

La gestion intercommunautaire des ressources naturelles

Outils et démarches développés par le Projet
Conservation et Gestion des Ressources Naturelles
dans le Mayo-Kebbi Ouest, Tchad

Frédéric Hautcoeur



ECO-Gesellschaft für
sozialökologische Programmberatung

iram

Institut de Recherches et d'Applications
des Méthodes de développement



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

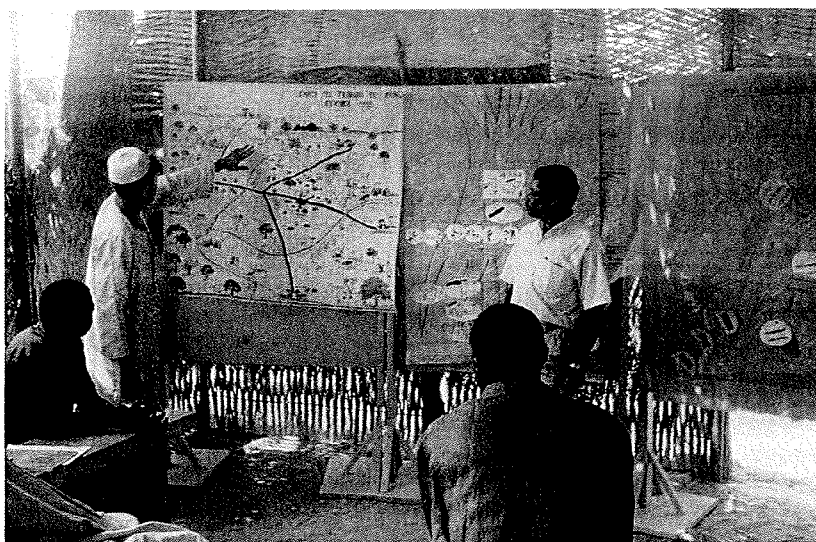
Eschborn, Juillet 2001

Introduction : une approche impliquant les acteurs locaux dans le "développement viable" de leur territoire

Depuis le sommet de Rio 92, le développement durable fait l'objet d'une inflation de textes et d'une multiplication des initiatives. Parallèlement, il connaît d'énormes difficultés d'application sur le terrain des pays en voie de développement, notamment face à la globalisation et son cortège d'incidences économiques. L'instauration d'un authentique dialogue basé sur l'échange et les partenariats demeure difficile. Dans ce cadre, le Projet Conservation et Gestion des Ressources Naturelles (PCGRN) a recherché les compatibilités, les convergences, les plus petits dénominateurs communs de la mosaïque des acteurs du Mayo-Kebbi Ouest (Tchad). Il a développé une démarche locale axée sur une connaissance fine du milieu et le respect des cultures pour progressivement faire émerger chez les différents usagers de l'espace, "une identité terrienne de leur développement" ¹, identité ouverte, moderne, mettant en exergue une relation d'affinité avec un patrimoine naturel et culturel, source de responsabilisation et d'engagement.

Au terme de ses six premières années d'activité, le PCGRN a recueilli des informations importantes sur la problématique et les évolutions de la gestion des ressources naturelles de la région du Mayo-Kebbi. Sur la base de cette connaissance du fonctionnement des systèmes agraires, il a conçu une démarche spécifique d'accompagnement des ruraux dans la gestion de leur espace avec l'émergence progressive d'instances locales d'orientation et de décision. Les éléments de connaissance fine de la problématique et la démarche expérimentée méritent aujourd'hui d'être diffusés. Du regard des spécialistes, ils correspondent en effet pleinement au champ actuel d'innovation méthodologique en matière de gestion patrimoniale des ressources naturelles.

Ce document s'adresse à tous les acteurs de la société (entreprises, collectivités, associations, habitants..),



¹ Concept développé par Alain Laurent (2000) qui englobe diverses notions que le PCGRN a faites siennes depuis le début de son intervention au Tchad : intégrer l'environnement, penser global en agissant local, s'assumer territorial... conditions de la pérennité de modes de vie centrés sur des valeurs non pas passésistes, mais d'avenir.

soucieux de concilier les enjeux environnementaux et socio-économiques. Nous espérons qu'ils trouveront dans cette expérience de terrain, des éléments de réflexion intéressants pour la construction de leurs futures actions collectives.

Il reprend d'une manière synthétique, les acquis en matière de connaissance du milieu, le cheminement méthodologique suivi, les solutions expérimentées et les résultats obtenus. Il vise un double objectif de réflexion méthodologique et de diffusion des expériences du projet :

1. En premier lieu, il présente une synthèse des outils méthodologiques et techniques développés et expérimentés au cours des six premières années, dans la zone du projet. Afin de mettre en exergue le caractère novateur de l'approche expérimentée, les aspects théoriques de ce "référentiel projet" sont redéfinis à la lumière des concepts en vigueur sur la gestion conservatoire des ressources naturelles.
2. Il tente également de mieux faire connaître les spécificités des solutions préconisées en regard des agrosystèmes rencontrés au Mayo-Kebbi.

"Time line" des approches : vers une gestion intercommunautaire des ressources naturelles

1960-1970 : les "projets productivité" à l'échelle de la parcelle

Cette période "post-coloniale" correspond à l'introduction des tous premiers projets de développement. On se situait alors dans la droite ligne des réussites de la "révolution verte" asiatique basée sur la diffusion de messages techniques simples aux producteurs, à l'aide d'un encadrement lourd et directif : introduction des engrais minéraux, de la culture attelée, de variétés améliorées, respect des itinéraires techniques. Cette époque a connu un bouleversement assez phénoménal des techniques, qui a permis à certaines productions telles

que le coton d'être multipliées par huit entre 1962 et 1980, dans les pays du Sahel.

Dès la fin des années 60, le message des vulgarisateurs n'a plus rien apporté de novateur aux paysans. Ceux-ci maîtrisent les techniques mais restent dans une logique de prudence face aux aléas climatiques ou financiers. Ils ne peuvent sans risque majeur, s'engager dans une production trop coûteuse en intrants monétaires, dans un contexte de marché peu sécurisé.

Fin des années 70 : l'ère des "projets intégrés"

Au cours de cette période, les projets se sont principalement préoccupés du "bien-être" des populations rurales en développant un intérêt particulier pour les productions vivrières, la formation, la santé, le crédit etc. Dans la pratique, ils ont souvent mis en œuvre de manière disparate une série d'actions juxtaposées mais nullement intégrées. Ils fonctionnaient grâce à des structures "para-étatiques" qui ne favorisaient pas l'émergence d'un tissu dans lequel les différents opérateurs auraient pu, peu à peu, créer une dynamique de relations économiques directes.

1980-1990 : la période de la "gestion des terroirs villageois"

A partir des années 80, la prise en compte des réalités du monde rural a fortement évolué. *"La recherche d'une plus grande efficacité des opérations de développement a suscité des changements profonds dans l'approche du milieu rural. Aux démarches analytiques et sectorielles qui prévalaient jusqu'ici, sont venues s'ajouter des approches plus synthétiques des processus de production qui prennent en compte les pratiques et projets des agriculteurs"*. (Ph. Jouve et J. Bonnemaire, 1987). C'est ainsi que les modes traditionnels de gestion des terroirs villageois et la préservation des capacités productives du milieu furent placés au cœur des préoccupations.

La mise en œuvre concrète de cette approche dite "gestion des terroirs" est fort hétérogène et recouvre des pratiques très diversifiées, depuis l'aménagement de bas-fonds jusqu'à la gestion des aires protégées... De manière générale, elle consiste à définir des règles de gestion en donnant la priorité à la rationalité technique (plans de gestion). Les projets ont ensuite créé ou suscité directement la constitution de structures locales, comme interlocuteur collectif susceptible de faire respecter les règles construites de manière externe. Les organisations constituées sur de telles bases sont peu viables et présentent de très faibles impacts,

INTRODUCTION

produisant parfois même des effets socio-organisationnels contraires à ceux recherchés : *"faute de s'appuyer sur les règles et instances (fussent-elles informelles : chefferie, maître des eaux, etc.), on risque de fragiliser les modes de contrôle des ressources au lieu de les renforcer. Faute de se préoccuper des formes légitimes d'exercice du pouvoir, on risque de créer des structures qui, quand bien même leur objectif serait partagé par les populations, seront incapables de jouer leur rôle"* (Ph. Lavigne Delville, 1998).

Les projets "gestion de terroir" ont indéniablement participé à une plus grande implication des populations dans les diagnostics et la mise en œuvre des actions d'aménagement des espaces villageois. Mais ils se sont trouvés confrontés à un certain nombre de problèmes :

- La conception des projets n'a pas suffisamment pris en considération les modes d'organisation et de gestion en présence, autant dans les étapes de diagnostic préalables aux actions que dans l'évaluation de leur impact. Ainsi, les nouvelles structures villageoises formalisées trop rapidement comme les "comités villageois de gestion des terroirs", n'ont pas été en mesure d'assurer leurs fonctions d'orientation et de contrôle des règles communautaires.
- Bien que l'échelle supra-villageoise corresponde aux réels espaces traditionnels de gestion sylvo-pastorale et même souvent agricole, les projets se confinent, la plupart du temps, au niveau villageois : collectivité, quartier ou groupes d'intérêt spécifiques. Ainsi, ils n'ont pas eu la capacité d'appréhender les très nombreux facteurs se situant en dehors du terroir et agissant fortement sur son fonctionnement, en particulier l'imbrication de multiples sphères d'influence ou de pouvoir, exercés sur les territoires. L'assemblée de toutes les parties prenantes, autour d'objectifs communs et de démarches compatibles qui permettent le bon fonctionnement du système global d'exploitation, est alors impossible.
- Aux facteurs précédents s'ajoute le manque d'outils de gestion qui permettraient aux cadres et aux paysans de réfléchir concrètement à l'agencement de l'espace villageois et aux complémentarités de ses ressources. Le processus d'animation qui s'enclenche pour l'élaboration des projets villageois, devient alors excessivement et inutilement long et occasionne la lassitude des villageois.
- La plupart des projets "gestion de terroir" ont privilégié les aménagements physiques. Ces derniers induisent, dans tous les cas, des évolutions significatives des modes d'exploitation qui échappent à l'analyse des projets. **Ainsi, les questions clés autour de la gestion et de l'exploitation de l'espace, qui nécessitent des négociations délicates avec les pouvoirs locaux, sont partiellement occultées.**

Au Mayo-Kebbi (comme dans la plupart des zones sahéliennes et soudano-guinéennes), plusieurs usages relevant de communautés différentes se superposent dans le temps sur un même espace. Dans ce contexte, la **dimension intercommunautaire de la gestion des ressources naturelles** doit devenir un centre d'intérêt majeur pour toute approche en milieu rural. Cette dimension est malheureusement oubliée dans les projets "gestion de terroir". Ceux-ci se cantonnent à l'échelle villageoise et ne prennent pas en compte les rapports, à la fois de complémentarité et de compétition, entre les diverses communautés d'usagers, ni les potentialités de la région et des villages mitoyens.

Ces dernières années : la période des "réorientations"

Depuis une dizaine d'années, partant des constats précédents, diverses expériences mettent l'accent sur les processus d'accompagnement des acteurs locaux dans l'élaboration de règles collectives. Ces démarches veulent appuyer l'émergence d'instances locales², constituées souvent de manière informelle d'abord, et qui jouent le rôle de plates-formes de négociation, de tribunes fédératrices des différents intérêts en jeu. L'objectif est d'appuyer (dynamiser) les structures de gestion existantes ou d'aider à leur constitution

² Selon les contextes, elles s'appellent : comités paritaires, forums départementaux, commissions mixtes ou paysannes, tribunes de négociation des maîtrises foncières....

INTRODUCTION

progressive, par une large implication des centres de décision et de représentants des différents groupes d'utilisateurs.

Une nouvelle approche de gestion des ressources naturelles est née dans ce contexte, relativement récemment. Elle s'oppose à certaines approches très "conservationnistes" qui consistent à mettre des morceaux de territoire "sous cloche", à les extraire de toute forme d'exploitation. Elle cherche, au contraire, à favoriser l'appropriation des dispositifs de gestion et d'exploitation de l'espace par les organisations locales. Cette appropriation passe par un renforcement de l'implication des communautés en leur reconnaissant (ou consentant) de plus en plus de pouvoirs de décision, dans des domaines jusque-là conservés aux mains des techniciens, administrations et projets : élaboration de plans de gestion de l'espace, octroi des financements, pilotage des projets, gestion d'infrastructures collectives...

Depuis 1994, le PCGRN s'inscrit dans cette mouvance. Il a délégué une partie de ses "compétences" à des instances ou associations locales, qui assurent la gouvernance des ressources au niveau inter-villageois. Au-delà de ses apports techniques en matière de gestion et de protection des ressources naturelles, le projet joue essentiellement un rôle de "médiateur" qui canalise les expressions dispersées et accompagne la construction d'un projet collectif naissant d'une "volonté locale". Il tente ainsi de promouvoir un développement plus équilibré à l'échelle locale et de créer les conditions de sa viabilité.

Présentation synoptique du projet et de ses objectifs

Zone d'intervention :

Le projet couvre 15 cantons de 5 sous-préfectures (Binder, Fianga, Lagon, Léré et Pala) du Mayo-Kebbi (partie ouest de la zone soudanienne du Tchad). Ces cantons représentent une superficie de 10'000 km², dont plus de 13 % sont classés en réserve de faune (de Binder-Léré). La population y est estimée à environ 400'000 habitants en 2000, répartis dans approximativement 500 villages. Les travaux de diagnostic réalisés lors de la première phase du projet font apparaître une structuration spatiale caractérisée par un gradient très marqué de dégradation des ressources naturelles et décroissant du Nord (où la culture cotonnière a subi une forte régression liée à l'épuisement des sols), vers le Sud (agriculture cotonnière en cours de développement sur ce front, utilisation pastorale saisonnière pour la transhumance et chasse).

Objectif global :

Une contribution à la conservation des ressources naturelles vitales pour la population de la région du Mayo-Kebbi Ouest est apportée.

Objectif de projet :

Les populations du Mayo-Kebbi Ouest appliquent des méthodes d'exploitation durable de leurs ressources naturelles.

Résultats escomptés pour la phase d'exécution en cours :

- Les capacités des organisations locales à établir et mettre en vigueur des règles de gestion des ressources naturelles sont renforcées.
- Des techniques d'aménagement et de gestion des ressources naturelles sont mises au point et à la disposition des usagers.
- Des projets d'aménagement et de gestion des ressources naturelles sont cofinancés.
- Les expériences du projet ont nourri la concertation et la définition de la politique nationale et régionale en matière de GRN.

Groupes cible :

Usagers ruraux des ressources renouvelables au sein de cantons, villages ou groupes socioprofessionnels. Il s'agit d'hommes, de femmes, d'autorités locales, d'agriculteurs, d'éleveurs, d'exploitants forestiers (charbonniers...), de pêcheurs, de chasseurs, etc..

Staff du projet :

Le projet dispose d'une unité de coordination basée à Pala et de trois antennes locales : Fianga, Léré et Pala. Le personnel tchadien est composé de 15 cadres et 17 auxiliaires qui sont appuyés par 2 conseillers techniques expatriés et des experts en missions de courte durée.

Financement des actions :

Le projet dispose d'un **fonds d'appui** pour le financement des réalisations en milieu rural. Son montant s'élève à environ 150 millions de francs CFA par phase de 3 ans. A la fin de la phase précédente (février 2000), 67 millions de francs CFA étaient engagés. Ce Fonds d'appui n'intervient que sous forme de subventions en co-financement avec les bénéficiaires : villages, grappes de villages, groupes d'intérêt ou associations socioprofessionnelles.

Les objets de financement sont des actions visant une conservation et une gestion durable des ressources naturelles. Sont également financés : les formations et voyages d'études visant à améliorer les capacités des différents utilisateurs ou gestionnaires des ressources naturelles, les réunions et ateliers faisant se rencontrer et débattre au niveau inter-villageois, cantonal et inter-cantonal les différentes communautés concernées par un même espace.

Les taux de subvention se définissent en fonction des rubriques qui composent une action. Ils diffèrent selon la catégorie de l'intervention qui est basée sur la nature de ses bénéficiaires et l'échéance de sa rentabilité.

Engagement financier global de l'Allemagne :

Environ 7'000'000 d'€uros entre janvier 1994 et février 2003.

**Les enjeux
d'une réflexion
sur la gestion
de l'espace**

Connaissance et reconnaissance du territoire : le diagnostic

Une des caractéristiques majeures de l'approche développée par le PCGRN, réside dans la référence au territoire, cadre de recherche de solutions aux problèmes d'organisation de la vie en société. Les projets villageois se recomposent à un niveau supra-villageois, à une échelle territoriale où les modes de mise en valeur et d'exploitation du milieu sont relativement homogènes. Encore faut-il que les communautés rurales connaissent et reconnaissent leur territoire et aient la possibilité de traduire leurs besoins et désirs dans un projet à long terme de sa mise en valeur, de sa gestion et de son entretien. L'enjeu est donc de mettre les groupes d'usagers concernés, en mesure d'analyser leur propre territoire et de mener une réflexion particulière sur l'espace et le patrimoine existant, ses qualités, ses évolutions et les conditions de sa durabilité (conservation à long terme des bases naturelles d'existence). Pour parvenir à un tel résultat, le projet doit développer ses propres capacités de diagnostic et constituer un stock de données sur la base d'une grille d'analyse "pédagogique" (c'est à dire compréhensible et appropriable par tous) qui réponde aux questions suivantes :

- ❖ **Comment appréhender des problématiques complexes dans lesquelles les usagers multiples obéissent à des stratégies d'exploitation concurrentes ?**
- ❖ **Comment saisir les dynamiques d'évolution des milieux qui sont difficiles à percevoir et interviennent à différentes échelles sous l'influence de nombreux facteurs externes ?**
- ❖ **Comment constituer et mettre à disposition des ruraux, une gamme d'outils "d'aide à la décision" qui leur permette d'articuler aménagements et exploitation de l'espace, maintien de la diversité biologique et développement économique au sein d'un même territoire ?**

La mobilisation et l'organisation des acteurs locaux autour d'un projet de territoire

L'émergence de structures locales représentatives de la zone est très difficile, dans un milieu qui est lui-même très peu participatif en matière de gestion des ressources. Elles doivent d'abord permettre de renouer le dialogue entre les différents usagers de l'espace et constituer un lieu de concertation locale et d'articulation entre les différentes échelles géographiques et niveaux de décision. Elles doivent également jouer le rôle d'interface entre les communautés de base et l'administration.

Le risque est important de voir émerger des instances, jouant le rôle de collectivités locales qui seraient uniquement légitimées par le projet. Les organisations inter villageoises ne doivent pas regrouper artificiellement les villages qui sont partenaires d'un même projet, celui-ci les utilisant pour planifier et faciliter la mise en œuvre de ses propres objectifs. Elles doivent être réellement habilitées, indépendamment de l'appui des projets, à gérer les ressources naturelles pour un développement local harmonieux, et avoir suffisamment de poids pour régler les conflits entre usagers de l'espace.

Dans l'expectative de l'émergence d'une décentralisation, qui risque d'être promue de manière descendante par l'Etat :

- ❖ **Quelles fonctions les instances locales pourront durablement assurer ?**
- ❖ **Sans vouloir formaliser trop rapidement ces instances, quelles sont les voies possibles de leur institutionnalisation, adaptée et conforme au cadre législatif que la République tchadienne donnera à sa décentralisation territoriale ?**

Il n'est jamais aisé de concilier les sensibilités, souvent divergentes, de différents groupes sociaux. Si l'on veut éviter que le partage de la "manne" du projet devienne l'enjeu majeur des communautés villageoises, l'acquisition d'une vision de l'espace commune à tous les usagers concernés, est un préalable nécessaire.

Dans un contexte où les intérêts particuliers tendent à dominer largement sur les règles collectives d'utilisation raisonnée des ressources naturelles :

- ❖ **Comment mobiliser les acteurs locaux autour d'une vision globale à moyen terme de leur territoire ?**

INTRODUCTION

- ❖ Quels types de contrats et/ou conventions peuvent concrétiser et officialiser l'engagement des différents partenaires ?
- ❖ Comment favoriser la mise en place de systèmes de contrôle collectif, efficace et légitime de l'application des règles et orientations définies de manière concertée au niveau des instances intercommunautaires ?

Mesure des évolutions : les suivis écologiques et d'impact

L'assistance externe a pour objectif d'apporter une amélioration qualitative et durable de la gestion locale des ressources naturelles. Le projet doit donc se donner les moyens d'évaluer la viabilité "écologique" des actions qu'il appuie. Pour ce faire, des indicateurs qui dévoilent l'état et l'utilisation des ressources naturelles ont été collectés dès le début du projet, et leur évolution régulièrement suivie. Leurs variations révèlent les dangers qui pèsent sur le devenir du patrimoine, les changements d'usage ainsi que la pertinence des projets mis en œuvre. Leur choix et leur recueil nécessitent la participation locale pour enrichir la recherche et susciter le débat. Un système de suivi des écosystèmes locaux et d'évaluation des impacts des actions du projet a été élaboré, mais :

- ❖ Comment faire en sorte que ce système soit en même temps : performant et rigoureux d'un point de vue technique, faisable financièrement, ainsi que maîtrisable par les acteurs locaux ?

La gestion locale des ressources naturelles est progressivement confiée à des organisations intercommunautaires sans qu'elles y soient techniquement préparées. Pour éviter cet écueil, outre les programmes de formation et l'accompagnement quotidien :

- ❖ Comment valoriser les résultats du suivi, pour qu'ils constituent au niveau local, un véritable outil de prise de décision dans la protection et l'exploitation raisonnée des ressources ?

La gageure du développement "durable"

La durabilité ou pérennité des réalisations d'un projet est assurée lorsque les effets positifs du projet se maintiennent, à moyen terme, après le retrait de l'assistance externe (Division 425 de la GTZ, 1993). Le défi ne réside pas dans une poursuite des activités du projet mais plutôt dans l'acquisition, par les usagers de l'espace, des capacités à assurer une gestion "adaptée" des ressources naturelles, dans des conditions changeantes.

Les décideurs locaux (et tous les usagers concernés) doivent progressivement intégrer dans leur philosophie d'action, une stratégie de développement soutenable *"qui insiste sur la nécessité d'inclure à priori dans les décisions présentes, les conditions de reproduction à long terme des bases de la croissance future"* (Ph. Chardonnet et al., 1995). Ce concept est concrètement impraticable pour la population locale qui, soumise à des aléas très forts, mène un raisonnement sur le très court terme (à l'échelle d'une saison). On lui préférera, dans un premier temps, le principe de **"précaution"** qui consiste à limiter tous les risques susceptibles de produire des effets imprévisibles et irréversibles. Il est très opératoire sur le terrain et permet progressivement de convaincre les opérateurs locaux de la nécessité de se fixer des objectifs à moyen ou long terme.

Les outils d'animation développés visent à permettre aux communautés rurales organisées, de faire face aux déséquilibres croissants entre prélèvements indispensables au développement économique et préservation du potentiel de régénération des ressources. Au Mayo-Kebbi, la déliquescence progressive des pouvoirs traditionnels tend à conférer aux ressources naturelles, un régime d'accès libre. Dans ce cadre, il est extrêmement difficile de faire appel à la responsabilité individuelle pour tenter d'obtenir de l'usager une diminution de sa pression d'exploitation, car il est convaincu que les autres n'auront rien de plus pressé que d'occuper l'espace ainsi libéré. (Ph. Chardonnet et L. Msellati, 1995). Enrayer le phénomène bien connu de la *"tragédie des communs"* constitue le principal challenge de l'intervention du PCGRN.