

ACTION COLLECTIVE, DROITS DE PROPRIÉTÉ ET DEVOLUTION DANS LE CADRE DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

Brenda Katon, Anna Knox et Ruth Meinzen-Dick

Quel est le point commun entre les pêcheurs des Philippines, les fermiers des zones irriguées de l'Inde du Sud, les membres des groupes forestiers du Népal et les pasteurs du Maroc ? Ils font tous partie des efforts effectués pour améliorer la gestion des ressources naturelles en soutenant la participation des utilisateurs de ressources locales (voir cadre).

Au cours de la dernière décennie, on reconnaît de plus en plus les avantages obtenus par la décentralisation du contrôle des ressources naturelles du gouvernement vers les institutions locales. Au niveau international, cette tendance est retrouvée dans les ententes, telles que la Convention sur la lutte contre la désertification et la Convention sur la biodiversité qui engagent les signataires à respecter les principes de la décentralisation, de la subsidiarité et de la participation locale. Au niveau national, de nombreux pays des continents africain, américain, asiatique et également d'Europe de l'Est ont transféré la gestion des responsabilités couvrant les pâturages, les forêts, les pêcheries et l'irrigation aux autorités gouvernementales locales, aux utilisateurs des ressources, ou aux deux.

La dévolution, définie comme le transfert des droits et des responsabilités aux groupes d'utilisateurs à l'échelle locale, a fait son entrée dans les programmes d'action politique nationale pour plusieurs raisons. La première étant la reconnaissance de la limite de l'efficacité de l'Etat dans la gestion des ressources naturelles, particulièrement au niveau local. Les utilisateurs locaux possèdent souvent des connaissances approfondies de la ressource, ce qui s'avère particulièrement important lorsque les ressources varient grandement dans le temps et l'espace. Les utilisateurs qui vivent et travaillent dans la région peuvent également être en mesure de devancer les agents de l'administration publique en ce qui concerne le contrôle de l'utilisation de la ressource et la conformité aux règlements. Leur moyen de subsistance dépendant de la ressource, les utilisateurs

locaux sont souvent le plus directement concernés et encouragés à maintenir les ressources disponibles, spécialement si ils sont en mesure de prendre les décisions et de formuler les règlements.

La deuxième raison de l'apparition de la dévolution dans les programmes d'action politique nationale réside dans le fait que peu de pays en voie de développement ont les pouvoirs financiers de gérer efficacement l'utilisation de larges étendues de forêts, pêcheries, pâturages ou projets d'irrigation. Par conséquent, ces ressources ne sont pas adéquatement surveillées et la déforestation, la surpêche, le surpâturage et la détérioration des systèmes d'irrigation deviennent des problèmes d'importance majeure. Ces derniers peuvent être par ailleurs exacerbés par les crises financières ou la mise en œuvre d'ajustement structurel qui exigent de ces gouvernements des réductions de budget et des licenciements. De telles crises financières et les politiques de réformes économiques qui en résultent, favorisent souvent au plus haut point la mise en place de dévolution.

Enfin, la dévolution de la gestion des ressources ouvre la porte à des procédures plus démocratiques, par le biais du transfert de l'autorité et de la prise de décision du pouvoir central vers les populations rurales. Lorsque de telles réformes donnent aux personnes directement concernées un plus grand contrôle sur leurs moyens de subsistance, elles donnent aussi le moyen d'alléger la pauvreté et d'accroître la motivation.

En dépit du potentiel évident qu'offre la dévolution en matière de réduction de la pauvreté et d'amélioration de l'efficacité, du maintien des ressources et de l'ouverture démocratique, les pays ayant adopté le transfert de la gestion des ressources aux utilisateurs locaux, ont connu des succès mitigés. Le rendement de ces réformes est souvent lié aux questions de l'action collective et des droits de propriété.

ACTION COLLECTIVE

Les programmes de dévolution reposent généralement sur l'hypothèse que les utilisateurs des ressources vont assumer une grande partie de la gestion des ressources. Cependant, pour que le programme soit un succès, les utilisateurs doivent établir une forme de coordination ou d'action collective. Il existe de nombreux exemples illustrant l'efficacité d'institutions locales quant à la gestion des ressources,

LA DÉVOLUTION À L'ACTION

- Dans le village de San Salvador dans la province de Zambales aux Philippines, l'action collective des pêcheurs du village, la Fondation Haribon et les institutions gouvernementales locales au niveau municipal et local, ont permis l'établissement d'un sanctuaire marin et d'une réserve marine de 127 hectares. Les ententes de cogestion ont redéfini l'accès aux ressources, encouragé les pêcheurs à abandonner les pratiques destructrices et institué des mesures permettant de contrôler les régions côtières pour les protéger des braconniers et des pêches illégales. Les récifs de corail ont ainsi connu une amélioration remarquable et la prise par expédition de pêche a augmenté. De plus, du point de vue socio-économique, ces changements se sont révélés au fil du temps, positifs pour les pêcheurs.
- Dans l'état d'Andhra Pradesh, en Inde, plus de 10 000 associations d'utilisateurs d'eau se sont organisées pour prendre une part plus active dans la gestion des systèmes d'irrigation qui couvrent 4,8 millions d'hectares. Les fermiers qui réparent les installations, reçoivent une partie des droits d'irrigation. « Nous avons été en mesure de terminer le travail d'entretien et de réparation qui était resté en suspens depuis 30 ans », a déclaré un fermier. Pour certains

projets pilotes, la zone irriguée a augmenté de 30 à 60% par rapport au district d'irrigation initial, grâce à des réparations simples (tel que l'enlèvement du limon accumulé) et au succès de négociations avec les fermiers se trouvant en tête de ligne des canaux.

- Au Niger, les réformes de 1993 incluses dans les Principes d'Orientation du Code Rural, reconnaissent les systèmes de gestion des ressources traditionnelles, particulièrement pour les pasteurs et impliquent les organismes de réglementation en usage et les preneurs de décision afin de promouvoir de meilleures pratiques de gestion et de conservation des ressources naturelles aussi bien en matière de pâturages que de terres agricoles. Le Code Pastoral, adopté en Mauritanie en l'an 2000, va encore plus loin dans la défense des droits des pasteurs sur les parcours et les pâturages lors de l'utilisation de la transhumance.
- La recherche sur la foresterie communautaire au Népal a montré que de nombreux groupes d'utilisateurs peuvent décider de mesures bien adaptées à leurs problèmes écologiques. Les institutions locales ont permis à ces groupes de maintenir, et dans certains cas d'améliorer les conditions de leurs forêts.

mais il existe aussi de nombreux cas pour lesquels de telles institutions sont soit inexistantes, soit inefficaces.

La recherche montre que l'action collective a plus de chance de voir le jour et d'être soutenue quand un certain nombre de conditions sont réunies : la ressource représente un moyen de subsistance important pour la population locale ; le coût est faible et les bénéfices sont tangibles ; les leaders locaux adhèrent à des objectifs de justice sociale et de gestion des ressources ; une atmosphère de cohésion et de confiance mutuelle existe au sein du groupe des utilisateurs ; et enfin les structures sociales et les valeurs soutiennent cette coopération.

Même lorsque ces éléments sont en place, un certain nombre de facteurs peuvent fragiliser la légitimité des institutions chargées de gérer les ressources et donc, diminuer les résultats de l'action collective. Ces facteurs comprennent les pressions démographiques, la montée de la concurrence pour les ressources naturelles, les incitations créées par les marchés en expansion ainsi que les politiques et les lois

allant à l'encontre des règlements locaux en matière d'utilisation et de protection des ressources ou érodant le pouvoir des autorités locales. Bien qu'il soit difficile et peut-être peu souhaitable d'empêcher certaines de ces tendances, les politiques soutenant les règlements et les autorités locales ainsi que l'établissement de sanctions locales et qui encouragent activement la participation des civils, peuvent améliorer la subsistance et l'efficacité des actions collectives.

Dans le cas d'une faible coopération locale, les organisateurs extérieurs peuvent servir de catalyseurs à l'action collective en promulguant les avantages de la gestion coopérative des ressources. Le personnel des organisations non gouvernementales (ONG) et le personnel gouvernemental chargé de la vulgarisation formés aux développements et à l'organisation des collectivités, peuvent également faciliter l'établissement de la structure et de la direction des actions collectives. Ceci est critique, non seulement pour le développement de la réglementation locale et la mise en place des activités de gestion des ressources, mais ceci est

aussi nécessaire pour la création d'institutions légitimes locales pouvant résoudre les conflits possibles. Cependant, l'établissement de telles procédures sociales prend du temps car elles doivent de plus s'adapter au milieu socio-économique, politique et physique spécifique à la collectivité en question, tout en développant une légitimité locale. Les bailleurs de fonds et les responsables des politiques qui pensent avoir trouvé une solution rapide en imposant une organisation des ressources toute faite aux utilisateurs, risquent d'être déçus par les résultats obtenus.

LES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Les gouvernements revendiquent souvent le droit de propriété et de gestion sur les ressources naturelles importantes, telles que les terres, les étendues d'eau, les forêts et les pêcheries. Ils revendiquent en particulier les ressources qui ne sont pas la propriété d'individus, même si ces ressources ont été, à travers l'histoire, gouvernées et gérées par les communautés locales. Il en découle que les gouvernements se trouvent donc avoir la charge bureaucratique de réglementer l'utilisation de ces ressources.

Dans certains cas, l'incapacité d'un état à assumer cette autorité de gestion a permis aux institutions locales de gestion des ressources, de fonctionner avec relativement peu d'interférence du pouvoir central. Cependant, dans les pays faisant face à une croissance de population et à une augmentation de la concurrence pour les ressources, la participation gouvernementale dans la gestion des ressources a entraîné le développement d'un sentiment croissant d'insécurité parmi les utilisateurs locaux, qui ont vu le gouvernement ou des entreprises commerciales puissantes s'approprier leurs forêts ou leurs côtes. Même si ce n'est pas le cas, la peur d'une telle éventualité pousse les utilisateurs locaux à épuiser les ressources avant que ces dernières ne passent dans d'autres mains.

Les programmes de dévolution qui permettent le transfert des responsabilités aux utilisateurs locaux pour la gestion des ressources, omettent souvent de transférer les droits en découlant. Par ailleurs, les droits de propriété qui assurent aux utilisateurs la capacité de tirer des profits de ces ressources à long terme sont nécessaires pour leur permettre de supporter les coûts de gestion. Quand les fermiers irrigateurs sont requis de prendre en charge les travaux d'entretien et de réparation auparavant exécutés par les agences gouvernementales, sans obtenir en échange de droits sur l'eau du système d'irrigation, ils peuvent manquer de stimulation pour effectuer le travail en question.

L'importance des encouragements en matière de gestion dépend également de la façon dont l'ensemble des différents

droits ou de la perception de ces droits, est distribuée. Par exemple, si les utilisateurs de forêts ont le droit de collecter des produits forestiers non ligneux ou des branches mortes mais que l'état leur refuse le droit de couper des arbres et qu'ils vivent d'autre part sous la menace d'une éviction parce que la forêt se trouve aux mains d'exploitations forestières, il y a peu de chance de voir un aménagement durable.

Il faut également tenir compte des questions d'équité. Dans le cas des pâturages, les pasteurs transhumants partagent souvent les droits de pacage et d'accès aux points d'eau avec d'autres propriétaires de troupeaux. Des traditions bien implantées d'interaction entre culture et élevage permettent aux fermiers et aux pasteurs de partager la même terre de façon complémentaire, les pasteurs faisant paître leurs troupeaux sur les terres en jachère. Cependant, au fur et à mesure que la concurrence pour les ressources s'accroît, les pasteurs de troupeaux en transhumance risquent de perdre l'accès aux près au profit des fermiers et des propriétaires de troupeaux sédentaires. La protection des intérêts des groupes les plus faibles exige de la part de toutes les parties intéressées d'arriver à des accords équitables sur la représentation et les mécanismes de résolution.

Même dans le cas d'un transfert complet de droits et de responsabilités aux utilisateurs, l'état conserve un rôle critique dans l'application des réglementations, la punition des contrevenants et le règlement des disputes entre les groupes locaux et les tiers. Le cadre législatif et le mécanisme d'application de la réglementation doivent soutenir les droits des utilisateurs locaux, respecter leurs institutions de gestion et fournir un encadrement adapté. L'état actuel et l'étendue des ententes de cogestion ont tendance à dépendre des capacités locales de prise en charge de certains rôles et de certaines fonctions. La dévolution peut être un processus évolutif donnant un plus grand pouvoir aux institutions locales, au fur et à mesure que les investissements permettent d'établir l'organisation, l'administration et la capacité technique des communautés, des organisations locales et régionales et des gouvernements locaux et régionaux.

En dépit de son potentiel, la dévolution ne va pas résoudre entièrement le problème de la dégradation des ressources naturelles. Il est nécessaire d'adresser le problème de la pauvreté, particulièrement dans les régions isolées, où les utilisateurs de ressources bénéficient de faibles moyens de subsistance et de revenus et que ceux-ci découlent directement de leurs ressources de base. Ceci exige qu'une plus grande attention soit portée en matière de politiques et d'investissements, au développement d'opportunités permettant la diversification des moyens de subsistance. De telles mesures incluent des investissements dans

l'infrastructure rurale et l'amélioration des accès aux marchés, au crédit et aux assurances afin de réduire les coûts élevés de mise en place et d'exploitation d'industries, de marchés et d'institutions financières dans les zones rurales. En combinant ces mesures avec une politique et une législation permettant aux plus pauvres d'avoir accès aux ressources naturelles et de les contrôler, les responsables aideront de manière substantielle les citoyens moins favorisés à sortir d'une vie de pauvreté.

Un certain nombre de constatations et de recommandations présentées dans ce document sont basées sur des discussions au cours de l'atelier sur l'Action Collective, les Droits de Propriété et la Dévolution dans le Cadre de la Gestion des Ressources

Naturelles, qui s'est tenu en juin 1999 à Puerto Azul aux Philippines et qui a été organisé par CAPRI, la Fondation allemande pour le développement international (German Foundation for International Development ou DSE) et le Centre international pour la gestion des ressources aquatiques biologiques (International Center for Living Aquatic Resources Management ou ICLARM). La version anglaise du compte-rendu est disponible sur le site Internet CAPRI à l'adresse suivante : http://www.capri.cgiar.org/workshop_devolution.asp. Un document de synthèse sur l'atelier est également disponible en anglais : *Collective Action, Property Rights, and Devolution of Natural Resource Management: Exchange of Knowledge and Implications for Policy — A Workshop Summary Paper*. Anna Knox and Ruth Meinzen-Dick. CAPRI Working Paper 11, Washington DC: IFPRI. 2000. <http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp11.pdf>.

Brenda Katon est conseillère auprès du Bureau d'évaluation de l'exploitation de la Banque asiatique de développement ; Anna Knox est analyste de recherche auprès du Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale (IFPRI) et Ruth Meinzen-Dick est chercheuse-experte au sein de l'IFPRI et coordonnatrice de CAPRI.

Le programme à l'échelle du système CGIAR sur l'action collective et les droits de propriété (CAPRI) est une initiative de 16 centres appartenant au Groupe consultatif sur la recherche agricole internationale. Cette initiative développe des recherches comparatives sur le rôle joué par les droits de propriété et les institutions d'action collective dans le modelage de l'efficacité, de la pérennité et de l'équité des systèmes de ressources naturelles.

Copyright © 2004 International Food Policy Research Institute. Tous droits réservés.

