

REGARDS SUR LE FONCIER n°6

L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte

Illustration par six études de cas

Contributions aux journées d'études de juillet 2018

Sigrid Aubert, Patrick D'Aquino, François Bousquet, Martine Antona, Camilla Toulmin (dir.)
OCTOBRE 2019

RÉGARDS SUR LE FONCIER n°6

La collection « Regards sur le foncier » du Comité technique « Foncier & développement » accueille des articles offrant un point de vue critique et original sur les questions foncières dans les pays du Sud. Elle permet de valoriser les contributions des membres du Comité et de son réseau aux travaux et journées de réflexion du groupe. Tous les articles sont disponibles en version française et mis à la disposition du public sur le portail www.foncier-developpement.fr. Des traductions en anglais peuvent être proposées pour les articles dont la portée le justifierait. Cette collection bénéficie d'un appui financier du projet multi-pays d'Appui à l'élaboration des politiques foncières, de l'AFD.

Pour plus d'information sur cette collection, contacter le Gret qui assure le secrétariat scientifique du Comité : secretariatCTF@gret.org

Les publications de cette collection n'engagent que leurs auteurs et leur contenu ne représente pas nécessairement la vision et la position du Comité technique « Foncier & développement ».

Le Comité technique « Foncier & Développement » a engagé en 2016 un chantier de réflexion collective sur les communs afin d'identifier les opportunités et les défis de leur prise en compte dans le traitement des questions foncières par les opérateurs du développement. Les réflexions se sont construites à partir des six études de cas présentées en atelier aux experts du CTFD. Ces études de cas sont réunies dans ce numéro spécial de Regards sur le foncier. Durant le chantier, l'approche par les communs a fait l'objet de nombreux échanges pour être finalement formalisée en quatre étapes : l'identification des situations d'actions dans lesquelles cette approche apparaissait pertinente, l'établissement d'une définition à plusieurs entrées des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte, l'élaboration d'une grille de lecture permettant aux agents de la coopération française de saisir, et le cas échéant d'accompagner les communs, et enfin, la formulation de six principes directeurs visant à cadrer les interventions à venir de la coopération internationale.

Ce chantier a également permis de produire un document d'analyse en septembre 2017 [« Opportunités et défis d'une approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte »](#) et un numéro de la collection Regards sur le foncier [« Vingt personnalités donnent leur point de vue sur les Communs »](#) en mars 2018.

RÉFÉRENCE POUR CITATION :

AUBERT Sigrid, D'AQUINO Patrick, BOUSQUET François, ANTONA Martine, TOULMIN Camilla (dir.), *L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte : illustration par six études de cas*, Regards sur le foncier n° 6, Comité technique « Foncier & développement », AFD, MEAE, Paris, octobre 2019.

PHOTO DE COUVERTURE :

Appropriation de l'espace forestier dans la réserve de biosphère de Mananara Nord, Madagascar © Gret

TABLE DES MATIÈRES

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS DE LA TERRE ET DES RESSOURCES QU'ELLE PORTE : ILLUSTRATION PAR SIX ÉTUDES DE CAS	2
Introduction	2
I. Saisir les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte	2
1. À quels enjeux l'approche par les communs entend-elle répondre ?	3
2. Comment définir les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte ?	6
II. Opportunités et défis de l'application de l'approche par les communs	8
1. La relation difficile entre la gestion communautaire des ressources naturelles et la dynamique des communs	9
2. La conciliation périlleuse entre besoin de reconnaissance et liberté d'action	13
III. Accompagner les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte	15
1. Comment prendre soin des ressources partagées ?	16
2. Quel type d'administration envisager ?	17
3. Quand le principe de subsidiarité peut-il compléter celui de participation ?	17
Conclusion générale	19
Bibliographie	19
ÉTUDES DE CAS	21
 À qui sont ces communs ? La cogestion dans les pêcheries de la plaine d'inondation du Tonle Sap, une perspective d'écologie politique	21
 La gestion communautaire sous le prisme des communs dans la réserve de biosphère de Mananara Nord à Madagascar : le cas de Sahasoa	31
 Un commun émergent ? Le site du Cameroun	41
 Les communs au Sénégal : état des lieux et perspectives	51
 D'un commun halieutique au parc marin de Mohéli (Comores) : privilégier les pratiques pour identifier les conditions d'une décentralisation efficace	59
 Waso Rangelands Commons, Isiolo, Kenya	70

L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte : illustration par six études de cas

Aubert S., D'Aquino P., Bousquet F., Antona M., Toulmin C.

INTRODUCTION

Les communs font l'objet d'un regain d'intérêt important en ce début du xxi^e siècle (Dardot et Laval, 2014 ; Bollier, 2015 ; Coriat, 2016 ; Cornu et al., 2017 ; Bousquet et al., 2018). Face aux crises économiques, sociales, écologiques et politiques qui se multiplient dans un monde aux ressources limitées, ils ouvrent la voie, entre le marché et l'État (Antona et al., 2017), à un mode de régulation alternatif des relations que les hommes entretiennent entre eux à propos de la terre et des ressources qu'elle porte.

Le Comité technique « Foncier et Développement » (CTFD) s'est lancé en 2016 dans un chantier sur les communs afin d'identifier les opportunités et les défis de leur prise en compte dans le traitement des questions foncières par les opérateurs du développement. Les réflexions se sont construites à partir des six études de cas présentées en atelier aux experts du CTFD. Ces études de cas sont réunies dans ce numéro spécial de Regards sur le foncier. Durant le chantier, l'approche par les communs a fait l'objet de nombreux échanges pour être finalement formalisée en quatre étapes : l'identification des situations d'actions dans lesquelles cette approche apparaissait pertinente, l'établissement d'une définition à plusieurs entrées des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte, l'élaboration d'une grille de lecture permettant aux agents de la coopération française de saisir, et le cas échéant d'accompagner les communs, et enfin, la formulation de six principes directeurs visant à cadrer les interventions à venir de la coopération internationale (CTFD, 2017).

Les études de cas rassemblées ci-après permettront en premier lieu d'illustrer les enjeux liés à l'identification des communs (1). Sera ensuite discutée la contribution de l'approche par les communs au traitement des questions foncières (2). Des recommandations seront enfin adressées à l'aide internationale en vue de promouvoir une intervention sur le terrain qui s'appuie plus efficacement sur ces communs (3).

I. SAISIR LES COMMUNS TISSÉS AUTOUR DE LA TERRE ET DES RESSOURCES QU'ELLE PORTE

Bien souvent, en milieu rural, la mise en œuvre des projets de développement implique de s'intéresser aux questions foncières. L'accès à la terre et aux ressources qu'elle porte fait l'objet de nombreux enjeux et, souvent, les solutions techniques proposées ne se suffisent pas à elles-mêmes pour améliorer durablement les conditions de vie des populations.

1. À QUELS ENJEUX L'APPROCHE PAR LES COMMUNS ENTEND-ELLE RÉPONDRE ?

Les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte, du fait de leur caractère polymorphe, sont indissociables du contexte particulier dans lesquels ils évoluent. Les études de cas analysées par le CTFD ont permis d'identifier quatre types de situations d'action dans lesquelles l'aide au développement pourrait utilement recourir à l'approche par les communs.

1.1. L'adaptation des sociétés au changement climatique induit une gestion contextualisée des ressources naturelles de l'écosphère

Au Kenya et au Cambodge, certaines règles d'organisation sociale préexistantes constituent en partie des réponses aux variations saisonnières qui modifient substantiellement la distribution et la quantité de ressources naturelles renouvelables disponibles (l'eau et le fourrage pour les éleveurs kenyans, les frayères et les produits de la pêche pour les cultivateurs cambodgiens). Ces variations saisonnières risquant dans un avenir proche d'être amplifiées par le changement climatique, les pratiques adaptatives développées au cours du temps par les usagers constituent des « *patterns* » (Bollier and *al.*, 2015), qui devraient être valorisés, enrichis, voire réinvestis dans le cadre de l'aide au développement. C. Hess et C. Toulmin soulignent à cet effet l'opportunité de la récente reconnaissance de la propriété coutumière par l'État kenyen ; J.C. Diepart, M. Mellac, et I. Oeur exposent quant à eux l'intérêt d'une réappropriation des espaces de pêches communautaires par les communautés locales elles-mêmes.

1.2. Des conflits d'intérêts opposant les populations locales à des investisseurs influents rendent nécessaire la formalisation de règles explicites d'inclusion et d'exclusion aux bénéfices tirés de la terre et des ressources qu'elle porte

Les situations d'établissement de monopoles de gestion de la terre et des ressources qu'elle porte prennent, au sein des territoires, différentes formes. Elles reposent la plupart du temps sur une association de fait entre l'État et le secteur privé, cette association pouvant être contestée par les populations locales.

Ainsi, au Sénégal, la mise à disposition de terres par l'État à un nombre croissant d'investisseurs privés a provoqué des mouvements sociaux conséquents (E.H. Faye et *al.*). Face à ces pressions, la société civile revendique une sécurisation de l'accès à la terre pour les populations locales qui soit fondée sur les solidarités villageoises plutôt que sur la propriété privée. Dans ces conditions, l'État éprouve de grandes difficultés à formuler une nouvelle politique foncière qui puisse à la fois satisfaire les visées de développement économique fondés sur la mondialisation des échanges de produits agricoles et les besoins de subsistance et de préservation des ressources pour les générations futures qu'expriment les populations locales. Le statut de la terre en est directement questionné : doit-elle être considérée comme un bien susceptible d'appropriation ou comme un commun ?

Aux Comores, l'État a promu la mise en place d'un parc national sur l'île de Mohéli, située à mi-chemin entre Grande Comore et Anjouan. Cette initiative, initialement limitée au domaine maritime dont l'État est le gestionnaire légal, s'oppose à des conflits d'intérêts entre le comité de gestion du parc national et les populations locales. Les solidarités ancestrales des résidents de l'archipel considèrent Mohéli comme une île-relais du fait de sa situation géographique. Cet élément n'a pas été considéré par le parc lors de la (re)définition des règles d'accès aux ressources marines. Elles excluent aujourd'hui les pêcheurs non-résidents de la zone de pêche littorale. Selon M. Saïd et E. Le Roy, une plus grande cohésion sociale pourrait être envisagée simultanément grâce à une meilleure implication des autorités locales existantes dans les

processus de décision relatifs à l'accès aux ressources marines et terrestres, et par la reconnaissance officielle de « propriétés » protéiformes et simultanées.

1.3. Les revendications des populations vulnérables pour plus de justice sociale et environnementale impliquent une explicitation, voire une redéfinition, des modes et du sens de l'action publique

En milieu forestier, la mise en place de la REDD+, comme la certification des produits forestiers ou les normes volontaires relevant de la responsabilité sociale (et sociétale) des entreprises, induisent la création de nouvelles valeurs attribuées à la biodiversité (exemple : bio labélisé, crédits carbone). En accord avec les conventions internationales liées notamment au climat et à la biodiversité, l'exploitation de ces nouveaux biens et services repose théoriquement sur le consentement libre, informé et préalable des acteurs locaux. Ces « innovations » modifient en effet nécessairement les termes de la distribution des bénéfices tirés de l'exploitation (et de la conservation) des écosystèmes forestiers et peut aussi s'avérer génératrice d'exclusion. Ainsi, au Cameroun, les institutions mises en place pour assurer la gestion locale du domaine forestier ont institué de nouvelles pratiques qui, bien que reposant sur certains éléments de l'organisation sociale antérieure, ne contribuent pas à valoriser le rôle particulier que jouent les Pygmées dans cette organisation. La logique inclusive qui prévaut dans la gouvernance des communs constitue dans ce contexte une opportunité pour la reconnaissance du rôle des Pygmées dans la régulation de l'exploitation des ressources forestières tout en réfiant leur qualité de citoyen (Boutinot et al.).

1.4. Le dépeuplement et/ou la vulnérabilité environnementale d'un territoire rendent nécessaire la re-sociabilisation des enjeux liés à la sécurité et au développement des populations locales

À Madagascar, malgré les transferts de gestion mis en place dans la réserve de Mananara Nord pour assurer la conservation des espaces forestiers en périphérie du parc national, la déforestation progresse inéluctablement. Les principales fonctions des forêts considérées par les villageois, à savoir l'accès aux terres fertiles et la production de bois de construction, sont menacées. M. Linot et ses co-auteurs, après avoir analysé les causes de la défaillance d'un « commun administré », proposent d'investir de nouveaux espaces de solidarité autour de la formalisation de projets de territoires imbriqués dans la réserve de biosphère. À ce stade cependant, rien ne laisse présager que l'émergence de ces nouveaux communs puisse être effective, compte tenu des forces et des moyens en présence, ceci alors même que la vulnérabilité des populations locales pourrait s'accroître.

1.5. S'appuyer sur les solidarités sociales et écologiques

Dans toutes ces études de cas, les questions relatives à l'accès et à l'usage de ressources renouvelables limitées et spatialisées sont fortement liées aux questions sociétales sous-jacentes. Or, l'explicitation de ces questions sociétales restituées dans leur contexte constitue la clé de réussite, ou de l'échec, des interventions en faveur du développement. On remarque de plus dans les études de cas que ces questions sociétales concernent toujours la recherche d'un équilibre entre intérêts individuels ou de court terme, et le maintien ou la réactualisation de solidarités sociales et écologiques, y compris avec les générations futures.

Qu'appelons-nous solidarité sociale et écologique ?

Ce terme emprunte à la fois au concept de solidarité développé par les sociologues depuis Charles Renouvier, Alfred Fouillée et Émile Durkheim et au concept de solidarité écologique. Blais (2008) trace l'histoire du concept de solidarité « sociale » en montrant comment il a successivement été le porteur de l'idée de dette qui soutient un regard moral, à celui de contrat social qui soutient un régime de droit. Gardons ici ce que Blais définit comme un fait scientifiquement prouvé – nous sommes tous dépendants les uns des autres – et le sens profond de l'idée de solidarité – nous ne formons qu'une seule humanité et nous sommes solidaires de nos contemporains comme des générations futures.

Par ailleurs Mathevet et *al.* (2010) explorent et développent le concept de solidarité écologique introduit dans le droit de l'environnement français lors de la réforme de la loi sur les parcs nationaux en 2006. Par analogie avec le concept de solidarité sociale les auteurs considèrent que la solidarité écologique repose sur :

- le fait de solidarité (l'interdépendance ou étroite dépendance réciproque des composantes de la communauté biotique) ;
- l'idée de dette écologique vis-à-vis du vivant et des humains (parce que nous sommes dépendants les uns des autres, nous sommes, que nous le voulions ou non, débiteurs lorsque nous contribuons à la destruction du vivant) ;
- et enfin le contrat naturel, et notamment la proposition d'inventer le contrat par lequel nous fixerons les limites de l'action humaine sur la nature, le sens des droits et des devoirs.

Le passage de la notion d'interdépendance entre les composantes de la biosphère à celle de solidarité permet de souligner la « communauté de destin » entre l'homme, la société et son environnement. La solidarité écologique serait alors un lien moral entre humains (individus, groupes sociaux) et non-humains.

Le concept de solidarité écologique suffirait à porter le sens que nous donnons ici à notre idée de solidarité mais, dans ce texte, nous y juxtaposons le qualificatif social pour rappeler l'importance de l'action collective qui est au cœur des communs.

Ainsi, fonder les interventions de l'aide internationale sur les solidarités sociales et écologiques révélées par les acteurs du terrain peut contribuer à faciliter l'appropriation et la mise en œuvre de dispositifs plus durables de prise en charge des problèmes liés aux changements tant globaux que locaux.

L'identification de communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte vise ainsi, dans de tels contextes, à promouvoir une dynamique de prise en charge, par les acteurs eux-mêmes, des problèmes auxquels ils doivent faire face. Les pratiques des acteurs en présence constituent des éléments incontournables pour constituer la base des orientations à promouvoir.

2. COMMENT DÉFINIR LES COMMUNS TISSÉS AUTOUR DE LA TERRE ET DES RESSOURCES QU'ELLE PORTE ?

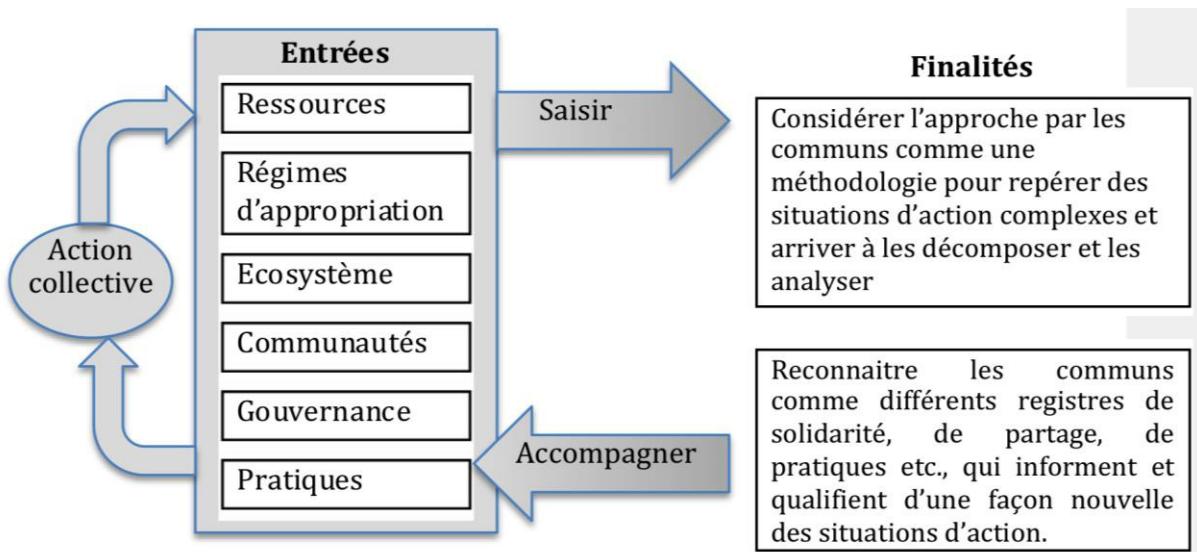
Ces communs peuvent prendre des formes très diverses. Ils sont par contre systématiquement associés à l'action collective qui va révéler les solidarités sociales et écologiques qui les animent. Ces communs sont donc dynamiques, en évolution perpétuelle et, de ce fait, difficile à saisir. Face à cette difficulté, il apparaît nécessaire de distinguer dans le contexte de l'aide au développement la finalité principale du processus d'identification de ces communs :

- ▷ S'agit-il d'appréhender les communs, de repérer des situations d'action complexes, de les décomposer et de les analyser ?
- ▷ S'agit-il d'accompagner l'évolution des communs, d'identifier des registres (de solidarité, de partage, de pratiques) qui vont permettre d'informer et de soutenir d'une nouvelle façon ces situations d'action ?

La finalité peut varier en fonction de l'avancement et de la flexibilité du projet de développement considéré. Comprendre et agir sont cependant deux finalités complémentaires et devraient simultanément être investies. Cependant, en l'état des connaissances, il ne serait pas réaliste d'envisager de tout comprendre avant d'intervenir. Pour atteindre les objectifs globaux d'un projet de développement, **il apparaît opportun d'envisager un accompagnement « chemin faisant » des parties prenantes, quitte à reconsidérer les objectifs spécifiques initialement posés.**

Pour caractériser les communs, six entrées permettent de les caractériser dans une situation ou un milieu donné.

Figure 1 - Définir les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte (CTFD, 2017, p. 30)



(1) **Les ressources** : cette entrée permet d'identifier les ressources partagées et les fonctions que leur accordent respectivement les différentes parties prenantes à leur utilisation. Il apparaît en effet essentiel de considérer par exemple qu'à Madagascar la forêt constitue en premier lieu pour les populations locales une réserve coutumière de terre fertile et pas un écosystème à protéger... Dans ces conditions, l'approche par les communs considérera entre autres points le système agraire et son évolution comme facteur de pression et de réponse sur la distribution des îlots forestiers qui parsèment les terroirs en périphérie du parc national.

(2) **Les régimes d'appropriation** permettent de circonscrire les droits et les obligations accordés aux ayants droit à la terre et aux ressources qu'elle porte, de manière générique au travers des lois et règlements, ou de manière spécifique à partir du terrain. Ainsi, notamment dans des situations où le droit de l'État est contesté, comme au Sénégal, il importe de comprendre les logiques légales, coutumières et opportunistes qui justifient les modes d'appropriation investis par les acteurs. Leur confrontation permettra d'éclairer les relations de pouvoirs à considérer dans une perspective de sécurisation des ayants droit aux ressources partagées.

(3) **L'écosystème** permet de poser l'existence d'un système de fonctions (services écosystémiques et environnementaux) et d'interroger sa capacité à assurer les besoins des populations humaines présentes et futures. Cette entrée permet d'inscrire les communs dans une dimension écologique et de considérer par exemple, comme c'est le cas au Cambodge, les enjeux de l'extension des rizières sur le maintien de frayères nécessaires à la reproduction des poissons au sein des zones de gestion communautaires.

(4) **Les communautés** : cette entrée a l'intérêt d'introduire la délicate question du titulaire de droits légalement reconnus lorsque la sécurisation foncière concerne un collectif. L'approche par les communs conduit en effet à s'intéresser aux dynamiques qui, dans un milieu donné, fondent et modèlent le lien social. L'idée que les communautés constituent *a priori* des entités homogènes est abandonnée et les communautés de vie et d'intérêts se recomposent, emboîtées les unes dans les autres, selon diverses logiques, inclusives ou exclusives. Ainsi, au Cameroun, la place et le rôle des Pygmées sont re-questionnés pour appréhender les enjeux d'une justice sociale et environnementale appropriée aux réalités socio-économiques du terrain.

(5) **La gouvernance**, entendue dans un sens large, permet de se pencher sur les modalités et notamment la flexibilité des systèmes de pilotage influençant l'accès et l'usage de la terre et des ressources qu'elle porte. Il s'agit de mettre en exergue les relations que les communs entretiennent avec les institutions privées ou publiques. L'analyse de l'enchâssement des communs avec ces institutions permettra d'identifier la marge de manœuvre susceptible d'être revendiquée par les ayants droit aux ressources partagées. La superposition d'une loi foncière favorable à la reconnaissance de la coutume et du projet de construction d'un axe routier traversant le nord du pays pourrait ainsi conduire les éleveurs kenyans à redéfinir la finalité de leur organisation sociale et à investir un nouveau projet de société.

(6) **Les pratiques** : cette entrée permet d'identifier les usages des acteurs intervenant directement ou indirectement sur les solidarités écologiques et sociales qui structurent les communs. C'est souvent la pratique, et non l'institution du commun, qui justifie le partage d'une ressource. Les usages peuvent même parfois directement conduire à l'institution (de fait) d'un commun (comme c'est le cas pour les communs de la connaissance selon Hess et Ostrom, 2006). Ainsi, aux Comores, l'absence de prise en compte des liens de solidarité existants entre la population des différentes îles de l'archipel vis-à-vis de l'accès aux ressources marines et terrestres constitue une entrave à l'application des règles de gestion promues par le parc. Ces

solidarités auraient pourtant pu être exploitées pour aborder les enjeux cruciaux de la circulation des hommes au sein de l'archipel.

Ces six « entrées » peuvent être investies dans n'importe quel ordre. Chacune donne un éclairage particulier pour saisir et/ou accompagner les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte. Cette caractérisation permet d'appréhender les communs comme un « **fait social total** » dont la compréhension et l'accompagnement relève de la transdisciplinarité (au sens anglo-saxon du terme).

II. OPPORTUNITÉS ET DÉFIS DE L'APPLICATION DE L'APPROCHE PAR LES COMMUNS

Différents auteurs ont plus ou moins explicitement avancé des éléments de typologie des communs en soulignant la difficulté d'élaborer une typologie universelle en raison de l'influence du contexte et de la dimension naturellement évolutive des communs¹. Les critères de distinction avancés visent donc essentiellement à rendre plus explicite les approches développées par les auteurs.

Ostrom a classé les CPR selon le régime des droits associés aux biens ou aux systèmes de ressources. « *Ainsi, deux types de régimes de propriété communautaire sont qualifiés, selon que le droit d'aliéner est attribué ou non à la communauté : un régime dit « communal proprietorship », en l'absence de droit d'aliéner ; un régime dit “communal ownership” lorsque le droit d'aliénation participe lui aussi, avec les droits de gestion et d'exclusion, du niveau de choix collectif* » (Orsi, 2015, p. 10). Cependant, nous considérons que cette distinction, bien que demeurant très pertinente, ne correspond qu'à la seule entrée « modes d'appropriation » de la définition des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte. Elle ne permet pas de saisir dans sa globalité la dynamique propre aux communs.

Bollier distingue quant à lui six catégories de communs : les communs de subsistance², les communs indigènes, les communs sociaux et civiques, les entreprises économiques intégrées aux communs, les communs sous garantie juridique et les communs numériques (Bollier, 2015). Cette classification ne vise pas à établir des catégories étanches, mais à témoigner de la diversité de formes que peuvent adopter les communs. Les situations d'actions appréhendées au travers des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte regroupent, selon les cas, plusieurs de ces catégories.

Une autre distinction a été posée par Coriat (2011) entre communs fonciers et communs informationnels. Elle est instituée par une distinction fondée sur la nature de la ressource mise en partage. Les communs fonciers concernent les ressources tangibles, et les communs informationnels les ressources intangibles. Ces derniers sont « *constitués de ressources « non rivales » (l'information, la connaissance) [...] sont construits davantage pour assurer leur croissance et leur extension que la seule préservation de la ressource à l'origine du commun, ce qui est souvent la préoccupation centrale des communs tangibles constitués de ressources rivales et épuisables.* » (Coriat, 2016, 1. 25). Cependant, les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte ne se limitent pas à la gestion de droits de « prélevements ». Ils doivent aussi faire face à la nécessité d'inclure, au cours du temps, de nouveaux usagers aux

¹ « *Les systèmes de classification tendent à imposer avec eux une conception bien trop ordonnée, harmonieuse et intellectuelle des communs, alors que ceux-ci sont toujours en dernière instance, de mon point de vue, expérientiels et historiquement situés* » (Bollier, 2015, p. 133).

² Ils auraient une importance vitale pour 2 milliards de personnes selon l'Association internationale pour l'étude des communs (Bollier, 2015, p. 135).

intérêts parfois divergents, et pas nécessairement des usagers « résidents » de l'espace objet de la prise en charge³... La distinction entre communs fonciers et communs informationnel n'a donc pas été retenue comme distinction subsidiaire dans le traitement des questions foncières afin de faciliter la prise en compte d'une pluralité et d'une diversité de mécanismes de réciprocité et de partage dans les situations d'action investies.

Il a finalement semblé plus pertinent (opératoire) d'appréhender les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte non pas en fonction de leur nature, mais en fonction de la finalité des interventions des agents de l'aide au développement : dans les situations d'action décrites aux Comores et au Sénégal, l'enjeu de l'intervention de l'aide internationale est de **maintenir** des communs existants⁴. Dans celles décrites au Cambodge, à Madagascar et au Kenya, l'enjeu est de rendre les communs existants **plus résilients**, et au Cameroun, l'enjeu est de promouvoir **l'émergence** de communs.

Dans ce contexte, la distinction entre communs administrés et communs autogérés nous apparaît utile pour rendre plus explicites les différences entre les approches visant respectivement la gestion communautaire et les communs (1). De même, la distinction entre **primo** et **néo** communs proposée par Le Roy (2016) permet d'aborder la question cruciale des enjeux de la reconnaissance des communs par l'État (2).

1. LA RELATION DIFFICILE ENTRE LA GESTION COMMUNAUTAIRE DES RESSOURCES NATURELLES ET LA DYNAMIQUE DES COMMUNS

La gestion communautaire des ressources naturelles a largement été promue par la coopération internationale à partir des années 1990. Elle revêt de multiples formes dans les pays du Sud où elle a généralement été imposée par les États et les bailleurs de fonds selon des approches sectorielles associées à la décentralisation de la gestion des forêts, de l'eau, de la faune ou des parcours. Ces approches ont généralement sous-estimé les enjeux locaux, sociaux, économiques et écologiques des territoires abritant la ressource naturelle concernée. Ces politiques « *ont entraîné la création d'institutions fictives disposant de pouvoirs restreints au sein desquelles des logiques de captation de rentes par des minorités se sont développées au détriment d'une gouvernance durable ou équitable.* » (CTFD, 2017, pp. 48).

Les études de cas conduites respectivement au Cambodge, à Madagascar et au Cameroun témoignent que l'approche par les communs peut contribuer à faire évoluer ces situations en mettant en lumière les conflits d'intérêts qui opposent les agents de l'État aux communautés locales vis-à-vis de la formulation des règles de gestion, de leur suivi, de leur évaluation et de leur réactualisation.

1.1. Le bilan de l'institution de la gestion communautaire des ressources naturelles (GCRN) par l'État

La GCRN a été initiée par l'État au Cambodge (par l'établissement de pêcheries communautaires), à Madagascar (par l'établissement de contrats de transferts de gestion de l'État aux communautés de base), et au Cameroun (par l'établissement de forêts communautaires). Ces dispositifs apparaissent aujourd'hui peu performants.

³ Dans le cas de l'emboîtement des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte avec des communs globaux, mais aussi au regard de l'importance croissante des nouvelles technologies dans l'élaboration et la mise à jour des systèmes d'information foncière.

⁴ Ce qui conduit nécessairement à agir sur les facteurs internes et externes qui fondent le contexte du « faire commun ».

Les pratiques d'attribution de lots de pêche instituées **au Cambodge** sur le bassin de Tonle Sap par le protectorat français ont, dans le climat de reconstruction post-guerre des années 1980, pris la forme de concessions accordées à divers opérateurs économiques. En 2000, dans le cadre d'une réforme des pêches, 50 % des surfaces attribuées aux concessionnaires ont été reprises par l'État et attribuées à des pêcheries communautaires. En 2011, avant la fermeture définitive de toutes les concessions de pêche, 178 pêcheries communautaires se partageaient légalement le bassin de Tonle Sap. Bien que la biodiversité soit importante dans la zone, la dégradation des habitats et des populations de poissons constatée lors de l'exploitation par concession s'est poursuivie avec la gestion communautaire. Les collusions entre concessionnaires (par la suite devenus « anciens concessionnaires ») et la pêche commerciale illégale n'ont pas disparu. Les pêcheries communautaires sont peu à peu délaissées au profit de l'extension des rizières dans les marais et les petits pêcheurs, qui ne trouvent plus les moyens de subvenir à leurs besoins, migrent pour trouver du travail ailleurs. La vie villageoise s'en trouve bouleversée alors que les ménages résidents se spécialisent et font appel au salariat agricole venant de l'extérieur.

À Madagascar, dès la fin des années 1990, l'État a rendu possible le transfert contractuel de la gestion des forêts aux « communautés de base ». Cette possibilité a été largement investie par les ONG de conservation qui participent à la mise en place d'un important réseau d'aires protégées (AP) sur la Grande Île. En 2014, plus de 1 248 contrats de transferts de gestion s'établissaient sur le territoire national, dont la plupart ont vocation à constituer des « ceintures vertes » autour des AP. Ces initiatives n'ont cependant permis de stopper ni les défrichements illicites, principale source de déforestation à Madagascar, ni l'exploitation illicite de bois, principal facteur de dégradation des forêts (Rasamoelina et al., 2015). Les membres des communautés de base responsables, peu appuyées par les agents de l'administration forestière sur le terrain, ne parviennent pas à faire respecter les règles de gestion imposées par le cahier des charges du transfert de responsabilités.

Au Cameroun, depuis le début des années 2000, une centaine de forêts communautaires ont été institutionnalisées sur le « domaine forestier non permanent » à l'initiative des communes avec l'appui des élites locales. Elles sont limitrophes du « domaine forestier permanent » où l'État détient le pouvoir exclusif d'attribution des concessions (minières, forestières, de chasse sportive ou de tourisme) et d'établissement d'aires protégées. Les concessionnaires interdisant généralement les activités de chasse, de cueillette et de coupe aux populations riveraines, les usages de la forêt sont légalement cantonnés aux forêts communautaires qui sont pourtant écologiquement très dégradées et peu étendues. Elles peuvent pourtant aussi faire l'objet de sous-traitances, notamment en vue de l'exploitation du bois, mais le partage des revenus ainsi générés sont source nombreux conflits entre les villageois. Dans les faits, les forêts communautaires sont peu opérationnelles⁵. Le braconnage augmente et les groupes sociaux les plus vulnérables (femmes et Pygmées) font l'objet d'une paupérisation croissante.

1.2. La mise en exergue des solidarités écologiques et sociales

Dans le bassin de Tonle Sap au Cambodge, la diversité des ressources présentes dans la plaine inondée à chaque mousson d'été permet l'implication des ménages riverains dans des activités productives toute l'année. Un modèle d'utilisation des sols en constante évolution les autorise à pratiquer différents types de riziculture, l'élevage de bœufs ou la collecte de produits forestiers

⁵ Par exemple, lourdeurs administratives et financières, notamment dans l'attribution et la gestion des sous-traitantes permettant de tirer des revenus financiers des prélèvements de RNR, appui sporadique des ONG, absence de soutien de l'administration forestière, exploitation abusive des essences forestières par des commerçants extérieurs, mauvaise gestion locale, conflits.

lignueux et non ligneux. La pêche fait partie des stratégies de diversification des ménages, essentiellement marqués par des cycles saisonniers et démographiques. Les poissons, localisés dans les étangs de rétention ou en eau libre, sont la première source de protéines. Ils sont utilisés tant pour l'autoconsommation que comme source de revenus.

Les petits pêcheurs sont des ménages pluriactifs engagés dans des activités agricoles et non agricoles. La plupart habitent aux abords de la plaine inondable, mais on compte un nombre important de migrants. Des groupements de pêcheurs se constituent autour des zones de pêche sur la base de l'établissement de liens de réciprocité et de confiance. La cohésion sociale repose sur la discipline de chaque individu qui définit sa place dans un réseau hiérarchique et ordonné de relations basées sur des règles de parenté et de patronage.

Les zones de pêche communautaires sont généralement plus petites que les espaces dans lesquelles les petits pêcheurs pratiquent usuellement leurs activités. Leurs limites ont été tracées sur la terre et l'eau sans considération du paysage ou des biotopes des poissons. Cette situation a conduit les petits pêcheurs à exercer leurs activités dans d'autres pêcheries que celle à laquelle ils sont officiellement affiliés, alors même qu'ils ne sont pas en mesure d'en respecter les règles, puisqu'ils ne les connaissent pas. Ces dysfonctionnements nuisent à la mise en œuvre des systèmes de production diversifiés fondés sur un accès différencié aux différents milieux constituant la plaine inondable.

À Sahasoa, sur la côte Est de Madagascar, le Madagascar National Parcs (MNP) a initié des transferts de gestion sur les lambeaux de forêt primaire établis en périphérie de l'AP. L'exploitation des bois précieux y est interdite, mais l'exercice des droits d'usages est autorisé par des permis de coupe délivrés par les responsables de l'association signataire du contrat de transfert de gestion. Cependant, l'espace de la localité est coutumièrement approprié par trois lignages ancestraux (spatialement répartis dans le village) qui considèrent principalement les forêts comme des réserves de terres pour l'agriculture. Les responsables de l'association signataire du contrat de transfert de gestion délivrent des permis de coupe sur l'ensemble des forêts de la localité en fonction des demandes des villageois, mais ils ne sont pas autorisés à autoriser le développement de cultures agro-forestières. Alors que la population augmente et que le besoin en terre arable se fait cruellement ressentir, les forêts transférées font l'objet d'une course à l'appropriation foncière qui oppose (mais aussi fonde de nouvelles coalitions entre) les villageois sans que l'ambition de conserver les lambeaux restants de forêts primaires ne soit réellement exprimée.

À Mindourou, dans le Sud Cameroun, les espaces des forêts communautaires sont trop petits, trop dégradés, trop réduits, trop proches des champs agricoles, des habitations et des routes pour constituer un territoire de chasse viable. En milieu forestier enclavé, la chasse participe à la sécurité alimentaire, elle participe aussi à la cohésion sociale au travers des réseaux d'échanges entre différents groupes sociaux. N'ayant plus d'espaces pour pratiquer leur activité, les chasseurs deviennent braconniers sur le domaine forestier permanent.

1.3. L'inscription des solidarités écologiques et sociales dans un projet de territoire co-construit

En vue d'assurer le renouvellement des stocks de poisson dans le bassin de Tonle Sap certains citoyens membres des comités de gestion des pêcheries communautaires cherchent à protéger l'unique étang qui fait aussi office de frayère. Ils ont la volonté de sauver la pêche traditionnelle et artisanale qu'ils considèrent être un élément essentiel de la viabilité économique du territoire. Le droit d'exploiter les ressources pour générer des revenus à l'échelle de la communauté n'étant pas légalement institué, des « arrangements » entre les commerçants

locaux et les communautés locales rattachées aux pêcheries communautaires sont établis pour assurer des sources de revenus stables et générer des ressources propres aux pêcheries qui puissent être affectées à l'organisation de leurs activités (patrouilles, consultations...). Par ailleurs, des « arrangements » sont aussi passés entre les membres des comités de gestion des pêcheries communautaires et les forces de l'ordre pour traiter le non-respect des règles d'accès aux ressources halieutiques. Ces initiatives locales constituent des éléments essentiels d'un nouveau projet de territoire au sein duquel le rôle des pêcheries communautaires et l'acquisition de nouvelles connaissances techniques adaptées à la conduite des systèmes agricoles diversifiés devraient être davantage pris en considération par les politiques publiques. Cette perspective implique cependant de reconsidérer l'approche de la cogestion telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent et de promouvoir l'harmonisation des compétences entre les différentes autorités administratives.

À Sahasoa, le Gret implique la communauté de base, les autorités coutumières et les autres acteurs concernés par la conservation et l'exploitation des forêts dans une réflexion sur l'aménagement du territoire de la localité. Il s'agit d'une part de projeter sur l'espace l'évolution du système agraire compte tenu de l'augmentation de la population, de la fluctuation des prix des produits de rentes et des enjeux de la pérennisation des espaces rizicoles et agroforestiers. Il s'agit d'autre part de promouvoir un système de sanctions graduelles établies sur la base d'une coopération entre la puissance publique représentée par la commune et l'administration forestière et les responsables des Coba. Le « faire commun » est mobilisé pour envisager l'avenir de la population rurale de Sahasoa, et dans ce contexte, la notion de « droit d'usage » a été remise en cause pour inclure les relations monétaires relevant de circuits courts d'exploitation du bois d'œuvre.

À Mindourou, les co-auteurs associent la gestion rationnelle de la faune sauvage chassée à l'établissement de territoires de chasse viables. Ceux-ci ne peuvent cependant être envisagés que dans un contexte de droits superposés sur les espaces déjà alloués du domaine forestier permanent. Cette perspective impliquerait des négociations difficiles entre les différents groupes sociaux composant les populations locales, les concessionnaires et l'administration forestière dans un contexte où les rapports de force sont particulièrement asymétriques. Des tentatives allant en ce sens sont initiées sur les produits de cueillette avec l'appui de l'ONG Man and Nature⁶. Le commun, bien qu'hypothétique, prend alors sa source au sein des comités paysans forêts (CPF) constitués par les concessionnaires du domaine forestier permanent de l'État pour lutter contre le braconnage. Il se fonde sur des intérêts communs plus ou moins objectivés face à la réduction des espaces forestiers nécessaires à l'exercice du droit de subsistance et à leur sécurisation foncière. Ces comités sont ainsi tout à la fois lieux d'apprentissage de la lutte contre le braconnage et lieu de partage des informations, mais aussi lieux de revendications et d'expression des mécontentements et des incompréhensions. Ils organisent aussi une certaine différenciation sociale du travail, notamment dans le rapport entre les groupes Bantou et Pygmées Baka, qui favorise la conscience d'une interdépendance sociale autour de la ressource forestière.

L'approche par les communs propose une grille d'analyse et un cadre d'action qui interroge la viabilité de la GCRN en l'ancrant sur les **pratiques** des acteurs. Elle promeut une logique inclusive autour du partage des connaissances relatives aux modes d'appropriation des

⁶ Des négociations sont en cours entre l'ONG Man an Nature et la Palisco afin de permettre à des femmes pygmées de collecter sur leur exploitation quatre PFNL pour en faire commerce... Mais celles-ci devraient s'engager à ne pas se faire accompagner par leur mari chasseur et à dénoncer les activités de braconnage dont elles auraient connaissance.

ressources et des biotopes, des enjeux d'une répartition plus réaliste des rôles entre les ayants droits aux ressources partagées et la puissance publique, et de la promotion de circuits économiques courts.

2. LA CONCILIATION PÉRILLEUSE ENTRE BESOIN DE RECONNAISSANCE ET LIBERTÉ D'ACTION

En appliquant l'approche par les communs au Sénégal, aux Comores, et au Kenya les études de cas rassemblées dans ce numéro de *Regards sur le foncier* illustrent la juxtaposition de deux enjeux complémentaires mais parfois difficiles à concilier : la reconnaissance des communs par l'État et la diversité des collectifs concernés par la gestion adaptative du foncier.

Au Sénégal, après l'indépendance, la loi de 1964 sur le domaine national a conduit à placer 95 % de l'espace foncier dans le patrimoine commun de la Nation. La gestion de la plus vaste partie de ce domaine, à savoir les zones de terroir, est confiée aux populations locales constituées en instances administratives appelées « communautés rurales » (loi de 1972).

Les populations rurales et la société civile considèrent que cette loi établit une propriété commune sur la terre et que les modalités d'attribution des droits d'usages doivent être précisés. En milieu rural, les pratiques endogènes mobilisent presque systématiquement des processus historiques, toujours réactualisés, d'allocation des ressources naturelles. La société civile considère donc que l'emploi du terme « patrimoine » est substantiellement et rétroactivement pertinent, en ce sens qu'il permet d'éviter la référence au binôme usuel (domaine de l'État *versus* propriété privée) pour ouvrir une troisième voie : celle des communs. La réforme foncière, initiée (et inachevée) depuis plus de vingt ans, encourage cependant prioritairement la privatisation du sol et des ressources et soutient la conversion du domaine national en titres privés individuels. Ce processus de privatisation entraîne dans les faits la diminution des réserves sylvopastorales et des sites destinés à un usage collectif. Il ouvre aussi un marché foncier peu transparent dans un contexte où les conditions d'accès à la terre sont encore mal encadrées et laissent libre court à une interprétation tendancieuse, voire à un contournement de la loi dénué de légitimité sociale.

Pourtant, les populations rurales sont aujourd'hui confrontées à des défis multiples (changement climatique, croissance démographique et persistance de pratiques agricoles non durables) liés à l'insécurité des approvisionnements en aliments, en eau et en énergie. Or la demande extérieure de terre ajoute une pression supplémentaire sur la gouvernance du sol et des ressources naturelles. Dans un contexte prégnant d'allocation de terres par l'État à des entreprises agro-industrielles, les capacités d'adaptation des petites exploitations familiales au milieu naturel sont perturbées et **leur accès aux moyens de subsistance** remis en cause.

Même si la volonté politique d'autonomisation réelle des acteurs locaux n'a jamais été explicite, le Sénégal dispose encore sous certains aspects d'un cadre législatif et réglementaire favorable à l'émergence et à la consolidation de communs. Les organisations de la société civile sénégalaise se sont regroupées pour lutter contre les accaparements de terres et porter le plaidoyer politique pour la reconnaissance des droits fonciers des communautés locales. Elles militent fortement pour que la réforme foncière et les processus législatifs en cours sécurisent les possibilités d'émergence et d'exercice des communs issus des pratiques locales (villages, familles, et lignages) en relation avec le « patrimoine commun de la nation » selon leur interprétation de la loi sur le domaine national de 1964.

Des mesures d'accompagnement restent cependant nécessaires, dont notamment le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des communautés locales en matière de gestion des activités collectives. Il s'agit de leur permettre de se réapproprier la

gouvernance de leur ressource. Sans cela, on assistera à une disparition des zones de pâture, la fermeture des accès aux points d'eau pour les troupeaux, la remise en cause de l'activité pastorale, le déplacement des communautés locales et l'émergence et/ou la recrudescence des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Aux Comores, la mise en place du parc national de Mohéli en 2001 a perturbé la dynamique des primo-communs (communs historiques) en voulant imposer des néo-communs (communs institutionnalisés dans le cadre de la structure de gestion du parc). Ce processus, en instituant une nouvelle dynamique de gestion des ressources (d'abord halieutiques), a contribué à l'émergence de nouveaux types de conflits et à une résistance passive de la population. Dans le cadre des communs historiques, l'île de Mohéli est considérée comme une île relais entre Grande Comore et Anjouan. Tout pêcheur, quelle que soit la localisation de son lieu de résidence, peut avoir accès à la zone marine sur la base d'une cohésion sociale envisagée au sein de territoires imbriqués les uns dans les autres. Les conflits liés à l'accès aux ressources sont traités par trois conseils des sages (notables reconnus) et le conseil des uléma (autorité religieuse). Dans le cadre des néo-communs, la gestion communautaire est envisagée comme un processus de décentralisation/déconcentration de la gestion des ressources naturelles renouvelables par trois institutions : la direction du parc, son conseil de gestion et son conseil scientifique. Cette dichotomie repose sur l'identification de deux finalités distinctes attribuées au territoire (Mahamadou et Le Roy).

Dans une perspective de durabilité écologique, sociale et économique, une sécurisation des droits aux ressources partagées mobilisant à la fois le droit musulman, le droit comorien et la coutume est initiée **pour articuler les anciens et les nouveaux communs**. Un dialogue entre les institutions des deux types de communs est initié depuis 2010 afin de permettre : une mise en œuvre effective du principe de participation et, le cas échéant, du principe de subsidiarité (1), une facilitation des processus d'appropriation de la terre et des ressources qu'elle porte (y compris, ici, ressources marines) (2), et une durabilité des acquis dans la gestion de l'espace foncier terrestre et marin.

Au Kenya, les espaces pastoraux du Nord ont été considérés comme des territoires à risque économiquement peu intéressants pour le colonisateur anglais. Les populations ont alors été invitées à gérer elles-mêmes leurs conflits et la régulation de l'accès aux ressources. Des modes complexes de gestion des ressources pastorales se sont institués. Dans le *county* d'Isiolo, le système de gestion coutumier du Gada constitue une institution légitime pour les Borans, alors même que d'autres groupes pastoraux issus des *counties* voisins ont obtenu au cours du temps des droits d'accès saisonniers ou pluriannuels au territoire pastoral. À l'indépendance, le jeune État kényan a focalisé son attention sur les territoires productifs sans reconnaître au niveau national un statut spécifique pour les terres communautaires. Dans le *county* d'Isiolo, cette absence de reconnaissance des autorités traditionnelles (*dedha*) a rendu le territoire vulnérable aux migrations somaliennes. Il s'en est suivi l'établissement d'un climat d'insécurité entravant la production et la productivité du bétail et affaiblissant la résilience des pasteurs à la sécheresse.

En 2008 l'État s'est pourvu d'un cadre légal et institutionnel pour relever les défis du développement des zones arides du nord en y accordant une place centrale au pastoralisme. La Constitution de 2010 a introduit de nouvelles catégories juridiques : bien commun, terres communautaires, minorités, communautés (identifiées sur la base de l'ethnicité, de la culture ou de personnes partageant des intérêts similaires) et de communautés marginalisées (dont font partie les communautés pastorales résidentes et nomades). En 2012, la politique nationale pour le développement du Nord Kenya et des autres zones arides promeut le pastoralisme au même titre que l'agriculture et reconnaît ses spécificités (mobilité, gouvernance coutumière,

gestion concertée, partagée et transfrontalière des ressources). Elle propose de fonder la gouvernance du Nord Kenya sur un système de gestion déconcentré, décentralisé et coutumier privilégiant l'adaptation au changement climatique et l'accès aux moyens de subsistance des populations rurales. Le principe de subsidiarité y est envisagé comme un fondement de mise en œuvre de cette politique. La loi de 2012 sur les terres (*Land Act*) reconnaît des droits fonciers coutumiers au même titre que celui des droits de propriété attribués par l'État, et la loi de 2016 sur les terres communautaires (*Community Land Act*) garantie la protection des espaces gérés en commun par les familles, les clans ou les communautés, y compris sur les terres détenues en trust (fiducie) par le County Government, par la reconnaissance et la sécurisation des régimes de droit coutumiers. La mise en œuvre du cadre légal et institutionnel favorable aux communs pastoraux reste cependant ambiguë. De nombreux défis restent en effet à relever dont deux principaux peuvent être identifiés : l'identification, sur le terrain, des terres relevant du régime de droit coutumier et l'établissement des priorités de développement.

Dans le *county* d'Isiolo, le renforcement des capacités des acteurs a porté sur l'emboîtement des primo-communs existants et l'enchâssement des primo-communs avec les administrations décentralisées et déconcentrées. L'existence d'un cadre institutionnel et juridique favorable à la reconnaissance des communs permet de **faciliter les relations entre les ayants droit aux ressources partagées et les tiers** (administration et ayants droit non prioritaires aux ressources partagées), mais face à la mise en œuvre d'initiatives de développement national (dont notamment à la construction prochaine d'un axe routier reliant la frontière nord à la capitale), le maintien des pratiques pastorales coutumières reste incertaine.

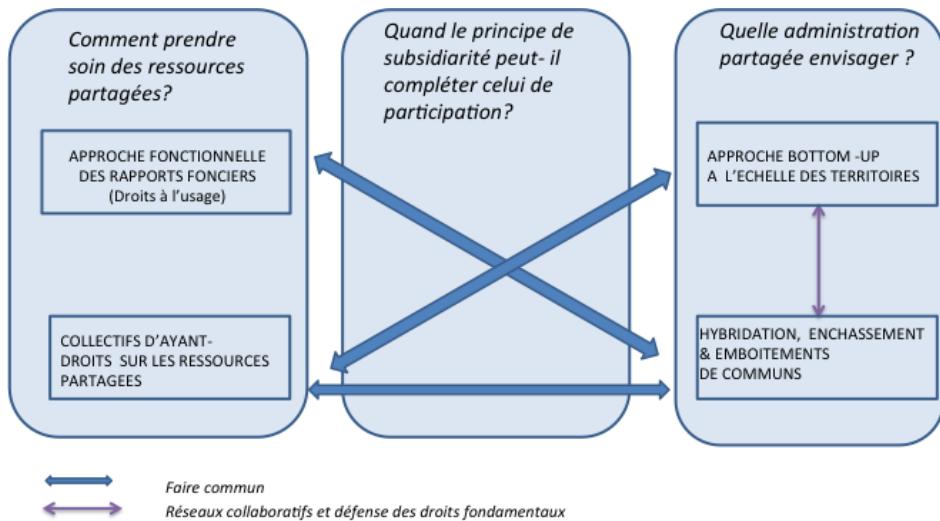
Ces trois situations d'action révélées respectivement au Sénégal, aux Comores et au Kenya illustrent la fragilité des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte. Dans l'objectif de faciliter l'émergence et le maintien de ces communs, il apparaît nécessaire d'appréhender les législations foncières à partir de la prise en compte des pratiques socio-économiques des populations locales qui fondent leurs systèmes agricoles sur une exploitation diversifiée des biotopes inclus dans leurs territoires. Ces pratiques, localisées, correspondent en effet la plupart du temps à **une réponse économique** des populations face aux contraintes écologiques. C'est le maintien de **la productivité et de la viabilité** des systèmes diversifiés qui est en jeu dans la reconnaissance des communs par l'État. La reconnaissance des **ayants droit aux ressources partagées** leur donne la possibilité de revendiquer **un droit à l'usage** de la terre et des ressources qu'elle porte, dont la sécurisation peut prendre des formes institutionnelles très diverses, plus ou moins formelles. La facilitation de ce dialogue permet d'envisager l'articulation entre les primo et les néo-communs et tant au sein des collectifs eux-mêmes, qu'avec les tiers. Ces dynamiques tissées sur des solidarités sociales et écologiques restent cependant fragiles et gagneraient à être appuyées au regard de l'asymétrie des rapports de force en présence.

III. ACCOMPAGNER LES COMMUNS TISSÉS AUTOUR DE LA TERRE ET DES RESSOURCES QU'ELLE PORTE

Les situations d'actions considérées ci-dessus posent, en matière foncière, les enjeux de l'aide publique au développement. L'identification des communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte permet d'apprécier leur place et leur rôle dans le milieu concerné par l'intervention. Ces éléments d'analyse, réunis dans une grille de lecture, permettent de saisir « des pratiques sociales en action » susceptibles d'alimenter à partir du terrain les réflexions relatives à la gouvernance des territoires et à la formulation des politiques publiques. Pour ce faire, plusieurs types de questionnements sont proposés aux acteurs directement ou

indirectement concernés par les communs susceptibles d'être soutenus par la coopération internationale.

Figure 2 - Restitution schématique de la grille de lecture proposée par le CTFD (2017)



1. COMMENT PRENDRE SOIN DES RESSOURCES PARTAGÉES ?

La gestion de la terre et des ressources qu'elle porte ne pouvant reposer sur une approche strictement managériale, le CTFD privilégie, pour l'appui aux communs, l'emploi des termes de « prendre soin » (des ressources partagées) et de « prise en charge » (des activités qui visent la réalisation de cet objectif).

L'approche par les communs permet de restituer le « foncier » dans des systèmes de connaissances et d'informations qui posent, de manière plus ou moins explicite, un « projet politique ». Ce projet politique relie des individus au sein de collectifs qui attribuent à la terre et aux ressources qu'elle porte une diversité de fonctions sociales, écologiques ou économiques. **Cette approche fonctionnelle des rapports fonciers**, et surtout la multiplicité des points de vue qu'elle révèle, conduit à questionner (voire à remettre en cause) les catégories généralement mobilisées par les approches institutionnelles pour appréhender la terre et les ressources. Les rapports fonciers s'inscrivent alors dans un système complexe « d'utilités » individuelles et sociales de court, moyen et long terme, auquel des **collectifs d'ayants droit** aux ressources partagées sont en mesure de contribuer. Leurs revendications portent davantage sur la reconnaissance par les tiers d'un *droit à l'usage de la terre et des ressources qu'elle porte*, à savoir un droit fondamental fondé sur l'impératif de reproduction sociale et de durabilité écologique, que sur l'obtention de *droits d'usages*, attributs d'une propriété omnisciente et omnipotente par ailleurs pas si bien sécurisée. Dans ce contexte, les relations sociales et les processus identitaires qui régissent l'accès à la terre et aux ressources contribuent dans une large mesure à définir les « communautés » qui vont finalement être considérées par l'approche par les communs.

Les collectifs d'ayants droit aux ressources partagées, généralement institués mais pas toujours institutionnalisés, sont ainsi appréhendés de manière dynamique et leur capacité à fournir, utiliser et prendre soin des ressources partagées mise en exergue. C'est le cas à Madagascar avec l'établissement d'un dialogue pour la formalisation d'un projet de territoire qui fasse sens

à un ensemble territorialisé de la population. C'est aussi le cas aux Comores, où une démarche similaire conduit aujourd'hui les autorités du parc national de Mohély à envisager des modes originaux de sécurisation des espaces partagés.

2. QUEL TYPE D'ADMINISTRATION ENVISAGER ?

L'approche par les communs va dévoiler, et le cas échéant renforcer, les processus qui, partant « d'en bas », font de la proximité un déterminant de la légitimité des règles opérationnelles, comme de la solidarité transgénérationnelle. Elle conduit donc à initier avec les parties prenantes concernées un processus renforçant la légitimité, par la base, de la cohésion sociale au sein de territoires imbriqués les uns dans les autres. C'est une **approche « bottom-up »** initiée à l'échelle des territoires, mais pas seulement des territoires administratifs, mais aussi et surtout des **territoires de vie**, ceux qui font sens pour les collectifs d'ayants droit aux ressources partagées. Dans ces conditions, la prise en compte des communs dans la formulation d'un **projet de territoire** n'est pas systématiquement assimilée à une approche juridictionnelle ou administrative de l'espace. Elle s'organise pas à pas là où se posent les questions de l'évolution des systèmes de répartition des droits sur la terre et les ressources qu'elle porte, idéalement avant que les ressources naturelles ne s'épuisent, que les inégalités s'exacerbent, ou que les conflits apparaissent. Cet exercice, pour être réalisé, doit cependant être envisagé dans un contexte favorable. La reconnaissance d'une espace d'expression citoyenne dans la formulation des politiques publiques pourrait contribuer à favoriser un tel contexte. L'aide publique internationale participe à ce processus. L'étude de cas au Cambodge restitue ces enjeux et met en exergue l'intérêt d'un « territoire de vie » qui puisse, au sein d'un Etat central fort, prendre en compte à la fois les logiques des usagers des pêcheries et la diversité des milieux écologiques. Les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte gagnent à être considérés comme des **dispositifs hybrides, enchaînés** avec d'autres institutions et **emboîtés** les uns dans les autres.

3. QUAND LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ PEUT-IL COMPLÉTER CELUI DE PARTICIPATION ?

Le principe de participation systématiquement appliqué dans le cadre de l'aide internationale prend différentes formes. L'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte focalise l'attention sur les **actions collectives** liées à la reconnaissance et au maintien de la fonction sociale des ressources partagées. Dans ce contexte, il apparaît utile de « *s'interroger sur le niveau d'organisation qui est le mieux à même d'exercer réellement le contrôle d'une activité à l'origine du problème posé. À cette question, la réponse n'est pas systématiquement le niveau local. Cela dépend de la nature du problème à traiter et de la maturité des organisations sociales en présence* » (CTFD, 2017, p. 53). L'enjeu pour les opérateurs du développement est d'apprécier l'intérêt de s'appuyer sur des institutions « sociales ou anthropologiques » susceptibles de prendre soin des ressources partagées, même elles ne prennent pas la forme d'institutions « formelles administratives ». Rechercher l'application du principe de subsidiarité en complément de celui de participation permet en outre d'apprécier **chemin faisant** les possibilités de délégations de l'État aux niveaux d'organisation sociale « sous-souverains » et « non-souverains » rencontrés sur le terrain.

L'ensemble de ce cadre d'analyse propose ainsi à l'aide internationale à privilégier les actions génératrices de « **faire commun** » (les flèches bleues de la figure 2). Le « faire commun » construit au travers des discours, des représentations et des pratiques des acteurs. C'est un processus itératif qui se forge dans une **démarche « essais-erreurs »** reposant sur l'apprentissage individuel et collectif. L'action collective devient alors une « vitrine » de mise en

œuvre du « faire commun ». **Expression de la logique inclusive des communs**, ce processus est encouragé d'abord au sein des groupes d'ayants droit aux ressources partagées afin d'assurer la cohésion sociale, mais également dans les relations que cette « communauté» entretient avec l'extérieur pour faire reconnaître et respecter la fonction sociale de la terre et des ressources qu'elle porte. Plusieurs communautés d'usagers peuvent en effet être liées par des liens de solidarité, soit sur un même territoire, soit vis-à-vis d'une même thématique. Ces échanges participent à l'adaptabilité et au renforcement des communs. Une attention particulière est alors portée aux **partenariats potentiels** que les ayants droit aux ressources partagés sont susceptibles d'établir au travers des réseaux sociaux, coalitions, plateformes ou associations constitués à divers niveaux d'organisation (flèches violettes de la figure 2).

L'approche par les communs va permettre d'adopter des manières de faire qui vont privilégier les formes de solidarité ou les constituer là où elles font défaut. Pour la mettre en œuvre, six principes directeurs ont donc été formulés.

Encadré 1 – Les six principes directeurs identifiés par le CTFD (CTFD, 2017)

- Principe 1 – Reconnaître et faire reconnaître, le cas échéant, la prévalence potentielle des communs.
- Principe 2 – Mieux comprendre l'environnement des communs concernés par les interventions de la coopération internationale.
- Principe 3 – Accompagner et renforcer les communs clés.
- Principe 4 – S'assurer que les interventions exogènes proposent des changements de comportement socialement acceptables.
- Principe 5 – Proposer un accompagnement basé sur le co-pilotage et la subsidiarité.
- Principe 6 – Mettre en œuvre un suivi-évaluation réflexif.

Comme en témoignent ou le suggèrent les six études de cas analysées, ces six principes directeurs peuvent être, dans la perspective de l'accompagnement des acteurs vis-à-vis d'une situation d'action donnée, appliqués dès l'étape d'identification des communs. Le principe 1 permet en effet, à partir du recensement des ressources utilisées par les acteurs d'un territoire, de considérer l'intérêt des ressources partagées. Le principe 2, appliqué à l'entrée par les communautés, permet de mieux appréhender les dynamiques sociales préexistantes alors que le principe 3 va faciliter la mise en exergue des dimensions écologiques et systémiques des écosystèmes considérés. La mise en œuvre du principe 4, au travers de l'analyse des modes d'appropriation, conduit à interroger les bénéficiaires de l'intervention de l'aide internationale sur les conditions du respect de la justice sociale et environnementale. Le principe 5 va quant à lui permettre d'appuyer, sans s'y substituer, les institutions existantes dans l'établissement d'une gouvernance viable de la terre et des ressources qu'elle porte. Cette gouvernance sera par ailleurs renforcée avec l'application du principe 6, par la promotion d'une évaluation par les ayants droit eux-mêmes de leurs pratiques d'autogestion.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Dans le cadre des projets de développement, l'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte propose de s'appuyer sur les solidarités sociales et écologiques rencontrées sur le terrain et d'apprécier les modalités de leur intégration dans les politiques publiques. Ce faisant, parce qu'elle privilégie le dialogue entre les parties prenantes (porteurs et bénéficiaires) des projets de développement, le partage de savoir et la diffusion des connaissances, elle participe au renforcement des capacités des acteurs et à leur cohésion sociale. L'approche par les communs peut ainsi faciliter l'investissement des collectifs les plus vulnérables dans la prise en charge de problèmes communs. La réalisation de ces objectifs, difficilement mesurables, se heurte cependant bien souvent au manque de flexibilité des projets de développement et remet en cause certains modes d'action de l'aide internationale.

BIBLIOGRAPHIE

- Antona M., Bousquet F. (coord.) (2017), *Une troisième voie entre l'État et le marché. Échanges avec Elinor Ostrom*, Quae, Versailles (France).
- Blais, M.-C. (2008). « La solidarité ». *Le Télémaque* 33(1) : 9 24. <https://www.cairn.info/revue-le-telemaque-2008-1-page-9.htm>
- Bollier D. (2015), *La renaissance des communs : pour une société de coopération et de partage*, Paris, Éditions Charles Léopold Mayer, col. Vecam, 192 p.
- Bollier D., Helfrich S. (eds) (2015) *Patterns of commoning*, The Common strategies group.
- Bousquet F., Antona M., Aubert S., Toulmin C., 2018, « Vingt personnalités donnent leur point de vue sur les communs », *Regards sur le foncier*, n° 3, AFD/MEAE, CTFD, <http://www.foncier-developpement.fr/publication/vingt-personnalites-donnent-point-de-vue-communs/>
- Coriat B. (dir.) (2016), *Le retour des communs. La crise de l'idéologie propriétaire*, Éditions Les liens qui libèrent, Paris.
- Coriat B. (2011), *Des communs « fonciers » aux communs informationnels. Traits communs et différences*, WP 2011-4, ANR Propice / Propriété intellectuelle, communs et exclusivité, Les Nouvelles frontières. http://anr-propice.mshparisnord.fr/docus-pdf/BC-PROPICE-Ostrom%20Juin%202011_fr.pdf
- Cornu M., Orsi F., Rochfeld J. (dir.), 2017, *Dictionnaire des biens communs*, Paris, Quadrige, PUF.
- CTFD, 2017, *Opportunités et défis de l'approche par les communs de la terre et des ressources qu'elle porte*, CTFD AFD/MAEDI, <http://www.foncier-developpement.fr/publication/opportunities-defis-dune-approche-communs-de-terre-ressources-port/>
- Dardot P., Laval C. (2014), *Commun, essai sur la révolution au xxi^e siècle*, Paris, La Découverte.
- Hess C., Ostrom E. (eds.), 2006, *The Commons in the New Millennium. Understanding knowledge as a commons from theory to practice*, MIT Press, 384 p.
- Le Roy E. (2016), « Des communs “à double révolution” », *Droit et société*, 2016/3, n° 94, p. 603-624.

Mathevet, R., J. Thompson, O. Delanoë, M. Cheylan, C. Gil-Fourrier and M. Bonnin (2010). « La solidarité écologique : un nouveau concept pour une gestion intégrée des parcs nationaux et des territoires ». *Nature Sciences Sociétés* 18(4) : 424-433. <https://www.cairn.info/revue-nature-sciences-societes-2010-4-page-424.htm>

Orsi F. (2015), « Reconquérir la propriété : un enjeu déterminant pour l'avenir des communs », *Les possibles* n° 5, hiver 2015, p. 6-12.

Rasamoelina M., Ruta G. (Dir.), Ranaivo R., Randriankolona P., Aubert S., Ramamonjisoa B., Rabemananjara Z., Rahajijaona A.S., Buttoud G., Plananska J., 2015, *Analysis of Community Forest Management (CFM) in Madagascar*, World Bank Group, Environment and Naturel Resources Global Practice, Antananarivo, <http://documents.worldbank.org/curated/en/596191468179340869/Analysis-of-community-forest-management-CFM-in-Madagascar>.

Études de cas

À qui sont ces communs ? La cogestion dans les pêcheries de la plaine d'inondation du Tonle Sap, une perspective d'écologie politique

Jean-Christophe Diepart, Marie Mellac et Il Oeur.

INTRODUCTION

Les zones humides qui bordent le lac Tonle Sap sont le cœur même du Cambodge. Leur système unique de crues associées au renversement saisonnier du cours du Tonle Sap en font une zone de haute productivité et de biodiversité (Arias, Cochrane *and* Elliot, 2014), remarquable pour la pêche et pour un vaste éventail d'activités de subsistance. La plaine est une des zones de pêches intérieures les plus productives au monde (Baran, Jantunen *and* Chong, 2007). Le secteur halieutique représente 8 % du PIB du Cambodge (Royal Government of Cambodia, 2015) et fournit revenus et moyens de subsistance à 46 % de la population, soit environ 6,7 millions de personnes.

Les ressources et les pratiques des petits pêcheurs qui vivent dans ce riche écosystème peuvent être qualifiées de « communs » au sens de Bollier (2014). Elles consistent dans le partage des ressources halieutiques par un grand nombre d'acteurs, au premier rang desquels les pêcheurs. Le partage est réglé par une structure de gouvernance qui distribue droits et devoirs.

Les zones humides du Tonle Sap forment toutefois un système socio-écologique hautement fragmenté (Jones *and* Sok, 2015). Les communs tissés autour des pratiques de pêche des petits exploitants cohabitent en effet depuis longtemps avec des concessions de pêche (dits aussi lots de pêche) de très grandes dimensions dont l'existence est intimement liée au processus de formation de l'État et à son caractère autoritaire. Les pratiques de pêche qui y ont eu cours furent dévastatrices pour l'environnement et créèrent un nombre substantiel de conflits (Degen, Van Acker, Van Zalinge, Nao *and* Ly, 2000). En 2000, la réforme des pêches a réduit la dimension des lots de pêche et introduit des « pêcheries communautaires », unités de cogestion au sein desquelles les responsabilités et les droits sur les pêches sont partagés entre l'administration des pêches (Fisheries Administration ou FiA) et les petits pêcheurs familiaux.

Cette contribution a pour objectif de résister l'émergence des pêcheries communautaires dans le contexte politique et économique du Cambodge et de montrer comment et dans quelles mesures les arrangements qui se mettent en place au sein des pêcheries de la plaine humide du Tonle Sap rendent possible des pratiques de faire commun. Nous exposons tout d'abord les logiques de gestion qui sont celles des petits pêcheurs familiaux et revenons rapidement sur le contexte historique d'apparition des pêcheries communautaires ainsi que sur les règles et

structures de gouvernance qui y sont établies. Nous nous intéressons ensuite à une pêcherie communautaire de la province de Battambang (Andoung Trach) afin d'identifier les difficultés que rencontrent les petits pêcheurs et la façon dont ils y répondent.

I. LES LOGIQUES ENDOGÈNES DES COMMUNS

Si l'on se place du point de vue des ménages de la plaine, la zone humide du Tonle Sap est une mosaïque de milieux en perpétuelle transformation et aux usages variés : riz pluvial, pâturages, mais aussi plaines herbacées et arbustives et forêts pour la collecte de produits ligneux et non ligneux. Cette diversité d'usage est activement entretenue par des pratiques comme les mises à feu, labours, jachères, pâtures, etc. qui permettent à tous d'accéder à une grande variété de ressources utiles à la subsistance (Diepart, 2010, Roberts, 2015). Les zones de pêche dans les étangs de décrue ou dans les eaux libres font partie intégrante de cette mosaïque multifonctionnelle.

Le système est rationnel. Les différents systèmes de culture du riz sont adaptés aux différentes hauteurs d'eau et supportent une biodiversité aquatique importante (Balzer *and* Balzer, 2002). Les vastes zones herbacées procurent le fourrage qui est nécessaire au bétail, lui-même essentiel aux revenus des ménages. Poissons et ressources aquatiques sont, après le riz, la ressource alimentaire la plus importante pour les Cambodgiens, et leur principal apport de protéines (IFReDI, 2013). Le rythme des inondations, en répartissant le travail productif tout au long de l'année, et en particulier au moment de la saison sèche, joue un rôle majeur dans la gestion des activités des ménages (Diepart, 2010). Le système, par la gestion de la multifonctionnalité de la plaine, est aussi économiquement rationnel. Lorsqu'elle est évaluée, la valeur ajoutée produite par la pluriactivité caractéristique de la plaine est généralement bien supérieure à celle des usages concurrents (comme la riziculture à grande échelle, Evans *and* Prak, 2008). Les petits pêcheurs sont engagés dans des activités agricoles (dans et hors exploitation) et non agricoles variées liées aux rythmes saisonniers et au cycle de vie des foyers. La pêche n'est qu'une des facettes de leurs stratégies de diversification mais elle pourvoit tant aux besoins de subsistance qu'aux attentes économiques des foyers.

La plupart des pêcheurs vivent en bordure du lac où ils sont rejoints à la saison par un nombre significatif de pêcheurs migrants. Dans leur ensemble, ils utilisent les mares et les autres zones de pêche qui se distribuent le long des voies circulant vers le lac dans toute la plaine. À ce titre, les limites administratives ont peu de sens pour leurs activités.

Si la pêche est très largement familiale, les groupes que forment les pêcheurs autour des zones de pêche reposent sur des relations de proximité et de confiance réciproque. Même ainsi, il n'existe pas à proprement parler d'organisation communautaire réglant les pratiques de pêche ni de mécanisme collectif de partage des captures (Diepart, 2010). La cohésion sociale repose sur un positionnement individuel au sein d'une réseau ordonné et hiérarchique fondé sur des règles de parenté et des relations de patronage⁷ (Luco, 1997).

⁷ Nous définissons le patronage d'après Scott (1977) comme « *a dyadic ties involving a largely instrumental friendship in which an individual of higher socioeconomic status (patron) uses his own influence and resources to provide protection or benefits, or both, for a person of lower status (client) who, for his part, reciprocates by offering general support and assistance, including personal services to the patron.* »

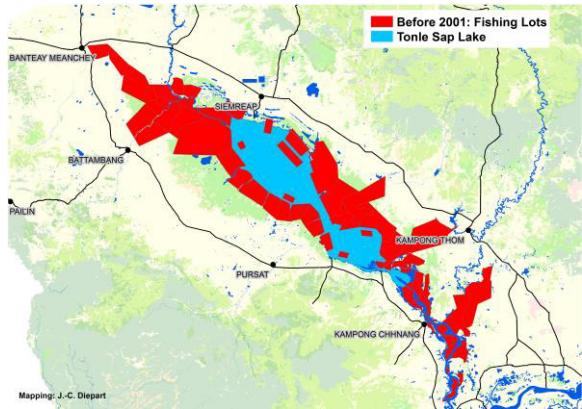
II. ÉCONOMIE POLITIQUE DES PÊCHES À GRANDE ÉCHELLE ET ÉMERGENCE DES PÊCHERIES COMMUNAUTAIRES AU CAMBODGE

Les lots de pêche encadrent la pêche commerciale à grande échelle au Cambodge depuis la fin du XIX^e siècle. Ils furent introduits sous le protectorat français et furent gérés de façon centralisée comme un système de location de droits de pêche. Ils étaient conçus comme des concessions obtenues contre le paiement de redevances et étaient soumis à l'approbation de plans de gestion établis par les entrepreneurs. Pendant longtemps, les bénéficiaires de lots de pêche purent jouir d'une relative liberté de gestion grâce à la forte connivence et la collusion d'intérêts qui existaient entre eux et les agents de l'État et grâce au support tacite de personnalités politiques influentes (Sok, 2014 ; Thol *and* Sato, 2015). Le système des lots est resté la pièce maîtresse de la gestion des pêches jusqu'à son abolition à la fondation du Kampuchea démocratique (régime Khmer Rouge). Il refit surface dans les années 1980 et est devenu, depuis les années 1990, un instrument de domination politique et économique du parti au pouvoir, à l'image des concessions forestières et agro-industrielles.

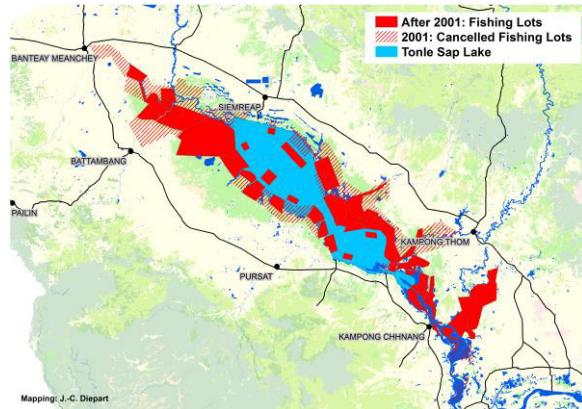
En 2000, les lots de pêche des six provinces limitrophes du lac Tonle Sap occupaient 5 178 km² (cf. carte 1). Le système de location fonctionnait selon une logique de sous-locations emboitées de sorte que les lots de pêche étaient valorisés par une série de sous-locataires – sous contrôle militaire – qui opéraient souvent bien au-delà des limites des lots. Ceux-ci étaient exclusivement valorisés par leurs bénéficiaires d'octobre à mai (lors de la saison dite ouverte) et étaient ouverts aux petits pêcheurs durant le reste de l'année.

Avec sa remise en service au début des années 1980, la gestion concessionnaire des pêches a eu un impact désastreux sur le secteur halieutique : dégradation des habitats des poissons (destruction de la forêt inondée), pêche illégale et déclin des stocks (Degen *and* Nao, 2000), sans compter des recettes fiscales quasi inexistantes en raison de la corruption et un nombre incalculable de conflits violents impliquant des petits pêcheurs et n'ayant jamais été résolus de façon satisfaisante.

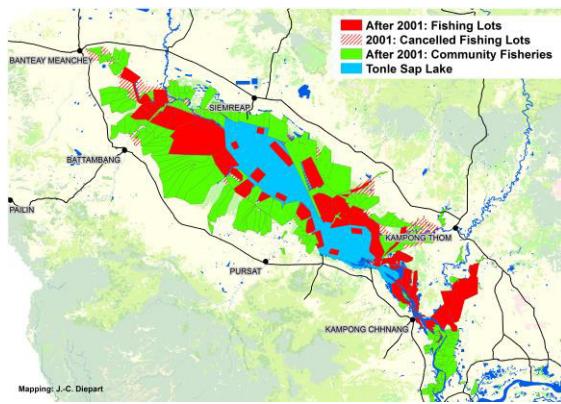
Au cours de la réforme de l'année 2000, 50 % des lots de pêches ont été annulés (cf. carte 2) et les espaces libérés ont été mis à profit, par la nouvelle administration des pêches, pour mettre en place des pêcheries communautaires (ou *Community Fisheries*, CFis). Les CFis sont des dispositifs de cogestion au sein desquels les responsabilités et les droits sur la pêche sont coproduits par les communautés d'usagers et l'administration des pêches. Leur création a reçu le soutien d'un nombre important de bailleurs et d'agences de développement. En très peu de temps, les CFis ont vu leur nombre exploser grâce à une procédure standardisée comprenant l'enregistrement des foyers membres de la communauté, l'élection d'un comité de gestion local, la mise en place de règles internes et d'un plan de gestion, et l'approbation des limites de la zone concernée qui formalise le transfert de gestion de la zone délimitée de l'administration des pêches à la communauté locale. Dès 2011, 178 CFis avaient été créées sur le pourtour du lac couvrant une superficie totale de 4 580 km² (cf. carte 3).



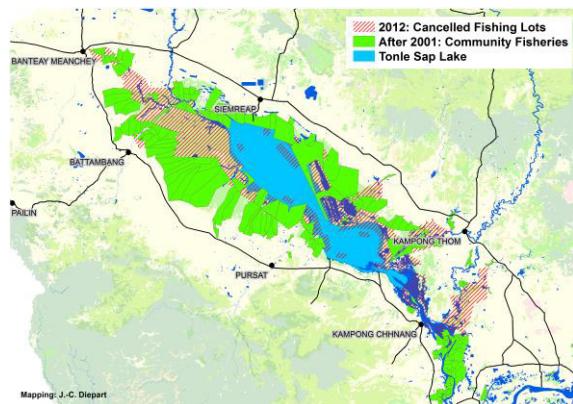
Carte 1. Les lots de pêche en 2000.



Carte 2. Les lots de pêche en 2001 après la réforme des pêches.



Carte 3. Les lots de pêche et les pêcheries communautaires avant la seconde réforme des pêches.



Carte 4. Les pêcheries communautaires après la seconde réforme et l'annulation des lots de pêche.

La création des pêcheries communautaires est, dans une large mesure, une réponse aux processus d'exclusion sociale et économique résultant de la marchandisation à outrance des communs. Elle peut donc ainsi être considérée comme un contre-mouvement, au sens de Polanyi (1957). Cependant, et quoi qu'elles aient été source d'espoir pour les petits pêcheurs, les pêcheries communautaires ne résultent pas de leur mobilisation et ne peuvent pas être considérées comme leur émanation : elles ont été pilotées directement par l'État et les grandes agences de développement.

Par ailleurs, la réduction par deux de la superficie des lots de pêche commerciale n'a pas remis en cause le déséquilibre des forces en présence dans le secteur et la collusion entre concessionnaires et représentants de l'État. Dans ce contexte, la gestion des pêches est restée confrontée aux mêmes enjeux jusqu'à l'annonce, en 2012, par le Premier ministre, d'une seconde vague de réformes visant l'annulation complète de tous les lots de pêches. Faute d'indications précises sur les usages possibles des zones libérées, cette décision a toutefois créé un vide institutionnel.

III. LES PÊCHERIES COMMUNAUTAIRES AU PRISME DES COMMUNS

Les pêcheries communautaires ont été créées et développées selon une approche classique précisée par décret (Royal Government of Cambodia, 2005) et appuyée par une nouvelle loi sur les pêches (Royal Government of Cambodia, 2006)⁸. Des directives assez rigides président à leur mise en œuvre sur l'ensemble du bassin du Tonle Sap. Les règles de gestion internes qui les organisent sont questionnées ici au regard des trois éléments définis par Bollier (2014) comme caractéristiques des communs.

1. UNE RESSOURCE EN ACCÈS PARTAGÉ

Les limites des pêcheries communautaires sont tracées en lignes droites sur un papier (à travers terres et eaux) et n'ont guère de sens au niveau écologique (cf. cartes 3 et 4). Les pratiques de pêches y sont contrôlées et certaines zones sont protégées, mais les poissons circulent et il est dès lors artificiel de vouloir distinguer une pêcherie de ses voisines et des zones restées en accès libre au sein du même bassin.

De façon générale, les zones de pêche déterminées dans les CFis sont plus réduites que celles que fréquentent effectivement les pêcheurs. Par ailleurs, l'accès aux CFis n'est pas exclusif dans la mesure où des pêcheurs qui ne sont pas membres d'une communauté peuvent pêcher dans son périmètre. L'effet combiné de ces éléments est à l'origine de deux problèmes interdépendants majeurs : les zones de pêche des CFis sont fréquentées tant par leurs membres que par des pêcheurs extérieurs ; la plupart des pêcheurs sont à la fois des usagers internes, dans leur CFis et externes dans d'autres CFis. De ce fait, les pêcheurs adoptent des stratégies plus ou moins respectueuses des règles des CFis selon les zones de pêche pratiquées. Les membres d'une pêcherie ont tendance à respecter les règles établies dans leur propre périmètre de pêche parce qu'ils ont participé au montage de la CFI et qu'ils sont socialement liés à leur groupe et redevables au comité de gestion. Ailleurs, dans les autres CFis, ils se préoccupent moins des règles et font moins d'efforts pour limiter leurs captures et pour protéger les stocks. C'est là une des multiples raisons pour lesquelles l'établissement des pêcheries communautaires et de leurs comités n'a pas enrayé le problème majeur posé par la pêche illégale.

2. UN ENSEMBLE DE DROITS ET DE DEVOIRS POUR CHACUN DES USAGERS

Dans les CFis, les filets et les pratiques de pêche doivent s'inscrire dans les standards correspondant à une pêche à petite échelle, dite familiale. Cependant, la loi sur les pêches et les autres textes réglementaires ne formulent pas de limite sur le nombre de filets et leurs dimensions. Les décrets n'en contiennent pas non plus, pas plus qu'ils ne précisent la quantité de captures autorisées par pêcheur. Et au final, seules les captures déterminent les bénéfices.

Au sein des CFis, l'idée est très largement admise parmi les pêcheurs que les prises de poissons diminuent et que les stocks ont besoin d'être renouvelés (Chap, Touch *and* Diepart, 2016). C'est un enjeu auquel ne peuvent pas répondre les CFis telles qu'elles sont actuellement gérées, et un élément qui atténue considérablement le rôle de ces unités comme mode d'accès aux ressources.

⁸ La chronologie des évènements n'est pas habituelle : la mise en œuvre des communautés de pêches a démarré dès 200-2001 sur la base de quelques expériences pilotes. Ce n'est qu'en 2005 que ces efforts ont été formalisés à la suite de la publication du sous-décret sur la gestion des communautés de pêches, lequel précède d'un an la promulgation de la loi sur les pêches.

À l'heure actuelle, la législation cambodgienne ne reconnaît pas le droit de pratiquer des formes de pêche communautaire commerciale, produisant des revenus au niveau de la collectivité. Malgré le soutien de nombreuses ONG, les CFIs ont une capacité limitée de générer des revenus propres, ce qui réduit d'autant leur capacité d'action : patrouilles de surveillance, organisation des assemblées et des consultations. Des droits d'adhésion sont prévus dans les textes, mais leur principe est peu populaire parmi les membres. Dans tous les cas, ils ne pourraient pas suffire à couvrir les frais de fonctionnement quotidien des communautés et les accords de cogestion restent très dépendants des aides extérieures. L'interdiction de la pêche communautaire commerciale est un autre obstacle majeur au fonctionnement des CFIs. Celles-ci ne peuvent se maintenir sans sources de revenus, ce que l'administration des pêches ne peut pas ou ne veut pas considérer. Peu solides financièrement, les CFIs ont un pouvoir de négociation limité lors de toute discussion impliquant leur cogestion.

3. UNE STRUCTURE DE GOUVERNANCE

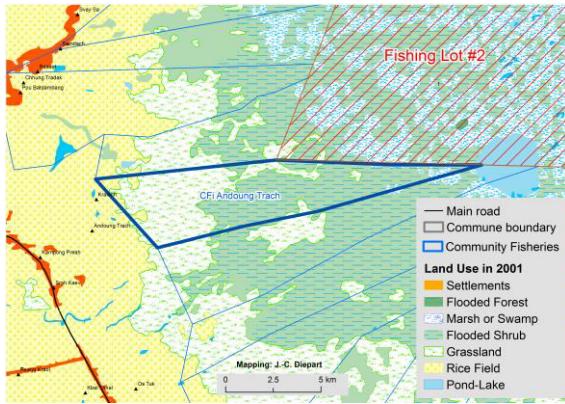
Si le terme de cogestion implique bien le partage de droits et d'obligations entre les différentes institutions en charge des ressources aux différents échelons (national, provincial, local, etc.), l'administration des pêches (au niveau du cantonnement) et les administrations provinciales restent les acteurs principaux des CFIs : approbation de son plan de gestion, fonctionnement, suivi et contrôle des dispositions réglementaires ainsi que des sanctions. Cela comprend la possibilité, sur des bases discrétionnaires, de dissoudre la pêcherie si celle-ci est estimée ne plus remplir ses fonctions.

À un niveau plus général, la résolution de l'ensemble des conflits liés à des infractions aux règles des CFIs revient à l'administration des pêches et les communautés ne disposent d'aucune capacité de règlement des conflits au sein de leur périmètre malgré l'existence de mécanismes de gestion au niveau communautaire. Dans les faits, les communautés sont quasi réduites à un rôle d'exécutants devant respecter les règles dictées par l'administration des pêches.

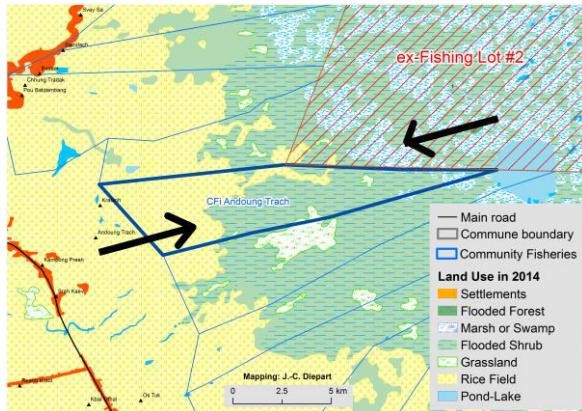
Cette répartition des droits et obligations a deux conséquences majeures : le poids de l'administration fait que les petits pêcheurs développent un sens peu étendu de la « logique » communautaire ; certaines activités restent confinées aux seuls membres des comités des CFIs ce qui crée une distance avec les « simples » usagers.

IV. LA PÊCHERIE COMMUNAUTAIRE D'ANDOUNG TRACH

La pêcherie communautaire d'Andoung Trach a été créée en 2007 dans le cadre de la première réforme des pêches décrite précédemment. Elle couvre 4 538 ha et compte 802 membres enregistrés. Les ressources gérées par la pêcherie se répartissent dans les zones de pêche proprement dites (étangs et eaux libres saisonnières) ainsi que dans une vaste zone d'habitats piscicoles composée d'espaces en herbes, broussailles, forêts et terres cultivées. Les cartes 5 et 6 montrent comment s'organise, à deux dates (2001 et 2014), l'utilisation du sol de la zone où se situe la CFi. Elles indiquent les limites de la pêcherie, celles de ses voisines et reportent les anciennes limites du lot de pêche n° 2. Au niveau institutionnel, la structure et le fonctionnement de la CFi sont conformes au modèle général décrit précédemment.



Carte 5. Utilisation du sol aux alentours de la pêcherie d'Andoung Trach en 2001.



Carte 6. Utilisation du sol aux alentours de la pêcherie d'Andoung Trach en 2014. Les flèches noires figurent les enclosures.

Ainsi que le montrent de façon simplifiée les cartes 5 et 6, la pêcherie communautaire a fait face, au cours des quinze dernières années, à deux processus d'enclosure. Ces deux processus ne sont pas propres à Andougn Trach, ils se manifestent aussi dans la plupart des autres pêcheries de la plaine du Tonle Sap (Chap et al., 2016) :

- ▷ une extension des zones de culture (rizières) liée à la croissance démographique locale ainsi qu'aux pressions exercées par les urbains souhaitant investir dans le foncier et la production rizicole ;
 - ▷ l'installation de pêcheurs de niveau intermédiaire, majoritairement d'anciens détenteurs de lots ou d'anciens opérateurs qui continuent à bénéficier de la protection tacite des élites. L'espoir, pour les petits pêcheurs, engendré par l'annulation de l'ensemble des concessions de pêche en 2012, n'a pas fait long feu. Les pêcheurs intermédiaires ne sont pas de nouveaux acteurs ni des débutants. Ils tirent avantage des lacunes institutionnelles pour fermer certaines zones de pêche et utilisent très largement des équipements non autorisés.

Ces deux processus pèsent sur les systèmes écologiques de la plaine d'inondation et sur les stocks de poissons. Le déclin des captures effectuées par leurs membres reste une des préoccupations centrales des communautés. Les réticences – ou la lenteur de réponse – de l'administration provinciale face aux pratiques de pêche illégales, couplées à l'inefficience des accords de gestion, laissent les CFIs impuissantes à résoudre les problèmes qu'elles rencontrent.

Les réponses des petits pêcheurs sont aussi diverses que divergentes. D'un côté, une majorité des foyers a perdu confiance dans les pêcheries communautaires et a décidé de se retirer pour s'engager dans des migrations de travail, saisonnières ou permanentes. Même si ces emplois sont diversifiés et ne donnent pas lieu à une spécialisation du travail, la vie sociale et économique du village a connu des changements considérables au cours des dernières années : les moyens d'existence reposent plus aujourd'hui sur les envois de fonds des migrants que sur les activités de pêche. Alors que la cohésion sociale reposait jusqu'alors sur les activités agricoles et de pêche, elle se reconfigure aujourd'hui autour des migrations. D'un autre côté, un groupe plus restreint de foyers, composé en partie (mais pas seulement) de membres du comité, a décidé de réduire le champ d'action du CFi pour concentrer ses efforts sur une unique

mare identifiée comme une zone refuge pour le frai des poissons. Cette mare est située à proximité du village ce qui facilite sa surveillance et son suivi. Par ailleurs, des accords ont été passés localement pour renforcer le dispositif : les officiers de police locaux sont ainsi en capacité d'arrêter des pêcheurs en situation illégale sans en référer à l'administration des pêches ; les négociants locaux de poissons peuvent développer des activités de pêche commerciale collective à petite échelle. Ces arrangements locaux entrent en contradiction avec les droits et obligations définies dans les accords de cogestion. Ils sont de ce fait en marge de la légalité, mais rendent possible une gestion efficace des ressources piscicoles.

V. À QUI SONT CES COMMUNS ?

La réforme des pêches cambodgiennes en 2000 a ouvert un espace de participation notable aux communautés de petits pêcheurs des bords du lac Tonle Sap et leur a offert des raisons d'espérer avec la création des pêcheries communautaires. Quinze ans plus tard, la réussite de l'expérience peut toutefois être questionnée.

Dans un contexte de transformation difficile de l'ensemble du secteur, le fonctionnement des pêcheries communautaires est entravé par une économie politique qui demeure liée à la pêche commerciale à grande échelle et est défavorable aux petites pêcheurs. En dépit d'une succession de réformes, les structures et les réseaux qui règlent l'essentiel des activités de pêche sont restés identiques.

Dans les intentions comme dans la pratique, les pêcheries communautaires sont un projet de l'administration centrale visant à atténuer les processus d'exclusion sociale et économique liés à la marchandisation des communs. Mais le rôle prépondérant de l'État dans le système de cogestion mis en place, et les droits et obligations des membres tels qu'ils ont été définis, ont rendu l'appropriation du système par ses usagers très problématique.

Les pratiques de « faire en commun » ne sont toutefois pas totalement absentes. Elles sont rendues possible, à Andoung Trach et ailleurs, par des bricolages institutionnels locaux qui exploitent les interstices du système. Ces expériences sont constitutives d'un mouvement qui s'oppose à celui des enclosures des communs. Mais contrairement à l'impulsion qui a présidé à la création des pêcheries communautaires, ces expériences sont menées par les communautés locales, elles répondent à leurs besoins et sont fonction de leurs savoirs.

RÉFÉRENCES

- Arias, M. E., Cochrane, T. A., & Elliot, V. (2014). Modelling future changes of habitat and fauna in the Tonle Sap wetland of the Mekong. *Environmental Conservation*, 41(2), 165–175.
- Balzer, T., & Balzer, P. (2002). *Traditional use and availability of aquatic biodiversity in rice-based ecosystems. I. Kampong Thom Province, Kingdom of Cambodia*. (M. Halwart & D. Bartley, Eds.). Rome: Food and Agriculture Organization.
- Baran, E., Jantunen, T., & Chong, C. K. (2007). *Values of inland fisheries in the Mekong River Basin*. Phnom Penh: WorldFish Center.
- Bollier, D. (2014). *La renaissance des communs. Pour une société de coopération et de partage*. Paris, Charles Léopold Mayer.

- Chap, S., Touch, P., & Diepart, J.-C. (2016). *Fisheries reforms and right-based fisheries: insights from community fisheries across Cambodia*. Phnom Penh: The Learning Institute. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4006.5525>
- Degen, P., & Nao, T. (2000). *Inland Fishery Management in Cambodia: Is the fishing lot system the basis for improved management or should it be abolished?* (Mekong River Commission, Ed.). Phnom Penh.
- Degen, P., Van Acker, F., van Zalinge, N., Nao, T., & Ly, V. (2000). Taken for Granted: Conflicts over Cambodia's freshwater fish resources. *8th IASCP Conference*. Bloomington, Indiana.
- Diepart, J.-C. (2010). Cambodian peasant's contribution to rural development: a perspective from Kampong Thom province". *Biotechnology, Agronomy, Societies and Environment*, 14(2), 321–340.
- Evans, T., & Prak, S. (2008). *Livelihood Values of the Tonle Sap Inundated Grassland*. Phnom Penh: Wildlife Conservation Society - CEDAC and BirdLife International.
- FACT. (2001). *Feast or famine ? Solutions to Cambodia's fisheries conflicts*. Phnom Penh: Fisheries Action Coalition Tean & Environmental Justice Foundation.
- IFReDI. (2013). *Food and nutrition security vulnerability to mainstream hydropower dam development in Cambodia. Synthesis report of the FiA/Danida/WWF/Oxfam project "Food and nutrition security vulnerability to mainstream hydropower dam development in Cambodia."* Phnom Penh: Inland Fisheries Research and Development Institute.
- Jones, R. W., & Sok, S. (2015). Impacts and Implications of Deep Fisheries Reforms on the Governability of Small-Scale Fisheries in Tonle Sap Lake, Cambodia. In S. Jentoft & R. Chuenpagdee (Eds.), *Interactive Governance for Small-Scale Fisheries* (pp. 539–557). https://doi.org/10.1007/978-3-319-17034-3_28
- Luco, F. (1997). *La gestion communautaire et la société traditionnelle cambodgienne. Villages dans la forêt inondée du Lac Tonle Sap*, 1–143.
- Polanyi, K. (1957). *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*. Boston: Beacon Press.
- Roberts, A. S. (2015). Lost in transition: Landscape, ecological gradients and legibility on the Tonle Sap floodplain. In S. Milne & S. Mahanty (Eds.), *Conservation and Development in Cambodia. Exploring frontiers of change in nature, state and society* (pp. 53–74). New York: Earthscan from Routledge.
- Royal Government of Cambodia. (2005). *Royal Decree on the Establishment of Community Fisheries*.
- Royal Government of Cambodia. (2006). *Law of Fisheries. NS/RKM/0406/011*.
- Royal Government of Cambodia. (2015). *The Strategic Planning Framework for Fisheries: Update for 2015-2024* (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries). Phnom Penh, Cambodia.

Scott, J. C. (1977). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. In S. W. Schmidt et al (Eds.), *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism* (pp. 123–146). Berkeley: University of California Press.

Sok, S. (2014). Limited state and strong social forces: Fishing lot management in Cambodia. *Journal of Southeast Asian Studies*, 45(2), 174–193. <https://doi.org/10.1017/s0022463414000058>

Thol, D., & Sato, J. (2015). The cost of privatizing the commons: Overlapping property systems in Tonle Sap, Cambodia. *International Journal of the Commons*, 9(1), 261–280.

La gestion communautaire sous le prisme des communs dans la réserve de biosphère de Mananara Nord à Madagascar : le cas de Sahasoa

Manuel Linot, Aurélie Vogel, Manohisoa Rakotondrabe, Sigrid Aubert.

INTRODUCTION

À partir d'un site de la côte Est de Madagascar, la présente étude de cas discute d'un commun administré par une communauté locale de base (Coba), qui a établi un contrat transfert de gestion des ressources naturelles (TGRN) avec l'État, selon les dispositions de la loi 96-025 du 30 septembre 1996, dite loi Gélose. Il en résulte une appropriation partielle de l'objectif du commun, formulé dans le contrat, qui est une gestion participative et concertée des ressources naturelles, ainsi qu'une réinterprétation des règles du commun par l'ensemble des parties prenantes. Une telle situation amène soit à remettre en cause l'existence du commun administré, soit à réfléchir à la définition de nouveaux processus de négociation des objectifs et des règles structurantes pour faire émerger un nouveau commun. En effet, l'esprit de la loi Gélose prétend réconcilier le « légal » et le « légitime » (Bérard, 2009 ; Bertrand et al., 2014, réconcilier l'administration avec les pratiques des riverains des forêts). Mais cet esprit n'a été respecté ni lors de l'établissement des contrats de transferts de gestion, ni lors de leur mise en œuvre, ni lors de leur renouvellement, les procédures ayant été organisées de façon très descendante par l'administration forestière. Peut-on renforcer la cohésion sociale autour d'un objectif commun de prise en charge des enjeux de conservation des forêts ? Si oui, comment articuler l'appropriation de ces enjeux par les usagers et la forme légale de la gestion communautaire ?

I. CONTEXTE GÉNÉRAL DU COMMUN DE SAHASOA

La réserve de biosphère de Mananara Nord (RBMN) se trouve sur la côte Nord-Est de Madagascar. S'étendant sur une superficie de 140 000 ha, elle est formée d'un parc national terrestre et marin et de zones périphériques (Brand et Mora, 2010). Une trentaine de contrats de transferts de gestion des ressources forestières ont été établis sous l'impulsion de Madagascar National Parks (MNP)⁹ dans ces zones périphériques (cf. carte n° 1), dont onze bénéficient des appuis directs du projet Fihavotana mis en œuvre par le Gret depuis 2012. À

⁹ MNP (alors dénommée Association nationale de gestion des aires protégées - ANGAP) avait appuyé la mise en place de ces contrats de transfert de gestion dans le cadre du projet Biosphère, financé par l'Union européenne de 2003 à 2009. MNP est gestionnaire du parc national de Mananara Nord.

travers ces contrats¹⁰, l'administration forestière délègue la gestion des ressources forestières aux communautés locales de base (Coba), constituées en associations qui sont formées de villageois dont l'adhésion est volontaire (Aubert et al., 2015). Autour de la réserve, les limites des territoires de chaque Coba correspondent aux limites administratives des *fokontany*¹¹. Parmi ces Coba, celle du *fokontany* de Sahasoa se trouve dans la partie littorale de la réserve, le long de la route nationale n° 5. Sur une superficie de 1 741 ha, le *Fokontany* dispose d'une forte potentialité agricole du fait du développement des cultures de girofle et de vanille, mais aussi d'une grande disponibilité en ressources naturelles forestières et halieutiques. La superficie de forêt qui fait l'objet de transferts de gestion est de 206 ha, soit 11,8 % de la surface totale du *Fokontany* (cf. carte n° 2).

La Coba de Sahasoa constitue un cas de commun administré correspondant à l'organisation sociale de l'usage des ressources partagées, caractérisé par : l'existence d'une communauté, la Coba à laquelle adhèrent certains membres relevant du *fokonolona*¹² ; les ressources, qui sont les ressources forestières délimitées dans le cadre du contrat de transfert de gestion ; des règles, celles du contrat de transfert de gestion, négociées entre l'administration forestière et les membres de la Coba ; et un objectif officiel de gérer durablement les RNR partagées du terroir sans que ne soit pourtant accordée la possibilité de valorisation commerciale¹³. Certains ménages passent cependant outre ces dispositions en pratiquant des échanges commerciaux de bois d'œuvre.

II. TRAJECTOIRE DU COMMUN

1. HISTORIQUE DU COMMUN DE SAHASOA

Créé vers la fin du XVIII^e siècle, le *fokontany* de Sahasoa regroupe actuellement des individus répartis en trois organisations sociales : le lignage de l'ancêtre fondateur Rangotsy, les lignages des descendants de ses deux fils (Fandrabe et Bezaza), et un groupe de migrants (arrivés successivement à partir des années 1970) dont les membres se considèrent comme des autochtones (cf. figure 1).

Généralement les ménages les moins vulnérables sont issus du lignage originel, car ils ont eu accès en premier à l'ensemble des terres, notamment les plus fertiles. La superficie de terres exploitées en cultures de rente (vanille et girofle essentiellement) constitue un bon indicateur de leur vulnérabilité sociale (Rakotondrabe, 2017). Avec peu (voire pas) de terres pour les cultures de rente, un ménage est vulnérable. C'est le cas de ceux qui composent le groupe de migrants (cf. figure 2).

Suivant cette logique, l'appropriation foncière dans la zone s'est faite de manière coutumière. Les ménages issus du lignage originel et de ceux des descendants de Fandrabe et Bezaza se sont répartis les terres agricoles et forestières en grands ensembles appelés « *biran-tany* ». Ces

¹⁰ Il s'agit de la gestion contractualisée des forêts (GCF), décret d'application 2001-122 de la loi Gélose, non publié au *Journal officiel*.

¹¹ La plus petite unité administrative locale à Madagascar.

¹² Groupe social constitué de l'ensemble de la population du *fokontany* ou d'un village donné, qualifié aussi dans le texte de « communauté ».

¹³ Le droit malgache offre les deux possibilités : établir des contrats de gestion avec ou sans autorisation de prélèvements à des fins commerciales. Une fois établit, l'orientation (exploitation durable ou conservation) ne peut être modifiée qu'en révisant le contrat, à la suite d'une évaluation coûteuse.

terres sont transmises de génération en génération et concernent plus d'une vingtaine d'hectares par lignage. Traditionnellement, les *tangalamena*, responsables de la communication entre les ancêtres et les vivants, sont responsables du partage de ces terres et de la résolution des conflits internes. Ce partage est concrétisé par le droit de première hache, qui signifie que la première personne qui défriche devient l'ayant droit prioritaire de la terre. Les migrants peuvent avoir accès aux terres soit par le biais d'un échange monétaire, achat ou location (ce qui est assez rare), soit par le biais d'un échange en nature (de type métayage).

Les contrats de transfert de gestion (TG), postérieurs à ces règles coutumières, n'apparaissent que vers la moitié des années 2000 et sont venus se superposer à ces *biran-tany*. Des tensions se sont établies entre les garants des règles coutumières et ceux des règles du contrat de TG.

À cela s'ajoute l'augmentation de la population du *fokontany*, passant de 212 ménages (soit 1 062 habitants) en 2002, à 272 (1 360 habitants) en 2016 (recensement communal de 2016, cf. tableau 1). Cette situation implique une forte pression sur les ressources et une course à l'appropriation foncière, notamment dans les forêts transférées, derniers espaces potentiellement défrichables pour y installer de nouvelles parcelles cultivées.

2. SITUATION DU COMMUN ADMINISTRÉ

Alors que le TG ne concerne que les principales RNR de la forêt du *fokontany*, que sont l'eau, la fertilité du sol, le gibier qui s'y trouve, le bois et les produits non ligneux, le *fokonolona* partage ces ressources selon des règles communément admises, essentiellement coutumières. Chaque membre du *fokonolona* peut être membre actif volontaire de la Coba, qui devrait être représentative de l'ensemble de la population. Seulement dans la zone, l'effectif actuel des membres inscrits est de 244 individus dont 150 (11 % de la population) ont payé leur cotisation (en avril 2016). Force est de constater que les ménages les plus vulnérables n'adhèrent que rarement à quelque organisation que ce soit.

Le contrat de TG confère de fait à la Coba un rôle de possesseur et de gestionnaire de ces ressources. Leurs principales activités sont la délivrance d'autorisations de prélèvement de bois (dont l'utilisation est théoriquement limitée aux usages domestiques du *fokonolona*) et l'organisation de patrouilles pour la surveillance générale des forêts transférées. Les ressources de la Coba restent limitées aux sommes versées par les membres pour leur cotisation et aux (rares) amendes collectées auprès des contrevenants aux règles du TG.

En outre, la crise politique de 2009 à 2014 a engendré le dysfonctionnement de l'ensemble des Cobas dans presque toute l'île de Madagascar (World Bank Group, 2015). Les pressions anthropiques se sont multipliées du fait du laxisme de l'État, incapable de juguler ni les défrichements (Desbureaux et al., 2016), ni les exploitations illicites de bois précieux (bois de rose, ébène et plus récemment palissandre). Certains agents de l'État ont parfois été moteurs de ces activités illégales (Human Rights Council, 2017). Dans ces conditions, si le *fokonolona* reconnaît l'existence des Cobas en tant que gestionnaire délégué des RNR désigné par l'administration forestière, il ne lui fait pas confiance ou reconnaît peu son autorité.

On peut qualifier la maturité du commun administré selon plusieurs termes.

- ▷ *Résurgent et défaillant* : en cours de redynamisation suite à la crise politique de 2009-2014, il pâtit d'une vie associative lacunaire de la Coba avec des réunions rares et de règles de gestion établies mais ni appropriées, ni respectées. Par ailleurs, les usagers ne connaissent ni la quantité d'arbres en forêt, ni les dynamiques écologiques, ni les méthodes de gestion et d'exploitation durable de la forêt.
- ▷ *Ayant une existence reconnue mais vulnérable* : les responsables de la Coba sont sollicités pour délivrer des autorisations de prélèvement de bois d'œuvre et pour réaliser des patrouilles. Mais l'application de sanctions dépend en partie de l'implication des administrations forestière et judiciaire, qui doivent relayer la Coba lorsque cette dernière est impuissante pour faire appliquer le *dina*¹⁴.
- ▷ *Soumis à des menaces* : on assiste à la poursuite de l'appropriation privative des terres boisées par défrichement – accentuée par la pression démographique – et une surexploitation sélective de la ressource partagée par les autochtones et les migrants ;
- ▷ *Fragilisé par le manque d'autonomie de la Coba* : celle-ci se traduit par l'accaparement des pouvoirs par les notables et la dépendance aux appuis extérieur pour financer une partie de ses actions et renforcer son autorité (en prenant en charge les frais nécessaires aux poursuites des contrevenants ne se pliant pas au *vonodina*, les sanctions prévues par le *dina*).

III. LES PROCESSUS INFLUENÇANT LES RÈGLES DE GESTION DU COMMUN ADMINISTRÉ

Se superpose donc au commun administré issu de la Coba le commun historique fondé sur la gestion coutumière de l'espace. Concernant *a minima* les mêmes ressources que celles gérées par la Coba, les *tangalamena*, chefs de lignages, continuent d'appliquer les règles traditionnelles.

Les zonages des deux communs (l'un administré avec le contrat de gestion et l'autre régit par la coutume) se superposent et se contredisent. En particulier, les descendants des lignages considèrent leurs *biran-tany* comme des réserves de terres exploitables, alors qu'ils sont en partie inscrits dans les zones de droits d'usage, de conservation et de réhabilitation du commun administré.

Deux types de processus viennent influencer la gestion de ces communs.

■ Transfert du commun à la Coba

Ses règles de gestion sont définies dans les documents contractuels fondateurs de 2005. La grande similitude entre les vingt-neuf contrats de TG de la RBMN montre que les représentants des communautés ont très peu été associés au processus de définition des règles et du plan d'aménagement et de gestion (PAG). L'ANGAP/MNP a proposé les mêmes orientations générales et contenus techniques dans tous ces contrats qui ont simplement été validés par les Coba. Les différences portent essentiellement sur les zonages et le montant des sanctions (*vonodina*) prévu dans les *dina*.

¹⁴ Traditionnellement, les *dina* sont des normes sociales ou codes de conduite qui régissent les relations au sein des ou entre communautés. Ce sont des règles volontaires, élaborées et appliquées par la communauté elle-même, qui prennent normalement la forme d'une tradition orale (Andriamalala et Gardner, 2010). Ils sont légitimes aux yeux des populations locales.

Le contrat de TG de Sahasoa a été établi en 2005 pour une durée de trois ans, puis une première évaluation¹⁵ a été faite en 2009 par la Direction régionale de l'écologie, de l'environnement et des forêts (DREEF), avec un financement¹⁶ de MNP. Les critères d'évaluation définis au niveau de l'administration forestière ciblent essentiellement le respect par la Coba de ses engagements (nombre de réunions, de patrouilles, d'autorisations de prélèvement délivrées, etc.). À l'issue de l'évaluation, la DREEF a renouvelé le contrat de Sahasoa pour une durée de dix ans. Un PAG similaire au contrat signé en 2005 a été établi puis présenté aux membres de la Coba et à la commune pour validation. Les critères d'évaluation laissent peu de place aux membres de la Coba pour apprécier la pertinence des règles du contrat et les actions des autres signataires (cantonnement forestier, DREEF, commune, district), et pour pouvoir renégocier le contenu du contrat de TG. Il en résulte que la gouvernance est peu partagée avec les usagers des ressources naturelles, issus du *fokontany* et représentés par la Coba. Ce processus piloté par l'administration se rapproche plus d'une délégation de gestion que de la reconnaissance effective d'un commun.

■ Superposition et réinterprétation des règles

Dans ces conditions, les règles sont réinterprétées par les usagers des ressources transférées. Elles se superposent à d'autres systèmes collectifs, tissés autour des espaces coutumièrtement partagés et d'autres plus récents, qui se développent autour des filières de rente agro-forestière, très dynamiques et potentiellement lucratives.

Les limites des trois zones définies dans le PAG du TG (zone de droits d'usage, de restauration et de conservation) ne sont pas connues de la majorité du *fokonolona* (cf. carte 2). Elles ne sont pas marquées physiquement, mais décrites sommairement par des points remarquables dans les documents contractuels et mesurées au GPS. N'ayant pas fait l'objet d'une réelle diffusion, seuls quelques membres du comité de gestion de la Coba les connaissent. En outre, les versions imprimées des documents du transfert de gestion remis à la Coba, dont le PAG, ont été perdus il y a plusieurs années. Le tracé des zones est donc l'objet de réinterprétations et les surfaces de forêts ont tendance à être progressivement grignotées.

La délivrance d'autorisations de prélèvement dans les forêts transférées respecte rarement les critères de sélection exigés : le nombre de pieds autorisé (deux à trois arbres par autorisation de coupe), l'essence, la taille et la localisation. Si le coût de ces autorisations est précisé avec un tarif avantageux pour les membres de la Coba, les documents contractuels ne sont pas clairs sur les critères qui permettent d'avoir accès à ces autorisations de prélèvement. Théoriquement, ils sont destinés aux habitants du *fokontany*. Dans les faits, les personnes qui en sont originaires peuvent aussi bénéficier de ces autorisations, même si elles habitent en dehors.

Le *fokonolona* est majoritairement informé que les bois prélevés peuvent l'être uniquement à des fins d'usage. Mais on observe qu'une partie du bois exploité avec les autorisations de prélèvement fait l'objet de transactions commerciales. Cette filière, illégale, se développe du fait d'une forte demande en bois d'œuvre, tirée par le dynamisme économique des filières de rente et par une offre légale locale restreinte. Si aujourd'hui les ressources en bois précieux, très demandés sur le marché international, sont épuisées, à l'instar du bois de rose, beaucoup

¹⁵ Sur la base des réponses aux questions de l'évaluation établies par l'administration forestière, la Coba est notée et, si la note est suffisante, le contrat de TG peut être renouvelé.

¹⁶ Le financement couvrait la rédaction du contrat de transfert de gestion, avec l'aménagement des forêts concernées. Ensuite, certaines activités des Coba ont continué d'être appuyées financièrement par l'ANGAP, notamment pour les patrouilles et quelques activités de développement dans le cadre de projet (projet Biosphère de 2002 à 2009 notamment).

de bois d'œuvre de bonne qualité sortent du village et sont directement acheminés en bateau vers les grandes villes les plus proches pour être vendus.

Sur le territoire géré par la Coba signataire du contrat de transfert de gestion, il est même arrivé que les agents du cantonnement forestier attribuent aussi des autorisations de prélèvement à des opérateurs privés. Ils profitent en cela du flou existant sur les délimitations géographiques et sur le partage des droits et responsabilités des signataires des contrats.

Traditionnellement, les conflits et revendications relatifs au foncier et aux ressources associées étaient régulés par les *tangalamena*. Mais avec le TG, la Coba est dépositaire du pouvoir de sanction locale alors qu'elle ne dispose pas forcément de l'appui des autorités traditionnelles, ni de leur capacité à résoudre des conflits en préservant le *fiaraha-monina*, la cohésion sociale du groupe.

Enfin, les sanctions prévues en cas de non-respect des règles du TG sont elles aussi discutées et renégociées sur la base du *dina*, après constatation des infractions par la Coba. Lorsqu'aucun accord n'est trouvé localement, l'administration forestière peut intervenir, si la Coba la sollicite. Dans les faits, elle n'applique que rarement son pouvoir de sanction, faute de problèmes cumulés d'éloignement de la zone, de corruption et de défaut de procédure de la part des membres de la Coba.

Toutes ces réinterprétations peuvent amener à remettre en cause l'existence même du commun administré, en ce sens qu'aucune règle n'est vraiment respectée par les signataires, notamment la Coba et l'administration forestière. Elles peuvent aussi être considérées comme la conséquence de l'absence d'une réelle négociation des objectifs et des règles structurantes, ou alors de la création *de novo* d'une institution noyautée par les comportements opportunistes.

IV. LES ENJEUX DE LA GESTION DES RISQUES ENCOURUS PAR LE COMMUN ADMINISTRÉ

Quelles seraient les conditions pour parvenir à un ou des communs fonctionnels, dans un contexte où les ressources naturelles sont soumises à des menaces de plus en plus importantes ?

Les contextes politique et économique instables concourent à rendre fragile l'institution du commun administré sous sa forme actuelle. À cela s'ajoute une intense période de pressions sur la forêt, qui perturbe la crédibilité de la Coba vis-à-vis du reste du *fokonolona*.

La forêt est traditionnellement conçue par les habitants comme une réserve foncière pour la valorisation agricole des terres fertiles. L'accaparement de terres forestières à des fins agricoles par les habitants de Sahasoa, des *fokontany* voisins et des migrants, est fortement lié aux fluctuations des cours des produits de rente et à la pression démographique. L'accès aux terres fertiles de la forêt constituent une stratégie d'ajustement des ménages face à la vulnérabilité alimentaire (Rakotondrabe et al., 2017). Or à ce jour, aucune institution ne veut prendre en charge l'arrachage des plants de girofle et de vanille dans les forêts communautaires, alors que chacun sait que c'est la première étape de l'appropriation privative de ces espaces.

S'ajoute à ces pratiques l'exploitation non régulée du bois d'œuvre, que seules les missions de contrôle des Coba sont en charge d'atténuer. Or, le manque de moyens techniques, humains et financiers et l'absence d'objectif positif – le contrat se contente de préconiser principalement des activités de contrôle et de sanction – empêchent la Coba d'avoir un réel impact sur la régulation de cette exploitation. Cette absence de direction positive au TG, le flou et la superposition des règles favorisent les interventions de passagers clandestins et autres

contrevenants. En outre, les pressions exercées sur les ressources sont fortes, et les acteurs qui les exercent, en général sans l'autorisation des Coba, sont socialement bien implantés.

Dépassée par de tels enjeux, la Coba doit avant tout se faire une place entre la population qu'elle est censée représenter et les administrations dont elle est l'interlocutrice. Or, la population n'offre pas la légitimité suffisante à la Coba pour agir, et la considère soit comme un organisme de délégation, soit comme inopérante et donc suffisamment faible pour ne pas opposer de résistances. Les administrations considèrent quant à elles que les Coba ne sont pas compétentes (comme le reflètent les méthodes d'évaluation des contrats de TG) et ne leur offrent pas la reconnaissance nécessaire pour agir. La Coba se retrouve isolée, au milieu d'affaires de trafics de bois, aggravés par de forts problèmes de corruption sur la zone.

Pourtant, elle reste le seul interlocuteur institutionnel légalement chargé de contribuer à une gestion durable des RNR du *fokontany*. En outre, les forêts communautaires sont le dernier rempart au développement des pressions anthropiques sur les forêts du parc national. Sans ces espaces et sans transition agraire, les capacités d'adaptation de la population vis-à-vis des aléas liés aux produits des cultures de rente seront considérablement réduites, notamment pour les plus démunis. Dans ces conditions, le défi est double : faire de la Coba une institution représentative du *fokonolona*, et élaborer des règles qui puissent réellement faire l'objet d'une adhésion sociale tout en étant approuvées par l'administration.

V. PERSPECTIVES LIÉES À LA MOBILISATION DU « FAIRE COMMUN »

Pour parvenir à relever ce double défi, des éléments de discussions axés sur le processus de négociation de l'objectif et des règles du commun administré dans la zone ont été investis au travers d'actions initiées dans le cadre du projet Fihavotana II.

Ainsi se pose la question de la nature et de l'étendue des ressources à gérer et de la représentativité du *fokonolona*. Dans le cas de Sahasoa, l'imbrication entre les activités de la communauté locale repose sur une grande diversité de ressources – foncier agricole, produits forestiers divers, ressources halieutiques, etc. Ces ressources sont utilisées par une multiplicité d'acteurs, habitants du *fokontany*, des *fokontany* voisins, mais aussi opérateurs économiques (des filières légales ou non).

Le commun administré actuellement dans le cadre du TG repose sur une vision sectorielle de la gestion du terroir et n'associe qu'à la marge une minorité d'usagers. Cette minorité est constituée des individus qui acceptent volontairement d'être membres de la Coba en vue de s'impliquer dans la gestion des RN, parfois pour des motifs indirects et opportunistes. Mettre en relief le rôle de la Coba passe par une redéfinition de ses objectifs, pour mieux coller au fonctionnement actuel et à venir du reste de la communauté locale. Des règles préparées par l'administration et les organismes d'appuis (ici MNP) ont généré des frustrations et favorisé les volontés « clandestines ». Dans cet esprit, il semble important d'investir une vraie négociation des règles et un réel partage des pouvoirs pour la gouvernance de ce qui pourrait constituer un nouveau commun.

Une planification intégrée des territoires à différentes échelles pourraient permettre d'y arriver : du *fokontany*, pour une projection des pratiques agricoles des ménages dans l'espace et dans le temps ; de la commune, dans le cadre de l'établissement de son schéma communal d'aménagement du territoire ; et de la réserve de biosphère, dans le cadre de son plan de gestion incluant les zones considérées aujourd'hui comme périphériques au parc national.

Cependant, l'asymétrie de l'information, le manque de reconnaissance entre les différentes catégories d'acteurs et leur défiance les uns envers les autres rendent indispensable l'identification d'une entité existante pouvant jouer, simultanément et aux différentes échelles, un rôle d'animation, de médiation et garantir un réel partage des pouvoirs, des droits et responsabilités associées.

À Sahasoa, afin de faire face aux difficultés éprouvées vis-à-vis de la répression des activités illicites, le Gret a organisé des sessions d'échanges et d'informations entre les institutions publiques (représentées par la commune et l'administration forestière) et les responsables des Coba. Des systèmes de sanctions graduelles ont été établis grâce à une coopération entre les acteurs et expliqués à la population. La notion de droit d'usage a, dans ce contexte, été questionnée pour considérer les relations monétaires relevant de circuits courts d'exploitation du bois d'œuvre. Malheureusement, pour le moment, la Coba n'est pas en capacité d'être force de proposition, tant les habitudes de suivre les plans des organismes d'appui et de l'administration forestière sont fortes.

Or, pour générer une réelle dynamique, le transfert de gestion ne peut se limiter à un transfert de responsabilité de contrôle et de sanction. Il apparaît nécessaire de faire émerger un intérêt commun, à partir duquel pourront être négociés des objectifs positifs (gestion et exploitation viable des terres fertiles, du bois d'œuvre et de chauffe, etc.). Le transfert de responsabilité doit en ce sens s'accompagner d'un transfert de moyens et de méthodes d'animation efficaces pour faire émerger les propositions non biaisées.

Si pour le moment, le *dina* est presque exclusivement un instrument de répression, sa vocation dans le cadre de la loi Gélose « doit être l'émanation d'une véritable volonté de la population [...] et s'il y a une véritable négociation entre les parties concernées, là où les idées des uns sont confrontées à celles des autres » (Rambinintsoatra, 2017). La réécriture en cours du *dina* de certains Coba de la réserve est une piste développée par le Gret actuellement pour rapprocher les habitants du *fokontany* des questions de gestion forestière, et construire par itération, puis validation en plusieurs assemblées générales, un projet de territoire. L'issue de ce travail sera double, avec *primo* un *dina* adapté au format du transfert de gestion et, *secundo*, un *dina* du *fokonolona* qui pourrait permettre à un espace social nouveau de porter des projets communautaires multisectoriels.

CONCLUSION

Le commun discuté dans le cadre de cet article est la Coba de Sahasoa, formée d'une frange de population issue du *fokonolona* adhérant volontairement à la structure pour gérer les ressources forestières via un contrat de transfert de gestion. Toutefois, la reconnaissance de ce commun par un processus légal minimum ne garantit pas son fonctionnement effectif et efficace. En effet, l'appropriation des motifs et des outils du TG n'est pas assurée, et est assujettie au pouvoir de négociation des Coba face à aux organismes d'appui et l'administration forestière ainsi qu'à la relation entre membres du *fokonolona* et leurs représentants dans la Coba. Les Coba ont été considérées au moment de leur création comme une organisation adéquate, mais sans que la ressource qu'elle est censée gérer, ou la population qu'elle est censée représenter, ne soit explicitement identifiée. Les moyens et conditions nécessaires à l'atteinte de ses objectifs n'ont pas été précisés non plus.

La mise en place de ce contrat de transfert de gestion illustre la déresponsabilisation des premiers responsables des ressources forestières, qui ont livré « la patate chaude » de la persistance des forêts à la Coba. Or, pour que ce contrat fonctionne, les administrations

étatiques doivent continuer de remplir leurs rôles (administration forestière, OPJ, tribunal), au même titre que la communauté gestionnaire. De même, si l'objectif reste celui des mêmes administrations responsables, les habitants de la zone n'ont aucun intérêt collectif à se tenir aux lignes du contrat. Le contenu du transfert de gestion doit être négocié, il n'est pas une finalité en soi. La Coba doit se construire positivement sur la réalisation d'un projet communautaire, que de nouveaux droits sur la forêt permettra d'atteindre avec plus de transparence et une meilleure vision à long terme.

Pour assurer le développement durable dans la réserve de biosphère de Mananara Nord, il importe aujourd'hui de renforcer les solidarités existantes autour d'objectifs partagés face au devenir des RNR dont la population locale est encore fortement dépendante.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Andriamalala, G., Gardner, C. J. 2010. *L'utilisation du dina comme outil de gouvernance des ressources naturelles : leçons tirés de Velondriake, sud-ouest de Madagascar*. Tropical Conservation Science Vol. 3 (4): 447-472. Disponible en ligne : www.tropicalconservationscience.org
- Aubert S., Karpe P., Jaster G., Rambinintsaotra S., Montagne P., 2015, « Les communautés de base partenaires privilégiées de l'administration forestière à Madagascar : le droit en question », *Revue juridique de l'Océan Indien* n° 20, pp. 227-248 <http://www.rjoi.fr/index.php?id=6559>
- Berard, Marie-Hélène, 2009. *Légitimité des normes environnementales et complexité du droit : l'exemple de l'utilisation des dina dans la gestion locale de la forêt à Madagascar (1996-2006)*, thèse de doctorat, faculté de droit, université de Laval, Québec, 352 pages.
- Bertrand A., Aubert S., Montagne P., Lohanivo A. C., Razafintsalama M.-H., 2014, « Madagascar, politique forestière : bilan 1990/2013 et propositions », *Madagascar Conservation and development*, vol. 9, issue 1, pp. 20-30, <http://dx.doi.org/10.4314/mcd.v9i1.4>
- Brand J., Mora W, 2010, *Capitalisation de sept ans d'expérience en conservation et développement (2003-2009)*, MNP, Mananara Nord/Antananarivo.
- Gestin C., 2016. *Analyse de la dynamique giroflière dans la réserve de biosphère de Mananara Nord*. Mémoire de fin d'études, Institut des régions chaudes, Montpellier SupAgro. 134 p.
- Human Rights Council, 2017, *Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, on his visit to Madagascar*.
- Muttenzer Frank 2010. *Déforestation et droit coutumier à Madagascar. Les perceptions des acteurs de la gestion communautaire des forêts*, Ed. The Graduate Institute Geneve et Karthala, 357 p.
- Rakotondrabe M., 2017, *Conservation et valorisation durable des ressources forestières dans un contexte de vulnérabilité des populations riveraines de la réserve de biosphère de Mananara Nord*, Université d'Antananarivo, École supérieure de sciences agronomiques d'Antananarivo, École doctorale gestion des ressources naturelles et développement (soutenance du 1^{er} mars 2018).

Rambinintsoatra E., 2017, *Réflexions sur la pertinence du dina dans le transfert de gestion locale des ressources naturelles renouvelables, cas de la réserve de biosphère de Mananara Nord*, Université d'Antananarivo, Département droit, 118 p.

World Bank Group, 2015, *Analysis of Community Forest Management in Madagascar*, Antananarivo.

Un commun émergent ? Le site du Cameroun

Laurence Boutinot et Philippe Karpe.

INTRODUCTION

Le **concept de commun** fait l'objet d'une intense production scientifique contemporaine. Il semble que, au-delà de l'alternative à l'État et au marché qu'il représente, il invite à interroger les conséquences sociales produites au cours de ces dernières décennies du fait de nos modèles de croissance économiques mais aussi écologiques. En sociologie, le **commun** rappelle les valeurs de justice et d'égalité¹⁷ et devient un nouveau moyen pour penser le rapport social. À travers le cas d'étude du Cameroun que nous présentons ici, nous aborderons qualitativement la notion de **commun** comme une interrogation sur la (re)construction du lien social et politique entre les usagers d'une ressource forestière que les modalités d'accès, d'exploitation et de gestion ont différenciés, voire mis en concurrence. La **localisation** (1) du **commun** ne se substitue pas à la question de son échelle géographique ni à celle de sa superficie. Il s'agira pour nous de poser la question de son **échelle sociologique**, à savoir celle qui donnerait à voir les contours d'une « **communauté** », en tant qu'ensemble d'acteurs qui se caractérise par la nature des liens que ceux-ci tissent à travers leur pratique d'usage d'un territoire. La **maturité** (2) de ce **commun** n'apparaîtra qu'à travers la compréhension de la nature de ces liens sociaux et des relations sociales qui se créent dans la pratique. Ces liens et relations sont à la fois d'ordre matériel, économique, mais aussi politique, voire subjectif. Les **ressources et leur statut juridique** (3) sont, d'une part, les ressources forestières en tant qu'espace-temps, lieu de vie et de production de produits de subsistance et, d'autre part, des territoires juridiquement définis, délimités, réglementés. Autour de ce **commun** et de cette ressource, viennent s'articuler **des partenaires** (4) dont l'action donne à voir, autorise ou contrarie la constitution d'un **commun**. Car cette entité nouvelle est en construction continue tel un processus dont la dimension hypothétique reste présente. Implicitement ou explicitement ce **commun** en construction rencontre des **menaces** (5) à son émergence et, partant, à son maintien. Ces menaces sont de plusieurs ordres, à la fois internes et externes. Mais l'**émergence, le maintien, le renforcement ou la disparition du commun** sont à lire à travers des enjeux nationaux et internationaux (6) dont la connaissance est à considérer dans une orientation prospective.

¹⁷ Ou d'inégalités (Minard, 2014).

I. LOCALISATION

Notre cas d'étude se situe dans la région du Sud-Est du Cameroun. Mindourou, chef-lieu de l'arrondissement de Dja, est un village-rue, un gîte d'étape entre Lomié et Abong-Mbang, créé pendant la colonisation. La région se caractérise par son important couvert forestier et son faible peuplement. En effet, avec 771 755 habitants pour 1 090 200 km², la région compte une faible densité de peuplement (7,1 habitants/km²). Trois cantons composent l'arrondissement de Dja : Badjoué (2 145 habitants), Djem, (2 191 habitants) et Mpoubieng (2 606 habitants). À cela s'ajoutent neuf campements de Pygmées Baka répartis le long de la route. L'arrondissement couvre une superficie de 3 160 km² et compte un peu plus de 10 431 personnes au recensement de 2005, soit une densité de peuplement de 3,3 habitants/km², une des plus basses du pays. Toutefois, les données de recensements de 2015, relevées à la mairie, estiment aujourd'hui à 18 000 habitants la population de cette sous-préfecture. Soit une forte augmentation en dix ans qui modifie les densités et leur répartition (127 habitants/km² dans l'agglomération rurale). Cette augmentation est en majeure partie due à l'arrivée des ouvriers et employés de la société forestière qui s'est implantée en 1997 et qui a démarré ses activités d'exploitation progressivement à partir des années 2000. La répartition de la population se présente ainsi, selon les données de la société forestière (FSC, 2009) : 55 % de population Bantou (Badjoué, Djem, Mpoubieng), 15 % Baka, 30 % groupes extérieurs (ouvriers).

Son économie repose sur de petits commerces qui alimentent une clientèle locale mais surtout de passage (chauffeurs de grumiers), sur l'agriculture paysanne et l'exploitation du bois (Boutinot et al., 2016). La population active se distribue entre 22 % dans le tertiaire (la mairie et administration), 30 % dans le secondaire (la société forestière) et 48 % dans le primaire. Cette agglomération rurale est dotée d'un certain nombre de services liés à son statut décentralisé : mairie, gendarmerie, sous-préfecture, écoles, un lycée, un collège d'enseignement technique, deux auberges, les bâtiments de la société forestière, une usine. Il existe aussi un dispensaire, mais excentré et peu doté en ressources humaines. Mindourou s'équipe depuis peu (2016) en électricité rurale solaire et dispose d'une pompe à eau au centre et un château d'eau à Ampel¹⁸, dans le village du maire. Malgré les richesses produites, c'est une région dont 78 % de la population est considérée pauvre selon l'Indice du développement humain.

Les ressources forestières font l'objet d'un découpage en diverses entités spatiales et juridiques, depuis la loi forestière de 1994. Il existe à Mindourou trois forêts communautaires (moins de 5 000 ha), une forêt communale en partage avec la commune de Messaména plus à l'ouest, 388 948 ha d'unités forestières d'aménagement (UFA), un espace villageois le long de la route et une partie de la réserve de biosphère du Dja, plus au Sud. (cf. carte en annexe 1). Les espaces de chasse et de cueillette de subsistance pour les populations villageoises, et l'espace agricole principalement cacaoyer, sont d'abord vécus et pratiqués. Ils se sont vus se réduire progressivement depuis une vingtaine d'années du fait de la délimitation des UFA.

II. MATURITÉ DU COMMUN (FONCTIONNALITÉ, LATENCE, VULNÉRABILITÉ, ÂGE)

Dès lors que nous choisissons de partir d'une définition minimale des communs qui renvoie à une *praxis*, la question de la **maturité** de ce commun ne peut se comprendre que s'il est considéré comme un processus en cours. Issue d'un ensemble de pratiques concrètes, de relations sociales et de savoirs détenus par des populations rurales forestières, cette *praxis* se

¹⁸ Objet d'une compensation par la société forestière.

veut « instituante ». Cette *praxis instituante* « *n'est ni la reconnaissance après coup du déjà existant, ni une création à partir de rien, mais elle fait exister du nouveau à partir des conditions existantes et par leur transformation* » (Dardot et Laval, 2014 : 232). Si cette pratique instituante réclame une certaine forme « d'acte conscient d'institution », elle ne relève pas explicitement, dans notre cas, d'une volonté consciente de transmission de savoirs et d'usages, mais d'une entente sur des intérêts communs plus ou moins objectivés face à la réduction des espaces forestiers nécessaires à l'exercice du droit de subsistance et à la sécurisation foncière.

Ce commun, bien qu'hypothétique, se donne déjà à voir dans une certaine **fonctionnalité** qui prend sa source au sein des comités paysans forêts (CPF) constitués pour lutter contre le braconnage dans les espaces forestiers communautaires, communaux et sous concessions. Les villageois qui composent ces comités « participent » à l'entretien et la surveillance de ces espaces ressources. De ce fait, les CPF sont des intermédiaires utiles entre les services des Eaux et Forêts et la compagnie forestière. Cette dernière a pris la charge d'organiser les CPF, de les former et de les défrayer¹⁹. Si une fonction de ces comités est de surveiller les espaces forestiers et de dénoncer les braconniers, une seconde apparaît en filigrane et en interne qui, elle, est disciplinaire. En effet, ces comités sont constitués des villageois, eux-mêmes chasseurs et interdis de chasser sur les espaces forestiers qu'ils sont censés surveiller. Ils sont formés et encadrés par la société forestière elle-même. Les CPF sont ainsi tout à la fois lieu d'apprentissage de la lutte contre le braconnage et un lieu de partage des informations, mais aussi de revendications et d'expression des mécontentements et des incompréhensions.

Toutefois un tel commun reste **en latence** car si les pratiques organisées de lutte contre le braconnage sont instituées, elles ne relèvent cependant pas d'un « acte conscient d'institution » au sens de Dardot et Laval (*op. cit.*). Mais la **vulnérabilité** de ce commun représente paradoxalement aussi sa force. Les CPF ont une fonction d'organisation sociale à travers les pratiques de surveillance, les règles de fonctionnement et de gouvernance à l'échelle inter-villageoise. Ils donnent à voir une certaine différenciation sociale du travail, notamment dans le rapport entre les groupes Bantou et Pygmées Baka, qui favorise la conscience d'une interdépendance sociale autour de la ressource forestière. Les CPF sont également un lieu de mise à l'épreuve des relations sociales d'interconnaissance locales à travers la dénonciation des braconniers, mais, dans le même temps, ils créent précisément du lien social qui s'ancre dans un sentiment d'injustice dans le rapport entretenu au territoire. Le territoire de chasse n'est pas seulement une question matérielle. Il renvoie également à des dimensions immatérielles qui peuvent être tout aussi importantes que les intérêts matériels. Toutefois elles sont peu reconnues. Le caractère odologique (E. Le Roy, 2011) du rapport au territoire pour les populations riveraines des forêts, et spécifiquement pour les groupes Pygmées Baka, rencontre les limites cartographiques, légales, fixes et circonscrites des concessions forestières d'exploitation du bois (UFA). Ces délimitations géométriques posent deux types de questions. D'une part, celui de considérer, y compris à travers l'histoire de l'occupation du territoire (sols, terre, finages, etc.), la nécessité de disposer de ces informations cartographiques dès lors qu'elles entrent dans la définition du commun « *au sein du triptyque ressource, communauté et règles* » (Leyronas, 2015). Mais, d'autre part, ces limites cartographiques matérialisent et s'incarnent dans des règlements sur les usages, dans la définition des catégories d'infractions et des sanctions. Ce faisant, la distinction juridique entre le chasseur-cueilleur et le braconnier tend à disparaître au profit d'une politique conservationniste et délimitée de la ressource

¹⁹ À hauteur de 70 000 francs CFA par réunion (105 €) afin qu'ils organisent les quatre réunions annuelles qui leur sont demandées. La société forestière finance également, dans le cadre de ses œuvres sociales, des projets d'infrastructures par l'intermédiaire de ces CPF.

forestière et faunique. Aussi, la participation des villageois au sein des CPF produit en retour une compréhension partagée de la part d'arbitraire qui est au fondement de la distinction entre chasseur de subsistance et braconnier hors-la-loi. Que ce soit à partir d'un critère technique, écologique ou spatial, le chasseur de subsistance ressemble désormais au braconnier. C'est à travers l'arbitraire qui est au fondement de la catégorisation de l'infraction, dont aucun villageois n'est désormais plus protégé ou exempt, qu'une *praxis* commune apparaît.

Aussi, s'il fallait donner un âge à ce commun, nous évoquerions un processus en gestation alimenté par un certain nombre d'événements et de faits sociaux survenus depuis l'installation de la société forestière en 1997. Des premiers mouvements de mécontentements de la part des villageois qui aspiraient à l'emploi, jusqu'aux attentes et aux déceptions dans le mode de gestion local et l'utilisation des redevances forestières, ce commun s'est construit dans sa dimension expérientielle et historiquement située (Bollier, 2014 : 133). Aussi, il relève des communs qui « *ne dissipent pas les conflits, ils leur fournissent une ligne de tension dynamique* » (Cordonnier 2012, cité par S. Leyronas, note 1, août 2015). « *Ils sont un espace où s'exercent les rapports de pouvoir* » (Leyronas, *op. cit.*).

Stimulée par une certaine faiblesse des processus de décentralisation, ainsi qu'aux insuccès des expériences participatives locales dans la gestion des forêts communautaires (lourdeurs administrative et financière, appui temporaire des ONG, absence de soutien des Eaux et Forêts, exploitation abusive des essences forestières par des commerçants extérieurs, mauvaise gestion locale, conflits), l'émergence de ce commun potentiel est directement liée à une redistribution de nouveaux types de droits sur un même espace forestier au-delà de l'exclusivité attribuée à la production forestière.

III. TYPE DE RESSOURCES PARTAGÉES ET STATUT FONCIER MOBILISÉ PAR LE COMMUN

Les ressources concernées sont constituées des espaces fonciers forestiers comprenant les stocks de ressources naturelles végétales et fauniques. De nombreuses rivières irriguent la région et caractérisent une importante production halieutique.

L'État détient le monopole sur la propriété du foncier forestier et conserve ainsi le pouvoir de redistribuer les espaces forestiers aux acteurs privés sous formes de concessions minières ou de production du bois ; sous forme aussi de sociétés de chasse sportive et de safaris et aux organisations internationales sous forme d'aires protégées pour la conservation de la biodiversité. Dans l'est du Cameroun, ces diverses modalités de concessions se trouvent réunies : les zones de conservation (réserve faunique du Dja en 1950, inscrite au Patrimoine de l'humanité de l'Unesco en 1987 : 526 000 ha), les zones cynégétiques privées et celles, soumises à la gestion communautaire (ZICC) connaissent un développement très récent, et les UFA. La région est couverte de forêts denses naturelles dont la majeure partie est sous concessions. L'augmentation des surfaces des UFA entre 2000 et 2014 (six UFA pour un total de 388 948 ha dont 341 708 ha certifiés FSC), l'insuffisance des superficies et de la qualité des forêts communautaires pour les pratiques agricoles, de chasse et de cueillette dans un contexte de croissance démographique, ont contribué à la redéfinition des limites géométriques et juridiques des espaces dédiés à la subsistance, et, ont engendré la manifestation de controverses nouvelles sur ces délimitations.

Ces divers espaces sous concessions se présentent, d'un point de vue des populations riveraines, comme autant de facteurs qui réduisent et remettent en question les territoires traditionnels de chasse. Les espaces restant autorisés aux productions agricoles et aux activités de chasse et de pêche et de cueillette sont les forêts communautaires qui n'atteignent pas

toutes les 5 000 ha autorisés et sont, comme nous l'avons vu ci-dessus, non opérationnelles et écologiquement très dégradées. Les ressources renouvelables et l'écosystème concerné par ce commun comprennent également tout un ensemble de savoirs et de techniques de gestion des ressources fauniques et halieutiques à travers les savoirs faire traditionnellement détenus par les villageois, notamment par les peuples Pygmées Baka (Bahuchet, 1997 ; Leclerc, 2012).

Juridiquement, les forêts communautaires et les espaces villageois appartiennent au domaine forestier non permanent de l'État. Celui-ci reste propriétaire et autorise les activités de production agricole, de chasse et de cueillette, suivant un plan simple de gestion. Les UFA et forêts communales appartiennent au domaine forestier permanent de l'État. Le fond appartient à l'État. Seul un titre de propriété privée a été obtenu par la société forestière pour ses bureaux : logement, usines, sur le site de Mindourou (agglomération rurale, titre enregistré aux Domaines, 2007). « *La loi 1994 octroie pour les concessions forestières un certain nombre de licences : convention d'exploitation, vente de coupe, permis d'exploitation, autorisation personnelle de coupe. Ces éléments confèrent à leur détenteur, sur la surface concédée, le droit de récolter exclusivement, pendant une période déterminée, les produits désignés, dans le titre d'exploitation, mais ne créent aucun droit de propriété sur le terrain y afférent. En outre, le bénéficiaire ne peut faire obstacle à l'exploitation des produits non mentionnés dans son titre d'exploitation* » (Bigombe Logo, 2007 : 8). Dans le titre d'exploitation de la société forestière ne sont mentionnées que les essences de bois d'œuvre. Toutefois, les droits d'usage s'imbriquent et la loi stipule, en son article 86, que les populations riveraines des UFA ont interdiction de pratiquer toute activité de chasse, cueillette, coupe au sein des forêts domaniales²⁰. Dans le partage de ce territoire et considérant que les espaces des forêts communautaires sont trop dégradés, trop réduits, trop proches des champs agricoles, des habitations, des routes pour faire l'objet de territoire de chasse, il peut être dit que la pratique de la chasse de subsistance n'a plus d'espace pour se pratiquer.

IV. PARTENAIRES DU COMMUN

La définition d'une communauté reste toujours problématique. Une communauté n'est jamais homogène, mais se compose d'un certain nombre d'acteurs qui se différencient, se distinguent par le statut social, les liens de parenté (caste, clan, lignage, groupes d'âge ou de sexe), les conditions d'existence et de production (contrôle de la force de travail, maîtrise sur le foncier), les appartenances individuelles à des réseaux formels ou informels, etc. La communauté est constituée de pouvoirs hiérarchisés, donne à voir une dynamique complexe entre la légitimité de pouvoirs anciens et celle de nouvelles élites qui viennent s'y superposer ; elle est traversée par des inégalités et des rapports sociaux parfois conflictuels. Il en est ainsi de Mindourou où le commun se construit par et dans la dynamique des rapports sociaux entre différentes catégories d'acteurs : les acteurs privés, les services de l'État, les autorités décentralisées et coutumières, les populations villageoises organisées en comités, les notables locaux, les représentants des ONG et ceux de la recherche scientifique et technique. Ancré dans une collectivité territoriale, la commune de Mindourou, ce commun s'inscrit dans un contexte social et politique qui n'est pas sans connaître quelques tensions et conflits. Ces derniers sont liés aux scissions internes au conseil communal, mais également à la dynamique économique de la production forestière qui dégage des richesses et engendre dans le même temps des conflits

²⁰ Article 86 (1) : « *Sous réserve des dispositions de l'article 82 ci-dessus, la chasse traditionnelle est autorisée sur toute l'étendue du territoire, sauf dans les forêts domaniales pour la conservation de la faune et dans les propriétés des tiers* ».

quant à leur gestion et leur répartition au sein des autorités communales et villageoises. Toutefois, les principaux acteurs villageois actifs dans les institutions locales de gestion participative des forêts se retrouvent dans les divers comités tels les comités paysans forêt (CPF), les comités riverains (CR) associés au conseil communal, et les comités de gestion des forêts communautaires. Malgré tout, l'expérience participative déjà ancienne a su formater des comportements nouveaux et entreprenants.

Le milieu associatif et non gouvernemental est présent à Mindourou et Lomié. L'association AAFEBEN est une ONG locale associée à l'ONG internationale Man & Nature. Dans le cadre d'un projet financé par l'AFD²¹, AAFEBEN et Man & Nature sont associées pour développer et structurer la filière de produits forestiers non ligneux (PFLN). Cette convention a pour objet l'établissement d'un modèle innovant de conservation de la biodiversité, basé sur le développement des filières économiques au bénéfice des populations locales, avec l'appui du secteur privé du Nord. AAFEBEN travaille pour le développement des filières économiques durables telles que le moabi, la mangue sauvage et le njansang. L'installation de ces filières a permis de mettre en place deux types d'organisation. L'une au niveau des communautés avec les pôles de production regroupés autour de la coopérative Centre vert de Lomié (CVL) et une deuxième au niveau de Yaoundé ou les quatre organisations partenaires à Man & Nature sont regroupées en coopérative pour faciliter la transformation, améliorer la qualité des produits et être compétitifs sur le marché national et international (rapport Man & Nature, juin 2016).

Un partenariat AAFEBEN, Man & Nature et le Cirad est envisagé afin d'apporter des éléments de connaissance et des indicateurs sur deux axes de recherche. D'une part, il s'agira d'évaluer la capacité de la production des PFLN à améliorer les revenus des ménages et, partant, à se substituer aux revenus de la chasse et à agir sur la diminution de la chasse comme source de revenus. La chasse pourrait être présente dans les limites de la subsistance et pourrait faire l'objet d'une redéfinition légitime et légale. D'autre part, le Cirad apportera également des connaissances scientifiques sur l'impact écologique de la collecte des PFLN sur les écosystèmes forestiers.

Dans le cadre du projet Man & Nature une ouverture du territoire des UFA pour la collecte de certains produits forestiers non ligneux (liste de quatre ou cinq produits) est nécessaire, possible et déjà négociée avec l'entreprise forestière dans un accord entre cette dernière et les femmes collectrices rassemblées dans l'association locale AAFEBEN, basée à Lomié.

V. TYPES DE MENACE AUQUEL LE COMMUN DOIT FAIRE FACE

Les forêts ne sont pas un bien public. Leur exploitation entre dans le cadre des politiques publiques de gestion et de production des ressources naturelles nécessaires à la production des richesses nationales et au développement économique du Cameroun. De ce fait, les concessions forment des enclosures dans le sens d'une limitation d'accès aux ayants droit et aux populations riveraines au-delà de la subsistance. Mais ce n'est pas tant le phénomène d'enclosure qui menacerait l'émergence d'un commun, plutôt celui d'une tension grandissante dans le rapport entre la tolérance et la sanction en matière de chasse et de collecte des produits forestiers non ligneux, dès lors que ces pratiques sont assimilées à des infractions vécues comme arbitraires. La croissance démographique représente une menace pour le commun dans la mesure où la concentration des densités humaines au centre de la communauté rurale augmente la pression sur l'espace agricole limitrophe déjà saturé. La croissance démographique représente

²¹ Convention n° 1507_CONV_MAN_AAF_CM.

également une augmentation rapide des besoins en produits agricoles et en protéines animales. Entre 70 et 90 % des protéines animales consommées dans ces milieux ruraux proviennent de la viande de brousse (FAO, 2014), à cela vient s'ajouter l'augmentation de la demande urbaine.

Ce contexte engendre des risques auxquels le commun doit faire face à la fois en interne et à l'extérieur. En interne, la gestion et la surveillance des forêts (communautaires et sous concession) par les villageois, eux-mêmes chasseurs-cueilleurs, ou bénéficiant de la chasse et de la cueillette de leurs voisins ou parents, subissent des pressions grandissantes. Celles-ci sont liées à deux facteurs : le premier a trait aux pratiques locales de commercialisation des produits de la chasse au-delà de la subsistance du fait de la difficulté des familles à trouver des revenus afin de couvrir leurs besoins en santé et éducation. Le second, de plus grande envergure, relève de la commercialisation à plus grande échelle, et partant, au grand braconnage qui, depuis l'époque coloniale, alimente un marché lucratif.

Une rupture de l'équilibre entre dénonciation et non dénonciation du braconnage met en danger le commun évoqué ici. Dans un milieu d'interconnaissance, la délation n'est pas réellement envisagée. Aussi la pression sur les villageois pour dénoncer les contrevenants risque de corrompre les liens sociaux qui constituent le commun. La recherche de trop grands profits dans la chasse ou la collecte des PFNL engendre une concurrence forte et d'usagers, les villageois deviennent des consommateurs, les « commoneurs » se transforment en concurrents. « *Nous sommes tellement habitués à entendre parler du "citoyen consommateur" que nous en avons perdu jusqu'à la possibilité de concevoir le citoyen comme un usager parce qu'il nous est devenu difficile de comprendre que l'usage ne se réduit pas à la consommation* » (Laval C. et Dardot P., 2015, p. 4).

Au-delà, c'est l'ensemble du principe participatif qui est en question.

VI. ENJEUX LIÉS À L'ÉMERGENCE, LE MAINTIEN, LE RENFORCEMENT OU LA DISPARITION DU COMMUN

1. LES ENJEUX LIÉS À LA NOTION DE PROPRIÉTÉ VERSUS COMMUN

La question de la multifonctionnalité des territoires, de l'accès aux ressources, de la superposition des droits est sous-jacente à l'émergence de ce commun. Superposition des droits de production des concessions forestières pour le bois d'œuvre, des droits d'usage « d'un nouveau type » au-delà de la consommation qui seraient des droits de « *garde, d'entretien et de préservation* » (Laval et Dardot, 2015 : 2). Les droits de propriété sont culturellement et historiquement situés et malléables (Bollier 2014 : 107). Le renforcement d'un commun favorise l'émergence d'un processus de décision partagé sur l'utilisation des espaces forestiers en accord avec les sociétés forestières. L'enjeu est ici de confronter et d'associer des représentations du territoire partagées. Le territoire odologique (Le Roy, 2011), le territoire « vécu » (de Certeau, 1990) où les droits à la mobilité, la transhumance, le nomadisme sont connus et négociés.

2. LES ENJEUX CULTURELS ET SOCIAUX : GENRE, PEUPLES AUTOCHTONES ET RAPPORTS SOCIAUX

Ces enjeux sont d'abord associés à ceux inscrits dans la Déclaration des droits de l'homme, et concernent les Objectifs du développement durable tels que la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté et contre les inégalités. La marginalisation et la paupérisation de groupes de populations déjà vulnérables (Baka, mais aussi femmes – monde rural paupérisé) renvoient aux enjeux éthiques, humanitaires. Il y est question de reconnaissance de la dignité humaine des

peuples Baka (Pygmées – autochtones) à travers l'amélioration de leurs conditions à définir leurs droits et leurs intérêts, mais aussi à construire un « vivre ensemble » local, en incluant la notion d'une « *citoyenneté autochtone* » (Karpe, 2016). De même, il est à noter que les femmes sont « *plus dépendantes des communs pour leur subsistance, leur autonomie et leur socialité* » (Federici, citée par Bollier, 2014 : 100).

Le site de Mindourou est « idéaltypique » (au sens de Max Weber) : Il permet de poser une hypothèse au niveau local (et de la résoudre en la replaçant dans un contexte national et international) de la reconnaissance des peuples autochtones (Baka) en termes de porteurs de droits spécifiques dans une approche intégrant dans le même temps les intérêts des populations villageoises (Bantou) dans leur ensemble. Il s'agit de reconnaître l'interdépendance des groupes ethniques et culturels distincts dans une approche sociale, politique et économique des droits de subsistance pour tous, de la juste répartition des richesses et de l'accès aux ressources naturelles. Et de reposer, par là-même, les questions de l'extraction des productions rurales au profit des élites urbaines (bois, gibier).

3. ENJEU DE LA REDÉFINITION DES CATÉGORIES JURIDIQUES DE LA CHASSE VERSUS BRACONNAGE

L'enjeu est de re-questionner l'interprétation des normes juridiques et les définitions des infractions et des sanctions du braconnage, et de redéfinir les contours juridiques d'une chasse de subsistance, élargie « au droit de vivre ». Il s'agit surtout de sanctionner le grand braconnage qui reste impuni et de lutter contre la corruption qu'il engendre.

4. ENJEU DE L'INTÉGRATION LOCALE DES SOCIÉTÉS PRIVÉES ET DE LA RECONNAISSANCE INTERNATIONALE DE LA RSE

L'émergence et le renforcement d'un commun favoriseraient une assimilation sociale, économique et politique de la concession forestière dans la vie du village, ce qui est une revendication implicite et omniprésente. L'espace privilégié de la concession forestière au cœur d'une agglomération rurale pauvre est source de conflits et de ressentiments. L'émergence et le renforcement d'un commun relève ainsi également d'une volonté de paix sociale locale.

Au niveau international, l'enjeu du renforcement d'un commun local est à relier à la lutte contre l'exode rural et l'émigration vers l'international. Et dans la prise en compte des questions éthiques, l'image de marque et la responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise forestière seraient rendues visibles au-delà de la seule certification FSC.

L'émergence et le maintien des communs sont à considérer également dans le cadre des décisions politiques au sein du contexte des renégociations des Accords de partenariats économiques (APE).

BIBLIOGRAPHIE

Bigombe Logo, P., 2007, *Les régimes de la tenure forestière et leurs incidences sur la gestion des forêts et la lutte contre la pauvreté au Cameroun*, Yaoundé, FAO.

Boutinot L., Karpe P., Iyebi Mandjek O., Fache V. et G.-P. Dkamela, 2016, « La gestion participative des forêts au service de l'amélioration des conditions de vie des populations locales : vers la création d'un espace de développement commun ? », In : Butoud G., Nguinguiri J.-C. (eds), *La gestion inclusive des forêts d'Afrique centrale. Passer de la participation au partage des pouvoirs*, FAO-CIFOR, Libreville-Bogor, pp 63-77. <http://www.cifor.org/library/6131/la-gestion-inclusive-des-forets-dafrique-centrale-passer-de-la-participation-au-partage-des-pouvoirs/>

De Certeau, Michel 1990, *L'invention du quotidien*, 1- arts de faire, Paris, Gallimard.

Daou Joiris, V., Bigombe Logo, P. et S- C Abega (†), « La gestion participative des forêts en Afrique centrale », *Revue d'ethnoécologie* [en ligne], 6 | 2014, mis en ligne le 31 décembre 2014, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://ethnoecologie.revues.org/1960>, DOI : 10.4000/ethnoecologie.1960

Dardot P. et C. Laval, 2014, *Commun. Essai sur la Révolution au xxi^e siècle*, Paris, La Découverte, 600 p.

Karpe, P., Tiouka A., 2013, « Au-delà du juridisme: la décolonisation progressive des Amérindiens de Guyane française ». In Maude Elfort M., Roux V. *La question autochtone sur le plateau des Guyanes*. Collection Droit d'outre-mer. Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-Marseille.

Laval C. et Dardot P., 2015, « Le principe du commun, principe d'un nouveau droit d'usage », *Les Possibles*, n° 5, Hivers 2015, pp 13- 17.

Le Roy, E., 2011, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, LGDJ Fondation Maison des science de l'Homme, 441 p.

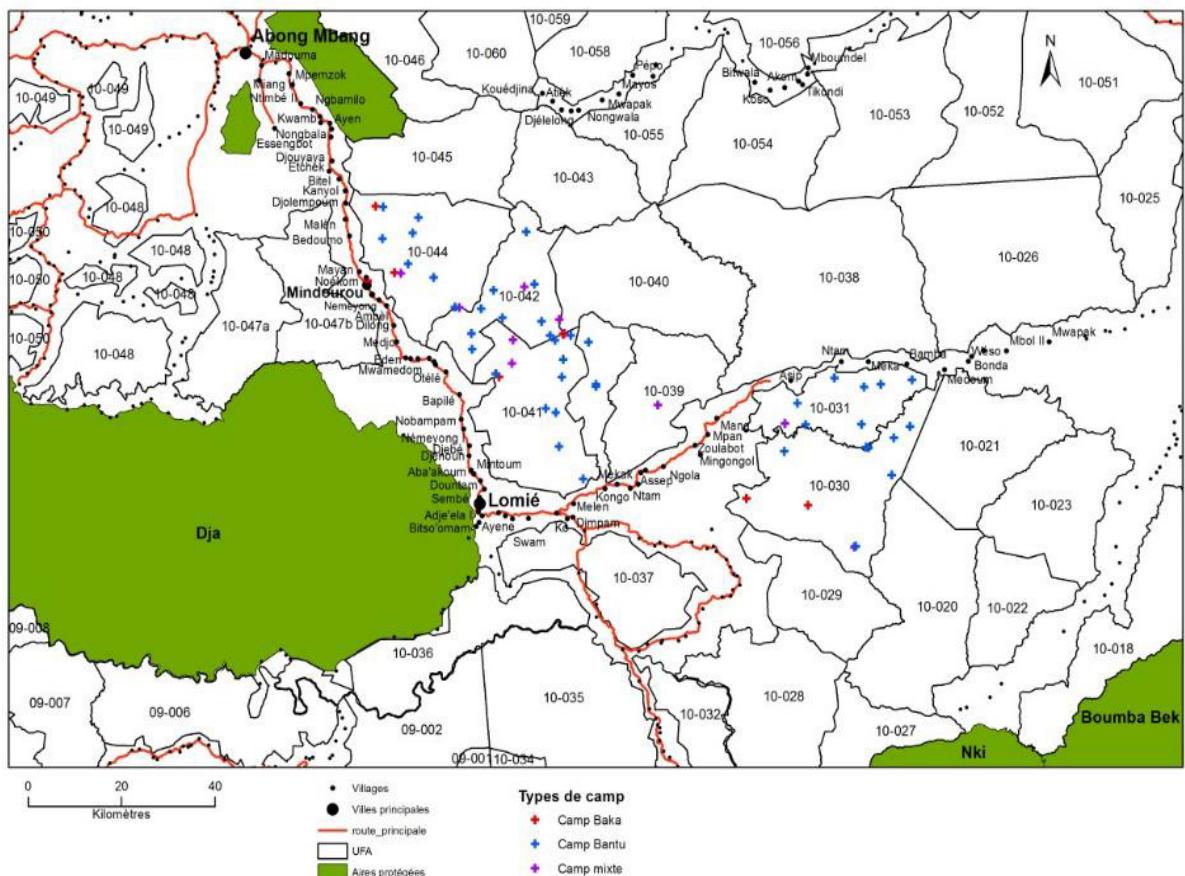
Mbom, D., 2016, *Les comités locaux et le défi de la gestion partagée des ressources forestières dans le Sud-Est Cameroun : implication des riverains Baka/Bantous*, mémoire de fin d'étude M2, AgroParisTech-MNHN, Paris, 89 p.

Minard P., 2014, « Edward P. Thompson, le romantique radical », Introduction à Thompson, E.P., *La guerre des forêts*, Paris, Editions La Découverte, p. 14.

Thompson, E.P., 2014, *La guerre des forêts*, Paris, Paris, Éditions La Découverte, 196 p.

Annexe

Occupation des espaces forestiers par la chasse illégale au Sud-Est Cameroun (2015)



Source : Poste forestier de Mindouli MINFOF. *Campements actifs en 2015*. Réalisée par Fauvet N. et Gond V. du Cirad, à partir de données recueillies par D. Mbom (2016).

Les communs au Sénégal : état des lieux et perspectives

El Hadj Faye²², Patrick d'Aquino²³, Alpha Ba²⁴, Jérémy Bourgoin²⁵ et Djibril Diop²⁶.

INTRODUCTION

Le Sénégal est actuellement en plein processus de révision des textes qui gouvernent l'utilisation et la gestion des ressources naturelles (réforme foncière, révision des codes minier, forestier et de la pêche, élaboration d'un Code pastoral).

Dans le Sénégal précolonial, la gestion des terres et des ressources était faite selon des règles et des responsabilités fondées sur des pratiques et coutumes propres à chaque communauté. Ces droits coutumiers reposaient sur des règles de gestion collectives, familiales, et lignagères. Dans ce système, la terre et les ressources qu'elle porte n'étaient pas possédées, mais gérées à une échelle collective (*i.e.* famille élargie, lignage, village, communauté). L'enjeu n'était donc pas l'appropriation privative, mais la promotion de règles organisant l'accès, à l'intérieur du groupe, en fonction de l'usage ou de l'intérêt que l'on compte en tirer (Rochegude, 2005).

Sur le plan de la gestion foncière, les nombreuses tentatives du pouvoir colonial d'imposer le régime de l'immatriculation et de la propriété individuelle se sont heurtées aux résistances des communautés locales qui ont maintenu leurs pratiques coutumières. Cependant, ces règles et pratiques ont évolué et ont été adaptées en fonction des contextes et enjeux conjoncturels.

Après l'indépendance, les autorités politiques ont opté pour une conception fondée sur l'appropriation commune de la terre, au niveau national, et la reconnaissance du droit d'usage à tous les membres de la communauté. Au terme de la loi 64-46 du 17 juin 1964, 95 % des terres du pays constituaient un patrimoine commun appartenant à la « Nation », dont la gestion de la plus vaste partie, à savoir les « zones de terroir », a été confiée aux populations locales constituées en instances administratives dotées d'une autonomie de gestion appelées « communautés rurales » (loi 72-25 du 25 avril 1972). Cependant, sur certains aspects, notamment sur les critères nécessaires à l'obtention d'une affectation foncière par le Conseil rural, la loi demeure imprécise (notamment sur les conditions et formes de mise en valeur de la terre, et la notion de résident). Ces imprécisions ont eu pour effet d'entraîner une interprétation tendancieuse de la loi, permettant d'un côté à certaines communautés de continuer à appliquer les pratiques foncières locales et, d'un autre côté, de faciliter des pratiques favorisant des acquisitions de terres au détriment de certaines activités rurales et de certaines communautés.

²² Chargé des Programmes Enda Pronat.

²³ Cirad, UR Green.

²⁴ Enseignant-chercheur ENSA, Université de Thiès, Gestes (UGB).

²⁵ Cirad, UMR Tetis et Isra Bame.

²⁶ Isra Bame.

Pour favoriser une meilleure application de la loi et une gouvernance foncière durable, plusieurs outils et démarches ont été expérimentés à la fin des années 1990 dans certaines zones du pays, notamment : les plans d'occupation et d'affectation des sols mis en œuvre dans la vallée du fleuve Sénégal (POAS : d'Aquino et al., 2001) ou des méthodes de gestion communautaire de l'espace pastoral (unités pastorales – UP –, plans de gestion des parcours – PGP : Touré, 2015).

Depuis les années 2000, l'option des politiques publiques s'appuie sur des orientations libérales qui font la promotion de l'entrepreneuriat privé dans le secteur agricole pour augmenter la production agricole et atteindre des objectifs d'autosuffisance et de souveraineté alimentaire. Ces orientations, qui concourent à attirer de nouveaux opérateurs dans les territoires ruraux, se font dans un contexte où les conditions d'accès à la terre restent encore mal encadrées malgré la promotion d'outils de gestion foncière au niveau local et laissent libre court à un contournement de la législation. Elles mettent en exergue les ambiguïtés d'un système où droit légal, règles coutumières et pratiques frauduleuses peuvent coexister (Papazian et al., 2016) et qui peut être générateur de conflits fonciers. Ce contexte de pression foncière est d'autant plus accentué par les défis multiples que connaît aujourd'hui le Sénégal : changement climatique, urbanisation rapide, demande croissante en ressources naturelles, insécurité de l'approvisionnement en aliments, en eau et en énergie pour une population en croissance (RPGHAE, 2014, FAO, 2015). C'est dans ce contexte qu'il faut replacer l'émergence d'un mouvement de la société civile sur la question foncière.

I. LOCALISATION DU COMMUN ET RESSOURCES CONCERNÉES

En 2008, le débat international concernant l'attribution de terres paysannes à des acteurs privés rencontre un grand écho sur la scène nationale, où des acteurs de la société civile et les acteurs ruraux revendentiquent « une gestion sobre des ressources naturelles » et s'opposent à des attributions foncières à grande échelle et à une privatisation progressive du patrimoine foncier national. En réponse à ces différentes dynamiques, Enda Pronat, une des ONG les plus impliquées dans ces revendications, a lancé début 2014 une stratégie de mobilisation des paysans locaux dont l'enjeu était de les laisser construire leurs propres propositions de réforme foncière dans l'optique d'encadrer les acquisitions de terres à grande échelle et de sauvegarder le patrimoine foncier des communautés locales, mais également en alternative aux politiques d'attrait des investisseurs agricoles qui promeuvent l'appropriation privative des terres.

À l'époque, ces actions ont été suivies de beaucoup d'effets dans la région du fleuve Sénégal, où les mobilisations locales se multipliaient particulièrement contre un cas d'accaparement de terre au profit d'agrobusiness prévoyant de pratiquer l'agriculture irriguée à grande échelle pour la production de biocarburants. En 2012 en effet, l'État a accordé un droit d'exploitation à une société à capitaux multinationaux, l'entreprise Senhuile-Senethanol. La zone ciblée dans la partie haute de la vallée (le Fouta) à proximité du fleuve Sénégal, a longtemps été une zone de cultures de décrue associée à un élevage transhumant, puis, de par sa position et l'abondance de terres lourdes alluviales, elle est progressivement devenue une zone à forte potentialité hydro-agricole (Seck, 1985, 1996, 2009). La tentative de mise en œuvre de cette cession de terre a provoqué un conflit ouvert dans le village de Fanaye, qui s'est soldé par des pertes en vies humaines (Hopsort, 2012). En 2014, les autorités politiques ont décidé de relocaliser le projet dans un espace déclassé (pour l'occasion) de la réserve sylvo-pastorale du Ndial, dans la communauté rurale de Gnith (département de Dagana). Dans cet arrière-pays pastoral de la basse vallée du Sénégal, les populations, en majorité pastorales, sont éloignées des centres administratifs et des lieux de pouvoir, dont les responsabilités sont souvent détenues par les agriculteurs. Du coup, leurs terres sont sous la menace de plus en plus vive d'affectations à des

projets agro-industriels, y compris avec l'aval de leurs collectivités locales. La décision de déclassement de la réserve de Gnith, adoptée en octobre 2012, remet en cause le droit d'usage pastoral exercé par trente-sept villages (environ 500 km²), dont certains avaient déjà précédemment été relocalisés dans cette zone par l'administration pour réduire le potentiel de conflits entre les agriculteurs et les éleveurs en périphérie du fleuve Sénégal. L'option de l'État de favoriser dans un même temps l'installation d'agrobusiness dans la zone, avec l'appui de la Banque mondiale (programme PDIDAS), ne fait que renforcer les risques déjà existants liés au changement climatique qui ont fini d'impacter de manière durable la disponibilité des ressources pastorales (salinité des terres, qualité et disponibilité de l'eau, disponibilité du pâturage, irrégularité pluviométrique, etc.).

Dans ce contexte, une mobilisation collective a progressivement rassemblé dans la zone de Gnith les nombreux villages concernés par cette menace, et des liens se sont aussi tissés avec la mobilisation de Fanaye, afin d'aboutir non seulement à des propositions de réforme foncière, mais aussi à une proposition d'aménagement du territoire inclusif pour un développement local « sain, sobre et durable ». Ces dynamiques collectives initiées localement ont atteint une portée nationale : les villageois, et l'ONG Enda Pronat qui les appuie, souhaitant utiliser au niveau national ces expérimentations sociales locales pour prouver l'opérationnalité du développement alternatif qu'ils poursuivent, et comme preuve des capacités des paysans à proposer leur propre modèle de développement et les règles foncières le permettant. En effet, ces mobilisations revendiquent explicitement de traiter comme un même ensemble les questions foncières, les questions de développement et d'environnement.

II. LA MATURITÉ DU COMMUN

Dans les différentes zones où la mobilisation a été menée, mais aussi ensuite au niveau national (d'Aquino et al. 2017), les propositions qui émergent combinent toujours les règles foncières à d'autres règles et pratiques, depuis l'aménagement du territoire jusqu'aux modes d'organisation politique et de décision collective (Enda Pronat, 2015). Ces combinaisons variées sont considérées indispensables à une appréhension globale du socio-écosystème, sans approche sectorielle envisageant de façon séparée les règles et pratiques sur l'eau, la terre, les ressources forestières et l'organisation politique. La revendication d'un foncier « qui ne peut faire l'objet d'une appropriation privative » est le premier principe fondamental qui y est établi. Le foncier y est considéré comme un patrimoine de la collectivité et des futures générations, qui ne peut donc être approprié définitivement par qui que ce soit. Dans cette vision, le lien est organique entre régime foncier et préservation des socio-écosystèmes : « *distribuer la terre à des individus est une menace pour la préservation du patrimoine, puisque les intérêts individuels de l'attributaire passeraient au-dessus de l'intérêt collectif pour ce patrimoine* » (Enda Pronat, 2015). La règle de base de la politique foncière à laquelle ils aspirent est donc de ne pas créer de droits fonciers « réels », c'est-à-dire de droits fonciers aliénables et exclusifs, qui autoriseraient l'attributaire à utiliser la terre comme il le souhaite. La terre ne doit, par conséquent, n'être confiée qu'à un individu pour exploitation, tout en restant un patrimoine commun sous la responsabilité de la communauté. Ce principe était déjà constitutif de la coutume sénégalaise, mais son application, c'est-à-dire l'organisation collective pour sa mise en œuvre, a évolué au cours du temps. Face aux enjeux actuels, de nouvelles évolutions sont proposées : « *la responsabilité collective sur les terres serait assurée par une institution locale spécifique, composée de personnes choisies par la collectivité, à qui est confiée l'attribution régulière et la gestion des droits d'usage de la terre* » (cf. encadré ci-dessous). Cette institution est distincte du conseil municipal, dont le temps de référence, celui

du renouvellement des mandats électifs, leur semble beaucoup trop court par rapport à un enjeu patrimonial. À leurs yeux, l'institution locale responsable du patrimoine foncier devrait avoir un pas de temps de renouvellement beaucoup plus long, à l'échelle des enjeux de préservation du patrimoine, et être détachée des contingences à court terme de la politique locale. Concrètement, ils prônent l'intégration de représentants villageois et autres représentants non élus des populations.

Propositions de la société civile (mars 2015)

Notre question n'est pas « quelle est la meilleure réforme foncière ? », mais « quel est le système foncier le plus adapté à notre choix de société ? ». Nous voulons un foncier qui nous permettra de mettre en valeur nos terres avec nos propres moyens, accessibles, peu coûteux et respectueux de l'environnement, et qui nous assure une capacité à se développer tout en préservant la terre pour les générations suivantes.

1. Pas de droit réels (droit de propriété exclusif), mais des droits garantis d'usage et de gestion des terres.
2. Gestion des transmissions et des cessions par collectif mixe collectivité locale et villages.
3. Attribution possible (pas de droit réel) à un collectif autant qu'à un individu.
4. Gestion des attributions par un collectif mixte collectivité locale et village (y compris pour les investisseurs).

Source : Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal, 2016.

III. LES PARTENAIRES DU COMMUN

Deux arènes distinctes de mobilisation se sont rassemblées autour de cette idée de communs. Il y a d'abord les communautés locales qui se sont mobilisées contre un accaparement de terres, et pour lesquelles les débats que cela a entraîné, en particulier pour proposer de façon constructive une alternative à la politique étatique d'ouverture à la privatisation, aboutit à la reformulation d'approche des communs adaptée à leurs enjeux actuels. Il y a en parallèle cette mobilisation de la société civile au niveau national, motivée par les mêmes raisons, qui a constamment fait l'effort de supporter et d'intégrer les actions collectives locales lorsqu'elles émergeaient.

Le niveau local impliqué est donc distribué dans tout le pays, la société civile ayant mis en réseau les mobilisations qui y ont émergé (Hopsort, 2012). Les acteurs locaux mobilisés dans cette revendication puis expérimentation de cette approche « commun » du foncier sont les usagers des terres, les chefs de village concernés et une partie des élus locaux (les deux positions, communs *versus* privatisation sont partagées au sein des responsables des communautés). Au niveau national, Enda Pronat a animé cette mobilisation pour une responsabilité commune sur le foncier et son avenir, avec d'autres organisations nationales de la société civile réunies dans un Cadre de réflexion et d'action sur le foncier au Sénégal (CRAFS).

In fine, cette revalorisation des communs soulève aujourd'hui au Sénégal des enjeux fondamentaux, explicitement relevés par le CRAFS. Il s'agit d'abord de la question de la citoyenneté et du droit des communautés locales à avoir un regard sur une gestion responsable

des ressources et de la biodiversité de leur espace. Il s'agit ensuite d'un enjeu de droit « humanitaire » (droits de l'homme), lié à la nécessité de laisser les populations disposer des ressources nécessaires à leur sécurité alimentaire afin de mieux lutter contre la pauvreté et contre les inégalités. Sur un autre aspect, la formulation de cette approche des communs est une manière de reconnaître et protéger des usages multiples et imbriqués des territoires et de l'accès aux ressources, selon une matrice foncière beaucoup plus complexe que le simple droit de propriété (Leroy 2011). En somme, maintenir les communs, c'est contribuer pour ces acteurs à un « vivre ensemble » local et à réduire les conflits locaux potentiels et émergents, c'est améliorer la gouvernance locale à partir de la reconnaissance des droits citoyens, donc de la paix et de la stabilité sociale.

IV. LES MENACES SUR LE COMMUN

La première concerne la tendance à la privatisation des ressources, qui fragilise les modes d'utilisation et de gestion de ces ressources. Ces dernières années, les gouvernements successifs ont facilité beaucoup de transactions foncières portant sur de vastes superficies de terres au profit d'investisseurs, souvent étrangers (Land Matrix, 2016 ; COPAGEN, 2013). Cette orientation est particulièrement visible au niveau du processus de la réforme foncière où les principales propositions qui ont été formulées depuis plus de vingt ans, avant la montée en puissance des revendications supra en 2015 (d'Aquino et al., 2017), vont dans le sens de la suppression du patrimoine foncier commun, à travers une généralisation de titres privés individuels ouvrant la voie à un marché foncier préjudiciable aux communautés de base. La conséquence la plus redoutée de la privatisation des terres du domaine national est celle qui consiste à priver d'accès à la terre les populations démunies. C'est cette tendance à la privatisation qui a été à la base de l'exclusion du système inclusif que constituent les associations des usagers des forages ruraux (ASUFOR) de la gestion de l'eau en milieu rural avec la création de l'Office des forages (OFOR) qui prône l'instauration du système de gestion privée des forages, sur la base d'appels d'offres. L'expérience du Niger montre qu'il faut éviter de mettre en place un dispositif de monétarisation de l'eau non soumis à un contrôle des communautés locales parce qu'un tel système serait créateur de situation de rente (Touré, 2015). Les réserves sylvopastorales et les espaces destinés à un usage collectif sont évidemment particulièrement ciblés. C'est le cas notamment de plusieurs forêts classées et réserves sylvopastorales, dont beaucoup sont progressivement déclassées à des fins agricoles, provoquant en particulier l'expulsion de plusieurs milliers de pasteurs.

La seconde menace réside dans la puissance de la conception dominante de la question foncière, pour laquelle il est très difficile de comprendre, puis d'accepter, une vision de la relation à la terre si différente, sans droits « réels ». Cette conception dominante est fortement ancrée chez beaucoup d'acteurs, de l'expert au décideur politique, et il est difficile de leur faire comprendre une vision si différente.

Comme le souligne Mariam Sow, la présidente d'Enda Tiers Monde, le défi concerne à la fois la légitimité scientifique, sociale, et politique de cette expression différente des relations entre sociétés et environnement.

V. MAINTIEN, RENFORCEMENT, DISPARITION DU COMMUN

Même si la volonté politique pour aller vers la mise en place de cadres de gestion communautaire a toujours fait défaut dans le pays, en termes notamment d'autonomisation réelle et complète des acteurs locaux, le Sénégal dispose encore sous certains aspects d'un cadre législatif et réglementaire favorable à l'émergence et à la consolidation de communs en matière de ressources naturelles. Il existe des modes de gouvernance qui ont prévalu dans le passé au niveau des communautés locales, dont certains aspects ont été conservés par les lois nationales post-indépendance et favorables à l'émergence de communs, et qui pourtant sont en passe d'être remis en cause avec les dynamiques et options notées au niveau central avec une volonté manifeste de favoriser l'installation des agro-industries.

Depuis l'indépendance, les lois foncières stipulent que les terres appartiennent à la nation, mais sont détenues par l'État qui laisse les populations locales y exercer leurs activités tant qu'un besoin public n'est pas déclaré. Pratiquement, cela revient à laisser en place les droits fonciers locaux qui permettent, en dépit de certaines formes de marginalisation de certaines catégories sociales, les meilleurs mécanismes pour promouvoir une équité foncière en milieu rural au Sénégal. De plus, les droits exercés sur les terres sont souvent des droits collectifs. Le maintien de cet esprit communautaire, avec une meilleure reconnaissance de l'agriculture familiale et du pastoralisme, s'appuie sur des formes d'usages forgées par les Sahéliens au cours des siècles. Plus complexes que la propriété privée, ils permettent d'une part à de nombreux usagers de coexister sur la même terre et, d'autre part, de s'adapter plus efficacement à l'extrême variabilité climatique que la simple propriété privée.

D'ailleurs, les propositions des organisations de la société civile sénégalaise insistent fortement pour que la réforme foncière et les processus législatifs en cours aillent dans le sens du renforcement de cette dynamique, et non pour leur remise en cause. L'enjeu est de sécuriser les possibilités d'émergence et d'exercice de communs à travers des lois nationales qui reconnaissent expressément les communs et posent les conditions allant dans le sens de leur mise en œuvre.

Les espaces à usage commun, comme les terres pastorales fortement menacées par exemple dans la zone du Lac de Guiers par l'installation d'entreprises agricoles, doivent être sécurisées, surtout contre les investisseurs privés. Comme le propose d'ailleurs la Commission nationale de réforme foncière, qui a fini par être sensibilisée aux revendications de la société civile, elles doivent avoir un statut de domaine public avec des systèmes de gestion inclusifs et performants.

Au niveau de la gouvernance, il serait impératif de maintenir les pouvoirs de la collectivité locale dans la gestion des terroirs, mais avec l'aménagement d'un véritable pouvoir de contrôle citoyen des communautés afin de pallier aux manquements notés dans la mise en œuvre de la loi sur le domaine national. Cette loi, bien que prônant une gouvernance des ressources basée sur les communs, n'a pas aménagé de mécanismes de contrôle citoyen pour suivre les actions des collectivités locales dans sa mise en œuvre. Concernant la gouvernance des ressources, il faudrait donc institutionnaliser une gestion au niveau des villages à partir de comités villageois paritaires regroupant l'essentiel des catégories d'acteurs. Les villages constituent pour les populations des références incontournables dans les pratiques de gouvernance foncière au niveau local. En effet, avec les communautés rurales, les villages ont toujours été au centre des processus de gouvernance foncière, même si le cadre juridique limitait leur place.

Face à la pression démographique et la raréfaction progressive des ressources naturelles, il est plus opportun de travailler à la formulation d'une loi-cadre au niveau national qui laisse aux communautés le soin d'élaborer, sous le contrôle de l'autorité administrative, leur schéma de gouvernance foncière au niveau communautaire à travers l'institutionnalisation d'outils (comme la Charte foncière, le POAS, le Système d'information foncière, etc.), dans le strict respect de l'égalité de sexe et de l'équité intergénérationnelle. Il s'agit d'éviter les biais constatés dans la gestion des anciens conseils ruraux. Ce principe assure la prise en compte des besoins des populations de garantir l'équité dans la gestion des ressources naturelles et la nécessité d'avoir une représentation équilibrée des différentes catégories d'acteurs dans les instances de gestion foncière au niveau local, afin de favoriser le dialogue et la concertation. Il doit se traduire par la création de comités villageois de gestion des terroirs.

Fort de ces constats, nous pouvons avancer que l'accompagnement de dynamiques pour le maintien des communs au Sénégal nécessite en premier lieu une sécurisation des processus de réforme en cours pour garantir des modes de gouvernance reconnaissant effectivement le statut de commun des ressources naturelles aux acteurs de base. Ensuite, il faudrait mettre l'accent sur les mesures d'accompagnement nécessaires, notamment le renforcement des capacités techniques et organisationnelles des communautés locales en matière de gestion des activités collectives pour leur permettre de se réapproprier la gouvernance de leur ressource. Sans cela, on assistera à une disparition des zones de pâture, la fermeture des accès aux points d'eau pour les troupeaux, la remise en cause de l'activité pastorale, le déplacement des communautés locales et éventuellement l'émergence et/ou la recrudescence des conflits entre agriculteurs et éleveurs.

Les dynamiques actuelles en cours avec différents acteurs du monde de la recherche et du développement au Sénégal constituent des opportunités pour renforcer les communs. À travers les collaborations entre acteurs du développement, chercheurs et ONG, notamment à travers l'expérience de l'initiative GITES (Gouvernance intégrée des territoires en zones sèches) au niveau de la vallée et de la zone du Lac de Guiers, il existe des possibilités de produire des connaissances et d'identifier des mécanismes d'accompagnement pour le maintien et l'émergence des communs au Sénégal. Il y a un fort intérêt à renforcer les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation et d'apporter des éléments en faveur d'un renforcement de capacités basés sur une meilleure mise à disposition de la connaissance. En ce sens, le Réseau des villes vertes et écologistes du Sénégal (REVES), créé en fin d'année 2016 avec l'appui de Enda Pronat dans l'optique de renforcer le plaidoyer en faveur de la transformation sociale et écologique des territoires, pourrait être un bon partenaire.

RÉFÉRENCE BIBLIOGRAPHIQUES

- Alissoutin Rosnert Ludovic, 2014. *Note d'orientation sur l'importance de la prise en compte des droits fonciers communautaires dans le processus de réforme foncière*, 22 p.,
- Commission nationale de réforme foncière (2016), *Document de politique foncière*.
- D'Aquino P., Ba A., Bourgoin J., Cefai D., Richebourg C., Hopsort S., Pascutto T. 2017. « Du savoir local au pouvoir central : un processus participatif sur la réforme foncière au Sénégal ». *Natures, sciences, sociétés*, 25, 4, <https://doi.org/10.1051/nss/2018001>.
- Enda Pronat, 2015. *Et si on écoutait la terre pour une agriculture paysanne durable*. Dakar, NENA. http://www.endapronat.org/images/et_si_on_ecoutait_.pdf.

Hopsort, S. 2012. *Étude des dispositifs endogènes de mobilisation au Sénégal, au travers de l'étude de cas d'un réseau d'acteurs de la société civile sénégalaise mobilisé contre l'accaparement des terres (le CRAFS)*. Rapport de master 2. UPR Green Cirad.

Le Roy, E. 2011. *La terre de l'autre: une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*. Paris, LGDJ. Ministère de l'Environnement et de la Protection de la nature, Politique forestière du Sénégal 2005-2025, 105 p.

Papazian, H., d'Aquino, P., Bourgoin, J., Ba, A. 2016. « Jouer avec diverses sources de régulation foncière : le pluralisme sahélien ». *Économie rurale* 27-44 DOI : 10.4000/economierurale.4904

RGPHAE. 2014. *Grand recensement 2013, rapport définitif*. Agence nationale de la statistique et de la démographie. Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. République du Sénégal.

Seck, S. M., 1985. *Aspects fonciers et organisationnels dans le développement de la culture irriguée dans le bassin du Sénégal (Mali, Mauritanie, Sénégal)*, Dakar, Saint-Louis, OMVS-CEPC, 150 p.

Seck, S. M., 1996. « Sécurité et insécurité foncière dans les régimes et la législation foncière nationale face au développement de l'irrigation : quelques réflexions autour de la vallée du fleuve Sénégal ». in J.-C. Legoupil et al., 1996. *Gestion technique, organisation sociale et foncière de l'irrigation*, pp. 47-62.

Seck, S. M., 2009. « Changements institutionnels et difficultés de développement hydroagricole dans le delta du fleuve Sénégal : nouvelles dynamiques et recomposition autour de l'irrigation ». In *Organisations paysannes et développement local. Leçons à partir du cas du delta du fleuve Sénégal*. Dansero E., Luzzati E., Seck S. M (dir.). L'Harmattan Italie, 2009, pp. 21-52.

Touré, O., 2015. *État des lieux de la gouvernance des ressources pastorales et forestières au Sénégal*. 43 p.

Verdier, R., 1971. *Le droit de la terre en Afrique (au sud du Sahara)*, Paris, AISJ, Maisonneuve et Larose, 1971, pp. 67/88.

D'un commun halieutique au parc marin de Mohéli (Comores) : privilégier les pratiques pour identifier les conditions d'une décentralisation efficace²⁷

Mahamoudou Saïd²⁸ et Étienne Le Roy²⁹.

INTRODUCTION

Dans de nombreux pays du monde, des pouvoirs publics centraux entreprennent des actions de gestion se voulant durable d'« espace-ressources » (J.-M. D'Herbes et *alii*, 1998). Avec le vent de la décentralisation territoriale qui souffle à travers le monde et depuis l'adoption du principe de participation en droit de l'environnement et la mise en place de l'Agenda 2130 en 1992, ces actions de gestion durable d'espace-ressources sont de plus en plus circonscrites au niveau local. Pour les concevoir, les mettre en œuvre et les évaluer, une place primordiale ou quasi-exclusive est accordée aux ressortissants des localités (villageoises) ou aux acteurs des collectivités territoriales (communes, régions, etc.). Ces acteurs locaux et territoriaux sont alors pensés en termes d'acteurs localisés sur un espace définis géographiquement. Et pourtant, la littérature actuelle (Paul Bohannan, 1963 ; Étienne Le Roy, 2011 ; Cubrilo et al., 1998) fait état de l'existence, en matière d'espace, de plusieurs représentations aboutissant à différents espaces superposés.

Ce contraste conduit à se demander si l'approche classique adoptée par les pouvoirs publics pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer les actions de gestion d'espace fonciers permet une prise en compte effective du principe de participation et, par conséquent, une facilitation du processus d'appropriation et de durabilité des acquis.

Sur la base d'une étude de cas effectuée à Mohéli (Comores), celui relatif à la transformation d'un commun marin à un parc administré (1), nous montrerons que la démarche utilisée pour accompagner ce processus est biaisée en raison de la logique territorialo-administrative qui la sous-tend et que, de ce fait, elle compromet la durabilité de l'action entreprise (2). Cette étude de cas nous amènera à proposer, en guise de conclusion, une approche alternative privilégiant une entrée par les pratiques plutôt qu'une entrée par le territoire administratif.

²⁷ Cette note de recherche a fait l'objet d'une présentation commune sous forme de diaporamas ayant pour titre « Quand un commun informel devient un commun administré. D'une pêche hauturière à un parc marin. Cas de Mohéli (Comores), Chantier du Comité technique « Foncier et Développement » sur les communs, atelier du 8 novembre 2016.

²⁸ Professeur à l'Université des Comores. Adresse électronique : saidmahamoudou@yahoo.fr.

²⁹ Professeur à l'Université Paris 1. Adresse électronique : leroydeguise@orange.fr.

³⁰ La Déclaration de Rio assigne un rôle essentiel aux territoires et aux collectivités locales pour la mise en œuvre de cet agenda tourné vers le développement durable.

I. LE PARC MARIN DE MOHÉLI

1. TYPE, CONTEXTE ET LOCALISATION DU COMMUN

1.1. Un néo-commun en construction

Le commun étudié est situé à Mohéli, l'une des quatre îles de l'archipel des Comores. Cette dernière est un État décentralisé dont l'organisation comprend des îles autonomes et des communes existantes aux côtés de plusieurs collectivités locales (quartiers, villages ou villes). Le commun couvre une surface englobant une partie de la mer et s'étend sur les bassins versants environnants (plus de 400 km²). Il est une superposition de communs (repartis sur l'écosystème marin)³¹ et de droits de propriété³² qui conduit à une gestion généralisée en « néo-communs » (Le Roy, 2016). Ces communs superposés constitutifs du néo-commun en construction peuvent être regroupés en deux ensembles stratifiés regroupant eux-mêmes des communs plus élémentaires ou plus localisés :

- ▷ un commun originel, immémorial et géré selon des *habitus* locaux ;
- ▷ un commun officiel, administré, dénommé « Parc marin de Mohéli » et créé en 2001 par un décret du président de l'Union des Comores (modifié en 2015)³³ visant à accompagner le commun originel pour en faire un des leviers pour le développement durable.

« Côté mer », le site du commun originel est ouvert avec des limites floues alors que le site du commun administré (le parc marin de Mohéli) est géographiquement délimité de manière précise par des coordonnées géodésiques. L'espace marin concerné est un lieu de passage et d'extraction de ressources, ce qui confère à Mohéli un statut d'île relais entre la Grande Comore et Anjouan. Tout pêcheur comorien, quelle qu'en soit l'île d'origine ou d'habitation, peut y exercer un droit d'accès et d'extraction de ressources halieutiques. « Côté terre », le site du néo-commun en construction, est constitué de bassins versants et plaines exploités à des fins agricoles. Les deux espaces (marin et terrestre) sont articulés à travers un « troc de ressources » (halieutiques et agricoles).

1.2. Une multitude de communautés d'usagers et un partage de ressources

Les communautés d'usagers au niveau du néo-commun en construction sont multiples, fonctionnellement spécialisées et majoritairement peu voire pas institutionnalisées³⁴. Au niveau terrestre, on a des communautés exerçant des faisceaux de droits sur les mêmes étendues avec, par endroits, des espaces coutumièrement partagés au sein de la communauté villageoise dont profitent les habitants d'origine anjouanaise. Au niveau de la mer, on a des communautés de pêcheurs dont les membres sont soit des habitants de Mohéli (autochtones ou en provenance d'Anjouan, Mayotte ou Grande Comore), soit des habitants d'Anjouan ayant l'habitude de venir pêcher aux environs de Mohéli. Tous les pêcheurs (y compris ceux provenant des autres îles, les

³¹ Composé de la mer et d'un ensemble de bassins versants et plaines environnantes respectivement exploités par des communautés humaines réparties sur l'archipel.

³² Qu'ils soient publics (domaine forestier de l'État en particulier) ou privés (terrains immatriculés).

³³ Le décret n° 01-053/CE relatif au parc marin de Mohéli et le décret n° 015-178/PR abrogeant et remplaçant le décret n° 01-053/CE relatif au parc marin de Mohéli.

³⁴ Ce qui ne les empêche pas d'être « instituées » localement, mais hors de la loi « à la française ».

Anjouanais notamment), continuent à avoir un droit d'accès au parc et un droit d'extraction des ressources halieutiques, pourvu qu'ils respectent les règlements locaux.

Les membres des communautés impliquées partagent deux types de ressources :

- ▷ des ressources matérielles constituées de fonds de terre, ressources halieutiques, ressources végétales (ressources fourragères, médicinales, etc.), ressources minérales (matériaux de construction) ;
- ▷ des ressources immatérielles comme les paysages (lieux pour pique-nique, capital touristique), les lieux de culte, les connaissances immémoriales sur les conditions de reproduction des ressources renouvelables, etc.

1.3. Des statuts fonciers qui s'entremêlent

Plusieurs statuts fonciers et modes de gestion s'entremêlent au niveau du néo-commun :

- ▷ au niveau terrestre, les principaux statuts fonciers relèvent du domaine public ou privé, de la propriété privée, des terres indivises, etc. Il y existe des propriétés privées appartenant à des descendants d'anciens colons, mais qui sont aujourd'hui réappropriées par des Mohéliens. Ces propriétés titrées sont gérées en commun. Le cas est le même sur les espaces des domaines public ou privé où l'État ne revendique pas son monopole de gestion et s'accorde avec des occupations coutumières ;
- ▷ au niveau marin, le statut domanial se superpose à des territoires villageois appropriés, apparus depuis l'introduction des dispositifs de concentration de poissons au cours des années 1990 sur la base de sonars et d'appareillages acoustiques (les *mabweya*) selon un modèle japonais.

1.4. Des multiples enjeux qui ont motivé l'intervention de plusieurs partenaires

Le renforcement du néo-communs en construction représente plusieurs enjeux.

- ▷ La protection de la biodiversité et des habitats naturels. Le parc « *est le deuxième site régional de ponte de la tortue verte et un refuge pour le dugong très menacé dans la région indo-océanique* » (BRL Ingénierie, s.d.). Une grande partie des forêts de mangroves des Comores s'y trouve et concourt utilement à la protection des rivages contre l'érosion.
- ▷ L'amélioration des relations entre l'homme et la nature. Il existe une volonté étatique de faire participer le parc au programme Man and Biosphère (articles 9 et 10 du décret de 2015 précité).
- ▷ La contribution à l'autosuffisance alimentaire et à la réduction de la pauvreté. Le site du néo-commun en construction fait partie des zones propices à la pêche. Les ressources halieutiques aux Comores se dégradent de manière générale, mais le constat partagé par les pêcheurs et les écogardes est qu'à Mohéli cette dégradation est moindre. La fréquentation touristique (2 000 personnes environ par an) a légèrement augmenté ces dernières années, mais atteint un seuil critique en raison de l'insuffisance des infrastructures. En réalité, aucune étude approfondie n'est actuellement disponible pour appréhender plus en détail le modèle économique du parc et juger de sa soutenabilité.

- ▷ La contribution à la préservation de la paix sociale et à l'unité nationale. En raison son statut d'île relais set du fait que l'essentiel des réserves s'y trouve, l'île de Mohéli qui abrite le néo-commun en construction joue un rôle particulier pour la cohésion de l'ensemble de l'archipel.

La multiplicité des enjeux liés aux néo-communs a engendré une multiplication de partenaires qui s'y impliquent. L'État et ses services techniques déconcentrés (directions de la pêche et de l'environnement, centres d'appui au développement rural, justice) apportent un appui technique (conseil, matériel) et y agissent en diffusant des techniques nouvelles au profit de la préservation des ressources (sols agricoles au niveau des bassins versants, ressources halieutiques) et de la sécurisation du site. Des organisations non gouvernementales y interviennent en veillant à l'application des règles établies pour la préservation des ressources. Des partenaires internationaux ou bilatéraux (PNUD, Union européenne, Commission de l'Océan Indien, Agence française de développement, WWF Madagascar, etc.) apportent de l'expertise, des conseils et du soutien financier. Un bureau d'études (BRL) apporte un appui technique à l'équipe qui dirige le commun administré. Des institutions universitaires ou de recherches (nationales et étrangères) fournissent un appui scientifique.

2. HISTORIQUE ET TRAJECTOIRE DU NÉO-COMMUN EN CONSTRUCTION

Trois dates servent de repères : les années 1990, 2001 et 2015.

Avant les années 1990, seul le commun originel, immémorial et géré sur la base d'*habitus* locaux existait et ce, depuis plusieurs siècles. Son mode de fonctionnement a toujours été fondé sur une logique de gestion en commun et incluant différentes communautés provenant de différentes îles de l'archipel. Cette gestion en communs est favorisée par : un besoin de « *justice environnementale* » (entendue plus au sens de François Ost (2012) que de Jean-Pierre Beurrier, 2010)³⁵, envers les plus démunis ressentis par les grands propriétaires et les autorités villageoises et ce, en conformité avec les principes de l'islam. Elle est par ailleurs favorisée par : une pression sociale exercée à l'endroit des grands propriétaires coloniaux ; un besoin, pour les Mohéliens de souche et anciens migrants, d'appropriation massive des terres qui s'est faite par le biais d'un processus de déboisement de la forêt, moyennant un partage du droit d'accès à l'espace déboisé et aux ressources y relatives ; des manœuvres politiciennes en vue de constituer un capital électoral. Les manœuvres politiques entreprises se traduisent par un processus de transfert définitif de droits d'accès à la terre et de gestion de ressources y relatives au profit des ménages en quête de terres arables ou à bâtrir.

À partir du début des années 1990, la trajectoire de la dynamique de l'immémorial commun originel change en raison de l'apparition d'un processus d'enclosure sur une partie importante des espaces qui le composent. Les déterminants de ce processus d'enclosure sont, au niveau de l'espace marin, initialement liés à une volonté locale (au niveau des villages d'Itsamia et Nioumachioua) de lutter contre les mauvaises odeurs occasionnées par la boucherie des

³⁵ Pour Jean-Pierre Beurrier (2010), la « justice environnementale » comprend trois aspects. « *En premier lieu, elle signifie l'équité entre les humains vivant aujourd'hui, en ce qui concerne la répartition des bénéfices de l'environnement. En deuxième lieu, elle préconise l'équité entre les générations et en particulier entre l'humanité présente et l'humanité future. Enfin, elle introduit la notion d'équité entre espèces, c'est-à-dire entre les humains et les autres espèces vivantes* ». Posant la question de savoir « *justice et équité envers qui ?* » (les hommes, les plantes, les animaux, les éléments de la biosphère, la terre entière ?), François Ost considère qu'il s'agit, avant tout, d'une protection intelligente de l'espèce humaine. Ainsi, écrit-il : « *Protéger intelligemment l'espèce humaine, c'est nécessairement, du même geste, protéger le vivant qui l'entoure, garantir la niche écologique qui l'abrite* ».

tortues. La nuisance occasionnée par cette boucherie a amené les habitants d’Itsamia, puis ceux de Nioumachioua, à délimiter l'espace marin contigu au village aux fins de réglementer l'accès et l'exploitation. Les *mabweya* (dispositif de concentration des poissons) ont alors servi de repères pour la délimitation géographique des enclos marins villageois³⁶.

Cette dynamique d'enclosure du commun originel a été ensuite renforcée **en 2001**, année charnière entre l'aboutissement de la revendication, par les Comoriens, et l'avènement d'un État largement décentralisé mise en place par la Constitution de l'Union des Comores du 23 décembre 2001 (révisée par la loi référendaire du 17 mai 2009). Cette dernière affirme solennellement, dans son préambule, la volonté de garantir, entre autres, « [...] un partage du pouvoir entre l'Union et les îles qui la composent, afin de permettre à celles-ci de concrétiser leurs aspirations légitimes, d'administrer, gérer librement et sans entrave leurs propres affaires et de promouvoir leur développement socio-économique ». Elle proclame par ailleurs « le droit à un environnement sain et le devoir de tous à sauvegarder l'environnement ».

Ce contexte constitutionnel et institutionnel a incité le gouvernement comorien, « appuyé » par des organisations de Bretton Wood, à officialiser et à étendre à huit autres localités de l'île de Mohéli le processus d'enclosure du commun marin initié par les habitants d’Itsamia et de Nioumachoua. Ce contexte a ainsi favorisé la transformation de l'immémorial commun marin en un parc national, mais affilié expressément à l'île autonome de Mohéli (décret de 2001 précité). Le gouvernement de l'Union des Comores a par la suite décrété (décret de 2015 précité) la généralisation, au niveau de l'île de Mohéli tout entière (à l'exclusion de trois localités), de la dynamique d'enclosure officialisée en 2001 et a fait passer de dix à dix-neuf le nombre de villages affiliés au parc et a prévu la participation de celui-ci à un réseau national d'aires protégées.

La dynamique d'enclosure instituée en 2001 a abouti à la mise en place de dix réserves marines au niveau du site du commun originel (article 3 du décret n° 01-053/CE relatif au parc marin de Mohéli) et d'accords de cogestion presque identiques d'une réserve marine à une autre. Toutefois, même si les officiels parlent de cogestion et de parc marin, un bon nombre de Comoriens continuent à se référer à leurs pratiques en commun d'antan.

II. LA DÉMARCHE GOUVERNEMENTALE POUR ACCOMPAGNER LE COMMUN

1. UNE LOGIQUE TERRITORIALO-ADMINISTRATIVE

L'initiative prise par le gouvernement de l'Union des Comores pour accompagner et formaliser le commun marin dans l'île de Mohéli a privilégié une logique institutionnelle et territoriale-administrative et, en conséquence, une entrée par les acteurs territoriaux formellement reconnus par les textes officiels (Constitution et textes réglementaires). Le gouvernement de l'Union a, en outre, créé des postes administratifs et des personnes morales placés « *sous la tutelle du ministre chargé de l'environnement en collaboration étroite avec les autorités administratives compétentes* » (article 6 du décret de 2001) pour participer au fonctionnement du parc. Dans cette perspective, le choix des acteurs s'est focalisé sur les collectivités villageoises représentées par des structures officiellement reconnues, les structures décentralisées (notamment, l'île autonome et les communes) et les structures déconcentrées de l'État présentes sur l'île de Mohéli.

³⁶ Ces dispositifs de concentration de poissons ont été introduits par les services techniques de pêche.

Ont été alors créés :

- ▷ un établissement public à caractère administratif dénommé « *Parc marin de Mohéli* », « *doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière [...]* » (articles 38 du décret de 2001 et 11 du décret de 2015) ;
- ▷ Une direction du parc composée d'un directeur, un responsable administratif et financier, un assistant de direction, chargés de mission, écogardes d'intervention rapide (*rangers*), écogardes communautaires, personnel d'appui (chauffeur, pilotes de bateaux, gardiens, techniciens de surface...) ;
- ▷ un comité de gestion du parc qui est l'organe délibérant du parc marin de Mohéli (articles 41 du décret de 2001 et 17 du décret de 2015). En tant que tel, il est composé essentiellement des acteurs (services déconcentrés, structures décentralisées et communautés locales) du territoire de Mohéli. L'article 18 du décret de 2015 énumère comme suit la liste de ses membres : un président représentant le ministère de tutelle, désigné par le ministre parmi les hauts fonctionnaires de l'Union résidant à Mohéli, un premier vice-président parmi les hauts fonctionnaires de l'île, un deuxième vice-président représentant les communautés villageoises établies dans la zone du parc, désigné par ses pairs siégeant au comité de gestion, des représentants du collège des autorités politiques et élus (un représentant du conseil de l'île de Mohéli élu par ses pairs, les maires des communes comprises dans le territoire du parc, les préfets des régions situées dans la zone du parc, dans l'île de Mohéli), dix-huit représentants des communautés villageoises de Mohéli associées au parc, huit représentants du collège de direction (chef du service en charge des aires protégées, responsable de l'Agence des aires protégées de l'Union des Comores, directeur de l'Environnement et des Forêts de Mohéli, directeur de la Pêche de Mohéli, directeur du Tourisme, directeur de la Sécurité civile de Mohéli, le procureur de la République du parquet de Mohéli), trois représentants des forces de l'ordre (un représentant de la Gendarmerie, un de la Police, un des forces comoriennes de défense), cinq représentants du collège des opérateurs économiques, le président du conseil scientifique du parc, deux représentants des écogardes, deux personnalités extérieures sélectionnés par le comité de gestion et les bailleurs sur proposition du directeur du parc, le directeur du parc. Un représentant des ONG peut participer aux réunions, à titre d'observateur, sur invitation du président) ;
- ▷ Un conseil scientifique comprenant quatre collèges dont un collège de sept personnalités des sciences biologiques et écologiques, un collège de trois personnalités spécialistes des sciences humaines, un collège de deux juristes (un avocat et un spécialiste du droit de l'environnement), un collège de deux scientifiques émanant d'institutions universitaires ou de recherche (article 25 du décret de 2015).

2. UNE LOGIQUE BIAISÉE ET DES RÉPERCUSSIONS QUI COMPROMETTENT LA DURABILITÉ DU COMMUN

La logique territoriale-administrative qui a sous-tendu la généralisation et l'officialisation du processus d'enclosure du commun originel est biaisée. Ainsi, l'approche adoptée a-t-elle eu un certain nombre de répercussions susceptibles de compromettre la soutenabilité/durabilité du néo-commun en construction. Leur impact est particulièrement important au niveau du commun halieutique (comparativement au commun terrestre, raison pour laquelle nous allons focaliser l'analyse qui suit à cette première composante du néo-communs).

2.1. Une vision réductrice de la notion d'espace

Les décrets de 2001 et de 2015 ont ignoré une réalité importante, celle selon laquelle, dans la société comorienne comme dans bon nombre d'autres, il y a trois représentations de l'espace qu'Étienne Le Roy (2011 ; 1996) qualifie de « topocentrique », « odologique » et « géographique », respectivement. La représentation topocentrique de l'espace renvoie à l'idée « *d'un espace constitué de nœuds et de forces, avec des limites floues* » (Miliça Cubrilo et al., 1998). L'espace topocentrique est organisé à partir de lieux particuliers, sièges des divers pouvoirs sur les terres, les arbres ou les hommes, selon des distinctions fonctionnelles qui permettent à chaque groupe d'exercer, selon son ordre d'arrivée et son activité, des attributs particuliers. L'espace odologique est lié à la circulation, à la voie, au chemin ou à la route de passage pendant que l'espace géographique est l'étendue « *mesurable et identifiable sur une carte géographique par des coordonnées topologiques* » (Étienne Le Roy, 2011).

Pour accompagner le néo-commun en construction, l'État comorien a privilégié la représentation géographique de l'espace en se limitant aux contours du découpage territorialo-administratif, alors que les communautés faisant partie du commun originel et du néo-commun en construction combinent les trois types de représentations. Comme nous allons le montrer dans les lignes qui suivent, la mutilation des représentations topocentrique et odologique de l'espace sera à l'origine d'une certaine « injustice procédurale » parce qu'elle n'aura pas permis d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués dans le néo-communs en construction.

2.2. De l'injustice procédurale

Si les décrets de 2001 et de 2015 ont maintenu les conditions d'accès à l'espace-ressources marin affecté au parc de Mohéli, ils ont indirectement exclu ce que Jacques Weber (1996) appelle les « tiers-absents ». Sont notamment exclus les acteurs non-résidents à Mohéli, ainsi que les collectivités ou communautés dont ils relèvent dans le processus de réglementation de l'accès aux ressources, de leur extraction et de la cogestion. En effet, si tous les Comoriens pratiquant le métier de la mer continuent, depuis le décret de 2001, à exercer leurs droits d'accès à l'espace marin, seules les collectivités villageoises et les structures décentralisées ou déconcentrées présentes à Mohéli ont, dans la pratique, le droit de participer au processus de réglementation. Cette approche territorialo-administrative décrétée en 2001 est donc en train de compromettre la justice environnementale qui semble avoir toujours prévalu au niveau de ce commun originel (Mahamoudou Saïd, 1996a).

Cette conséquence est directement imputable au fait que l'approche a fait disparaître la « justice procédurale » (qui constitue, si l'on en croit Schlosberg cité par Jean-Marie Breton (2012), l'une des formes de justice environnementale qui existe au côté de deux autres justices : la « justice distributive » et la « justice comme reconnaissance »). Jean-Marie Breton écrit : « *La justice distributive est la principale forme de la justice environnementale. Elle se réfère à la distribution des coûts et bénéfices des décisions environnementales au profit des communautés pauvres [...]. La justice comme reconnaissance [...], dans un contexte de justice environnementale, consiste à reconnaître les particularités des communautés aux prises avec les impacts des localisations industrielles et des politiques de gestion et d'exploitation des ressources naturelles, ainsi que les impacts que ces politiques et localisations ont sur la population locale. La justice procédurale relève des demandes par les communautés [...] d'accès à l'information et à l'assistance nécessaire [...] pour participer à la prise de décisions, à la gestion et au suivi des implantations industrielles, ainsi qu'aux politiques de gestion et d'exploitation des ressources les affectant. ».*

L'injustice procédurale instituée par les décrets de 2001 et de 2015 n'a pas, en réalité, fait disparaître le commun originel au profit du commun administré que constitue désormais le parc marin de Mohéli. Les deux communs continuent de coexister dans la mentalité collective même si cela n'est pas formellement reconnu par les acteurs directement impliqués dans la gestion du parc administré. Ainsi, ce dernier se superpose-t-il à l'ancien commun informel. Du point de vue formel (officiel), on a un commun émergent, légalement reconnu par l'administration, qui met plutôt en avant le parc marin administré. Du point de vue informel (non officiel), on a un commun historique, relativement robuste malgré des difficultés consécutives à la mise en place du parc marin administré. Ce commun historique bénéficie d'une certaine légitimité sociale mais est « a-légal », « tu » et « tabou ».

2.3. De l'inégalité de plus en plus grande entre les pêcheurs due à un déficit de « justice comme reconnaissance » et de « justice distributive »

Les décrets de 2001 et de 2015 ont institué, du moins indirectement, une autre forme d'injustice environnementale. En raison du caractère administratif de la démarche et de l'injustice procédurale instituée par les décrets de 2001 et de 2015, on assiste à une inégalité de plus en plus grande entre les pêcheurs selon les techniques et les moyens mobilisés. L'accroissement de cette inégalité est l'expression d'un certain manque de « justice comme reconnaissance » lisible à travers la faible reconnaissance des particularités de certaines catégories de pêcheurs aux prises avec la politique de gestion et d'exploitation du parc et des impacts de cette dernière sur les communautés concernées. De nombreux pêcheurs habitant l'île de Mohéli pensent que le parc n'apporte pas de résultats significatifs sur l'amélioration de leurs conditions de vie. Pour un certain nombre d'entre eux encore, ce sont les habitants des localités autres que ceux d'Itsamia (touristiquement réputée pour ses tortues), Nioumachoua (pour ses îlots) et de Wallah 1 et 2 (pour ses *livingstones*), qui tirent profit du parc en raison des activités écotouristiques qui s'y développent. Ces deux points de vue font indirectement état d'un manque de « justice distributive ».

2.4. De la mutilation des sources originelles ou anciennes de la juridicité endogène dans le montage institutionnel

Le caractère administratif de l'approche du gouvernement et des bailleurs de fonds n'a pas permis de favoriser l'instauration d'un système de règles basé sur l'internormativité et d'imaginer une forme de publication de ce dernier à même de soutenir le néo-commun en construction. Les accords de cogestion du parc qui nous ont été communiqués par son directeur en octobre 2016 semblent se focaliser sur le droit positif. Ces accords sont rédigés en français (pas en comorien) et font plus référence aux textes de l'appareil étatique (Constitution, lois, décrets), des normes largement méconnues des populations. Les normes coutumières (les plus souvent ignorées par ailleurs) ne sont pas citées. Les normes islamiques (plus nombreuses et mieux connues) ne sont curieusement pas non plus citées alors que la Constitution de l'Union des Comores fait de l'islam, une religion d'État (article premier de la loi référendaire du 17 mai 2009).

Pourtant, ces influences s'expriment par un mouvement fort de la société civile (mobilisant le collège des sages, les religieux organisés autour du conseil des ulémas et la société civile) à l'échelle de l'île, reconnu par les instances politiques et qui intervient dans plusieurs domaines, dont la médiation foncière et la promotion des pratiques en « commun ». Une implication plus

directe du collège des collèges des sages des îles et des religieux aurait pu pallier cette insuffisance liée à la mutilation des sources juridiques originelles ou anciennes³⁷.

2.5. De l'interaction des biais relatifs à la démarche au non-respect des accords de cogestion

Alors que le néo-commun en construction est menacé par la raréfaction des ressources halieutiques, les accords de cogestion et des dispositions réglementaires prévues par les décrets de 2001 et de 2015 ne sont pas généralement respectés par une bonne partie des communautés. Ce faible respect est dû à l'interaction de plusieurs facteurs développés précédemment. Certains accords de cogestion ne sont pas en effet respectés par les pêcheurs en provenance d'Anjouan (ceux qui pratiquent le braconnage de tortues marines, la pêche au filet...). Ceux-ci bénéficient de la complicité de certains villageois parmi les habitants de l'île de Mohéli, donc de ceux-là même qui sont supposés faire partie des auteurs de ces mêmes règlements. Cette situation paradoxale montre que l'existence du conflit entre les habitants de Mohéli et les Anjouanais « tiers-absents » n'a pas fait disparaître la pratique de gestion en commun du site affecté au parc³⁸. Néanmoins, ce cas précis de conflit est un peu particulier. Car, les braconniers en provenance d'Anjouan sont, dit-on, armés. Cela amène les écogardes et les rangers à demander à être armés aussi, ce qui peut entraîner des risques de conflit armé dans la zone du commun originel jusqu'ici réputée comme zone relais entre les îles.

De même, certains pêcheurs qui habitent l'île de Mohéli ne respectent pas non plus les accords de cogestion qu'ils jugent inéquitables (interdiction de la pêche au fusil et pêche au filet... qu'ils maîtrisent le mieux). D'autres encore pensent qu'en raison de ces accords de cogestion et règlements qu'ils jugent injustes et inéquitables, « *Dieu punit tout le monde* » ce qui se traduit, selon leurs propres termes, par une diminution drastique des ressources au niveau du parc (disparition de certaines espèces animales tel le *daga*, ou végétales telle le *shani*), un ensablement ou envasement des habitats naturels des ressources (retrait définitif de la mer avec, en corollaire, l'apparition d'espaces arborées là où l'on ne voyait que de l'eau de mer ou, au contraire, l'avancée de la mer avec en conséquence une érosion des terres en contact direct avec la mer). Ce dernier point de vue exprime la complexité mais, sans doute aussi, la grande incertitude (liée au phénomène du changement climatique participant à l'évolution de ce néo-commun en construction) qui constituent des défis pour l'élaboration des accords de cogestion. Ces deux défis interpellent dans la manière d'accompagner le néo-commun en construction. Ils nous invitent, comme le rappelle François Ost (2012) à « *un changement de régime cognitif dont le premier acte est un aveu de modestie [...] et à « multiplier les hypothèses envisagées [...], suspendre nos certitudes [...], élargir le cercle des “experts” en multipliant les concertations [...] plutôt qu'à accumuler des résultats dans la voie tracée par le paradigme dominant ».* ».

³⁷ Le collège des sages est présent dans les îles de Mohéli, de Grande Comore et d'Anjouan. Les trois collèges des sages sont autonomes, mais travaillent en réseau. Leurs membres sont des anciens instituteurs, politiciens (voire même d'anciens ministres), souvent des retraités, mais ont aussi un rang de notable. Ils sont perçus non par rapport à leur métier, mais par rapport à leur statut social et sont très influents, y compris auprès des autorités politiques. Les trois collèges des sages ont un statut reconnu d'utilité publique. Les autorités religieuses sont constituées autour du conseil des ulémas. Les deux acteurs (collège des sages et conseil des ulémas) sont très actifs dans la médiation politique et dans la médiation foncière et sont fonctionnellement complémentaires l'un de l'autre.

³⁸ Cette situation paradoxale illustre une réalité comorienne exprimée par le titre d'un ouvrage, celui de Mahamoudou Saïd (2016), *Les Comores, à qui la terre ? Sous les conflits de propriété, les réalités de la gestion en commun.*

EN GUISE DE CONCLUSION

Pour se conformer aux exigences présentées plus haut en vue d'un meilleur accompagnement du néo-commun marin en construction dans l'île de Mohéli, il conviendrait mieux d'entrer par les pratiques. Cette entrée nous semble plus à même de permettre une identification plus large des acteurs, y compris les tiers-absents, impliqués dans le commun. L'association de l'ensemble des acteurs dans le processus de définition des règles supposées soutenir la durabilité du néo-commun en construction devrait faciliter la prise en compte des représentations relatives à l'espace-ressource partagé et des différentes sources juridiques auxquelles il convient de recourir.

Cette entrée par les acteurs *via* les pratiques devrait permettre de multiplier les hypothèses et de conduire à des accords soutenus par des règles partagées et reposant sur l'internormativité, et considérés comme justes sinon équitables. Comme tels, ces accords devraient, si l'on en croit Scott Barrett (2003) cité par Dinah Shelton (2012), être plus à même de se renforcer par eux-mêmes et d'avoir du succès à long terme. Par ailleurs, les inadaptations qui pourraient apparaître au niveau des accords, compte tenu de l'incertitude liée au changement climatique, ne devraient pas engendrer une désappropriation de ces derniers. Car, au lieu d'être rejetés en bloc par la majorité des acteurs (comme c'est actuellement le cas au niveau du parc marin de Mohéli), ces derniers accepteraient plus facilement de s'attacher à la réadaptation des accords à chaque fois que cela sera nécessaire.

RÉFÉRENCES

- Barrett Scott, 2003, *Environment and Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making*, University Press, London.
- Beurier Jean-Pierre, 2010, *Droit international de l'environnement*, 4e édition, Paris, Éditions A. Pedone, 588 p.
- BRL ingénierie, s.d., *Étude de faisabilité pour un projet d'appui au parc marin de Mohéli (PMM)*, Union des Comores, 91 p.
- Breton Jean-Marie, 2012, « De la genèse à la reconnaissance : la justice environnementale entre paradigme d'équité et réception fonctionnelle ? », in Michelot Agnès (dir.), *Équité et environnement. Quel(s) modèles de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 480 p.
- Bohannan Paul, 1963, « Land, Tenure and Land-tenure » in Daniel Biebuyck (ed.), *African Agrarian Systems*, Oxford, Oxford University Press, p. 101-110.
- Cubrilo Miliça et Goislard Catherine, 1998, *Bibliographie et lexique du foncier en Afrique noire*, Paris, Karthala-Coopération française, 415 p.
- Dinah Shelton, 2012, « Préface de l'ouvrage » in Michelot Agnès (dir.), 2012, *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 480 p.
- D'Herbes J.-M, Barrière O., Barrière C. et Loireau M., 1998, « Espaces forestiers, espaces ressources et multifonctionnalité : de l'utilisation de l'espace au foncier-environnement », in : *Dynamiques sociales et environnement pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds*, Table ronde Bordeaux 9-10-11 septembre 1998, pp. 111-124.

Le Roy Étienne, 2016, « Maîtriser la révolution des communs dans les rapports fonciers : l'expérience des Comores », à paraître *Revue Tiers monde*.

Le Roy Étienne, 2011, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, L.G.D.J, coll. Droit et Société, série anthropologique, 448 p.

Le Roy Étienne, Karsenty Alain., Bertrand Alain, 1996, *La sécurisation foncière en Afrique pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 380 p.

Saïd Mahamoudou, 2016a, « Les communs environnementaux aux Comores : une quête de "justice environnementale". De la période pré-coloniale à nos jours », Colloque international, *Les communs environnementaux : communautés, pratiques et institutions. Approches historiques, France et Empire colonial français (xvii^e e-xx^e siècle)*, Paris, 14-15 novembre 2016.

Saïd Mahamoudou, 2016b, *Les Comores, à qui la terre ? Sous les conflits de propriété, les réalités de la gestion en commun*, Paris, Karthala, 186 p.

Michelot Agnès (dir), 2012, *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 480 p.

Ost François, 2012, « Justice environnementale et ruse de la raison », in Michelot Agnès (dir.), *Équité et environnement. Quel(s) modèle(s) de justice environnementale ?*, Bruxelles, Larcier, 480 p.

Weber Jacques, 1996, « Conservation, développement et coopération : peut-on gérer biologiquement le social ? », dans *Foncier rural, ressources renouvelables et développement, analyses comparatives des différentes approches*, Paris, Gret, pp. 377-394.

Waso Rangelands Commons

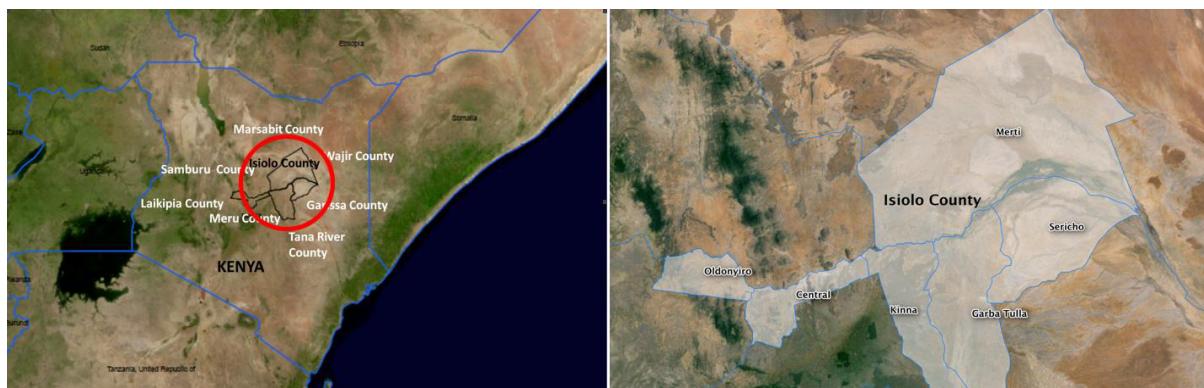
Isiolo, Kenya

Ced Hesse, International Institute for Environment and Development.

INTRODUCTION

This case study presents action by the first county government of Isiolo (2013-17) and pastoralist community-based institutions to protect and secure pastoral rangelands in northern Kenya still largely managed as a commons.³⁹ The initiative is implemented in the context of an improved national policy and institutional environment provided by the 2010 Constitution, devolution and recent sector policies and laws on land. The case study highlights the process and tools that are supporting this process, lessons emerging and the key challenges and risks ahead.⁴⁰

Figure 1: Waso Rangelands



I. THE TRAJECTORY OF THE COMMONS

The Waso rangelands cover over 95% of Isiolo County (about 20,000 km²) and are part of a vast commons that stretch into the neighbouring counties of Marsabit to the north, and Wajir and Garissa to the north-east and east, respectively. In Isiolo County, the Waso rangelands are the heritage of Borana pastoral groups who moved into the area in the 19th century from southern Ethiopia. They are also used by other pastoral groups (e.g. Somali, Rendille, Gabbra, Samburu)

³⁹ Kenya elected its first devolved, sub-national governments (County Government) in 2013.

⁴⁰ The protection of the Waso Rangelands is being conducted within a wider programme of work on mainstreaming climate change into county and national government planning and budgets led by the National Drought Management Authority within the Ministry for Devolution and ASAL Areas with the technical support of the International Institute for Environment and Development and partners. See: <http://www.adaconsortium.org/>

from the neighbouring counties of Marsabit, Wajir, Samburu and Garissa who have historically claimed and gained access on a seasonal or inter-annual basis.

1. COLONIAL PERIOD (1920-1963)

The history of the Waso rangelands is inextricably linked to that of northern Kenya. Under British Colonial rule, the Waso rangelands fell within the Northern Frontier District of Kenya - an arid and sparsely populated area annexed by the British from the Jubaland region of present-day southern Somalia. Inhabited by various pastoral groups, but principally Somali, it was considered by the colonial authorities to be of no economic value to the colony. Furthermore, there was a perceived threat of this region's livestock, reared under traditional pastoral management systems, spreading disease to European settler livestock in the highlands of the country (Little 2003). To contain this perceived risk, the area was administered as a "closed district" where punitive laws were implemented to control the movement of people and livestock and raise taxes,⁴¹ while the local population were left to manage their own affairs, including natural resource management and dispute resolution, according to their own customs and institutions. The lack of British involvement in local affairs contributed to the preservation of local institutions such as those of the Borana, the *dedha* (see below), for managing the commons in the Waso rangelands.

2. INDEPENDENT GOVERNMENTS (1963-2008)

The marginalisation of northern Kenya in national development processes continued after independence. Sessional Paper No. 10 of 1965 on African Socialism and its Application to Planning in Kenya (GoK, 1965), was the policy blueprint that defined the economic development priorities and processes in the country between 1963 and 2003. It focused exclusively on agriculture as the key strategy for national economic transformation. The nation's resources were invested in the so-called high potential areas, where rainfed agriculture could thrive, on the premise that this would ensure high returns on investments, which would then be used to develop the other less productive areas of the country, comprised largely of the northern and southern drylands.

This policy discrimination resulted in little investment in the founding blocks of social and economic development (transport infrastructure, health education, markets, communications) that had adverse impacts on the livelihoods and development opportunities of northern Kenya (GoK 2012). The state and its agencies were largely absent; an absence that however enabled customary and local institutions to continue to regulate and organize community affairs generally and the management of land and land-based resources. But their effectiveness was always undermined by the absence of an appropriate policy environment, and by the absence of statutory recognition of communal tenure.

Successive governments passed a plethora of national policies and laws for the management of land and natural resources. None acknowledged the existence and legitimacy of customary institutions such as the *dedha* in Isiolo and few were effective in providing an adequate governance framework for the management of the commons at the local level. The lack of statutory recognition and enforcement of community-level planning and management of the

⁴¹ These laws included the Northern Frontier Province Poll Tax, the Vagrancy Act, the Outlying Districts Act, and the Special Districts (Administration) Act – the latter sought to hinder social interaction between different groups in the NFD by demarcating the area into tribal zones in order to prevent Islam from inciting people in the NFD against the colonial administration.

commons, coupled with the State's inability to enforce its own rules, created a situation of uncontrolled "open access", in many areas of northern Kenya in the 1970s-1980s. In the Waso rangelands, the *dedha*'s authority to enforce rules that managed resource access and regulated livestock mobility, particularly the in-migration of Somali pastoralists from Wajir and Garissa, were never recognised by the State. This contributed to social tension and insecurity, undermining livestock production and productivity and weakening resilience to drought.

In the mid-1980s, policy makers began to appreciate the need for a more inclusive approach to national development that would integrate the drylands of northern and southern Kenya. This policy shift was first articulated in Sessional Paper No. 1 of 1986 on Economic Management for Renewed Growth (GoK 1986). However, it was with the publication in June 2003 of the Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation that the economic potential of northern Kenya and other arid lands and the need to address communal land tenure was more widely recognised (GoK 2003). Kenya Vision 2030, published in 2007, was the first national policy to recognise pastoralism as the most appropriate livelihood system to realise the full potential of northern Kenya (GoK 2007). The Grand Coalition government that came into power at the beginning of 2008 created the Ministry of State for Development of Northern Kenya and other Arid Lands (MDNKOAL), marking the first time in the history of the country that a cabinet portfolio was created specifically to address the challenges of development in these areas.

II. PROCESSES INFLUENCING RULES FOR MANAGEMENT OF COMMONS

1. CUSTOMARY PASTORAL LAND TENURE⁴²

The Borana of Isiolo County derive their customary laws from a general assembly called *gada*. The *gada* governing council preserves traditional laws and codes of conduct as well as issuing amendments and additions based on the evolving environmental, social and cultural context. The *gada* system has a set of laws and provisions (*seere*); customs and culture (*aada*); and norms and values that govern society. Although weakened, the recognition and observance of *seere* and *aada* are still considered vital for the well-being of the community, and the *gada* council remains a legitimate institution in the eyes of Borana society.

Table 1 gives an overview of the customary institutions for the management of the Waso rangelands and the natural resources they support. Depending on the season and the nature and strategic importance of the resource, different management systems are enforced by different institutions.

⁴² This section is drawn from Tari & Pattison, 2014.

Table 1: Borana institutions for management of the commons

Management level	Description
<i>Warra</i>	Warra is the household. Household and herd movement is controlled by the male head of the household.
<i>Olla</i>	An <i>olla</i> consists of 30 to 100 <i>warra</i> . Every <i>olla</i> has a leader (<i>aba olla</i>) responsible for the well-being of those who reside in the <i>olla</i> . He decides in consultation with other men about the strategic movement of the <i>olla</i> .
<i>Artha</i>	<i>Two or three olla come together as artha</i> to cooperate in their grazing patterns – use of dry and wet season grazing.
<i>Dedha</i>	<i>Dedha</i> is a well-defined area of grazing used by different <i>arthas</i> and managed by a council of elders (<i>jarsa dedha</i>).
<i>Mada</i>	<i>Mada</i> is an area of grazing around a well or dam. Access is managed by an <i>aba mada</i>
<i>Aba ella/Qonfi</i>	All wells have an owner known as <i>aba ella</i> or <i>aba qonfi</i> who with their clan members have 'first rights' to the well.
<i>Aba erega</i>	Use of water from wells and dams is coordinated at the community level by <i>aba erega</i> . He decides on the watering rotation at each water source. <i>Aba erega</i> comes from among the council of elders.

1.1. Water

For example, livestock access to deep wells and boreholes with high daily discharge rates of water during the dry season is strictly controlled by the *jarsa dedha* to ensure a sustainable balance between the number of livestock and the availability of forage for the wider pastoral community. Shallow hand-dug wells with lower discharge rates are tightly controlled by the *aba ella* and the *aba erega* working together. The *aba ella* assigns "first rights" to water based on ownership of the well and clan membership, while "second rights" are decided by *aba erega* if there is sufficient water and pasture available. Boran rules define not only those who are entitled to access certain water sources, but also the order of priority for watering animals among those with entitlement. Temporary water sources available during and after the rains are not subject to usage control unless their use conflicts with restrictions on grazing areas (e.g. grazing in those areas being reserved for dry season grazing or drought reserve areas).

1.2. Grazing

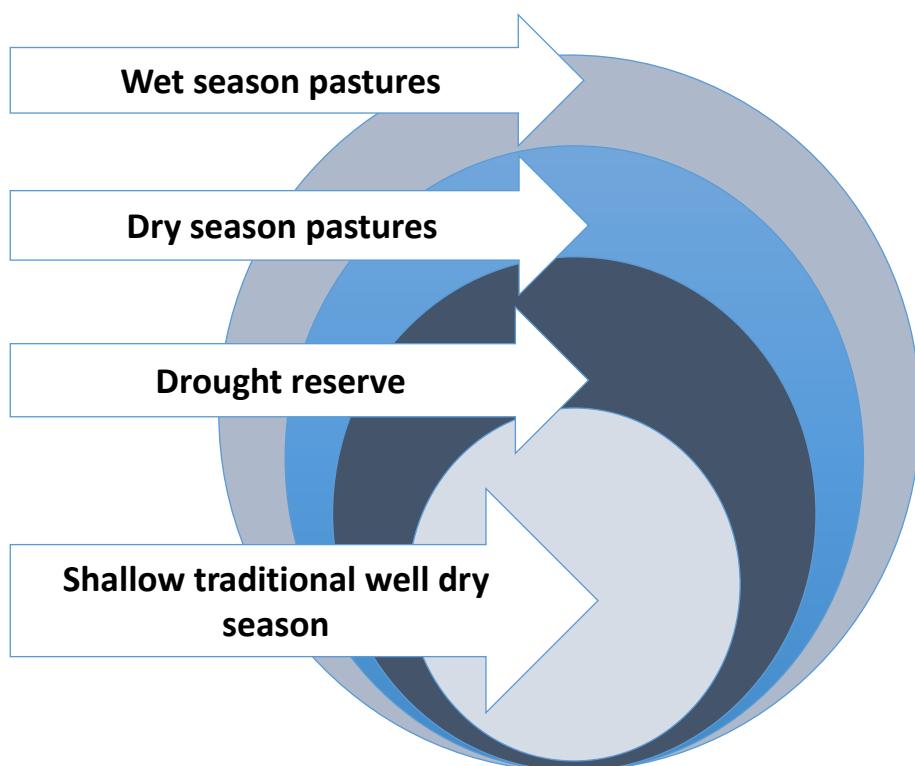
The *jarsa dedha* are mainly responsible for the management of grazing resources. Pasture within the vicinity of the homestead (*maar qaae*) is highly protected and reserved for weak, calving and lactating animals. Mature and non-lactating animals are taken to distant pastures along predefined routes that maintain adequate distance from settlements to preserve each homestead's *maar qaae*. The *jarsa dedha* thus control settlement patterns to preserve key migratory routes. By utilising remote pastures, grazing resources closer to permanent water sources can be preserved for the dry season and periods of drought. The flood plain grazing area known as *chaafa* is a refuge area for livestock during drought. Grazing in *chaafa* is thus

strictly prohibited during the wet season and one of the critical decisions for *jarsa dedha* is when to open this area for grazing after rains have failed.

Jarsa dedha make decisions on community mobility, primarily concerning seasonal movements from wet to dry season grazing grounds and also the opening of boreholes and *chaafa* to livestock. Movement of livestock between different *dedha* is negotiated with the host *jarsa dedha* who assess whether there is sufficient water and grazing to support additional herds. Equally, use of resources within the Waso rangelands by neighbouring pastoral groups must also be negotiated in advance with all concerned *jarsa dedha*.

Furthermore, access and control over resources varies by type of resource and season in Isiolo County. Figure 2 shows how access to resources becomes increasingly restricted and controlled as the resource gains in strategic importance. Thus, wet season pastures, because of their relative abundance are relatively easy to access with limited control exercised as opposed to shallow dry season wells which because of their high strategic importance are tightly controlled with access limited often to those who directly dug them.

Figure 2: Access and control over resources varies by type of resource and season in Isiolo County



2. OPPORTUNITIES OF INSTITUTIONAL REFORMS TO PROTECT THE COMMONS

On-going policy and institutional changes in Kenya offer opportunities for strengthening community level management and planning of natural resources and the protection of the commons. These include:

- ▷ **The Constitution of Kenya 2010** (GoK 2010) provides the over-arching enabling environment for the recognition and protection of the commons and community land. Article 56 requires the state to redress historical marginalisation through affirmative action, while Article 174 lists the objectives of devolved government to include: “*to protect and promote the interests and rights of minorities and marginalised communities*”. The definition of marginalised communities in Article 260 includes pastoral communities, whether nomadic or settled. Other relevant constitutional provisions include those on community land. Article 61 classifies land in Kenya as public, community or private, while Article 63 stipulates that community land “*shall vest in and be held by communities identified on the basis of ethnicity, culture or similar community of interest*” Community land is further defined to include land used by communities for grazing and land held as trust land by county governments, which would constitute the bulk of land in northern Kenya, including the Waso rangelands.
- ▷ **Sessional Paper N°3 of 2009 on National Land Policy** (GoK 2009) predicated the Constitution and laid the foundation for the land tenure reforms entrenched within it. The Policy commits government to secure pastoral land rights in Article 183 including by making provision for “*flexible and negotiated cross boundary access to protected areas, water, pastures and salt lick among different stakeholders for mutual benefit*”.
- ▷ **Sessional Paper No. 8 of 2012 on the National Policy for the Sustainable Development of Northern Kenya and other Arid Lands** (GoK 2012) requires the Government to adjust its ways of working to the realities of arid and pastoral areas. The Policy has four objectives, one of which is to strengthen the climate resilience of communities in northern Kenya and other arid lands and ensure sustainable livelihoods. To realize this objective, government commits to support pastoralism and agro-pastoralism as the primary land use and production systems in the ASALs and the foundation upon which diversification of livelihoods shall be built. The policy privileges devolved planning and decision-making to ensure local imperatives prevail. At the heart of these commitments is an appreciation that livelihoods security and development in the ASALs is closely tied to the management of land and land-based natural resources.

- ▷ The **Community Land Act 2016** provides a framework for recognition, protection and registration of community land rights as collective holdings of communities. Consistent with the principles of land policy entrenched in the Constitution of Kenya 2010, the Act affirms legal equivalence of customary land rights under community land tenure with land rights in freehold or leasehold. The Act makes it possible for pastoral commons to be registered and held communally by families, clans or communities.

Box 1: Key provisions of National Land Policy in support of pastoral commons

To secure pastoralists livelihoods and tenure to land, the Government shall:

- a) Recognize pastoralism as a legitimate land use and production system
- b) Review the Land (Group Representatives) Act and provide for pastoralism in the 'Land Act'
- c) Establish suitable methods for defining and registering land rights in pastoral areas while allowing pastoralists to maintain their unique land systems and livelihoods
- d) Establish a legislative framework to regulate transactions in land in pastoral areas
- e) Ensure that the rights of women in pastoral areas are recognized and protected
- f) Provide for flexible and negotiated cross boundary access to protected areas, water, pastures and salt licks among different stakeholders for mutual benefit; and
- g) Ensure that all land uses and practices under pastoral tenure conform to the principles of sustainable resource management

National Land Policy, chapter 3.6.3.

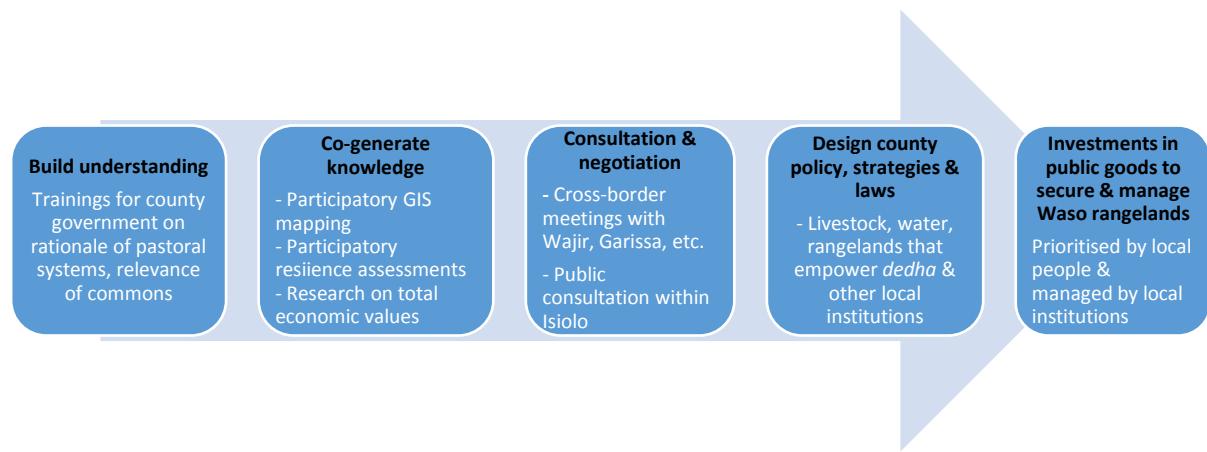
In the light of these positive policy and legal provisions, the challenge is to ensure the informed and effective participation of local people in the exercise of the powers devolved to county government with respect to planning and the design of county-level legislation on resources central to their livelihoods.

3. ISIOLO COUNTY GOVERNMENT LEGITIMISE AND LEGALISE DEDHA MANAGEMENT OF WASO RANGELANDS

In 2011-12, the then Ministry of State for Development of Northern Kenya and other Arid Lands (MDNKOAL) initiated a pilot project in Isiolo County in support of the ministry's objective to promote climate resilient economies based on pastoralism in northern Kenya and other arid lands. The pilot prepared the ground for the new county government of Isiolo, established in 2013, to develop and implement relevant policy and legislation in line with institutional reforms at national level to secure pastoralism as the dominant economy in the county. From 2013, the work on protecting the Waso rangelands in Isiolo County was conducted within a wider programme of work on mainstreaming climate change into county and national government planning and budgets led by the National Drought Management Authority within the Ministry for Devolution and ASAL Areas with the technical support of the Adaptation Consortium (<http://www.adaconsortium.org/>).

The project initiated a process consisting of five inter-linked stages that progressively built the capacity of Isiolo county government, community-based institutions and other local actors to design and implement policy and legislation in support of protecting and improving the productivity and resilience of the Waso rangelands.

Figure 3 : Process and activities to secure the Waso rangelands (2011-2013)



- ▷ **Build understanding.** Poor understanding by county government decision-makers of the rationale underpinning pastoral systems including the commons, coupled with limited capacity of pastoral communities to explain the logic of their livelihood and production strategies, were major constraints to ensuring all local actors contribute to the design of appropriate policies, laws and investments to secure the Waso rangelands. To improve understanding, a series training workshops for local county-level actors on the dynamics of pastoral systems and the rationale underpinning pastoral land tenure were implemented.⁴³
- ▷ **Co-generate knowledge.** Pastoralist's security over the Waso rangelands is partly dependent on them being able to demonstrate to county government and other external actors the spatial extent and the way they use and manage these resources, and the benefits and values they generate to the local and national economy. The Isiolo County planning department had little accurate information on the nature and extent of pastoral resources (livestock routes, pastoral water resources, seasonal grazing and drought reserves), and even less information and understanding on how these resources are managed. There was an assumption the area was empty and devoid of any signs of productive use or sustainable management. This makes the Waso rangeland vulnerable to loss or fragmentation from other land use systems such as agri-business, commercial ranching or conservation-based tourism. Resilience assessments of local livelihoods to climate change and other external shocks coupled with participatory GIS pastoral resource mapping were carried out with county planners and members of the *jarsa dedha*, extended to women and youth representatives to document and map out the location of pastoral resources and the institutions for their management.⁴⁴

⁴³ See: <https://www.iied.org/pastoralism-policy-training-addressing-misconceptions-improving-knowledge>.

⁴⁴ See: <http://www.adaconsortium.org/index.php/component/k2/itemlist/category/160-resilience-assessment> for information on resilience assessments and <http://pubs.iied.org/pdfs/G03984.pdf> for the Isiolo resource atlas.

Complementary participatory research on the total economic value of pastoralism and ecosystem services such as water were also carried out to establish the benefits associated with the management of the Waso rangelands by local institutions.⁴⁵

- ▷ **Promote consultation and negotiation.** Building on the participatory GIS mapping and resilience assessment work that provided geographically precise information on the location, extent and attributes of the natural resources that support the pastoral economy, a series of cross-border meetings were organised with pastoralists from the neighbouring counties of Marsabit, Wajir and Garissa. These meetings discussed the dynamics of cross-border resource use, and agreed the rules and regulations to access pastoral resources and the institutional structure to be established to ensure compliance and support on-going dialogue for negotiated and reciprocal cross-border mobility.
- ▷ **Design county policy, strategy and law.** Using the results of the preceding stages, Isiolo County government was supported to develop strategies and laws legitimising local institutions (both customary and formal) to manage access to and control over the resources supporting local livelihoods in the Waso rangelands and the county more widely. This has included: a County Livestock Strategy, a Natural Resources Management Bill and a Strategic Plan for Water, Energy and Climate Change. The recent enactment of the Community Land Act now provides a framework for the legal recognition, protection and registration of community land rights in the Waso rangelands.
- ▷ **Finance investments in public goods to secure & manage Waso rangelands.** The Isiolo County Climate Change Fund,⁴⁶ has empowered Ward-level committees, on which sit representatives of the *jarsa dedha* and other local institutions, to prioritise seventy per cent of the value of the fund. Those committees representing the wards located in the Waso rangelands in the east of the county, prioritised investments in water and rangeland development and governance that consolidated community control over rights of access to key resources.

⁴⁵ See: <http://www.adaconsortium.org/index.php/component/k2/item/336-strengthening-local-customary-institutions-a-case-study-in-isiolo-county-northern-kenya> and <http://www.adaconsortium.org/index.php/component/k2/item/331-direct-use-values-of-climate-dependent-ecosystem-services-in-isiolo-county-kenya>

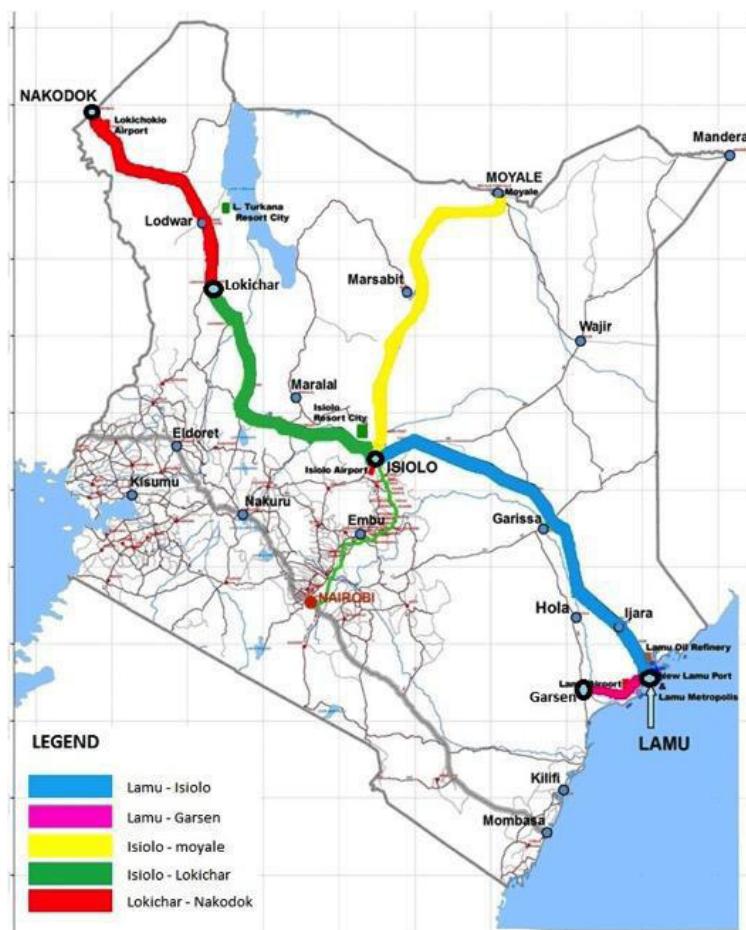
⁴⁶ These funds were established within the wider programme of work on mainstreaming climate change into county and national government planning and budgets led by the National Drought Management Authority.

III. MANAGEMENT OF RISKS FACED BY THE COMMONS

The challenges to be overcome to secure the Waso rangelands are not unique to this area nor to the drylands of northern Kenya, but apply throughout the country as the State, devolved government and citizens interpret and play out the provisions within the new Constitution and the reforms it has engendered to strengthen the rights of communities in the management of land and land-based resources. Those specific to the Waso rangelands include:

- ▷ **LAPSSET** (Lamu Port South Sudan Ethiopia Transport) corridor is a flagship project of Vision 2030 seeking to provide economic connectivity between Kenya, Ethiopia and South Sudan through the development of a 500 metre wide “infrastructure corridor” (consisting of highways, railway lines, power transmission, pipelines) and a 50 kilometre wide “economic corridor” where industrial and other investments will be located. LAPSSET is planned to run right through the middle of the Waso rangelands. Specific measures will need to be taken by the national and county governments to prevent the privatisation of the commons in the vicinity of the corridor, to ensure livestock mobility, etc.

Figure 4: LAPSSET



- ▷ **Failure of Isiolo County government to implement existing policies and legislation and design new legislation to protect the Waso rangelands.** If existing policy and legislation is to be implemented and new laws developed, the county has to allocate financial resources from its development budget. This requires the County Executive to draw up a budget and the County Assembly to approve it. The budget allocation process, however, is highly political, particularly in 2017, an election year.
- ▷ **Insecurity and conflict with neighbouring Samburu, Wajir and Garissa** is a constant risk for the Borana in the Waso rangelands. Al-Shabaab activity on the border with Somali can heighten tensions in Isiolo where local pastoralists are mistakenly taken to be Islamic militants or accused of harbouring terrorists by government forces. Despite the existence of consensually agreed rules of negotiated and reciprocal access between the Borana and the Somali from neighbouring counties, these provisions can be ignored by certain groups who may also use the 2017 elections to ferment trouble.
- ▷ **Fragmentation of the commons** as a result of the introduction of conservation-based tourism enterprises promoted as community or participatory conservation, but which typically annex key dry season water points for the exclusive use of wildlife within the wider commons. Similarly, poorly planned urbanisation in response to rising population or in-migration from populous neighbouring counties (particularly Meru County), can lead to the proliferation of small settlements in dry season grazing areas or drought reserves.
- ▷ **Greater variability and incidence of extreme events as a result of climate change** could engender significant movements of large numbers of people and livestock from the more arid counties of Wajir and Garissa swamping the capacity of local institutions to manage conditions of access in a careful and peaceful manner.

IV. PROSPECTS AT LOCAL LEVEL AND BEYOND?

The 2017 local elections in Kenya saw significant changes in county leadership nation-wide⁴⁷ – at least 60% of Members of Parliament lost their seats, 24 out of 47 governors were not re-elected including the governor of Isiolo County, and hundreds of Members of County Assemblies failed in their bid to be re-elected by their constituents. In Isiolo County only 3 out of 10 Members of the County Assembly were returned. While a triumph for local democracy enabling voters to express their dissatisfaction with their leaders' performance over the past five years, these changes in leadership have resulted in a significant loss of institutional memory within Isiolo county government generally and particularly with respect to the earlier work seeking to develop county-level policies and legislation to secure pastoralism as the dominant economy in the county.

At the time of the elections, neither the draft legislation nor the strategies produced by the county government to provide a strong legal and institutional basis to secure pastoralism in Isiolo County – the County Livestock Strategy, a Natural Resources Management Bill and a Strategic Plan for Water, Energy and Climate Change – had been formally approved by the County Assembly. Although there is no legal reason why an incoming county government (both the executive and the legislative arms) should not review and enact draft policies and legislation developed by their predecessors, the reality in Isiolo County is that there has been little political

⁴⁷ [https://www.standardmedia.co.ke/article/2001251717/60-per-cent-of-mps-sent-home/](https://www.standardmedia.co.ke/article/2001251717/60-per-cent-of-mps-sent-home;);
<https://www.pressreader.com/kenya/daily-nation-kenya/20170817/281792809137777>

interest to do so in the first year of their term. Inexperience of newly elected Members of the County Assembly, competing priorities of the executive, lack of financial resources due to significant delays in transfers from central government, are some of the reasons that may explain this situation.

Currently, the project is exploring options to have the Natural Resources Management Bill re-introduced to the County Assembly for a first reading. If successful, this could pave the way for the subsequent review and adoption of both the livestock and water strategies. To secure the Waso rangelands more definitively, as well as the wider pastoral landscape beyond, those neighbouring counties with pastoral resources still held in common (the counties of Marsabit, Wajir, Tana River and Garissa in particular) will need to follow a similar process as that in Isiolo ensuring their policies and legislation are aligned with each other to ensure consistency in access and control over all pastoral resources in northern Kenya and ideally the neighbouring countries of Somalia and Ethiopia.

REFERENCES

- GoK. 1965, *Sessional Paper No. 10 of 1965 on African Socialism and its Application to Planning*. [http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/257994-1335471959878/Sessional-Paper-No-10-\(1965\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/257994-1335471959878/Sessional-Paper-No-10-(1965).pdf)
- GoK. 1986. *Sessional Paper No. 1 of 1986 on Economic Management for Renewed Growth*. https://openlibrary.org/books/OL2371633M/Sessional_paper_no._1_of_1986_on_economic_m anagement_for_renewed_growth
- GoK. 2003. *Economic Recovery Strategy for Wealth and Employment Creation*. <http://site resources.worldbank.org/KENYAEXTN/Resources/ERS.pdf>
- GoK. 2007. *Kenya Vision 2030*. Ministry of State for Planning. http://www.fao.org/fileadmin/_ user_upload/drought/docs/Vision%202030-%20Popular%20Version.pdf
- GoK. 2009. *The National Land Policy*. Ministry of Lands. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ken163862.pdf>
- GoK. 2010. *The Constitution of Kenya*. http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/ke/ke019_en.pdf
- GoK. 2012. *Sessional Paper No. 8 of 2012 on National Policy for the Sustainable Development of Northern Kenya and other Arid Lands*. Ministry of State for Development of Northern Kenya and Other Arid Lands. <http://www.adaconsortium.org/images/publications/Sessional-Paper-on-National-policy-for-development-of-ASALs.pdf>
- Little, P. 2003. *Somalia: Economy without a State*. African Issues. Indiana University Press
- Tari, D. & Pattison, J. 2014. *Evolving Customary Institutions in the Drylands: An opportunity for devolved natural resource governance in Kenya?* Issue Paper. International Institute for Environment and Development. <http://pubs.iied.org/pdfs/10076IIED.pdf>



REGARDS SUR LE FONCIER n°6

L'APPROCHE PAR LES COMMUNS DE LA TERRE ET DES RESSOURCES QU'ELLE PORTE : ILLUSTRATION PAR SIX ÉTUDES DE CAS

> Aubert S., D'Aquino P., Bousquet F., Antona M., Toulmin C.

Introduction

- I. Saisir les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte
- II. Opportunités et défis de l'application de l'approche par les communs
- III. Accompagner les communs tissés autour de la terre et des ressources qu'elle porte

Conclusion générale

Bibliographie

ÉTUDES DE CAS

- I. À qui sont ces communs ? La cogestion dans les pêcheries de la plaine d'inondation du Tonle Sap, une perspective d'écologie politique
> Diepart JC., Mellac M., Il Oeur
- II. La gestion communautaire sous le prisme des communs dans la réserve de biosphère de Mananara Nord à Madagascar : le cas de Sahasoa
> Linot M., Vogel A., Rakotondrabe M., Aubert S.
- III. Un commun émergent ? Le site du Cameroun
> Karpe P., Boutinot L.
- IV. Les communs au Sénégal : état des lieux et perspectives
> Faye E., D'Aquino P., Ba A., Bourgoin J., Diop D.
- V. D'un commun halieutique au parc marin de Mohéli (Comores) : privilégier les pratiques pour identifier les conditions d'une décentralisation efficace
> Said M., Le Roy E.
- IV. Waso Rangelands Commons, Isiolo, Kenya
> Hess C.