

# Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 4 ★ novembre 2012



## Les conditions d'une gestion durable de ressources naturelles « communes »

Depuis 20 ans, de nombreuses recherches ont montré qu'une gestion durable de ressources naturelles renouvelables « communes » était possible à l'échelle locale, et pouvait être une alternative à la dégradation et à la surexploitation.

En Afrique de l'Ouest, depuis une vingtaine d'années, de nombreuses interventions de développement ont tenté de renforcer ou de susciter une telle gestion locale de ressources « communes », c'est-à-dire qui ne sont ni privées, ni en accès libre, mais contrôlées par un groupe social, une « communauté »<sup>1</sup>. Pourtant, les échecs sont nombreux. Pour une part, cela résulte d'une méconnaissance de ce que l'on sait aujourd'hui des conditions d'une gestion durable des ressources naturelles renouvelables.

### LES CONDITIONS D'UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES RENOUVELABLES SELON LA THÉORIE DES « RESSOURCES COMMUNES »

Les multiples recherches sur les ressources communes à travers le monde ont permis d'identifier un certain nombre de conditions favorables à l'existence et à la pérennité de systèmes de gestion de ressources communes (Ostrom, 2010).

Ces conditions relèvent de la **nature de la ressource, des caractéristiques sociales du groupe, de ses règles internes, des rapports à l'État**. Aucune d'elle n'est complètement impérative : ce sont des conditions favorables. Au-delà des différences de présentation d'un auteur à l'autre, on peut retenir :

1. Cf. « Les ressources naturelles renouvelables : publiques, privées, communes, en accès libre ? », Note de politique de Negos-GRN n° 1, 2012.

- ★ *Des ressources relativement rares, ayant un enjeu important ou essentiel pour les acteurs, et où les réponses individuelles sont coûteuses ou pas efficaces*

**Gérer une ressource commune impose des contraintes.** Les populations ne seront prêtes à les assumer que si le jeu en vaut la chandelle... c'est-à-dire **s'il y a un réel problème de surexploitation (ou un risque réel et reconnu), si l'enjeu économique de la ressource pour les habitants est suffisant**. Inversement, une trop forte compétition peut rendre impossible l'accord sur la redéfinition des règles...

Cela suppose aussi :

- > qu'il y a **consensus sur l'usage en commun** (sinon, les plus puissants ont en général la capacité à s'approprier de fait la ressource, imposer une privatisation) ;
- > que **la répartition des coûts et des bénéfices liés à cette ressource soit socialement acceptée** (elle n'est pas forcément égalitaire, mais elle n'est pas remise en cause).

- ★ *Des droits exclusifs, sur un espace clairement délimité, pour des ayants droit identifiés*

Il faut savoir **sur quel espace s'appliquent les règles, et quelle est la définition des « ayants droit »**. Le terme de « droits exclusifs » peut être porteur de confusions. Cela signifie que **les ayants droit ont le droit d'exclure les tiers, de se réserver l'accès à la ressource. Cela ne veut pas dire que tous les ayants droit y ont accès de la même façon, ni que personne d'autre ne pourra jamais exploiter**. Ainsi, une forêt « villageoise » est sous le contrôle exclusif de la population du village, mais il faut ensuite définir qui a le droit d'être bûcheron et de couper des arbres au sein du village. De plus, le droit de coupe peut être accordé à des tiers par l'instance de gestion, si la ressource est suffisamment abondante. Mais **ces tiers (appelés « utilisateurs autorisés ») doivent demander et recevoir une autorisation pour cela, et eux-mêmes respecter les règles d'exploitation**. Leurs conditions d'accès peuvent aussi être différentes : taxe, etc.

- ★ *Des ayants droit partageant des principes communs de vie sociale*

C'est d'autant plus le cas qu'ils relèvent de **groupes sociaux pas trop différenciés**, en situation d'interconnaissance, **partageant un ensemble de principes sur la vie sociale, et respectant les mêmes autorités**.



★ *Un système de règles, légitime, flexible, garanti par un système d'autorité*

Ces règles définissent **qui a accès à la ressource et à quelles conditions**, quelles sont les techniques autorisées ou interdites, quelles sont les **sanctions** en cas de transgression. Elles visent à encourager les pratiques allant dans le sens de l'intérêt général et à **décourager et sanctionner les comportements opportunistes**. De telles règles n'ont de sens que si elles sont i) adaptées à des réalités locales spécifiques et évolutives, et ii) mises en œuvre et garanties par des autorités, ayant légitimité et pouvoir pour cela.

★ *Une indifférence ou mieux, un appui explicite de l'État*

Du point de vue du rapport à l'État, les conditions politiques favorables relèvent en effet de deux situations opposées :

- > **des cas où l'État n'interfère pas dans la gestion des ressources**, par choix, indifférence ou incapacité, et où les sociétés locales poursuivent de manière relativement libre leurs modes autonomes de gestion des ressources ;
- > **des cas où, au contraire, l'État reconnaît et appuie les systèmes locaux**. « Si des agents extérieurs menacent les droits de la communauté en voulant utiliser les ressources sans restrictions, l'autorité locale est souvent incapable de faire respecter les droits de propriété communautaire. Le rôle de l'État devient alors indispensable afin d'imposer le respect des droits du groupe local. Si ces droits ne sont pas clairement reconnus par les textes légaux, ou si les représentants de l'État ont tendance à les ignorer, les systèmes communautaires deviennent très précaires et vulnérables » (*Mathieu et Freudenberg, 1998 : 109*). Inversement, reconnaissant la légitimité et l'efficacité des modes locaux de gestion en commun, l'État peut les soutenir explicitement. Il peut aussi organiser la gestion de certaines ressources en la confiant à des associations d'usagers, comme les associations de pêche ou de chasse, en France.

## CES CONDITIONS NE SONT PAS TOUJOURS RÉUNIES DANS LES PAYS DU SAHEL

Les cas d'école de gestion de ressources communes relèvent de communautés locales, ayant développé depuis des siècles des systèmes de règles. On en trouve aussi bien dans les pays industrialisés (pêcheries de saumon dans l'Atlantique nord, systèmes irrigués dans le Sud de la France, alpages suisses, etc.) que dans les pays du Sud.

Il existe aussi des cas emblématiques de création de systèmes de gestion, par exemple pour les nappes phréatiques en Californie, où, dans les années 1930-50, des acteurs hétérogènes (municipalités, agriculteurs, sociétés d'exploitation des eaux) ont su réagir à la grave surexploitation des nappes et négocier des règles et des dispositifs de gestion permettant d'inverser la situation (*Ostrom, 2010*).

Dans la pratique, on constate cependant que les conditions d'une gestion harmonieuse des ressources naturelles sont rarement remplies.

**Au Sahel, certaines ressources ou espaces relèvent très clairement de cas historiques de gestion locale**, comme par exemple :

- > l'accès aux pâturages en zones sahéliennes où le contrôle des points d'eau par les lignages ou fractions qui les ont fondés détermine le contrôle des pâturages attenants ;
- > les pêches dans le Gwendégué à l'ouest du Burkina Faso (*Jacob, 2003*) où une grappe de villages alliés partagent les droits de pêche collective d'étiage sur un chapelet de mares ; ou dans le delta intérieur du Niger (*Fay, 1989 ; Kassibo, 2000*) où les tronçons de marigots et les lacs sont sous le contrôle de maîtres des eaux, gérant les modalités d'installation des pêcheurs, la collecte de redevances et la définition des règles d'exploitation.

Cependant, il faut bien constater que **de nombreuses situations au Sahel ne relèvent pas ou plus de tels cas de figure**.







### Au niveau de la ressource

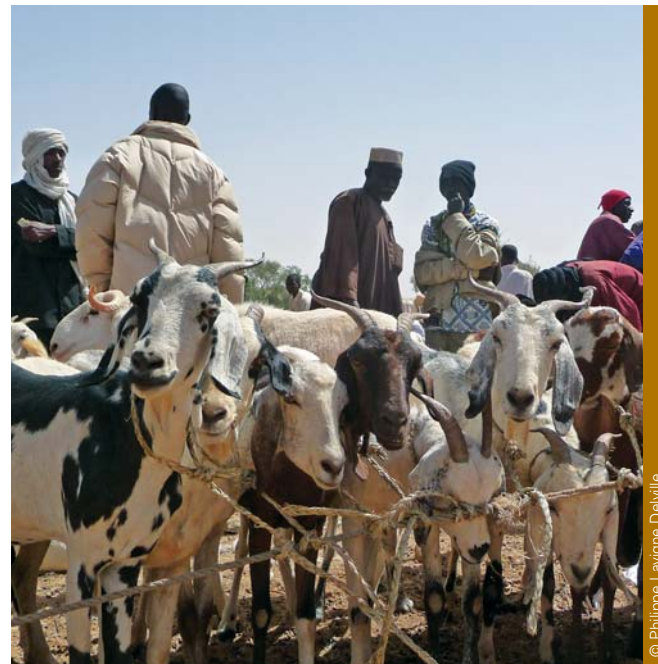
- > **Seules certaines ressources, dans certains endroits, sont l'objet d'une gestion intentionnelle** et de règles spécifiques d'accès et d'exploitation. En particulier, si certaines essences d'arbres sont régulées, le bois-énergie de brousse est rarement contrôlé dans les systèmes coutumiers, alors qu'il devient une ressource cruciale.

### Au niveau du collectif

- > **Là où de telles règles existent, il s'agit plus d'une exploitation en commun sous le contrôle d'autorités coutumières que d'une « propriété » commune des usagers au sens strict** (ainsi, le pouvoir de définir les règles relève de ces autorités coutumières, et non de mécanismes démocratiques impliquant tous les ayants droit).
- > Dans de nombreux cas, la compétition pour les ressources ou pour l'espace met en jeu **des acteurs hétérogènes et des modes d'exploitation du milieu différents** (agriculteurs, éleveurs, charbonniers, etc.) ; du fait des évolutions démographiques et économiques, dans de nombreuses régions, le peuplement est hétérogène socialement et économiquement ; les ruraux ne partagent pas toujours les mêmes normes sociales et sont en compétition croissante ; les acteurs urbains (charbonniers, entrepreneurs économiques, propriétaires de troupeaux) sont de plus en plus présents en milieu rural.

### Du point de vue des systèmes d'autorité

- > Les modes locaux de gestion des ressources ont vécu plus d'un siècle d'ingérence étatique, coloniale puis indépendante ; les populations ont longtemps été légalement dépossédées des ressources locales qui, dans la loi appartenaient et étaient gérées par **l'État**. En pratique, l'État n'a pas toujours assuré cette gestion, mais cela a **dé légitimé les régulations locales et les a fragilisées**. La gestion étatique a abouti, dans bien des cas, à un accès libre de fait, favorisant une surexploitation des ressources (en particulier pour le bois-énergie).
- > Malgré les évolutions des législations au cours des vingt dernières années, **le pluralisme juridique demeure, les contradictions entre normes locales et normes légales aussi, et donc la possibilité de jouer les unes contre les autres**, et de contourner les règles locales en allant mobiliser d'autres normes, d'autres instances, et inversement.
- > Le pluralisme juridique se double **d'une pluralité d'autorités, pas toujours régulée** : chefs de terre, chef de village administratif, administration territoriale, services techniques, élus communaux sont trop souvent en compétition pour le pouvoir de contrôler la ressource et d'arbitrer sur les conflits. **Ce qui rend encore plus complexe un consensus sur les autorités légitimes pour gérer une ressource donnée et multiplie les risques de conflits ou de rivalités entre instances.**
- > **Dans un contexte de pression démographique croissante et de compétition pour les ressources, ces incohérences de normes et ces rivalités entre instances favorisent les coups de force. L'accès aux ressources naturelles n'est plus régulé, ce qui favorise la surexploitation.**



© Philippe Lavigne Delville

## (RE)CONSTRUIRE DE NOUVEAUX COMMUNS ?

**Gérer une ressource commune est un choix qui répond à la fois aux caractéristiques de la ressource<sup>2</sup> et à une volonté du groupe social qui la contrôle.** Mais cela ne va pas de soi : cela suppose une réelle capacité de régulation, pour définir des règles gouvernant l'accès et l'exploitation de la ressource et en assurer le respect.

**Pour les ressources qui font, historiquement, l'objet d'une telle gestion, et où il y a un consensus social suffisant pour maintenir ce principe, l'enjeu peut-être simplement de réaffirmer ce choix ainsi que la légitimité des autorités locales à assurer cette gestion.** L'État devient alors soutien et garant des instances locales de gestion.

**La question est plus complexe lorsque la ressource ne faisait pas l'objet d'une gestion en commun** ou que les évolutions écologiques, économiques et sociales obligent à redéfinir les règles, lorsque les usagers actuels sont hétérogènes, lorsque la pression est forte. **C'est là que les enjeux de régulation sont les plus forts, mais c'est aussi là où une telle régulation ne va pas de soi.**

Dans de tels contextes, pour sortir des situations d'accès libre et de la loi du plus fort, **les acteurs locaux et l'État peuvent choisir de faire de cette ressource une ressource commune à un ou des groupes sociaux donnés, de définir des règles d'accès et d'exploitation, de responsabiliser des autorités pour en assurer le respect.** Il s'agit alors de **construire de nouveaux communs, pour assurer à la fois une durabilité de la ressource et une répartition socialement acceptée des bénéfices de son exploitation, entre usagers plus ou moins hétérogènes aux intérêts plus ou moins divergents.**

Ces nouveaux communs ne pourront tirer leur légitimité et leur efficacité des seules normes. **Leur gestion ne sera effective et durable que s'ils reposent sur un choix socio-**

2. *Idem.*



politique clair<sup>3</sup>, si les règles d'accès prennent acte de la diversité des acteurs en présence, si les règles de gestion sont à la fois légitimes localement, et légalisées, supportées par l'État. Si le partage des bénéfices est socialement équitable et accepté. Si les différentes autorités (coutumières, décentralisées, administratives) les appuient. ★

3. Cf. « La gouvernance des ressources naturelles : un enjeu socio-politique autant qu'écologique », Note de politique de Negos-GRN n° 5, 2012.

**Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred)**  
philippe.lavignedelville@ird.fr

Relecteurs : Jean-Pierre Chauveau (IRD, UMR Gred)  
et Christian Castellanet (Gret)

### Implications pour les politiques

★ Il existe de part le monde de nombreux cas de gestion « commune » de ressources naturelles. Les facteurs favorables à une telle gestion « commune » sont un consensus local pour une telle gestion en commun, des capacités locales de régulation et un soutien explicite de l'État.

★ Au Sahel, de nombreuses ressources, aujourd'hui porteuses d'enjeux, ne sont pas l'objet de régulations locales effectives. Les évolutions sociales, économiques, politiques ont entraîné de nombreuses migrations et l'apparition de nouveaux acteurs exploitant les ressources. Malgré l'évolution des législations, les effets négatifs du pluralisme juridique ne sont pas encore dépassés. Dans de nombreux cas, on est loin des conditions idéales de gestion commune telles qu'elles sont décrites dans la littérature.

★ Pourtant, la gestion commune peut être une façon efficace pour réguler l'exploitation des ressources, et permettre d'assurer un accès équitable aux ressources naturelles pour les populations. Dès lors, il est pertinent de la favoriser, en particulier par un soutien explicite de l'État.

★ Là où de telles régulations existent, l'enjeu peut être d'abord d'éviter les interférences négatives. Mais dans de nombreux cas, il s'agit de construire ou de reconstruire de nouveaux communs, dans des contextes où les conditions favorables ne sont pas forcément réunies. Il s'agit dès lors de favoriser et renforcer la négociation et l'institutionnalisation de nouvelles régulations, entre acteurs hétérogènes aux intérêts divergents.

### Pour en savoir plus

- ★ FAY C., 1989, « Sacrifices, prix du sang, 'eau du maître' : fondation des territoires de pêche dans le Delta central du Niger (Mali) », *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 25 n° 1-2.
- ★ JACOB J.-P., 2003, « Les droits de pêche en plaine inondée dans le Gwendégué. Pays winye, Centre-Ouest du Burkina Faso », *Dossiers Zones arides* n° 121, Londres, IIED (<http://pubs.iied.org/pdfs/9300IIED.pdf>).
- ★ KASSIBO B., 2000, « Le foncier halieutique comme enjeu de pouvoirs : la mise en place d'une gestion décentralisée des pêches dans le Delta central du Niger », in LAVIGNE DELVILLE P., TOULMIN C. et TRAORE S., ed., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest*, Paris/Saint-Louis, Karthala/Ured, p. 283-302.
- ★ OSTROM E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*, Coll. Planète enjeu, Bruxelles, de Boeck.

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :

Porteur du projet :

Mis en œuvre par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Avec l'appui du Comité scientifique :

