

CONFERENCE SOUS-REGIONALE

LES CONVENTIONS LOCALES AU SAHEL : UN OUTIL DE CO- GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES.

Bamako, 2 au 5 décembre 2003

Chartes de territoire et conventions locales : vers un renforcement de la gouvernance locale des ressources naturelles ?

Analyse d'une expérience d'accompagnement des instances locales de gestion des ressources naturelles dans le Sud-Ouest du Tchad.

Résumé :

Cette communication analyse une expérience d'accompagnement d'instances locales de gestion des ressources communes au Sud Ouest du Tchad, expérience conduite dans le cadre d'un programme de gestion et de conservation des ressources naturelles mis en œuvre dans le cadre de la Coopération Tchado-Allemande de 1994 à 2003. **Centrée sur l'appui à l'émergence d'instances locales de gestion intercommunautaire des ressources naturelles**, elle offre un terrain d'analyse particulièrement intéressant du processus d'élaboration et de mise en œuvre de chartes de territoire et de conventions locales de gestion des ressources telles que les ressources halieutiques, les forêts naturelles, les ressources pastorales et la faune sauvage. Une dizaine d'années de suivi des pratiques de gestion locale et la diversité des ressources concernées permettent de **s'intéresser aux impacts perceptibles de ces démarches d'accompagnement des dynamiques locales de gestion des ressources naturelles**. On s'interroge notamment sur l'évolution des acteurs qui se sont véritablement mobilisés dans le processus : chefs coutumiers, nouveaux leaders émergents à la faveur du processus et enfin agents de l'Etat fortement mis en question dans leurs pratiques quotidiennes. Des acquis importants sont tirés de ces démarches de concertations locales qui permettent de réactiver ou de construire suivant les cas, une vision commune des enjeux de gestion conservatoire des milieux. Le processus accompagné apparaît comme source de synergie et de dynamique locale, il aboutit à une ré-appropriation et à une prise de responsabilité plus grande dans la gestion du patrimoine intercommunautaire. Mais au delà de ces acquis, on s'interroge également sur les contraintes qui restent à lever pour que de telles dynamiques transforment pleinement et durablement les modes de gouvernance locaux des ressources. La reconnaissance légale a été acquise par ces instances locales, mais leur viabilité demeure fortement liée aux évolutions en perspectives dans le paysage institutionnel, particulièrement la mise en place de collectivités locales décentralisées et la réforme des services de l'environnement. Les membres de ces instances locales se posent des questions à l'égard de ces deux acteurs déterminants: seront-ils en mesure et auront-ils la volonté de reconnaître et de soutenir de tels modes de gouvernance des ressources naturelles à l'échelle locale ?

Mots clefs : conventions locales, instances locales d'orientation et de décision, gouvernance locale des ressources naturelles, gestion sociale des ressources naturelles, aires protégées, Sahel, Tchad.

Auteur : Bernard Bonnet IRAM ,

Contacts pour informations sur le projet: GTZ Karl P. Kirsch-Jung karl-peter.kirsch@gtz.de, ECO-Consult Dietrich Busacker dietrich.busacker@eco-consult.com, IRAM b.bonnet@iram-fr.org.

Chartes de territoire et conventions locales : vers un renforcement de la gouvernance locale des ressources naturelles¹ ?

Analyse d'une expérience d'accompagnement des instances locales de gestion des ressources naturelles dans le Sud-Ouest du Tchad

1. DE LA GESTION DES TERROIRS A LA GESTION LOCALE DES RESSOURCES NATURELLES

L'amélioration de la gestion des ressources naturelles est devenue une préoccupation majeure au sortir de la sécheresse de 1984. Elle s'est notamment traduite par les expériences des approches gestion des terroirs des années 80, centrées sur une implication large des différents acteurs à l'échelle villageoise et conduisant à différents aménagements de conservation et des sols mais aussi à une palette très étoffée d'actions socio-économiques.

Les grands enseignements tirés de ces nombreuses expériences dans les pays du Sahel ont conduit à **deux grands types d'évolutions des interventions²** dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

- La diversité des préoccupations des groupes d'intérêts rassemblés à l'échelle villageoise a montré en premier lieu que les attentes en matière d'infrastructures socio-économiques de base et de **développement économique primaient largement sur la préoccupation de meilleure gestion de l'espace villageois et de ses ressources**. Pour répondre à cette diversité de préoccupations, se sont mises en place des **approches dites de « développement local »** mettant l'accent sur des mécanismes de financement transparents et concertés des initiatives de développement (Fonds d'Investissement Locaux co-gérés entre les représentants des populations et les projets). Dans ce cadre très ouvert de concertation, le domaine de la gestion des ressources naturelles est progressivement passé au second plan, au profit du financement d'initiatives locales principalement économiques, sociales ou d'investissements physiques.

- Le second grand élément d'enseignement tiré des expériences de gestion des terroirs a trait à **l'insuffisance du contrôle social sur la gestion des ressources à l'échelle villageoise** pour promouvoir un mode de gestion viable des ressources naturelles. L'espace villageois est souvent apparu comme pertinent pour la mise en œuvre d'aménagements ou de l'application de mesures de gestion. En revanche le contrôle social qui s'y exerce montre que **les fonctions de contrôle et de régulation que les comités villageois étaient sensés exercer rencontraient un écho limité et conduisaient souvent à l'exclusion de certains groupes d'utilisateurs³**.

Au regard de ces constats les interventions en matière de gestion des ressources naturelles ont exploré **deux grands types de stratégie :**

-Les premières ont donné **la priorité à l'enregistrement par l'Etat des droits en vue de promouvoir une plus grande sécurisation foncière des producteurs** : il s'est agi d'expériences de type **plans fonciers ruraux**.

-D'autres expériences se sont quant à elles centrées **sur le renforcement des capacités locales de gestion des sociétés paysannes**. Elles **accompagnent la structuration et le renforcement d'instances locales d'orientation et de décision pour la gestion des ressources naturelles à travers un processus de concertation local** (forums départementaux, commissions préfectorales, instances locales, cadres de concertation).

¹ Bernard Bonnet. Novembre 2003.

² Participation des populations à la gestion des ressources naturelles : éléments de réflexion tirés de l'expérience d'un projet de gestion des terroirs au Niger, B. Bonnet, in Gestion des terroirs et des ressources naturelles au Sahel, 2-3 avril 1996, Montpellier, séminaire formation pour la recherche CNEARC-Université de Niamey.

³ "La gestion des terroirs et les éleveurs : un outil d'exclusion ou de négociation ?" André Marty, Revue Tiers-Monde T XXXIV, N° 134, avril-juin 1993 : 327-344.

Le présent document s'intéresse plus particulièrement à ce dernier type d'expérience d'appui à la gestion locale des ressources naturelles. Il veut apporter des éléments d'analyse centrée sur une expérience d'appui aux instances locales de gestion des ressources naturelles dans le Sud Ouest du Tchad. Cette expérience soutenue par la Coopération Allemande⁴ a le mérite de s'être investie de manière spécifique sur cette problématique pendant plus de huit années successives. Un tel investissement soutenu aux côtés d'organisations locales de gestion des ressources naturelles, fournit de toute évidence des éléments de réflexion et d'enseignement particulièrement intéressants sur l'impact de ce type d'intervention⁵, notamment **au niveau des capacités locales de gestion et d'évolution des modes de gouvernance des ressources naturelles.**

2. ENJEUX DE LA GESTION DES RESSOURCES NATURELLES AU MAYO KEBBI

Un potentiel écologique remarquable fortement menacé : Les ressources du bassin du Mayo Kébbi sont remarquables autant par leur diversité que par leur productivité. Vastes plaines d'inondation de la Kabbia, chapelets des lacs de Fianga et Léré particulièrement fertiles pour le poisson, offrent à chaque décrue de riches pâturages de bourgou convoités par les éleveurs des régions et pays voisins. Réserves foncières importantes favorables à une agriculture relativement sécurisée par une pluviométrie annuelle dépassant parfois 1.000mm. Forêts reliques encore existantes au cœur de certains terroirs villageois et surtout au cœur de la réserve de Faune de Binder Léré et sur la zone de front pionnier agricole proche aujourd'hui de la frontière camerounaise. Mais ce **potentiel écologique remarquable** pour un pays comme le Tchad est **menacé par les systèmes d'exploitation qui tirent aveuglément profit de ces ressources.** La pêche professionnelle à la senne de plage drague massivement et sans discernement toutes les espèces et dégrade les fonds, l'utilisation de filets à mailles de petite taille limite la régénération des espèces. Les défriches agricoles sous l'impulsion du coton et de l'exode des régions plus dégradées du Nord font disparaître les ligneux jusque dans les écosystèmes sensibles des forêts galeries. Ceci est à l'origine de phénomènes d'érosion et d'ensablement des cours d'eau.

Déstructuration des systèmes locaux de gestion des ressources naturelles : Le problème central réside dans l'inadaptation des modes d'organisation pour la gestion des ressources naturelles **face aux pressions humaines qui s'exercent.** **Les autorités socio-foncières coutumières** de ces régions disposaient de modes d'organisation et de contrôle des ressources très divers, particulièrement élaborés dans la société Moundang⁶ (gestion des bourgoutières, intégration de l'élevage, organisation de la chasse et de la pêche...). Mais ces autorités **ne cessent de perdre de l'influence.** L'Etat sous ses différentes formes n'a jamais eu aussi peu de légitimité. Au vu du comportement adopté par nombre de ses agents, les usagers ne peuvent guère qu'accorder la priorité à leurs intérêts personnels. Déstructuration des systèmes locaux de gestion et attitudes de prédation de certains agents de l'Etat peuvent difficilement conduire à d'autres pratiques que celle **d'une exploitation effrénée et minière des ressources.**

Des améliorations à intégrer dans une stratégie de développement plus globale : Les expériences en cours depuis huit ans dans la recherche et l'expérimentation de mesures de gestion avec les acteurs locaux montrent que dans différents domaines les ressources disposent de capacités de régénération importantes (notamment ressources halieutiques, faune et pâturages). Mais à terme, ces mesures techniques de gestion des ressources naturelles du Mayo Kébbi ne peuvent véritablement être efficaces et viables que dans la mesure où elles sont intégrées aux modes de gestion locaux. La plupart du temps, la viabilité à moyen terme des mesures de gestion à prendre dépend aussi d'autres champs de la problématique de développement rural, notamment **le développement économique et social** de même que **l'émergence d'espaces où peuvent être débattus** les intérêts publics et patrimoniaux au niveau local.

⁴ Projet de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles au Mayo-Kébbi, coopération tchado-allemande, exécution confiée par la GTZ au groupement ECO-IRAM (1994-2003). PCGRN PN 96.2282.0

⁵ Pour une lecture plus approfondie des démarches et outils développés on se pourra se référer utilement au document de capitalisation publié par la GTZ : La gestion intercommunautaire des ressources naturelles, outils et démarches développés par le Projet Conservation et Gestion des Ressources Naturelles dans le Mayo Kébbi Ouest, Tchad, ECO-IRAM, GTZ, Frédéric Hautcoeur, juillet 2001, 172 p.

⁶ La région comporte aussi d'autres groupes sociaux : Djimé, Fulbé, Guidar, Kéra, Mousseye, Pévé, Toupouri. Du fait des enjeux d'exploitation et de contrôle des ressources communes, pâturages exondés, poisson et faune, certaines de ces sociétés locales disposaient de modes de gestion et d'organisation exceptionnels.

C'est d'abord la question des dynamiques d'exploitation agricole du milieu qui sont guidées par des logiques économiques notamment autour de la filière coton. Cette production oriente bien des stratégies d'occupation de l'espace dans le Mayo Kébbi principale région de production cotonnière autour d'une nouvelle usine de grande capacité. Cet or blanc rapporte en définitive peu aux cultivateurs⁷, et ne les met pas la plupart du temps à l'abri des soudures chroniques. Le coton demeure attrayant malgré tout pour les paysans du fait d'un accès facile aux intrants à crédit et à l'illusion de revenus qu'induit le paiement de la production, tant au niveau individuel qu'au travers des ristournes dont bénéficient les associations villageoises. Mais quoiqu'il en soit aujourd'hui **ces ristournes** constituent **la principale source de financement du développement local**, mobilisée généralement dans des actions socio-éducatives (construction d'écoles spontanées et prise en charge des enseignants...) mais aussi d'investissements collectifs (notamment aménagements et retenues d'eau dans certains cas). A l'heure où se profilent des évolutions très incertaines avec **la privatisation de cette filière clef de la région**, la question de l'intensification de la production agricole demeure largement posée tant du point de vue de la sécurité alimentaire que de la protection des ressources naturelles de base.

Une relation d'extrême méfiance des paysans vis à vis de l'Etat : un second élément de la problématique réside dans le **domaine social et politique**. Il touche directement à la relation entre les populations du Mayo Kébbi et l'Etat au niveau local (administration, service technique, autorités villageoise et cantonale). Au Mayo Kébbi les paysans ont appris de longue date à se méfier de l'Etat, voire à l'éviter pour limiter les prélèvements de ce dernier. Les ruraux de cette région se sont forgés de réelles capacités locales de développement et manifestent aujourd'hui des aspirations beaucoup plus grandes à la démocratie et à une gestion locale du développement. A l'heure où se profilent conjointement privatisation de la Coton-Tchad et mise en place de la décentralisation, le risque est grand de voir s'exprimer **des rapports délicats entre des organisations locales qui anticipent la décentralisation** et **la résistance de certains agents de l'administration**⁸ qui voient en elle une menace d'éviction.

Les ressources naturelles au cœur du développement viable : En définitive le développement viable du Mayo Kébbi constitue donc un enjeu en même temps complexe et global. Au sein de celui-ci la gestion des ressources naturelles est largement soumise à des déterminants d'ordres économiques et sociaux. Pour accéder au développement viable, *les sociétés locales doivent surmonter les difficultés qu'elles rencontrent à s'adapter et tirer parti techniquement, financièrement et organisationnellement des évolutions de leur contexte (augmentation des besoins alimentaires et monétaires, dégradation du capital vital des ressources naturelles, désengagement des services de l'Etat, privatisation et fluctuation des filières, polarisation pétrolière à l'Est, mondialisation). Elles doivent y parvenir de manière à mieux répondre aux aspirations grandissantes des populations en matière d'accès aux services et infrastructures de qualité, comme en matière de démocratie locale.*

⁷ Les vraies richesses tirées du Mayo Kébbi sont sans doute ailleurs, notamment dans la pêche, l'élevage et certaines filières plus localisées mais beaucoup moins artificielles comme l'arachide au Sud de Pala et l'oignon le long des mayo de Binder. Le potentiel ligneux peut constituer lui aussi un enjeu clef pour l'approvisionnement de la capitale du Pays, notamment depuis le franchissement de la plaine du Logone par le pont de Eré qui ouvre un accès permanent à la zone soudanienne. Ces différentes productions sont souvent mal valorisées et constituent des domaines peu explorés alors qu'elles pourraient être porteuses de développement.

⁸ Qui ont du mal à passer de pratiques et attitudes qui s'apparentent parfois à celles de « douaniers verts à leur propre compte » à celles de véritables représentants de l'Etat soutenant les initiatives locales de protection de l'environnement.

3. RENFORCEMENT DES CAPACITES LOCALES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES

3.1. Démarche et principes pour une concertation locale centrée sur la GRN: Par une entrée sectorielle le projet en question s'est centré sur **la gestion des ressources communautaires** comprenant de manière assez large: les pâturages, l'eau, les forêts, la faune, les bois, les ressources halieutiques... L'approche dans ce domaine accorde une place centrale aux institutions et aux systèmes de gestion des ressources mis en place par les communautés. Elle tente d'appuyer ces dernières dans l'organisation d'actions locales d'environnement sur le modèle de la gestion traditionnelle des ressources communautaires.

La démarche mise en œuvre ici s'appuie sur le concept d'Instance Locale d'Orientation et de Décision⁹ qui développe trois principes clefs:

- **partir des organisations de gestion existantes** et améliorer leurs capacités et efficacité (autorités coutumières, organisations d'usagers), et éviter de susciter la création de structures nouvelles trop dépendantes du projet (pas de création de structure a priori, fonctionnement informel, intégration des systèmes de gestion existants),
- **promouvoir le dialogue et la négociation entre les différentes catégories d'usagers pour que les actions menées renforcent les liens entre communautés** (à l'échelle d'un projet de territoire intercommunautaire et global, dans le cadre d'un engagement formel dans des mesures concrètes de gestion des ressources naturelles),
- **favoriser un apprentissage progressif de nouvelles modalités de gestion et de prise de décision au niveau des organisations locales existantes** (processus permanent d'orientation, décision pour la mise en place de règles et mesures de régulation, évaluation des effets de ces mesures, réorientation-ajustement de celles-ci au vu des résultats...).

Trois fonctions inhérentes à la gestion locale : elles sont essentielles pour la conception, la mise en application et le suivi d'une politique de gestion des ressources naturelles par les organisations locales:

a. Orientation globale pour la gestion des ressources naturelles : définition des enjeux et des problèmes majeurs à résoudre à l'échelle d'un territoire inter-villageois, élaboration de programmes de travail précis, définition et ajustement d'une politique globale de GRN sur le territoire et de mesures et règles concrètes de gestion.

b. Suivi-contrôle de l'application des règles communautaires : suivi-évaluation de l'exécution et des impacts des mesures, mise en place de systèmes de suivi environnementaux impliquant directement les usagers, suivi-contrôle de la gestion des financements liés au fonctionnement des instances et aux investissements réalisés.

c. Médiation-arbitrage entre groupes d'usagers : gestion et prévention des conflits, sanction en cas de non-respect des règles de gestion communautaire, fonction de recours en cas de non-respect de leurs engagements par les signataires des chartes et conventions.

3.2. Les acteurs impliqués dans ce processus : Les instances inter-communautaires qui se sont mises en place rassemblent de manière très ouverte les représentants des villages, les gestionnaires coutumiers du foncier, les organisations socioprofessionnelles concernées (pêcheurs, chasseurs, agriculteurs, éleveurs) et les associations locales qui se sont mobilisées pour la préservation des ressources.

Les forum accompagnés par le projet constituent une première étape de débat des règles de gestion en vigueur pour des espaces intervillageois au sein desquels une ou plusieurs ressources communes présentent des enjeux particuliers : lacs, réserves de faune et espaces forestiers intervillageois, bassins versants.

⁹ Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, B. Bonnet, Dossier n° 94 IIED, International Institute for Environment and Development, 24 p., août 2000



Photo : PCGRN ECO-IRAM

3.3. Un processus de concertation inter-communautaire combinant deux échelles de gestion locale des ressources communes

a. Charte intercommunautaire à l'échelle du territoire intervillageois pour construire une vision globale des ressources à préserver : La démarche engagée vise l'élaboration d'une **charte de gestion du territoire**, confirmant ou redéfinissant les règles de gestion et d'usage et précisant les modalités de contrôle, de sanction et de médiation. Un projet de charte est progressivement élaboré par les leaders locaux sur la base des diagnostics issus des travaux en assemblées des instances. Ce projet de charte est affiné, puis discuté à la base auprès des assemblées villageoises, des organisations existantes, des autorités locales. Le texte de la charte est ensuite validé et signé par ces différents acteurs au niveau local, en présence des autorités préfectorales. Cette charte constitue en quelque sorte une référence scellant les engagements des acteurs locaux pour la promotion d'une gestion plus viable du patrimoine naturel du territoire en lien avec les problèmes mis en évidence. **La charte est validée officiellement par l'autorité préfectorale** et sa durée est fixée pour une période pluri-annuelle (3-5ans). Les instances locales qui sont parvenues à faire reconnaître et valider leur projet de territoire ont dans un premier temps continué à exercer leurs fonctions sans reconnaissance juridique autre. En revanche, à la perspective de l'issue du projet et de la mise en place prochaine de collectivités locales décentralisées, **la totalité d'entre elles a opté pour un statut associatif**. Chacune des instances a ainsi déposé un dossier de reconnaissance de statuts associatifs auprès de leur sous-préfecture.

L'introduction de cette étape de construction d'un projet de territoire se traduit par **l'organisation régulière d'échanges entre villages**. Ces échanges prennent la forme d'ateliers cantonaux ou intercantonaux, d'assemblées générales annuelles, de réunions plus fréquentes des "bureaux exécutifs" mandatés par ces assemblées pour mener à bien certaines tâches d'instruction ou de suivi des mesures à prendre. L'articulation se fait progressivement par ce biais, entre le niveau villageois et supravillageois des ILODs.

b. Réglementations et conventions locales formalisant les règles de gestion concrètes d'espaces et de ressources particuliers au sein du territoire : Dans le cadre des orientations définies au niveau de ces instances locales, à travers leur charte, différentes réalisations ont été engagées pour appuyer la mise en œuvre concrète de mesures de gestion par différents groupes d'acteurs locaux¹⁰. Ces actions permettent d'élargir le référentiel technique de mesures de gestion locale de six ressources vitales de l'économie locale¹¹. Elles sont formalisées sous forme de conventions locales qui **engagent les autorités locales concernées** (chef de village, chef de canton), les services techniques concernés, les organisations d'usagers concernées par l'exploitation des ressources considérées (organisations de pêcheurs, d'agriculteurs, d'éleveurs). Ces conventions locales font ensuite l'objet d'**un enregistrement au niveau sous préfectoral** sensé marquer la reconnaissance par l'Etat des accords passés localement.

3.4. Systèmes de suivi impliquant les acteurs et maîtrisables localement

Un des éléments essentiels à l'évolution du processus accompagné est lié à la nécessité d'améliorer la connaissance de l'état des ressources et de leur dynamique. Les orientations générales données par les chartes doivent pouvoir se traduire par la mise en place de mesures concrètes de gestion, de conservation, de régénération, de valorisation... Deux types de suivi sont considérés : suivi des ressources, suivi des organisations :

a. Suivi des ressources : Pour devenir un outil de décision et de gestion, les systèmes de suivi des ressources à mettre en place doivent être accessibles et maîtrisables par les organisations locales. Le projet a tenté de développer plusieurs systèmes de suivi, partant de modèles fournis par les spécialistes

¹⁰ En première phase, la mise en œuvre de la démarche a abouti à la réalisation de 152 projets locaux de gestion des ressources naturelles à l'échelle villageoise et intervillageoise (42 villages et groupes de producteurs, 3 organisations d'usagers et associations de protection de l'environnement se sont mobilisés dans ce cadre).

¹¹ La terre (jachères améliorées, cultures en couloirs, compost, régénération parcs d'Acacia albida), la forêt (plantations d'arbres forestiers/fruiliers, mise en défens de forêts galerie et lutte contre les feux), le pâturage (aménagement de points d'eau, matérialisation d'axes de transhumance), le poisson (réglementation, mise en défens de zones de reproduction, conservation), la faune (protection et évaluation des ressources cynégétiques), l'eau (protection de sources et de berges de cours d'eau).

de la faune et de la pêche, et les adaptant de manière à ce qu'ils soient mis en œuvre sur le terrain par des paysans formés à cet effet.

- **Des paysans sont ainsi devenus «pisteurs-spécialistes suivi de la faune».** Formés aux techniques d'observation et de navigation, ils effectuent à des périodes bien précises de l'année, le suivi de l'évolution de la faune. Sur leur circuit d'observation au cœur des réserves de faune, rigoureusement repéré au GPS, ils enregistrent les espèces rencontrées et les traces d'activité animale. Les données recueillies font ensuite l'objet de dépouillement avec l'appui d'un technicien permettant de restituer aux instances les courbes d'évolution annuelle des espèces protégées. Sur les six dernières années la régénération de la faune est observée et motive les perspectives d'organisation de la chasse en périphérie des zones protégées.

- **Des pêcheurs s'investissent dans la production d'informations essentielles à la prise de décision** sur les modes de pêche à développer ou à proscrire. Recensement des outils de pêche et inventaire des espèces aquatiques, organisation de levées de pêche de contrôle dans les mises en défens lacustres constituent autant d'outils essentiels à la gestion locale de la pêche. La levée de mise en défens de pêche¹² au terme de la première expérience de protection sur le lac de Léré a joué un rôle pédagogique fondamental dans le développement des techniques de régénération des ressources. A ce niveau, les techniques proposées par les spécialistes de la pêche sont progressivement adaptées aux capacités d'organisation des pêcheurs. Après une première phase de recensement relativement exhaustive des informations, le projet a concentré ses efforts sur la simplification des méthodes d'observation et de recueil des informations clef pour la gestion locale des pêches.

- **Un Sarkinsanou¹³ se mobilise pour le suivi de la transhumance** : plus récemment, suite aux ateliers de concertation sur la transhumance et sur l'initiative du sarkinsanou de Binder, s'est mis en place un dispositif de suivi des déplacements des éleveurs dans la sous-préfecture de Binder à destination des pâturages convoités des bourgoutières.

b. Suivi de l'organisation locale : le projet a également favorisé la mise en place de mécanismes de suivi du renforcement des capacités d'organisation et de fonctionnement des bureaux exécutifs des instances locales. Lors de la préparation des assemblées générales annuelles, les membres des bureaux se livrent à une auto-évaluation leur permettant de situer les points forts et les points faibles de leur organisation sur l'année écoulée. Ce suivi organisationnel porte sur quatre critères qualitatifs : i. reconnaissance et légitimité par la base, ii. niveau d'organisation et répartition des responsabilités, iii. qualité du processus de décision, iv. communication à la base. Ces éléments d'auto-évaluation sont présentés en assemblée générale et facilitent l'organisation d'ateliers de formation inter-instances locales.

3.5. Des réalisations diversifiées dans le cadre de ces instances locales

Les tableaux suivants résument l'étendue et la diversité des réalisations enregistrées dans ce cadre de l'accompagnement des instances locales entre 1996 et 2002.

a. Populations mobilisées (données bilan de la phase II, juin 2002).

Situation cumulée des trois phases	Situation avril 2002
Sous/Préfectures d'intervention : 19.065 km ² , 729.647 habitants	Fianga, Léré, Pala, Binder, Lagon, Galal
Cantons d'intervention	18
Instances Locales d'Orientation et de Décision partenaires	12 instances
Cantons concernés par les Instances Locales d'Orientation et de Décision	17 cantons
Villages et population membres des Instances Locales d'Orientation GRN	179 villages - 225.142 habitants
Superficie approximative des espaces concernés par les ILOD	451.535 ha
Surface soumise aux règles de gestion locale élaborées par les organisations	228.785,08 ha
Surface soumise aux règles de gestion locale officialisées	218.250 ha

¹² Elle figure dans beaucoup d'esprits comme une pêche miraculeuse qui a mis en évidence l'importance de ces techniques pour régénérer les espèces que les pêcheurs jugeaient disparues depuis longtemps.

¹³ « Ministre de l'élevage » faisant partie de la cour du gong ou du lamido (respectivement chef de canton chez les Moundang et les Fulbé).

Schéma récapitulatif du processus d'appui aux différentes échelles de la gestion locale

Objectif recherché	Echelle d'intervention	Acteurs locaux mobilisés	Etapas de la démarche	Outils méthodologiques
ACCOMPAGNEMENT INSTANCES LOCALES D'ORIENTATION ET DE DECISION : promotion d'une <u>CHARTRE DE TERRITOIRE</u>				
Mobiliser l'ensemble des acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet commun de gestion des ressources naturelles à moyen terme à l'échelle de leur territoire	Territoire inter villageois identifié/cohérence -espace -ressources, -volonté locale, -dynamique intercommunautaire.	Représentants villages Aut. Administ. et Coutum. C.Cantons Org. Socio-profession. (pêcheurs, agric. Eleveurs, chasseurs), Associations Locales AG désignant un Bureau Exécutif	1.Pré -diagnost ILOD 2.AG constit. ILOD 3.Diag. Enjeux GRN 4.Plan de référence 5.Ecriture et validation collective texte charte 6.Signature charte 7.Elaboration PTA 8.Suivi évaluation	1.Grille « territoires ilodables » 3.Diagnostic territoire 4.Grille plan référence 5.Schéma plan charte 7.Notes animation AG 8.Fiches suivi ILOD
ACCOMPAGNEMENT DE LA GESTION LOCALE : élaboration et suivi de <u>CONVENTIONS LOCALES DE GESTION</u>				
Amener les groupes d'utilisateurs et décideurs locaux à construire une mesure de gestion viable d'un espace ressource donné. Obtenir l'engagement de la responsabilité des groupes et décideurs concernés dans le cadre d'une convention locale	Espace-ressource considéré : -espace lacustre, -forêt galerie, -zone pastorale, -zone d'intérêt cynégétique -zone de mise en défens de faune, -mise en valeur de mare... -m. défens halieutique	Centres de décision contrôlant l'espace ressource considéré, Organisations d'utilisateurs concernés par les modes d'exploitation en cause,	1.Introduction démarche par projet, 2.Diagnostic GRN, 3.Elaboration d'un plan simple de gestion 4.Restitution débat avec les concernés, 5.Elaboration règles locales / convent° 6.Signature et enregistrement convent° 7.Suivi convention	1.2. 3. 4. 5. Démarche étude de faisabilité d'un plan simple de gestion et d'appui à l'élaboration d'une convention locale. 7.Fiches suivi Convent° Locale.

b. Espaces sous réglementation locale contrôlés par les instances locales (conventions aux niveaux villageois ou intervillageois) (situation mai 2002)

Ressource sous accords locaux	Mesures de gestion	Ha en 12/98	Ha en 5/02
Ressources en sols	récupération terres agricoles	~110 ha	~371 ha
Ressources forestières	forêts protégées	~1 000 ha	~3.858 ha
Ressources pastorales	pâturages réglementés	~2 100 ha	~9.731 ha
Ressources hydriques	sources et berges protégées	~200 ha	~1.290 ha
Ressources halieutiques	réserves de pêche mises en défens	~700 ha	~888 ha

c. Espaces sous règles de gestion officialisées¹⁴

Espace soumis à réglementation locale	Type de réglementation	Ressources sous gestion locale	Superficie
Réserve de faune Binder Léré	Charte finalisée formalisée	Faune et forêt	~129.000 ha
Espace d'intérêt cynégétique Dari	Charte finalisée formalisée	Faune et forêt	~75.000 ha
Espace lacustre Fianga	Conventions locales	Pâturage et poisson	~13.500 ha
Site particulier de Témagourou	Conventions locales	Eau	~750 ha
Territoires des instances locales reconnues ¹⁵	Statut d'association locale soutenant une charte	Espace global et ressources diverses	~451.785 ha

4. QUELS IMPACTS SUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES ET GOUVERNANCE DES RESSOURCES NATURELLES ?

Au-delà des résultats qui précèdent et qui fournissent un ordre de grandeur sur le processus engagé, il importe de se pencher sur les impacts de telles approches sur les pratiques proprement dites de gestion des ressources communes. En quoi de telles démarches contribuent-elles à une évolution des modes de gouvernance des espaces et des ressources naturelles ? En quoi ceux-ci réussissent-ils mieux à intégrer le long terme et les intérêts de certains groupes exposés à une marginalisation dans l'accès à ces ressources ?

4.1. Quels sont les véritables acteurs mobilisés ? Comment leur positionnement évolue-t-il ?

Gestion locale et processus d'apprentissage permanent des dynamiques écologiques et des rapports sociaux : Vouloir contribuer à une gestion plus durable des ressources naturelles par les populations, dans un tel contexte implique d'affronter une double complexité, d'abord écologique mais également sociale. La complexité biologique demeure une donnée de base qui contribue largement à rendre difficile la prise de décision dans les questions de conservation. Mais au-delà, le travail engagé au niveau des instances locales montre à quel point d'autres facteurs interviennent dans les prises de décision et en réaction aux mesures de gestion prises par les acteurs locaux. **La gestion locale des ressources naturelles s'inscrit donc dans un processus d'apprentissage conjoint des phénomènes écologiques et des rapports entre groupes sociaux.**

« *La gestion environnementale n'est pas une question de rapport des hommes à la nature mais une question de rapport entre les hommes à propos de la nature* »¹⁶. Ceci amène à analyser l'évolution des rapports entre trois types d'acteurs de la gestion locale au fil du processus de concertation-négociation-contractualisation-suivi/contrôle des réglementations locales : i. les usagers organisés, ii. les centres de décision locaux gestionnaires coutumiers (chefs de canton), iii. Les agents de l'Etat mandatés dans le domaine de la GRN.

¹⁴ Bilan de la phase II d'exécution et réflexions en vue d'un programme décentralisé, ECO-IRAM, GTZ, juin 2002, 52 p. + annexes.

¹⁵ Statut d'associations cantonales, dossiers de demande de reconnaissance déposés par les 12 instances locales en mai 2003.

¹⁶ Jacques Weber, 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.

a. Chefs coutumiers : entre « monarques éclairés », promoteurs de la conservation et « résistants farouches » à l'ouverture du pouvoir sur les ressources

Leur engagement dans le processus des ILOD était recherché puisque le projet en faisait un préalable à sa démarche d'appui aux systèmes de gestion existants. Cet engagement des chefs coutumiers s'est réalisé de manière très variable : adhésion et implication, surveillance et contrôle par personne interposée, opposition plus ou moins ouverte et sabotage. Le jeu pour ces autorités est dans tous les cas délicat face au processus engagé par le projet et il importe de soigner la relation particulière avec ceux qui jouent un rôle déterminant dans la gouvernance locale et la gestion des ressources naturelles.

Il faut cependant se garder de généraliser le comportement des chefs de cantons dans le processus. En résumant, trois types d'attitudes semblent prévaloir suivant les cas :

- (i) certains adoptent un comportement de « **monarques éclairés** ». Impliqués depuis le démarrage du processus, ils en sont de véritables promoteurs, suffisamment à l'aise avec leur autorité pour s'engager dans ce processus régulièrement ponctué d'assemblées intervillageoises mettant chaque fois un peu plus en évidence les écarts entre engagements collectifs et pratiques individuelles au quotidien,
- (ii) « **observateurs attentifs des conséquences possibles du processus de concertation** ». Ils se positionnent en retrait du processus tout en le suivant attentivement pour en garder le contrôle, ils se font représenter lors des assemblées par des personnes de confiance. Au sein de ce groupe, au fur et à mesure du processus on observe des évolutions de comportement conduisant dans certains cas vers la catégorie précédente. D'observateurs externes qu'ils étaient ils deviennent promoteurs d'initiatives de concertation et de suivi de la transhumance par exemple.
- (iii) « **résistants farouches à l'ouverture du pouvoir** ». Ils n'ont pas vraiment de connaissance de la dynamique engagée avant leur nomination. Ils agissent comme si ce processus n'existait pas, voire craignent en lui une sérieuse menace à leur autorité. Leur position de retrait affaiblit leur légitimité vis à vis de chefs de villages engagés et porteurs du processus au sein du territoire cantonal.

D'une manière générale, l'intensité des échanges entre les instances locales promues par le projet à l'occasion des bilans annuels inter-IloDs laisse cependant peu d'alternatives aux chefs de cantons. Ces derniers sont contraints de se positionner face à leurs pairs dans un tel processus de concertation large, et de plus en plus reconnu localement.

b. Emergence de nouveaux leaders, porteurs d'un engagement pour les ressources communes et visant des ambitions plus larges en terme de développement local :

Dans le sillage de ces assemblées de concertation, le renforcement des capacités est principalement perceptible auprès des leaders qui ont pris très vite une part active dans le processus d'animation et de concertation. Ces dynamismes sont en particulier perceptibles au niveau des bureaux exécutifs et des comités de surveillance. L'exercice de ces fonctions plus techniques fait émerger de véritables leaders issus de différentes catégories socio-professionnelles : responsables d'organisations agricoles, jeunes diplômés issus de la société locale. La nature et l'ampleur des actions menées dans le cadre de la réserve faune de Binder Léré, la gestion des lacs et des ressources pastorales témoignent de la mobilisation réelle de leaders locaux émanant de différentes catégories d'acteurs, usagers, organisations socio-professionnelles qui prennent une part active à l'animation du processus et au suivi des ressources naturelles.

Les responsables désignés par les assemblées générales des instances locales pour remplir différentes fonctions exécutives ont renforcé de manière significative leurs capacités à remplir leurs tâches d'animation, de médiation et de gestion. Cette motivation est renforcée par les impacts concrets des mesures de gestion de la faune et des ressources halieutiques qui sont perceptibles en définitive au terme d'un temps limité. L'engagement et le dynamisme de ces leaders vont parfois très, voire trop loin, parfois jusqu'à la dénonciation publique des pratiques non conformes aux engagements pris par

certaines autorités coutumières ou administratives. Ils prennent le risque alors de voir se briser les fils fragiles tissés jusque-là par la concertation¹⁷.

Les tâches de surveillance et de suivi des ressources principalement confiées à des jeunes ouvrent aussi la voie à l'émergence de nouvelles responsabilités qui peuvent s'exprimer aux côtés des autorités villageoises. La maîtrise des outils et leur capacité à introduire de nouveaux éléments de savoirs sur les ressources contribuent à la reconnaissance de ces nouvelles responsabilités.

c. Agents de l'Etat : un profond malaise face à la montée en puissance d'un contre-pouvoir local de plus en plus en mesure de s'opposer aux pratiques illicites.

Depuis son démarrage le projet est bien perçu par les services techniques de l'environnement comme soutenant les paysans dans la reconnaissance de leur savoirs et de leur organisation. Il est vrai que contrairement à la plupart des projets de conservation, le PCGRN ne fournit pas d'appui institutionnel direct aux services. En revanche il a su associer les agents des parcs, de la pêche et des forêts dans les concertations et l'appui aux instances locales. La difficulté majeure rencontrée à ce niveau a surtout été liée au turn-over impressionnant de l'affectation de ces agents dans la région, qui soulève la question du soutien apporté par l'administration centrale à ce type d'expérience. Mais au-delà, ce type d'expérience soulève deux problèmes au niveau de ce groupe :

- L'émancipation des organisations locales est ressentie comme une perte d'autorité des agents de l'Etat : ce point marque fortement les esprits des agents de l'environnement, il dénote d'une manière générale un profond malaise de la fonction face aux capacités et assurances, parfois trop rapidement acquises par ces paysans « *éveillés à la GRN* » : « *les règles locales mises en place ont diminué considérablement notre autorité d'agents de l'Etat. Parfois les membres des Ilods se croient tout permis, ils ne tiennent alors plus compte de nous, ils nous chiffonnent...* ». Dans cette ambiance les tensions vont grandissant au niveau de la surveillance entre des comités villageois qui ont tendance à remplacer les agents, et face à une telle attitude, certains agents cherchent à imposer leur autorité.

- Quel sera le rôle des agents de l'Etat avec l'arrivée des collectivités décentralisées? C'est aussi la question de la décentralisation qui est soulevée par cette expérience. Personne n'est préparé à un tel horizon, et personne n'imagine quelles seront les implications de cette décentralisation administrative au niveau des services locaux de l'environnement. « *Avec la décentralisation, on pourra confier la gestion des ressources naturelles à la population locale, dans ces conditions l'Etat pourra être écarté* ». Plusieurs acteurs s'accordent néanmoins à reconnaître qu'en réalité, même avec des instances responsables de la gestion locale, la répression demeurera nécessaire une fois que la médiation et la concertation ont trouvé leurs limites. La méconnaissance de cet horizon de la décentralisation par les agents est manifeste. Une telle perspective ne peut que les inquiéter, les incertitudes et menaces potentielles auxquelles elle est associée dans l'esprit des agents ne peuvent que renforcer le malaise dans l'exercice de leur fonction.

Reconstituer une légitimité et des missions reconnues aux agents de l'environnement : L'émergence des instances locales met donc en évidence de manière flagrante **le besoin de reconsidérer le mandat et le fonctionnement des agents de l'Etat**. Ceci soulève la question de l'absence de stratégie spécifique d'appui institutionnel aux services de l'Etat. Il s'agit pourtant bien ici d'ouvrir le champ à l'expérimentation de **nouveaux modèles d'organisation et de fonctionnement des services de l'environnement qui puissent effectivement mettre en pratique la décentralisation.**

4.2. Principal acquis : la concertation source de synergie et de dynamiques locales :

La force de l'approche mise en place réside dans sa capacité à **favoriser les échanges d'expériences entre communautés, entre villages et entre les instances** qui se sont structurés parallèlement, autour

¹⁷ L'épisode du filet de la discorde du lac de Tréné est évocateur de ce point de vue. Ce filet a été saisi par l'organisation de surveillance mise sur pied par les pêcheurs qui a remis l'objet du délit au garde pêche de l'administration. Ce dernier, embarrassé par cette encombrante prise (il s'agit d'une senne de plage appartenant au frère du chef canton) s'est empressé de la déposer dans la cour du sous-préfet. Celui-ci aurait dû brûler publiquement l'engin, mais au terme de plusieurs semaines d'hésitations, ballotté par les pressions locales et supra-locales, s'est finalement résigné à le rendre à son propriétaire contre engagement à ne plus le réintroduire dans les zones protégées...

de diverses problématiques et qui ont suivi des évolutions très différentes au cours du processus. Ces échanges permettent indéniablement de **tisser des liens et de renforcer les dynamiques d'organisation et d'engagement des responsables locaux** pour une meilleure gestion des ressources naturelles de leur espace.

De manière plus générale on soulignera six éléments clefs qui contribuent au dynamisme et à l'efficacité relative du travail accompli par ces instances :

- **Une mobilisation locale** : le processus engagé tient en premier lieu à des hommes (autorités, professionnels, jeunes¹⁸) qui se mobilisent autour de l'enjeu de préservation et de gestion viable des ressources communes. Les ateliers de bilan de fin de projet ont montré un large soutien local à ces instances : réels débats suscités, présence massive de représentants villageois, prise en charge de l'organisation logistique par le canton qui accueille l'assemblée...
- **La réappropriation de la responsabilité de l'avenir du territoire et de son patrimoine** : la réflexion centrée sur un espace inter villageois assez large, comportant un certain nombre de ressources clefs favorise une dynamique de ré-appropriation de la responsabilité de gestion du territoire et des ressources par les communautés locales. On relèvera aussi tout l'intérêt de ce type d'**expérimentation conjointe de méthodes d'analyse, de planification et de suivi. Elle oblige indéniablement chacun à porter un nouveau regard sur l'espace et les ressources, sur les phénomènes de dégradation en jeu et sur les modalités susceptibles de les circonscrire.**
- **Une volonté locale d'agir sur l'avenir** : Des objectifs concrets à moyens termes sont le produit d'un large processus de concertation inter-villageois, faisant également intervenir le regard des techniciens et services concernés.
- **Une organisation opérationnelle** : est mise sur pieds, elle repose sur l'exécution d'un programme de travail annuel défini au terme de l'assemblée générale qui confie à un bureau exécutif élu la charge du suivi de son exécution. Elle s'appuie aussi sur des tâches essentielles et concrètes de suivi des ressources à gérer.
- **Des résultats palpables en matière de restauration du patrimoine naturel**: ils sont particulièrement à noter en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre **des réglementations locales**. Les mises en défens halieutiques semblent faire l'unanimité sur leur impact en matière de régénération des espèces, leurs effets économiques sont estimés à 20 millions Fcfa par mise en défens et par an. Le suivi de la faune laisse penser qu'à ce niveau également l'action du projet a connu des impacts non négligeables. Une évolution intéressante est aussi à noter avec de nouvelles expériences de gestion concertée des pâturages qui semblent prometteuses, alors que l'appui au développement d'une agriculture durable apparaît en retrait dans les actions du projet.

En définitive, à l'opposé de l'essoufflement que l'on pourrait attendre dans un processus centré sur la réflexion locale sans investissements importants¹⁹ fournis en contre-partie par le projet, on a pu constater une mobilisation forte des instances en fin de projet notamment en vue d'affirmer et d'obtenir une reconnaissance juridique.

Plusieurs éléments de **motivation** transparaissent dans le discours **des responsables des Ilods** à ce propos²⁰:

- **Affirmer son émancipation et marquer en quelque sorte son passage à l'âge adulte** : A travers la reconnaissance demandée par les Ilods, s'exprime le désir de ces organisations d'affirmer qu'elles sont maintenant parvenues à la majorité, après avoir été épaulées par le projet dans leur gestation puis dans leur développement. *« un enfant qui naît a juste besoin d'un acte de naissance, plus tard quand il est adulte il a besoin de sa carte d'identité. Pour nous les Ilods c'est la même*

¹⁸ La présence des femmes y est encore bien trop marginale, mais les quelques unes qui y sont conviées par les hommes y jouent un rôle clef quand les hommes manquent de réalisme.

¹⁹ Un « projet marmite » dit-on dans le jargon des projets au Tchad...

²⁰ Compte rendu des entretiens sur le terrain en mars 2003.

chose, nous avons notre charte, mais nous voulons être reconnus comme structure à part entière.. »²¹

- **Garantir la durabilité des acquis en matière de gestion** : La reconnaissance est aussi envisagée par les Ilods pour que leurs acquis en matière de gestion soient plus durables. *« nous voulons que nos biens soient mieux garantis, par exemple nos mises en défens, pour qu'elles soient durables et pas menacées par des intervenants²² ».*
- **Se positionner comme un acteur reconnu à l'aube de la décentralisation** : Il s'agit de préoccupations au vu du débat actuel et des informations qui circulent sur la décentralisation et la mise en place prochaine des futures collectivités territoriales décentralisées. Une certaine inquiétude s'exprime là dans la bouche des responsables des instances : *« nous voulons être plus autonomes pour atteindre nos objectifs. Avec la décentralisation, les choses vont prendre une autre ampleur et nous risquons d'être balayés, on risque de nous arracher ce que nous avons engagé... »*
- **Se doter d'une reconnaissance officielle qui peut être utile pour bénéficier de l'appui de certains intervenants** : A la fin du PCGRN, pour plusieurs responsables d'ILODs la reconnaissance juridique devient primordiale aussi pour pouvoir négocier d'autres appuis avec l'extérieur : *« certaines ONGs, pour travailler et être financées dans leurs actions, se voient exiger un papier officiel de leur structure, la reconnaissance est alors fondamentale pour qu'elle s soient financées ».*

4.3. Interrogations soulevées : quelle viabilité pour ces instances ?

Au-delà des éléments optimistes qui précèdent et qui tendraient à démontrer que ce type d'appui contribue bien à renforcer les capacités locales de gestion des ressources se profilent cependant des interrogations encore nombreuses en ce qui concerne la viabilité de telles institutions. Un certain nombre de défis restent encore à relever par la plupart des instances. Ils portent notamment sur leur nécessaire viabilité économique, les limites du bénévolat des acteurs, l'engagement de l'Etat à soutenir dans les actes de ses propres services les engagements qu'il a pris dans les chartes et les conventions.

a. Les risques de découragement des organisations en place faute de soutien par l'Etat : On peut craindre aussi un certain découragement à terme au vu des contraintes qui demeurent et rendent fragiles ces acquis. C'est d'abord, les contradictions fortes qui se font jour entre, d'une part, les intérêts individuels convoitant les profits à tirer de la régénération des ressources et, d'autre part, l'intérêt commun dans le bien fondé de ces mesures prises et mises en œuvre au travers des instances. Il en résulte une mise à l'épreuve des différentes règles issues du processus de concertation, mise à l'épreuve qui interroge les promoteurs et les acteurs de la surveillance²³. La collaboration avec les services techniques de l'Environnement s'est également fortement distendue, elle est dénoncée avec force par les responsables des Ilods comme par les membres des comités de surveillance²⁴. Faute de recours face à de telles «prédations» qui ébranlent les résolutions définies dans le cadre des conventions locales, **le doute et la protestation des usagers investis dans le processus de gestion locale sont manifestes et le découragement les guette**. Ce recours devrait venir de la part de l'Etat qui a un rôle central à jouer en terme de police de l'environnement. Il est en effet signataire des chartes et conventions locales, celles-ci faisant parfois même l'objet de reconnaissances juridiques sous forme de décisions sous-préfectorales. A ce titre il devrait se porter garant des engagements qu'il a validé.

b. Comment renforcer la viabilité financière de ces instances ? C'est ici la question de la valorisation plus large de la conservation qui est en jeu, valorisation locale et externe, mais aussi économique et sociale des mesures de Gestion des Ressources Naturelles Communes. Ceci constitue un domaine clef pour ce qui est de la chasse, du bois et du tourisme, mais aussi de la pêche et de l'exploitation des pâturages. Pour la faune, ceci demande de mettre en œuvre des expériences

²¹ Réunion avec l'Ilod de Dari.

²² Réunion avec les Ilods de l'Espace Lacustre de Fianga.

²³ Comme l'ont mentionné certains lors de l'assemblée générale des lacs de Léré et Tréné : *« nous avons pris la vache par les cornes, mais pendant ce temps d'autres se chargent d'en traire le lait »*

²⁴ Dans de nombreux cas il n'est plus possible de parvenir à l'organisation de sorties conjointe comme le prévoyait la stratégie de surveillance : *« Ce sont comme deux chevreux qui aperçoivent leur mère qui rentrent du pâturage, chacun veut être le premier au pis... »*

innovantes en matière de tourisme (cynégétique et écotourisme) et de chasse villageoise. Au demeurant, il ne faut pas oublier que les instances locales demeureront des organisations collectives donc fragiles car dépendantes de l'investissement de certains leaders fortement engagés dans le processus. Par ailleurs toute la question des ressources financières nécessaires à une réelle autonomie de fonctionnement de ces instances repose sur la **mise en place de systèmes de fiscalités locaux qui sont encore largement à expérimenter** dans le contexte à venir de mise en place des collectivités décentralisées.

Au-delà de la valorisation économique dont les perspectives demeurent à vérifier, c'est également tout le domaine de la valorisation socio-éducative qui est à explorer et développer. Elle devrait se faire au profit notamment des programmes locaux d'enseignements. Elle mobiliserait et mettrait en valeur les connaissances acquises par les acteurs locaux qui se sont engagés dans la conservation : responsables des ILODs, mais aussi comités de suivi et de surveillance de la faune et de la pêche.

c. Les risques d'une information insuffisante à la base : L'adhésion au processus de concertation semble faiblement perceptible à la base, chez ceux qui ne sont pas directement engagés dans les démarches. Souvent si les instances sont connues sous leur sigle ILOD, on ne retient que les grandes intentions de la charte et surtout les grandes interdictions portées par les conventions locales.

d. Les effets de la régénération sont souvent mis en évidence par de nombreux usagers, mais ils excitent la convoitise des usagers et des pouvoirs locaux et deviennent de nouveaux objets de conflits. On voit apparaître des infractions aux règles par des individus, mais aussi semble-t-il dans certains cas par des acteurs impliqués dans le processus (Chef de canton, village, CVS, pêcheurs). Se pose rapidement le problème du partage inégal de la ressource entre ceux qui se sont investis dans sa protection et ceux qui se sentent investis de droits de prélèvement spécifiques sans rapport avec les réglementations mises en place.

e. La surveillance, divisée, dérange, génère ou réactive des conflits de plusieurs types : CVS-usagers, CVS-Services Forestiers (RFBL), Usagers-chef de village/chef de canton (lac Léré), pêcheurs-pêcheurs, Chef de terre + pêcheurs – chef de canton. **Face à ces conflits, l'arbitrage est effectué très souvent par le chef de canton sur la base des pratiques locales habituelles**, sans toujours mettre en pratique la transparence et les débats qui ont été promus dans le cadre des instances locales. **Le seul acteur susceptible de pondérer de telles situations** est le projet, contre ses propres convictions. Il ne peut que demeurer fortement en retrait lorsque ces situations surviennent : complexité des positions à prendre, manque de légitimité des agents de ce point de vue, limites des capacités de ceux-ci à intervenir dans les rapports de forces mis à vif par les effets de la conservation. **En définitive se pose clairement le problème de l'application de la «violence légitime», qui permettrait de sanctionner les comportements qui violent objectivement les accords négociés localement.**

L'expérience de la phase qui s'achève démontre que l'acquisition de capacité par les instances locales préfigure à une certaine décentralisation de la gestion des ressources naturelles et des espaces. Mais cette progression vient se heurter de manière de plus en plus criante à l'incapacité de l'Etat à remplir son rôle dans le domaine du contrôle local des règles de gestion qu'il a pourtant contribué à élaborer.²⁵ C'est donc **une refonte complète du rôle et des fonctions des agents de l'Etat qui est à expérimenter** pour préparer les acteurs et les agents locaux à la décentralisation administrative. **Il s'agira par-là de redéfinir et d'expérimenter les nouveaux mandats des agents de l'Etat en cohérence avec les responsabilités accordées aux collectivités décentralisées.**

f. Quelle articulation entre ces instances locales et les structures promues par la décentralisation ? Les instances locales appuyées par le PCGRN contribuent comme l'ont souligné plusieurs observateurs du Mayo Kébbi, à préparer la décentralisation et préfigurent de différentes manières à l'organisation des futures communautés rurales. Le processus de gestion concertée engagé favorise l'apprentissage de fonctions essentielles qui rentrent dans les mandats des futures collectivités: planification locale et définition de priorités d'action, délégation de pouvoir aux

²⁵ Ses agents ont pleinement participé à la préparation des chartes de territoire et des conventions locales, les services techniques et sous-préfectoraux sont également signataires de ces documents. Enfin, dans nombre de cas les conventions locales ont été traduites sous forme d'arrêtés sous-préfectoraux.

membres désignés des bureaux exécutifs, gestion des ressources publiques par les assemblées générales et les bureaux exécutifs préfigurant les futurs conseils ruraux, cofinancement des investissements publics et amorce d'une réflexion sur la nécessité d'une fiscalité locale des ressources naturelles. **Les instances ont cependant une vocation différente des futures collectivités.** Ces dernières auront à couvrir l'ensemble des champs du domaine public alors que les instances en place, du fait de leur polarisation sur les ressources naturelles vont beaucoup plus loin dans le domaine environnemental. En définitive ces instances préfigurent à des commissions environnementales qui pourraient être reconnues d'utilité publique et dont les collectivités seraient partenaires en s'engageant à leur tour à soutenir la charte de territoire et les activités engagées dans ce cadre.

4.3. Conclusion : quels acquis en termes d'empowerment et de gouvernance pour une gestion viable des ressources naturelles ?

Empowerment et gouvernance : en quoi une telle approche a-t-elle eu en définitive des effets dans le sens de ces deux préoccupations?

Empowerment. Certes les instances locales d'orientation et de décision n'ont pas conduit à ce jour à une redistribution tranchée et définitive du pouvoir sur les ressources naturelles du Mayo Kébbi. On peut cependant considérer que cette expérience a élargi le dialogue et les prises de décision à une série d'acteurs locaux qui en étaient généralement écartés. Le travail important qui a été fait en matière de réflexion concertée sur l'évolution des ressources et les mesures à promouvoir pour leur gestion viable est indéniablement générateur d'empowerment. Il bénéficie particulièrement aux acteurs locaux qui sont impliqués directement dans le processus d'accompagnement des instances locales. En revanche l'information des usagers fait encore défaut et mérite d'être renforcée. De même l'intégration des usagers temporaires et des groupes distants du pouvoir de gestion des ressources comme les femmes a connu des progrès sans pour autant parvenir à niveler les rapports de force existants.

Gouvernance. Comme on pouvait s'y attendre, le processus de gestion locale engagé ne modifie pas en profondeur le système de gouvernance local. Il fournit certes un apprentissage de la décision plus concertée et transparente, mais rien n'empêche certains des pouvoirs locaux, une fois les assemblées terminées, à exercer leur pouvoir de manière aussi autocratique que par le passé. L'attitude très lointaine de l'Etat par rapport aux engagements locaux qu'il a pourtant soutenu n'est guère incitatif. Se pose aussi à ce niveau la question de la « violence légitime », en d'autres termes celui du contrôle et des sanctions vis à vis de ceux qui ne respectent pas les règles et engagements pris collectivement en matière d'exploitation des ressources communes.

On peut penser qu'au vu de la clarification des enjeux de conservation apportés et du fait du développement des convoitises, le besoin en matière de surveillance et de médiation est encore plus ressenti qu'auparavant. L'appropriation des fruits de la conservation est source de conflits et c'est maintenant que l'on peut mesurer dans toute leur ampleur les véritables jeux de pouvoir qui s'exercent autour du contrôle de ces ressources.

Ces difficultés peuvent ébranler les convictions des promoteurs de ce processus à une étape où l'accent a été mis sur l'élaboration de larges consensus locaux. Mais n'est-on pas là au cœur véritablement de la problématique de gestion quotidienne des ressources communes ? Cette gestion passe nécessairement par (i) des organisations humaines dont le dynamisme dépend souvent de quelques individus volontaristes, (ii) de relations délicates à construire avec les pouvoirs locaux, (iii) de fonctions de contrôle à assumer par les agents reconnus (assermentés) de l'Etat et des collectivités, (iv) de systèmes de financement basés sur une fiscalité locale peu évidente à mobiliser. Ces difficultés démontrent que la gestion inter-communautaire des ressources naturelles n'est pas un horizon facile à atteindre²⁶, mais qu'elle relève bien de la recherche d'un équilibre à renouveler sans cesse dans les relations qu'entretiennent les acteurs autour du contrôle des ressources.

²⁶ Des images données par certains leaders locaux expriment bien le réalisme avec lequel il faut analyser les difficultés et la fragilité du chemin accompli : « si vous donnez naissance à un enfant et qu'après trois jours il marche déjà, dites-vous qu'il n'est pas humain, : il est plutôt fantôme ou mauvais génie... »