

Ph D Research Subject (2013-2015)

Potentialités de l'inclusion d'un pluralisme de systèmes de régulation dans les politiques de gestion des ressources naturelles

Application aux politiques foncières rurales au Sénégal

I. La question de recherche

En Afrique sahélienne, la situation foncière se caractérise par l'imbrication de normes et d'instances en matière de régulation foncière, reposant à la fois sur des pratiques locales informelles (mais reconnues par les populations) et sur un droit foncier légal où l'essentiel du territoire demeure au sein de l'État (Le Bris et al. 1983, 1986 et 1991 ; Le Roy et al. 1983 et 1996). Le pluralisme de systèmes de régulation (au sens groupement cohérent de normes et d'instance(s) régulatrice(s)) résultant de cette situation complexe est informel¹, mais n'en est pas moins persistant, s'adaptant dans le temps à différentes influences (les politiques publiques étant l'une d'entre elles) et chocs externes (comme les grandes sécheresses de 1972 et 1982).

Si ce pluralisme persiste, c'est aussi parce qu'il continue de faire sens pour les acteurs qui le définissent. Les usagers du foncier s'appuient sur ce pluralisme pour mettre en œuvre une flexibilité dans le choix des systèmes de régulation mobilisés : au-delà de ce que l'Etat décide de reconnaître comme norme et d'intégrer à ce qui est tenu comme le droit positif de la société, c'est chaque individu qui « fait son marché » et sélectionne (selon le contexte, la ressource, l'usage, la pression, etc.) les normes sous lesquelles il entend s'inscrire², au risque de voir ses choix invalidés et « sanctionnés³ » (Le Roy 2013⁴) par les systèmes de régulation qu'il n'a pas mobilisés.

Ces pratiques introduisent certes une complexité et un certain « flou » (Mehta et Scoones 1994), mais présentent des avantages en terme de durabilité sociale et environnementale dans un contexte environnemental de grande incertitude sur l'évolution et la disponibilité des ressources naturelles,

¹ Informel au sens de ce qui ne relève pas de l'officiel, donc du droit positif reconnu par l'Etat. Mais le pluralisme constaté ici ne se limite pas à une approche dualiste formel/informel, c'est un concept beaucoup plus large, les pratiques locales informelles faisant elles-mêmes appel à une pluralité de systèmes de régulation (et donc de sources de droits) possibles.

² Une politique publique foncière est considérée ici comme l'un des systèmes de régulation potentiels liant l'acteur à ses logiques d'action. Ce sont les différents acteurs interagissant avec les ressources, usagers comme instances régulatrices, qui font en pratique vivre une politique foncière, en fonction de comment ils décident de mobiliser et utiliser les règles et instances, d'en créer des nouvelles...Ce n'est finalement pas tant que les lois officielles ne sont pas effectives en pratique (pour le cas du Sénégal en tout cas) mais plutôt qu'elles sont interprétées et utilisées selon le besoin et les perceptions au travers des logiques d'action des différents acteurs.

³ A ce propos, l'aspect « contrôle et sanctions » d'un système de régulation est un point important à prendre en compte dans l'étude de ce pluralisme puisqu'il conditionne quelque part le sentiment de « liberté » dans les choix des acteurs quand ces sanctions peinent à être appliquées, et en contrepartie il représente un élément de dynamique qui peut influencer et modifier ces choix dans le temps si les sanctions finissent par être effectives. Par exemple, pour le cas du Sénégal, la loi sur le domaine national stipule officiellement que la terre doit être reprise à l'usufruitier si la mise en valeur n'est pas effective sous les 3 ans, si l'usufruitier pratique des activités de location, prêt, ou s'il essaye de la vendre, de la transmettre etc. Pour l'instant ces procédures de sanction ne sont pas appliquées (et les acteurs en jouent en conséquence), mais elles peuvent un jour le devenir.

⁴ Pluralisme juridique et taxation foncière, Contribution à la revue *Techniques financières et développement*, sur le thème « Financement des collectivités territoriales africaines », sept. 2013.

où la flexibilité, la souplesse et l'adaptabilité sont des qualités primordiales (Ellis 1988, Ostrom 1990 et 2005 ; Behnke et Scoones 1992, Milleville 1992, Bernus et Boutrais 1994 ; Mathieu et Laurent 1995, Berkes et al. 2000).

Pour étudier de façon pragmatique ce pluralisme extrêmement complexe, nous avons choisi de restreindre notre étude au pluralisme concernant *l'accès* aux ressources naturelles :

Une pluralité d'utilisateurs, réalisant des choix d'activité pouvant conditionner un besoin pluriel en ressources dans l'espace et dans le temps, sécurisent leur accès auxdites ressources en mobilisant selon le contexte différentes normes et instances régulatrices, et ce faisant définissent ainsi leurs perceptions, spécifiques, d'une sécurisation et d'une légitimation de leurs usages au sein d'un pluralisme des systèmes de régulation. Ces perceptions sont par ailleurs dynamiques dans le temps et évoluent en fonction de différents facteurs influents, dont les instances régulatrices en interaction avec cette pluralité d'utilisateurs, en particulier par l'accroissement de leur pression à être reconnues (communication, contrôle/sanction, persuasion...).

Le pluralisme en matière d'accès aux ressources naturelles résulte donc des perceptions et actions des acteurs qui donnent sens à différents systèmes de régulation, quand ils interagissent entre eux et avec leur environnement. En contexte de pression et de compétition croissante pour l'accès aux ressources naturelles, l'informalité de ce pluralisme, par ailleurs résilient, peut devenir problématique et questionnable. L'informalité des conditions d'accès aux ressources naturelles peut devenir une source non négligeable de tensions et de conflits de légitimité si ces pressions deviennent trop importantes et un besoin de clarification de l'accès aux ressources (pour qui ? pour quoi ? Comment ?) deviendrait nécessaire. Cependant, d'un autre côté transformer ces « pratiques de droit » en normes peut leur faire perdre leur essence, et donc leur utilité (Leroy 2011).

Cependant, quel intérêt y aurait-il à reconnaître une part de ce pluralisme et à l'intégrer dans une politique publique, et plus particulièrement une politique foncière rurale sahélienne? Quelles conséquences, bénéfiques ou néfastes, cela pourrait-il entraîner ?

L'objectif de la présente recherche est de construire un cadre d'analyse permettant de représenter un pluralisme des systèmes de régulation de façon à explorer des formes d'intégration de ce pluralisme dans une politique publique (en l'occurrence foncière) et à analyser différents effets potentiels que la mise en œuvre de ces formes pourrait entraîner.

II. Traitement de la question

L'objectif de cette recherche se décline alors en deux sous-objectifs participant à structurer le cadre théorique :

- (1) connaître et cerner les contours de ce concept de pluralisme que l'on cherche à représenter ;
- (2) trouver un cadre de conceptualisation permettant de l'analyser au mieux dans une perspective d'intégration potentielle dans une politique publique.

Concernant le premier sous-objectif, la compréhension et la description du pluralisme en matière de régulation d'accès aux ressources naturelles se basent d'abord sur la construction d'une grille d'analyse du pluralisme « sur le terrain », à partir d'une synthèse bibliographique de l'anthropologie

du foncier sahélien, de l'Ecole Ostrom pour la gestion des Communs et du concept de « socioécosystème » (SES). Cette grille est confrontée puis validée par le terrain (au Sénégal).

Les apports théoriques utilisés pour construire cette grille d'observation du pluralisme sur le terrain sont :

- les faisceaux de droits et la maîtrise foncière. Les usagers des ressources naturelles mobilisent, sur la base d'un pluralisme radical (Le Roy, 2013), différents systèmes de régulation pour parfaire un besoin en ressources (terre, arbre, pâturage, eau...) qualitativement et quantitativement suffisant, et assez sécurisé pour entreprendre les activités à l'origine du besoin en ressources. Le concept de faisceaux de droits⁵ couplé à la théorie des maîtrises foncières (Le Roy, 1996) est ici un support central pour rendre compte de la pluralité des situations observées (pour chaque ressource sollicitée, en fonction du système de régulation mobilisé l'utilisateur se retrouve avec un certain niveau de droit foncier, qui lui donne un certain statut et une certaine maîtrise foncière).
- Les huit principes d'Ostrom. Les différents systèmes de régulation mobilisés par les usagers pour accéder aux ressources naturelles peuvent quant à eux être appréhendés et décrits à partir des huit principes ostromiens d'agencement d'une gestion commune des ressources⁶. Néanmoins, le cadre d'Elinor Ostrom reste peut être trop dans un dualisme économique individu/collectif et n'est donc pas forcément pleinement approprié aux contextes africains qui sont fondamentalement communautaires, construits sur la notion de commun au sens « intermédiaire résultant de la constante balance entre intérêts individuels et collectifs » (Le Roy 2011). L'exploration des formes d'intégration d'un pluralisme dans une politique publique pourra permettre de questionner-compléter l'emploi de ces principes structurant, pour ces contextes africains communautaires. L'Ecole Ostrom pour la gestion des Communs a par ailleurs le mérite de proposer une alternative à la gestion des ressources exclusivement par l'Etat public ou le marché libéral, qui est en accord avec le présent questionnement au regard d'une évolution des politiques publiques de gestion des ressources naturelles.
- Enfin, pour étudier ce pluralisme quand appliqué à un cas concret de système complexe de régulation d'accès aux ressources naturelles, on oriente ici l'analyse vers une approche de socioécosystème (Gallopín 1989, Berkes & Folke 1998, 2003), où la complexité est étudiée au travers d'une **analyse des interactions**, dynamiques, des éléments sociaux (les acteurs et

⁵ Le concept de faisceau de droits traduit le fait qu'il n'existe pas un droit sur la terre, mais des droits (d'user, d'administrer, de transférer, etc.), sur différents objets (terre, arbre, PFNL...), susceptibles d'être revendiqués par différents individus (individuels ou collectifs) et sous le contrôle d'autorités variées (chef de famille, autorité coutumière, autorité étatique...) (Alchian et Demsetz 1973; De Alessi 1983; Le Roy & al. 1991; Schlager et Ostrom 1992; Weber et Reveret 1993; Ribot 1998; Ribot et Peluso 2003; Colin 2004; Chauveau et al. 2006; Lavigne Delville 2006; Galey 2006; Jacob 2007).

⁶ Un système de régulation commune se construit autour d'une ressource à partir du moment où on y retrouve :

- des limites clairement définies ;
- des avantages proportionnels aux coûts assumés ;
- des procédures pour faire des choix collectifs ;
- supervision et surveillance ;
- un système de sanctions graduées ;
- des mécanismes de résolution des conflits peu coûteux ;
- une reconnaissance de l'Etat du droit à s'organiser ;
- la résolution des conflits et activités de gouvernance organisées en strates différentes et imbriquées.

leurs décisions élémentaires) entre eux (ici interactions entre usagers et instances régulatrices pour l'accès aux ressources) et avec les éléments écologiques (la nature). La notion de ressource est liée aux interactions qui, au sein d'un socio-écosystème donné, s'établissent entre les dynamiques sociales et les dynamiques écologiques (Rives, 2012). L'accès aux ressources étant l'enjeu de multiples revendications territoriales, il s'établit (ou se renégocie) périodiquement et corrélativement aux changements de configurations du socio-écosystème (Aubert 2011).

Un bon élément de transition théorique pour passer du premier sous-objectif de la question de recherche (cerner les contours du pluralisme) vers le deuxième (quel choix de cadre pour mieux le représenter et l'explorer) a été d'étudier le cadre proposé par Elinor Ostrom (1990, 2005, 2009) pour analyser ces socioécosystèmes dans une perspective d'orienter l'action vers la durabilité⁷. Le cadre d'analyse de la présente recherche se construit sur des bases similaires à celles proposées par Elinor Ostrom (systèmes de ressources, systèmes de gouvernance (ici les différents systèmes de régulation), usagers et facteurs influents externes) à la différence près qu'il joue plus sur le dynamisme et l'incertitude autour des formes d'interaction et moins sur la caractérisation des situations d'action (cadre plus « figé ») susceptibles de générer de l'interaction entre acteurs. Les limites du socioécosystème étudié ne sont également pas les mêmes dans les deux approches. Le cadre d'Elinor Ostrom servirait plus dans cette recherche à analyser chaque système de régulation mobilisé, au cas par cas, alors que le présent questionnement a pour enjeu de proposer un cadre analysant la résultante d'un ensemble de systèmes de régulation interagissant.

Le cadre méthodologique que l'on cherche à construire pour analyser au mieux le pluralisme dans une perspective d'intégration potentielle dans une politique publique, doit au final permettre :

- une représentation fidèle de la complexité du socioécosystème étudié (i.e. pouvoir rendre compte de la richesse des interactions usagers-instances régulatrices entre eux et avec leur environnement)
- le dynamisme de ces interactions dans le temps (notamment au regard du contexte de grande incertitude de tout socioécosystème sahélien)
- l'expression d'une diversité de points de vue sur ce concept de pluralisme des systèmes de régulation (la pluralité des logiques d'action des différents acteurs illustrant bien l'existence de cette diversité de perceptions) ;
- l'estimation d'une diversité d'effets possibles que l'apport d'une nouvelle politique foncière, dans ce contexte de pluralisme informel, pourrait avoir, en partant du postulat que chaque utilisateur de ce cadre d'analyse décidera des effets qu'il est selon lui important de considérer (et s'il considère que ces effets sont bénéfiques, ou néfastes). Donc à ce niveau du cadre également, on considère l'expression d'une diversité de points de vue possibles.

En effet, le questionnement de recherche sur les intérêts (et conséquences) qu'auraient l'intégration d'une part de pluralisme de systèmes de régulation dans une politique publique (de gestion des ressources naturelles) a pour volonté d'être lui-même une occasion de débat entre une pluralité de

⁷ Ce cadre décompose le système social et écologique en quatre dimensions internes, deux dimensions externes et des variables relationnelles ou d'interactions et de sorties, dont on décrit les caractéristiques : (1) le système de ressources (2) les unités de ressource (3) le système de gouvernance et (4) les usagers pour les dimensions internes ; le contexte économique et sociopolitique ainsi que les écosystèmes avoisinants pour les dimensions externes ; ces différents éléments influençant les interactions entre acteurs et les résultats.

points de vue (dont l'expression est rendue possible par le choix de cadre d'analyse adopté), et s'ouvre ainsi à la participation de différents cercles d'acteurs (au Nord comme au Sud) pouvant trouver un intérêt à cette question.

Le positionnement temporel de la présente recherche dans l'histoire de vie d'une politique publique est ici *ex ante*, au préalable de tout choix final de réforme. Questionner différents choix d'orientation possibles pour une politique publique (ici, différentes formes d'intégration d'un pluralisme) revient habituellement dans le domaine de l'évaluation à évaluer, au moyen de différentes méthodologies possibles, l'impact potentiel (la résultante de l'ensemble des effets appréciés) d'une politique avant que celle-ci soit mise en place dans un but de comparaison entre différents choix de politique possibles. Le processus d'évaluation se voulant « outil d'aide à la décision » des futurs décideurs qui opteront pour le choix de réforme final.

La structuration théorique pour ce deuxième sous-objectif passe donc ici par un état de l'art des démarches et outils pouvant se prêter à l'exercice d'évaluation *ex ante* d'impact de politique publique (expérimentation, modélisation, processus participatifs...). Le présent questionnement repose sur une démarche **exploratoire**, d'appréciation **qualitative** d'une diversité d'effets possibles (notamment ceux d'ordre socio-institutionnels), qui se base sur une prise en compte de la **diversité des perceptions** possibles (et moins sur une seule perception dominante type homo-economicus), dans le fond (postulat d'analyse) comme dans la forme (mise en débat participative des produits de l'analyse, et non évaluation « à dire d'expert »). En accord avec ces différents principes théoriques, la thèse propose ici de traiter ce deuxième sous-objectif en croisant modélisation informatique multi-agent et analyse participative au moyen d'une approche ComMod (Bousquet, Barreteau et al. 1996, ComMod 2005), constituant ainsi un cadre d'analyse se voulant **outil d'aide à la réflexion** sur la place du pluralisme dans le domaine des politiques publiques de gestion des ressources naturelles.

L'exercice de modélisation peut en pratique répondre à nombre d'objectifs autre que « prédictifs » (Epstein 2008), et permet globalement de prendre en compte les enjeux de complexité et de dynamisme. La modélisation multi-agent permet plus particulièrement d'orienter les simulations sur les interactions acteurs-environnement, tout en apportant la souplesse nécessaire à l'expression d'une diversité de points de vue. Un modèle informatique est par ailleurs un outil d'analyse flexible, où l'on peut aisément faire varier différents paramètres, tester différents scénarios, modifier au besoin l'architecture du système modélisé...autant d'avantages (par rapport aux approches plutôt basées sur l'expérimentation) quand on cherche en *ex ante* à explorer et mettre en débat les conséquences de futurs possibles en contexte d'incertitude.

L'analyse participative permettra quant à elle d'appréhender concrètement et de mettre en débat la diversité des définitions que l'on peut donner au terme « pluralisme » dans une politique publique, au terme « système de régulation », de clarifier les indicateurs d'effets qui peuvent faire sens, ainsi que les différentes formes d'utilisation de ce cadre d'analyse en pratique...et permettra de manière plus globale de faire évoluer ce cadre méthodologique dans une démarche itérative, de réflexion sur les possibilités de finalement considérer un pluralisme dans un cadre d'analyse de politique publique.

En conclusion de cette structuration théorique, l'objectif premier de cette thèse est donc bien la **construction d'un cadre d'analyse**, se donnant ainsi les moyens d'explorer les potentiels intérêts d'un pluralisme des systèmes de régulation en matière de politique de gestion des ressources naturelles, dans le fond (pour une meilleure considération et application de la politique publique en

pratique ? Et une meilleure pertinence ?) comme dans la forme (considérer la pluralité au niveau du cadre d'analyse lui-même, pour une meilleure appréciation des effets résultants ? Pour permettre une meilleure réflexion commune ?), et moins l'**application de ce cadre d'analyse** (support de construction participative de politique publique, de production de scénarios de PP, d'évaluation d'impact de différents choix possible de politique publique...) en pratique.

III. Calendrier

1. Appréhension du concept de pluralisme de systèmes de régulation à partir d'un diagnostic croisant revue bibliographique et deux études de cas de terrains au Sénégal, rencontrant des problématiques foncières représentatives de la diversité nationale : une région irriguée/irrigable à fort potentiel agricole, la zone du lac de Guiers ; une région sèche à faible potentiel agricole, la région sylvopastorale du Ferlo. Production d'une grille de lecture permettant de recueillir la diversité des perceptions sur ce pluralisme au regard de l'approche « radicale » (« faire son marché ») qu'en ont les acteurs concernés.
2. Elaboration d'un ensemble de critères et d'effets pour explorer et analyser ce concept de pluralisme en partant du postulat que le cadre d'analyse est un support qui provoquera un débat sur les effets à retenir, en permettant au par ailleurs à chacun de voir les effets qu'il veut suivre.
3. Construction d'un modèle conceptuel dans lequel ce « pluralisme à disposition » est intégré dans un système cohérent d'interactions usagers/instances régulatrices/ressources dans le cadre d'une politique publique
4. Traduction en un modèle multi-agent informatisé avec une vérification/amélioration de la cohérence du modèle conceptuel en parallèle.
5. Calibrage et utilisation du modèle informatisé (et donc par-delà du modèle conceptuel) avec de premières options de politiques foncières à dire d'experts du foncier.
6. Partage du modèle conceptuel par ses traductions (informatisé ou/et jeu de rôles) et ses résultats en participatif (avec les différents acteurs de la construction d'une politique publique : experts, société civile, etc.). C'est à cette étape méthodologique que sont « produites par la thèse » :
 - Les systèmes d'indicateurs recevables (à partir desquels on peut juger des options suivantes)
 - Les options de politiques publiques foncières.

Lexique

Acteurs (Usagers/Régulateurs) : individu « agissant » directement ou indirectement sur les ressources naturelles. L'acteur « usager » les utilise là où l'acteur « régulateur » (qui peut être rattaché à une instance) les gère suivant des logiques d'action respectives qui leur sont propres et qui varient d'un acteur à l'autre.

Appropriation d'une ressource : maîtrise que l'on a sur la ressource, qui peut être temporaire, prioritaire, spécialisée, exclusive, et enfin absolue (et c'est uniquement dans ce cas que l'on parle de propriété privée).

Communs – gestion communautaire : accès à une ressource partagé entre plusieurs usagers, la ressource étant gérée de manière commune en conséquence (les logiques d'action respectives des usagers et régulateurs dans cette gestion communautaire résultant d'une recherche d'équilibre entre les intérêts de ces différents individus et ceux du collectif existant autour de la ressource). Chaque forme de gestion communautaire représente un système de régulation qu'il est possible de mobiliser.

Faisceau de droits : Le concept de faisceau de droits traduit le fait qu'il n'existe pas un droit sur la terre, mais des droits (d'user, d'administrer, de transférer, etc.), sur différents objets (terre, arbre, PFNL...), susceptibles d'être revendiqués par différents individus (individuels ou collectifs) et sous le contrôle d'autorités variées (chef de famille, autorité coutumière, autorité étatique...). Un faisceau de droit peut comprendre : le droit d'accès, le droit de prélèvement/d'usage; le droit de tirer un revenu de l'usage; le droit d'investir, d'apporter des améliorations à la ressource foncière; le droit de déléguer l'usage de la terre à titre provisoire ou sans terme spécifique, à titre marchand (location, métayage, rente en travail) ou non marchand (prêt); le droit de mettre en gage; le droit d'aliéner définitivement, sous forme de transfert marchand (vente) ou non marchand (donation); enfin, les « droits d'administration », ou « droits de définir les droits des autres » : contrôle des droits des autres relativement à l'usage, la délégation, l'investissement, le fait de tirer un profit, d'aliéner... L'étendue de ces différentes composantes du faisceau de droits s'apprécie au regard des restrictions qui pèsent sur eux : restrictions temporelles, spatiales, restrictions dans l'usage, ou encore nécessité de demander un accord avant d'exercer un droit.

Foncier : Le foncier peut couvrir la flore, la faune, et les systèmes hydrauliques tant qu'ils sont associés à un espace de terre (de Zeeuw, 1995). On considère le terme foncier comme englobant l'ensemble des ressources naturelles dont un usager peut revendiquer l'accès.

Impact : terme global, au sens regroupement des différents domaines d'effet appréciés (économique, social, environnemental, institutionnel...) qu'ils aient été initialement prévus par la politique publique mise en place ou non (effets propres/ effets pervers).

Informalité : au sens de ce qui ne relève pas de l'officiel, donc du droit positif reconnu par l'Etat.

Perception/Point de vue/logique d'action : Ce qui existe et fait sens pour chaque acteur et qui conditionne les choix d'action qu'il opère. Pour les acteurs « usagers », les logiques d'action

conditionneront les systèmes de régulation qu'ils choisiront de mobiliser pour accéder aux ressources. Pour les acteurs « autorités », les logiques d'action conditionneront la manière qu'ils auront de permettre ou non l'accès aux ressources aux différents usagers.

Portefeuille/Bibliothèque/Eventail de droits : regroupe pour chaque usager l'ensemble des droits (et le statut et la maîtrise qu'ils conditionnent) qui peuvent varier d'une ressource à l'autre.

Pluralisme : ensemble des systèmes de régulation existants (au-delà du système officiel, englobant tous ceux qui font sens aux acteurs) pour l'accès aux ressources naturelles.

Sécurisation foncière : ici prise au sens « sécurisation des activités foncières ». Les usagers réalisent des choix d'activité qui nécessitent un besoin en ressources qu'ils cherchent à sécuriser au travers de droits. Une sécurisation de l'activité suppose que l'accès aux ressources nécessaire existe, qu'il est qualitativement et quantitativement suffisant, et qu'il est suffisamment sécurisé selon l'usager pour qu'il entreprenne l'activité à l'origine de ses démarches de sécurisation.

Socioécosystème : système complexe comprenant l'environnement composé de ressources naturelles et les acteurs interagissant avec → *besoin de clarifier « les limites » de mon socio-écosystème pour l'exercice de modélisation. Qu'est-ce qu'il représente, où est ce qu'il s'arrête (échelle nationale de tout le Sénégal ? Processus de « généralisation » à justifier en conséquence...).*

Statut d'usager : en fonction de la nature des droits d'accès que l'usager a sur une ressource, et ce que qu'ils lui permettent de faire (cf. faisceau de droits), il s'en dégage un certain statut pour l'usager (accédant spontanée, ayant-droit (par le prêt, la location...), possesseur, propriétaire...) et une certaine forme d'appropriation de la ressource.

Système de régulation : Groupement cohérent composé d'une instance régulatrice et d'un ensemble de règles de gestion. « Instance », au sens source d'autorité (individuelle ou collective, et au-delà du sens « officiel » = toute source autorité qui fait sens aux acteurs) gérant (i.e. régulant l'accès, réglant les conflits, appliquant les sanctions...) une ou plusieurs ressources naturelles sur une ou plusieurs portions de territoire suivant des règles qui lui font sens.