

# Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 7 ★ novembre 2012



## Institutionnaliser une gestion négociée des ressources naturelles : un enjeu de gouvernance, une contribution au renforcement de l'action publique

Il y a surexploitation lorsque, sur un territoire donné, les règles gouvernant l'accès aux ressources ne sont plus adaptées ou ne sont plus respectées, et que la société n'arrive pas à en définir d'autres. Or, préserver les ressources naturelles d'un territoire est indispensable pour assurer son avenir. Négocier et institutionnaliser des règles nouvelles pour gérer ces ressources suppose de trouver les façons de concilier les intérêts des différents acteurs autour d'une conscience des interdépendances et d'une vision d'un futur commun. Cela suppose aussi de dépasser les clivages entre normes locales et normes étatiques pour inventer des compromis efficaces, appuyés par l'État.

### CONSTRUIRE UN AVENIR COMMUN, UN ENJEU DE GOUVERNANCE

#### La dégradation des ressources naturelles traduit des problèmes de régulation sociale

La dégradation des ressources naturelles n'est pas qu'un problème écologique. C'est aussi le produit des problèmes de régulation sociale : il y a surexploitation lorsque, sur un territoire donné, les règles gouvernant l'accès aux ressources ne sont plus adaptées, sont contestées, ne sont plus respectées, et que la société n'arrive pas à en définir d'autres, plus légitimes, plus pertinentes. C'est le cas lorsque différents façons de concevoir la gestion des ressources naturelles (celle de la coutume, celle de l'État,

celle du marché) se confrontent, et que l'on ne sait plus quelles normes doivent s'appliquer. Ou lorsque l'insertion des communautés locales dans des espaces économiques et politiques plus larges, nationaux, voire internationaux, diversifie les acteurs en présence, les logiques d'intérêt, les valeurs et les visions du monde et met en cause les règles locales.

#### Concilier des intérêts divergents, autour d'objectifs de long terme et de principes d'inclusion

La terre et les ressources renouvelables sont la base économique de la grande majorité des populations rurales. Préserver le potentiel productif de ces ressources est indispensable pour préserver l'avenir. Les acteurs d'un territoire sont variés, socialement et économiquement. Ils ont des intérêts en partie divergents. Mais ils sont interdépendants, entre eux et par rapport aux ressources de ce territoire. Ils sont en concurrence pour certaines ressources, mais sont liés par d'autres modes d'échanges et de réciprocité. C'est à partir d'une claire conscience de leur interdépendance et d'une volonté partagée de préserver ou de construire un avenir commun qu'ils peuvent définir le futur qu'ils souhaitent pour eux et pour leur territoire et, pour le faire advenir, accepter de se donner des règles qui dépassent leurs intérêts de court terme et leurs rivalités.

Lorsque les tensions sont fortes, que la pression sur les ressources est élevée, le simple constat des surexploitations, du non-respect de règles débouche difficilement sur des compromis durables. Les acteurs se sentent mis en cause dans leurs pratiques ou dans leurs intérêts, cherchent à se légitimer, ou n'acceptent qu'en apparence les nouvelles règles, qui ne seront guère appliquées. Dès lors, comme le propose la gestion patrimoniale, il faut souvent « renverser l'ordre de la négociation » et partir « de l'obtention d'un agrément sur le très long terme pour revenir du futur vers le présent » (Weber, 1998). Le « long terme » envisagé ici est de l'ordre de 25 à 30 ans, horizon qui amène les acteurs à discuter non pour eux-mêmes, mais pour leurs enfants.

Tous les acteurs présents sur le territoire n'ont pas les mêmes intérêts à la préservation des ressources. La dégradation des ressources naturelles peut être le fait de deux types d'acteurs : ceux qui cherchent à maximiser un profit et n'ont pas d'intérêt à l'avenir du territoire ; ceux qui, trop



pauvres, ne peuvent pas éviter de surexploiter pour assurer leur subsistance. En outre, tous les acteurs ne se voient pas forcément vivre sur le territoire, dans la durée : certains migrants ne s'installent que temporairement, certains jeunes voient leur avenir en ville, des entrepreneurs agricoles externes peuvent s'installer ailleurs si les ressources s'épuisent... Mais la négociation sur le futur souhaitable et sur les règles doit associer l'ensemble de ces acteurs et prendre au sérieux leurs positions. Les pauvres, qui n'ont guère que l'exploitation des ressources naturelles comme base d'existence, doivent particulièrement être pris en compte. Une approche inclusive n'est pas seulement une exigence sociale et politique, c'est aussi une exigence d'efficacité écologique. C'est la responsabilité des autorités publiques, collectivités locales et État, de garantir que les décisions vont dans le sens du long terme.

### (Re)créer des « communs »

Construire l'avenir du territoire, c'est définir ce qui est soumis à la compétition et ce qui doit être régulé. **De nombreux espaces ou ressources sont partagés, utilisés par différents acteurs.** Dans les logiques coutumières, certains de ces espaces ou de ces ressources sont « communs » à un ou des groupes sociaux donnés, c'est-à-dire qu'ils ne relèvent ni de l'appropriation privative, ni de l'accès libre, ni de la régulation étatique, mais que le droit de les exploiter est partagé par ce ou ces groupes et que des autorités locales sont chargées de leur gestion.

Aujourd'hui, du fait des évolutions démographiques, sociales et économiques, et/ou du fait des politiques publiques, certaines ressources « communes » ne sont plus régulées. D'autres, autrefois abondantes, doivent l'être. Du fait des évolutions démographiques, les acteurs en présence sont plus variés.

Gérer le territoire, c'est (re)définir quels espaces et quelles ressources doivent être préservés et/ou régulés, et pour cela, de les définir (ou de les redéfinir lorsqu'ils l'ont été)

comme « communs » à des groupes sociaux eux-mêmes redéfinis<sup>1</sup>. L'enjeu n'est pas tant de renforcer des modes de gestion coutumiers que de créer de nouveaux communs, centrés sur des enjeux contemporains<sup>2</sup>.

Négocier et construire des dispositifs effectifs de gestion locale des ressources renouvelables, à une échelle territoriale donnée, est ainsi une opportunité pour redéfinir les liens entre ses habitants, en prenant acte des évolutions sociales et démographiques<sup>3</sup>. Cela contribue à (re)faire société en même temps qu'à (re)faire les écosystèmes. Pour toutes ces raisons, la gestion des ressources naturelles est un enjeu de « **gouvernance** » au sens fort « **de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement** » (Le Galès, 2004).

## ACTION COLLECTIVE ET ACTION PUBLIQUE POUR INSTITUTIONNALISER LES DISPOSITIFS DE GRN

### Dépasser les limites des régulations communautaires, marchandes et étatiques

Autour de quels principes organiser cette gestion négociée ? Selon les cas, le contrôle de l'exploitation des ressources naturelles peut relever d'un ou plusieurs types de régulation, communautaire, étatique, marchande, associative<sup>4</sup>,

1. Et qui peuvent être fondés sur l'appartenance, la résidence, l'adhésion individuelle, etc. Cf. « Les ressources naturelles renouvelables : étatiques, privées, communes, en accès libre ? », Note de politique de Negos-GRN n° 1, 2012.

2. Cf. « Les conditions d'une gestion durable de ressources naturelles 'communes' », Note de politique de Negos-GRN n° 4, 2012.

3. Cf. « Réguler sans (trop) exclure ? Définir l'accès aux ressources naturelles, c'est aussi définir les identités sociales », Note de politique de Negos-GRN n° 6, 2012.





© Pierre Ferrand, Gret

qui se confrontent et se neutralisent trop souvent l'une l'autre. Chacun de ces modes de régulation a ses propres faiblesses, ses propres limites. Le plus souvent, aucun ne peut prétendre à lui seul assurer légitimité et effectivité. Dès lors, négocier un dispositif de gestion suppose de trouver des compromis et des synergies entre ces différents types de régulations, d'inventer des articulations originales permettant de dépasser les limites de chacun pour une effectivité réelle.

### **Renforcer à la fois l'action collective locale et l'intervention étatique, et ainsi contribuer à relégitimer l'État**

De la même façon, sauf exception, des dispositifs de gestion de ressources renouvelables ne peuvent se limiter aux seuls acteurs locaux, coutumiers ou associatifs. Ils doivent avoir l'aval et pouvoir mobiliser des acteurs, étatiques ou décentralisés, qui renforcent leur légitimité et leur capacité à agir, en particulier vis-à-vis des « outsiders ». Ils doivent combiner capacités locales d'action collective et appui des institutions étatiques.

Dans la majorité des cas, c'est en effet dans des formes originales d'articulation entre ces modes de régulation que des réponses efficaces peuvent être trouvées, pour réduire l'incertitude sur les normes régissant l'exploitation des ressources naturelles, et celle sur la capacité des autorités à assurer la mise en œuvre effective des règles.

Travailler à une gestion locale négociée suppose de renforcer mutuellement action collective et action publique par une reconnaissance réciproque de leurs légitimités et de leurs failles, à partir d'une prise en compte du réel : les ressources, les acteurs, les enjeux.

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

Définir les réponses aux problèmes posés par les modes de gestion des ressources naturelles relève d'une question d'action publique, qui se définit comme « la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problèmes qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter » (Thoenig, 1998 : 47).

Ce faisant, on ne contribue pas seulement à des enjeux environnementaux, à réguler les prélèvements sur les ressources, à éviter les surexploitations et les dégradations. On contribue aussi à construire un dialogue entre populations et acteurs publics, à structurer des « forums » où se débattent les enjeux de l'avenir des territoires. On contribue à construire du lien et de la coordination entre différents pouvoirs dans un contexte marqué par une pluralité d'instances de pouvoir. On contribue à renforcer les collectivités locales comme espace où se nouent ces articulations entre logiques sociales du territoire et dispositif étatique national.

En cohérence avec l'histoire socio-politique des États d'Afrique de l'Ouest et des rapports États/société, et avec les réflexions contemporaines sur l'action publique, on contribue, sur cette entrée, à la construction d'un nouveau pacte social entre l'État et les citoyens, cohérent avec les processus de démocratisation et de décentralisation, face à l'épuisement des modes de gouvernamentalité issus des Indépendances. ★

**Emmanuel Ndione (Enda-Graf) et  
Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gret)**  
seynindione@gmail.com  
philippe.lavignedelville@ird.fr

**Relecteurs : Christian Castellanet (Gret)  
et Jean-Pierre Jacob (IHEID)**



## Implications pour les politiques

★ La dégradation des ressources naturelles traduit les carences de la régulation des sociétés, dans un contexte de pluralité des normes et de changements (économiques, démographiques, sociaux) rapides. Préserver les ressources d'un territoire est une condition pour assurer l'avenir des populations vivant sur et de ce territoire.

★ Négocier des règles nouvelles, c'est (re) définir les rapports entre les différents acteurs de ce territoire, c'est trouver les façons de concilier les différents intérêts autour d'une vision d'un futur commun. C'est donc un enjeu de gouvernance, au sens fort de capacité collective à concilier des intérêts contradictoires dans un but commun.

★ Construire l'avenir du territoire, c'est définir ce qui est soumis à la compétition et ce qui doit être régulé. De nombreux espaces ou ressources sont partagés, utilisés par différents acteurs. Dès lors, ces espaces et ces ressources doivent être construits et gérés en tant que ressources « communes » à des groupes donnés. Dans bien des cas, la gestion durable des ressources naturelles suppose de fonder de nouveaux « communs », en prenant acte des évolutions démographiques et politiques et de l'intégration des espaces locaux dans des espaces politiques et économiques plus larges.

★ Mettre en place et faire vivre des dispositifs viables de gestion de ressources naturelles communes suppose de dépasser les limites des réglementations coutumières, étatiques, marchandes, tout en s'appuyant sur les unes et les autres. Cela suppose de renforcer les capacités locales d'action collective et de régulation sociale par une intervention étatique qui les appuie. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle crucial dans ces compromis, en donnant force de loi locale aux règles négociées.

★ Dans de tels processus, les services techniques peuvent retrouver une légitimité nouvelle, les collectivités peuvent faire preuve de leur capacité à répondre aux attentes concrètes de leurs administrés. Façonner et institutionnaliser des dispositifs de gestion des ressources naturelles, c'est ainsi contribuer à construire ou renforcer une action publique pluri-acteurs, à recréer du lien social, à relégitimer l'État.

## 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.
- ★ LAVIGNE DELVILLE P., 2006, « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre 'community failures', 'market failures' et 'state failures', construire de nouveaux 'communs' », in BERTRAND A., KARSENTY A. et MONTAGNE R., ed., *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Montpellier/ Paris, Cirad/L'Harmattan, p. 143-162.
- ★ LE ROY E., 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires », in LE ROY et al., dir., *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, p. 239-2502.
- ★ NDIONE E., 1993, *La ressource humaine, l'avenir des terroirs*, Dakar/Paris, Enda Graf Sahel/Karthala.
- ★ THOENIG J.-C., 1998, « L'usage analytique du concept de régulation », in COMMAILLE J. et JOBERT B., ed., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, p. 35-53.
- ★ WEBER J., 1998, « 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.

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 :

