

Les Notes de politique de Negos-GRN



numéro 2 ★ novembre 2012



Que veut dire gérer des ressources naturelles ?

Les ressources naturelles renouvelables sont prélevées dans l'écosystème, et pas produites par le travail. Elles ne peuvent être durables que si les prélèvements sont inférieurs à la croissance naturelle¹.

Dès lors qu'il y a surexploitation, effective ou potentielle, des mécanismes de « gestion intentionnelle », c'est-à-dire explicitement orientés vers la durabilité de la ressource, sont nécessaires. Mais que veut dire « gérer des ressources naturelles » ? En effet, le terme « gestion » est ambigu. Il renvoie souvent à une conception technique (des règles, définies selon une rationalité technique), à des acteurs spécialisés, des organisations, des comités, à une volonté de tout rationaliser qui se heurte aux réalités écologiques et sociales. Or, gérer, c'est avant tout réguler l'accès et les usages. Par ailleurs, tout mode de « gestion » a des enjeux non seulement écologiques, mais aussi politiques, économiques, en termes d'exclusion sociale.

QUATRE DIMENSIONS DE LA « GESTION »

Conséquence peut-être d'une culture jacobine, où l'État à travers ses services techniques, est censé représenter l'intérêt général, la langue française utilise le même terme de « gestion » pour qualifier des rôles que d'autres langues, comme l'anglais, distinguent :

- > le fait d'assurer le pilotage politique, de définir les règles (governance) ;
- > le fait d'organiser la mise en œuvre des règles (management) ;
- > le fait de les mettre en œuvre concrètement (operating) ;
- > le fait d'en garantir la mise en œuvre, par la surveillance et des sanctions en cas de besoin (enforcement).

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

Or, il s'agit bien de fonctions différentes, plus politiques ou plus techniques selon les cas, qui ne relèvent pas du même type de prérogatives, et souvent pas du même type d'acteurs.

Ainsi, en logique coutumière, un chef de terre a clairement une responsabilité de « gouvernance », et d'« enforcement » à travers son pouvoir de sanction. Mais ce n'est pas forcément lui qui va aller sur le terrain pour vérifier si personne ne va contre les interdits (« operating » et surveillance).

Un dispositif de gestion de ressources communes combine ainsi **des règles de niveaux différents**. Certaines portent sur les **principes** autour desquels les gens s'accordent. C'est ce qu'Elinor Ostrom (2009) appelle les **règles de choix collectif**. En cohérence avec les principes fondamentaux de la société concernée (règles constitutionnelles), elles définissent les normes sociales, les principes de justice à partir desquelles les **règles opérationnelles** sont définies. En particulier, les règles de choix collectif définissent l'espace concerné, et qui a droit à la ressource.

Les règles opérationnelles sont les règles concrètes, celles qui disent quels outils sont autorisés, combien de fagots de bois chaque femme peut ramasser, à quelles conditions un troupeau de passage peut accéder à la mare aménagée, comment on collecte les redevances, etc.

Les techniciens ont tendance à penser que ces règles opérationnelles relèvent d'une seule rationalité technique, en fonction de l'écosystème et de la dynamique de la ressource. **Des règles opérationnelles doivent certes être efficaces par rapport à la ressource. Mais elles ne peuvent avoir de légitimité que si elles font sens par rapport à ces règles de choix collectif, et réciproquement.**

GÉRER, C'EST METTRE EN PLACE DES RÉGULATIONS

Gérer une ressource naturelle ou un espace, c'est avant tout définir et mettre en œuvre des règles, dont la finalité est d'assurer la durabilité d'une ressource donnée ou la protection d'un espace donné. Définir et mettre en œuvre



des règles, c'est mettre en place une **gestion intentionnelle, pour modifier le comportement de ces acteurs dans le sens souhaité** (Mermet 1992 : 57-58).

Les enjeux principaux d'une gestion intentionnelle des ressources naturelles sont de limiter la pression sur la ressource. Cela peut se faire en limitant l'accès à certains groupes sociaux (tels qu'un groupe professionnel, les habitants du village); en organisant l'exploitation de l'espace par les différents usagers (en répartissant les zones de pêche, par exemple); en interdisant ou régulant les usages marchands. Lorsque seule l'autoconsommation est autorisée, les prélèvements sont forcément limités; ce qui n'est plus le cas lorsque la ressource peut être vendue.

.....
Ainsi, au Sahel, en dehors des grandes pêches d'étiage, on n'a souvent le droit de pêcher que si l'on consomme le poisson sur place. Dans certains villages de l'Ouest du Burkina Faso, pour éviter la surexploitation des feuilles de baobab, les chefs de brousse ont voulu interdire la cueillette les veilles de marché.

Les règles portent sur :

- > **l'accès et les ayants droit** (peut-on accéder à cet espace, prélever cette ressource? si oui, qui?);
- > **les techniques d'exploitation** (les filets et leurs maillages, les façons de couper ou d'émonder les arbres, la façon de faire des feux de brousse, etc.);
- > **les périodes autorisées ou interdites** (interdiction de pêche aux périodes de reproduction, interdiction de récolter les fruits pas mûrs, etc.);
- > **la finalité de l'exploitation, les quantités de prélèvement autorisées, et les usages autorisés ou interdits;**
- > **les mesures actives éventuelles pour accroître la productivité** (empoissonnement, ensemencement, etc.).

Le plus souvent, il existe déjà des règles, coutumières, étatiques, issues de projets, censées organiser l'accès à la ressource et son exploitation. Différents acteurs (chefs de terre, chefs de brousse, agents des services de l'environnement, élus locaux) édictent des règles, prennent des décisions, arbitrent des conflits. Ces règles sont plus ou moins pertinentes, plus ou moins appliquées, elles peuvent être contradictoires entre elles, se neutraliser, **mais elles existent. Mettre en place de nouvelles réglementations**, ce n'est pas plaquer de nouvelles règles en croyant qu'elles vont naturellement s'imposer, **c'est modifier un ensemble de règles existantes, pour plus de pertinence et d'efficacité. Et donc éventuellement s'affronter à ceux qui tirent profit de la situation antérieure, aux autorités qui sont censées assurer une régulation.**

De plus, **les enjeux environnementaux des règles s'imbriquent souvent à d'autres logiques²** : des logiques socio-politiques d'inclusion ou d'exclusion de certains acteurs, des logiques d'accaparement et de privatisation de la ressource au profit d'un groupe d'acteur donné, des logiques de « communautarisation » de telle ou telle ressource, pour qu'une partie de ses bénéfices serve des finalités sociales, etc.

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

GÉRER, C'EST UNE QUESTION D'ACTION COLLECTIVE ET « D'ENFORCEMENT »

Gérer une ressource n'est pas une activité technique. Les règles doivent être efficaces d'un point de vue écologique. **Mais définir et mettre en œuvre des règles est nécessairement une question d'action collective** : cela restreint les capacités de certains acteurs, cela peut aller contre leur intérêt à court terme, pour un intérêt collectif de moyen ou long terme. Cela a aussi des **enjeux socio-politiques**, au sens où la redéfinition des règles d'accès redistribue les bénéfices de la ressource entre les différents groupes d'acteurs.

Les acteurs concernés respecteront les règles, s'ils acceptent de le faire, parce qu'elles leur semblent suffisamment **légitimes**, et/ou s'ils n'ont pas le choix, parce qu'ils risquent des **sanctions**. Des règles supposent **des autorités** légitimes pour les définir et pour assurer qu'elles soient effectivement mises en œuvre, et ayant la capacité à sanctionner.

Le respect des règles résulte donc d'un mélange d'acceptation volontaire, d'incitations positives et de risques de sanctions. Ce risque suppose que les contrevenants soient repérés (surveillance) et que les sanctions soient effectives. Sans sanctions effectives, un système de règles risque de s'effriter rapidement. **Les sanctions doivent elles-mêmes être légitimes, graduelles. Elles peuvent être symboliques et sociales autant que matérielles.**

GESTION ÉTATIQUE, GESTION DÉCONCENTRÉE (« PARTICIPATIVE »), GESTION DÉCENTRALISÉE

La question de la gestion renvoie donc nécessairement à celle du pouvoir de définir les règles, et donc à celle des autorités qui contrôlent la ressource. Les acteurs et les institutions du développement semblent s'accorder sur la nécessité d'une gestion locale des ressources naturelles. Mais les points de vue sont plus divergents qu'il n'y paraît, notamment sur le degré de délégation de responsabilité aux populations et sur le type d'instances susceptibles d'appliquer et de garantir les règles de gestion (voir le tableau 1 page suivante).

La plupart des experts prônent une gestion **locale, participative et démocratique**, fondée sur les systèmes coutumiers et les autorités locales.

L'administration territoriale et les services techniques de l'État (Eaux et forêts, techniciens des projets, etc.) ont souvent une réticence implicite ou explicite face à ce qu'ils voient comme une remise en cause de leur pouvoir sur les populations, et d'un certain nombre d'avantages indirects tirés de la situation actuelle. Derrière le terme de « gestion locale des ressources naturelles », c'est en fait une **gestion étatique « plus participative »**, sous le contrôle des services techniques de l'État, qu'ils promeuvent, et donc en réalité une forme de **déconcentration**, au sens où ce sont les organes locaux des services techniques de l'État qui conservent le contrôle de la ressource. Le pouvoir des populations se limiterait à proposer des ajustements et à mettre en œuvre les règles définies pour l'essentiel par les services techniques, dans le cadre d'une concertation organisée par l'administration. C'est un progrès par rapport aux pratiques antérieures marquées par l'autoritarisme administratif : du fait de leurs



TABEAU 1. Les différents types de gestion des ressources naturelles impliquant les acteurs locaux

	ÉTATIQUE		DÉCENTRALISÉE	
	Directe	Déconcentrée / participative	Au niveau des communes	Au niveau villageois
Définition des règles	Lois, services techniques	Lois, services techniques	Conseil communal (dans le respect des lois)	Comité local (dans le respect des lois)
Mise en œuvre	Services techniques	Services techniques, comités locaux	Communes, comités locaux, avec appui des services techniques	Comités locaux, avec appui des services techniques

D'après Lavigne Delville et Hochet, 2005

moyens limités, les administrations sont rarement en mesure de contrôler effectivement les ressources sur des vastes territoires ruraux, sans la participation active des populations concernées. Mais on demande alors aux populations de faire le travail des services techniques, et cela ne résout pas le débat sur la légitimité des règles et des sanctions.

D'autres experts, partant de ce constat, proposent plutôt une **gestion décentralisée**³ des ressources naturelles, c'est-à-dire où les responsabilités de la définition et de la mise en œuvre des règles relèvent d'instances issues de la population. Ces instances peuvent être des pouvoirs coutumiers, de nouvelles organisations locales fondées sur ce pouvoir ou des notabilités associatives, ou encore les conseils communaux issus des politiques de décentralisation. La dimension démocratique varie évidemment selon les instances. Les services techniques ont alors un rôle d'appui (ils peuvent être mobilisés en amont pour donner un avis, valider les règles proposées en vérifiant qu'elles rentrent bien dans le cadre légal, et en aval pour aider à la surveillance et à l'« enforcement » des règles, y compris par des sanctions légales éventuellement). Ils gardent également un rôle de « contrôle indépendant » de la légalité et de l'état des ressources pour le compte de l'État. En pratique, cette relation entre collectivités locales et services techniques est encore trop rarement harmonieuse et bien comprise, car souvent posée en termes de concurrence plutôt que de complémentarité et subsidiarité.

LOGIQUE INSTITUTIONNELLE, LOGIQUE FONCTIONNELLE

Dans les projets, la « gestion » des terroirs ou des ressources renouvelables signifie souvent « actions de protection des terres et de leur fertilité » (cordons pierreux,

fosses fumières, etc.) couplées à quelques actions plutôt techniques portant sur des ressources « communes » (couloirs de passage, aménagement de bas-fond, plan de gestion d'un massif boisé, etc.).

Dans cette vision, la « gestion » consiste principalement en des actions d'aménagement, individuelles ou collectives, la responsabilité de la mise en œuvre ressort d'un Comité, le plus souvent fondé pour l'occasion, et qui est censé, dès lors qu'il existe, avoir la légitimité et la capacité à jouer effectivement son rôle et à assurer l'effectivité des règles. La question du statut de la ressource est peu posée, la question de la légitimité des règles non plus. On met en place le Comité.

Cette démarche relève d'une logique qu'Étienne Le Roy (*Le Roy, Moineau, Rocaboy et al., 1991*) qualifie d'**institutionnelle** : on met en place des instances, avant de savoir vraiment ce qu'elles doivent faire, et on suppose ensuite qu'elles vont naturellement prendre en charge les fonctions qu'on lui confie. Or, mettre l'organisation avant les fonctions qu'elle doit remplir comporte le risque de créer une coquille vide, où les enjeux politiques dominent.

À cette logique qui met l'organisation en premier, on peut opposer une logique **fonctionnelle** : à partir d'une identification claire des enjeux à traiter, et d'une négociation sur la façon de les traiter, on identifie les fonctions à remplir, puis les modes d'organisation qui sont les plus à même de le faire, sans présager au départ des formes qu'elles prendront. En pratique, cette distinction n'est pas aussi tranchée, mais partir d'une logique fonctionnelle est souvent une démarche plus productive, qui aide à centrer sur les enjeux environnementaux et à ne pas laisser dominer les enjeux politiques et institutionnels de contrôle des instances de gestion. Et à ne créer des instances que lorsqu'elles sont réellement nécessaires... ✨

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

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

3. Ce terme est issu du vocabulaire anglais. La « décentralisation » au sens anglo-saxon renvoie à un transfert de pouvoir à des niveaux plus locaux, mais pas forcément aux collectivités territoriales de la décentralisation administrative, au sens classique de « décentralisation » en français.

Implications pour les politiques

★ Une gestion intentionnelle des ressources naturelles ne se justifie que lorsqu'il y a surexploitation ou risque avéré de surexploitation. Gérer une ressource naturelle, c'est définir et mettre en œuvre des règles, socialement légitimes et efficaces d'un point de vue écologique, pour répondre à des problèmes identifiés, et pour cela contrôler l'accès à cette ressource et les règles d'exploitation, et/ou favoriser la productivité de la ressource. Les enjeux environnementaux se croisent souvent avec des enjeux sociaux et politiques.

★ Des règles nouvelles n'arrivent pas en terrain vierge. Elles s'intègrent à un ensemble plus ou moins complexe de règles pré-existantes, renvoyant à des sources de légitimité et à des autorités variées. Il faut donc réfléchir à leur articulation avec ses règles existantes et la façon dont elles sont censées recomposer les pratiques.

★ Définir et mettre en œuvre des règles sont des problèmes d'action collective, qui supposent un système d'autorité efficace et légitime, cohérent avec le statut de la ressource (publique, privée, commune). L'accent doit donc être mis sur le statut de la ressource, qui est un choix politique autant que technique, et sur la négociation des règles et des dispositifs de gestion capables de conjuguer efficacité biologique et efficacité sociale. En effet, des règles « opérationnelles » n'ont de sens que par rapport à des « règles de choix collectif », des principes de justice. Le premier enjeu est un enjeu de *gouvernance*.

★ L'articulation entre les services techniques de l'État et les collectivités locales est un enjeu essentiel d'une gestion décentralisée efficace. Le contrôle étatique concerté (« participatif ») est un progrès, mais souvent insuffisant pour assurer une gestion durable.

★ Créer des « comités de gestion » sans profondeur historique et politique pour gérer les ressources sans analyse fine des enjeux, revient à prendre de grands risques de créer une coquille vide, voire d'offrir à certains acteurs des opportunités pour s'approprier la ressource à titre privé ou en exclure d'autres. Il est aléatoire de vouloir réguler l'accès à une ressource en faisant appel à des règles techniques d'exploitation sans les justifier par des principes faisant sens pour les usagers, sans se demander si elles sont adaptées aux contextes précis et si elles sont acceptables malgré les contraintes qu'elles font peser sur les intérêts individuels.

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.
- ★ LE ROY É., MOINEAU J., ROCABOY J.-C. et al., 1991, *Une institution de développement rural pour la zone Mali-Sud : rapport de mission*, Paris, Iram.
- ★ MERMET L., 1992, *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?*, Paris, L'Harmattan.
- ★ OSTROM E., 2009, « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions », *Coopérer aujourd'hui* n° 67, Nogent-sur-Marne, Gret, 33 p. <http://www.gret.org/publication/pour-des-systemes-irrigues-autogeres-et-durables-faconner-les-institutions/>

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 :

