

# Gérer à plusieurs des ressources renouvelables

## Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence\*

Didier Babin

Martine Antona

Alain Bertrand

Jacques Weber

### Introduction

En Afrique francophone, la période coloniale a réalisé une mainmise de l'État sur l'ensemble des sols, des espaces et des ressources. La présomption de domanialité sur « les terres vacantes et sans maître » a été l'outil de cette expropriation de fait des populations rurales de la gestion de leurs terroirs et de leurs ressources. La période coloniale a institué des administrations solides et des services fonciers, forestiers ou autres capables de surveiller et de punir. La forêt était, théoriquement, l'affaire exclusive de l'administration forestière et de ses agents forestiers. Par définition, seul l'État pouvait prétendre agir en dehors des préoccupations individuelles et de court terme, compte tenu des longues durées de rotation d'une forêt gérée et des multiples intérêts reconnus des espaces forestiers, hors la simple exploitation du bois. Les États nouvellement indépendants réaffirment la propriété étatique des forêts. L'importance de la construction de l'unité natio-

---

\* Cet article est largement inspiré de Weber (1996) et Babin, Bertrand, Weber et Antona (1999).

nale dans des contextes multi-éthniques aboutit à une situation de double contrainte : d'une part, maintenir l'espace forestier dans le patrimoine national (domaine privé de l'État), mais d'autre part, garantir à tous l'accès au bien commun... L'État est supposé seul à même de gérer le bien commun en bon père de famille. Ce postulat imprègne aujourd'hui les cultures administratives, et chaque forestier se sent investi de la mission d'exploiter la forêt en la préservant, se situant par définition dans une logique de soutenabilité de la ressource.

Les administrations coloniales ne disposaient déjà pas des moyens de contrôler efficacement les espaces appropriés par l'État ; les administrations post-coloniales les ont encore moins. L'accès aux forêts classées et au domaine privé de l'État est interdit. Mais l'interdiction d'accès sans les moyens de la faire respecter, génère un accès libre *de facto*. Et l'accès libre produit mécaniquement une tragédie écologique aussi bien qu'économique et sociale (Weber, 1996). Il ne s'agit pas de la « tragédie des communs » stigmatisée par Hardin (1968), mais bien d'une « tragédie de l'accès libre ».

Ainsi, les cas de gestion étatique des forêts présentent en commun :

- une interdiction d'accès, connue de tous ;
- un contrôle de l'accès inefficace ;
- des individus ou des groupes en situation qu'ils savent précaire, face à un retour de l'administration toujours possible ;
- une précarité de droits qui conduit à exploiter « tout, tout de suite », sans souci d'un lendemain sur lequel les agents n'ont pas prise. Il s'ensuit, logiquement, une course à l'espace et aux ressources, habituelle dans le domaine des pêches, mais dont celui-ci n'a pas le monopole.

En matière de forêts, considérer la pluralité des usages et des usagers ne veut pas dire entretenir un accès libre. C'est même plutôt le contraire. La gestion des ressources n'existe que s'il y a possibilité d'exclusion ou de sanctions à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les règles. Cela suppose des règles acceptées et des moyens de les faire appliquer. La recherche d'une participation des populations à la gestion des espaces boisés, dans de nombreux pays, vient du constat que seuls les locaux peuvent avoir les moyens de veiller à la mise en œuvre de ces règles : le contrôle social est bien plus économe et efficace que le contrôle administratif. Encore faut-il que les popu-

lations rurales en éprouvent la nécessité. Tant que la gestion des ressources forestières ne rencontre pas leurs intérêts, cela semble illusoire. En revanche, si les objectifs ou les résultats de cette gestion sont appropriés par les populations, l'espoir d'une gestion locale avec leur appui est envisageable.

De nombreux projets pilotes de foresterie sociale ou d'aménagement forestier avec les populations locales ont été tentés. Ces projets ont été fondés sur un investissement lourd en études, en enquêtes et en matériel. Cependant, au-delà des zones pilotes, lorsqu'il faut agir non plus à l'échelle d'un massif mais à celle d'un État, les moyens sont très nettement insuffisants. Il faut repenser complètement les méthodes, les outils et même les façons d'intervenir auprès des populations. L'économie des moyens devient un défi technique et organisationnel. L'efficacité de la gestion des ressources forestières à cette échelle fait intervenir tous les acteurs, du politique au bûcheron, du forestier au pasteur. Elle doit aussi être établie dans une perspective de valorisation économique des forêts ou au moins de satisfaction des besoins des différents usagers. Elle doit aussi tenir compte des politiques d'aménagement du territoire et des autres politiques sectorielles ayant une incidence directe ou indirecte sur les forêts. Il y a donc, en préalable à des solutions techniques, à effectuer des choix d'ordres politiques et donc économiques et sociaux, à différentes échelles spatiales et temporelles. C'est sur ces objectifs, s'ils sont partagés, qu'une gestion efficace peut s'instaurer.

## I La gestion du pluralisme

### *Une gestion subsidiaire*

Limiter l'État à des fonctions de régulation, d'orientation, de pilotage, de contrôle et de maintien de l'ordre, n'implique pas forcément « moins d'État » mais sûrement « mieux d'État ». Nombre d'États africains ont une administration à tel point délabrée que la réussite de tout processus de décentralisation passe d'abord par un renforcement du niveau central concomitant avec le transfert de responsabilités à des instances décentralisées.

Tenter de combiner « moins et mieux d'État » implique peut-être le recours au principe de subsidiarité. Sur le plan de l'économie, le principe de subsidiarité vise l'exécution efficace des tâches d'une politique et par extension le choix d'un niveau hiérarchique d'exécution minimisant les coûts économiques et maximisant le bien-être social (Mors, 1993). Les responsabilités sont assumées et les décisions sont prises au niveau le plus bas possible susceptible de le faire de façon économique et opérationnelle. Au-delà de la simple déconcentration administrative<sup>1</sup>, le principe de subsidiarité s'appuie, à partir d'une décentralisation<sup>2</sup> effective du pouvoir, sur la société civile pour l'accomplissement de certaines tâches d'intérêt général. Ceci n'est ni sans intérêt, ni sans risque : « Intégré dans un prêt-à-penser, le principe de subsidiarité sert aujourd'hui de formule magique, habille avantageusement les réformes les plus disparates, et dissimule des pratiques contraires aux idées qu'il défend. [...] Or nous nous trouvons aujourd'hui devant un risque majeur : celui de voir l'État abandonner ses tâches au lieu de les redéfinir. [...] L'idée de subsidiarité suppose une redéfinition des rapports entre l'État et les citoyens, non pas dans le domaine institutionnel, mais dans le domaine de l'action à accomplir en vue de l'intérêt général » (Millon-Delsol, 1993).

La décentralisation politique, la mise en place de la gestion locale des ressources renouvelables et la transition de la gestion étatique vers la gouvernance locale<sup>3</sup> posent de nombreux problèmes. Peut-

1. La déconcentration administrative consiste à remettre aux agents locaux de l'administration des pouvoirs de décision auparavant détenus par l'administration centrale.

2. Dans sa raison d'être la décentralisation vise à « libérer le pouvoir central et à confier les responsabilités à ceux qui sont les plus compétents pour les résoudre. [...] La décentralisation implique la gestion par les administrés des affaires qui les concernent le plus directement. Elle permet d'associer les administrés à la prise de décision » (Debbash, 1990).

3. Les divergences apparentes des philosophies d'inspiration américaine « *good governance* » et latine « décentralisation » cachent en fait des objectifs non contradictoires : « Si la décentralisation offre une nouvelle géographie de la répartition des pouvoirs [...] la gouvernance prend en charge la manière de mettre en œuvre ces compétences par le choix des élites, les styles de gestion et le nécessaire règlement des conflits. [...] (Elles) s'inscrivent dans une même philosophie de l'action, leurs interventions sont cumulables. [...] Pourtant il y a un vrai problème latent de culture juridique et politique. [...] Mais ces différences internes sont moins essentielles que la divergence existant entre ces interventions exogènes et les « manières endogènes » de légitimer le pouvoir » (Le Roy, 1995).

on imaginer qu'un seul modèle universel soit applicable et règle tous les problèmes, à quels risques et à quelles conditions ? Quels sont ou peuvent être les acteurs sociaux impliqués dans la gouvernance locale ? Celle-ci suffit-elle à assurer une gestion viable à long terme des ressources renouvelables ?

### *La nécessité d'impliquer l'ensemble des utilisateurs des ressources : les exemples du Niger et de Madagascar*

Pour aboutir à des règles qui assurent une gestion viable à long terme des ressources renouvelables, il est indispensable d'impliquer dès l'origine dans la négociation l'ensemble de ses utilisateurs.

Au Niger, ce fut l'erreur des coopératives forestières au milieu des années 1980 que de croire possible de ne négocier qu'avec les seuls bûcherons en ignorant les usages pastoraux ou en prétendant les assujettir sans concertation préalable à des règles de sylviculture (modification des parcours et mise en défens sur trois ans). La prise en compte des usages pastoraux conduisit le projet Énergie II mis en place dans les années 1990 à repenser les règles d'aménagement forestier<sup>4</sup> et à redécouvrir les pratiques paysannes de gestion et d'exploitation en taillis fureté qui permettent de supprimer la mise en défens (Bertrand, 1995). Le projet Énergie II a associé dès le départ les pasteurs à la délimitation de la forêt villageoise et à la création du marché rural de bois-énergie. Les pasteurs peuls, qui détiennent les droits historiques et coutumiers sur les espaces naturels, participent à la négociation de création du marché rural en même temps que les bûcherons zarma.

À Madagascar, la multiplicité des activités économiques liées à l'exploitation des zones forestières, la pluri-activité systématique de la petite paysannerie en situation de pauvreté et la pluralité des opérateurs sont la règle générale. Tout ce qui peut être valorisé et qui peut

---

4. Faire renoncer les agents de l'administration forestière au dogme de la mise en défens ne fut pas simple car c'était remettre en cause une représentation de la forêt, celle de l'administration et la suprématie des connaissances techniques « modernes » sur les pratiques coutumières des populations rurales.

trouver un marché est cueilli, collecté, voire cultivé et présenté aux acheteurs éventuels. Ceux-ci peuvent être de divers types :

- petits commerçants locaux autochtones ou allochtones (chinois, syriens, libanais, karana,...) jouant le rôle de relais avec des commerçants ou des collecteurs urbains ;
- colporteurs ou petits commerçants ambulants approvisionnant le milieu rural et en ramenant des produits multiples et variés (y compris la pharmacopée traditionnelle) qu'ils écoulent ensuite de façon diversifiée sur les marchés urbains ;
- collecteurs plus ou moins spécialisés qui regroupent les productions commerciales sur des zones plus ou moins vastes ;
- collecteurs clandestins spécialisés dans l'achat de produits rares ou interdits (pierres précieuses, animaux et plantes des listes CITES, etc.) et travaillant pour leur compte ou pour le compte de commerçants ;
- grands propriétaires disposant de moyens de transport et monopolisant l'investissement et le commerce local ;
- projets de développement ou ONG assurant des fonctions économiques en lieu et place des opérateurs paysans ou privés locaux ;
- organisations paysannes ou groupements divers à vocation communautaire ou coopérative etc.

La pluralité des opérateurs économiques locaux recouvre une diversité de systèmes organisationnels, de pratiques commerciales, de stratégies à la fois économiques, sociales et le cas échéant politiques qui se traduisent pour chaque produit concerné par autant de chaînons constituant les maillons de la filière commerciale reliant la collecte ou la production au commerce final, à l'exportation ou à la consommation.

Pour en revenir à la question centrale de la gestion viable et pluraliste des forêts et du développement rural, le débat ne semble pas réellement porter sur ce qu'il faut faire, mais sur la façon de le faire. Devant une telle pluralité des intérêts, des représentations et des poids économiques et sociaux des opérateurs et des acteurs concernés, le choix est entre le laisser-faire, la décision autoritaire ou réglementaire, et la négociation entre acteurs directement et/ou indirectement concernés. Le laisser-faire a un coût écologique et social souvent insupportable ; la réglementation implique des coûts de contrôle hors

de portée des autorités. Reste la négociation qui, compte tenu de la diversité, voire de la divergence d'intérêts, implique la mise sur pied d'une médiation. La médiation entre intérêts est au centre du dispositif mis en œuvre à Madagascar par la loi Gelose<sup>5</sup> de transfert de la gestion des ressources renouvelables aux communautés rurales.

À Madagascar, la politique de transfert contractuel de la gestion des ressources renouvelables aux communautés rurales est régie depuis octobre 1996 par la loi 96-025 sur la gestion locale des ressources renouvelables\*. La gestion des ressources renouvelables (forêts, faunes et flores sauvages aquatiques et terrestres, eaux, territoire de parcours) relevant du domaine de l'État ou des collectivités territoriales est transférable sur une base contractuelle. L'objectif est de mettre fin à l'accès libre en permettant la responsabilisation des communautés rurales sur les ressources de leur terroir.

La loi fixe le cadre réglementaire des contrats « Gelose », passés entre l'État, la commune et la communauté rurale de base. Le contrat Gelose organise simultanément :

- le transfert contractuel de la gestion d'une ressource renouvelable sur un espace communautaire délimité à une communauté locale.

- la sécurisation foncière relative, c'est à dire la constatation publique et contradictoire des occupations foncières individuelles ou collectives de l'ensemble des espaces du terroir.

Ces contrats ne peuvent être conclus qu'à la demande volontaire des communautés rurales. La contractualisation doit permettre une exploitation et une valorisation des ressources au profit des communautés rurales et des communes. Les formes de ce contrat impliquent une négociation entre l'administration, la collectivité territoriale (commune) et la communauté locale sur la base d'une médiation. La communauté rurale est assistée en cela par un médiateur environnemental agréé qu'elle choisit.

\* La Gestion Locale Sécurisée est une des composantes transversales du Plan environnemental de Madagascar. Elle est associée à un Appui à la gestion régionalisée et à l'approche spatiale (Ageras). Cette autre composante du Plan environnemental doit contribuer à la planification négociée régionalement d'actions de développement et à la mise en place et au renforcement des instances de concertation et d'orientation au niveau régional et multi-local. A Madagascar, la Région devient une collectivité territoriale décentralisée opérationnelle. Le pari du Plan environnemental (World Bank, 1996), en particulier dans sa composante Ageras, est de contribuer, autour de la question du développement régional et de gestion viable des ressources renouvelables, à l'émergence d'une institution de planification régionale. Celle-ci servirait de socle à la réflexion, à la conception et à la constitution d'une véritable collectivité régionale. D'un point de vue politique, l'enjeu est à la fois énorme et ambitieux.

### Tableau 1

La gestion locale sécurisée à Madagascar.

5. Gelose : GEstion LOcale SEcurisée. Voir également les articles de S. Aubert et S. Goedefroit dans cet ouvrage.

## ■ La médiation patrimoniale par récurrence : un nouveau contrat social à propos de la nature ?

Restituer une place centrale aux populations locales dans la gestion des forêts suppose de les impliquer dès le départ, dans l'élaboration des objectifs de la gestion et dans le processus de décision (« *empowering people to mobilize their own capacities, be social actors, rather than passive subjects, manage the resources, make decisions, and control the activities that affect their lives* » (Cernea, 1985)). Il est nécessaire d'« inventer des stratégies permettant à chacun, et notamment aux plus humbles des acteurs sociaux, de négocier son devenir » (Olivier de Sardan et Paquot, 1991). La médiation patrimoniale par récurrence se situe dans cette perspective. Elle est assez éloignée de l'approche participative<sup>6</sup> puisqu'elle est constitutive d'une démarche basée sur le contrat et sur le dépassement des solutions consensuelles de court et moyen termes. Le contrat, interne au groupe, légitimé et ritualisé, en devient le patrimoine. Toutefois, la légitimité des parties ne suffit pas. En l'absence d'égalité des parties préalables à la négociation du contrat, il n'y a pas contrat mais instrument de pouvoir. Ici, ce que l'on vise, c'est se servir du contrat pour construire l'égalité des parties. Et le moyen unique est de déséquilibrer le processus au profit du plus faible. C'est à cela que sert le médiateur.

### *De la participation à la négociation du contrat*

Dans des situations caractérisées par de fortes externalités – c'est-à-dire de fortes interdépendances entre acteurs dans l'usage d'une ressource –, la science économique préconise de multiples moyens techniques pour « internaliser les externalités », dont des droits de propriété ou des instruments de type taxes, licences, principe pollueur-

6. La participation des populations peut prendre des formes très variées, et très différentes de sens ; allant de la « participation manipulatrice » (*manipulative participation*) à la « participation effective » (*self-mobilization*), cette dernière restant encore à mettre en œuvre selon Pretty (1995).



payeur ou encore marchés de droits (Barde, 1992). Dans le cas des aménagements forestiers, des forêts classées ou de zones de conservation, les gestionnaires s'appuient parfois sur des instruments tels que la redistribution des bénéfices ou sur des incitations. Ces incitations sont conçues comme un coût de transaction pour que les populations « participent » aux objectifs du gestionnaire. Or les questions d'environnement engagent le très long terme, qu'il s'agisse de la gestion viable d'écosystèmes forestiers, de la résolution durable de conflits entre éleveurs transhumants et sédentaires ou encore de conflits entre populations et gestionnaires d'aires protégées. Plus l'horizon des problèmes à traiter est de long terme, et moins l'évaluation économique – *a fortiori* monétaire – est pertinente. Le long terme est plus affaire de création institutionnelle que d'analyse économique (Weber, 1996).

Le choix des instruments adéquats d'internalisation est fonction des objectifs assignés à la régulation (Pearce and Turner, 1990; Fauchaux et Noël, 1995; Meuriot, 1989). Le premier problème est donc celui de la détermination des objectifs. Dans les situations locales, on ne peut pas partir d'un mécanisme de résolution de conflits pour l'établissement d'objectifs. En revanche, il s'avère possible de faire discuter ces acteurs à propos de leur devenir sur le long terme dans lesquels devra s'insérer la résolution du conflit ou la gestion du problème. Le long terme envisagé ici est de l'ordre de 25 à 30 ans. Un tel horizon amène *de facto* les acteurs à discuter non pour eux-mêmes, mais pour leurs enfants (Weber, 1996). Cette recherche d'un agrément sur le très long terme pour cadrer les engagements de court et moyen terme donne son caractère récurrent à la démarche, le patrimoine étant constitué selon la définition d'Ollagnon (1991) de « l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et à développer l'identité et l'autonomie de son titulaire dans le temps et l'espace par adaptation en milieu évolutif ».

**Le dépassement des solutions consensuelles :  
une nécessité face à la pluralité et à la divergence  
des intérêts multiples**

Lorsqu'une situation est conflictuelle, l'émergence d'un compromis durable est quasi impossible lorsqu'on cherche à l'obtenir par une évaluation directe du conflit et de ses origines. Lorsqu'il est malgré tout obtenu, on constate que ce compromis se révèle très instable et

que les comportements de « cavalier seul » (*free rider*) se multiplient rapidement. C'est ce que montrent aussi bien la pratique répétée de jeux de gestion de ressources en accès libre, dans certaines conditions d'expérimentation sans communication entre acteurs notamment (observations des auteurs), que l'assistance à des négociations réelles dans des enjeux de gestion de ressources renouvelables (Ostrom *et al.*, 1994). La négociation doit donc être « privilégiée par rapport à la confrontation des droits et des devoirs, ce qui impose de construire et d'actualiser [...] une instance de négociation, vulnérable au désengagement, traduisant une communauté d'actions, fondée sur le désir d'agir ensemble dans un contexte bien identifié et sur des projets limités » (Ollagnon, 1991). Si la résolution du conflit est un échec, l'observation montre que les acteurs affirment encore plus, par leur comportement présent, la légitimité de leur comportement passé, aggravant ainsi le conflit.

La médiation patrimoniale par récurrence part de ce constat pour renverser l'ordre de la négociation. Elle part de l'obtention d'un agrément sur le très long terme pour revenir du futur vers le présent. Elle repose sur l'hypothèse que le long terme n'étant pas prévisible, il est en partie décidable; et que prévoir, c'est gouverner (Weber et Bailly, 1993). L'application de la médiation patrimoniale par récurrence est en cours à Madagascar pour le transfert et la contractualisation de la gestion des ressources renouvelables aux communautés locales.

### **Les étapes d'une médiation patrimoniale par récurrence**

Le point de vue collectif de très long terme, sans lequel toute action locale est vouée à la contingence, implique l'organisation d'une négociation, donc d'une médiation entre des représentations différentes du passé, du présent et de l'avenir. Il y faut un médiateur<sup>7</sup>. Il lui sera demandé d'animer un processus de dialogue, de négociation, dont le résultat doit être constitué :

- d'objectifs de très long terme (une génération);

7. Le médiateur peut être un scientifique, de préférence de sciences sociales, comme il peut être un politique, mais peu importe son appartenance disciplinaire ou professionnelle. Les qualités requises sont la capacité d'écoute et de restitution des opinions, la capacité à légitimer les points de vue dans la négociation, surtout lorsque ceux-ci sont opposés. Il lui faut donc également une bonne capacité de synthèse.

- de scénarios de gestion à moyen terme, assortis d'une évaluation de faisabilité écologique, économique, sociale, institutionnelle;
- de l'élaboration d'une structure de gestion négociée;
- d'instruments de gestion.

Pour parler en économiste des ressources renouvelables, la médiation aboutit à une règle d'allocation des ressources, quand la démarche économique classique part d'une règle préétablie d'allocation. Parce que la règle d'allocation est issue de l'interaction entre acteurs, elle intègre leurs perceptions particulières, et s'en trouve légitimée aux yeux de l'ensemble de la population locale. Il n'en va pas de même lorsque les règles sont prédéfinies et qu'il est demandé aux populations de discuter leur application, non leur bien-fondé, comme dans la plupart des cas de « participation ».

#### Initialisation

- identification des acteurs
- débat sur les tendances
- débat sur leur acceptabilité

#### (Re)construction de choix constitutionnels

- discussion sur des objectifs de très long terme (25-30 ans)
- processus de légitimation
- ritualisation

#### Élaboration de scénarios de gestion

- élaboration de scénarios pour atteindre les objectifs de très long terme par les acteurs
- choix des outils de gestion
- légitimation des résultats (sans ritualisation)

#### Instauration d'une structure locale de gestion<sup>8</sup>

(Source : Weber, 1996)

### Tableau 2

Les étapes d'une médiation patrimoniale par récurrence.

8. Cette structure est purement contingente aux objectifs et scénarios. Elle peut être modifiée ou supprimée à tout instant. Dans les projets de développement habituels, c'est ce que l'on construit en premier, et avec un objectif de permanence au moins à l'échéance du projet.

### *Initialisation*

L'ensemble de la démarche de médiation suppose l'établissement d'une situation initiale au sens de Rawls (1987) dans laquelle les acteurs sont clairement informés de ce qui les oppose aux autres, et de leur commune dépendance d'une solution au problème qui se trouve à l'origine de la médiation. L'initialisation suppose une identification des acteurs réellement impliqués dans l'objet de la médiation<sup>9</sup>. Les acteurs sont invités à débattre sur l'évolution qu'ils considèrent la plus probable, de l'écosystème et de leur propre situation, dans l'hypothèse d'une poursuite des tendances actuelles, qu'il leur revient également d'identifier. Il n'y a pas d'expertise scientifique à ce stade, seule est requise la présence du médiateur. L'enjeu de cette phase est de permettre aux acteurs d'exprimer leurs perceptions de la situation présente et de son évolution, et de les confronter, d'en être mutuellement clairement informés. Les points de vues de l'ONG de conservation ou de l'agent public sont ni plus ni moins légitimés que les autres. C'est un enjeu de communication, non de « connaissance ». Cette étape d'initialisation permet la confrontation de perceptions également légitimes et également subjectives. Lorsqu'un état des perceptions a pu être établi et discuté, il est demandé aux acteurs de débattre de l'acceptabilité écologique, économique, sociale, d'une prolongation des tendances actuelles. Le commun désagrément à l'égard des tendances actuelles enracine l'ensemble de la démarche. Il crée la situation initiale qui fonde la suite du processus.

### *Construction des objectifs de très long terme*

Les acteurs refusent généralement les conséquences qu'une prolongation des tendances actuelles aurait sur le sort de leurs enfants, par delà les conflits qui peuvent aujourd'hui les diviser entre eux. L'important réside dans l'enracinement de la discussion dans le long terme. Les acteurs peuvent à présent débattre de ce qu'ils souhaiteraient « idéalement » laisser à leurs enfants, comme attributs de l'environnement et du cadre de vie. Il n'est toujours pas nécessaire de

---

9. Il convient notamment d'identifier des « tiers-absents » : ceux dont le rôle est important dans le devenir de l'écosystème, mais qui se considèrent extérieurs au problème local. L'ONG de conservation, les agents des services publics, les commerçants, se placent facilement dans cette position de « tiers-absents ». Les acteurs réels sont tous partie prenante à la médiation. Ils se retrouvent « égaux » dans la négociation.

recourir à l'expertise scientifique, l'enjeu étant de faire produire par les acteurs une charte de long terme, une sorte de « contrat social » où s'exprime autant d'idéal que de matériel. Les mythes, les symboles, les ancêtres peuvent très bien être mêlés à la discussion<sup>10</sup>. L'enjeu premier de la médiation, réside en l'établissement de « choix constitutionnels », selon l'expression de Ostrom (1990). Ces choix seront par la suite considérés comme intangibles et comme référence permanente de l'action, par les acteurs qui les ont produits et acceptés. Ces objectifs de très long terme deviendront des institutions, engageant plus que ceux qui ont généré cet agrément.

L'agrément sur des objectifs de très long terme précède et autorise la définition des modalités de gestion à moyen et court terme. Ce détour par le futur a comme vertu de rendre caducs une bonne partie des conflits, et de déplacer ceux qui persistent. Parce qu'ils doivent être « patrimoniaux », non rediscutables, intangibles, « constitutionnels », les objectifs de très long terme nécessitent une légitimation forte et une ritualisation. La ritualisation passe par l'expression publique des termes de l'agrément, avec un cérémonial dépendant des lieux et des cultures présentes. Le rituel, quel qu'il soit, inscrit l'agrément de très long terme dans l'ordre symbolique : par là, il le rend inaliénable, non monétarisable, et difficile à transgresser<sup>11</sup> (Weber, 1996). La légitimation est la procédure par laquelle un agrément entre un nombre donné de personnes est accepté comme engageant l'ensemble des acteurs, présents et absents. Elle recourt le plus souvent à la restitution publique des termes de l'agrément, assortie d'une déclaration écrite, en présence d'une autorité s'exerçant à une échelle plus vaste que celle des problèmes ayant demandé une médiation (Weber, 1996). Même dans le cas où l'agrément donnerait lieu à référendum local, les résultats devraient être légitimés. Certains économistes, tel Godard (1997) constatent qu'en situation de controverse, les négociations sont des processus de construction d'une légitimité, d'un point de vue sur les autres, ou d'un acteur sur les autres. Dans le cas de la médiation patrimoniale par récurrence, la légitimation suit l'agrément ; elle ne constitue pas l'objet de la négociation, elle en conforte le résultat.

---

10. Le mythe du marché comme les autres...

11. Un exemple immédiat de « ritualisation » peut être trouvé dans la cérémonie anglo-saxonne de remise des diplômes par les universités. La délivrance publique confère légitimité au diplôme, la parade vestimentaire et le décorum en constituant une ritualisation forte.

### *Élaboration d'un système de gestion*

L'étape suivante de la médiation réside en l'établissement de scénarios de moyen terme permettant d'atteindre les objectifs de très long terme. Les acteurs restent maîtres de cette phase, comme de la précédente, avec l'assistance du médiateur. C'est à ce stade qu'intervient l'expertise scientifique, notamment économique. Il ne revient pas aux experts de dire ce qui doit être fait, mais d'évaluer la faisabilité comparée des scénarios élaborés par les acteurs. « Les connaissances élaborées doivent permettre de questionner tout autant les discours scientifiques que populaires. Le non savoir (des acteurs) devient alors productif en ce sens qu'il permet l'émergence d'une demande au sein d'une négociation » (Olivier de Sardan et Paquot, 1991).

Le recours à l'évaluation scientifique des scénarios, par va-et-vient, permet d'affiner ces derniers jusqu'à ce qu'ils soient considérés par les acteurs comme conformes à leurs attentes, à coût acceptable, et dans le respect des objectifs de très long terme<sup>12</sup>. L'élaboration de scénarios transforme le souhaitable (les objectifs patrimoniaux), en possible<sup>13</sup>. Ces scénarios doivent être agréés par tous, et nécessitent donc une légitimation. Mais ils doivent être adaptatifs, modifiables en fonction de changements de contexte : ils ne doivent donc pas donner lieu à ritualisation.

### *Élaboration d'une structure de gestion*

La structure de gestion est contingente au processus de médiation. Elle est purement exécutive, met en œuvre les scénarios acceptés, dans le cadre du processus de décision débattu et accepté. Elle applique les instruments de gestion choisis extérieurement à elle. La structure de gestion doit pouvoir être transformée en cas de besoin. Elle n'appelle donc ni légitimation au-delà de son espace social de travail, ni ritualisation. Ses tâches sont d'exécuter les décisions prises quant au

12. Lors d'un workshop de l'UICN « The economics of biodiversity loss », 22-24 avril 1996, Gland, il a été relevé que le nombre de travaux portant sur les coûts de la conservation est très limité alors que la plupart concerne l'évaluation des bénéfices.

13. Telle était déjà la logique sur laquelle reposait la « planification indicative à la française » : le but des travaux du plan n'était pas de départager des vainqueurs et des vaincus, mais de dégager une vue commune sur l'avenir d'une activité économique ou sociale en fonction de l'objectif national de développement.

contrôle de l'accès, à l'exclusion des outsiders, à signaler les sanctions à l'autorité chargée de les mettre en œuvre, à collecter des taxes sur les prélèvements dans le milieu... L'important est que la structure de gestion pourra différer d'une communauté à une autre, autour de fonctions communes à toutes (Weber, 1996).

### *Avantages et inconvénients*

La mise en œuvre récente de la médiation pour la conclusion des contrats Gelose à Madagascar est récente. Certains avantages apparaissent comme (i) la participation renforcée au processus de décision, (ii) la responsabilisation des bénéficiaires, (iii) la revalorisation du rôle de l'État, de ses agents et des différents acteurs concernés, (iv) la possibilité d'une internalisation des coûts de contrôle sur les ressources et les espaces.

Mais cette démarche ne va pas, bien entendu, sans risques, sans apprentissages douloureux et sans dérapages<sup>14</sup>. La prise en compte du pluralisme implique une disparition du décideur unique : la décision est remplacée par un processus de négociation entre des acteurs de poids et représentations différents.

Ceci complexifie la démarche et la rend en quelque sorte irréversible aux yeux des acteurs nouvellement impliqués. La technique devient au service du processus. Ces éléments modifient considérablement le rôle de certains acteurs, comme les services forestiers. Il n'est pas sûr qu'ils puissent aisément ou veulent changer de rôle.

Les risques de dérapage ne sont pas négligeables : compte tenu de l'importance du débat dans le processus, n'y a-t-il pas un risque d'évincer du débat ceux pour lesquels s'exprimer est dangereux ? Les médiateurs environnementaux, dont le rôle est central, sont-ils à la hauteur de leur tâche ? Peuvent-ils faire sortir les différentes parties en présence de représentations contradictoires d'une même réalité pour imaginer, à partir d'une vision commune du futur, les règles nouvelles d'une gestion viable des ressources ? Leur indépendance

---

14. La préparation du Plan environnemental III actuellement en cours prévoit des modifications de la mise en œuvre de la Gelose, qui n'a pas rempli ses objectifs « en terme de nombres de contrats établis ».

est-t-elle respectée ? Par le processus de médiation, des conflits cachés ne risquent-ils pas d'éclater ? La confiance des différents acteurs dans la médiation est-elle assez forte pour les impliquer dans ce processus ? Il existe des risques de « sabotage » interne ou externe par certains des acteurs concernés. Mais il y a aussi un danger à interrompre le processus et surtout à revenir à des méthodes anciennes qui n'impliqueraient pas les populations dans la décision et l'action.

La médiation patrimoniale par récurrence n'a de sens et d'opérationnalité qu'à la mesure de l'horizon temporel commun que se reconnaissent les acteurs qui négocient. S'ils ne sont là que temporairement, et n'ont ni avenir, ni passé commun, alors aucune médiation de ce type n'est envisageable et le recours soit à des mécanismes de marché ; soit au règlement et au contrôle public, sont quasi inévitables.

## I Discussion et perspectives

### *Les risques et les limites de la gestion du pluralisme*

Considérer une forêt plurielle là où l'on a voulu se contenter de voir du bois modifie considérablement la perspective. La redécouverte du pluralisme en matière forestière replace l'écosystème forestier au centre des enjeux de développement rural. La question était la surveillance et la sanction, toutes deux impossibles vu les moyens mis en œuvre face à des coûts de contrôle trop importants. Cette question devient celle de la coordination des usages multiples et parfois contradictoires d'un milieu donné. Elle est déclinée en problème de co-viabilité des écosystèmes et des usages auxquels ils donnent lieu ; d'efficacité par la légitimité de modes locaux de gestion issus d'une médiation par récurrence ; d'équité, dont les règles font partie de la négociation et sont soumises à approbation de tous.

### **En matière de gestion subsidiaire**

La gestion subsidiaire est un principe de décision, voire d'économie de la décision. Les possibilités d'arbitraires, d'injustices ou de développement de despots ne sont pas du tout contrecarrées. On peut,



en premier lieu, évaluer si les conditions anthropologiques, sociologiques et philosophiques de son application sont réunies. À savoir selon Millon-Delsol (1993) :

- « la confiance dans la capacité des acteurs sociaux et dans leur souci de l'intérêt général ;
- l'intuition selon laquelle l'autorité n'est pas détentrice par nature de la compétence absolue quant à la qualification et quant à la réalisation de l'intérêt général ;
- la volonté d'autonomie et d'initiative des acteurs sociaux ».

Les obstacles culturels sont cependant importants. L'idée de subsidiarité contient en substance une désacralisation des droits et récuse le primat du droit sur l'intérêt général : « la tâche d'intérêt général cesse d'être l'affaire exclusive de l'État, qui se porte toutefois garant de sa réalisation efficace et de sa réalisation complète. Elle ne devient donc pas pour autant une affaire privée. Elle devient, plus exactement, une affaire politique au sens de « chose de tous ». Nul doute que la citoyenneté elle-même s'en trouve profondément modifiée » (Millon-Delsol, 1993). On comprend alors combien les résistances à cette logique peuvent se développer, consciemment ou non, dans l'appareil administratif, réglementaire ou judiciaire.

### **En matière de développement**

Établir un lien univoque entre gestion décentralisée des ressources renouvelables et développement constitue un autre risque. L'appréciation de la validité de ce type de lien recouvre un débat lancé par Sen (1984) sur l'économie du développement. Selon Sen, l'accroissement de la disponibilité des biens a trop longtemps été privilégié par rapport à celui des droits et « capacités » des individus. Les analyses menées par les tenants de la gestion des ressources communes fournissent des éléments de compréhension de ce lien. Mais leur cadre d'analyse est souvent plus restreint que celui qui se dessine dans la combinaison décentralisation politique et gestion des ressources (Jodha, 1985). L'enjeu du suivi des expériences en cours se situe à ce niveau là.

Vouloir à tout prix concilier efficacité économique et gestion du pluralisme est un autre type de risque. La mise en place d'une gestion subsidiaire des ressources s'appuie sur une notion de coût d'opportunité. L'agrément entre les acteurs sur la non-poursuite des tendances actuelles lors de la médiation patrimoniale par récurrence fournit ainsi le point

de départ sur les objectifs de gestion à très long terme. Sur cette base les coûts perçus de la poursuite des tendances actuelles donnent le coût d'opportunité de la gestion subsidiaire des ressources. Une autre appréciation peut découler d'une comparaison entre coûts du contrôle social et coûts du contrôle par la puissance publique. Mais il reste une interrogation sur la portée de cette logique économique dans certaines sociétés et sur les formes possibles de sa contractualisation.

### *Les difficultés opérationnelles*

La prise en compte de la pluralité oblige à innover en terme d'organisation. Les outils de gestion doivent évoluer en parallèle. Rien n'est figé et il est nécessaire d'offrir sur de nombreux points de nouveaux types de procédures. C'est aussi un défi technique qui doit être relevé dans de nombreux domaines.

La loi malgache sur la gestion communautaire locale prévoit la mise en œuvre d'instruments visant une meilleure valorisation des ressources renouvelables au profit des communautés rurales gestionnaires et des producteurs ou collecteurs. Ces outils pourront être à la fois économiques, institutionnels, réglementaires et fiscaux. La combinaison et les modalités d'application de ces différents outils devront être définis précisément pour chaque ressource en fonction de la structuration économique de chaque filière commerciale. Pour assurer la gestion viable à long terme des ressources de tel ou tel produit de cueillette, faut-il accompagner la structuration institutionnelle des opérateurs économiques, taxer la ressource et selon quelle modalité, à quel niveau de l'activité économique (gestion de la ressource, exploitation, transport, transformation, exploitation ?), selon quelle répartition des produits de la taxation ? Autant de questions techniques complexes à poser.

Dans bien des cas, les méthodes ou les outils de gestion des ressources envisagées par chacune des parties seront porteurs implicitement des représentations sociales de chacune des parties.

Dans l'exemple des marchés ruraux de bois-énergie au Niger, les techniques d'exploitation et de sylviculture qui étaient préconisées au départ par l'administration forestière étaient formulées pratiquement comme des dogmes. Derrière ces dogmes, il y avait une vision

implicite où seule l'administration forestière pouvait être détentrice d'un savoir technique crédible et où les connaissances et les pratiques sylvicoles coutumières des populations rurales ne méritaient pas d'être considérées. Au Niger comme ailleurs, les corps techniques de l'administration associent la légitimité de leur statut et de leur action à la ferme croyance en la supériorité de leur savoir, réputé « scientifique » : ceci se construit notamment au prix de la négation de toute prétention à la connaissance pour ceux qui n'ont pas la légitimité voulue pour « savoir », notamment les populations rurales. Le dogme exclut la possibilité que le corps légitime puissent tirer parti de savoirs réputés irrationnels « puisque » traditionnel, ce terme signifiant couramment non moderne et peu crédibles.

L'application du principe de subsidiarité nécessite cependant une reconnaissance des compétences ou incapacités de chacun. Mais, le constat par l'acteur sur lui-même ou par les autres du niveau de compétence ou d'incapacité pose un gros problème de subjectivité et peut aussi devenir un enjeu de pouvoir.

Le passage d'une gestion des espaces et ressources de nature administrative et reposant sur une séparation des fonctions, des usages et des usagers à une gestion basée sur la reconnaissance du pluralisme comme fondement de la conception des instruments et procédures de gestion, constitue un bouleversement dans les habitudes de pensée du monde du développement. La remise des experts à leur juste place par le recours à la médiation et au contrat amplifie singulièrement l'importance du bouleversement. Nul ne saurait prétendre qu'il s'agirait de panacées aboutissant mécaniquement à un gestion viable des interactions nature-société ! Nul ne saurait prétendre sans provoquer la perplexité que les quarante années de « développement » basé sur des approches top-down à base d'expertise étrangère et, au mieux, de participation des populations à des objectifs réputés bons pour elles ont abouti à autre chose qu'une longue litanie d'échecs, de souffrances, de guerres, de destruction d'écosystèmes. Et si le temps des indépendances était enfin venu, dans la foulée du constat d'échec cuisant des stratégies passées ? Et si le temps était enfin venu de traiter avec les populations concernées sur une base d'égalité, impliquant le respect des savoirs coutumiers autant la fin des placages des fantasmes égalitaristes des experts occidentaux sur les réalités rurales ? Le défi nous semble valoir d'être relevé.

## Bibliographie

- ANTONA M. et BABIN D., 2001 — Accomodating multiple interests in local forest management, *IJARGE* (à paraître).
- BABIN D., BERTRAND A., WEBER J. et ANTONA M., 1999 — *Patrimonial médiation and management subsidiarity : managing pluralism for sustainable forestry and rural development. Pluralism and sustainable forestry and rural development*. Rome, Italy, FAO-IUFRO-Cirad : 277-303.
- BARDE J.-P., 1992 — *Économie et politique de l'environnement*. Paris, PUF, 381 p.
- BERTRAND A., 1995 — Nouvelle politique forestière et marchés ruraux du bois énergie au Niger : le transfert de la gestion locale des ressources ligneuses aux communautés rurales. *Cahiers Agriculture*, 4 : 203-239.
- CERNEA M. (ed.), 1986 — *Putting People First : Sociological Variables in Rural Development*. World Bank Technical Paper 80, 600 p.
- DEBBASH C., 1990 — *Décentralisation*. Encyclopedia Universalis.
- FAUCHEUX S. et NOEL J.F., 1995 — *Économie des ressources naturelles et de l'environnement*. Paris, Armand Colin éd., 370 p.
- GENTIL D. et HUSSON B., 1995 — *La décentralisation contre le développement local ?* Journées d'étude Iram, 12 p.
- GODARD O. (dir.), 1997 — *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, MSH : Inra, 351 p.
- HARDIN G., 1968 — The tragedy of the commons. *Science*, 162 : 1243-1248.
- JODHA N.S., 1985 — « Market forces and erosion of common property resources ». *Icrisat Proceedings of the international workshop*, 24-28 oct 1985, Icrisat Center Patancheru, India.
- LE ROY E., 1995 — « Gouvernance et décentralisation : quelle légitimité dans la redistribution des pouvoirs étatiques à l'épreuve des réalités africaines de la fin du xx<sup>e</sup> siècle ? » Notes introductives aux travaux du colloque *l'État en Afrique, indigénisations et modernités*. Paris 18-19 mai 1995.
- MEURIOT E., 1989 — *Les modèles bio-économiques utilisés dans la gestion des pêches*. Nantes, Ifremer, 104 p.
- MILLON-DELSOL C., 1993 — *Le principe de subsidiarité*. Paris, PUF « Que sais-je ? », 128 p.
- MORS M., 1993 — « Le principe de subsidiarité et la politique de l'environnement dans la communauté ». *Insee Méthodes*, 39-40 : 235-248.
- OLIVIER DE SARDAN J.-P. et PAQUOT E. (dir.), 1991 — *D'un savoir à l'autre. Les agents de développement comme médiateurs*. Paris, ministère de la Coopération / GRET, 204 p.
- OLLAGNON H., 1991 — « Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts ». *Arbres, Forêts et Communautés Rurales*, Bulletin n° 3 : 32-35.

OSTROM E., 1990 —  
*Governing the Commons*. Cambridge  
University Press, 280 p.

OSTROM E., GARDNER R.  
et WALKER J., 1994 —  
*Rules, games and Common Pool  
Resources*. University of Michigan  
Press, 369 p.

PEARCE D.W.  
et TURNER R.K., 1990 —  
*Economics of Natural Resources  
and the Environment*. Londres,  
Harvester-Wheatsheaf., 378 p.

PRETTY J.N., 1995 —  
Participatory learning for sustainable  
agriculture. *World Development*,  
23 (8) : 1247-1263.

RAWLS J. 1987 —  
*Théorie de la Justice*. Paris, Le Seuil,  
667 p.

SEN A., 1984 —  
*Resources, values and development*.

Cambridge Mass. Harvard University  
Press.

WEBER J. et BAILLY D., 1993 —  
Prévoir, c'est gouverner. *Nature,  
Sciences, Sociétés*, 1 (1) : 59-64.

WEBER J., 1996 —  
« Conservation, développement  
et coordination : peut-on gérer  
biologiquement le social » Colloque  
panafricain : *Gestion communautaire  
des ressources naturelles  
renouvelables et développement  
durable*, Harare, 24-27 juin 1996  
repris In COMPAGNON D. et  
CONSTANTIN F., 2000, *Administrer  
l'environnement en Afrique. Gestion  
communautaire, conservation  
et développement durable*. Paris,  
Karthala : 69-106.

WORLD BANK, 1996 —  
*Madagascar second Environment  
Program Support Project*. Staff  
Appraisal Report.