

Securing the commons No.1

# Qui gère les ressources communes?

Pour une gestion  
inclusive et durable

Ced Hesse et Pippa Trench  
Mai 2000



« *Commons* » est un terme anglais qui décrit un régime foncier particulier, géré par une communauté donnée et régi par des droits communautaires concernant les pâturages, la coupe de bois, la pêche, etc. Ainsi, le titre de la présente série *Securing the Commons* signifie sécuriser l'accès aux « commons ».

.....  
Production: Eileen Higgins & Andy Smith. Page de couverture © Christine Bass.  
Traduction: EXPRESS Traduc. Impression: Russell Press, Nottingham, GB.  
Imprimé sur papier Highland Velvet Pro, sans chlore. ISSN - 1605 - 2293

# Table des matières

Préface .....	3
Introduction .....	5
1.1 Le défi .....	7
Gérer le changement et accepter la diversité :.....	9
2.1 Un patrimoine de ressources imprévisible.....	9
2.2 Utilisateurs multiples, droits multiples .....	10
Contraintes à la cogestion des ressources communes .....	13
3.1 L'environnement politique .....	13
3.2 Améliorer les approches au développement en matière de GRN décentralisée .....	19
3.3 Promouvoir la bonne gouvernance.....	23
Conclusion .....	29
Annexe 1 : Le programme .....	33
Annexe 2: Publications utiles .....	35
Annexes 3: Références bibliographiques .....	37



# Préface

Comment définir les ressources d'appropriation commune ? Comment doivent-elles être gérées et par qui ? Les réponses à ces questions sont cruciales dans le contexte actuel de décentralisation et de réforme foncière qui prévaut dans plusieurs Etats sahéliens. Les gouvernements votent de nouvelles lois pour transférer, aux communautés locales, la responsabilité de la gestion des ressources naturelles. Cependant, même si on reconnaît de plus en plus le rôle essentiel que les ressources d'appropriation commune jouent dans le système de modes de vie des populations, il y a toujours une certaine réticence à transférer, aux communautés qui vivent de ces ressources, tous les droits concernant la gestion de leur exploitation. Il subsiste, dans l'esprit des décideurs, des doutes quant à la capacité des populations à gérer ces zones sous le régime de droits communautaires. Dans certains milieux, on croit toujours que la privatisation ou le contrôle de l'Etat constitue la seule façon de prévenir la dégradation des ressources qui sont traditionnellement des ressources d'appropriation commune. Les autres systèmes proposés, qui vont du contrôle local total à la gestion conjointe par les populations locales et l'Etat, sont des schémas relativement récents et n'ont pas été testés.

Il n'y a ni solution simple, ni mesures globales qui puissent servir de modèle en matière de gestion des ressources communes. La nature même de ces ressources, notamment dans des environnements très divers et dynamiques tels que ceux du Sahel, nécessite des processus qui permettent de s'adapter, au plus près, aux conditions locales. Cependant, les expériences de terrain s'accumulent, à mesure que les organisations locales et les projets tentent d'identifier les mécanismes institutionnels qui permettent de régler les revendications et les pratiques antagonistes en matière d'utilisation des terres. Il est important de documenter et de diffuser ces expériences diverses, en vue de développer des systèmes plus efficaces de gestion des ressources naturelles au Sahel.

Le présent article est le premier d'une série de documents de travail qui seront publiés prochainement dans le cadre du Programme de recherche-action sur la

Gestion Conjointe des Ressources Communes au Sahel (GCRC)<sup>1</sup>. Cette série documentera les expériences de terrain en cours dans le domaine de la gestion décentralisée et inclusive des ressources naturelles au Sahel. Elle a pour objectif de favoriser l'échange d'expériences et d'idées entre les personnes intéressées par les pratiques et les politiques qui influencent la gestion des ressources d'appropriation commune dans les zones arides de l'Afrique.

Ce premier article plante le décor. Il n'essaie pas de faire une analyse minutieuse de la théorie de la gestion décentralisée des ressources d'appropriation commune, cet aspect ayant été abordé ailleurs<sup>2</sup>. Il présente plutôt les questions clés telles qu'elles ont été identifiées par les partenaires du PGCRC et constitue, en tant que tel, le point de référence de nos idées actuelles, tout en les inscrivant dans le débat plus large sur la gestion décentralisée des ressources naturelles dans les zones arides de l'Afrique. Dans cette série, bon nombre de ces questions seront abordées en détail dans le cadre des expériences que nos partenaires mènent actuellement sur le terrain.



Assurer un accès équitable aux ressources stratégiques telles que cette mare permanente dans le Gourma (Mali) est essentiel pour le développement du Sahel.

---

<sup>1</sup> Voir Annexe 1 pour une brève présentation de ce programme, coordonné par SOS Sahel International (GB) et le Programme Zones Arides de l'IIED.

<sup>2</sup> Une liste de publications utiles figure à l'Annexe 2.

# Introduction

Pendant de nombreuses années, les décideurs, les universitaires et les professionnels du développement ont considéré que les populations locales étaient incapables de gérer les ressources communes de manière durable. Les systèmes fonciers traditionnels, caractérisés par des formes de propriété collective et de cogestion, étaient considérés comme archaïques, enfermant les populations dans un scénario apparenté à la " tragédie des communs ". On considérait que la communauté était incapable d'empêcher les individus de surexploiter les ressources.

Les pasteurs étaient choisis pour illustrer ce phénomène. Puisque la terre constituait une ressource commune, on pensait que rien n'encourageait les éleveurs, pris individuellement, à limiter le nombre d'animaux qu'ils faisaient paître sur cette terre. Sans limites apparentes sur les niveaux d'exploitations, les conditions de la dégradation et de la " désertification " des terres semblaient être réunies (Hardin, 1968 ; Pratt & Gwyn, 1977).

On pensait alors que pour éviter une catastrophe environnementale, l'Etat devait prendre les choses en main et imposer une solution externe - à savoir la privatisation ou la nationalisation. Ce raisonnement a également servi les intérêts des gouvernements centraux. Au Sahel, cette situation a entraîné une confiscation générale des terres communes et leur transfert dans le domaine public, sous le contrôle de l'Etat<sup>3</sup>. Les ressources communes ont été gérées de cette manière pendant plus de quarante ans, avec des résultats très mitigés.

Cependant, les écoles de pensées ont évolué et la gestion décentralisée des ressources naturelles<sup>4</sup> au Sahel est de nouveau à l'ordre du jour. Les conventions<sup>5</sup> internationales et régionales offrent des cadres de politique générale permettant d'impliquer les populations locales dans la gestion de ressources. Dans les pays du

---

3 Au Sahel les terres gérées par le secteur privé sont peu nombreuses même si les choses évoluent.

4 La décentralisation suppose le transfert des pouvoirs de décision et de l'autorité, du gouvernement central aux acteurs et aux institutions démocratiquement élues, qui doivent rendre compte aux populations qui les ont élues (Agrawal & Ribot, 1999).

5 Par exemple, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la Désertification; la Convention sur la Biodiversité.

### Encadré 1 : *Common property* et ressources d'appropriation commune

Le terme *common property* fait l'objet de plusieurs interprétations qui proviennent de différents systèmes et traditions juridiques. Dans le droit français, le terme " bien commun " sert à désigner une chose qui n'appartient à personne et signifie propriété publique, dans le cas de biens publics tels que les parcs nationaux, les fleuves ou les terres de montagnes.

Selon le système juridique anglo-saxon, *common property* désigne les droits de copropriété. Ces droits ne peuvent être divisés, aliénés ou aménagés qu'avec le consentement unanime des copropriétaires ou selon des règles fixées par ces derniers.

Dans le droit international, le terme " patrimoine mondial " désigne les ressources qui sont précieuses pour l'humanité et qui constituent une " propriété " internationale (par exemple les ressources marines). Elles sont définies comme " n'appartenant à personne et appartenant à tout le monde " (Berkes, 1989, cité dans IIED, 2000:16).

Les ressources d'appropriation commune sont des ressources exploitées de manière simultanée ou séquentielle par différents utilisateurs. Ces ressources sont gérées collectivement parce qu'il est difficile de revendiquer ou de faire valoir des droits exclusifs sur elles ou parce que cela n'en vaut pas la peine (Ostrom, 1990 : 30, cité dans Cousins, 2000 : 152). Contrairement aux ressources en accès libre, les ressources communes sont régies par des institutions qui revendiquent des droits d'appropriation et de gestion sur les ressources en question au nom d'un groupe connu. Ces droits comprennent notamment le droit d'interdire l'accès à ceux qui n'appartiennent pas à la communauté (Bromley & Cernea, 1989), et de réguler l'exploitation des ressources (IIED, 2000). Les systèmes d'appropriation commune comprennent, en général, tous les systèmes communautaires ou traditionnels de gestion des ressources naturelles.

Sahel, l'Etat central essaie de traduire dans les faits le discours sur la participation locale, en réformant la législation et en votant de nouvelles lois afin de permettre une plus grande participation de la société civile à la gestion des ressources naturelles.

De plus en plus de données empiriques indiquent qu'il est probable que les populations locales gèrent les ressources naturelles de manière plus responsable que l'Etat<sup>6</sup> parce que leur vie en dépend (Winter 1998; Swift, 1991 ; Cousins, 1996). Par ailleurs, on reconnaît de plus en plus que les populations gèrent les ressources depuis fort longtemps *malgré* le contrôle de l'Etat central. Des études ont également montré comment les systèmes d'appropriation commune fonctionnent réellement (par exemple Ostrom, 1990 ; Berkes, 1989) et comment

---

<sup>6</sup> Les avantages ou les relatifs de la gestion des ressources naturelles par le secteur privé demeurent une question encore non résolue au Sahel.



ces systèmes agissent pour garantir à tous les membres de la communauté – y compris les sans terres et les autres groupes marginalisés (ex : Arnold, 1998) – l'accès aux ressources naturelles clés. Ces systèmes jouent d'importants rôles sociaux tel que le maintien des mécanismes de résolution des conflits et peuvent aussi assurer la conservation des ressources naturelles et de la biodiversité.

Cependant, l'intérêt du gouvernement pour le transfert des droits de gestion n'est pas totalement motivé par un engagement idéologique en faveur de la participation locale. La tendance mondiale à une plus grande démocratisation et à une responsabilisation de la société civile amène les gouvernements à se " mettre au pas ", s'ils veulent continuer à bénéficier de l'aide au développement. Dans une période de réformes d'ajustement structurel, il est aussi financièrement avantageux, pour les gouvernements, de transférer certaines responsabilités de gestion aux communautés locales. Cela est particulièrement vrai pour la gestion des ressources naturelles du Sahel, qui ont une valeur commerciale relativement faible.

## 1.1 Le défi

Que la décentralisation des ressources naturelles soit un objectif juste au plan social ne fait aucun doute. Ce qui est moins évident, ce sont les questions ci-après :

- Quelle sont les implications réelles de la décentralisation ? et
- Comment la mettre en œuvre de sorte qu'elle soit durable au plan environnemental, inclusif au plan social, et rentable au plan économique, pour les populations locales et l'Etat ?

Dans la pratique, il est nécessaire d'examiner les questions liées à la subsidiarité au sein et entre les différentes institutions de gestion des ressources naturelles. Cet aspect est étroitement lié aux questions d'efficacité. A quel niveau la responsabilité et / ou le pouvoir doit-il être transféré ? Comment peut-on transférer les responsabilités et pouvoir de gestion aux communautés locales après plus d'un demi-siècle de contrôle centralisé – dans certains cas répressif – qui part du sommet vers la base ? Même s'il existe des institutions coutumières qui réglementent la gestion et l'accès aux ressources naturelles, elles ont été considérablement affaiblies et n'ont pas nécessairement les compétences et l'expérience pour répondre au défi actuel (par exemple Vedeld, 1998 ; Trench *et al.* 1997).

Il y a aussi les questions d'équité. Les exemples récents de décentralisation , de gestion de ressources naturelles ont accordé peu d'attention au fait que les communautés rurales au Sahel sont très hiérarchisées et font la distinction entre les

---

<sup>7</sup> Par exemple, les Programmes *Gestion de Terroir* au Sahel.

riches et les pauvres; les résidents temporaires et les résidents permanents; les hommes et les femmes et ainsi de suite (Painter *et al.* 1994). Bon nombre d'institutions traditionnelles et les institutions plus récentes ont tendance à concentrer les pouvoirs de décision entre les mains d'une élite établie (Vedeld, 1998 ; Agrawal & Ribot, *sous presse*). Dans un contexte où les droits fonciers sont peu à peu définis de manière plus formelle et plus légale, ceux qui détiennent le pouvoir ont tendance à profiter de ce processus à l'exclusion des autres. En outre, dans une région où la mobilité est essentielle à la production et à la survie (Scoones, 1995), il apparaît clairement que les communautés mobiles sont entrain d'être exclues du processus de définition des systèmes locaux de gestion des ressources (Marty, 1993). Cette situation menace l'existence des populations nomades et transhumantes, tout en attisant les conflits sociaux entre les différents groupes d'utilisateurs.

Le défi en matière de gestion de ressources communes au Sahel peut être formulé sous forme de question :

*Comment peut-on combiner ce qu'il y a de mieux dans les pratiques traditionnelles (adaptation souple aux conditions locales) dans un cadre plus large, en établissant des procédures justes et transparentes permettant de gérer les intérêts conflictuels et les besoins qui évoluent sans cesse ?*

# Gérer le changement et accepter la diversité : la clé de la gestion durable des terres arides

## 2.1 Un patrimoine de ressources imprévisible

Le Sahel présente des défis particuliers en matière de gestion décentralisée des ressources naturelles, la plus importante étant l'identification des systèmes de gestion durable et équitable dans un contexte très variable dans le temps et dans l'espace.

Les sécheresses périodiques constituent une caractéristique normale et propre au Sahel et elles sont tout aussi inévitables qu'imprévisibles. Le terme " environnements en déséquilibre " a été inventé pour décrire ce type de zone (Behnke & Scoones, 1993 ; Scoones, 1995 ; Ellis & Swift, 1988). Voir encadré 2.

### **Encadré 2 : Environnements en équilibre et environnements déséquilibrés**

*Les environnements en équilibre* sont ceux qui bénéficient d'une pluviométrie plus importante et plus prévisible. Les principaux facteurs qui affectent la croissance de la végétation sont : la durée et la charge de pâturage sur une terre donnée, plutôt que la pluviométrie ; la dégradation irréversible des terres constitue un risque sérieux lorsque le nombre d'animaux excède la capacité de charge des parcours.

*Les environnements en déséquilibre* se retrouvent, en général, dans les zones arides et semi-arides, dont la pluviométrie est imprévisible. Dans ces zones, la pluviométrie annuelle et les autres éléments externes (sécheresse, maladies) sont les facteurs les plus déterminants en ce qui concerne le potentiel de production du bétail et de la végétation, et tout particulièrement des pâturages annuels. Toutefois, le risque de dégradation irréversible des terres par surpâturage ne constitue pas un risque majeur. Premièrement, le nombre d'animaux est relativement faible du fait de l'impact de la sécheresse et/ou de la maladie, et il est rare que ces animaux restent suffisamment longtemps dans une zone particulière pour avoir un effet négatif important, puisqu'ils se déplacent entre les pâturages. Deuxièmement, les environnements en déséquilibre sont beaucoup plus résistants qu'on le pensait auparavant et des terres de pâturage jadis dépouillées de toute végétation, se régénèrent rapidement avec le retour des pluies. (Scoones, 1995 : 1-2).

Cependant, tout le Sahel ne se trouve dans un état de déséquilibre total. Certaines zones (les terres humides, les forêts et les berges des fleuves), du fait de leur topographie ou du type du sol, constituent des îlots de ressources relativement plus stables et prévisibles.

Ces zones ont une grande importance stratégique pour les moyens de subsistances locaux - en particulier pendant la saison sèche - et constituent des pôles d'attraction pour différents groupes d'individus qui exploitent la terre et les ressources pour différentes activités à différents moments. Ainsi, les forêts sont utiles en tant que réserves de pâturage, source de bois et produits forestiers non ligneux pour la consommation domestique, et constituent un moyen de subsistance pour les bûcherons, les vendeurs de bois, notamment pendant les années de sécheresse.<sup>8</sup>

## 2.2 Utilisateurs multiples, droits multiples

Faire face aux effets des sécheresses intermittentes et à la grande variabilité de la pluviométrie d'une année à une autre nécessite des systèmes de gestion extrêmement souples (Kerkhof *sous presse* ; Vogt & Vogt 2000).

Les droits d'accès aux zones, en particulier à celles qui ont de plus grandes potentialités, varient selon les différents groupes d'individus et sont souvent régis par un éventail de facteurs sociaux - la parenté, l'appartenance ethnique, le statut et la résidence - établis depuis longtemps, résultant des alliances, et de la collaboration et la compétition entre les groupes. Les droits d'accès aux ressources tels que les arbres et l'eau peuvent également varier au fil du temps, et peuvent aller des régimes pratiquement privés à des systèmes proches des régimes d'accès libre, en passant par des régimes de cogestion, en fonction d'un éventail de facteurs, notamment la disponibilité et la valeur des ressources, et la facilité d'exclure certains groupes d'utilisateurs (Turner, 1999).

Les systèmes de gestion qui prennent en compte, d'une part la grande variabilité des environnements naturels du Sahel, et d'autre part les interactions sociales et politiques qui régissent la propriété foncière, sont nécessairement complexes. Les populations locales sont très conscientes de la nécessité d'adopter des régimes d'accès inclusifs mais réglementés, ainsi que des stratégies de gestion adaptatives, s'ils veulent survivre dans des conditions environnementales incertaines.

---

<sup>8</sup> Dans le sud de l'Éthiopie qui est actuellement frappé par une grave sécheresse, les populations dépendent presque entièrement de la vente des produits forestiers pour se procurer de la nourriture. En avril 2000, suite à l'insuffisance des pluies du Ganna et ce pour la troisième année consécutive, les fagots de bois se vendaient autour de Yabello (Région du Borana) à 1 birr au lieu de 5 habituellement (obs. pers.), en partie parce que le marché est saturé et en partie, parce que les gens n'ont pas d'argent pour payer plus.

L'établissement de relations sociales constitue une caractéristique essentielle des systèmes de vie au Sahel : les niveaux de coopérations et de compétition sont constamment renégociés, à mesure que les groupes rivalisent pour accéder à un capital de ressources naturelles, lequel fluctue sans arrêt. Les notions de *flexibilité*, de *mobilité* et de *réciprocité* sont souvent inhérentes aux systèmes traditionnels de gestion. Cependant, les rapports entre les différents groupes d'utilisateurs pour accéder à la terre et aux autres ressources clés semblent se détériorer au fur et à mesure que les conflits deviennent de plus en plus fréquents et violents au Sahel (Blench, 1998).

On ne sait pas très bien à quoi cela est dû et si, oui ou non, il s'agit d'un nouveau phénomène (Hussein, 1998), même si cette situation est exacerbée par un certain nombre de facteurs identifiables :

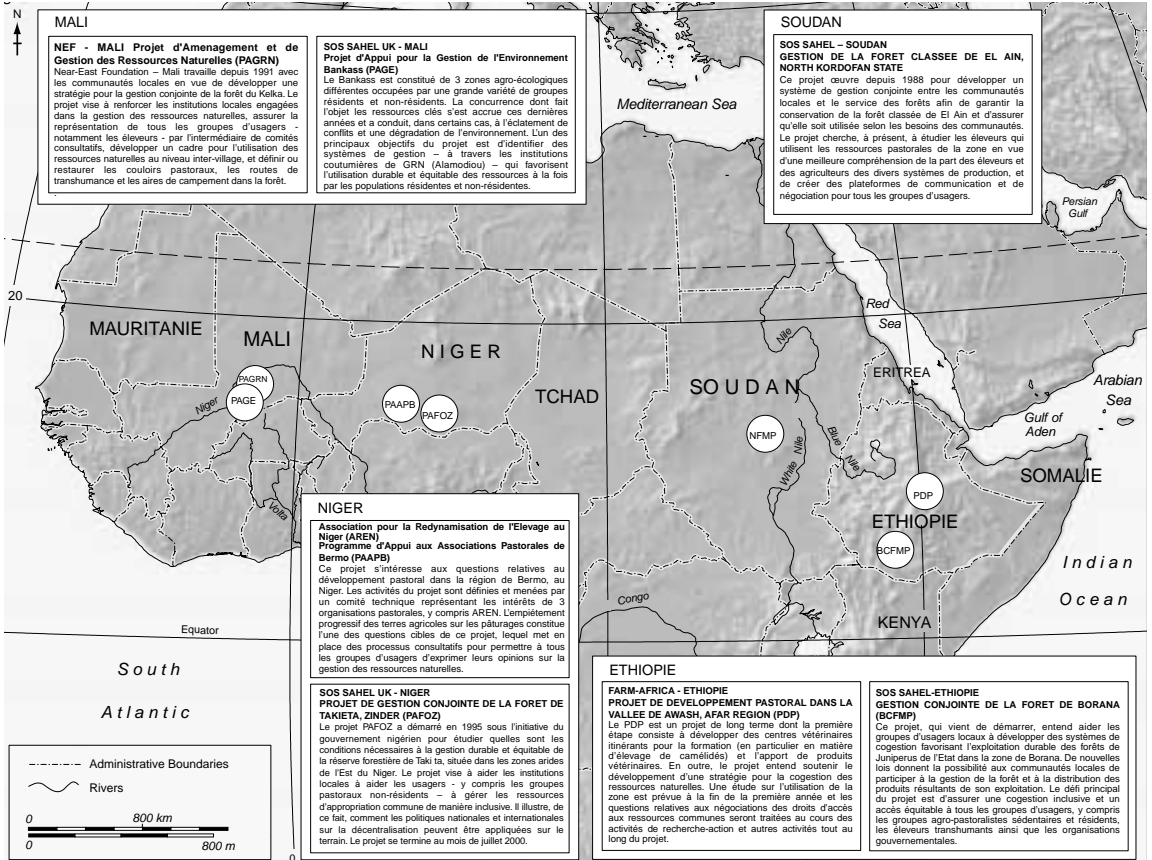
- Des décennies de contrôle centralisé, par l'Etat, ont dépouillé les populations locales de leur rôle dans la gestion des ressources naturelles et la résolution des conflits.
- La démographie croissante et la sécheresse exacerbent la compétition pour accéder à un capital de ressources qui s'amenuise.



Photo : Pippa Trench

Une zone classifiée zone forestière peut être exploitée pour diverses activités, comme ici dans la forêt Samori (Bankass, Mali) où l'on pratique la culture de riz, l'élevage et la pêche.

Figure 1 : Localisation des partenaires du Programme GCRC



- L'accaparement des terres et la privatisation des ressources naturelles accroissent davantage la compétition et concentrent les terres entre les mains d'une poignée d'individus.
- Les politiques de développement inéquitables permettent à certains groupes d'exclure d'autres utilisateurs l'accès aux ressources dont ils dépendent pour leur subsistance.

Ces facteurs, entre autres, ont eu un impact particulièrement négatif sur les pasteurs. Les pasteurs nomades perdent de plus en plus leurs espaces de pâturage au profit de l'agriculture et leurs droits d'accès aux ressources communes sont de plus en plus contestés par les groupes résidents qui cherchent à imposer des droits exclusifs quant à l'exploitation de ces ressources (Dème, 1998).

# 3 Contraintes à la cogestion des ressources communes

Actuellement ni les populations locales, ni l'Etat, ne semblent être en mesure de réguler, de manière équitable et durable, les besoins antagonistes des différents groupes d'utilisateurs des terres. Les ressources communes stratégiques, de grande valeur, telles que les forêts ou les zones humides, sont l'objet d'une appropriation exclusive par les résidents<sup>9</sup> ou sont soumises à un régime d'accès libre qui entraîne la surexploitation, les conflits et finalement la dégradation des moyens d'existence. C'est cette situation qui constitue une véritable « tragédie des communs ».

Cette situation résulte, en grande partie, d'un héritage historique caractérisé par les aspects suivants :

- inadaptation des cadres institutionnels et des politiques de développement ;
- mauvaise exécution de l'assistance au développement rural ; et
- absence de systèmes d'administration locale équitables.

Au fur et à mesure que s'améliore notre compréhension des systèmes ruraux de mode de vie et des environnements en déséquilibre, l'inadaptation des solutions technocratiques rigides apparaît de plus en plus clairement. Il convient de s'attaquer à ces trois grandes contraintes<sup>10</sup> si l'on veut que les populations locales gèrent véritablement les ressources de manière équitable et durable.

Les sections ci-après présentent les changements positifs déjà en cours dans le Sahel et les principales contraintes auxquelles il convient d'apporter des solutions.

## 3.1 L'environnement politique

Il a été démontré qu'il est impossible d'appliquer des lois normatives, élaborées au niveau national et détaillant la manière dont les ressources doivent être gérées au niveau local, parce qu'au Sahel, ces ressources sont très dispersées et varient dans

---

<sup>9</sup> En outre, au Sahel, des personnes extérieures à la communauté et ayant une influence économique et politique, s'approprient de plus en plus ces zones.

<sup>10</sup> Identifiées lors du 1<sup>er</sup> atelier de planification du programme régional de recherche action sur la gestion conjointe des ressources communes au Sahel Niamey, Niger 1998. SOS Sahel/IIED.

l'espace et dans le temps de façon imprévisible (Scoones, 1995). Le contrôle centralisé n'est parvenu à garantir ni la sécurité foncière aux divers groupes d'utilisateurs des ressources, ni une forme de gestion durable.

Le principal défi auquel font face les décideurs est le suivant : comment légitimer et renforcer les régimes fonciers existant, qui permettent de garantir un accès équitable et de prendre en compte la diversité des situations locales, *à travers une adaptation institutionnelle et une réforme de la législation au plan national.*

### Les signes positifs

Les cadres juridiques et institutionnels subissent de profonds changements qui, s'ils sont convenablement mis en œuvre, peuvent permettre aux populations locales de jouer un rôle central dans la régulation des pratiques d'utilisation des terres qui se font concurrence (voir encadré 3).

#### **Encadré 3 : Des mesures positives en matière de politique**

##### *Au niveau international*

Après la Conférence de Praia (1994), le CILSS<sup>11</sup> a mis en place divers programmes, notamment le PADLOS<sup>12</sup>, afin d'encourager les Etats membres à appliquer les recommandations de la conférence relatives à une plus grande implication des acteurs locaux dans la gestion de ressources naturelles. Des dispositions similaires sont énoncées dans la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1992) et dans la Convention sur la biodiversité (1992).

##### *Au niveau national*

De nombreux Etats sahéliens mettent actuellement en œuvre des programmes de décentralisation et de libéralisation économique et réforment les lois foncières. Par exemple, le gouvernement du Mali et entrain de réviser le Code Domanial et Foncier<sup>13</sup>. Le Niger expérimente le Code Rural dans un certain nombre de zones pilotes, à travers les commissions foncières. Le Burkina Faso est réforme sa législation foncière, tandis que le Sénégal envisage de faire la même chose, avec la Loi Relative au Domaine Nationale, dans le cadre de son programme de régionalisation.

Certains pays élargissent ce processus à diverses pratiques spécifiques en matière d'utilisation des terres afin de clarifier les droits fonciers qui s'y rattachent. Par exemple, les droits fonciers des pasteurs sont traités à travers le Code Rural au Niger et les Chartes ou Codes pastoraux au Mali, au Niger, au Burkina Faso, au Sénégal et en Mauritanie. Il reste à savoir si cette législation supplémentaire garantira une meilleure sécurité foncière au pastoralisme.

11 Comité Inter-Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel.

12 Projet d'Appui au Développement Local au Sahel.

13 Un Décret portant sur les amendements au *Code Domanial et Foncier* a été soumis récemment (avril 2000) au parlement pour ratification.



L'engagement du pouvoir central dans les processus de démocratisation et de décentralisation offre également l'occasion de mener des discussions plus ouvertes. Cette situation encourage les groupes de la société civile, les associations locales et les ONG à servir de médiateur entre le gouvernement et les populations locales (voir encadré 4).

#### **Encadré 4 : Se servir du processus politique pour éclairer et influencer les politiques**

Au Mali, le réseau GDRN<sup>14</sup> travaille avec un groupe de députés pour suivre l'impact au niveau local des lois récentes sur la gestion des ressources naturelles. En 1999, le Réseau commença une étude pour examiner les forces et faiblesses des nombreuses lois régissant la gestion des ressources naturelles. Celle-ci confirma l'ambiguïté de certaines lois et permit de montrer les contradictions fondamentales qui existent entre lesdites lois et la pratique locale. Cependant, amener le gouvernement à réviser sa législation n'est pas chose aisée, même dans un pays comme le Mali, où les rapports entre l'Etat et la population connaissent de profonds changements. Le Réseau a estimé que la diffusion des résultats par les moyens classiques - réunions et publications - serait inefficace, et qu'une approche plus novatrice était nécessaire. Aussi a-t-il contacté l'Assemblée Nationale pour encourager les députés de la région de Mopti à participer à l'atelier de présentation des résultats de l'étude. Chose intéressante, cette proposition fut bien accueillie par les députés qui éprouvent certaines difficultés quand ils doivent voter des lois introduites par le gouvernement qu'ils ne comprennent pas toujours.

Suite à cet atelier, les députés ont décidé de mettre sur pied un comité régional, composé des députés eux-mêmes, des représentants des services techniques de l'Etat, des ONG et d'autres projets concernés par les questions de GRN dans la région de Mopti. Il a été demandé au réseau d'appuyer ce comité en organisant des rencontres périodiques en vue d'analyser les implications des politiques et des lois du gouvernement sur la gestion décentralisée des ressources, et de préparer des notes de présentation pour les discussions parlementaires. A ce jour, le réseau a organisé des ateliers pour analyser le Code Forestier de 1995 et le projet de Charte Pastorale. En mai 2000, il a été demandé au Réseau d'aider les députés à comprendre les amendements proposés relativement au Code Domanial et Foncier.

#### **Des contraintes persistantes**

En dépit des processus de réformes en cours, on note un ralentissement dans la poursuite des objectifs annoncés par la plupart des gouvernements sahéliens sur la décentralisation et l'auto-administration des communautés locales. L'une des principales contraintes est la réticence des décideurs à adapter aux réalités locales le cadre institutionnel régissant l'utilisation des ressources naturelles (voir ci-dessus

---

14 Le Réseau Gestion Décentralisée des Ressources Naturelles en 5<sup>ème</sup> Région du Mali est un partenaire du Programme GCRC.

et Behnke & Scoones, 1993; Lane & Moorehead, 1995 ; Niamir-Fuller, 1999).  
Les réformes du cadre institutionnel doivent prendre en compte quatre aspects connexes :

**a) Adopter une approche holistique en matière d'élaboration de politique et de réforme**

A ce jour, les réformes de l'Etat ont tendance à prendre la forme d'une reformulation, sans véritable plan d'ensemble, des politiques sectorielles existantes (par exemple, le Code Forestier, le Code Pastoral), et sans qu'aucun changement ne soit apporté au cadre institutionnel régissant la gestion des ressources naturelles.

Cette approche comporte deux problèmes :

- La tendance qui consiste à présenter les systèmes d'exploitation des terres comme des entités sectorielles distinctes (par exemple, la foresterie, l'agriculture, l'élevage) ne correspond en rien à la manière dont les ressources sont réellement exploitées et gérées. En général, les populations locales se prémunissent contre leur environnement incertain en menant, souvent sur un même lopin de terre, différentes activités qui transcendent ces secteurs, définis de manière conventionnelle. Ainsi, des terres qui peuvent être classées comme zone forestière, et réglementées en tant que tel, servent en réalité pour beaucoup d'autres activités (ressource sylvo-pastorale; lieu de pêche pendant la saison des pluies ou brousse; sanctuaire religieux ou culturel), qui évoluent au fil du temps, en fonction de la saison ou de l'année.

De même, les systèmes de production sont eux-mêmes étroitement liés. L'élevage fournit le fumier, la force de trait, la viande, le lait et représente une forme d'épargne à fort taux d'intérêt. L'agriculture, quant à elle, fournit du fourrage pour les animaux - sous forme de résidus de cultures et constitue, dans de nombreuses communautés de pasteurs, une importante source alimentaire pour la consommation humaine. La plupart des " paysans " du Sahel ont des animaux élevés localement et/ou des animaux qui font partie de troupeaux transhumants. Les politiques qui apparemment privilégient une forme d'exploitation des terres au détriment d'une autre, finissent par avoir un impact négatif sur les deux.

- Les réformes au coup par coup peuvent entraîner beaucoup de confusion et de contradictions internes si les changements au sein d'un ministère (le Ministère de l'environnement, par exemple) ne sont pas accompagnés par des changements de politiques similaires dans les autres institutions concernées (le Ministère de l'élevage, par exemple). Il n'est pas rare de trouver, dans différents textes de loi, une multitude d'articles qui sont contradictoires ou ambigus.

### **Encadré 5 : Le Code Rural du Niger**

Le Niger a adopté une approche plus globale et moins sectorielle en matière de gestion des ressources naturelles, avec l'introduction des Principes d'Orientation du Code Rural (1993). Cette loi tente d'intégrer le régime foncier et la gestion des ressources naturelles en élaborant une législation générale qui couvre toutes les formes d'exploitation des terres rurales : pour l'agriculture, l'élevage, la foresterie, l'eau, la pêche, la chasse, etc. (Ordonnance N° 93-015 du 2 mars 1993, Article 2).

Le Code Rural a pour objectif de clarifier l'ensemble des normes régissant le régime foncier au niveau local, considéré comme un enchevêtrement de règles contradictoires. Le principe de base ne consistait pas à introduire de nouvelles règles foncières, mais de formaliser les lois coutumières et de leur conférer le même statut que les lois du droit positif. Malheureusement, ces objectifs louables n'ont pas pris en compte la nature complexe et évolutive des droits fonciers coutumiers au Niger qui, quoique informels, ne sont pas moins efficaces en ce qui concerne la garantie de la sécurité d'accès. En essayant de clarifier et de formaliser ces droits, le Code Rural a déclenché un certain nombre de conflits tandis que les populations tentaient de faire enregistrer leurs revendications (définitives) en ce qui concerne les terres (Lund, 1993 ; 1998).

Il convient de réformer le cadre institutionnel sous-jacent pour que les politiques reflètent les réalités locales et s'adaptent aux spécificités des environnements sahéliens (voir encadré 5). Cette révision doit admettre que les ressources communes (et dans une moindre mesure les terres agricoles) sont utilisées par un large éventail de personnes pour des activités différentes, selon la saison et l'année.

#### **b) Légitimer les règlements fonciers locaux**

Même dans les pays où on évolue vers la décentralisation, il subsiste, au niveau de l'Etat, un profond désir d'édicter un ensemble de règles nationales pour réglementer la gestion des ressources naturelles au niveau local (Elbow et al., 1996, Rochegude, 1998). Cette approche juridique, qui part du sommet vers la base, ne prend pas en compte la diversité des pratiques foncières au niveau local et le caractère dynamique des écosystèmes sahéliens (Lund, 1997).

Les règles coutumières qui régissent la gestion des ressources naturelles au Sahel sont caractérisées par deux principes majeurs :

- Les processus de négociation et de prise de décision consensuelle au niveau local joue un rôle important dans la réconciliation les revendications divergentes et souvent antagonistes des différents groupes de personnes sur la même ressource.
- Des arrangements flexibles et réciproques sont constamment renégociés afin de faire face à la nature sans cesse changeante du capital de ressources.

Le gouvernement ne peut pas - au niveau national - édicter des lois pour tous les cas de figure, notamment en matière de gestion des ressources naturelles locales. Son rôle doit consister à fournir un cadre global qui définit les conditions dans lesquelles des règles locales sur la gestion des ressources naturelles peuvent être élaborées, en veillant à leur équité et à leur durabilité. Les systèmes fonciers coutumiers peuvent être fortement hiérarchisés et exclusifs. Ainsi, il est essentiel de créer un cadre législatif pour fournir des mécanismes d'appel et d'arbitrage visant à prévenir la marginalisation des groupes minoritaires.

### **c) Transférer le pouvoir et la responsabilité**

La plupart des réformes institutionnelles apportées aux lois sur les droits fonciers et la gouvernance locale ne parviennent pas à transférer le pouvoir, l'autorité et la responsabilité, aux institutions locales (Agrawal et Ribot, *sous presse*). Au mieux, les lois actuelles en matière de décentralisation confèrent, aux communes et conseils ruraux, le droit légal de décider du mode de gestion<sup>15</sup> de la terre et des autres ressources qui se trouvent sous leur juridiction. Le droit de définir des règles de gestion et de les faire respecter au moyen de sanctions relève habituellement de la compétence des services de l'Etat (voir encadré 6).

#### **Encadré 6 : Responsabilité sans autorité**

Les lois forestières qui ont été récemment amendées au Mali (1995) et au Sénégal (1993) et qui visent la gestion locale des zones de forêt, ne transfèrent que certaines responsabilités. Les lois ne confèrent pas légalement, aux populations locales, le droit de déterminer la manière dont elles aimeraient gérer leurs zones forestières ou d'infliger des sanctions à ceux qui ne respectent pas les règles. Les plans de gestion ou les conventions forestières élaborées au niveau local doivent être conformes aux lois forestières nationales et être approuvées par un organe représentatif de l'Etat (services forestiers, responsable de district), alors que les sanctions infligées en cas de non-respect des lois demeurent une prérogative de l'Etat. Le contrôle local des ressources forestières est davantage compromis au Sénégal, où le gouvernement conserve le contrôle de toute exploitation commerciale des forêts sous le domaine protégé de l'Etat (Ribot, 1995), à travers les services forestiers.

### **d) Renforcer la subsidiarité**

La principale question que se posent les décideurs et les praticiens est la suivante : Quelle est la répartition appropriée du pouvoir et de la responsabilité entre l'Etat, l'administration locale et la communauté, en ce qui concerne des ressources telles que le terroir villageois, les forêts et les pâturages communautaires, les mares et autres ressources en eau de surface ?

---

<sup>15</sup> Les lois relatives à la décentralisation au Mali, au Sénégal et au Burkina Faso, par exemple.

Au Mali et au Sénégal, les dispositions en matière de décentralisation stipulent, par exemple, que les pouvoirs de gestion de ces ressources sont transférés aux communes rurales. Cependant, la gestion elle-même se fait souvent au niveau d'un ou de plusieurs villages, ou campements de pasteurs voisins, et c'est à ce niveau que les populations locales disposent d'institutions locales établies depuis fort longtemps<sup>16</sup>.

Le village ou le campement de pasteurs n'a aucune identité légale et n'a donc que peu de pouvoir pour empêcher l'exploitation illégale de leurs ressources. Le fait de transférer le pouvoir au niveau des communes soulève également des questions quant à la manière de gérer efficacement les ressources qui relèvent de plusieurs communes ou qui sont situées entre ces communes.

### **3.2 Améliorer les approches au développement en matière de GRN décentralisée**

La gestion décentralisée des ressources naturelles nécessite que les populations locales et les institutions gouvernementales participent activement et équitablement aux processus de prise de décision. Le défi majeur auquel doivent faire face les organisations qui interviennent dans le développement est la suivante : comment soutenir ce processus pour qu'il soit à la fois durable et équitable ?

#### **Les signes positifs**

Les décideurs et les praticiens reconnaissent depuis plus de 20 ans la nécessité de favoriser la participation des communautés locales à la planification et à la mise en œuvre des projets. Toutes les principales conventions et déclarations de politiques font référence à la participation populaire comme étant la base d'un développement durable et équitable<sup>17</sup>. Le processus de démocratisation et de décentralisation actuellement en cours confèrent maintenant à la question une plus grande importance.

Des progrès ont été également réalisés dans la conception des moyens pratiques de mise en œuvre d'une gestion participative et décentralisée des ressources naturelles. Le type d'approches participatives adoptées en matière de recherche, de planification et d'évaluation, (DRA, MARP, AAP<sup>18</sup>) a considérablement évolué au cours des 20 dernières années. Alors que, dans le passé, la recherche participative était considérée comme un outil permettant aux projets externes de mieux comprendre les priorités et systèmes locaux, elle constitue désormais un moyen permettant aux populations locales d'identifier et de traiter leurs priorités de développement (voir encadré 7).

---

<sup>16</sup> Voir section 3.3 ci-après pour une présentation plus détaillée des questions entourant les institutions coutumières de gestion des ressources locales.

<sup>17</sup> Les séries des conférences du CILSS à Nouakchott (1984), à Ségou (1989), à Praia (1994) ; le Sommet de la Terre (1992) ; de nombreuses conférences des Nations unies, etc.

<sup>18</sup> Diagnostic Rural Rapide, Méthode Active de Recherche Participative, Apprentissage et Action participatifs.

### **Encadré 7 : Aller au-delà de la participation**

Des travaux de pointe sur les méthodes participatives se poursuivent. Ces travaux, s'ils sont largement diffusés et mis en application comme il se doit, peuvent grandement contribuer à faire de la décentralisation une réalité. Les activités de deux organisations sénégalaises (ARED et CERFLA<sup>19</sup>) - qui travaillent essentiellement dans les langues nationales, notamment le Pulaar<sup>20</sup> - en constituent un bon exemple. Dans un premier temps, l'approche et les outils MARP<sup>21</sup> ont été traduits en Pulaar et adaptés. Cette première étape avait pour objectif de renforcer la capacité des populations à analyser leur situation locale dans un contexte plus large, grâce à un processus d'auto-analyse, d'action-recherche et de planification participatif.

Au cours des trois dernières années, ARED et CERFLA s'attachent à faire le lien entre d'une part, l'éducation des adultes et l'alphabétisation et d'autre part, les questions d'autodétermination, de bonne gouvernance et de renforcement des capacités au niveau local. Ce programme met l'accent sur des grands thèmes (la planification locale de l'utilisation des terres, la gestion des conflits, le renforcement des capacités de gestion, la législation et la décentralisation de la GRN) qui sont intéressants pour le débat régional au Sahel et qui visent à doter la société civile des compétences nécessaires pour gérer leurs propres affaires, en collaboration avec le gouvernement et divers groupes d'intérêt. Ce travail préliminaire montre que les communautés sont très intéressées par l'application de la méthode à leur propre rythme. Elles sont en mesure d'adapter les outils pour répondre à leur environnement spécifique, culturel et physique, et n'attendent pas l'arrivée d'une équipe de spécialistes de la MARP pour entamer, elles-mêmes, les discussions et la résolution des problèmes.

Parallèlement au " mouvement de la MARP ", il y a eu une succession de modèles dits de Gestion de Terroir qui a cherché à promouvoir une approche intégrée et participative de la gestion des ressources naturelles au Sahel, à travers l'utilisation d'outils participatifs. Cette approche a aussi évolué au fil du temps. Elle est passée du stade de simple exercice de planification destiné à diviser les terroirs villageois selon différentes activités, à celui de processus intégré de planification du développement local<sup>22</sup>.

### **Les contraintes persistantes**

En dépit de l'engagement général en faveur de la gestion participative et inclusive, et l'existence d'une vaste gamme d'outils pour sa mise en œuvre, la participation locale au processus de prise de décision demeure ambiguë.

<sup>19</sup> Associates in Research and Education for Development et le Centre d'Etudes, de Recherche et de Formation en Langues Africaines.

<sup>20</sup> Egalement appelé Fulfulde.

<sup>21</sup> Méthode Active de Recherche Participative.

<sup>22</sup> Voir la section ci-après pour la critique de l'approche gestion du terroir.

Malgré la rhétorique, il n'y a pas vraiment eu beaucoup de tentatives visant à créer un environnement dans lequel toutes les parties prenantes peuvent discuter de ce qu'on entend exactement par " participation " et veiller à ce qu'elle se fasse (Guèye, 1999). En soi, l'utilisation des outils participatifs ne suffit pas à garantir que les populations locales prennent un rôle actif dans la gestion de leurs propres affaires. Pour que les populations investissent leur temps et leurs efforts dans la participation, elles doivent se sentir en confiance et entrevoir des possibilités de retombées positives dans l'avenir.

Outre une collection d'outils, la participation a besoin d'un environnement favorable pour arriver à des résultats (Vogt & Vogt 2000). Les organisations de développement doivent changer radicalement leur attitude et leurs pratiques professionnelles pour que les populations locales puissent travailler avec elles sur un même pied d'égalité, contrairement à ce qui se faisait jusqu'à présent.

#### **a) Institutionnaliser la participation**

Les organisations de développement doivent modifier leur propre cadre de fonctionnement pour pouvoir travailler de manière ouverte, démocratique et participative avec leur propre personnel et leurs partenaires (les populations locales et les services de l'Etat). Il ne s'agit pas simplement de mettre au point des outils participatifs et de les transférer aux autres. Il est essentiel d'avoir une philosophie de travail et un mode de fonctionnement interne qui soient compatibles avec un processus de développement participatif.

Il doit y avoir, au niveau institutionnel, une culture de respect pour les connaissances, les compétences et les priorités locales. Cette culture nécessite, à son tour, un changement d'attitude de la part du personnel du projet, notamment dans leurs relations avec les groupes minoritaires tels que les pasteurs et les femmes. Elle nécessite également une révision des rôles – les anciens responsables acceptant de devenir des facilitateurs et abandonnant leur rôle de décideurs. Cette question est particulièrement importante au niveau des services de l'Etat où les systèmes de cogestion des ressources naturelles et le transfert du pouvoir aux communautés locales sont souvent perçus comme une menace pour leur propre pouvoir et partant, pour leur avenir.

Ces nouveaux rôles nécessitent également des compétences qui sont très différentes des compétences techniques que les agents de développement tendent à mieux posséder (gouvernement et ONG). Pour institutionnaliser la participation, il est essentiel d'investir dans la formation et l'appui à l'innovation.

#### **b) Investir dans la participation**

Les techniques d'évaluation et de planification participative sont coûteuses et demandent beaucoup de temps, à la fois aux formateurs, aux facilitateurs et aux

populations elles-mêmes. La participation pose encore plus de problèmes pratiques dans les zones pastorales où les populations sont mobiles et les arrangements institutionnels, moins connus.

Les projets de développement doivent allouer des ressources (temps, formation du personnel) et s'investir dans les processus participatifs de concertation avec un large éventail d'utilisateurs, y compris avec les groupes qui ne sont présents que de manière saisonnière ou temporaire (les éleveurs transhumants). Cela nécessite des calendriers de projet beaucoup plus ouverts et une gestion flexible des budgets pour permettre aux populations locales de contrôler démocratiquement les processus de prise de décision (ce qui est actuellement limité par les politiques de nombreux donateurs).

Le rôle de l'agence externe en tant que facilitateur - et non en tant que responsable - des processus participatifs locaux, implique moins de contrôle sur les calendriers et sur les plans de travail. Pour ce faire, il est nécessaire de modifier les cadres conventionnels des projets et de redéfinir les priorités du donateur en vue de garantir un meilleur équilibre entre les objectifs orientés vers " la production de résultats mesurables " et ceux orientés vers " les processus de changement " .

### **c) Aller au-delà du projet**

Bon nombre de projets conventionnels sont, de part leur nature même, limités à deux égards : l'espace (les projets se focalisent souvent sur des zones ou des ressources bien définies) et le temps (les projets sont limités dans le temps).

- En focalisant leurs efforts sur une zone ou une ressource bien définie (il s'agit d'une caractéristique de l'approche *gestion du terroir*), les projets ont eu tendance à se concentrer sur les populations résidentes dans cette zone et n'ont pas pu mettre au point des approches participatives pour la gestion des ressources qui reconnaissent le caractère très mobile des stratégies de vie au Sahel (Painter *et al.*, 1994).

On a supposé de manière implicite que les populations vivaient en grande partie d'activités menées aux alentours immédiats de leurs villages, ce qui mena à l'élaboration de méthodes participatives de gestion des ressources adaptées aux populations résidentes. Ces approches n'ont pas tenu compte des populations non-résidentes ou des visiteurs saisonniers. En outre, les plans de gestion de terroir sont généralement élaborés par les comités villageois, composés de résidents, sans consulter les autres groupes d'utilisateurs tels que les éleveurs transhumants. En conséquence, ces derniers ont vu se réduire leurs droits d'accès traditionnels aux ressources naturelles des terroirs à mesure que les résidents tentent d'imposer leur droit exclusif d'exploitation sur celles-ci.



- La durabilité nécessite que les populations locales soient dotées de compétences leur permettant de planifier leur propre développement, en dehors du cadre spécifique d'un projet. Trop souvent, les projets de développement se servent des processus participatifs pour amener les populations locales à approuver les activités pour lesquelles ils ont obtenu un financement. Il faut des outils qui favorisent une responsabilisation accrue des communautés afin qu'elles puissent identifier leurs propres priorités et stratégies de gestion, lesquelles devront être prises en compte dans les politiques locales et nationales plus larges.

#### **d) Le fossé entre la recherche et la pratique**

Les projets opérationnels ont tendance à ne pas investir dans les activités de recherche autres que celles directement liées à la création du projet (c'est-à-dire des activités MARP pour identifier les besoins locaux et approuver des activités ultérieures).

Ce fossé entre la recherche et la pratique est particulièrement important au niveau des services de l'Etat et constituait encore récemment un problème important dans beaucoup d'ONG nationales et internationales. Le manque de ressources explique en partie cette situation, mais il y a aussi, au sein des projets opérationnels, une culture qui veut que les chercheurs " conçoivent " et les praticiens " exécutent ". D'un côté, la recherche est le domaine réservé des chercheurs ou des anthropologues et est souvent menée sans tenir compte des conditions réelles du terrain ou des pratiques en matière de développement ; de ce fait, les praticiens n'ont souvent qu'une confiance limitée aux activités et aux résultats de la recherche. De l'autre côté, les agents de développement qui interviennent sur le terrain sont eux-mêmes isolés et n'ont pas facilement accès aux derniers résultats de la recherche. Par conséquent, ils n'acquièrent pas de compétences en matière de recherche, ne comprennent pas les systèmes de modes de vie locaux et ne sont pas au courant des nouvelles connaissances dans leurs domaines. Cela se remarque particulièrement au niveau du développement pastoral.

Il est essentiel que le personnel du projet mène la recherche-action de manière participative, en collaboration avec les populations locales, afin de s'assurer que les interventions en matière de développement prennent en compte les besoins locaux, des normes culturelles et des réalités politiques locales, et qu'elles soient adaptées à ces caractéristiques.

### **3.3 Promouvoir la bonne gouvernance**

Le succès de la décentralisation sera jugé en fonction d'un certain nombre de critères :

- Jusqu'à quel point les populations participent-elles effectivement à la gestion de leur propre développement ?

- Les populations « participent-elles » de manière démocratique et équitable?
- Les stratégies de gestion s'avèrent-elles efficaces et durables ?

Les communautés locales doivent mettre sur pied des institutions légitimes, comptables, inclusives et efficaces sur le plan technique. Cet aspect est essentiel si on veut que les populations se conforment aux règles locales relatives à la gestion des ressources (voir encadré 8). Or, la décentralisation offre véritablement aux populations locales des occasions d'y parvenir. Mais pour ce faire, elles doivent surmonter de nombreuses difficultés internes et externes pour jouer un rôle déterminant dans leur propre développement.

On exige beaucoup des institutions locales. Elles doivent être flexibles pour faire face aux variations climatiques et aux utilisations multiples des ressources. Elles doivent également être capables d'apporter des réponses aux tensions internes causées par des rapports de pouvoir déséquilibrés au sein des communautés, résultant de la stratification sociale et économique croissante. Elles doivent aussi adopter des techniques de gestion qui concilient des revendications de plus en plus pressantes et une exploitation durable des ressources. Enfin, les institutions locales doivent être tournées vers l'extérieur et informées sur les questions relatives à la mondialisation si elles veulent améliorer leur capacité à réagir à une grande diversité de forces externes ayant une influence sur les économies locales et les politiques nationales.

#### **Encadré 8 : La concertation facilite le respect des normes**

Dans le souci de protéger *Acacia albida* et d'autres arbres, une association communautaire du Sénégal a interdit la coupe de bois. Les auxiliaires forestiers locaux ont rigoureusement appliqué cette règle au cours de la première année. Cependant, suite aux plaintes des femmes, il est bientôt apparu que l'interdiction totale de la coupe était trop sévère - les femmes avaient des difficultés à ramasser suffisamment de bois pour la cuisine. Le comité de l'association a donc décidé de modifier les règles, autorisant, d'une part, les femmes à couper du bois des *Acacia albida* se trouvant dans les champs de leur famille et d'autre part, les utilisateurs à couper *Guiera senegalensis* pendant le défrichage des champs. Par ailleurs, il a été décidé d'introduire des foyers améliorés et utiliser les femmes comme auxiliaires forestiers. La capacité des femmes à participer de manière significative à la définition des règles a amené ces dernières à accepter les règles locales, plus qu'elles l'auraient fait dans d'autres circonstances. (Winter, 1998:6).

#### **Les signes positifs**

Les programmes d'ajustement structurel et de libéralisation politique, exécutés au Sahel au cours des dix dernières années ont favorisé l'émergence d'une vaste gamme d'organisations au sein de la société civile.



Photo: Pippa Trench

Un "cultivateur" préparant un filet pour la saison de la pêche dans la forêt Samori, Bankass, Mali.

Ces organisations se sont en grande partie développées en réponse aux problèmes rencontrés par les populations locales. Elles représentent plus ou moins des initiatives locales visant à pallier l'incapacité (perçue) de l'Etat à fournir des services de base tels que la santé, les produits vétérinaires et santé animale et l'accès aux crédits, et à traiter des questions relatives aux droits de l'homme.

L'existence d'une société civile active est en soit un signe positif du processus démocratique et en fait partie intégrante (Agrawal and Ribot, *sous presse*). Un autre signe positif, c'est le fait que ces organisations soient très diverses et de différentes tailles, avec des mandats, origines et statuts différents, allant des organisations communautaires générales à des associations des droits de l'homme, en passant par des groupes composés d'hommes ou de femmes qui mènent des activités économiques spécifiques. Certaines de ces organisations sont le fruit des projets et approches de développement, alors que d'autres sont basées sur des institutions traditionnelles.

Quand elles bénéficient de la confiance et du soutien nécessaires, ces institutions locales ont plus de chances de pouvoir adopter et adapter les approches traditionnelles en matière de gestion des ressources, y compris la capacité à négocier pour s'adapter aux conditions et exigences locales. On reconnaît de plus en plus que l'appui à ces institutions en termes d'alphabétisation, de formation en comptabilité et autres domaines relatifs à la gestion et aux capacités institutionnelles, constitue un moyen de garantir leur durabilité à long terme.

### **Les contraintes persistantes**

L'existence d'une pléthore d'organisations locales n'est pas en soit le signe d'une société civile dynamique et efficace. Il faut du temps pour mettre en place des organisations solides, représentatives et équitables. Toutefois, les défis et les opportunités auxquels doivent faire face les structures institutionnelles locales sont considérables et on ne sait pas très bien, loin s'en faut, comment elles pourront assumer leurs nouvelles responsabilités, même dans un contexte de décentralisation. Les problèmes pratiques, auxquels il convient d'apporter des réponses à court et long terme, sont présentés ci-après :

#### **a) Garantir la représentation, la responsabilité et la participation**

En soi, la décentralisation ne constitue pas une garantie de bonne gouvernance. La question fondamentale est la suivante : comment assurer l'équilibre du pouvoir entre les nombreuses parties prenantes de manière à ce que tous les intérêts locaux, y compris ceux des groupes minoritaires, soient pris en considération, tandis que les groupes rivalisent pour accéder au pouvoir ?

Au fur et à mesure que la compétition pour l'accès aux ressources naturelles s'intensifie, il y a une tendance à exclure certains groupes d'utilisateurs des droits

d'accès et du processus de prise de décision, en particulier les groupes qui ont peu de poids politique (les femmes, les visiteurs saisonniers, les pasteurs).

- Le contrôle de l'accès aux ressources au moyen de l'exclusion fait nécessairement partie de la gestion des ressources d'appropriation commune, mais cela était tempéré dans les systèmes traditionnels par des accords réciproques en fonction des exigences locales et des conditions sociales et écologiques. Des institutions " modernes " créées plus récemment ont eu tendance à favoriser des arrangements moins flexibles, fixant les limites et les droits d'exclusion.
- L'absence de négociation entre les différents groupes d'utilisateurs, lors de la définition des normes et de règles détériorent les relations sociales et soulèvent des questions pratiques de durabilité et de contrôle ainsi que des questions morales d'équité et de parité. Cependant les attentes externes en matière d'équité sont rarement soutenables à long terme, particulièrement si elles dépendent d'une assistance financière. Les populations locales doivent faire face à leur tradition et voir si elles sont adaptées ou non aux conditions actuelles.

Les institutions ne sont représentatives que lorsqu'elles sont consultatives, transparentes et responsables vis-à-vis des populations locales concernées. Ceci suppose un accès équitable à l'information, à la fois sur l'état de la ressource en question et sur le processus de gestion. Dans les zones où le taux d'alphabétisation est généralement très faible et les canaux de communication difficiles à suivre, cet aspect demeure un grand défi pour les institutions locales et les agences de développement qui les soutiennent.

Même au Mali, où le processus de décentralisation est allé jusqu'à l'élection des conseils ruraux locaux, la grande majorité de la population - y compris ceux qui seront chargés de mettre en œuvre la politique - ne comprennent pas encore bien le processus de décentralisation et de réformes politiques, ou leur implication pour la gestion durable et équitable des ressources naturelles. Les autorités de l'administration locale risquent d'être cooptées par l'élite locale<sup>23</sup>, avec des effets potentiellement dommageables sur la gestion des ressources locales (par exemple, la privatisation des ressources d'appropriation commune de grande valeur).

### **b) Renforcer la gestion effective des ressources naturelles au niveau local**

La décentralisation donne aux organes locaux élus (les communes rurales) le pouvoir d'allouer et de retirer des terres, d'élaborer des plans d'exploitation des terres, d'octroyer et de suivre les contrats de gestion des ressources par des individus, des organisations communautaires ou des entités commerciales, et d'arbitrer et gérer les conflits. Cependant, dans bon nombre de cas, il n'existe pas

---

<sup>23</sup> Les autorités de l'Etat central, les fonctionnaires à la retraite, les leaders traditionnels et les riches commerçants.

au niveau local des compétences techniques permettant de mener à bien ces tâches et les activités connexes.

La gestion des ressources naturelles au Sahel a été dominée par des spécialistes extérieurs, utilisant des approches technocratiques, non participatives, allant du sommet vers la base, en matière de planification de l'utilisation des terres. L'accent a été mis sur les inventaires forestiers, la division des terres en zones par activités spécifiques et la définition des capacités de charge plutôt que la mise en place de systèmes de gestion pour faire face à la variabilité des ressources naturelles (Kerkhof, *sous presse*). Même des approches telles que la *Gestion de Terroir* ne sont pas souvent parvenues, dans la pratique, à appliquer les principes de participation qu'elles prônaient et à accorder une attention aux spécificités locales (Painter et al. 1994)<sup>24</sup>.

Les populations locales ont besoin d'outils de planification et de gestion, adaptés à leur contexte, leur niveau d'instruction et leur situation financière. Les approches techniques importées (par exemple, les plans de gestion forestière de 5 à 10 ans, basés sur des inventaires techniques pour déterminer les niveaux d'extraction du bois de construction et du bois de chauffe) exigent des compétences qui ne sont pas facilement disponibles et qui n'existent pas au sein de la communauté ou qui ne reflètent nécessairement pas les priorités des populations locales (Vogt & Vogt, 2000).

---

<sup>24</sup> Théoriquement, cette approche pourrait permettre une plus grande participation des populations locales à la gestion de leur propre patrimoine de ressources selon des pratiques traditionnelles. Malheureusement cela n'a pas été toujours le cas puisque la méthodologie a souvent été mal appliquée et les comités villageois chargés de sa mise en œuvre sont rarement représentatifs ou démocratiques.

# Conclusion

## 4

La section ci-dessus a présenté, à grands traits, les problèmes que rencontrent les décideurs, les populations locales et les organisations de développement dans la mise en œuvre de la gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel. La résolution de ces problèmes sera difficile et prendra du temps, mais il y a de bonnes raisons d'être optimiste. Même s'il est imparfait, l'environnement politique qui prévaut au Sahel, est généralement propice au transfert de la gestion des ressources naturelles<sup>25</sup>. Les donateurs, les ONG et les ministères du gouvernement sont de plus en plus conscients de leurs " nouveaux " rôles en tant que facilitateurs, et adoptent - même si cela se fait de manière progressive et avec quelques réticences - des approches plus participatives. Après de nombreuses années de contrôle étatique, les populations locales deviennent peu à peu mieux informées sur leurs droits et leurs devoirs, et expriment progressivement leurs besoins et leurs priorités, particulièrement au niveau local.

Dans ce contexte généralement favorable, de nombreuses initiatives locales œuvrent pour identifier des arrangements fonciers appropriés favorisant une gestion pacifique et durable des ressources communes au Sahel. Bon nombre de ces efforts sont l'œuvre de groupes locaux qui cherchent eux-mêmes à résoudre des conflits liés à l'accès aux ressources au niveau communautaire. D'autres groupes ont été créés par des organisations externes ou ont bénéficié de l'appui de ces dernières, et sont ainsi mieux connus.

Le Programme GCRC s'est développé en réponse directe à certaines de ces initiatives qui rencontraient des difficultés pour mettre en place des systèmes de gestion des ressources communes, prenant en compte les droits d'utilisateurs multiples, la mobilité du bétail et la négociation des droits d'accès. A travers la recherche-action en collaboration avec les organisations locales, la formation et le partage des expériences, le programme espère d'une part, renforcer la capacité des partenaires à identifier et mettre en œuvre des arrangements institutionnels locaux en vue d'une gestion inclusive des ressources et d'autre part, éclairer/informer les

---

<sup>25</sup> Il est important de reconnaître qu'il y a encore, dans les pays, une grande différence entre la volonté et la capacité à s'engager dans des processus de décentralisation et de démocratisation.

processus de décision dans leurs pays respectifs sur la base de leurs expériences. De manière globale, le programme s'attaquera à trois problèmes principaux, particulièrement intéressants et pertinents pour les décideurs et les praticiens qui cherchent à promouvoir la gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel.

### **Influencer les politiques**

Comment un programme de recherche-action peut-il éclairer et influencer les politiques ? Influencer les politiques, tel est le but avoué de nombreux projets de recherche, mais l'expérience montre qu'il est très difficile de changer les politiques de gestion des ressources communes dans les zones arides, particulièrement en ce qui concerne l'utilisation des terres pastorales. Malgré le nombre important d'études empiriques sérieuses qui montrent la valeur économique de la production pastorale et la valeur écologique des régimes fonciers en cogestion dans les zones arides de l'Afrique, des politiques sont toujours élaborées en vue de privatiser les ressources communes et de sédentariser les pasteurs.

La persistance de telles politiques ne peut s'expliquer, en partie, par une mauvaise compréhension de la dynamique des systèmes de production sahéliens. Ces politiques sont peut-être aussi conçues pour servir les intérêts de groupes autres que les occupants et les utilisateurs locaux des terres et ressources communes. Ainsi, dans le domaine de l'irrigation, le gouvernement fédéral éthiopien privilégie l'investissement privé au détriment des besoins et des priorités des populations locales (obs. pers.). A cet égard, le fait d'informer et d'influencer les politiques est une question tant politique que technique et ne peut se faire qu'à travers un processus délibéré. L'un des objectifs du programme est de déterminer ce processus et la manière dont il pourrait être appliqué.

### **Plaider en faveur d'une gestion inclusive**

Quels sont les arrangements institutionnels qui offrent les meilleures possibilités d'améliorer la sécurité foncière des ressources communes dans les zones arides de l'Afrique ? Pour défendre les régimes de cogestion, il faut fournir des exemples pratiques illustrant comment certaines communautés locales parviennent à gérer les ressources communes de manière équitable et durable. L'une des contraintes majeures à la gestion conjointe est le coût de transaction élevé, lorsqu'on essaie d'impliquer les groupes de manière équitable, transparente et démocratique. Compte tenu de ce coût, il est nécessaire de démontrer les avantages de ce type de gestion, non seulement pour les communautés locales, mais aussi pour les décideurs. Par exemple, la législation actuelle régissant les terres forestières est basée sur une opinion répandue selon laquelle il est plus productif au plan écologique d'exclure certaines méthodes de production telles que l'élevage extensif. Cela est en partie dû à la mauvaise compréhension du fondement de certains systèmes de production (mentionnée ci-avant). Par ailleurs, il n'existe que



très peu de données empiriques démontrant les avantages des systèmes de cogestion et des droits d'accès pour des utilisateurs multiples. L'élaboration de méthodes permettant de suivre l'impact écologique et socioéconomique de la gestion conjointe des ressources communes constitue par conséquent un autre objectif du programme.

### **Favoriser le partenariat**

Quelles sont les conditions que le programme et ses partenaires doivent réunir, en tant qu'agents externes, pour travailler avec les organisations locales de manière collaborative et participative pour promouvoir des systèmes de gestion inclusifs ? Promouvoir la gestion inclusive est une question complexe, car plus les parties prenantes sont nombreuses, plus les groupes d'utilisateurs sont hétérogènes et plus il est difficile de prendre des décisions sur la base d'un consensus. Les projets peuvent jouer un rôle très important en réunissant les différents groupes, mais ce faisant, ils doivent se garder de franchir la limite qui sépare le fait de contrôler le processus et celui de permettre aux communautés d'évoluer à leur propre rythme. Offrir aux communautés l'espace nécessaire pour gérer eux-mêmes le processus peut prendre beaucoup plus de temps que s'il était contrôlé de l'extérieur. Le fait de promouvoir - de manière participative - les principes de bonne gouvernance, comporte de nombreux défis et a des conséquences pour les projets et les donateurs, en termes de planification et de réalisation des objectifs fixés dans le cadre d'un calendrier donné.

Les écosystèmes sahéliens sont imprévisibles, divers et dynamiques. Les stratégies d'exploitation des terres doivent donc être flexibles pour prendre en compte les changements et les incertitudes. En outre, elles doivent être équitables pour tenir compte des droits des utilisateurs multiples et être gérées localement pour promouvoir la gestion durable. Il n'y a pas de modèles parfaits permettant de déterminer la manière dont la terre et les ressources devraient être gérées ; il n'y a que quelques principes de base. L'objectif de cette série est de mettre en lumière ces principes à travers des études de cas détaillées, afin d'éclairer les politiques et les pratiques et de faire comprendre que les ressources d'appropriation commune peuvent être gérées de manière durable et équitable, par les populations elles-mêmes.

Nous invitons nos lecteurs qui travaillent sur des questions similaires et désireraient partager leur expérience à travers cette série, ou de manière plus informelle, à travers le bulletin semestriel du programme, *Parcours au Sahel*, à contacter Pippa Trench : SOS Sahel,  
3 Tulpuddle Street,  
London N1 0XT, GB,  
pippat@sahel.org.uk.



# Annexe 1 : Le programme

Le Programme de Gestion Conjointe des Ressources Communes a pour objectif d'étudier et d'identifier la manière dont les ressources communes peuvent être gérées de façon équitable, durable et pacifique, par les populations qui en dépendent.

Le programme a été mis sur pied en réponse aux difficultés exprimées par de nombreux projets qui mettent en place des systèmes de gestion des ressources naturelles dans les zones où ces ressources sont tout aussi importantes pour les populations mobiles que pour les sédentaires. Les groupes mobiles, et les pasteurs transhumants en particulier, sont souvent dépendants des " terroirs ", des " forêts communautaires " et d'autres ressources stratégiques, mais leurs droits d'accès ne cessent de se réduire. Cette situation met en danger leurs moyens de subsistance, l'utilisation durable des ressources et favorise l'émergence de conflits entre différents groupes d'utilisateurs.

Le programme travaille avec sept projets opérationnels mis en œuvre au Niger, au Mali, au Soudan et en Ethiopie. Parmi ces projets, quatre interviennent dans la gestion de ressources forestières, deux travaillent de manière spécifique sur le développement pastoral et un s'occupe de la gestion des ressources naturelles de manière générale, dans le contexte de la décentralisation au Mali. Tous ces projets interviennent dans des zones exploitées tant par les communautés d'agriculteurs que par les communautés de pasteurs.

Le programme est conjointement financé par Comic Relief, le Département chargé du Développement International (The Department for International Development - DFID) et l'Agence Norvégienne pour le Développement.

## **Les cinq domaines d'activités connexes du GCRC :**

1. La recherche participative sur les systèmes pastoraux pour identifier la manière dont les groupes de pasteurs (résidents ou non) perçoivent et gèrent les ressources communes dans les zones du projet, et la manière dont ces perceptions correspondent aux perceptions et aux schémas d'utilisation des autres groupes d'utilisateurs.

2. Identification des arrangements institutionnels locaux pour la gestion conjointe des ressources communes et évaluation des interactions des structures communautaires existantes avec les autres groupes pour déterminer dans quelle mesure celles-ci représentent les intérêts de toutes les parties prenantes.

3. Une meilleure compréhension de l'impact socioéconomique et écologique de la gestion conjointe des ressources communes. Le programme vise à développer les techniques de suivi appropriées pour démontrer les coûts et bénéfices de la gestion conjointe.

4. Des activités de plaidoyer et de vulgarisation à travers les médias, en vue d'éclairer les politiques des gouvernements et des donateurs ainsi que la société civile en général, à partir des résultats du programme.

5. Des activités d'éducation civique pour informer les communautés locales se trouvant dans la zone du programme sur les questions et les enjeux de la décentralisation et de ses effets sur la gestion conjointe des ressources communes.

Outre ces activités, le programme fournit un forum d'échange d'expérience et d'idées entre les partenaires et autres personnes intéressées par ces questions.

## Annexe 2 : Publications utiles

- Arnold, J.E.M. 1998 *Managing forests as common property*. FAO Forestry Paper No 136.
- Becker, C.D. & Ostrom, E. 1995 Human ecology and resource sustainability: The importance of institutional diversity. *Annual Review of Ecological Systematics* 26: 113-133.
- Bromlea, D.W. & Cernea, M.M 1989 *The management of common property natural resources: Some conceptual fallacies*. The World Bank Discussion Paper 57, The World Bank, Washington.
- Hardin, G. 1968 The Tragedy of the Commons. *Science* 280: 682-683
- Hardin, G. 1994 The Tragedy of the Unmanaged Commons. *Trends in Ecology and Evolution* 9: 199
- Hilhorst, T & Aarnink, N 1999 *Co-managing the commons, setting the stage in Mali and Zambia*. Bulletin 346. Royal Tropical Institute, Amsterdam.
- Jodha, N.S. Common Property Resources and rural poor in dry regions of India. *Economic and Political Weekly* 21: 1169-1181.
- Lane, C. & Moorehead, R. 1995 New directions in Rangeland and Resource Tenure and Policy In *Living with Uncertainty: New Directions in Pastoral Development*. Ed. I. Scoones, IT Publications, London.
- McCay, B. & Acheson, J.A. 1988 *The Question of the Commons*. University of Arizona Press, Tucson.
- Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Scoones, I. (ed.) 1995 *Living with uncertainty. New directions in pastoral development in Africa*. IT Publications, London.
- Shepherd, G. 1988 *The reality of the commons: answering Hardin from Somalia*. Social Forestry Network Paper No 6d. Overseas Development Institute, London.



# Annexe 3 : Références bibliographiques

- Agrawal, A. and Ribot, J.C. (sous presse) *Accountability in Decentralization. A Framework with South Asian and West African Cases.*
- Arnold, J.E.M. 1998 *Managing forests as common property.* FAO Forestry Paper No 136.
- Behnke, R. H. & Scoones, I. 1993 Rethinking Range Ecology: implications for range management in Africa. In *Range ecology at disequilibrium: new models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas.* Ed by R.H. Behnke, I. Scoones and C. Kerven. Overseas Development Institute, London.
- Berkes, F. 1989 *Common property resources: ecology and community-based sustainable development.* Belhaven Press, London.
- Blench, R. 1998 *Resource conflict in semi-arid Africa. An essay and annotated bibliography.* Overseas Development Institute, London.
- Bromlea, D.W. & Cernea, M.M 1989 *The management of Common Property Natural Resources: Some conceptual fallacies.* The World Bank Discussion Paper 57, The World Bank, Washington.
- Cousins, B 2000 Tenure and common property resources in Africa. In *Evolving land rights, policy and tenure and Africa.* Ed. by C.Toulmin and J.Quan. DFID/IIED/NRI, London.
- Cousins, B. 1996 Conflict management for multiple resource users in pastoralist and agro-pastoralist contexts. *IDS Bulletin* 27(3): 41-54.
- Dème, Y. 1998 Natural resource management by local associations in the Kelka region of Mali. Issue Paper, 74. IIED, London.
- Elbow, K. et al. 1996 *Country profiles of land tenure, West Africa.* Land tenure Centre, Wisconsin.
- Ellis, J.E. & Swift, D.M. 1988 Stability of African pastoral ecosystems: alternate paradigms and implications for development. *Journal of Range Management* 41: 450-459.

- Guèye, B. 1999 *Whither participation? Experience from francophone West Africa*. Issue Paper, 87. IIED, London.
- Hardin, G. 1968 The Tragedy of the Commons. *Science* 280: 682-683
- Hussein, K. 1998 *Conflict between farmers and herders in the semi-arid Sahel and East Africa: a review*. Pastoral Land Tenure series, 10. IIED, London.
- IIED, 2000 *Land tenure lexicon. A glossary of terms from English and French speaking West Africa*. IIED, London.
- Kerkhof, P. (sous presse) *Local Forest Management in the Sahel. Towards a new social contract* Ed. G. Foley. SOS Sahel UK
- Lund, 1993 *Waiting for the Rural Code: Perspectives on a land tenure reform in Niger*. Issue Paper, 44. IIED, London
- Lund, C. 1997, *Les conflits fonciers et le droit étatique communautaire et local au Burkina Faso*, Issue Paper, 70. IIED, London
- Lund, C. 1998 *Law, power and politics in Niger. Land struggles and the Rural Code*. LIT, Hamburg.
- Marty, A. 1993 La gestion des terroirs et les éleveurs: un outil d'exclusion ou de négociation? *Revue Tiers Monde* XXXIV (134): 327-344.
- Niamir-Fuller, M. (Ed) 1999 *Managing mobility in African drylands. The legitimization of transhumance*. IT Publications, London.
- Ostrom, E. 1990 *Governing the Commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Painter, T. Sumberg, J. & Price, T. 1994 Your terroir and my "action space": Implications of differentiation, mobility and diversification for the approche terroir in West Africa. *Africa* 64: 447-64
- Pratt, R.M & Gwynne, M.D. 1977 *Rangeland Management and Ecology in East Africa*. Krieger Pub. Co.
- Ribot, J. 1995 *Local forest control in Burkina Faso, Mali, Niger, Senegal and the Gambia: a review and critique of new participation policies*. Report for Africa Technical Division, The World Bank, Washington.



- Rochegude, A. 1998 *Decentralisation, acteurs locaux et foncier. Mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier*. Report for the Ministère Délégué à la Co-operation et la Francophonie, Paris.
- Scoones, I 1995 New directions in pastoral development in Africa. In *Living with uncertainty*. Ed. Ian Scoones, IT Publications, London.
- Swift, J. 1991 Local customary institutions as the basis for natural resource management among Boran pastoralists in northern Kenya. *IDS Bulletin* 22 (4):34-37
- Trench, P.C. Tessougué, M and Woodhouse, P. 1997 *Land, Water and Local Governance in Mali: Rice Production and Resource Use in the Sourou Valley, Bankass Cercle*. IDPM Rural Resources Rural Livelihoods Working Paper No 6.
- Turner, M., 1999 No Space for Participation: Pastoralist narratives and the etiology of park-herder conflict in Southwestern Niger. *Land Degradation & Development* 10(4): 343-361
- Vedeld, T., 1998 *State Law Versus Village Law*. Paper presented at IASCP Conference 1998.
- Vogt, K & Vogt, G. (2000) *Hannu Biyu Ke Tchuda Juna – l'union fait la force. Gestion conjointe des ressources communes. Une étude de cas de Takiéta, Niger*. Securing the Commons, 2. IIED & SOS Sahel, London.
- Winter, M 1998 *Decentralised natural resource management in the Sahel: overview and analysis*. Issue Paper, 81. IIED, London





