

# Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 1 ★ novembre 2012



## Les ressources naturelles renouvelables : étatiques, privées, communes, en accès libre ?

**E**n Afrique sahélienne, la conférence de Praia de 1994 a mis en avant la notion de gestion locale des ressources naturelles, qui est désormais à l'ordre du jour de nombreuses politiques et projets de développement. Mais les caractéristiques des ressources naturelles renouvelables, d'une part, la question de leur statut, d'autre part, demeurent souvent floues. Cette note vise à expliciter ces notions, importantes mais souvent mal définies, pour favoriser une négociation sur les options juridiques.

### DES RESSOURCES...

« Un espace n'a d'enjeu économique que par les ressources qu'il porte » ; « les ressources (terre, eau, végétaux, etc.) ne deviennent telles, du point de vue économique et social, qu'à la condition d'être susceptibles d'un usage » (*Weber, 1998a ; b*).

**C'est l'usage qui constitue la ressource.** Ce n'est pas la « forêt », la « brousse », en tant que telles qui sont des ressources, mais l'herbe et les feuillages comme fourrages, les fruits de telle et telle espèce pour l'alimentation, les feuilles, écorce ou tronc de tel ou tel arbre pour l'artisanat et la construction, les feuilles, fruits, racines de telle ou telle plante pour des usages médicinaux, le bois mort pour le feu, etc.

**Des « ressources » peuvent cesser de l'être si elles ne sont plus utilisées, et inversement, de nouveaux éléments de la nature peuvent devenir des ressources.** Ainsi, les résidus de récolte, auparavant abandonnés à la vaine pâture, sont de plus en plus récoltés par les agriculteurs pour leur propre bétail ou la vente, et deviennent ainsi une ressource stratégique, sur laquelle agriculteurs et éleveurs sont en compétition.

### ... NATURELLES RENOUVELABLES

On parle de ressources naturelles **renouvelables** pour les ressources biologiques issues de la nature. **Elles croissent et se renouvellent spontanément**, au travers des cycles biologiques et écologiques. Elles sont **prélevées** (cueillies, récoltées, pêchées, pâturées, coupées, etc.) dans l'écosystème. Elles ne sont donc **pas produites** par le travail humain, comme un champ de mil qui est défriché, semé, cultivé, sarclé, avant d'être récolté. Mais souvent, elles sont **protégées** et leur croissance est **favorisée** par l'activité humaine, même lorsqu'elles semblent « sauvages ». Dès lors, le stock d'une ressource donnée et son évolution dépend du croît naturel et des prélèvements.

**La ressource est durable tant que les prélèvements sont inférieurs à sa productivité naturelle**, tant que l'on pêche moins de poissons qu'il n'en naît, qu'on coupe moins de bois qu'il n'en pousse, tant que les animaux pâturent moins d'herbe qu'il n'en pousse. C'est le cas lorsqu'il n'y a pas trop de pression, lorsque la ressource n'est pas stratégique pour les populations, lorsqu'elle ne représente pas un enjeu économique trop fort, lorsque la population est réduite. **Dans de tels cas, il n'y a pas besoin de « gérer ». Des dispositifs spécifiques sont nécessaires ou souhaitables dès lors que les prélèvements dépassent la croissance, que des signes de dégradation sont visibles ou sont légitimement craints.** Ils peuvent être de deux ordres :

- > **réduire les prélèvements**, pour qu'ils restent en dessous du croît naturel. Il existe pour cela trois grands moyens :
  - *limiter l'accès*, en définissant qui peut prélever et qui n'en a pas le droit ;
  - *limiter les débouchés*, en n'autorisant les prélèvements que pour la consommation personnelle, en interdisant la vente, etc. ;
  - *définir les modalités d'exploitation* (période, techniques, etc.) pour protéger les périodes ou les lieux clés de la reproduction de la ressource, ou pour limiter les quantités prélevées en interdisant certaines techniques.
- > **accroître la productivité**, en *limitant la concurrence* d'autres espèces, en *protégeant la ressource* par des mises en défens temporaires (le temps de la saison de reproduction ou le temps de reconstituer un stock suffisant), en réintroduisant des ressources (ensemencement, plantations, lâchage de poissons dans une mare, etc.).



## RESSOURCE ÉTATIQUE, PRIVÉE, COMMUNE, D'ACCÈS LIBRE

Le statut d'une ressource se caractérise par les **ayants droit**, ceux qui ont le droit de l'exploiter, et par l'**autorité** qui **contrôle** son accès et son exploitation. Ce statut peut être controversé, il peut aussi changer du fait de décisions politiques ou de rapports de force. Il peut être flou ou indéterminé en pratique.

### Des distinctions conceptuelles importantes

En théorie, on dit qu'une ressource est en **accès libre** si elle n'appartient à personne et si tout le monde peut y accéder, sans aucune restriction. Elle est **étatique** si elle appartient à l'État ou une collectivité territoriale, qui autorise éventuellement certains utilisateurs. Elle est **privée** si elle est contrôlée par une seule personne (physique ou morale).

Une ressource est **commune** à un groupe social (une famille, un lignage, un village, un groupe ethnique ou professionnel, etc.) si seuls les membres de ce groupe ont le droit de l'exploiter sans autorisation spécifique. On les désigne alors comme des **ayants droit** : par le fait de leur appartenance au groupe, ils ont le droit d'exploiter. D'autres personnes, extérieures à ce groupe, peuvent demander le droit d'exploiter à l'autorité qui contrôle la ressource ; si ce droit leur est accordé, ils deviennent des **utilisateurs autorisés**.

Ce groupe d'ayants droit peut être fondé :

- > sur la *parenté* (les membres du lignage, ou du segment de lignage, les descendants de X) ;
- > sur la *résidence* (les habitants du village Y) ;
- > sur l'*adhésion* (les membres de l'association de pêche, à jour de leur cotisation et disposant du permis de pêche, si l'association a le monopole de la pêche dans cette rivière ou cet étang).

La définition des ayants droit, et donc les frontières du groupe social qui contrôle la ressource, peut-être conflictuelle : par exemple, une personne originaire du village mais n'y habitant pas a-t-elle le droit d'exploiter la forêt ? Un migrant habitant le village est-il considéré comme un ayant droit ?

Une ressource **commune** est **régulée**, s'il existe des règles sur les techniques d'exploitation, les périodes, etc. Dans « la tragédie des communs », Hardin considère que toute ressource non privée sera surexploitée. Il fait une confusion grave entre « situation d'accès libre » et « ressource commune régulée ».

.....

**Ce qui est commun, c'est le droit d'exploiter la ressource. En revanche, dans les situations rurales africaines, le pouvoir de définir les règles d'accès et d'exploitation est rarement commun, au sens de partagé entre tous les ayants droit. Dans les systèmes coutumiers, ce pouvoir de gestion revient à une autorité lignagère, politique ou religieuse ; maîtres de terre, maîtres de brousse, etc. Les *burgu*, les fameux pâturages du delta du Niger sont ainsi des ressources aux droits de prélèvement communs à plusieurs ayants droit placés sous l'autorité d'un *jowro*.**

.....

### De nombreux flous et contradictions pratiques

Ces distinctions théoriques sont utiles. Mais, en pratique, le statut des ressources, d'une part, les usagers effectifs, d'autre part, sont souvent flous, incertains ou contradictoires. **Une même ressource peut être considérée comme publique selon la loi, et comme ressource commune selon les normes coutumières locales. C'est souvent le cas des ressources halieutiques, des ressources ligneuses.** Cette situation est le résultat du **pluralisme juridique**, de la confrontation entre normes étatiques et normes locales, qui demeure une réalité structurelle dans les pays africains, malgré les évolutions des législations ces dernières décennies<sup>1</sup>. Elle résulte aussi **des politiques de privatisation qui tendent à imposer la transformation de ressources communes en ressources privées.**

Enfin, de nombreuses ressources, « communes » du point de vue local, et étatiques selon la loi, sont **en accès libre de fait**, les régulations locales étant disqualifiées par l'État, et celui-

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

	Ressource non appropriée	Ressource commune		Ressource privée (personne physique ou morale)	Ressource étatique (État ou collectivité territoriale)
		non régulée	régulée		
<b>Droit d'accès et d'exploitation</b>	Tous.	Ayants droit.	Ayants droit (possibilité d'utilisateurs autorisés).	Propriétaire. - Possibilité d'utilisateurs autorisés. - Possibilité de droits de passage, de cueillette, etc.	Personne (ex. réserve). Structure publiques. Par délégation et/ou contrat, acteurs privés ou collectifs. Tous (situation d'accès libre).
<b>Définition et contrôle de l'accès</b>	–	Autorités locales ou représentants des ayants droit (pour la définition de l'accès). Pas de contrôle.	Autorités locales ou représentants des ayants droit.	Propriétaire.	État ou collectivité territoriale (possibilité de délégation du contrôle à des acteurs privés ou collectifs).



ci étant incapable d'exercer un contrôle effectif. **Il faut donc distinguer le statut juridique de la ressource et les conditions réelles de l'accès et de l'usage de cette ressource.**

### Les ressources communes

Le fait que des ressources soient « communes » découle de plusieurs facteurs :

- > des **choix de société**, qui veulent assurer à tous les membres de la communauté l'accès aux moyens de subsistance – ou en tous cas à une gamme plus ou moins étendue d'entre eux –, et donc refusent d'en faire des ressources privées. **En assurant ainsi à tous un accès – même limité – à certaines ressources de base pour la subsistance, ces sociétés assurent ainsi un rempart contre la marginalisation sociale de leurs membres.** L'accès aux ressources naturelles renouvelables demeure aujourd'hui à la base de la subsistance d'une partie importante de la population rurale, et rompre avec ce principe risquerait d'avoir des effets dramatiques en termes d'exclusion et de paupérisation. C'est précisément ce qui s'est passé lors de la privatisation des communs (*enclosures*) en Angleterre au XVII<sup>e</sup> siècle, aboutissant à la paupérisation et l'exode massif de la population rurale ;
- > des **caractéristiques de la ressource**, qui est plus ou moins compatible avec des modes d'appropriation plus privatifs. **Certaines ressources rares, aléatoires, mobiles, peuvent difficilement être privatisées.** C'est par exemple le cas de la faune sauvage, sauf si l'on clôt l'espace, ou des poissons, sauf s'il s'agit d'une mare privée sans cours d'eau qui la traverse et où les poissons peuvent partir. **C'est aussi le cas lorsque les ressources sont aléatoires, variables dans le temps et l'espace, et que la flexibilité, la mobilité, sont des dimensions essentielles de l'exploitation du milieu.**

.....

*Dans le cas des pâturages sahéliens, de nombreuses études ont montré que, du fait que les ressources en eau (mares) et en fourrage (pâturages) sont aléatoires, c'est la mobilité du troupeau qui est la façon la plus efficace d'exploiter ces espaces. Les points d'eau (en particulier ceux qui sont issus du travail de l'homme) sont contrôlés par le lignage qui les a réalisés, et le contrôle de ces points d'eau permet de contrôler l'accès aux pâturages alentours, inutilisables sans accès à l'eau. Par principe de réciprocité, tout troupeau peut demander accès à l'eau et aux pâturages. Ce droit lui sera accordé, pour plus ou moins longtemps en fonction de la taille du troupeau et de la disponibilité en fourrage. Accepter tout troupeau de passage est pour le lignage qui contrôle le puits l'assurance de la réciprocité lorsque son troupeau aura à son tour besoin de trouver de l'eau et des pâturages. Les études écologiques ont montré que les systèmes pastoraux mobiles avaient une meilleure productivité (nombre de têtes global sur un espace donné) que les ranchs où on affecte des espaces délimités aux éleveurs.*

.....

- > des **politiques étatiques**, qui selon les cas ignorent, supportent ou cherchent à éliminer ce mode de gestion. Le cas de la Suisse (*Nahrath et al., 2012 : 41*), où l'unification des Codes civils cantonaux au début du XX<sup>e</sup> siècle s'est

fait dans le respect des normes locales et coutumières, montre que « **les institutions de gestion communautaire de ressources naturelles ne sont effectivement pas inexorablement condamnées à disparaître ou, au pire, à végéter comme « reliques du passé » et d'autre part que l'État et ses politiques publiques ne sont pas forcément des institutions prédatrices et destructrices de ces institutions** ».

## NÉGOCIER LE STATUT JURIDIQUE DE LA RESSOURCE ET LES DISPOSITIFS DE GESTION PERTINENTS

Les ressources en accès libre (et les ressources communes non régulées) sont soumises à la surexploitation dès lors que la pression augmente.

**Gérer une ressource (ou un espace) suppose que son statut juridique et les instances habilitées pour exercer les responsabilités de gestion soient clairement définis.** Ce statut ne s'impose pas de soi : les caractéristiques de l'espace et/ou de la ressource peuvent rendre tel statut plus cohérent qu'un autre, mais **il s'agit aussi et avant tout de choix politiques, quant à la définition des ayants droit et aux autorités de gestion.** Dès lors que les conceptions locales et la loi sont en contradiction, un tel choix ne peut être une décision unilatérale, sauf à prendre le risque d'être inefficace ou de susciter des réactions de contournement. **Définir comme « privée » ou « étatique » une ressource qui est « commune » dans les normes locales revient à mettre en cause à la fois les ayants droit et les autorités de gestion actuels.**

**En termes de durabilité de la ressource, la question n'est pas tant le statut juridique que les modalités concrètes d'accès, d'usage et de contrôle de l'accès et de l'usage, et leur effectivité :** sur quels principes et quelles valeurs sont-elles fondées ? Qui a accès, pour quels usages et à quelles conditions ? Quelles instances seront les mieux à même de définir des règles adaptées à l'état de la ressource ? **Quelles instances seront les mieux à même d'assurer un contrôle effectif ?** Comment organiser et prendre en charge la surveillance ?

La question du statut juridique de la ressource (ou de l'espace) étant souvent complexe et controversée, **la négociation porte souvent en pratique sur l'accès et les dispositifs de gestion et de contrôle.**

**Sur des ressources publiques**, dès lors qu'une gestion étatique, c'est-à-dire directement mise en œuvre par les services techniques, n'apparaît pas justifiée ou réaliste, **une délégation de responsabilité peut être accordée à des instances locales**, soit en termes de mise en œuvre de règles définies par les services techniques (gestion participative), soit en termes de transfert du contrôle de la ressource et du pouvoir de définition des règles (gestion décentralisée)<sup>2</sup>. De plus, les instances locales ont le plus souvent besoin de **pouvoir s'appuyer sur les pouvoirs de sanction de l'État pour renforcer leurs capacités de contrôle.**

**En pratique, les dispositifs de gestion pertinents combinent souvent le recours à différentes instances, qui peu-**

2. Sur ces distinctions, cf. « *Que veut dire gérer des ressources naturelles ?* », Note de politique de Negos-GRN n° 2, 2012.



vent être communautaires ou associatives, communales, et/ou étatiques. Le choix des dispositifs institutionnels doit donc lui-même être réfléchi, négocié, adapté, dans une logique d'équité et d'effectivité de la gestion, en fonction des contextes locaux, des enjeux de la ressource et des capacités des différentes instances possibles. ★

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

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

### Implications pour les politiques

★ Des ressources naturelles renouvelables en accès libre, de droit ou de fait, risquent d'être surexploitées dès qu'il y a pression démographique ou économique.

★ Gérer une ressource naturelle renouvelable consiste à contrôler les prélèvements et parfois à accroître sa productivité. Cela suppose une autorité apte à définir les règles et assurer le contrôle de leur respect.

★ Les ressources naturelles renouvelables peuvent avoir un statut juridique étatique, commun ou privé. Ces différents choix sont plus ou moins cohérents avec la nature de la ressource ou de l'espace en question. Ils renvoient aussi à des choix politiques sur les ayants droit et sur les autorités de gestion.

★ En général, la gestion commune des ressources assure une certaine équité sociale et protège les plus pauvres. Elle est particulièrement adaptée aux ressources mobiles et aléatoires.

★ Dans un contexte de pluralisme juridique, négocier et clarifier le statut juridique de la ressource est important. Cependant, en termes de durabilité de la ressource, la question n'est pas tant le statut juridique que les modalités concrètes de gestion et leur effectivité.

★ En pratique, les dispositifs de gestion pertinents combinent souvent le recours à différentes instances, qui peuvent être communautaires ou associatives, communales et/ou étatiques. Le choix des dispositifs institutionnels doit donc lui-même être réfléchi, négocié, adapté, dans une logique d'équité et d'effectivité de la gestion, en fonction des contextes locaux, des enjeux de la ressource et des capacités des différentes instances possibles.

### Pour en savoir plus

- ★ LAVIGNE DELVILLE P. et HOCHET P., 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest, Rapport final de la recherche*, Paris, Gret/Claims/AFD, 183 p.
- ★ NAHRATH S. et al., 2012, « Gestion des ressources communes en Suisse : le rôle des institutions de gestion communautaire dans les politiques environnementales et d'aménagement du territoire », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 20(1), p. 39-51.
- ★ WEBER J., 1998a, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables », in LAVIGNE DELVILLE P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 534-552.
- ★ WEBER J., 1998b, « Ressources renouvelables et systèmes fonciers », in LAVIGNE DELVILLE P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 21-22.

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

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

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

Financé par :



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

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

