

Les conventions locales, des outils efficaces de gestion concertée des ressources naturelles ?

par Laurent Granier¹

Au cours des deux dernières décennies, les « conventions locales » se sont multipliées sur le terrain et sont présentées comme des alternatives prometteuses pour une gestion participative des ressources naturelles et du foncier. Mais que faut-il entendre par « conventions locales » ? En quoi ces conventions contribuent-elles à une meilleure gestion du foncier et des ressources naturelles ? Sont-elles reconnues par la loi et quelles en sont les limites ?

En quoi consiste les conventions locales ?

Il faut d'abord distinguer le concept de conventions locales de deux autres concepts voisins : il ne s'agit pas des conventions professionnelles ou des conventions collectives qui s'appliquent à certaines professions (chauffeurs de taxi ou pêcheurs par exemple). De même, le concept n'est pas synonyme des *us et coutumes* auxquelles les lois font parfois référence. Il s'agit plutôt d'accords entre les acteurs locaux visant une meilleure gestion des ressources naturelles dont ils sont utilisateurs et gestionnaires.

Les conventions locales sont probablement l'une des plus grandes avancées des dix dernières années en matière de gestion locale des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest.

Négociés entre acteurs locaux (groupements professionnels, utilisateurs des ressources, chefs coutumiers, collectivités locales, représentants de l'État, partenaires, etc.) et adoptés sous la forme de « conventions », ces accords fixent les règles, les droits et les devoirs de chacun dans l'utilisation et la gestion d'espaces locaux et de ressources naturelles. Pour Moussa Djiré, un tel accord « peut résulter de la volonté,

soit de rationaliser l'exploitation abusive de ces ressources et de mettre fin à leur dégradation, soit de régler ou prévenir des conflits liés à leur exploitation ». Les conventions locales sont parfois réalisées dans le cadre d'opérations de zonage, d'aménagement de l'espace, de clarification des droits fonciers, mais leur objectif premier est surtout de réguler les droits d'usages portant sur l'environnement et les ressources naturelles. Parties dans les années 1990 du Sénégal (pays Bassari) et du Mali (zone de Douentza), on les retrouve aujourd'hui au Burkina Faso, en Mauritanie et en Guinée par exemple.

Les conventions locales sont des « outils de gestion complexes ». Leur complexité réside dans la nécessité de tenir compte de la diversité des acteurs en présence, et d'offrir des réponses intégrées à des questions sociales, culturelles et environnementales, par nature complexes.

En adaptant une typologie des conventions locales sénégalaises, on peut résumer les choses ainsi :

- ce sont des **contrats, privés, publics ou « hybrides »**. Dans certains cas, les conventions locales sont adop-

Production coordonnée par :



¹ Laurent Granier, juriste : laurent@ecocoy.net - www.ecocoy.net

tées uniquement entre des personnes privées (populations) mais c'est assez rare aujourd'hui. Le plus souvent, ce sont plutôt des accords passés formellement entre les populations et des représentants locaux de l'État. En pratique, les représentants de l'État ne font généralement que « contresigner » la convention ou la « valider » par une décision administrative (arrêté, délibération), leur donnant ainsi un caractère « officiel ». En général, les conventions locales peuvent être qualifiées de contrats « administratifs » ; elles relèvent de ce fait du contrôle de la légalité des actes administratifs, par le représentant local de l'État (préfet, etc.), et du contrôle du juge administratif en cas de contestation ;

- ce sont des **contrats qui présentent de multiples dénominations** : conventions locales, codes locaux, codes de conduite, protocole d'accord, accord de gestion, contrats de gestion, chartes de territoire, plan de gestion, etc. Mais le terme « convention locale » tend aujourd'hui à s'imposer ;
- **les populations la signent individuellement ou à travers leurs représentants** ; parfois elles se constituent sous la forme d'associations

de gestion qui signent en leur nom ; parfois encore, c'est seulement l'élu de la collectivité territoriale concernée qui signe. Dans certains pays, le représentant de l'État (préfet, gouverneur) signe également. Des projets, des ONG ou des entreprises privées peuvent également s'y joindre ;

- enfin, **ces conventions locales peuvent viser des objectifs très divers**, allant de la gestion d'une simple ressource particulière (par exemple une espèce de coquillage), en passant par la gestion d'un lieu particulier (par exemple une mare), un écosystème (comme une forêt intervillageoise), ou encore une multitude d'écosystèmes (par exemple la mangrove et l'estuaire d'un fleuve), voire une écorégion (comme le delta d'un fleuve, qui inclut mares, plages, espèces animales et végétales, etc.).

Les procédures permettant d'aboutir à l'élaboration de ces conventions locales comportent diverses phases de rencontres, d'identification des besoins et de négociations proprement dites. Elles sont maintenant assez bien documentées selon les pays ; il n'y a pas une méthode ou une procédure unique pour leur élaboration et leur

adoption. Ces processus sont en général assez longs ; ils peuvent prendre plusieurs mois, voire plusieurs années et ils exigent une très grande rigueur méthodologique (implication des représentants de tous les groupes d'acteurs concernés, temps nécessaire aux concertations internes, etc.).

En quoi les conventions locales sont-elles utiles à la gestion des ressources naturelles ?

La première raison de l'intérêt pour les conventions locales, la plus importante, est qu'elles reposent sur un pilier essentiel de la culture sahélienne : la concertation et la recherche du consensus entre acteurs locaux. Les anciens ne trouvaient-ils pas déjà lors des assemblées de villages, des conseils de sages ou encore sous l'arbre à palabre, des solutions concertées aux problèmes qui se posaient au groupe ? La différence majeure réside dans la présence aujourd'hui de l'État et dans le fait que les conventions sont écrites. Ces outils ont donc leurs racines bien plantées dans les cultures sahéliennes, ce qui est un gage de succès.

Les conventions locales ont été (ré) inventées sous l'impulsion de programmes de recherche et de travaux d'anthropologues (Olivier Barrières au Sénégal, Mike Winter au Mali), à la recherche de moyens de concilier des modes traditionnels de gestion concertée des ressources naturelles, qui perduraient en pratique, avec les systèmes juridiques dits « modernes ».

La seconde raison de l'intérêt pour les conventions locales tient à un nombre non négligeable d'expérimentations sur le terrain qui ont démontré que, du fait de leur émergence par le bas, ces





outils permettaient de mieux prendre en compte les préoccupations et besoins des communautés.

La troisième raison de leur succès est liée à la décentralisation, ou plutôt à la difficulté de décentraliser... En effet, dans une phase où l'État se détache (non sans difficultés) de ses anciennes « prérogatives » au profit des collectivités territoriales, les conventions locales viennent « huiler » le transfert progressif de compétences au niveau local. En regroupant à la fois les représentants de l'État, des autorités décentralisées et des populations locales autour d'un même instrument négocié, les conventions locales permettent de créer un climat de confiance. Si l'on s'en tenait à la théorie des lois de la décentralisation, il appartiendrait aujourd'hui aux seules collectivités locales élues de prendre les décisions dans l'intérêt général, de façon démocratique et transparente. Avec les conventions locales, les populations participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des règles de gestion des ressources naturelles.

Statut juridique des conventions locales : de la légitimité à la légalité

La tendance très claire des conventions locales est de passer du statut d'outil légitime à un statut d'outil juridique légal.

Au milieu des années 1990, les textes de la décentralisation, de l'agriculture, de l'environnement et du pastoralisme, s'ils ne visaient pas formellement les conventions locales, créaient au moins des conditions favorables à leur développement. L'esprit des textes de la décentralisation et certaines dispositions, comme les « cadres de concertation pour la gestion des ressources naturelles » au Sénégal ou au Mali, offraient la possibilité aux collectivités décentralisées de procéder à l'aménagement et la gestion de leur domaine forestier soit par contrat de gestion, par concession ou par voie réglementaire. Le débat tournait alors autour de la légitimité ou bien de la légalité des conventions locales.

Aujourd'hui, les conventions locales n'ont pas la même valeur juridique selon les pays. Au Mali, l'État est partie prenante et signataire de la convention (juge, préfet, etc.). Par contre, au Niger, les conventions locales sont plus légitimes que légales, les représentants de l'État se montrant peu favorables à les reconnaître. Au Burkina Faso, le législateur a consacré les conventions locales dans la nouvelle loi foncière rurale (2009) sous la qualification de « chartes foncières locales ». En Mauritanie, un décret dispose que « les conventions locales font foi entre utilisateurs directs devant les institutions municipales et administratives » et, en outre, le code forestier énonce que « les collectivités locales peuvent, sur demande et après avis favorable du service chargé des forêts, affecter la gestion des ressources naturelles des forêts ou parcelles de forêts aux personnes physiques ou morales dans le cadre d'une convention locale ».

Dans les pays qui ne les ont pas encore consacrées formellement (comme le Sénégal), il y a une pression forte sur l'État pour rendre légales les conventions locales.

Limites et perspectives de développement des conventions locales dans l'accès sécurisé, démocratique et durable au foncier

Malgré leur intérêt, les conventions locales restent des outils présentant de nombreuses contraintes : leur processus de développement est complexe et délicat ; il est important de veiller au respect des compétences légales des collectivités locales, de jouer le jeu de la participation de l'ensemble des acteurs impliqués, de ne pas « brûler les étapes », de ne pas créer de

sanctions qui seraient incompatibles avec le système légal de responsabilité civile et pénale, de ne pas empiéter sur les compétences des agents de l'État, mais au contraire de veiller à s'adjoindre leurs services...

Les processus de concertations utilisés pour les élaborer présentent également des limites inhérentes à la sous-estimation des rapports de pouvoir et des intérêts en jeu. Qui est réellement légitime pour négocier ? Certains acteurs défendent-ils vraiment les intérêts de ceux qu'ils prétendent représenter ? Certains puissants ne se servent-ils pas de ces processus pour « noyauter » les décisions locales et servir leurs intérêts particuliers ou partisans ? Des utilisateurs potentiels, absents ou vulnérables lors de la négociation, ne sont-ils pas exclus de fait des ayants droit ? Dans certains cas, l'exacerbation de l'autochtonie ne pose-t-elle pas des problèmes d'équité et d'égalité entre les citoyens ? Pour toutes ces raisons, un grand nombre de conventions locales peuvent rester lettre morte après leur adoption.

Une autre limite importante des conventions locales est relative à leur compatibilité avec les régimes fonciers privatisés et avec la domanialité publique. Ainsi, à moins que le propriétaire privé n'accepte de participer à la convention locale, celle-ci ne peut

l'y obliger. De même, l'État (ou la collectivité locale), s'il n'est pas partie à une convention portant sur le domaine dont il a la charge, aura tendance à la rejeter.

Enfin, selon le droit positif actuel, ce sont les collectivités locales qui par leurs délibérations, sont chargées d'assurer le rôle de régulateur de l'utilisation des ressources naturelles dans l'intérêt général. Reste donc à savoir si les conventions locales, mais égale-

ment l'ensemble des processus locaux de type participatifs et communautaires en Afrique, représentent une simple étape permettant de construire la confiance menant à une démocratie représentative, ou bien s'il s'agit d'un phénomène annonciateur de changements plus profonds dans les modalités de gouvernance du foncier et des ressources, de construction d'une démocratie participative d'un nouveau genre. ●

POUR ALLER PLUS LOIN

>> Granier L. (2006), *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Légalité et cohérence en droit sénégalais*, UICN, 56 p. <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/EPLP-065.pdf>

>> Djiré M. (2004), *Les conventions locales au Mali : une grande nébuleuse juridique et un pragmatisme en GRN*, IIED, 18 p. www.iedafrique.org/IMG/pdf/conventions_locales_2_mali.pdf

>> PACT (2008), *Comment mieux gérer nos ressources naturelles ? La convention locale. Guide méthodologique*, 51 p. www.pact-mali.org/Downloads/guide_CL.pdf

>> ProGRN (2008), *Composante 2 : Gestion décentralisée des ressources naturelles au Guidimakha et au Hodh el Gharbi. Mise en œuvre de la gestion décentralisée des ressources naturelles*, 7 p. www.hubrural.org/IMG/pdf/ProGRN-GH_description_oct08_Mauritanie.pdf

>> Barrière O. (2003), « Gestion de l'environnement en pays Bassari (Sénégal oriental). Réflexion sur un droit de l'environnement au Sénégal », *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 18, n° 1, p. 73-101. www.dhdi.free.fr/recherches/environnement/articles/barrieredroitenvironnement.doc

Ces fiches pédagogiques ont été produites avec l'appui du Comité technique « Foncier & développement » et du projet mobilisateur « Appui à l'élaboration des politiques foncières » financé par l'Agence française de développement. Ces fiches sont disponibles en téléchargement et en version intégrale sur le portail : www.foncier-developpement.org

