴. A l'inverse, le poids de la coopération est important au Nicaragua qui dispose de faible marge de manœuvre budgétaire et d'une faible capacité de prélèvement sur la population pour financer ces programmes d'actions. Ainsi, il est davantage enclin à intégrer des concepts internationaux véhiculé par les bailleurs, comme ce fut le cas de la notion de DD avec le PNDH, Ce qui en outre a influencé l'usage de la notion de DD vers sa dimension sociale. Cette relation avec l'extérieur se caractérise également par le positionnement géopolitique et diplomatique au niveau régional et international. Ainsi le Costa Rica s'est positionné dans le *mainstream* des grands accords internationaux tant dans le registre commercial (OMC) qu'environnemental (Rio, Kyoto, etc...). La vision internationalisante et extravertie du Costa Rica, contraste avec celle du Nicaragua qui a fait des choix davantage (autocentré) lié au problème interne grave (guerre civile). Ce choix extraverti du Costa Rica conduit à une fluidité des échanges de concepts de sa sphère académique et politique avec l'étranger conduisant à une grande porosité et capacité de mobilisation des concepts internationaux émergents¹⁵.

Au-delà de ces facteurs qui concourent à expliquer la cinétique et la forme du transfert ainsi que la forme d'usage différenciée du concept de DD dans ces deux pays, deux facteurs

¹³ Il convient de noter que le ministère de l'environnement costaricien (MINAE) gère la forêt alors qu'au Nicaragua la forêt reste gérée par le ministère agricole MAGFOR.

¹⁴ Ainsi, le Costa Rica est le principal financeur de ces programmes d'appui productifs ou d'environnement comme par exemple le Programme de PSE principalement financé par la taxe nationale sur les combustibles (Legrand et al., 2010).

¹⁵ C'est par exemple le cas pour l'usage du concept de Service Environnemental dans la création du Programme National de PSE (Le Coq et Méral, 2011).

spécifiques ont influé en particulier sur l'ancrage de la notion de DD dans le local et son lien avec le changement de gouvernance entre le Costa Rica où le DD n'est quasiment pas lié à des modifications de gouvernance et le Nicaragua où la notion de DD accompagne la justification de nouveaux modes de gestion décentralisés des territoires (introduction de la notion de gestion environnementale territoriale). Le premier facteur est la forme et le rapport de force entre les niveaux municipaux et le niveau national. Même si les deux pays sont de manière globale faiblement décentraliser en comparaison d'autres pays comme les pays fédéraux (Brésil, Mexique) ou des pays comme l'Espagne ou la France, des différences significatives demeurent entre ces deux pays. En effet, le Costa Rica se caractérise par un niveau de décentralisation extrêmement faible, les prérogatives de municipalités et leur capacité sont extrêmement limitées (Martinet, 2012). A l'inverse, au Nicaragua le degré de décentralisation est plus fort, notamment avec la loi de décentralisation qui a permis déconcentration des administrations publiques (délégations locales du MARENA), l'émergence d'espaces de participation formels autour de décision locale tel que comité de développement municipal (Loi de 2003), forum où toute la population peut participer à la planification stratégique du territoire et faire des propositions sur le budget. Enfin, le second facteur est à relier à la capacité des populations et acteurs locaux à réellement participer dans ces espaces locaux. Au Costa Rica, si les espaces formels de la participation citoyenne restent très limités et la décentralisation administrative et politique faible, les acteurs locaux parviennent s'insérer dans les décisions politique. Cette capacité de veille citoyenne s'exprime particulièrement pour les aspects environnementaux qui sont désormais fortement endogénéisés dans la conscience de la population costaricienne. Cette participation citoyenne s'opère à travers des comités de vigilance pour les ressources naturelles (Covirena) mais surtout à travers la multitude de petites organisations locales environnementales, qui se sont développés suite aux programmes d'éducation environnementale mis en place au cours des 20 dernières années. A l'inverse le Nicaragua, qui a une tradition revendicative et de lutte armée, donc d'organisation parvient paradoxalement difficilement à faire participer activement les populations locales dans des espaces de participation formels, du fait d'un manque de capacité humaine à investir ces espaces par les populations locales par manque de capacité humaine spécifique.

5 CONCLUSION

Les analyses historiques comparées des politiques rurales au Costa Rica et au Nicaragua permet de mettre en lumière que le concept de DD a été effectivement intégré dans les cadres de politiques nationales au Nicaragua et au Costa Rica. Toutefois, cette incorporation

s'est faite de manière partielle dans la mesure où cette incorporation a surtout concerné les politiques environnementales, et n'a pas réussi à lier transversalement les trois dimensions du DD, ni à favoriser la territorialisation des politiques rurales (DEMUCA, 2011). De plus, cette incorporation s'est opérée de manière différenciée dans les deux pays, puisque le Costa Rica se caractérise par une incorporation orientée principalement sur les piliers écologique et économiques alors que le Nicaragua cette incorporation vise les piliers sociaux et économiques. Quatre facteurs permettent d'expliquer cette situation : le poids institutionnel relatifs des différents secteurs au sein du système politico-administratif, les relations entre les acteurs publics et la coopération internationale, le degré d'avancement du processus de décentralisation et les rapports de force entre l'état central et les autorités locales, ainsi que les capacités des acteurs locaux à représenter et défendre leurs intérêts.

En définitive, l'intégration la notion de DD n'a pas permis de dépasser la dichotomie conservation/ développement. En outre, elle n'a pas autorisé la formulation d'un ensemble d'outils de gestion des territoires ruraux, et leur mise en œuvre de manière coordonnée et intégrative. Dans ce contexte, le cadre de politique de développement territorial centroaméricain ECADERT pourrait constituer une voie nouvelle pour intégrer le concept de DD dans la gestion des territoires ruraux.

6 BIBLIOGRAPHIE

- ALONSO-UBIETA S., SAENZ-SEGURA F., LE COQ J.-F. (2011). Evolución y práctica de las Políticas Públicas Ambientales y Agrícolas en Costa Rica: Una revisión de 1910 al 2008. Montpellier, CIRAD, 54 p.
- BONNAL P. ET AL. (2010). La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable. Paris
- BOSC P.-M., DABAT M.-H., MAITRE D'HOTEL É. (2010). Quelles politiques de développement durable au Mali et à Madagascar ? *Économie rurale* n°6:320, 24-38.
- DELPEUCH T. (2008). L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art, *Question de recherche/ research in question*, n° 27, CERI, Paris, 69.
- DEMUCA (2011). Territorialización de Políticas Públicas: Coordinación Interinstitucional Local en Centroamérica y República Dominicana. San José, Fundación DEMUCA, 264 p.
- DOLOWITZ D. P., MARSH D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, n°13:1, 5-23.
- EVANS S. (1999). *The Green Republic: A Conservation History of Costa Rica*, University of Texas Press, 335 pages.
- FRÉGUIN-GRESH, S., PEREZ, F. J. (2012) Modelo de gobernanza y territorialización de la acción pública en Nicaragua: Un estudio empírico acerca del ordenamiento territorial ambiental en el Municipio de El Cuá, Seminario internacional "Territorios, ordenamiento y desarrollo" Mesa 2 "Modelos de ordenamiento territorial y de desarrollo" (Bogotá, Colombia)
- FROMMHERZ C., MONNET A. (2012). Modèles du Développement durable. Annexe du bulletin éducation environnement:1/2012.

- GOMEZ ET AL. (2011). La gobernanza territorial de los recursos naturales - desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación, RIMISP.
- HAMDOUCH A. (2010). Développement durable. Dynamiques des territoires ruraux et logiques d'acteurs. *Économie rurale*, n° 6:320, 4-8.
- LE COQ J.-F., ALONSO S., SAENZ-SEGURA F., PESCHE D. (2010). Mitigation of climate change and agricultural/environmental policies: The Costa Rican paradox. 117 th European Association of Agricultural Economists Symposium (EAAE), Seminar "Climate Change, Food Security and Resilience of Food and Agricultural Systems in Developing Countries: Mitigation and Adaptation Options", 25-27 novembre 2010, Hohenheim, AI, s.l., s.n.
- LE COQ J.-F., FAURE G., SAENZ F. (2012). Les organisations de producteurs dans le système de services agricoles au Costa Rica = Role of producers' organizations to strengthen agricultural services supply system in Costa Rica. *Economie rurale*:330-331, 175-190.
- LE COQ J.-F., MERAL P. (2011). Transfert de politiques publiques : le cas de la diffusion internationale des mécanismes de Paiements pour Services Environnementaux à travers les exemples Costaricien et Malgache. XIème congrès de l'AFSP, Strasbourg, France, du 31 août au 2 septembre 2011, s.l., s.n.
- LEGRAND T., LE COQ J.-F., FROGER G., SAENZ F. (2010). Emergence et usages de la notion de Service environnemental au Costa Rica : L'exemple du Programme de Paiement pour Services environnementaux (PPSE). Actes de l'atelier sur l'émergence du concept de service écosystémique/environnemental, La Grande Motte, 2-4 février 2010, Paris, ANR.
- LEONARD E., BONNAL P., FOYER J., PEREIRA LEITE S. (2009). La construction normative du développement durable dans les contextes de sa "mise en politiques. *Mondes en développement*, n°4:148, 67-84.
- MAITRE D'HOTEL E., BOSCH P.-M. (2011). Neither State nor Market: The Influence of Farmers' Organizations on Agricultural Policies in Costa Rica. *Oxford Development Studies*, n°39:4.
- MARTINET G. (2012). Ordenamiento territorial et environnement au Costa Rica. Évolution de la notion et de ses pratiques. Le Cas d'Escazu. Lyon, Mémoire de M1, master « lettres, arts, science humaines et sociales » mention sciences sociales, spécialité recherche : systèmes territoriaux, aide à la décision, environnement. ENS Lyon, université de Lyon, Cirad.
- MEBRATU D. (1998). Sustainability and sustainable development: Historical and conceptual review. *Environmental Impact Assessment Review*, n°18:6, 493-520.
- MITCHAM C. (1995). The concept of sustainable development: its origins and ambivalence. *Technology in Society*, n°17:3, 311-326.
- MORA-ALFARO J. (2009). El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local. San Jose, Costa Rica, FLACSO, 182.
- MULLER P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revue française de science politique*, n°50:2, 189-208.
- NORTH D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 152.
- PAGIOLA S. (2008). Payments for environmental services in Costa Rica. *Ecological Economics*, n°65:4, 712-724.
- PALIER B., SUREL Y. (2005). Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, n°55:1, 7-32.
- PESTAÑA G. E. A. (2010). Politiques publiques et développement durable dans le monde rural calédonien *Économie rurale*, n°6:320, 9-23.

STEINBERG P. F. (2001). Environmental Leadership in Developing Countries. Transnational Relations and Biodiversity Policy in Costa Rica and Bolivia Londres, Massachusetts Institute of Technology 280.

WCED (1987). Our Common Future. London, Oxford University Press.