

Des conventions locales pour gérer ensemble les ressources naturelles ?

► Ressources naturelles
► Gouvernance locale

Philippe Lavigne Delville (lavignedelville@gret.org)

COMMENT GÉRER DURABLEMENT des ressources naturelles soumises à des pressions croissantes ? Avec des règles partagées, légitimes et appuyées par des instances locales et par l'État. Les « conventions locales » peuvent être des outils pour cela, permettant de concilier règles coutumières et règles de l'État. À certaines conditions...

► Philippe Lavigne Delville est anthropologue. Il est actuellement chercheur Gret/IRD (UMR 201), affecté au Laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local (Lasdel) au Niger.

► Bibliographie :

Bertrand A., 1998, « Gestion étatique ou gouvernance locale ? », in Lavigne Delville (ed). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Djiré M. et Dicko A. K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala, 224 p.

Lavigne Delville Ph., 2006, « Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre "community failures", "market failures" et "state failures", construire de nouveaux "commons" », in Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R. eds. *L'État et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Cirad/L'Harmattan, pp. 143-162.

LA COMPÉTITION CROISSANTE SUR l'espace et les ressources naturelles, les carences des dispositifs de régulation, provoquent une surexploitation des ressources ainsi que des conflits : les réserves forestières sont défrichées, les pâturages surexploités, les stocks de poissons s'épuisent, les conflits entre agriculteurs et éleveurs s'accroissent dès lors que les pistes à bétail sont mises en culture.

Historiquement, l'intervention de l'État n'a pas permis de réguler l'usage de ces ressources. Fondée sur une « rationalité technique » un peu étroite et des logiques de contrôle de rente par les États, les interventions publiques ont très fréquemment fragilisé, voire détruit les régulations existantes, contribuant ainsi à accroître la compétition et les conflits.

Face à ces constats, le principe d'une gestion locale et décentralisée est de plus en plus mis en avant, mais il ne va pas de soi, et les conditions pour qu'une gestion locale soit possible sont rarement explicitées.

La gestion durable des ressources « communes » : une question d'institutions. Les ressources naturelles « communes » sont celles exploitées par un ensemble d'acteurs : ressources ligneuses d'une brousse, mare et ses poissons, pâturages, etc. Pour une gestion durable de ces ressources, il faut que les prélèvements (la quantité de bois coupé, de poissons pêchés, d'herbe pâturée) soient inférieurs au croît naturel. Pour cela sont mises en place des règles de contrôle de l'exploitation de ces ressources. Une gestion durable des ressources communes est possible, à un certain nombre de conditions : la légitimité du caractère « commun » de la ressource, des « ayants droit » (ceux qui ont le droit de l'exploiter) définis, des règles d'exploitation définies et des autorités capables d'en assurer le respect. De telles règles ont historiquement existé dans les sociétés rurales : en Afrique de l'Ouest, le puits sahélien est la propriété du lignage de pasteurs qui l'a creusé, celui-ci accepte toujours un troupeau de passage, mais définit le nombre de jours qu'il peut rester selon l'état de la ressource dans les pâturages accessibles à partir du puits ; dans les mares, la pêche est souvent réservée à la consommation personnelle, en dehors des grandes pêches d'étiage organisées par les maîtres des eaux ; la cueillette d'un certain nombre de fruits est régulée. Cependant, ces institutions peuvent être fragilisées par les évolutions sociales, l'arrivée de nouveaux acteurs ne respectant pas ces règles, la pression sur les ressources, le fait qu'elles soient de plus en plus objet de commerce, mais aussi par l'intervention

de l'État, lorsqu'il surimpose des règles différentes et court-circuite les autorités locales. Elles sont de plus fondées sur un principe « d'autochtonie » qui peut être problématique aujourd'hui, au sens où il exclut des acteurs installés légitimement de longue date dans l'espace local.

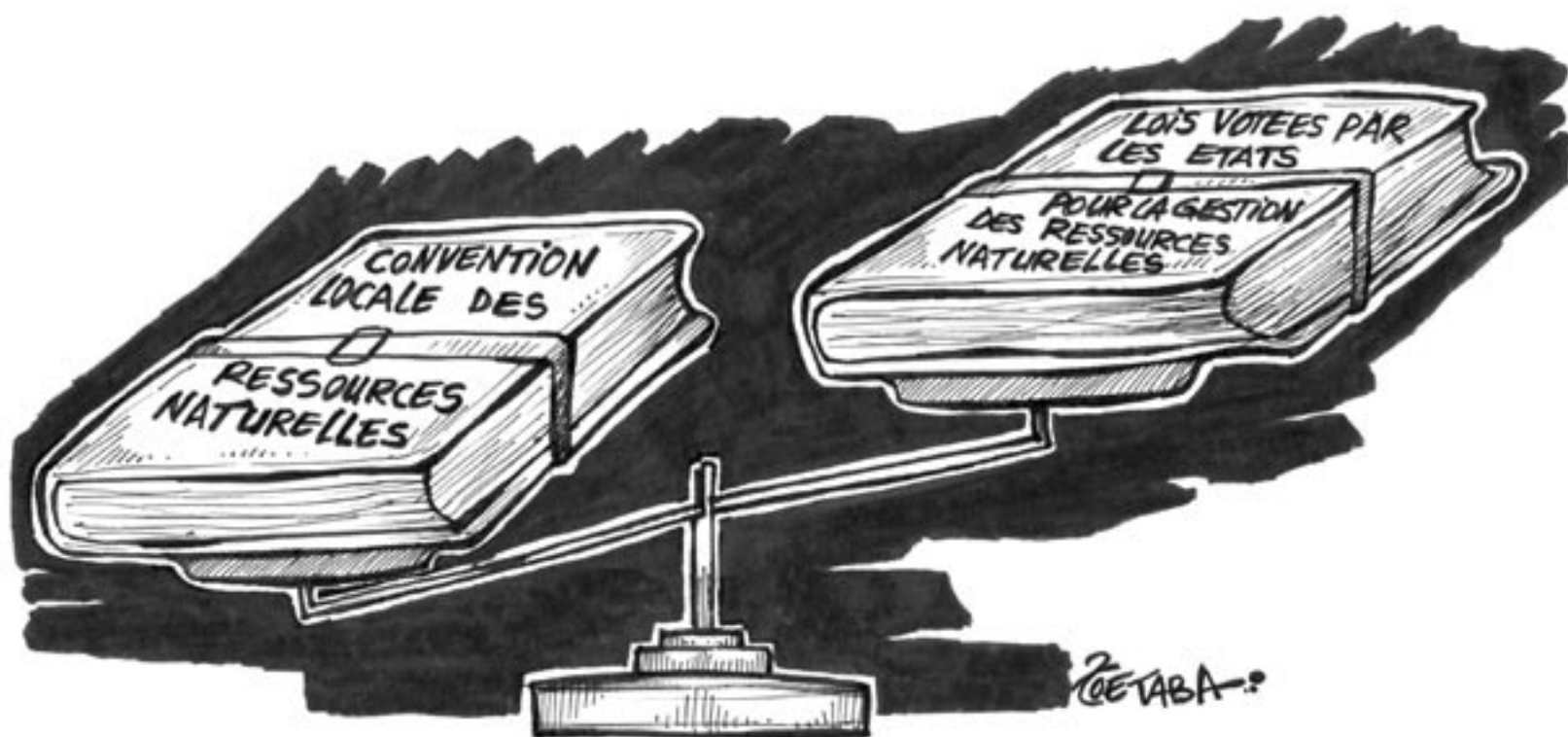
La gestion des ressources naturelles pose ainsi des questions de gouvernance locale, au sens de coordination entre pouvoirs hétérogènes à l'échelle locale, de définition et mise en œuvre négociées de régulations, de définition de la citoyenneté locale.

Les conventions locales de gestion des ressources naturelles renouvelables, un outil de gouvernance locale ? Face à ces enjeux, de nombreux projets et ONG ont tenté depuis le milieu des années 90 de promouvoir une gestion locale des ressources naturelles renouvelables, sous le terme de « conventions locales », en Afrique de l'Ouest et en particulier au Mali. Il s'agit là d'une gestion « décentralisée » au sens où ce sont les populations qui ont la responsabilité de définir les règles qui leur semblent légitimes et pertinentes. Des démarches et des savoir-faire se sont progressivement constitués. Le principe vise,

« Le processus est censé aboutir à un ensemble de règles faisant sens pour les acteurs »

avec l'aval des autorités communales, à favoriser la négociation entre acteurs locaux, sur un territoire ou autour d'une ressource donnée. Il s'agit parfois d'actualiser des modes de gestion existants, le plus souvent d'en définir de nouveaux, répondant aux enjeux actuels. Plus ou moins long, le processus est censé aboutir à un ensemble de règles faisant sens pour les acteurs. Une fois finalisée et acceptée par les services techniques, la convention, signée par les représentants des villages concernés, est transmise au Conseil communal. Celui-ci prend alors un arrêté, donnant force de « loi locale » à ces règles, et les rendant opposables aux tiers. De telles conventions peuvent porter par exemple sur la gestion d'un forage, d'une forêt communautaire, ou encore sur la pêche, ou la date de la vaine pâture. Elles sont complétées par des aménagements de ces espaces, par une matérialisation de pistes à bétail, etc.

Ainsi conçues, les conventions locales peuvent po- ➔



Centialement construire une gouvernance locale de la gestion des ressources naturelles, répondant aux problèmes des contradictions entre règles « coutumières » et règles de l'État, et de l'articulation entre espace de vie des populations et espace communal. Elles peuvent contribuer à construire la légitimité des communes, à travers des réponses concrètes aux problèmes de ses citoyens.

À quelles conditions les conventions locales sont-elles effectives ? La simple signature d'une convention ne garantit pas son effectivité. De nombreux facteurs rendent la tâche beaucoup plus complexe :

- la volonté de l'État de permettre une gestion décentralisée reste en suspens, et les marges de négociation avec les services techniques dépendent de l'ouverture de leurs responsables locaux ;
- les responsabilités communales en la matière restent floues, et n'incitent pas à ce type de démarche, qui découle d'abord de la bonne volonté des élus : ils peuvent au contraire jouer la compétition entre instances d'arbitrage, la définition autoritaire de règles, l'instrumentalisation politique des conflits ;
- selon l'enjeu économique de la ressource, et le degré de conflictualité, la négociation de consensus n'est pas toujours possible.

Porteurs d'une vision « communautaire », les intervenants externes sous-estiment fréquemment les enjeux socio-économiques et socio-politiques du contrôle des ressources naturelles, ainsi que les divergences d'intérêt entre acteurs. Ils négligent le fait que la gestion des ressources naturelles s'inscrit dans des rapports de hiérarchie entre groupes sociaux. Ils tendent à supposer que les acteurs ruraux ont à la fois intérêt et capacité à gérer eux-mêmes leurs ressources et à dépasser les compétitions et divergences d'intérêt, ce qui n'est pas toujours vrai. Ils ignorent le

plus souvent les règles locales de la négociation et les conditions dans lesquelles des autorités coutumières peuvent s'y engager, et sous-estiment les inégalités d'accès aux ressources naturelles (hommes/femmes, autochtones/migrants). L'accent est trop souvent mis sur la signature de l'accord plus que sur son effectivité. En pratique, cette effectivité est très variable, et beaucoup de beaux écrits demeurent lettre morte.

Le principe des « conventions locales » est pourtant tout à fait pertinent. Mais un processus d'élaboration de convention locale n'a de sens que : (i) s'il porte sur des ressources stratégiques aux yeux de certains groupes d'acteurs qui ont un intérêt objectif à une régulation, (ii) si le besoin d'une régulation nouvelle est clairement perçu au-delà de ces acteurs, (iii) si le processus est suffisamment « autonome » et porté par des acteurs locaux, (iv) si la réflexion des acteurs locaux porte d'abord sur les enjeux : pourquoi réguler telle ressource, tel espace ? Sur quels principes moraux et pratiques organiser la coexistence de différents usages par différents groupes d'acteurs (agriculteurs, éleveurs, pêcheurs, etc.), pour que les règles soient suffisamment légitimes et au maximum équitables et consensuelles ? Comment dépasser les appartenances socio-ethniques dans l'accès aux ressources et éviter qu'une gestion locale n'exclue les « étrangers » de l'espace local ? Quels sont les acteurs légitimes pour définir des règles et en assurer la mise en œuvre réelle ? Comment gérer la confrontation entre normes locales et droit écrit dans la convention ? Qu'est-ce qui assure que les acteurs chargés de veiller au respect des règles auront la légitimité et l'autorité nécessaire ?

Bref, des conventions locales effectives sont celles qui s'ancrent vraiment dans les espaces sociopolitiques, et sont basées sur la (re) négociation des principes du « vivre ensemble », au-delà des compétitions et des clivages sociaux. ■