



Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire

Guide méthodologique pour promouvoir et consolider une gestion négociée des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest

Programme Negos-GRN – Mali, Sénégal, Burkina Faso



Financé par :



Mis en œuvre par :



Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire

**Guide méthodologique pour promouvoir et consolider
une gestion négociée des ressources naturelles
en Afrique de l'Ouest**

Programme Negos-GRN - Mali, Sénégal, Burkina Faso

Auteurs : Amel Benkahla, Peter Hochet

Avec les contributions de : Némaoua Banaon, Djibril Diop,
Papa Faye, Philippe Lavigne Delville, Fako Bruno Ouattara,
Saidou Sanou, Lamine Seck, Bougouna Sogoba,
Oumou Kaltoum Sougou, Kadari Traoré

Selecteurs : Christian Castellanet, Jean-Pierre Jacob,
Philippe Lavigne Delville

Révision : Magali Reinert

Avant - propos

Les pays d'Afrique sub-saharienne sont actuellement confrontés à des défis démographique, écologique et économique sans précédents, qu'aucune autre région du monde n'a eu à affronter simultanément dans l'histoire. Les évolutions structurelles que connaissent les territoires ruraux (accroissement de la pression démographique, impact des changements climatiques, évolution des aspirations individuelles et des structures familiales, intensification des systèmes agraires) pèsent fortement sur la terre et les ressources naturelles. Celles-ci constituent en effet la base de la subsistance de la grande majorité des populations rurales d'Afrique subsaharienne, et font l'objet d'une compétition croissante.

Sous l'effet de ces évolutions, les règles qui, à l'échelle des terroirs, régissaient traditionnellement et collectivement l'accès aux terres et aux ressources naturelles ne fonctionnent plus toujours. Les normes étatiques ne fournissent souvent pas non plus de réponses opérationnelles. Souvent, ces deux types de normes se superposent, parfois se contredisent, et aucune d'entre elles n'est réellement appliquée. On assiste alors de fait à des situations d'accès libre (où les défrichements ne sont plus régulés, où chacun vient prélever dans les écosystèmes et surexploite les ressources), ou à des privatisations au profit de groupes d'acteurs puissants. Les rapports de pouvoir sur les ressources évoluent et les risques de conflits s'aggravent.

L'Afrique rurale ne pourra faire face aux défis qui sont les siens que si de nouvelles régulations sont mises en place, qui prennent en compte les évolutions sociales, démographiques, écologiques, climatiques et permettent de conjuguer la préservation des écosystèmes et les besoins des populations. Il est nécessaire pour cela d'inventer de nouvelles formes d'articulation entre activités agricoles, pastorales, forestières, halieutiques sur les territoires.

Depuis le début des années 90, la décentralisation de la gestion des ressources naturelles est à l'ordre du jour. De nombreuses recherches et expériences de terrain ont montré que les acteurs locaux pouvaient, sous certaines conditions, assurer une gestion durable de leurs ressources bien plus efficace qu'un dispositif extérieur. Les législations ont ainsi évolué, de façon à mieux prendre en compte les savoirs locaux et la responsabilisation des populations, dans une logique plus participative ou plus décentralisée. La décentralisation administrative a, potentiellement, renforcé cette dynamique, en transférant des compétences autrefois sous la responsabilité des Etats aux collectivités locales. Mais il demeure une certaine confusion relative aux responsabilités des différents acteurs publics, issus de la décentralisation administrative ou locaux quant à la gestion des ressources naturelles.

De nombreuses expériences de « conventions locales » ont été menées. Elles ont souvent un bilan mitigé. Elles mettent à juste titre en avant l'enjeu d'une négociation sur les règles entre des acteurs hétérogènes, mais elles semblent sous-estimer la diversité des contextes et des enjeux, qui appellent des stratégies très variées ; de plus, elles s'interrogent trop peu sur les conditions d'effectivité de ces accords : il ne suffit pas de signer une convention, encore faut-il qu'elle soit réellement mise en application.

Partant de ce constat, des praticiens de la gestion des ressources naturelles et des chercheurs se sont réunis au sein du projet NEGOS-GRN, pour expérimenter des démarches de diagnostic et d'appui à la négociation et produire des cadres de références en matière d'orientations politiques et de méthodologies d'appui. Les partenaires de ce projet partagent la conviction que la négociation

est indispensable pour définir de nouvelles régulations. En effet, dans un contexte marqué (i) par une pluralité d'acteurs et de modes d'exploitation du milieu, (ii) par un pluralisme des normes, (iii) par une relative faiblesse des capacités publiques de régulation, aucune autorité (étatique, coutumière, communale) ne peut, à elle seule, prétendre avoir le monopole de la légitimité. De plus, les réponses pratiques aux problèmes vécus par les acteurs locaux sont à définir et inventer, par ces acteurs, en fonction des contextes spécifiques dans lesquels ils vivent.

Bien que le principe de codes locaux, de conventions locales, soit de plus en plus mis en avant, la plupart des intervenants ont une conception très technique de la gestion des ressources naturelles et de l'élaboration des conventions. Certains proposent même des démarches standardisées, censées aboutir en quelques semaines. C'est se tromper complètement sur ce qu'est la gestion des ressources naturelles, et sur les conditions pour qu'un accord soit effectif et soit appliqué.

La gestion des ressources naturelles est en effet un enjeu économique, social et politique autant qu'écologique. L'accès aux ressources naturelles est liée aux appartenances sociales, et définir des règles aboutit à donner accès aux ressources à certains groupes plus qu'à d'autres. Il est indispensable de l'assumer et de prendre l'idée de négociation au sens fort du terme : la recherche de compromis entre acteurs ayant des intérêts divergents, à partir de la reconnaissance de la légitimité de ces acteurs et de leurs intérêts.

Issu de l'expérience du projet NEGOS-GRN, ce guide est destiné aux acteurs du développement des territoires, qu'ils soient élus locaux, responsables de l'administration, opérateurs de développement, responsables associatifs ou communautaires. Il leur propose des repères pour guider leur action, dans la recherche de réponses négociées et effectives aux problèmes vécus par les acteurs d'un territoire, en ce qui concerne l'accès et l'exploitation des ressources naturelles.

Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR GRED)

Liste des acronymes

- AMEDD : Association Malienne d'Eveil au Développement Durable (Mali)
- Ceziet : Centre d'encadrement de la zone d'intensification de l'élevage traditionnel (Burkina Faso)
- Cinesda : Centre international d'études sociologique et de droits appliqués (Burkina Faso)
- Cirad : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- Cogern : Comités de gestion des ressources naturelles (Sénégal)
- Gersda : Groupe d'Etude et de recherche en Sociologie et Droit Appliqués (Mali)
- Gret : Groupe de recherches et d'échanges technologiques (Siège en France)
- Enda : Environnement et Développement du Tiers Monde (Siège au Sénégal)
- IHEID : Institut de hautes études internationales et du développement (Suisse)
- Ipar : Initiative Prospective Agricole et Rurale (Sénégal)
- IRD : Institut de recherche pour le développement (Siège en France)
- Odec : Opérations de développement, études et conseils (Burkina Faso)
- Poas : Plan d'occupation et d'affectation des sols (Sénégal)
- Peov : Projet de développement de l'élevage Ouest-Volta (Burkina Faso)
- RNICS : Réserve naturelle d'intérêt communautaire de Somone (Sénégal)

Table des matières

I.	POURQUOI NEGOCIER LES REGLES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES ?	9
1.	Réguler l'exploitation des ressources naturelles d'un territoire : des enjeux écologiques, économiques et politiques	9
1.1	Un partage de l'espace et de l'accès aux ressources souvent remis en cause.....	9
1.2	Les conditions d'une gestion durable	10
2.	Une diversité de configurations et d'enjeux	11
2.1	Renégocier l'accès aux espaces exploités.....	11
2.2	Réglementer l'accès aux ressources naturelles entre différents usagers.....	12
2.3	Réguler l'exploitation commerciale des ressources naturelles	12
3.	La négociation : un principe d'action	13
3.1	Imposer des règles ne suffit pas à les faire appliquer	13
3.2	Saisir la multiplicité des normes et des acteurs	13
3.3	Compenser avec les carences institutionnelles	13
3.4	Produire des accords légitimes, parce que socialement acceptables	14
4.	Construire une gouvernance locale	15
4.1	Inclusion et exclusion dans la gestion des ressources naturelles	15
4.2	Consolider le rôle des collectivités territoriales.....	15
4.3	Difficultés et limites des approches négociées	15
5.	Synthèse	16
II.	SUR QUOI NEGOCIER ?	18
1.	Une compréhension partagée du problème	18
1.1	D'un problème particulier à un enjeu collectif	18
1.2	D'un problème perçu à un problème partagé	18
2.	Des règles claires, applicables et évolutives.....	19
2.1	Prendre acte des règles existantes.....	19
2.2	Des règles évolutives	19
2.3	Des règles d'accès et d'exploitation	20
2.4	Des règles d'administration	20
3.	Des dispositifs de gestion légitimes et efficaces	20
3.1	Le soutien des autorités locales	20
3.2	Les avantages et les limites des comités de gestion.....	21
3.3	Des sanctions graduelles et effectives	22
4.	Synthèse	22

III. COMMENT NEGOCIER ?	24
1. Prendre conscience des processus politiques à l'œuvre	24
1.1 L'imprévisibilité des négociations est normale	24
1.2 La négociation repose sur des questions plus politiques que techniques.....	25
2. Comprendre la situation et les enjeux pour les différents groupes d'acteurs	25
2.1 Du problème apparent à la compréhension des enjeux.....	25
2.2 L'échelle pertinente d'intervention pour une gestion durable de la ressource	26
2.3 Les groupes stratégiques en présence	27
2.4 Les règles existantes et leur application	28
2.5 Les rapports entre acteurs, complémentaires et conflictuels	28
3. Définir une stratégie de négociation.....	29
3.1 Rendre possible la négociation	29
3.2 Assurer la représentation et la contribution de toutes les parties prenantes	29
3.3 Assurer une bonne diffusion de l'information.....	32
3.4 Organiser les allers-retours entre les différentes échelles.....	32
3.5 Adapter la stratégie aux évolutions	34
4. Animer les réunions publiques	34
4.1 Organiser des réunions sous un arbre ou à la mairie	34
4.2 Accompagner la recherche de solutions	35
4.3 Conduire efficacement des séances de négociation.....	36
4.4 Le savoir-faire de l'animateur	37
IV. COMMENT GARANTIR L'APPLICATION DES REGLES ?	39
1. Favoriser le respect des règles fixées	39
1.1 Des règles suffisamment consensuelles.....	39
1.2 Des règles explicites et largement connues	40
1.3 Un contrôle bien réparti entre différentes instances	40
1.4 Une régulation qui relève de différentes autorités.....	41
2. Donner aux règles une validité juridique.....	41
2.1 Incrire les règles dans la loi.....	41
2.2 Valoriser les compétences des collectivités locales.....	42
2.3 Mobiliser les pouvoirs de sanction de l'État.....	42
3. Assurer une gestion durable des ressources naturelles.....	43
3.1 La viabilité organisationnelle du dispositif de contrôle.....	43
3.2 La viabilité financière du dispositif de gestion.....	44
3.3 L'épreuve de la réalité	45
3.4 Ajuster les règles en fonction de l'évolution de la ressource	45
4. Synthèse	45
POUR EN SAVOIR PLUS : BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES EN LIGNE.....	49
GLOSSAIRE : LES MOTS DE LA GESTION NEGOCIEE DES RESSOURCES NATURELLES.....	55

I. POURQUOI NEGOCIER LES REGLES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES ?

Imposer des règles de gestion¹ « clés en main » ne fonctionne pas. Les règles* doivent être adaptées à des milieux naturels (des écosystèmes) toujours spécifiques, à des ressources dont la rareté peut varier d'une année sur l'autre... Les règles constituent par ailleurs des contraintes pour les différents acteurs* qui les exploitent, et peuvent favoriser les uns au détriment des autres. L'élaboration d'une gestion locale des ressources naturelles doit prendre en compte ces différents problèmes. Des règles écrites d'en haut, en considérant que tout le monde va spontanément les appliquer, n'ont guère de chances d'être effectives. Surtout si elles oublient les conflits d'intérêts et les rapports de force.

Dans un tel contexte, la négociation* régulière d'accords apparaît comme une nécessité, une condition pour que les règles et les dispositifs de gestion* aient une chance d'être appliqués et efficaces. De plus, négocier de tels accords permet aussi de négocier les compromis entre conception étatique et conceptions locales de la gestion, d'articuler les capacités de régulation* des acteurs locaux et de l'administration, bref, de construire de l'action collective* et de l'action publique* locale.

1. Réguler l'exploitation des ressources naturelles* d'un territoire : des enjeux écologiques, économiques et politiques

1.1 Un partage de l'espace et de l'accès* aux ressources souvent remis en cause

En Afrique de l'Ouest, de nombreuses activités rurales (agricoles, pastorales, forestières, etc.) utilisent les ressources naturelles. Une partie importante des territoires fait l'objet de plusieurs usages, simultanés ou successifs : les champs récoltés deviennent accessibles pour la pâture des résidus de récolte ; les brousses servent à la fois au pâturage, à la chasse, à la coupe de bois. Calendriers et règles locales définissent alors l'utilisation des zones de parcours par les animaux, la répartition de la cueillette, de la pêche ou de l'exploitation du sel, etc.

Ce partage de l'usage* des ressources ne se fait pas sans conflits. Les droits d'accès sont souvent remis en cause, au gré des rapports de force. La superposition de règles contradictoires fragilise également la stabilité des accords, dès lors que certains acteurs se revendiquent de normes coutumières* et d'autres de la loi.

Des conflits peuvent aussi émerger lorsque la ressource est surexploitée et que son renouvellement n'est plus assuré. Cette pression accrue peut être liée à la croissance démographique, à l'immigration ou au développement d'opportunités commerciales nouvelles, qui conduit à vendre des ressources autrefois seulement autoconsommées. La surexploitation peut aussi être la consé-

¹ NB : Tous les termes suivis d'une astérisque sont définis dans le glossaire en fin du Guide, auquel nous renvoyons le lecteur souhaitant une définition précise des mots employés.

quence d'un échec des systèmes de régulation : des règles inexistantes, obsolètes ou contradictoires, des dysfonctionnements des instances de gestion.

1.2 Les conditions d'une gestion durable*

Dans ce guide, notre définition des conditions d'une gestion durable des ressources naturelles repose sur quatre constats issus de l'expérience et de la recherche.

Les ressources naturelles renouvelables* sont prélevées dans l'écosystème et non produites. Elles recouvrent l'eau, les pâturages, les poissons, les produits forestiers ligneux et non-ligneux, etc. Leur durabilité suppose que leurs prélevements* restent inférieurs à leur reproduction naturelle. Lorsque la pression s'accentue, l'existence de règles et d'institutions de gestion devient nécessaire pour contrôler leur exploitation. On distingue :

- les règles d'accès (qui a le droit* de prélever les ressources) ;
- les règles d'exploitation (où, avec quelles techniques, à quelles périodes) ;
- les institutions chargées de définir et de faire respecter ces règles.

La désertification et la dégradation des écosystèmes sont le produit de changements globaux, climatiques, hydro-écologiques, agronomiques et institutionnels. Ces processus* de dégradation peuvent être aggravés, freinés ou inversés par des innovations techniques et institutionnelles. En particulier, l'absence de régulation de l'exploitation des ressources renouvelables joue un rôle aggravant. Cette carence peut être liée au manque de règles, à des règles inapplicables ou encore à une faiblesse des institutions chargées de cette régulation. La question des règles et des institutions de gestion est ainsi au cœur de la question de la lutte contre la désertification et la dégradation des écosystèmes.

Dans les pays du Sahel, particulièrement soumis à la dégradation des écosystèmes, certaines ressources font l'objet de régulations locales. Celles-ci ont parfois été fragilisées par des politiques publiques inadaptées. D'autres ressources, autrefois abondantes, n'étaient guère régulées et doivent désormais l'être. De nouvelles régulations doivent ainsi être mises en œuvre. Et ce, dans un contexte de compétition croissante et d'hétérogénéité des acteurs concernés (agriculteurs, éleveurs, mais aussi industriels...). À cela s'ajoute encore le flou juridique* et institutionnel sur les prérogatives des différentes institutions susceptibles de jouer un rôle dans cette régulation. Face à la diversité des configurations et à l'ampleur des enjeux*, ces règles ne pourront être définies d'en haut. Elles devront être négociées à l'échelle* locale en s'appuyant sur le cadre légal et institutionnel de l'État.

Les ressources naturelles sont exploitées par des acteurs variés, qui en tirent une part plus ou moins importante de leurs revenus. Lorsque la pression sur une ressource est forte, sa gestion impose de redéfinir les règles d'accès et d'exploitation. La nouvelle régulation peut exclure certains usagers* ou réduire leur accès à la ressource. Or, en Afrique de l'Ouest, l'accès aux ressources est fortement lié aux statuts sociaux. Par exemple, les droits sont distribués en fonction de l'ordre d'arrivée des familles. Autochtones, populations d'origine étrangère et migrants récents n'ont pas les mêmes droits. Les droits peuvent aussi être distribués en fonction du statut dans la parenté. Aînés, cadets, fils et neveux n'ont pas les mêmes droits sur les patrimoines familiaux. Cette réalité sociale intervient au moment de redistribuer les cartes entre les différents acteurs. Avec des arbitrages* à faire plus ou moins radicaux entre autochtones et migrants, agriculteurs et éleveurs, hommes et femmes, villageois et acteurs urbains.

2. Une diversité de configurations et d'enjeux

Les problèmes de gestion des ressources naturelles se posent de façon très différente selon les contextes et les ressources concernées. Dans certains cas, des régulations existent, demeurent légitimes localement, mais sont fragilisées par l'intervention publique. Ailleurs, elles n'existent pas et doivent être créées. Le degré de pression sur la ressource, l'importance des tensions et des conflits varient également. Parfois, les acteurs locaux sont à l'initiative de la gestion collective de la ressource. Parfois, c'est une politique nationale qui s'applique de manière descendante sur les territoires.

Cette diversité est souvent sous-estimée dans les débats sur la gestion locale des ressources naturelles et sur les conventions locales*. On ne régule pas la pêche de la même façon que l'accès aux pâturages. La question du bois de feu se pose différemment de celle de la cueillette de plantes pour l'artisanat. De plus, l'état de la ressource et les acteurs en jeu diffèrent selon les régions du pays, la distance aux villes, etc. Chaque cas de figure est donc spécifique. Réfléchir de nouvelles façons de gérer les ressources naturelles suppose au départ de bien comprendre le problème tel qu'il est posé ou perçu par les différents groupes d'acteurs concernés, et les enjeux de la ressource et de sa régulation pour eux. On peut identifier trois cas de figure fréquents :

- la renégociation de l'accès à des espaces exploités ;
- la réglementation de l'accès aux ressources naturelles entre différents usagers ;
- la régulation de l'exploitation commerciale des ressources naturelles.

2.1 Renégocier l'accès aux espaces exploités

Les accords qui permettent la cohabitation de différentes activités sur un même territoire peuvent être amenés à évoluer. En effet, les situations changent, rendant les règles locales obsolètes. Ce décalage entre la réglementation des usages et les usages eux-mêmes oblige à une renégociation entre acteurs. La nécessité de redéfinir régulièrement l'accès aux espaces existe particulièrement dans les couloirs de passage du bétail et dans les zones à dominante pastorale.

Encadré 1 : Renégociation des usages dans la zone pastorale de Samoroguan (*Nemaoua Banaon, Gret, et Peter Hochet, Laboratoire citoyenneté*)

À l'ouest du Burkina Faso, la zone pastorale du Ceziet (Centre d'encadrement de la zone d'intensification de l'élevage traditionnel) de Samoroguan a été créée en 1975 par le projet de développement de l'élevage Ouest-Volta (Peov). Le projet offrait une zone de repli pastoral en période de sécheresse et proposait de développer la filière grâce au pâturage extensif. Gérée par l'État, la zone pastorale s'étendait sur une surface estimée à 125 000 ha, même si elle n'a jamais été clairement bornée.

Depuis la fin du Peov, peu d'activités ont été conduites là, en dehors de la lutte contre les glossines (mouches qui transmettent la trypanosomiase). Ce contrôle sanitaire a rendu la zone plus intéressante pour les éleveurs. Parallèlement, les migrations agricoles continues depuis le début des années 1980 ont favorisé une recolonisation importante de la zone. Aujourd'hui, les activités agricoles occupent 80% du territoire.

L'agriculture a ainsi marginalisé les zones de pâturages. Alors que le projet pastoral prévoyait une large dominance de pâtures, la situation s'est inversée. Il a donc fallu redéfinir l'avenir de cette zone, sachant que les positions des services de l'État et des paysans s'opposaient. Pour les premiers, le cahier des charges de la zone pastorale devait être maintenu, ce qui revenait à évacuer une partie de la population. Le préfet prônait un durcissement des mesures de surveillance*, notamment l'emprisonnement des agriculteurs occupant illégalement la zone pastorale.

De leur côté, les paysans revendentiquent le statu quo, c'est-à-dire le maintien de l'occupation actuelle.

Le projet Negos a permis de renouer le dialogue entre ces groupes d'acteurs. La stratégie, présentée aux services de l'État et à la commune*, consistait à conduire deux cycles de concertation d'un mois. L'issue de ces négociations devait aboutir à des accords locaux sur l'occupation agricole et l'affectation pastorale d'un des quatre ranchs du Ceziet. Ce travail a été conduit sur la base de croquis et d'une carte élaborée à partir de relevés GPS afin d'illustrer l'occupation actuelle de la zone, mais aussi la vision de son aménagement du point de vue des communautés. Le processus a abouti à une cartographie des pâturages, des couloirs et des points d'eau que les acteurs ont accepté de réservé à l'élevage, qui reconfigure complètement la zone pastorale.

2.2 Réglementer l'accès aux ressources naturelles entre différents usagers

Lorsqu'une ressource est surexploitée, ou que la légitimité de certains usagers est remise en cause, les règles d'accès à cette ressource doivent être redéfinies. La négociation doit alors permettre de trouver un nouvel accord qui tienne compte des différents usagers, hommes et femmes, jeunes et vieux, autochtones et migrants, agriculteurs, éleveurs ou pêcheurs. La remise à plat des règles questionne alors la légitimité des pratiques et des normes* de chacun. Les règles coutumières, fondées sur l'inaliénabilité des terres* et sur des inégalités sociales, s'opposent notamment à la logique nationale. L'État privilie en effet l'approvisionnement des filières commerciales (bois, coton, fruits, etc.) sur la base d'un accès de tous les citoyens à la terre.

Le contrôle de l'exploitation et les intérêts économiques sous-jacents suscitent une compétition entre acteurs, mais aussi entre institutions. Chacun tend alors à vouloir délégitimer les autres pour asseoir son propre pouvoir. Le recours aux normes de l'État (plus ou moins explicite et maîtrisé) est alors souvent utilisé comme un outil de lutte. La difficulté à stabiliser les accords tient ainsi à la fois aux enjeux économiques et à l'instabilité d'autorités sans cesse contestées.

2.3 Réguler l'exploitation commerciale des ressources naturelles

Qui est le plus à même de gérer des ressources qui font l'objet d'une exploitation commerciale ? Le débat est vif entre ceux qui considèrent que c'est aux acteurs locaux de s'emparer du contrôle de la gestion et de construire leurs propres dispositifs, et ceux qui prônent un respect plus systématique du cadre légal et institutionnel national en vigueur. Si la gestion est décentralisée*, se pose alors la question de la confier au secteur privé ou de l'organiser de manière communautaire.

La gestion des forêts illustre la difficulté à arbitrer entre gestion communautaire, gestion privée et gestion d'État. Elle soulève trois questions cruciales :

- Quels sont les acteurs les plus aptes à intégrer l'objectif de rentabilité à court terme et celui de préservation de la ressource ?
- Quels sont les acteurs les mieux placés pour garantir que les règles seront effectives et que les infractions seront sanctionnées ?
- Entre les modèles « répressifs » de conservation institués par l'État, la concession à des acteurs privés (coopératives d'exploitants forestiers), et la gestion communautaire, quels modèles choisir ou, plutôt, comment les combiner ?

Les réponses à ces questions ne peuvent être que le fruit de négociations locales, débouchant sur des modèles hybrides, dans lesquels les règles d'exploitation, de gestion et de contrôle impliquent simultanément différentes catégories d'acteurs.

3. La négociation : un principe d'action

3.1 Imposer des règles ne suffit pas à les faire appliquer

En Afrique de l'Ouest, comme ailleurs, la gestion des ressources naturelles fait l'objet de règles. Pourtant, ce n'est pas parce qu'elles existent que ces règles s'appliquent.

Tout d'abord, il existe des règles de natures différentes. Les règles formelles, officialisées par des documents papier reposent sur des institutions. Les règles orales sont, elles, appliquées dans le cadre des relations sociales quotidiennes.

Ensuite, les règles ne constituent qu'un élément pour contrôler l'accès aux ressources. Il y a des accès sans droit (par exemple au moyen de la violence ou de rapports de force) et des droits sans accès (par exemple lorsque le détenteur d'un droit n'est pas en mesure de le défendre).

Enfin, les règles reposent sur des normes et des organisations variées, qui peuvent être de nature coutumière, liés à l'administration, ou bien relever de formes hybrides. Cette situation n'est pas propre au contexte africain, mais, compte tenu de la faiblesse de l'ancrage local de l'État, elle est particulièrement accentuée.

3.2 Saisir la multiplicité des normes et des acteurs

La régulation de l'accès aux ressources naturelles est rendue complexe et aléatoire par la pluralité de normes* non coordonnées, qui est accentuée, en Afrique de l'Ouest, par les carences de l'État.

- Les normes étatiques se superposent aux normes coutumières. Ces dernières intègrent par ailleurs le droit islamique et des éléments extérieurs. Par exemple, dans les situations où la pression foncière est importante, autochtones et migrants font des « petits papiers » pour formaliser* leurs relations de tutorat* foncier. La dualité* entre normes étatiques et normes coutumières est issue de la période coloniale. Elle a été assouplie par l'évolution des législations, qui accordent plus de place aux populations. Mais elle n'a pas disparu.
- Ces références multiples, souvent contradictoires, entretiennent un flou sur les droits d'accès aux ressources et peuvent favoriser des comportements opportunistes. La législation nationale est ainsi souvent utilisée pour discréditer les régulations locales.

Les instances de décisions sont par ailleurs nombreuses : maître de terre*, chef de village administratif, élu communal, responsable technique, comités divers. Enfin, les nombreux acteurs en présence représentent autant de positions différentes, voire d'intérêts divergents.

La compréhension de cette organisation complexe est nécessaire pour mener une négociation et aboutir à un arbitrage des différents intérêts. Il est aussi important de reconnaître la légitimité de chaque acteur, quels que soient sa place et son pouvoir dans la communauté*. Un éleveur transhumant n'aura pas le même poids qu'un agriculteur autochtone, les femmes n'auront pas le même pouvoir que leurs époux dans les discussions – chaque situation est néanmoins particulière et il est difficile de distinguer des catégories a priori.

3.3 Compenser avec les carences institutionnelles

Autorité supérieure, l'État a pourtant des difficultés à coordonner la pluralité des normes et la multiplicité des acteurs, notamment du fait de ses carences institutionnelles propres. De façon générale, l'État ne se donne pas les moyens financiers* de ses politiques. Les fonds mobilisés sont principalement issus de l'aide au développement. Il y a donc de grandes disparités selon que les

actions sont dans le champ de projets de développement ou non, et selon les thématiques financées par l'aide internationale. L'État a donc rarement des moyens continus pour assurer un contrôle effectif des espaces* ou des ressources publics et d'en réguler l'exploitation.

Par ailleurs, les politiques de décentralisation et les politiques sectorielles ne sont pas toujours articulées. Les lois de décentralisation ont octroyé aux collectivités territoriales des responsabilités plus ou moins bien définies, sans cohérence avec les directives nationales sur la gestion des ressources naturelles.

Les transferts de compétences* restent aussi souvent inachevés*. La plupart du temps, les compétences sont transférées sur le plan légal, mais les moyens matériels et financiers ainsi que l'ensemble des textes d'application ne sont que partiellement établis. Les agents communaux ou étatiques sont donc le plus souvent dans une grande solitude institutionnelle pour exécuter leurs missions. Ces carences se traduisent parfois par une méconnaissance des lois et par l'invention de nouvelles règles, voire par l'arrangement de stratégies opportunistes et de passe-droits.

Pour toutes ces raisons, les arbitrages rendus à l'issue d'une négociation sont toujours sujets à caution. Par exemple, les décisions sont souvent contournées en mobilisant d'autres instances, les résolutions sont rarement enregistrées, les arbitrages locaux sont en contradiction avec les lois et les stratégies nationales.

3.4 Produire des accords légitimes, parce que socialement acceptables

Le pluralisme des normes et la multiplicité des acteurs sont ainsi une réalité avec laquelle la mise en place d'une gestion des ressources doit compter.

Le cœur du problème réside donc dans l'absence ou la défaillance de mécanismes de dialogue qui permettraient d'aboutir à des accords. Pour y répondre, ce guide propose la négociation. La production d'accords légitimes s'inscrit en effet dans un processus composé de plusieurs formes de dialogues entre acteurs, dont la négociation. On est alors hors du champ de la participation* telle qu'elle est généralement entendue.

En effet, ces dernières décennies, la participation est largement invoquée dans des projets classiques de gestion durable des ressources. Mais c'est une participation restreinte car les acteurs locaux sont en général impliqués seulement à un certain moment du processus de décision. Dans ce type de démarche, c'est la relation entre le projet et les acteurs ciblés qui est centrale. Lorsque, en revanche, l'objectif est la production d'accords entre acteurs, ce sont alors les relations des acteurs entre eux concernant les ressources qui sont centrales. Les acteurs sont associés à l'ensemble de la démarche. L'objectif du projet est d'intervenir en appui pour faciliter des processus en cours : il intervient en médiateur sans propositions préétablies.

Avant d'aller plus loin, il faut maîtriser quelques définitions :

- **Le dialogue** correspond à un échange d'idées. On cherche simplement à se connaître et à se comprendre.
- **La consultation*** est une démarche où l'on demande l'avis des différents acteurs. Elle a pour objectif de faciliter les choix de celui qui décide.
- **La concertation*** correspond à un processus où les acteurs mènent une réflexion collective destinée à faire évoluer leurs positions sur un sujet commun. Elle n'aboutit pas toujours à une décision, mais elle permet de construire une compréhension partagée du problème.
- **La négociation**, en revanche, est axée spécifiquement sur la recherche d'un compromis entre les différentes parties. Elle apparaît comme le processus le plus adapté pour élaborer des règles communes* autour de la gestion des ressources naturelles.

4. Construire une gouvernance* locale

4.1 Inclusion et exclusion* dans la gestion des ressources naturelles

La gestion des ressources naturelles n'est pas qu'une question écologique. Le choix de qui a accès aux ressources naturelles et dans quelles conditions a des incidences fortes sur la vie des populations. Cela va avantager certains groupes au détriment d'autres, voire exclure certains acteurs.

Il ne s'agit donc pas seulement d'une question technique, mais bien d'une question de gouvernance locale, même si les règles sont souvent déguisées sous des formulations techniques. Par exemple, l'interdiction d'utiliser un type de filet peut exclure une catégorie de pêcheurs.

Encadré 2 : Un redécoupage administratif non-concerté : le cas de la réserve naturelle d'intérêt communautaire de Somone (*Pape Faye, Ipar*)

La lagune de Somone, qui prend sa source dans l'océan atlantique à partir du village de Somone, s'étend sur plusieurs collectivités locales. Depuis 1999, elle est gérée par la Réserve naturelle d'intérêt communautaire de Somone (RNICS). Or, le redécoupage administratif et territorial intervenu en 2008 a créé de nouvelles collectivités locales le long du cours d'eau. Par conséquent, la situation administrative ne correspond plus à celle qui avait accompagné la mise en place de la réserve dix ans plus tôt.

Aujourd'hui, les ressources générées par la réserve reviennent principalement à la commune de Somone alors que sa gestion est le résultat du travail de plusieurs villages et collectivités locales environnantes. Se fonder soit sur un décret (réforme administrative) soit sur la délimitation juridique de la réserve (villages reconnus par le règlement intérieur de la RNICS) ne saurait justifier l'exclusion des populations qui ont consacré des investissements humains pour la conservation des ressources naturelles autour de la lagune.

La durabilité de la réserve naturelle de Somone repose aujourd'hui sur la capacité à élaborer un outil de gestion fédérateur entre toutes les communes et les différents groupes d'acteurs, quels que soient leur localisation, leur nature et leurs usages des ressources naturelles.

4.2 Consolider le rôle des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont probablement les échelons politiques pouvant le plus aisément rapprocher légalité étatique et légitimité locale. Autorités locales* reconnues par l'État, elles peuvent faire le lien entre administrations publiques et autorités coutumières*. Les élus locaux sont censés être plus proches des populations et être garants d'une meilleure prise en compte des pratiques et des droits locaux existants.

Pourtant, dans de nombreux cas, les collectivités territoriales apparaissent encore comme des instances centralisant des droits au détriment des autorités coutumières villageoises. Tiraillés entre des pouvoirs coutumiers locaux encore très forts et des compétences de l'État qui ne leur ont été que partiellement transférées, les élus locaux sont bien souvent dans des situations ambiguës, en quête de légitimité.

Il faut donc identifier les autorités les plus pertinentes et légitimes à associer aux négociations, afin qu'elles puissent ensuite garantir les accords qui seront trouvés. Sinon, ces derniers risquent d'être remis en cause au nom de telle ou telle autre autorité.

4.3 Difficultés et limites des approches négociées

Ces différentes dimensions rendent la gestion des ressources naturelles particulièrement complexe. Il faut savoir dépasser les conflits d'intérêts, composer avec les rapports de force en place, pour aboutir à des solutions acceptables par le plus grand nombre. Le risque est grand, quand les

rapports de force sont trop déséquilibrés, que finalement la négociation conduise à exclure une catégorie d'acteurs.

Une fois que des accords ont pu être trouvés, il faut encore pallier les carences du cadre juridique et réglementaire. Il faut également compter avec le faible respect des règles, que ce soit au niveau de l'administration et des élus, ou des populations. Il est en effet difficile de réaliser un contrôle collectif quand tout le monde se connaît.

La négociation n'est donc pas une solution facile. Et, elle ne sera pas forcément vouée au succès. Mais c'est encore elle qui permet le mieux de garantir la prise en compte les différents intérêts et de réduire les inégalités et les opportunitismes. C'est elle qui conduit à ce que les règles soient le plus légitimes possibles et les dispositifs de gestion capables d'en assurer réellement la mise en œuvre. Dès lors, entre des conventions rédigées rapidement et qui n'auront pas d'effet, et des processus, plus lents, de construction d'accords capables d'aboutir à une véritable régulation, y a-t-il vraiment le choix ?

5. Synthèse

La disponibilité des ressources naturelles varie en fonction des changements climatiques et de l'ampleur de leur exploitation. Avec la pression démographique, les nouvelles opportunités de marché, l'arrivée de nouveaux groupes d'acteurs, les règles qui prévalent ne sont plus toujours valables. Des adaptations, des renégociations sont souvent nécessaires. Mais au-delà de ces changements dans la disponibilité des ressources et dans leur exploitation, plusieurs dimensions structurelles rendent une négociation entre les acteurs à propos de la gestion des ressources naturelles du territoire encore plus indispensable :

Des acteurs divers, ne partageant pas les mêmes intérêts et les mêmes principes de justice. L'exploitation des ressources naturelles relève de groupes d'acteurs différents (des groupes socio-professionnels différents – agriculteurs, pasteurs, charbonniers, pêcheurs, etc. –; des hommes et des femmes ; des autochtones, des migrants, des urbains ; etc.) dont les intérêts peuvent diverger. Bien plus, tous ne partagent pas forcément les mêmes conceptions de la ressource et des façons légitimes de l'exploiter, ne reconnaissent pas toujours les mêmes règles ou les mêmes autorités.

Une pluralité des normes de référence. Souvent, règles coutumières et règles étatiques se confrontent. Les unes et les autres ont leur source de légitimité (la tradition, l'histoire, les autorités coutumières, une certaine conception de la communauté et de son rapport à son territoire d'un côté ; l'État, la citoyenneté nationale*, la rationalité technique, de l'autre). Elles renvoient à des principes de justice, d'équité, qui ne sont pas les mêmes. Dès lors que des règles différentes co-existent, on ne sait plus lesquelles doivent s'appliquer. Ceux qui voient leurs intérêts contraints par un type de règles vont les contester en s'appuyant sur les autres, en tentant de mobiliser l'appui des autorités qui les incarnent. Des règles contradictoires, c'est comme pas de règles du tout. Dès lors, négocier les principes à partir desquels gérer telle ou telle ressource, telle ou telle portion du territoire, est un préalable.

Des carences et faiblesses des instances de régulation. Qu'elles soient étatiques, coutumières, communales ou liées à des comités de gestion* issus de projets, les instances censées gérer les ressources naturelles, arbitrer les conflits, édicter et mettre en œuvre des sanctions*, rencontrent fréquemment de nombreuses difficultés à exercer leur rôle de façon neutre et efficace.

Dans ce cadre, un processus d'élaboration d'accords s'appuie sur différentes démarches de dialogue, qui permettent de construire la légitimité des règles, celle des instances qui les mettent en œuvre et de celles qui en surveillent l'application : le dialogue qui permet de se connaître et de

comprendre les positions, raisonnements, intérêts des autres ; la consultation qui permet de recueillir les avis des uns et des autres ; la concertation qui vise à construire une vision commune du problème ; la négociation qui permet d'aboutir à une décision sur la base d'un compromis entre les intérêts des divers acteurs. On peut rassembler ces différentes démarches sous le terme général de « concertation ». Une fois que la négociation est retenue, les questions qui se posent alors sont : à propos de quoi faut-il négocier ? avec qui et comment ?

II. SUR QUOI NEGOCIER ?

Nous venons de voir que l'élaboration de la gestion d'un espace ou d'une ressource doit prendre en compte des problèmes sociaux et politiques propres à chaque situation. La démarche de négociation se construit ainsi en fonction du contexte spécifique dans lequel elle se déroule. Il n'y a pas de recette toute faite.

Cependant, dans tous les cas, quelques principes de base permettent de faciliter la démarche de négociation et de garantir la durabilité des règles de gestion qui auront été élaborées. Il faut en effet dès le départ savoir sur quoi on négocie.

Dans ce chapitre, nous mettons en lumière trois dimensions sur lesquelles la négociation doit porter *a minima* : la construction d'une vision partagée du problème, l'élaboration de règles simples, claires et opérationnelles*, et enfin l'identification d'instances légitimes de contrôle.

1. Une compréhension partagée du problème

1.1 D'un problème particulier à un enjeu collectif

Un problème peut être ressenti par un acteur ou un groupe d'acteurs, sans être forcément partagé. Avant d'engager une négociation, il faut affiner la compréhension du problème et éclairer les différentes positions. L'enjeu est de passer d'un problème ressenti par certains groupes à un problème suffisamment partagé pour qu'il soit pris en charge par des autorités ou porté par un nombre suffisant d'acteurs. Le problème doit devenir un enjeu public ou collectif. Il y a, dès cette étape, discussions et négociations. Les autorités locales peuvent s'engager, les élus locaux aussi. Lorsque la question est complexe, conflictuelle, il peut être utile de recourir à des appuis externes.

Même s'il faudrait, dans l'idéal, que tout le monde s'accorde sur l'importance de traiter le problème, cela est rarement le cas. En effet, la renégociation peut aller contre les intérêts de certains et il sera difficile alors de les associer au projet. En outre, certains acteurs risquent aussi d'être exclus au départ, alors qu'ils sont indispensables aux négociations. Attention aux groupes peu visibles ou absents, qui peuvent faire échouer une négociation car le problème de départ n'aura pas été bien posé ou que leurs intérêts n'auront pas été pris en compte.

1.2 D'un problème perçu à un problème partagé

La construction d'un réseau d'acteurs conduit souvent en parallèle à une évolution de la formulation du problème. La perception du problème évolue en effet en fonction des débats et des discussions pour plusieurs raisons :

- Les points de vue que chacun défend permettent de mieux prendre en compte la diversité des enjeux et des intérêts en présence ;
- La connaissance du problème se précise, car chacun apporte son expertise propre ;
- Les débats et argumentations* de chacun peuvent aussi remettre en cause certaines idées reçues et conduire à poser les questions de manière différente.

Il n'y a pas de « bonne » formulation d'un problème. La meilleure sera celle qui colle le plus à la réalité, qui fédère suffisamment d'acteurs. Elle doit permettre à ceux qui n'y ont pas d'intérêts d'y consentir au nom de valeurs partagées.

Dans cette perspective, une expertise externe peut amener à faire évoluer la vision du problème au moyen d'un diagnostic objectif.

Il n'y aura de véritable mobilisation autour d'un processus de négociation que si on touche aux vrais enjeux : la question de l'identité et de la citoyenneté*, de l'accès aux ressources ou de l'exclusion, des modes d'existence des populations, des générations futures, etc.

2. Des règles claires, applicables et évolutives

Gérer une ressource naturelle ou un espace, c'est avant tout définir et mettre en œuvre des règles, dont la finalité est d'assurer la durabilité d'une ressource donnée ou la protection d'un espace donné. Pour cela, ces règles doivent claires, simples et opérationnelles. Les négociations doivent donc se dérouler de façon constructive pour définir ces règles progressivement. Nous allons voir qu'il s'agira dans un premier temps de prendre acte des règles existantes. Puis, la négociation portera sur le statut de la ressource et le groupe d'ayants droit*, ensuite sur les règles d'accès et d'exploitation, et enfin sur les règles d'administration.

2.1 Prendre acte des règles existantes

Le plus souvent, il existe déjà des règles coutumières, étatiques, issues de projets, qui sont censées organiser l'accès à la ressource et son exploitation. Différents responsables locaux - chefs, agents des services de l'environnement ou élus locaux - évoquent des règles, prennent des décisions, arbitrent des conflits. Ces règles sont plus ou moins pertinentes*, plus ou moins appliquées, elles peuvent être contradictoires entre elles, se neutraliser. Mais elles existent.

Mettre en place de nouvelles régulations, ce n'est pas plaquer de nouvelles règles en croyant qu'elles vont naturellement s'imposer, c'est modifier un ensemble de règles existantes, pour plus de pertinence et d'efficacité. Et c'est donc s'affronter à ceux qui tirent profit de la situation antérieure.

2.2 Des règles évolutives

Les règles doivent être adaptées à l'état écologique de la ressource, c'est-à-dire l'état de conservation et de renouvellement de la ressource. Elles doivent pouvoir prendre en compte ses variations annuelles, exceptionnelles ou sur le moyen terme. Les instances de gestion doivent ainsi pouvoir les ajuster au fur et à mesure, en assouplissant ou en durcissant les règles d'exploitation. Des indicateurs simples pour suivre l'état de la ressource sont utiles : mesurer l'apparition/disparition de telle espèce dans la forêt, la fréquence des jeunes pousses, la quantité de coquillages récoltés sur une surface donnée, etc.

Statut foncier de la ressource et ayants droit

La gestion durable* d'une ressource naturelle renouvelable demande d'organiser l'accès à cette ressource. Elle peut se faire de plusieurs manières : en limitant l'accès à certains groupes sociaux (comme certains groupes professionnels ou les habitants du village) ; en organisant l'exploitation de l'espace par les différents usagers (en répartissant les zones de pêche, par exemple) ; en interdisant ou en régulant* les usages marchands. Gérer, c'est donc aussi exclure et interdire.

En premier lieu, la négociation doit donc clarifier le statut foncier de la ressource et les frontières du groupe des ayants droit. La négociation peut porter sur :

- l'espace concerné par la gestion (une forêt, des pâturages, une mare peuvent être sur le territoire d'un seul village comme de plusieurs ; un cours d'eau traverse plusieurs territoires) ;
- l'échelle à laquelle la ressource sera gérée (villageoise, inter-villageoise, communale) ;
- qui aura des droits d'accès et d'exploitation de la ressource (par exemple, l'accès à une ressource gérée par un village peut être ouvert aux villages voisins, mais les habitants du village gestionnaire seront prioritaires).

2.3 Des règles d'accès et d'exploitation

Lorsque le statut foncier de la ressource et les ayants droit sont clarifiés, les négociations peuvent entrer dans le détail des règles d'accès et d'exploitation. Il s'agit des actions autorisées, obligatoires et interdites sur la ressource. Les points négociés peuvent ainsi porter sur :

- les techniques d'exploitation (comme les types de filets et leurs maillages, les façons de couper ou d'émonder les arbres, la façon de faire des feux de brousse) ;
- les périodes autorisées ou interdites (par exemple mises en défens, interdiction de pêche aux périodes de reproduction, interdiction de récolter les fruits pas mûrs) ;
- la finalité de l'exploitation (pour la subsistance ou pour la vente), les quantités de prélèvement autorisées et les usages autorisés ou interdits ;
- les mesures actives éventuelles pour accroître la productivité (par exemple, empoissonnement, ensemencement).

2.4 Des règles d'administration

En dehors des actions sur la ressource, des règles peuvent être formulées sur la façon dont les ayants droit peuvent utiliser leurs droits vis-à-vis d'autrui. Des négociations peuvent porter sur :

- la possibilité ou non de déléguer l'usage des ressources à titre provisoire, de prêt, de location, de contrat de métayage ;
- la possibilité ou non de transférer ses droits sur la ressource sous forme d'aliénation (achat-vente) ou de legs (cession) ;
- le mode de transmission des droits sur la ressource (de père en fils, d'aîné en aîné, etc.) ;
- la façon d'administrer l'ensemble des règles (autorisation ou information avant d'exercer certains droits, modification des règles, interdiction de certaines actions).

3. Des dispositifs de gestion légitimes et efficaces

3.1 Le soutien des autorités locales

La volonté de coordination des autorités locales est fondamentale. Le soutien des pouvoirs coutumiers, des autorités municipales et des services techniques doit donc être mobilisé. S'il n'est pas acquis au départ, le processus de négociation devra tenter de le construire, en convainquant les uns et les autres de l'intérêt des accords. L'engagement de certains peut contribuer à pousser les autres à accepter.

Mobiliser le soutien des autorités suppose de les associer et de reconnaître leur légitimité. Il faut aussi prendre en compte leurs intérêts, pour que le coût que représente leur engagement dans la régulation soit compensé par des gains.

Ces intérêts varient selon les autorités concernées : intérêt des pouvoirs coutumiers à voir leur légitimité réaffirmée ; intérêt politique des élus à s'engager sur un sujet intéressant leurs administrés ; intérêt des services techniques à valoriser des projets de gestion durable. Mais les nouvelles règles peuvent aussi remettre en cause d'autres intérêts. Tout l'art de la négociation consiste à prendre en compte cette diversité d'intérêts, sans remettre en cause la finalité essentielle, et sans ouvrir la porte à des abus de pouvoir de la part des autorités.

Une fois acquis, l'engagement des autorités locales devra être officiel et public, pour réduire les risques de revirement ultérieur.

Encadré 3. L'implication des différents niveaux d'autorité dans l'élaboration de la charte foncière de Padéma (Burkina Faso). (*Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés ; Fako Bruno Ouattara, Cinesda*)

L'élaboration de la charte foncière* communale de Padéma (qui fixe les grands principes locaux de gestion des ressources naturelles) a impliqué différents acteurs et autorités locales, avec l'appui du Centre international d'études sociologique et de droits appliqués (Cinesda).

Des comités d'initiative composés des services techniques, des organisations paysannes et des représentants des comités villageois de développement ont été mis en place. Les services techniques avaient la charge de rédiger les documents au fur et à mesure des négociations. Les comités villageois de développement avaient la charge de recueillir les grands principes de gestion des ressources naturelles auprès des autorités foncières de chaque village et d'organiser la mise en débat régulière des documents préparés par le comité d'initiative. L'équipe communale a piloté le processus et le conseil municipal a validé la charte au travers d'un arrêté communal.

En parallèle de ce processus, le Cinesda informait l'autorité de tutelle de la commune, le Haut commissariat, afin de recueillir son avis sur la légalité des documents et de prévenir tout blocage de dernière minute pour vice de forme ou de procédure.

Ainsi, autorités coutumières, comité villageois de développement, commune, services techniques et tutelle administrative ont été impliqués dans l'ensemble du processus. Ils ont négocié le contenu du document par aller et retour. Les diverses autorités locales étaient donc coordonnées autour de la nécessité de définir et de mettre en œuvre la charte foncière.

3.2 Les avantages et les limites des comités de gestion

Très souvent, la responsabilité de la mise en œuvre des règles est confiée à un comité ou une structure de gestion créée de façon *ad hoc*. Ceci a l'avantage de responsabiliser des acteurs précis. Mais cela suscite aussi souvent de nombreux problèmes : les comités peuvent être des structures formelles inactives ; l'appartenance au comité peut être motivée par des intérêts politiques ; le comité peut être instrumentalisé dans les luttes politiques locales.

Autre risque, le comité de gestion ou ses principaux responsables peuvent être tenté de privatiser l'usage de la ressource à leur profit. En effet, dès lors que la ressource comporte un intérêt économique, le comité tend à chercher à en tirer une rente. Les comités de gestion doivent donc rendre des comptes à une instance plus large, comme les assemblées* de village par exemple. Sinon, le risque s'accentue d'assister à une autonomisation des responsables, et/ou à la captation de la ressource. D'autant plus que les membres nommés à la création gardent souvent leur fonction dans la durée. Même si elle est formellement inscrite dans les statuts, la remise en jeu régulière des mandats n'est en général pas respectée.

Enfin, créer des postes incite les gens qui les détiennent à revendiquer des avantages, explicites ou latents. Ainsi, des jeunes nommés à des comités de surveillance vont chercher à se faire indemniser pour leur travail. Bien que légitimes, ces indemnités peuvent être difficiles à assumer. Le béné-

volat a d'évidentes limites, mais il est utile d'encadrer les incitations* données aux membres des comités.

Encadré 4 : De nouveaux partenariats entre autorités administratives, politiques et populations : le cas des Comités de gestion des ressources naturelles (Cogern) au Sénégal (*Oumou Kaltoum Sougou, Ipar*)

Au Sénégal, les comités de gestion des ressources naturelles (Cogern) constituent la dernière génération d'une série d'initiatives en faveur de l'importance stratégique des ressources naturelles dans l'économie locale. Ces structures instaurent de nouveaux partenariats entre l'autorité administrative (sous-préfet) et politique (président du Conseil rural) et les jeunes adultes qui tiennent ces comités.

Les objectifs du Cogern visaient au départ à réduire la surexploitation des ressources naturelles (coquillages, mangroves, certaines plantes comme le detarium) en limitant leur accès. Et ce, au regard des enjeux de partage équitable et de durabilité. Puis, progressivement, et sous la conduite du sous-préfet, le comité s'est vu responsabilisé dans des niches d'actions spécifiques qui dépassent le cadre de la gestion des ressources naturelles : transport, salubrité, sécurité en mer, recensement des piroguiers, mais aussi divagation d'animaux, sécurité publique et fonctions de police (dont la surveillance des étrangers). Agissant au nom du service public, ce comité acquiert aujourd'hui une capacité de régulation beaucoup plus forte que par le passé. L'arbitrage réglementaire par le sous-préfet force l'adhésion des populations qui reconnaissent explicitement le rôle croissant du comité dans la vie locale.

Le contrôle de ces comités permet ainsi de mettre la main sur d'autres opportunités, notamment le pouvoir public local et la rente des projets de développement environnementaux qui foisonnent dans la communauté rurale de Dionewar. Peu encadrées et peu structurées dans le passé, ces initiatives gagnent aujourd'hui une reconnaissance de la part des populations grâce au niveau d'engagement des autorités locales. Elles conduisent également à une collectivisation des usages.

3.3 Des sanctions graduelles et effectives

En cas de non-respect des règles, des sanctions doivent s'appliquer. Les sanctions font donc partie de ce qui doit être négocié. Mais la question n'est pas simple. En effet, une sanction sévère peut être dissuasive, mais sera-t-elle vraiment appliquée ? Ne vaut-il mieux pas avoir des sanctions faibles, mais qui soient réellement appliquées, et puissent s'alourdir en cas de récidive ? Cette question doit être débattue et négociée, au même titre que les règles en elles-mêmes.

Dans des territoires où tout le monde se connaît, il est d'autant plus difficile de mettre en place des dispositifs de régulation* et de les faire respecter. En effet, nul n'a envie que son parent ou son ami soit sanctionné, même s'il est allé à l'encontre des règles locales.

4. Synthèse

En définitive, ce qui est en jeu dans la négociation, c'est la légitimité des règles, des instances qui mettent en œuvre ces règles et des instances qui surveillent leur application. Les règles doivent être respectées, au risque de voir se développer des comportements opportunistes entraînant des surexplorations, voire l'abandon des règles par le plus grand nombre.

Nous avons vu que pour construire ces différentes légitimités, le processus de négociation doit porter sur :

- **La construction d'une vision partagée des problèmes.** Il s'agit d'amener les différents groupes d'acteurs à comprendre les logiques des autres et à s'accorder sur une définition commune des problèmes sur la base d'éléments objectifs. La meilleure formulation du problème sera celle qui colle le plus à la réalité et qui fédère le maximum d'acteurs.

- **La définition de règles claires, simples et opérationnelles.** Elles ne doivent pas être sujettes à des interprétations différentes et doivent faire sens pour l'ensemble des acteurs. Un bon moyen d'élaborer des règles simples est de commencer par répertorier les règles existantes pour les utiliser comme base de négociation. Ensuite, on négociera le statut foncier de la ressource et les ayants droits, puis les règles d'accès et d'exploitation (types d'activités, techniques utilisées, périodes d'accès, mesures de protection autorisée, obligatoires ou interdites), et éventuellement les règles d'administration (délégation et transmission des droits).
- **L'implication d'autorités existantes coordonnées entre elles.** Faute de coordination entre les autorités, les contrevenants peuvent en jouer pour pousser leur avantage et ne pas respecter les règles. Pour cela, il faut répertorier les autorités existantes et négocier leur implication et leur coordination dès le départ du processus.
- **Création (ou non) d'un comité de gestion.** La création d'un comité de gestion n'est pas toujours nécessaire. Pour qu'un comité soit légitime, il faut qu'il assure des fonctions qu'aucune autorité existante n'assure et qu'il soit redevable à une instance supérieure pour limiter les dérives potentielles (instrumentalisation politique, accaparement de la ressource à son profit, recherche d'avantages personnels).

III. COMMENT NEGOCIER ?

La négociation relève d'un savoir-faire qui se développe au fil de l'expérience. Cette recherche de compromis doit en effet s'adapter à chaque situation sociale particulière qui n'a pas les mêmes caractéristiques selon les sociétés. L'observation de la pratique des animateurs* des négociations et des négociations elles-mêmes au cours du projet Negos-GRN permet de proposer quelques points clés pour conduire des négociations sur la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest.

Nous allons voir que la négociation est un processus politique toujours imprévisible, auquel les opérateurs* (ONG, élus, agents techniques) de la négociation et l'animateur doivent pouvoir s'adapter en permanence.

Pour cela, un diagnostic précis de la situation de départ est nécessaire. Il permet de comprendre les enjeux et de décrire les échelles administratives et territoriales impliquées, les acteurs en présence et leurs rapports entre eux.

Un tel diagnostic doit alimenter une stratégie pour conduire la négociation. Cette stratégie prévoit comment diffuser l'information auprès des personnes concernées par la négociation et définit les différentes échelles impliquées et les types de réunions adaptées à chacune de ces échelles.

La stratégie est mise en œuvre par un animateur. Il est au cœur du processus. Son métier consiste à savoir animer des réunions, à accompagner la recherche de solutions, à conduire des discussions qui abordent les problèmes tout en respectant les façons locales de négocier et les langues locales, à faire preuve de neutralité pour assurer la prise de parole de tous.

1. Prendre conscience des processus politiques à l'œuvre

L'évolution d'une négociation est rarement prévisible et est fortement politique. Même si les procédures sont définies à l'avance, elles vont rarement se dérouler comme prévues. Les questions vont être abordées de manière parallèle par différents groupes d'acteurs et vont engager différents rapports de force. C'est ce qui va permettre de construire une solution collective* aux problèmes. Il est donc nécessaire pour ceux qui mènent la négociation – animateurs, ONG, élus ou techniciens – de prendre conscience de la dimension imprévisible et politique de la négociation.

1.1 L'imprévisibilité des négociations est normale

La négociation n'est pas un processus linéaire et prévisible. Elle mobilise différents groupes d'acteurs, qui peuvent intervenir à des échelles différentes et à des moments différents. Ainsi, des espaces de débats émergent et disparaissent de façon imprévisible, mais toujours en lien entre eux, au fil des discussions, des accords et des désaccords, du départ de certains acteurs et de l'intégration de nouveaux acteurs.

À partir de ce constat, nous éviterons deux pièges. Il ne s'agit pas de développer des outils de connaissance et de compréhension qui donneraient les moyens aux agents de développement et municipaux de contrôler les discussions et les acteurs. Ni de leur donner la capacité d'inventer des dispositifs en dehors des pratiques, des relations et des façons de penser des acteurs. Ces deux logiques, qui proposent des solutions standard et inadaptées à la réalité, sont fortement répandues parmi les projets de développement et au sein de l'administration. Elles sont vouées à l'échec dans la mesure où elles supposent un contrôle continu de l'État sur le très long terme dont il n'a aucunement les moyens.

Ce guide doit permettre de comprendre ce qu'est une négociation au jour le jour, et de développer une connaissance suffisante des mécanismes locaux de discussion et de prise de décision pour s'appuyer sur eux et les « laisser jouer ». Nous nous doterons ici d'un ensemble de points de repère permettant de suivre, de guider et d'initier les débats.

1.2 La négociation repose sur des questions plus politiques que techniques

Définir sur quels espaces on travaille, quels sont les ayants droit dont on tient compte, sur quels dispositifs et quelles autorités on s'appuie pour réguler* la gestion des ressources naturelles, ne sont pas des questions techniques. Elles comportent une forte dimension sociale et politique. Comme nous l'avons vu dans la première partie, le risque est grand en effet, qu'à l'occasion d'une négociation, de nouveaux rapports de force s'installent, que certains usagers soient exclus au profit de nouveaux, qu'avec la pression foncière, les droits se resserrent autour des « autochtones », etc.

2. Comprendre la situation et les enjeux pour les différents groupes d'acteurs

2.1 Du problème apparent à la compréhension des enjeux

La manière dont un problème est posé au départ n'est pas toujours la bonne. Différentes raisons peuvent être en cause :

- tous les groupes d'acteurs concernés n'ont pas encore été associés à la formulation du problème ;
- certains rapports de force sont difficiles à aborder publiquement ;
- les enjeux portent sur des intérêts économiques et de partage d'une rente plus que sur l'enjeu de préservation d'une ressource ;
- ou, plus simplement, les différents problèmes sont entremêlés et il est difficile d'analyser la situation.

Encadré. 5 : La façon de poser le problème (Philippe Lavigne Delville, IRD)

L'exemple qui suit, éloigné de l'Afrique de l'Ouest, montre bien comment déplacer la façon de poser le problème peut être un préalable à la recherche de solutions.

À Mohéli, petite île des Comores, les migrations d'Anjouan, l'île voisine, suscitent des tensions croissantes avec les autochtones. Un conflit oppose les habitants d'un village à un groupe de migrants. Installés depuis plus de vingt ans dans la montagne, ces derniers ont défriché une dizaine d'hectares. Les jeunes, mobilisés dans une association environnementale locale, veulent les expulser sur un prétexte environnemental : défricher la forêt assèche les cours d'eau, il y a des problèmes d'eau croissants, il faut réagir ; les migrants sont dans une forêt classée, ils n'ont pas le droit d'y être.

Une visite de terrain a permis de faire un diagnostic de la situation. Il montre que les limites villageoises remontent vers la montagne et débordent largement à l'intérieur des limites légales de la forêt classée. Par ailleurs, la zone cultivée par le groupe de migrants est plantée d'arbres et d'arbustes (café, etc.). Là, il n'y a pas de terre nue soumise à l'érosion et pas plus de problème d'infiltration que sous la forêt naturelle. Enfin, à côté de terres investies par les migrants, les fortes pentes sont complètement défrichées pour planter du taro, avec de graves problèmes d'érosion.

Le diagnostic est parti de la question environnementale et il a permis d'avoir une vision d'ensemble du territoire pour rappeler les liens entre couverture végétale, érosion et infiltration. Sa restitution, devant l'ensemble des parties, a fait prendre conscience que le problème n'était pas tant sur les 10 ha exploités par les migrants, que sur les fronts actuels de défrichement des fortes pentes.

Dès lors, pour être efficace, mieux valait s'attaquer à ces espaces pentus. La discussion a permis de poser les bases d'une action sur ces fronts. Les migrants ont d'ailleurs proposé de contribuer à la surveillance puisqu'ils vivaient dans la montagne, décrivant ainsi la fixation des autochtones sur eux.

La compréhension de l'état de la situation et des enjeux pour les différentes catégories d'acteurs est un préalable à la négociation. Cela ne nécessite pas forcément un diagnostic lourd. Mais un intervenant extérieur aura besoin de savoir où il met les pieds et donc d'un minimum de diagnostic. Ces repères sont utiles aussi aux acteurs locaux, pour les aider à structurer leur compréhension du problème et à prendre du recul.

Lorsque les points de vue sont très opposés et qu'il est difficile d'installer un dialogue, un intervenant externe va pouvoir en revanche plus facilement essayer de porter un regard objectif sur la situation et poser un diagnostic qui permettra à chacun d'affiner sa vision de la réalité. Pour cela, des visites de terrain, l'utilisation de supports cartographiques, de cartes satellitaires, etc., peuvent être de précieux outils pour améliorer la connaissance du territoire tel qu'il est « réellement », et non tel qu'il est perçu par chacun.

Encadré 6 : Faire de la recherche pour mieux jouer le rôle de médiateur (*Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés*)

Dans le cadre de la renégociation des règles d'occupation et d'affectation du sol d'un ranch de la zone pastorale de Samoroguan, les chercheurs de Negos-GRN ont conduit deux études :

- un diagnostic de l'histoire, des institutions et des activités dans la zone pastorale depuis sa création jusqu'en 2010 ;
- une analyse juridique et sociologique des intérêts et des contraintes du cahier des charges établi à l'origine pour créer la zone pastorale.

Les résultats de ces travaux, présentés au cours d'une série de rencontres, ont alimenté le dialogue avec le ministère des ressources animales, la commune et les villages. Lors d'un forum public national, ils ont permis de faire prendre conscience à une audience élargie de l'ampleur des décalages entre les réalités de terrain et les règles établies. La présentation de photos satellites et des schémas montrant les dynamiques et les enjeux fonciers sous-jacents aux tensions entre agriculteurs, éleveurs et services techniques a été particulièrement efficace pour illustrer la situation aux participants du forum.

Cette recherche a aussi permis à l'équipe du projet Negos-GRN d'obtenir le droit d'ouvrir le débat à l'échelle locale et de rendre possible des échanges entre les différents acteurs locaux et nationaux. En n'ayant pas d'intérêt direct dans le résultat des négociations et en s'appuyant sur une bonne connaissance des acteurs et des enjeux, l'équipe a ainsi pu jouer un rôle de médiateur.

2.2 L'échelle pertinente d'intervention pour une gestion durable de la ressource

Pour bien comprendre la situation, il faut déjà savoir sur quels espaces est située la ressource concernée par le problème et donc à quelle échelle il est pertinent d'engager une négociation. Il faut pour cela tenir compte de différents aspects :

- les espaces pertinents dépassent souvent l'échelle villageoise, voire l'échelle communale ;
- tous les usagers des ressources ne sont pas forcément des riverains ;
- tous les riverains ne sont pas forcément des ayants droit ;
- la régulation des ressources est souvent déjà assurée par des autorités dont il faut bien identifier le périmètre d'intervention.

Il est alors nécessaire de cerner le mode de gestion de la ressource en se posant les questions suivantes :

- Qui utilise la ressource ?
- Quelles sont les différentes autorités impliquées dans la définition des règles d'accès à cette ressource ?
- De quelles normes relèvent ces différentes autorités ? : coutumière, administrative, etc.

Pour répondre à ces questions, il faut reconstituer les « trames foncières » et les « trames administratives » qui s'appliquent à la ressource. Définissons ces deux notions.

Les « **trames foncières** » correspondent aux aires d'influence des pouvoirs qui contrôle l'espace et les ressources. Autrement dit, elles distinguent différentes zones en fonction des pouvoirs qui s'y exercent. La répartition du pouvoir au sein de la population locale correspond souvent à l'ordre d'arrivée des différents groupes ethniques ou familiaux de la localité et à la manière dont ils ont eu le droit de s'installer. La recomposition de l'histoire locale du peuplement permet ainsi de repérer les pouvoirs qui s'exercent sur la ressource et de localiser grossièrement leur aire d'influence, mais aussi d'identifier les dépendances entre les groupes de population (villages fondateurs et villages dépendants, autochtones et « étrangers »).

Les trames foncières se superposent aux « **trames administratives** », qui correspondent aux découpages administratifs (régions, départements, provinces, cercles, communes, préfectures, etc.). Le statut administratif d'un village ne correspond pas toujours aux trames foncières existantes. Également, le décalage entre les registres coutumier et administratif alimente souvent des coups de force pour le contrôle des ressources naturelles en remettant en cause les limites et les aires d'influence.

2.3 Les groupes stratégiques* en présence

Il s'agit ensuite de bien identifier les usagers de la ressource et leur statut. On distingue pour cela les ayants droit, les usagers autorisés, les usagers non autorisés, sans oublier les usagers temporaires ou mobiles, qui ne sont pas forcément présents.

Ces différents acteurs peuvent avoir des intérêts convergents ou différents en matière de régulation. On parle alors de groupe stratégique* pour désigner un groupe d'acteurs qui porte un ou plusieurs intérêts similaires. Pour identifier ces groupes, il faut comprendre leur usage de la ressource, leurs intérêts, leur position et leur justification par rapport au problème.

En pratique, il s'agit donc de faire une liste des acteurs concernés par les ressources. Pour chaque acteur, on renseignera les aspects clés suivants.

- ses droits d'accès au foncier et à la ressource. À ce propos, bien que la réalité foncière soit plus complexe et dynamique, on peut dégrossir la situation avec les catégories suivantes.

Droits	Propriétaire*	Possesseur	Ayant droit	Utilisateur autorisé, non autorisé, temporaire, mobile
Accès et prélèvement	x	x	x	x
Gestion	x	x	x	
Exclusion	x	x		
Aliénation	x			

Remarque : en dehors des situations urbaines, la catégorie des propriétaires est très rare en contexte africain.

- leurs usages de la ressource (agriculture pluviale, maraîchage, élevage, plantation, pêche, chasse, etc.) ;
- leurs valorisations de la ressource (commercialisation, rente, contrôle politique des usagers, rituels, etc.) ;
- leurs relations entre eux (appartenances politiques, allégeance, parenté, etc.) ;
- leurs positions respectives, éventuellement conflictuelles, dans le débat ;
- les éléments utilisés pour justifier leur position (documents, événements, récit, objets, principes moraux, rituels, etc.).

Les autorités coutumières et administratives, et les services techniques ne sont pas des acteurs neutres. Ils constituent eux aussi des groupes stratégiques, qui ont leurs propres intérêts.

Une telle cartographie des acteurs doit permettre de débroussailler la situation. Elle peut servir de base pour élaborer la stratégie de négociation* et permettre de suivre l'évolution des acteurs au fil de la négociation.

2.4 Les règles existantes et leur application

La volonté de négocier la gestion des ressources naturelles et de la terre intervient suite à des tensions, des conflits ou à la dégradation des ressources. Dans tous les cas, il s'agit de partir des règles existantes pour les redéfinir ou les compléter par de nouvelles règles adaptées à la situation. Il faut donc comprendre quelles sont ces règles existantes, leurs défaillances, leurs remises en causes. C'est-à-dire comprendre ce que les personnes sont censées avoir le droit de faire, de ne pas faire à propos des ressources, mais aussi de comprendre les mécanismes de décision et d'autorité qui y sont associés.

En pratique, il s'agit donc de :

- faire un point sur les règles administratives et leur degré d'application locale en travaillant avec les agents des services techniques ;
- discuter avec les autorités coutumières et les exploitants au sujet de l'histoire de la gestion et de l'usage de la ressource.

De ces entretiens doivent ressortir les points clés suivants :

- l'évolution des règles et de leur application ;
- le degré de contradiction entre règles coutumières et règles administratives ;
- les mécanismes locaux de décision.

2.5 Les rapports entre acteurs, complémentaires et conflictuels

Au-delà des discours des uns et des autres, il est aussi indispensable de comprendre comment les choses se passent et quels sont les rapports réels entre acteurs. Ces rapports sont parfois complexes et alternent entre complémentarité et compétition. Les rapports entre groupes stratégiques ne sont pas toujours ce qu'ils semblent être au premier abord.

Analyser les causes et la résolution – ou non – des conflits donne aussi des indications sur les arbitrages possibles et sur les réactions des différents groupes d'acteurs.

Cela peut, entre autres, renseigner sur les positions et les intérêts des acteurs dominants, qui n'ont peut-être pas intérêt à ce que les choses changent ou à ce que des règles qui les favorisent soient rediscutées. Par exemple, des politiciens locaux peuvent s'approprier de vastes étendues de terres sans les exploiter ; des agents des eaux et forêt peuvent tirer une rente de la délivrance abusive de permis d'exploitation. Pour qu'un processus puisse aboutir, il faut prendre en compte leurs positions afin de pouvoir les mobiliser.

3. Définir une stratégie de négociation

Selon l'analyse de la situation qui aura été réalisée et selon les acteurs en présence, la stratégie d'intervention ne sera pas la même. Plusieurs paramètres vont être pris en compte pour l'élaborer :

- Quels sont les acteurs concernés et les groupes stratégiques impliqués ?
- Faut-il débattre tous ensemble ou d'abord par groupe stratégique ?
- Faut-il associer les autorités dès le départ ?
- Comment s'assurer de la représentativité des différents groupes d'acteurs ?
- Comment éviter les risques de monopolisation du pouvoir par les représentants et assurer une bonne circulation de l'information vers l'ensemble de la population ?
- À quelle échelle faut-il conduire les réunions ? Au niveau de la commune ? Au niveau du village ? Au niveau d'un quartier ?

Une fois élaborée, la stratégie d'intervention n'est pas définie une fois pour toute, mais s'adapte aussi au fil des concertations. Pour préparer les différentes réunions, il faut définir leurs objectifs et les messages à y faire passer. Il faut également anticiper les risques et les pièges qui pourront être rencontrés.

Cette stratégie doit donner la forme de la concertation. Mais un processus de négociation n'est ni complètement programmable, ni définitif, car, comme nous l'avons vu, il est en grande partie imprévisible. La formalisation du programme de consultations/négociations permet seulement d'estimer sa durée et son déroulement prévisionnel. Des échanges sont ensuite nécessaires pour ajuster le travail mené à l'échelle locale avec celui mené à d'autres niveaux administratifs.

3.1 Rendre possible la négociation

Lorsque la situation est particulièrement conflictuelle, des préalables sont nécessaires. Au-delà des réunions formelles, des réunions informelles sont souvent indispensables pour « déminer » les sources de blocage potentielles.

Il faut en effet au départ que tout le monde s'accorde sur le principe même de négocier, ce qui n'est pas forcément évident, lorsque certains acteurs risquent de voir remis en cause leurs acquis et leurs intérêts. L'intervention d'un médiateur, qu'il soit issu ou non de la communauté, peut parfois être requise. Sans accord global sur le principe d'entamer une négociation, ses résultats sont en effet voués à l'échec : il y a de grandes chances qu'aucun accord ne soit trouvé ou que les règles définies ne soient pas appliquées.

3.2 Assurer la représentation et la contribution de toutes les parties prenantes*

Le problème de la participation et de la représentation

Dans tout processus de négociation, l'ensemble des parties prenantes ne peut participer, pour des raisons évidentes de gestion des discussions. Cela pose donc la double question de la participation et de la représentation. Plusieurs choix s'imposent :

- **Le choix des acteurs :** quels sont les acteurs ou groupes stratégiques qui doivent être représentés ? Le choix des acteurs à associer est crucial, si on veut garantir une bonne représentativité des différents groupes d'acteurs concernés et donner une véritable légitimité aux accords qui seront conclus.
- Les pratiques actuelles des projets de développement consistent à inviter tout le monde pour tout, surtout les femmes, les jeunes et des catégories socioprofessionnelles diverses et variées. La réussite d'une négociation repose tout au contraire sur le choix raisonnable et pragmatique des participants : seules les catégories d'acteurs pertinentes avec l'enjeu doivent être réunies.

- **Les mécanismes de la représentation :** Le piège de la plupart des processus participatifs réside dans le fait que les participants finissent toujours par s'autonomiser de ceux qu'ils sont censés représenter. Il est donc important de veiller à ce que les représentants rendent des comptes à ceux qu'ils représentent et fassent valider leur position et l'issue des négociations. Cela implique des allers-retours systématiques entre la table des négociations et la base des différents représentants. Il est crucial pour la légitimité des accords aux yeux de la population que ces mécanismes soient en place dès le départ et qu'ils perdurent tout au long des négociations.
- **La diffusion large de l'information :** l'usage des canaux d'information le plus large possible est une façon de s'assurer que les mécanismes de la représentation fonctionnent. L'information ne doit donc pas passer que par les autorités locales*. Le contenu des négociations gagne effectivement à être médiatisé par les radios locales, les journaux, les lieux de culte, les crieurs publics ou des représentations théâtrales.
- **L'identification et l'implication de ceux qui ne peuvent participer :** Comment arriver aussi à identifier les acteurs absents ou invisibles ? Pour différentes raisons, des acteurs clés peuvent ne pas être en mesure de participer aux négociations (ressortissants éloignés, chef de brousse ou de terre ayant des interdits spécifiques, maladie ou handicap). D'une part, ils doivent être systématiquement informés du contenu des négociations, et d'autre part, leur point de vue doit être systématiquement recueilli et partagé au sein des négociations.
- **Assurer la liberté de parole :** comment éviter la monopolisation du pouvoir par un groupe d'acteurs donné ?
- Les acteurs autour de la table ne sont pas égaux, tant du point de vue de leurs accès à la ressource en jeu, que du point de vue de la hiérarchie sociale et des compétences nécessaires à la négociation.
- L'animateur en charge de la conduite des réunions doit donc identifier les rapports de pouvoir autour de la table de négociation et faire en sorte que chacun puisse malgré tout participer aux réunions et y exprimer en toute liberté son point de vue. Il doit veiller à ce que la prise de parole en public soit facilitée, y compris pour les groupes d'acteurs qui n'y ont pas accès facilement.
- **Les lieux :** Enfin, le choix des lieux peut avoir des conséquences sur qui participe aux négociations. Soit pour des raisons d'éloignement alors que les gens n'ont pas toujours les moyens de se déplacer, soit parce que le lieu lui-même n'est pas neutre et peut poser problème à certains participants. Par exemple, une salle de classe peut constituer un lieu propice à l'expression en français et à la monopolisation de la parole par les fonctionnaires ou les « éduqués ». Inversement, l'antichambre de la cour du chef de village est plutôt favorable aux autorités coutumières.

Encadré 7 : La difficile représentation des acteurs. Le cas des pasteurs dans les instances de concertation locales du Poas de Ndiébène Gandiole (*Djibril Diop, Ipar*)

Dans le cadre de l'élaboration du Plan d'occupation et d'affectation des sols (Poas) de Ndiébène Gandiole, ce sont les chefs de village et les conseillers municipaux qui ont désigné les différents participants aux ateliers. Cette responsabilité est liée à leur position politique et à leur rôle dans la diffusion de l'information. Leur choix se fait le plus souvent selon une logique clientéliste ou népotique. Conséquence : les principales conclusions de ces ateliers sont dévalorisées, étant donné que les personnes désignées n'ont pas, pour une bonne partie, la capacité de restituer et de diffuser correctement les principaux enseignements des ateliers aux groupes d'acteurs qu'ils étaient censés représenter.

Les différents participants représentent par ailleurs les secteurs d'activités concernés par le Poas (agriculture, élevage, pêche, etc.). Dans cette logique, les pasteurs – nomades donc absents – sont les plus lésés. Pour remplir les obligations de représentativité aux ateliers, un éleveur du village est souvent désigné, même s'il

n'est pas au fait de la réalité de la transhumance et de la mobilité pastorale. Ce choix peut être fait sur la base de ses relations politiques, de voisinage ou d'amitié avec les conseillers ou le chef de village. Cette situation explique l'absence de prise en compte des préoccupations des pasteurs dans les règles du Poas.

Mobiliser les autorités coutumières et administratives

Bien que les autorités soient des acteurs comme les autres au moment du diagnostic de la situation, elles doivent faire l'objet d'une réflexion stratégique au moment de l'action. Qu'elles soient coutumières ou administratives, elles sont plus dans des jeux de pouvoir que les autres acteurs et leur intervention peut comporter de nombreux biais.

Il s'agit donc de se demander au préalable quelles autorités impliquer dans les processus ? À quel échelon territorial ? À quelle étape ?

Encadré 8 : Utiliser les espaces de concertation existants (Bougouna Sogoba, Amedd)

Au Mali, la décentralisation est organisée à trois échelles : la commune qui regroupe plusieurs villages, le cercle qui regroupe plusieurs communes et la région qui regroupe plusieurs cercles. Chaque niveau est dirigé par un conseil d'élus.

À ces trois niveaux administratifs, ont été créés en 2009 des Comités d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement. Ces espaces de concertation sont ouverts à toutes les parties prenantes et sont pilotés par les collectivités et les administrations concernées.

Les comités permettent aux acteurs non seulement de partager leurs points de vue sur des sujets spécifiques mais aussi d'ajuster leurs propres projets en fonction de l'évolution du contexte local. Cette dynamique donne aussi l'occasion aux représentants des collectivités et de l'administration d'harmoniser les démarches dans chaque secteur du développement.

Le programme Negos-GRN avait prévu des rencontres régulières appelées groupes d'apprentissage mutuel (Gam). Afin de limiter la prolifération institutionnelle typique des projets de développement, le principe était de redynamiser les cadres de concertation existants ou de mettre en place ces groupes le cas échéant. C'est ainsi qu'au Mali, dans les communes de Koury et Yorosso, le projet a utilisé les comités aux échelles du cercle et des communes.

La réussite de ces comités à devenir des lieux de concertation a été fortement liée aux compétences (niveau de connaissance et d'analyse) et au dynamisme (aptitude à la décision, suivi de la mise en œuvre des décisions prises) des leaders des collectivités territoriales et de l'administration déconcentrée.

Mobiliser les services techniques

Le rôle des représentants de l'État (préfets, sous-préfets) et des services techniques est également une question à étudier dans le cadre de la stratégie d'intervention. La principale question qui se pose à leur sujet est la perception qu'en ont les villageois et les conséquences que cela implique.

Le diagnostic de la situation doit fournir des éléments de réponse aux questions suivantes : Comment leur présence sera perçue par les villageois ? Quels risques cela peut-il entraîner dans les discussions ? Les participants ne risquent-ils pas d'avoir plus de mal à exprimer leur point de vue en leur présence ? Comment limiter ce biais et valoriser les avantages liés à leur participation ?

En fonction des réponses à ces questions, on choisira de façon stratégique le moment et le lieu de l'implication des services techniques.

3.3 Assurer une bonne diffusion de l'information

L'information et la communication sont des éléments clés pour assurer une bonne participation des différents groupes d'acteurs. C'est pourtant une question parfois compliquée, surtout quand une partie des acteurs n'est pas sur place en permanence. Comment permettre aux pasteurs qui ne vivent pas dans le village d'être informés des concertations afin qu'ils puissent y prendre part ? Comment garantir que tous les groupes d'acteurs seront bien informés pour défendre leurs intérêts ?

L'objectif doit être d'offrir le plus de transparence possible pour que chacun ait accès à l'information. Pour cela, les radios locales ou les mosquées peuvent être très utiles. Largement accessibles, elles peuvent permettre de faire circuler facilement l'information et à moindre coût.

Parfois une mauvaise information, des rumeurs ou des tentatives de manipulations peuvent faire échouer des concertations, ou créer des situations difficiles à débloquer. On voit bien toute l'importance d'avoir une information la plus transparente possible tout au long du processus de concertation.

3.4 Organiser les allers et retours entre les différentes échelles

Un processus de concertation se déploie sur plusieurs échelles pour deux raisons principales. D'une part, les espaces occupés par les ressources naturelles sont le plus souvent transversaux aux territoires villageois et aux limites administratives. D'autre part, les échelles de décision, de gestion et d'exploitation des ressources naturelles se répartissent entre l'administration centrale et déconcentrée, les communes, les relations inter-villageoises et le village.

À partir du diagnostic de la situation, il faut donc organiser la négociation à plusieurs échelles dans le même temps ou alternativement selon les situations.

Travailler à différentes échelles

Souvent, la ressource est gérée à une échelle supérieure à l'échelle locale d'exploitation, par exemple une forêt qui s'étend sur plusieurs villages et qui est gérée par une administration responsable de toute la zone forestière. Il faut alors faire travailler ensemble le niveau local (villageois par exemple) et le niveau territorial (administration déconcentrée ou intercommunalité). Cela suppose des allers-retours entre les débats conduits aux différentes échelles, pour faire remonter les propositions, les arbitrer et les harmoniser. La proposition de synthèse doit ensuite être rediscutée au niveau local.

Encadré 10 : Assurer une bonne continuité des parcours à bétail : la nécessité de travailler au-delà de l'échelle locale (Bougouna Sogoba, Amedd ; Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés)

Un schéma pastoral est un ensemble de pistes de transhumance, de pistes d'accès aux pâturages, aux points d'abreuvement et aux gîtes d'étape. Ces infrastructures sont reparties sans référence aux limites des collectivités territoriales et des territoires villageois.

Certes, les gîtes, les pâturages et les points d'eau peuvent relever du contrôle d'un territoire villageois ou d'une commune, mais les pistes qui les relient et les utilisateurs dépassent nécessairement ces deux échelles.

L'organisation de la gestion à une échelle administrative qui dépasse la commune et le village peut alors s'avérer pertinente. Ceci à la condition que l'administration concernée ait un mandat de coordination sur les niveaux communal et villageois. Et qu'elle n'exerce pas une tutelle administrative standardisée et déconnectée des pratiques locales.

Construire des compromis entre logiques locales et règles étatiques

Il faut organiser des allers et retours entre les différents niveaux de décision, notamment entre le niveau d'élaboration des propositions locales (villages, communes) et celui de validation par les services techniques déconcentrés de l'État (local, régional, central). Pratiquement, cette coordination nécessite que :

- les propositions issues des négociations locales soient renégociées avec les services techniques pour obtenir un accord et un soutien de leur part, ce qui peut demander des ajustements ;
- dès lors que les autorités communales ont un rôle à jouer dans la validation des accords, elles doivent aussi être associées au processus suffisamment tôt, voire en assumer la responsabilité politique ;
- enfin, l'ensemble des négociations locales doit avoir l'aval des services centraux et des acteurs nationaux de façon à éviter les remises en cause de dernière minute.

Mais, plus que l'implication des acteurs, c'est la façon de piloter cet aller-retour entre ces différentes échelles qui est déterminante. D'une part, selon les acteurs, leur échelle de décision et le type d'accord recherché, le cadre de la négociation ne peut pas être le même. D'autre part, les points à négocier à chaque échelle doivent être hiérarchisés dans le temps. L'animateur doit donc définir un type de réunion adapté à chaque échelle et à chaque type d'acteurs réunis (fora locaux, réunions de travail, discussions bilatérales, séances d'information, réunions publiques). Il définit aussi à quel moment chaque point doit être discuté à telle ou telle échelle. Par exemple, des réunions bilatérales pour avoir l'aval de l'État central peuvent être nécessaires avant de conduire les négociations villageoises. Puis, les résultats des réunions publiques villageoises peuvent devoir être discutés en réunion de travail avec la commune avant d'être ensuite validés par l'administration déconcentrée. Tandis que l'État central doit être tenu régulièrement au courant des avancées par des réunions d'information.

Encadré 11 : Renégocier des règles à plusieurs échelles administratives dans la zone pastorale de Samoroguan (Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés)

Dans le cadre du projet Negos-GRN, l'organisation des aires pastorales d'un ranch de la zone pastorale de Samoroguan a été renégociée. Après avoir obtenu l'aval du ministère des ressources animales, l'équipe du projet a mis en débat dans les huit villages du ranch et au chef-lieu de commune les règles étatiques de gestion pastorale. Il s'agissait de recueillir le point de vue des habitants sur l'occupation et l'affectation de zones de pâture.

Les résultats des concertations villageoises ont été présentés lors d'une séance de travail avec la commune, les services techniques et un représentant de chaque village. Il s'agissait de débattre des propositions issues des concertations pour les amender et les valider. Les conclusions de cette réunion ont ensuite été rebattues dans les huit villages du ranch. Ce processus a été répété trois fois pour qu'un consensus soit trouvé sur la répartition du sol dans ce ranch.

Cette concertation locale s'est déroulée sur un an. Durant cette période, l'équipe Negos-GRN a rencontré régulièrement le ministère des ressources animales pour partager les avancées sur le terrain. En parallèle, chaque année, les activités ont été présentées à l'occasion d'un forum national pour créer les conditions d'une validation publique de la démarche.

Négocier le droit d'ouvrir le débat à l'échelle locale, mettre les acteurs locaux en situation de débattre et de proposer, organiser les allers-retours d'information entre les différentes échelles ont été les grandes étapes de cette concertation. La dynamique de négociation s'est faite à différentes échelles au même moment et selon différents cadres de discussion : concertation villageoise, séance de travail communale, réunion d'information avec le ministère, forum public à l'échelle nationale.

3.5 Adapter la stratégie aux évolutions

Les processus de négociation connaissent des hauts et des bas, des périodes où il y a des avancées et d'autres où tout paraît bloqué. Ce n'est pas un processus linéaire et il y a forcément des adaptations nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la situation, en fonction de l'arrivée de nouveaux événements ou de nouveaux rapports de force.

Tout cela suppose de ne pas être bloqué par des objectifs prédéterminés et par des calendriers trop serrés liés aux financements. Une bonne concertation est d'abord portée et prise en charge par les acteurs locaux, même si des prestations externes d'appui peuvent être utiles à certains moments (appui à la médiation, appui pour la mise en forme des accords*, etc.).

4. Animer les réunions publiques

Le cœur du travail de négociation réside dans l'animation des réunions. C'est donc un travail en soi qui doit être confié à des personnes formées et expérimentées sur le sujet. Il n'y a, là encore, pas de recette standard. Cependant, des points clés tirés de la pratique permettent de baliser le travail. L'animateur doit d'abord adapter chaque réunion (choix du lieu, des sujets traités, façon de négocier) en fonction des participants et de l'évolution des négociations. Une série de repères permettent ensuite de guider l'accompagnement de recherche de solutions et la conduite des séances de discussion. Enfin, il faudra caractériser le savoir-faire de l'animateur.

4.1 Organiser des réunions sous un arbre ou à la mairie

Comme nous l'avons vu dans les paragraphes précédents, la négociation est un processus imprévisible qui se déroule à plusieurs échelles et en même temps. En effet, les positions des acteurs évoluent au fil des négociations, ce qui transforme les relations et les enjeux. Les groupes participants changent également au gré des arrivées et des départs de nouveaux membres. Enfin, de nouveaux acteurs entrent ou quittent la scène.

Par ailleurs, les négociations se tiennent à différentes échelles, du village au ministère. Des négociations ont aussi lieu en parallèle, en marge ou après les négociations principales.

L'animateur doit donc adapter la nature des réunions qu'il anime en fonction, d'une part, des évolutions de la négociation, et d'autre part, des caractéristiques des acteurs présents et des échelles où se déroulent les discussions. On repère en pratique trois points clés :

- **Chaque échelle de discussions implique un type et une taille de réunion spécifiques.** Par exemple, dans le cas des négociations des espaces pastoraux de Samoroguan (Burkina Faso), les concertations publiques sous l'arbre à palabre du village étaient suivies de négociations dans la salle de réunion de la mairie entre les représentants des concertations, les services techniques et les responsables communaux. En parallèle, se tenaient des discussions bilatérales avec le ministère des Ressources animales. Entre le village, la mairie et le ministère, les réunions prenaient des formes différentes, mais complémentaires.
- **Les acteurs concernés ne sont pas tous prêts à négocier ou leur présence n'est pas pertinente tout le temps.** Il est donc important de préparer les négociations principales par des négociations retraitées pour amener certains acteurs à accepter le principe de la négociation ou pour préparer leur intégration dans les réunions à un moment clé.

- **Au cours d'une négociation, peuvent émerger des blocages ou des questions que certains participants souhaitent négocier à part ou en bilatéral.** De tels besoins de discussions parallèles ne doivent pas être bloqués. Par exemple, lors de la négociation du passage d'une piste à bétail dans un village de la commune de Yorosso (Mali), quelques chefs de lignage* ont bloqué les discussions. Les autres chefs de lignage ont souhaité entamer des négociations restreintes avec ce groupe pour débloquer la situation. L'animateur a donc interrompu momentanément les discussions pour permettre cette négociation. Après que le groupe à l'origine du blocage ait accepté le principe de la négociation ouverte, les discussions ont pu reprendre. Autre exemple, suite à une concertation sur le tracé des pistes à bétail au Burkina Faso. Au moment du tracé, les participants se sont rendu compte que plusieurs questions n'avaient pas été clarifiées et que certains n'avaient pas compris l'ensemble des discussions. Les délimitations des pistes ont alors été interrompues pour laisser le temps aux participants de retourner négocier.

4.2 Accompagner la recherche de solutions

La fonction d'animation, d'autant plus lorsqu'elle est assumée par des intervenants extérieurs, est souvent perçue comme devant permettre de proposer des solutions. En réalité, c'est tout l'inverse : le cœur du métier d'animateur est d'aider les participants à se poser les bonnes questions et à trouver eux-mêmes des solutions. L'animateur a une fonction d'aide et non un rôle d'expert.

Parmi les observations dans le cadre de Negos-GRN, les pratiques suivantes paraissent déterminantes :

- **S'appuyer sur ce qui fait consensus.** L'animateur peut s'appuyer sur les aspects qui font consensus avant d'aborder les questions qui divisent, de façon à souligner les points communs et à s'appuyer sur eux par la suite.
- **Qualifier les problèmes de façon consensuelle.** Les recherches sur les conflits fonciers en Afrique de l'Ouest montrent que la source des tensions réside souvent dans la façon de définir le problème et que celle-ci est un enjeu en soi. Sur la base de ce qui fait consensus, l'animateur doit donc ensuite aider les acteurs à s'accorder sur la définition des problèmes qui les divisent.
- **Désamorcer les tensions.** L'apaisement des tensions est aussi un préalable déterminant pour que les acteurs discutent ensuite sereinement des problèmes. L'animateur doit pour cela :
 - démontrer que les positions et les pratiques ne sont pas systématiquement liées à des groupes identitaires. Par exemple, lors de négociation entre agriculteurs et éleveurs, le premier point à traiter est l'absence de correspondance entre ethnies et possession d'un troupeau. Le plus souvent, tous les paysans possèdent en effet des troupeaux, mais les acteurs fonctionnent selon une logique « éleveurs peuls » / « agriculteurs autochtones ». Au Burkina Faso, le premier travail de l'animateur a été d'amener les participants à reconnaître que non seulement ils possédaient tous des troupeaux mais qu'ils étaient tous agriculteurs et éleveurs ;
 - amener certains groupes d'acteurs à se parler et à reconnaître la légitimité de leurs intérêts respectifs. Dans la vallée du fleuve Sénégal, par exemple, les équipes de mise en œuvre des Plans d'occupation et d'affectation de sols (Poas) organisent des jeux de rôle dans lesquels les agriculteurs sont invités à jouer le rôle d'éleveur et inversement, pour leur permettre de comprendre les points de vue de l'autre ;

- prendre en compte les positions des différents acteurs du territoire, notamment les conflits d'accès aux ressources ou à l'espace ;
 - l'animateur doit ainsi permettre une réflexion à plus long terme, notamment en discutant l'intérêt des générations futures.
- **Aider à construire la discussion.** Pour faciliter la recherche de solution, l'animateur doit aider les uns et les autres à construire leur discours. Pour cela, il doit :
- reformuler en permanence les propos des acteurs pour vérifier s'ils ont bien exprimé ce qu'ils voulaient dire, les inviter à préciser et à développer leurs arguments pour que les autres puissent ensuite rebondir ;
 - utiliser des supports visuels pour soutenir la discussion : cartes, photos satellite, schémas, mots clés... sont toujours éloquents ;
 - veiller enfin à faire régulièrement des synthèses pour marquer l'avancée de la discussion et s'assurer que cela fait consensus. Ces synthèses sont autant de repères qui participent à la construction d'un accord. Elles doivent également amener les gens à s'engager publiquement afin ne pas pouvoir ensuite revenir en arrière sur des points déjà discutés. Elles doivent enfin permettre d'expliquer la suite des événements, pour que chacun sache où il va et quelles vont être les prochaines étapes.

4.3 Conduire efficacement des séances de négociation

S'appuyer sur les conceptions et les pratiques locales de la négociation

Dans une société donnée, tout n'est pas négociable et tout le monde ne peut pas négocier. Les systèmes coutumiers en Afrique de l'Ouest ne reposent pas toujours sur des mécanismes de débat public. La décision publique d'un chef de village et de son conseil relève plutôt de la consultation de personnes clés (les aînés) à propos d'une situation (nouvelles pratiques, conflits) pour imposer une décision finale. Cette décision est parfois entérinée par un rituel qui lui donne sa force d'application. Les négociations ont ainsi plutôt lieu de personne à personne. Se lancer dans une négociation publique suppose donc de comprendre sur quelles pratiques locales le processus va s'appuyer et quelles pratiques nouvelles il doit apporter.

Pour avoir accès aux « façons locales de négocier », il peut être utile d'avoir des relations privilégiées avec un membre de chacun des groupes stratégiques ou avec un villageois réputé pour son impartialité et sa neutralité par rapport à l'enjeu de la négociation. Leur avis sera précieux pour à la fois faciliter la parole de tous et respecter le statut des participants.

Les expériences de Negos-GRN montrent qu'il s'agit notamment de réfléchir aux points clés suivants :

- **À chaque négociation ses lieux.** Le choix du lieu de la négociation doit en effet être raisonné. Qu'il s'agisse d'une place publique, de l'antichambre de la concession du chef de village ou d'une salle de classe, la neutralité des lieux dépend des acteurs qui s'y rassemblent. La salle de classe peut favoriser le rapport de force des fonctionnaires et des éduqués, tandis que l'antichambre du chef favorisera les rapports de force coutumiers. La place publique peut offrir une plus grande liberté de parole, mais nécessitera de gérer le nombre et l'afflux de personnes tandis que d'autres acteurs pourraient refuser d'y participer.
- **Tenir compte de ceux qui ne participent pas.** Certains acteurs, tels que les aînés ayant des responsabilités rituelles, ne peuvent pas forcément participer aux négociations pour différentes raisons. Il est important de ne pas leur forcer la main, de prendre en compte leur point de vue et de leur rendre compte du contenu des négociations.

- **Connaître les façons locales de prendre la parole et de la distribuer.** Les logiques de préséance entre acteurs (qui peut parler en premier, qui parle le dernier, etc.), notamment pour ouvrir les débats, clarifier une situation ou entériner un point d'accord, doivent être connues de l'animateur. Par ailleurs, l'animateur doit absolument maîtriser la langue véhiculaire* de la zone et les façons de parler qu'elle implique, afin de conduire les débats. L'emploi de la langue officielle face à un public de paysans est forcément exclu. Seul l'usage de la langue véhiculaire locale peut en effet permettre à chacun de bien comprendre de quoi on parle, d'éviter des confusions entre les termes utilisés et de s'exprimer avec plus d'aisance.

Identifier et travailler les problèmes de fond

Les vrais enjeux sont complexes et sensibles. Il est facile de passer à côté et de laisser le débat se polariser sur des questions mineures, sur lesquelles un consensus apparent sera d'autant plus facilement obtenu qu'elles n'ont guère d'importance. Pour mobiliser réellement, la négociation doit arriver à aborder et traiter les problèmes de fond. Identifier ces problèmes (à l'aide du diagnostic de départ), trouver et négocier une façon de les formuler qui soit explicite et recevable par la majorité des acteurs, est souvent un travail à part entière.

Débattre de la meilleure/moins mauvaise façon de traiter les problèmes

Trouver des solutions une fois les problèmes cernés ne va pas de soi. Les acteurs peuvent avoir différentes conceptions de la façon de traiter les problèmes. Les solutions qui semblent évidentes peuvent se révéler peu opératoires. Trop souvent, les techniciens imposent leurs propositions, au lieu d'animer la recherche collective de solutions. Il faut donner l'opportunité aux personnes concernées par les problèmes de trouver leurs propres solutions et de les mettre à l'épreuve, plutôt que de décider à leur place.

Par contre, il est utile d'animer un débat sur le réalisme des propositions, leurs conditions d'efficacité, les possibilités de leur mise en œuvre. Anticiper sur les problèmes qui risquent de se poser par la suite peut faire évoluer les propositions vers plus de pertinence et de réalisme.

4.4 Le savoir-faire de l'animateur

Au-delà des compétences techniques, l'animateur doit faire preuve d'un savoir-faire et d'une attitude spécifique.

- **La neutralité.** L'animateur doit rester neutre et favoriser les échanges d'idées. Il ne faut pas, lors des différents entretiens avec les groupes d'acteurs, que son avis soit connu sur la pertinence des règles ou sur les positions exprimées par les acteurs. Il n'exprime pas ses commentaires et appréciations personnels de la situation. Son rôle est de dresser un bilan aussi exhaustif que possible de la situation et de faciliter la construction d'un accord collectif sur la situation et la recherche collective de solutions.
- **Veiller à la présence et à la prise de parole de tous.** L'animateur doit veiller à ce que tous les acteurs identifiés pour la négociation soient représentés aux réunions pour éviter ensuite les contestations ou le manque d'information. L'information doit donc être répétée à plusieurs reprises et selon divers canaux de façon à ce qu'il n'y ait ni ambiguïté ni oubli quant au lieu et au moment des réunions. Au-delà de leur présence effective, un animateur aide les personnes qui ont le plus de mal à s'exprimer à prendre la parole publiquement. Il les invite à parler et les aide à structurer leur discours. Il gère aussi les temps de paroles des uns et des autres de façon à ce que chacun puisse s'exprimer.

- **Assurer une ambiance apaisée et constructive.** Pour faciliter l'expression de tous et faire en sorte que les échanges se déroulent dans de bonnes conditions, l'animateur joue un rôle crucial. C'est lui qui précise en effet l'objet de la réunion et les conditions de son déroulement, autrement dit les règles du jeu. À travers des anecdotes, des plaisanteries, la convivialité d'un repas, etc., il doit s'assurer que l'atmosphère est détendue et qu'il n'y a pas de tensions entre les participants.
- **Préparer les séances et en tirer des leçons.** Un atout crucial de l'animateur est le diagnostic de la situation et la stratégie de négociation que nous avons vue plus haut. Ils lui permettent de préparer chacune des séances de négociation et d'en tirer des leçons.
- **Des profils variés.** Il existe une diversité d'animateurs possibles : membre d'une association de jeunes, élu local, responsable des services techniques, responsable d'ONG, bureau d'études, etc. Lorsque l'animateur appartient à la communauté, les qualités sur lesquelles nous avons insisté plus haut sont d'autant plus nécessaires qu'il faut que les acteurs reconnaissent l'impartialité de l'animation effectuée.

IV. COMMENT GARANTIR L'APPLICATION DES REGLES ?

Le processus de négociation des règles ne s'arrête pas à la définition des droits et des devoirs. Il inclut inévitablement la négociation des sanctions et des autorités chargées de la surveillance et de la mise en œuvre des sanctions.

Dans cette section, nous ferons le point sur la façon de négocier les règles pour favoriser leur respect. En effet, la mise en œuvre de règles se joue notamment dans la façon de les négocier et de choisir les instances qui seront en charge de leur application. La mise en œuvre de nouvelles règles suppose également bien souvent de les inscrire dans la loi. Enfin, nous verrons comment assurer la viabilité des règles sur le long terme tant sur le plan organisationnel que financier.

1. Favoriser le respect des règles fixées

De nombreuses conventions locales ne sont pas efficaces. Parfois les règles ne sont pas connues, parfois elles sont vivement contestées par certains. Ceux qui transgessent les règles ne sont pas toujours réprimandés. Quand ils le sont, les sanctions ne sont pas appliquées...

Tout accord pose ainsi des problèmes dans sa mise en application. S'il n'est pas étonnant que cela n'aille pas de soi, la fragilité des conventions découle fréquemment de plusieurs problèmes de fond :

- **les règles ne sont pas suffisamment légitimes** : la diversité des intérêts des acteurs n'a pas été suffisamment prise en compte ou les accords ne portent pas sur les enjeux réels pour les populations ;
- **les accords sont impossibles à respecter** : parce qu'ils s'opposent sans compromis à des intérêts puissants, parce que les règles sont trop complexes, parce que les mécanismes de représentation ont de fait exclu les autorités coutumières légitimes ;
- **l'application des sanctions est conflictuelle** : les accords bloquent souvent sur la question des sanctions, les services techniques de l'environnement refusant de céder leurs prérogatives dans ce domaine aux autorités locales ;
- **le soutien politique national est insuffisant** : sans un soutien politique fort des accords au niveau national, leur pérennité repose sur la bonne volonté des représentants locaux de l'administration ;
- **les négociations ont été bâclées** : l'objectif d'un projet peut être de trouver rapidement des solutions, sans permettre une réelle appropriation* des enjeux par les participants. Cette logique dite de « projet » néglige les différentes étapes nécessaires à la négociation.

1.1 Des règles suffisamment consensuelles

L'objectif de la négociation est d'obtenir un consensus suffisant parmi les parties prenantes. Pour cela, chaque acteur doit être en mesure de trouver un équilibre entre les gains qu'il peut attendre des nouvelles règles et les pertes que cela va lui occasionner.

Un soutien politique réel aux règles progressivement élaborées est également important : les différentes autorités locales (coutumières, municipales, administratives, politiques) doivent s'accorder sur le bien-fondé des règles et leur mise en œuvre.

1.2 Des règles explicites et largement connues

Des règles simples et explicites, qui ne prêtent pas à confusion, sont facilement applicables. Par exemple, pour réduire l'exploitation forestière, plutôt que de limiter la coupe de bois à un volume donné par an et par femme (mesure complètement incontrôlable), mieux vaut en interdire la vente et le réservoir à l'usage domestique.

Les règles ne peuvent être appliquées que si elles sont connues de tous. L'engagement des autorités locales doit être clair. Il est important que celles-ci officialisent la conclusion des accords, selon les normes locales (cérémonie, sacrifice, etc.), pour qu'ils soient clairement perçus comme des règles s'imposant à tous.

Ensuite, une information large doit être diffusée par tous les moyens disponibles : crieurs publics, radios locales, panneaux, lieux de culte. Délimiter de manière visible les espaces concernés par les règles (panneaux, marquage des limites) est aussi une façon d'afficher ces règles dans la durée, y compris pour des acteurs de passage.

1.3 Un contrôle bien réparti entre différentes instances

Ceux qui définissent les règles et ceux qui organisent leur application ne sont pas toujours les mêmes. Un conseil de sages ou un comité d'anciens ne vont pas eux-mêmes aller faire la surveillance. Souvent, ils délègueront* certaines fonctions opérationnelles à d'autres, sous leur responsabilité. Inversement, un comité de jeunes responsable de la définition des règles risque de ne pas pouvoir agir face aux autorités et aux anciens.

Réunir les différentes fonctions de contrôle au sein d'un même comité n'est pas toujours efficace. Les fonctions à remplir peuvent parfois relever d'acteurs ou d'instances différentes. Plutôt que de créer systématiquement de nouvelles instances, mieux vaut en général chercher à ancrer la mise en œuvre des règles, la surveillance et les sanctions dans les instances existantes, qu'elles soient coutumières, administratives, communales. Il s'agit également de limiter la création d'organisations nouvelles à des tâches spécifiques, bien identifiées, sous la responsabilité d'instances existantes.

Encadré 11 : Valoriser les approches traditionnelles de règlement des conflits (*Djibril Diop, Ipar*)

Dans la communauté rurale de Ndiébéne Gandiole, des conflits existent autour de l'exploitation des ressources naturelles. Ces conflits, principalement dus au pâturage des animaux en liberté (surtout en période de récolte), étaient gérés au sein des communautés. Le chef de village désignait des autorités coutumières, « les Ndiambours », pour qu'ils aillent sur le terrain estimer les dégâts et trancher sur le coût du dédommagement. De retour au village, des pourparlers étaient engagés devant le chef de village en présence des deux protagonistes pour préciser comment l'accusé s'acquitterait de sa peine. Cette approche traditionnelle de la gestion des conflits basée sur le consensus n'a pas été remise en cause par le Plan d'occupation et d'affectation des sols (Poas), puisque le chef de village demeure la première personne à consulter en cas de conflit.

Les instances chargées de régler les conflits mises en place par le projet sont les comités de gestion de zone. Chaque comité est constitué par les membres suivants : les chefs de village de la zone, les conseillers ruraux résidents, un représentant des agriculteurs, un représentant des éleveurs, un représentant des pêcheurs, les animateurs et des personnes ressources. Ces comités sont garants de l'application des règles de gestion du Poas. Ils peuvent être saisis par tout usager qui s'estime lésé ou qui subit des infractions aux règles. Ils sont habilités à régler des conflits à l'amiable. En cas d'échec, ils transmettent le dossier au conseil rural qui peut arbitrer. Si le problème ne se règle toujours pas à ce niveau, l'affaire est répercutée à la sous-préfecture. Et si aucun accord n'est trouvé, le dossier est transmis à la gendarmerie avant d'être transféré au parquet. Étant donné la nature des relations entre les différents groupes d'acteurs de la communauté rurale, qui ont aussi des activités variées (agriculture, élevage, pêche), la majeure partie des incidents se règle entre protagonistes. À défaut, les chefs de village ont une légitimité qui leur permet d'aplanir une bonne partie des conflits.

1.4 Une régulation qui relève de différentes autorités

La mise en place de mécanismes coercitifs et incitatifs est nécessaire pour garantir le respect des règles de gestion sur le long terme.

Or, les compétences* légales des communes se limitent à des sanctions civiles, elles ne peuvent pas mettre d'amendes. Dans ces conditions, les communes doivent associer les autorités administratives et les structures techniques déconcentrées pour définir et mettre en œuvre les mécanismes de sanction.

Toutefois, au niveau local, tout le monde se connaît. Il est donc généralement difficile de faire appliquer des sanctions. Et au niveau national, certains acteurs qui bénéficient d'appuis hauts placés peuvent aussi faire valoir leur position pour ne pas être pénalisé. Il n'y a pas de solution idéale à cette question, mais souvent des dispositifs de régulation mixtes, associant à la fois les populations locales, la commune et les services de l'État, peuvent pallier à ces limites.

Encadré 12 : Les multiples raisons d'un contrôle difficile : le cas des massifs forestiers à Yorosso (*Kadari Traoré, Gersda*)

L'exploitation forestière par les coopératives relève de règles prévues par les textes nationaux de gestion des ressources forestières. Mais, sur le terrain, les règles ne sont pas respectées. Et ce, pour différentes raisons qui relèvent de problèmes propres aux règles elles-mêmes, ou liés aux coopératives et aux services techniques.

L'exploitation commerciale des forêts ne doit officiellement commencer qu'après la fixation d'un quota annuel par une commission *ad hoc* (composée du maire, d'un représentant du service forestier et deux représentants de la CEBC). Depuis la mise en place des coopératives en 2006, la commission n'a statué qu'une seule fois ...

Par ailleurs, les coopératives ne respectent ni les techniques d'exploitation, ni les règles de maintenance et d'entretien. « *Il existe un grand laisser-aller : chacun exploite comme il veut. Il y a un manque d'encadrement et c'est pourquoi les exploitants eux-mêmes ignorent les règles* » (propos d'un agent du service forestier de Yorosso).

L'implication des populations dans la protection des ressources naturelles pourrait être une alternative à ce manque de contrôle. Mais les relations sociales font que les dénonciations sont rares dans les villages. « *L'autorité est le dernier recours des populations dans les villages, on ne peut pas dénoncer son frère, son oncle ou le frère de sa femme...* » (propos d'un membre d'une coopérative). Par ailleurs, les autorités coutumières villageoises ont peu de prises sur la question car elles n'exercent pas de contrôle rituel sur ces espaces et le projet leur échappe en partie.

Les services techniques, de leur côté, ne sont pas en mesure d'assurer un contrôle efficace principalement par manque de moyens, mais aussi parce qu'ils ont été très peu associés au processus de définition et de mise en place du projet : il y a seulement deux agents pour trois communes et 31 villages qui n'ont en plus pas les moyens de se déplacer.

2. Donner aux règles une validité juridique*

2.1 Incrire les règles dans la loi

Si les autorités coutumières ont un pouvoir suffisant, un consensus entre acteurs locaux peut suffire : intégrées dans le répertoire des normes coutumières, ces nouvelles règles seront prises en charge par les pouvoirs locaux coutumiers, avec les mécanismes de sanction qui vont avec. Parfois, le pouvoir coutumier est complexe, réparti entre plusieurs instances et plusieurs villages.

Cette situation peut justifier un cadre plus général de réglementation. Les accords gagnent alors à être légalisés, c'est-à-dire passés dans la loi.

Par ailleurs, les accords négociés localement ne valent que pour ceux qui reconnaissent la légitimité des pouvoirs coutumiers. En effet, les autorités coutumières peuvent sanctionner les membres de leur communauté. Mais elles sont souvent impuissantes face à des acteurs extérieurs qui vont les contester au nom de la législation nationale. La légalisation des règles donne alors « force de loi » aux accords locaux et permet ainsi aux règles locales de s'appliquer à tous sur le territoire concerné. Les règles s'imposent alors aussi à ceux qui n'ont pas signé l'accord ou n'ont pas participé* aux négociations.

Enfin, si un comité est mis en place pour veiller à l'application des règles, il n'a en général pas de pouvoir de sanction propre. Il doit pouvoir s'appuyer sur les sources d'autorité coutumières et étatiques. Les sanctions relèvent en général des instances locales dans un premier temps, mais, en cas d'incapacité à résoudre le problème à ce niveau, le comité doit pouvoir s'appuyer sur les autorités publiques (maire, administration territoriale, services techniques) et leurs instruments (gendarmerie, tribunal).

2.2 Valoriser les compétences des collectivités locales

Les communes sont en général une instance pertinente pour cette légalisation : instances élues, elles sont normalement plus proches des préoccupations des citoyens que les services techniques. Elles peuvent, plus facilement, accepter une certaine souplesse par rapport à l'application stricte des textes.

Les communes ont aussi la capacité à définir des règles par arrêté communal. En effet, les lois de décentralisation leur donnent un mandat pour promouvoir l'environnement, mandat parfois flou, mais suffisant pour permettre de tels arrêtés. Dans certains cas, comme au Burkina Faso, la législation leur laisse une grande latitude pour trouver des accords locaux autour de la gestion des ressources naturelles.

Encadré 13 : Les chartes foncières locales au Burkina Faso (Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés et Saidou Sanou, Odec)

Au Burkina Faso, le régime foncier rural prévoit des chartes foncières locales*. Cette politique des chartes correspond à la nécessité de clarifier les règles locales de gestion foncière pour donner à la législation foncière rurale « *la légitimité qui fait tant défaut aux autres textes fonciers* ». La loi définit les chartes comme « *des conventions locales inspirées des coutumes, pratiques ou usages fonciers locaux, élaborées au niveau local et visant [...] à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural* » (art.6).

Les chartes foncières burkinabées sont caractérisées par trois dimensions clés :

- l'enjeu de ces chartes est de répondre à des problèmes précis qui se posent dans les villages. On ne peut, *a priori*, connaître l'objectif d'une charte, puisqu'il dépend de chaque situation foncière villageoise ;
- la charte est réalisée à l'initiative des autorités locales qui participent aussi à sa mise en œuvre ;
- la loi précise que chaque charte rurale doit définir les principes de l'accès à la terre, du règlement des conflits, de l'équité et de la prise en compte des groupes vulnérables.

2.3 Mobiliser les pouvoirs de sanction de l'État

Des acteurs externes ou certains acteurs locaux, en désaccord, pourront tenter d'utiliser le maire ou les services techniques contre des règles prises en charge par les autorités coutumières. Fragilisées, elles ne pourront alors pas garantir le respect des règles. La légalisation des conventions permet

alors de recourir à l'autorité de l'État pour appuyer et renforcer les capacités des instances locales de gestion.

Trop souvent, le soutien des services techniques ou de l'administration tient à la bonne volonté de la personne en poste au moment des négociations, et peut être remis en cause par son successeur. Faire signer la convention par les services techniques et l'administration territoriale et la légaliser par arrêté communal lui donne un caractère plus institutionnel, et rend plus difficile sa remise en cause par les agents locaux de l'État.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'implication des représentants et des services techniques de l'État doit être stratégique, en ayant clairement à l'esprit les raisons de leur implication. La légalisation d'un système de sanction est une de ces raisons. De ce fait, on les mobilisera au début de la négociation pour discuter avec eux de leur implication possible. Ensuite, ils participeront à des moments clés de la négociation, notamment concernant le dispositif d'autorités et les sanctions. Enfin, on présentera les conclusions aux autorités administratives pour qu'elles valident la conformité des décisions aux réglementations nationales.

Cette façon de procéder présente quatre avantages : ne pas surprendre les autorités administratives en les mettant devant le fait accompli ; leur montrer que les autorités élues et les populations traillent en collaboration avec l'État ; faire preuve d'un souci de respect de la légalité nationale ; la démarche en elle-même reste un important moyen d'éviter les conflits.

Encadré 14 : La nécessaire implication des services et des représentants de l'État (*Lamine Seck, Enda*)

Lors de la décentralisation au Sénégal, l'État n'a cédé que partiellement de nouvelles compétences aux collectivités locales. Les autorités centrales ont en effet jugé nécessaire de procéder à une sélection des secteurs concernés (foncier, finances, planification du développement, eau), mais aussi des aspects précis au sein de chaque compétence. C'est la raison pour laquelle la plupart des décisions des conseils des collectivités locales font l'objet d'une approbation préalable par les autorités administratives déconcentrées avant leur entrée en vigueur. Dans certains cas, une autorisation du représentant de l'État est même nécessaire en fonction de la valeur financière ou de l'importance stratégique de la décision. Tout cela montre qu'entre ces deux niveaux d'administration, la loi est faite de façon à imposer une tutelle de l'État.

Dans un tel contexte, les autorités administratives sont souvent associées tout au début de la concertation. Des contacts officiels sont pris par les collectivités locales ou leurs partenaires pour informer les représentants de l'État. Ensuite, ces autorités sont officiellement invitées aux différentes rencontres de concertation et y prennent la parole pour recadrer au besoin ou donner des conseils utiles. Dans la Communauté Rurale de Dionewar, par exemple, le sous-préfet préside très souvent les rencontres et participe à la modération des débats. Même si une liberté de parole est laissée aux populations locales, la plupart des décisions font l'objet d'une approbation par cette autorité représentant de l'État. Cette validation est une garantie du soutien à la bonne mise en œuvre des accords, mais aussi de leur conformité avec la législation. Le comité de gestion des ressources naturelles de Niodior, créé par les populations en association avec les élus locaux, a fait l'objet d'un arrêté du sous-préfet reconnaissant sa création.

En revanche, il n'est pas toujours nécessaire d'associer le pouvoir judiciaire (du moins directement) au règlement des conflits. Il se déroule le plus souvent au niveau local et avec l'intervention du sous-préfet.

3. Assurer une gestion durable* des ressources naturelles

3.1 La viabilité organisationnelle du dispositif de contrôle

Pour être durables, les mécanismes de contrôle et de sanction gagnent à être intégrés au maximum à la vie locale, en évitant de mettre en place des instances ou du personnel de surveillance spéci-

fiques. Pour l'irrigation par exemple, lorsqu'un usager surveille si celui qui le précède dans le tour d'eau ne prélève pas trop d'eau, le contrôle n'a aucun coût spécifique et est plus efficace.

Lorsque la régulation est contrôlée par des comités, il est important de questionner leur responsabilité :

- quand rendent-ils compte aux populations et aux autorités du travail réalisé ?
- quand peuvent être discutées les questions liées à l'efficacité de leur fonctionnement et de leur travail ?
- lorsqu'il y a des problèmes, qui s'interroge sur les améliorations nécessaires ?
- comment assurer une mobilisation des acteurs dans la durée et éviter un essoufflement généralisé ?

Si le comité mis en place ne prend pas ces questions au sérieux, il perdra très rapidement en légitimité et sera perçu comme étant aux mains d'une « clique ». Dans ce cas, l'ensemble des accords passés risque d'être abandonné faute d'une instance légitime capable de mobiliser les acteurs dans la durée.

3.2 La viabilité financière du dispositif de gestion

Pour éviter l'essoufflement des instances de gestion, il peut être utile – lorsque leur travail nécessite des coûts spécifiques – de trouver des ressources financières capables d'assurer leur fonctionnement. C'est notamment le cas pour l'exploitation commerciale des ressources naturelles, où il peut être fait appel à la fiscalité.

L'idéal reste des accords avec l'État pour qu'il cède une partie des recettes générées localement aux collectivités locales qui se sont engagées dans l'élaboration des conventions.

Dans les faits, le bénéfice local de la fiscalité locale est une question encore épineuse dans la plupart des États ouest-africains. En effet, le principe de l'« unicité de caisse » implique que les communes doivent reverser leurs recettes au Trésor Public qui ensuite les redistribue. Des dispositifs fiscaux complexes rendent ainsi ce type de montage très difficile à mettre en place puis à faire fonctionner. Il est préférable d'utiliser les compétences fiscales des communes pour définir des taxes que la commune pourra gérer à son niveau.

Encadré 15 : Fiscalité forestière au Sénégal (*Papa Faye, Ipar*)

Au Sénégal, avant la décentralisation en 1996, toutes les forêts appartenaient au domaine classé ou privé de l'État. Les taxes et la fiscalité forestières étaient du seul ressort de l'État, à travers ses services techniques.

Les recettes fiscales liées aux forêts étaient de deux ordres : les recettes des domaines forestiers de l'État tirées des taxes sur les prélevements de bois et sur la production du charbon de bois ; les recettes contentieuses tirées des contraventions commises sur le territoire des collectivités locales. La totalité des recettes domaniales revenait de droit à l'État *via* le Trésor public. En revanche, 70 % des recettes contentieuses étaient versées aux collectivités locales où l'infraction avait été commise. Mais, les recettes contentieuses étaient insignifiantes comparées aux recettes domaniales. Par exemple, elles se réduisaient à 50 millions de CFA contre 400 millions de CFA en 2005 pour le seul département de Tambacounda.

Les politiques d'aménagements forestiers, dites participatives, enclenchées dans le cadre de l'appui aux collectivités locales en matière de décentralisation forestière, ont permis aux communautés rurales de bénéficier des recettes issues de l'exploitation des « forêts communautaires ». La répartition prévoit que les communautés locales (la communauté rurale, les comités villageois et le comité inter-villageois) profitent à hauteur de 25 % des recettes domaniales issues de la production de charbon de bois. Cette mesure peut éventuellement s'étendre aux autres types de ressources naturelles sous forme de taxes locales sur les fruits sauvages, les parcours de bétail, l'apiculture, etc.

3.3 L'épreuve de la réalité

En pratique, c'est à l'épreuve de la réalité que se révèlera la performance du fonctionnement de la gestion des ressources. Ce succès repose sur l'implication des acteurs et leur capacité à faire fonctionner les dispositifs négociés.

Les premières transgressions des accords sont une épreuve de vérité. Si personne ne réagit, si les tentatives de sanction ne marchent pas, alors, il y a de grands risques pour que ceux qui s'estiment lésés par les accords se considèrent comme libres de ne pas les respecter... et que ceux qui les respectaient se sentent pénalisés et se mettent eux-mêmes à enfreindre les règles.

Inversement, une réaction rapide, des sanctions légères mais effectives, montrent que les choses ont changé.

Ainsi, au-delà du processus de négociation des règles, les dispositifs de surveillance et de sanction doivent donc faire l'objet d'un suivi tout particulier.

3.4 Ajuster les règles en fonction de l'évolution de la ressource

La pertinence de règles négociées est liée au contexte environnemental et social dans lesquelles elles ont été négociées. Lorsque le contexte change, la pertinence des règles n'est plus évidente.

Les règles doivent donc être souples pour permettre de s'adapter aux changements. Par exemple, pour réguler l'accès des animaux aux résidus de récolte, il faut prendre en compte le fait que l'hivernage et donc les récoltes ne se déroulent jamais à des dates fixes. Ainsi, plutôt qu'une date précise, il est préférable que la règle soit de déterminer une date chaque année par arrêté municipal pour tous les villages. Cela permettra d'adapter la régulation aux évolutions du climat et du cycle agricole.

Par ailleurs, le contrôle de la mise en œuvre des règles doit tenir compte des changements environnementaux et sociaux. Par exemple, les ressources peuvent se réduire sous l'affluence massive d'usagers ou sous l'effet d'aléas climatiques. Également, des changements environnementaux peuvent marginaliser certaines activités, comme lorsque dans les estuaires l'eau de la mer remonte dans les cours d'eau douce, salinise les terres et empêche la poursuite des activités agricoles. Alors, les intérêts changent, de nouveaux enjeux surviennent et de nouvelles pratiques apparaissent. Les accords négociés doivent être renégociés.

En définitive, l'accompagnement des acteurs par le projet ne vise pas tant à négocier des accords qu'à transmettre aux acteurs locaux le réflexe de négocier les règles de gestion des ressources naturelles en fonction des évolutions de la nature et de la société.

4. Synthèse

Tout au long de ce guide, nous avons montré que les règles négociées de gestion des ressources naturelles doivent le plus possible être basées sur l'existant, notamment sur le droit coutumier. Toutefois, un processus de négociation aboutit toujours à de nouvelles règles. Il s'agit alors de les rendre officielles, voire de les inscrire dans la loi, pour qu'elles soient reconnues et appliquées par tous.

La reconnaissance et l'application des règles reposent, bien entendu, sur un consensus construit au fil de la négociation. Celui-ci perdurera d'autant plus que :

- les règles sont claires, explicites et simples à appliquer et à suivre ;
- les mandats de gestion, de surveillance et de sanction sont clairement attribués à des instances compétentes et complémentaires.

- Un comité de gestion n'a pas de mandat légal pour sanctionner les contrevenants aux règles. Il doit recourir à la commune ou à l'administration. La légalisation des règles doit donc s'appuyer sur les compétences des communes et recourir au pouvoir de sanction de l'État.
- Les règles de gestion des ressources naturelles sont pertinentes parce qu'elles tiennent compte de la situation environnementale et sociale dans laquelle elles ont été négociées. Pour réguler efficacement des ressources qui varient d'une année à l'autre ou en fonction d'un environnement nécessairement changeant, les règles doivent être souples :
 - plutôt que définir des règles fixes (par exemple, des dates), il est préférable de réglementer le fait que certaines décisions soient délibérées* annuellement, puis prises par arrêté municipal ;
 - le dispositif de contrôle doit être capable de suivre l'évolution de la situation pour adapter les règles et éventuellement relancer des négociations.

POUR EN SAVOIR PLUS : BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES EN LIGNE

Les Notes de Politique de NEGOS-GRN

Ces notes présentent de façon synthétique les principaux concepts et approches pour une gestion négociée des ressources naturelles. Elles sont disponibles sur <http://www.negos-grn.org/>

Références essentielles

- Barret P., 2003, "Négociation, médiation ou concertation: les nombreuses voies du dialogue territorial", *première biennale internationale de la négociation*, 12 p. (http://www.comedie.org/pdf/article_barret2003.pdf)
- Bertrand, A., 1996. "Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs". In Le Roy et al. (éd.). *La sécurisation foncière en Afrique*. Karthala, Paris.
- Beuret J.-E. et Cadoret A., 2008, *Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique*, 17 p. (http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/76/71/95/PDF/Beuret_J-E_Ensemble_pour_gA_rer_le_territoire.pdf)
- Beuret J.-E., 2006, *La conduite de la concertation : pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.
- Borrini-Feyerabend G., Pimbert M., Farvar T. et al., 2009, *Partager le pouvoir : Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, Londres, IIED, IUCN, Cenesta, 498 p. (<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2010-011.pdf>)
- Chauveau J.-P., 1998, "La logique des systèmes coutumiers", in Lavigne Delville P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Paris, Karthala/Coopération française, pp. 66-75.
- Djiré M. et Dicko A. K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala, 280 p.
- GTZ, 2000, *Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles : recueil des expériences de la Coopération technique allemande en Afrique francophone*, Eschborn, GTZ, 241 p.
- Jacob J.P., 2003, *Les droits de pêche en plaine inondée dans le Gwendégué (Pays winye, centre-ouest du Burkina Faso)*, Dossiers Zones arides n°121, IIED, 27 p. (<http://pubs.iied.org/pdfs/9300IIED.pdf>)
- Lavigne Delville P., 2006, "Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre 'community failures', 'market failures' et 'state failures', construire de nouveaux 'communs'", in Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R., éd., *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Montpellier/Paris, Cirad/L'Harmattan, pp. 143-162. (http://hal.ird.fr/docs/00/68/31/92/PDF/phld_conditions_GRN.pdf)

Lavigne Delville Ph., 2003, « La décentralisation administrative face à la question foncière. Quelques réflexions », in *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Actes du séminaire international, GRAF/GRET/IIED, pp. 19-26. (<http://pubs.iied.org/pdfs/9234IIED.pdf>)

Lavigne Delville P. et Hochet P., 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest, rapport final de la recherche*, Paris, GRET/CLAIMS/AFD, 183 p. (http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/phld_rapport_GRN_claims_final.pdf)

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. (éd.), 1996, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 392 p.

Le Roy, E. 1996., “Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires.” In E. Le Roy et al. (éd.). *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 239-250.

Lund, C., 2001, « Les Réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger » in G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD/Karthala, pp. 195-207.

Mathieu P., Mugangu Matabaro S. et Mafikiri Tsongo A., 1998, "Enjeux fonciers et violences en Afrique : la prévention des conflits en se servant du cas du Nord-Kivu (1940-1994)", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2, pp. 32-43. (ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR98_2/art-2.pdf)

Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (éd.), 2008, *La gestion concertée des ressources naturelles: l'épreuve du temps*, Paris, Gret/Karthala, 333 p.

Merlet M., 2010, *Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles*, Nogent-sur-Marne, AGTER, 6 p. (http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/merlet_pierre_2010_12_21_fiche-pluralisme-juridique_def.pdf)

Ostrom E., 2009, *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions*, Coopérer aujourd'hui n° 67, Nogent-sur-Marne, GRET, 33 p. (<http://www.gret.org/wp-content/uploads/09101.pdf>)

Ouattara B. F., 2011, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Etudes RECIT n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés. (http://www.labocitoyenne.org/attachments/article/165/154_ETU33_inachevementJuridique_Ouattara_BF_OPT.pdf)

Rochegude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays

Touzard H., 2006, "Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique", *Négociations*, vol 5 n° 1, pp. 67-74.

Pour aller plus loin

On mentionne ici des textes plus fondamentaux ou moins accessibles, et des études de cas, utiles à ceux qui veulent approfondir.

Allain S., 2009, "Penser la négociation aujourd'hui", *Négociations*, vol 12 n° 2, pp. 9-14.

Aubert S., 2002, "La négociation patrimoniale à Madagascar ou la mise en cohérence de représentations plurales de la forêt au sein d'un système autonome d'application du droit", *Cahier du GEMDEV*, n° 28, pp. 105-115.
[\(http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/28/Cah_28_AUBERT.pdf\)](http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/28/Cah_28_AUBERT.pdf)

Bako-Arifari N., 2007, "La médiation socio-anthropologique entre savoir et action. Plaidoyer pour un métier de médiateur en action publique", in Bierschenk T., Blundo G., Jaffré Y., et al, ed., *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, Paris/Leiden, Karthala/APAD, pp. 175-199.

Barraud V., Bérété S. et Intartaglia D., 2000, *Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? ; deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime)*, Traverses n°8, Editions du Groupe Initiatives/Vétérinaire sans Frontières
[\(http://www.avsf.org/public/posts/601/des-instances-paritaires-pour-ge-rer-des-ressources-communes-en-zone-pastorale.pdf\)](http://www.avsf.org/public/posts/601/des-instances-paritaires-pour-ge-rer-des-ressources-communes-en-zone-pastorale.pdf)

Beuret J.-E., 1999, "Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural", *Nature Sciences Sociétés*, vol 7 n° 1, pp. 21-30.

Beuret J.-E., Pennanguer S. et Tartarin F., 2006, "D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire", *Nature Sciences Sociétés*, vol 14 n° 1, pp. 30-42.

Beuret J.-E. et Cadoret A., 2010, *Gérer ensemble les territoires: vers une démocratie coopérative*, Paris, Charles Léopold Mayer/ECLM.

Beuret J.-E., 2012, "Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment", *Négociations*, vol 17 n° 1, pp. 81-86.

Bierschenk Th. et Olivier de Sardan J.P., 1998, « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation », in Bierschenk Th. et Olivier de Sardan J.P. dir, *Les Pouvoirs au village, le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, pp. 11-51.

Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., et al ed., 2003, *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Actes du séminaire trimestriel "Concertation, décision et environnement"*, Coll. L'environnement en débat Vol. 2, Paris, La Documentation française.

Borrini G., Grazia Borrini-Feyerabend G., Farvar T., et al, 2000, *La Gestion Participative des Ressources Naturelles Organisation, Négociation et Apprentissage par l'Action*, Kasperek Verlag.

Castellanet C., 1999, *Les "plateformes de négociation" entre usagers des ressources naturelles : expérimentation avec des municipalités du front pionnier amazonien*, Coopérer aujourd'hui n° 1, Paris, GRET, 33 p. [\(http://www.gret.org/wp-content/uploads/cooperer1.pdf\)](http://www.gret.org/wp-content/uploads/cooperer1.pdf)

Chauveau J.-P., Colin J.-P., Jacob J.-P., et al ed., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali)*, Londres, IIED.

Chauveau J.-P., Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2004, "L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud ", *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne*, n° 30

Ciavolella R., 2007, *Une analyse anthropologique du processus de concertation dans des communes du Guidimakha : enjeux locaux et influences externes, conflits politiques et citoyenneté communale*, GRDR, 27 p.

Cleaver F., 2003, « Reinventing Institutions : Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resources Management », in Benjaminsen T.A. and Lund C. eds., *Securing Land Rights in Africa*, London/Bonn, Frank Cass/EADI, pp. 11-30

Deligne A., 2009, *Négocier les règles du jeu de la gestion d'une retenue d'eau collinaire (Arakan, Myanmar/Birmanie) : équipe projet, pouvoirs locaux et paysans sans terre*, Coopérer aujourd'hui n° 66, Nogent-sur-Marne, GRET, 61 p.

Duran P., 2010 (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Fay C., 1989, « Sacrifices, prix du sang, 'eau du maître' : fondation des territoires de pêche dans le delta central du Niger (Mali) », *Cahiers des Sciences Humaines*, 25/1-2.

Hagberg S., 2001, "À l'ombre du conflit violent. Règlement et gestion des conflits entre agriculteurs karaboro et agro-pasteurs peul au Burkina Faso ", *Cahiers d'études africaines*, pp. 45-72.

Hautdidier B., 2007, *Bûcherons et dynamiques institutionnelles locales au Mali. La gouvernance incertaine des ressources ligneuses des environs de Bamako, à travers l'étude des marchés ruraux de bois de la commune de Zan Coulibaly*, Doctorat Sciences de l'environnement, Agroparistech, Paris, 442 p. (http://bib.rilk.com/3843/01/HAUTDIDIER_Baptiste.pdf)

Hochet P., 2005, *La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Kouri: association agriculture-élevage, organisation paysanne et négociation dans le Minyankala, Sud-Est du Mali*, Paris, GRET.

Hochet P., 2011, "La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre", in Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y., et al, ed., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, APAD-IRD-Karthala, pp. 405-422.

Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2010, "Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les sociétés du Sud", in Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., ed., *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala, pp. 5-57.

Jacob J.P., 2002, *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre ouest du Burkina Faso)*. Documents de travail de l'UR REFO n° 3, IRD.

Jacob J.-P., 2007, *Terres privées, terres communes: gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso)*, Coll. A travers champs, Paris, IRD éditions.

Kassibo B., 2000, « Le foncier halieutique comme enjeu de pouvoirs : la mise en place d'une gestion décentralisée des pêches dans le Delta central du Niger », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp.283-302.

Kuba R., Lentz C. et Somda C. N., 2004, *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*, Paris, Karthala.

Lavigne Delville P., 1998, "Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface", in Rossi G., Lavigne Delville P. et Narbeburu D., ed., *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Bordeaux, GRET/REGARDS/KARTHALA, pp. 381-394. (http://protosh2o.act.be/VIRTUELE_BIB/Noord-Zuidrelaties/MIL-Milieu_en_Technologie/MIL_E6_environnement_dynamiques.pdf)

Lavigne Delville P., 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Rapports d'étude Paris, Ministère des affaires étrangères - DGCIID, 131 p.

Lavigne Delville P., 2007, "Anticiper les risques de conflits fonciers dans un aménagement de bas-fonds : l'apport de l'anthropologie", *Humanitaires*, vol Hors série n° 4, pp. 40-45.

Lavigne Delville Ph., Bouju J. et Le Roy E., 2000, *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'intervention, les bas-fonds au Sahel*, coll. Etudes et Travaux, Gret, 128 p.

- Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire: manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala/Aprefa.
- Le Galès P., 2004, "Gouvernance", in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., ed., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 242-249.
- Le Meur P.-Y., 2008, "Communautés imaginées et politique des ressources naturelles ", in Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R., ed., *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, GRET-Karthala, pp. 289-301.
- Mermet L., 2006, "La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?", *Négociations*, vol 5 n° 1, pp. 75-79.
- Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* Coll. Planète enjeu, Bruxelles, de Boeck.
- Painter Th., Sumberg J. and Price Th., 1994, « Your terroir and my ‘action space’ : implications of differentiation, mobility and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa », *Africa*, vol. 64 n°4 : 447-464.
- Raynaut C. ed., 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Coll. Hommes et sociétés, Paris, Karthala.
- Teyssier A., Hamadou O., Bachirou S., et al, 2003, Expériences de médiation foncière, entre pratiques coutumières et code foncier, Jamin J.-Y., Seiny Boukar L. et Floret C., *Savanes africaines : des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis. Actes du colloque, Garoua, Cameroun*, Cirad, Prasac, pp. 10.
- Thebaud B., Grell H. et Miehe J., 1995, *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le nord du Sénégal*, Dossier Zones Arides n°55, Londres, IIED.
- Touré E. h., 2011, "Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation ", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, vol 11 n° 1 (<http://vertigo.revues.org/10863>)
- Touzard H., 2009, "Acquis et perspectives de la recherche sur la négociation", *Négociations*, vol 12 n° 2, pp. 59-66.
- Urfalino P., 2005, "Délibération et négociation", *Négociations*, vol 4 n° 2, pp. 53-57.
- Vogt G and Vogt K., 2000, *Hanna Biyu Ke Tchuda Juna, l'union fait la force ; gestion conjointe des ressources communes ; une étude de cas de Takiéta, Niger*, Securing the commons n°1, Londres, IIED/SOS Sahel, 39 p.

Sites Web

- AGTER** (Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles):
<http://www.agter.asso.fr>
- IED** (innovation, environnement, développement) : <http://www.iedafrique.org>
- IIED** (International Institute for Environment and Development) : <http://www.iied.org>
- Portail « Foncier & développement »** de la Coopération française : <http://www.foncier-developpement.fr>
- UICN** (Union internationale pour la conservation de la nature) : <http://www.iucn.org/fr>

Glossaire²

Les mots de la gestion négociée des ressources naturelles

*Ce glossaire vise à expliciter un certain nombre de notions, parfois connues mais utilisées de façon insuffisamment précise, parfois spécifiques aux analyses sur la négociation ou la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest, et utiles à connaître pour réfléchir et conduire des processus de concertation. Les termes présentés ici sont marqués d'un * dans le texte du guide.*

A

Accès : La possibilité concrète d'accéder à un espace ou à une ressource naturelle. Cette possibilité peut découler d'un droit (« j'ai accès à cette parcelle parce que je l'ai héritée de mon père, ou parce que son propriétaire m'a autorisée à la cultiver »), d'une situation de fait (« j'ai accès aux fruits des baobabs en brousse parce qu'il n'y a pas de règle qui me l'interdise, ils sont en accès libre* ») ou de rapports de force (« je m'installe pour couper du bois et faire du charbon, les villageois sont contre, c'est illégal, mais le commerçant pour qui je fais cela a des soutiens dans l'administration, donc je n'aurai pas de problème »).

Accès libre : situation dans laquelle n'importe quelle personne peut accéder à un espace ou une ressource, et la prélever. Il y a des situations *d'accès libre du point du vue du droit*, lorsqu'aucune règle n'existe. C'était par exemple le cas autrefois pour le ramassage de bois mort. Il y a aussi des situations *d'accès libre de fait*, lorsque des règles d'accès existent (dans le cadre des normes coutumières ou étatiques), mais qu'elles ne sont pas respectées et qu'il n'y a aucune sanction en cas de non respect. C'est le cas par exemple lorsque la surveillance relève du service des Eaux et Forêts, qu'il y a un agent pour des milliers d'hectares, et qu'il n'a pas de quoi mettre du carburant dans sa moto pour faire sa tournée. Ou lorsque des acteurs refusent de respecter les normes locales en s'appuyant sur le fait que les ressources appartiennent à l'Etat dans la loi.

Acteur : Le terme « acteur » renvoie au fait que toutes ces personnes ont leurs propres objectifs et intérêts, et agissent de façon volontaire et réfléchie, en fonction de ces intérêts, mais aussi des valeurs sociales auxquelles ils adhèrent. Ici, les acteurs de la gestion des ressources naturelles sont tous ceux qui sont concernés par ces ressources et les décisions qui portent sur elles : les villageois, les usagers, les ayants droit, les élus locaux, les chefs, les agents techniques, les agents de développement, etc.

Action collective : Le fait pour un groupe d'agir ensemble. La gestion intentionnelle* dont traite ce guide relève de l'action collective consciente et organisée autour d'un objectif commun : la

² Ce glossaire a été rédigé par Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR GRED).

préservation de certaines ressources, la protection de certains espaces. Mobiliser dans une action collective suppose de pouvoir dépasser les intérêts immédiats au profit de valeurs plus larges, d'un intérêt collectif ou de moyen terme. Cela suppose donc que les acteurs concernés adhèrent à ces valeurs, trouvent des intérêts (sociaux, symboliques, matériels) à respecter ces règles malgré les contraintes que cela fait peser sur eux, et qu'il y ait des mécanismes pour les inciter les respecter (cf. la notion de structure d'incitation*)

Action publique : on désigne par « action publique » le fait que des acteurs étatiques et non étatiques collaborent ensemble pour définir ou mettre en œuvre des politiques publiques, répondant aux problèmes vécus par les populations. Ce terme valorise les formes de négociation*, concertation*, entre acteurs locaux, collectivités locales et administration étatique, et les dispositifs* où ces différents acteurs coopèrent pour apporter des services efficaces aux populations. Construire des dispositifs efficaces de gestion des ressources naturelles à l'échelle locale, c'est contribuer à construire de l'action publique locale, et ainsi à modifier progressivement les rapports entre l'Etat et les citoyens.

Animateur/facilitateur : Dans une négociation, le métier d'animateur (ou de facilitateur) consiste à savoir accompagner la recherche de solutions à des problèmes, par des acteurs qui sont dans des positions différentes et ont des intérêts différents. Cela passe par des discussions individuelles ou collectives pour comprendre comment se pose le problème pour les différents groupes d'acteurs concernés, par l'animation de rencontres et de discussions qui permettent de débattre des problèmes et des solutions possibles, tout en assurant la prise de parole de tous et en respectant les façons locales de s'exprimer et de négocier (les cadres sociaux de la négociation*) tout en assurant la prise de parole de tous. L'animateur a une fonction d'aide à la recherche de solutions par les acteurs concernés, et non un rôle d'expert qui propose ses solutions. Or les agents de développement tendent spontanément à jouer ce rôle d'expert. Agir en tant que facilitateur suppose un positionnement et une sensibilité particulière, parfois un apprentissage spécifique.

Apprentissage (de la régulation): les bonnes façons de gérer les ressources du territoire, les règles qui sont efficaces, les façons de sanctionner qui sont efficaces, ne se trouvent pas du premier coup. Elles s'élaborent progressivement par essais-erreurs, elles doivent être « façonnées »* à l'épreuve de la réalité. Lors de l'élaboration d'une convention locale*, les règles de gestion doivent être discutées, débattues, pour tenter d'en définir qui fassent sens pour les acteurs, qui soient adaptées et现实的. Mais c'est à la pratique que leur pertinence se vérifie, que les problèmes de mise en œuvre se posent. C'est seulement si les dispositifs de gouvernance* et de gestion* ont la capacité à dépasser les problèmes pratiques de mise en œuvre, à adapter les règles qui ne fonctionnent pas, à réellement mettre en œuvre des sanctions qui découragent les personnes qui voudraient transgresser les règles, qu'une gestion effective sera réalisée. Cela suppose des *apprentissages* de la part de tous les acteurs, c'est-à-dire la découverte progressive, à partir de la pratique, de façons d'agir qui font sens et sont efficaces, et l'évolution parallèle des dispositifs. Les premiers mois, les premières années, sont donc essentielles : si les acteurs de la gestion des ressources ne s'engagent pas dans la mise en œuvre des règles, s'ils n'arrivent pas à sanctionner les premières transgressions, s'ils ne montrent pas une capacité à agir et à dépasser les problèmes et les conflits qui ne manquent pas de survenir, alors, le dispositif de gestion sera inefficace, et les pratiques de surexploitation continueront, voire s'aggraveront. Un dispositif efficace ne se stabilise qu'avec le temps. Ce temps d'apprentissage est trop rarement pris au sérieux dans les appuis à la GRN qui s'arrêtent trop souvent à sa mise en place. Il peut être utilement favorisé par un appui léger et régulier, pendant les

premières années, de facilitateurs externes, aidant les acteurs locaux à faire le point sur les problèmes rencontrés et à trouver des façons de les surmonter.

En outre, les contextes évoluent, et les règles doivent être adaptées à l'évolution de la ressource et des usages. La capacité à adapter les règles fait partie intégrante d'un dispositif de gouvernance*, les apprentissages sont donc permanents.

Appropriation. On parle d'appropriation à propos des modes de contrôle de l'espace ou de ressources qui ne relève pas de la propriété privée. En effet, en régime coutumier, les droits sur la terre et les ressources naturelles relèvent davantage de « maîtrises foncières* », détenues par des collectifs familiaux (le lignage fondateur, les lignages autochtones, etc.). Lorsqu'une terre est détenue par le lignage qui l'a défrichée, qu'un ménage de ce lignage n'a que des droits de culture sur une portion de ce patrimoine, que d'autres acteurs (pasteurs pour la vaine pâture après récolte, etc.) ont des droits d'accès à certaines ressources dessus, alors on ne peut pas parler de « propriété privée » qui suppose que tous les droits (ou presque) sont détenus par un même individu ou une même personne morale.

Arbitrage : La notion d'arbitrage a deux grandes significations. C'est d'abord au sens large une décision concernant la répartition d'avantages (ou d'inconvénients) entre deux ou plusieurs personnes, deux ou plusieurs logiques : « il faut arbitrer entre l'intérêt économique à court terme et l'intérêt collectif à long terme », « inclure les pasteurs sédentarisés dans les « ayants-droits » à la mare aménagée est une façon d'abriter entre le principe d'autochtonie qui privilégierait les agriculteurs et le fait qu'ils ont contribué financièrement à l'ouvrage, et ont ainsi acquis des droits dessus ». Au sens plus étroit et juridique, un arbitrage est une procédure de résolution de conflits où les acteurs en conflit décident de soumettre leur différent à un acteur donné (l'arbitre), et d'accepter sa décision. Il se distingue de la médiation*.

Argumentaires : lors d'un conflit ou une négociation*, ce qui se joue n'est pas seulement une volonté de s'accaparer une parcelle ou des ressources. Chacun appuie sa revendication par des argumentaires qui expliquent pourquoi elle est légitime à ses yeux. Ces argumentations reposent sur des logiques d'intérêts, mais aussi sur des valeurs, des normes*. Comprendre les arguments mobilisés par les différentes parties prenantes permet de saisir les normes et les valeurs à partir desquelles chaque partie prenante pense. Cela permet de mettre à jour un certain nombre de principes et de normes que les acteurs partagent au-delà de leurs divergences, principes à partir duquel réfléchir l'arbitrage ou organiser la négociation. Ou d'identifier les points de blocage fondamentaux et d'essayer de négocier des compromis. Ainsi, sur les retraits par des autochtones sur des terres prêtées aux migrants, les normes « on ne refuse pas la terre pour se nourrir », « le travail crée des droits » peuvent permettre de sortir de l'opposition frontale entre autochtones et migrants et de négocier des compromis sur : 1/ pas de retrait de terres vivrières, 2/ pas de retrait une fois que le travail de défriche et de préparation du sol a commencé. Une fois un compromis de ce type accepté, il devient possible d'ouvrir un débat plus précis sur les conditions dans lesquelles un retrait de terre est socialement acceptable pour les deux parties.

Assemblée : il existe parfois dans les villages une pratique d'assemblée où les citoyens* du village (c'est-à-dire le plus souvent les hommes mariés des lignages autochtones) sont convoqués par les autorités coutumières pour une réunion collective autour de problèmes collectifs. Ces assemblées se déroulent sur la place du village, souvent après la grande prière du vendredi en milieu musulman. Le plus souvent, ce sont les « citoyens locaux »* qui sont concernés par ces assemblées, ou

ont le droit de parole : les hommes mariés des lignages autochtones. Les autres habitants, femmes, jeunes, migrants, etc. peuvent assister dans la mesure où l'assemblée se déroule dans un espace public, sur la place du village, mais n'ont pas droit à intervenir – ou ne se sentent pas habilités à le faire. Les sujets débattus, le degré d'ouverture du débat (entre information par les autorités ou délibération* collective), les modalités de prise de parole, traduisent les inégalités sociales et la conception locale de la conduite des affaires locales. On ne peut donc pas présager que ces assemblées témoignent d'une démocratie locale ou d'un espace public* au sens sociologique, où chacun peut s'exprimer librement. Par ailleurs, d'autres moments de délibération sur les affaires locales relèvent d'acteurs plus restreints (par exemple le conseil des anciens), se réunissant selon les cas dans un lieu public (la place du village, où chacun peut venir écouter), à la mosquée, ou dans des espaces semi-privés (le vestibule de la concession du chef de village) ou privés (dans sa maison elle-même).

Construire une stratégie de concertation* suppose de prendre en compte ces pratiques pour intégrer la concertation dans les cadres sociaux de la négociation*, sans y être enfermé.

Autorités (locales) : Les autorités locales sont des acteurs politiques ou religieux installés à l'échelle « locale », village, campements, territoire coutumier, commune. Elles sont multiples : autorités coutumières* variées, élus locaux, notables, leaders associatifs, etc. Avec les services techniques, la police, etc., les unes et les autres interviennent de façon plus ou moins directe dans la gestion des terres et des ressources naturelles, selon l'histoire et les normes coutumières, les pratiques locales, les prérogatives accordées par les textes de loi (sur l'organisation administrative et territoriale, la décentralisation, les textes sectoriels sur le foncier et les ressources naturelles) (voir « dispositif local de régulation foncière* »).

Autorités coutumières : les autorités coutumières sont des autorités locales ayant, de par l'histoire et selon les normes locales, un pouvoir sur les hommes et/ou sur les ressources naturelles d'un territoire. Leur légitimité est le plus souvent issue de l'histoire et du peuplement*, mais leur rôle ou leur processus de désignation ont pu être profondément transformés par l'intervention de l'Etat, pendant la colonisation et après : dans certaines régions, la chefferie est une création coloniale, dans plusieurs pays, les chefs de village sont désignés ou validés par l'Etat. Selon les cas, les questions de foncier sont régulées à l'échelle du lignage, du quartier, du village ou d'un groupe de villages issus d'un même fondateur. Le pouvoir sur les hommes, sur les terres et sur les ressources peuvent être dissociés, et être exercés par des autorités différentes : chef de village, maître de terre, maître de la brousse, maître des eaux, chef des chasseurs, etc. Les autorités foncières coutumières régissent les questions foncières parce qu'elles sont chef de lignage (chef sur toute une descendance) et qu'elles contrôlent des rituels spécifiques, ou qu'elles descendent des fondateurs du territoire. Selon les pays, elles ont ou non un rôle reconnu par la loi dans les affaires publiques locales, et dans la gestion des terres et des ressources naturelles.

Ayant droit : quelqu'un qui détient un droit. Ce droit peut être détenu à titre personnel (« je suis le propriétaire de telle parcelle ») ou bien en tant que membre d'un groupe social donné, qui contrôle une ressource : « j'ai le droit de pêcher dans telle mare parce que j'habite le village ». Un enjeu essentiel de la gestion des ressources naturelles est de définir qui sont les ayants-droits, c'est-à-dire quels acteurs (membres de quels groupes sociaux) ont le droit d'exploiter la ressource et sur quelle base. Ces groupes peuvent être fondés sur l'appartenance (les membres du lignage fondateur, les autochtones, les femmes, les pasteurs *peuls*, les pêcheurs *bozo*), sur la résidence (les habitants du

village, qu'ils soient autochtones ou migrants, les habitants de la commune), l'adhésion (ceux qui ont acheté un permis de pêche, ceux qui ont adhéré à l'association et sont à jour de leur cotisation). La négociation des ayants-droits est une des premières étapes d'une négociation sur des dispositifs de gestion des ressources naturelles. Ces groupes d'ayants droits n'ont aucune raison de se limiter aux autochtones : ainsi, pour un forage pastoral, des campements peuls ayant cotisé pour le financement sont fréquemment considérés comme ayants-droits au même titre que les habitants des villages d'agriculteurs voisins, ce qui ne sera pas le cas d'éleveurs de passage. Ceux-ci pourront néanmoins y abreuver leurs troupeaux, moyennant le respect de certaines règles, dont le paiement d'une cotisation. Ils sont alors qualifiés « d'utilisateurs autorisés* ».

C

Cadres sociaux de la négociation : selon les sociétés, les façons de débattre et de négocier sont différentes. La façon de poser un problème, la possibilité de prendre la parole et de s'exprimer en public, la façon de s'adresser aux autorités, varient selon les régions, et parfois selon les statuts sociaux. Les sujets négociables ne sont pas les mêmes. Les lieux où se débattent les problèmes collectifs (assemblées*, espaces privés, etc.), les personnes habilitées à prendre des décisions non plus. Ces quatre dimensions (autorités prenant les décisions, lieux de débat, façons de s'adresser à elles et de s'exprimer en public, façon de débattre) constituent les cadres sociaux au sein desquels se déroule la négociation. Un processus de concertation productif doit s'inscrire dans les cadres sociaux de la négociation en place, tout en trouvant des façons de favoriser l'expression directe des différentes parties prenantes* – ou du moins la prise en compte de leurs visions et de leurs intérêts, et la recherche de l'intérêt général.

Citoyenneté nationale/ « citoyenneté locale » : la citoyenneté nationale est le fait d'avoir la nationalité. Cela va de pair avec un certain nombre de droits et de devoirs. Le fait d'être citoyen sénégalais (ou malien, ou burkinabé) est souvent utilisé par les acteurs qui veulent accéder à certaines ressources pour refuser de respecter les normes locales : « la loi dit que tous les citoyens sont égaux ». Or, dans les normes locales, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est fortement lié aux appartenances sociales. Ceux que l'on qualifie d'« étrangers » n'ont pas exactement les mêmes droits que les « autochtones », dont les ancêtres ont fondé la « communauté » et le territoire. Les « étrangers » installés, accueillis par des autochtones, sont intégrés dans la communauté locale, ont accès à la terre, mais avec certaines restrictions (qui peuvent disparaître par exemple par mariage avec des filles autochtones). Au sens large, la citoyenneté, c'est « *la relation qui unit l'individu à un collectif politique* ». On peut considérer qu'il y a ainsi des degrés de « citoyenneté locale », d'appartenance à une communauté politique locale, appartenance porteuse de droits et de devoirs spécifiques, en particulier par rapport aux terres et aux ressources. Le fait d'habiter dans une commune donnée crée aussi un autre niveau d'appartenance, de « citoyenneté communale ». Les règles d'accès aux ressources doivent prendre en compte ces différents niveaux de citoyenneté et définir les compromis entre eux.

Comité de gestion : dans les interventions de développement, « gérer les ressources naturelles » ou « gérer un aménagement » équivaut à « mettre en place un comité de gestion ». Or, rien ne dit qu'un comité 1/ soit utile et 2/ puisse fonctionner. En effet, 1/ les comités de gestion sont souvent mis en place par les projets sur la base de fonctions standard, sans réelle réflexion préalable sur les fonctions à remplir et les façons les plus opératoires d'en assurer la mise en œuvre dans le contexte local. Dès lors, c'est la compétition pour les postes de responsabilités et les avantages qui vont

avec (contrôle économique de la ressource, indemnités, liens privilégiés avec les partenaires extérieurs, qui risque de devenir la motivation principale) ; 2/ les responsables des comités deviennent des acteurs de la régulation foncière locale, en compétition avec les autorités locales. Soit les comités sont monopolisés par les autorités coutumières, au risque de ne pas modifier les pratiques de gestion, soit ils deviennent des instruments dans la compétition politique locale. La « comitisatation », la tendance de chaque intervenant à créer de nouveaux « comités », et des acteurs locaux à en proposer eux aussi de nouveaux aboutit à une multiplication de comités, aux rôles mal définis. Si la régulation de l'exploitation des ressources naturelles est le véritable enjeu, la démarche doit partir des problèmes de surexploitation, puis de la définition du statut juridique de la ressource* des ayants-droits*, et des règles d'exploitation* souhaitées, pour ensuite discuter des façons d'assurer la mise en œuvre de ces règles. La réflexion sur les dispositifs de gouvernance* et de gestion* aptes à assurer cette mise en œuvre ne se limite pas à d'éventuels comités. Elle part des fonctions à remplir, des autorités à mobiliser dans le dispositif de gouvernance*, des conditions de sanctions* effectives, des éventuels besoins de coordination entre autorités différentes, des éventuels besoins de surveillance, pour identifier les fonctions à remplir, et débattre de la meilleure façon de les remplir dans le contexte socio-politique et politico-institutionnel local.

Communauté : le terme désigne un groupe social, partageant une même histoire et/ou des valeurs communes. Ceci ne signifie pas qu'il soit homogène, sans conflits : une « communauté villageoise » regroupe des hommes et des femmes, des riches et des pauvres, des lignages en rivalité politique, etc. Elle est riche de tensions, de conflits. Par ailleurs, les frontières d'une « communauté » ne sont pas figées : des migrants y sont fréquemment intégrés, selon des modalités spécifiques d'accès à la terre, pour autant qu'ils respectent les règles locales. Contrairement à l'image classique, une société locale, un village, n'est pas « une » communauté, mais un ensemble de communautés (familiales, lignagères, socio-ethniques, religieuses ou confréries, etc.), en partie emboîtées, plus ou moins intégrées au sein d'un espace sociopolitique local sous l'égide d'autorités coutumières, et intégrées dans l'espace politique national. Cet espace sociopolitique local est lui-même structuré à des échelles variables selon les régions et les structures politiques des groupes socio-ethniques (cf. autorités coutumières*) : quartier/lignage, village, territoire supra-villageois autour d'un village fondateur contrôlant un territoire où sont installés une série de hameaux, de campements d'éleveurs, etc.

Il faut donc être prudent sur le recours au terme de « communauté locale » : cela tend à surestimer la cohérence et la cohésion de la société locale, à occulter les inégalités et les divergences d'intérêt, à restreindre la « communauté » aux seuls « autochtones », occultant la diversité des statuts sociaux dans l'espace local, et risquant d'exclure en pratique les migrants, les éleveurs, tous les autres acteurs pourtant parfois installés dans longue date et intégrés par des rapports variés à la société locale (cf. tutorat*).

C'est le plus souvent l'histoire du peuplement* qui permet de comprendre la façon dont s'est construit le territoire, les rapports entre groupes sociaux au sein de ce territoire et leur accès aux terres et aux ressources. Mais cette histoire, qui légitime le pouvoir de certains lignages, peut aussi être controversée.

Commune : les communes sont les collectivités locales issues de la décentralisation administrative. Au Sénégal, elles s'appellent « communautés rurales ». Selon les pays et les législations, elles disposent de prérogatives plus ou moins étendues sur les ressources naturelles. En Afrique de

l'ouest, les communes regroupent un nombre plus ou moins grand de villages, hameaux, campements. Définir des règles de gestion au niveau communal peut ainsi représenter une « centralisation » de la gestion, par rapport au niveau local, villageois, où elles sont d'habitude définies. De plus, les espaces pertinents pour la gestion des ressources naturelles (des pâturages, des zones de pêche, des bas-fonds, etc.) ne coïncident souvent pas avec les limites communales. Mais la commune, en tant que collectivité territoriale, a le droit de prendre des arrêtés s'imposant à tous, ce qui donne une valeur légale aux conventions locales et les rend « opposables aux tiers », c'est-à-dire applicables à des acteurs qui n'en ont pas été partie prenante. Ces arrêtés peuvent porter sur tout ou partie du territoire communal.

Communs : qualifie des ressources qui ne sont pas appropriées individuellement, mais dont l'accès est partagé entre un ou plusieurs groupes sociaux, et qui sont exploitées par les membres de ces groupes (voir ayant-droit*). Par exemple, les fruits des karités sont une ressource commune aux femmes du lignage qui contrôle les terres sur lesquels ils ont poussé ; les poissons d'une mare sahélienne sont une ressource commune des habitants du ou des villages invités à la grande pêche collective lorsque la mare s'assèche. Par extension, on parle de « communs » pour des espaces partagés. Ce caractère « commun » peut être le fruit de l'histoire, et ne signifie pas forcément que la ressource est gérée démocratiquement. Il peut être aussi une décision, qui transforme le statut juridique d'un espace ou d'une ressource, pour rompre avec des situations d'accès libre* ou d'appropriation* privée qui ne sont pas jugées satisfaisantes. Le fait d'en faire une ressource commune, dont un groupe élargi d'acteurs est responsable, permet à ce groupe de définir les règles* d'exploitation, les façons d'organiser les différents usages, bref, de contrôler les usages dans un but d'intérêt général.

Communs régulés/non régulés : les règles concernant les espaces ou les ressources communes peuvent se limiter à définir les ayants-droits, ceux qui ont le droit de venir l'exploiter, sans précisions sur les règles d'exploitation. On parle alors de « communs non régulés ». Inversement, lorsque les règles précisent aussi les techniques autorisées, les périodes interdites, les usages permis ou interdits, on parle de « communs régulés ».

Compétence transférée : les textes sur la décentralisation accordent un certain nombre de responsabilités et de prérogatives légales aux communes. Dès lors qu'une responsabilité passe de l'administration sectorielle concernée à la collectivité locale, on parle de « compétence transférée ». Cela détermine le rôle respectif des services techniques et des organisations locales dans la gestion des ressources naturelles : ainsi, le secteur de la pêche n'est pas transféré au Sénégal, et il y a des tensions et des contradictions entre les comités participatifs mis en place par l'Etat et les Comités de plage initiés à l'échelle des villages. Le cadre légal n'est pas toujours parfaitement clair : les textes sectoriels ont été plus ou moins complètement mis en cohérence avec la politique de décentralisation ; les décrets d'application du transfert ne sont pas toujours promulgués, rendant la responsabilisation des communes problématique. Les communes* ont en général des responsabilités générales sur l'environnement qui peut légitimer leur intervention, même sur des ressources non explicitement transférées... au risque de tensions avec les services techniques.

Concertation : 1/ au sens strict, désigne des processus d'échange et de débats visant à une meilleure connaissance entre acteurs, à une meilleure compréhension mutuelle, sans forcément d'obligation d'arriver à une décision, ou en vue de préparer une décision qui se veut consensuelle (contrairement à la négociation* où on cherche des compromis entre intérêts divergents). 2/ au

sens large, ce mot désigne tout processus visant à favoriser l'émergence de points de vue communs et de règles communes, processus qui peut passer par des étapes variées, incluant de l'information, de la consultation*, de la concertation au sens strict, de la négociation*, dans des itinéraires de concertation* non totalement prédéfinis.

Conciliation : tentative de règlement de conflits dans lequel une instance ou une personne reconnue écoute les parties et tente de favoriser un accord amiable, sans pouvoir d'imposer un arbitrage*. Dans les législations nationales, une étape de conciliation à l'échelle locale est souvent (et à juste titre) un préalable à la saisie de la justice. Dans ce cas, les résultats de la tentative de conciliation sont actés dans un PV, transmis au tribunal.

Consultation : processus par lequel les connaissances, avis et opinions de certains acteurs sont sollicités par d'autres, sans obligation de les prendre en compte dans leurs décisions. La consultation est donc très différente de la concertation* (au sens strict), de la négociation*, de la délibération*. La plupart des démarches dites « participatives » sont en fait des consultations, où des agents des services techniques ou de projets de développement questionnent les acteurs locaux, mais sans leur reconnaître un statut d'égale capacité à analyser et porter des points de vue, ni un droit explicite à décider.

Convention locale (codes locaux, chartes foncières) : accord sur les règles d'appropriation et de gestion des ressources naturelles et de gestion d'équipements ruraux (forages, mares aménagées, forêts aménagées, etc.). Issus de négociation entre acteurs locaux, ces conventions formalisent des règles censées être légitimes et opérationnelles pour traiter des problèmes nouveaux ou faisant auparavant objet de tensions ou de conflits. Ces conventions sont le plus souvent écrites, négociées avec les services techniques pour assurer leur compatibilité avec les règles établies, et sont l'objet d'un arrêté communal qui les rend « opposables aux tiers », c'est-à-dire applicables même à ceux qui ne sont pas partie prenante de leur signature. De nombreuses conventions locales demeurent lettres mortes : il ne suffit pas de signer une convention pour qu'elle soit appliquée... Une convention locale n'est appliquée que si les règles qu'elle édicte sont réellement légitimes et efficaces (ce qui renvoie à la qualité du processus de concertation/négociation qui lui a donné naissance et aux ajustements faits à la pratique), où les autorités locales et les services techniques s'engagent réellement à les faire respecter (ce qui renvoie au soutien politique dont bénéficie la convention), où les problèmes rencontrés sont traités et résolus, et les sanctions appliquées (ce qui renvoie aux apprentissages* et au pouvoir de sanction* réel et effectif du dispositif de gestion*).

Coutume/normes coutumières : La coutume se réfère au passé et à l'histoire pour justifier et légitimer des pratiques, des décisions et des normes actuelles. Ce n'est jamais un ensemble de règles rigides, plutôt des principes de justice, des normes, auxquels les acteurs locaux membres d'une même communauté socio-politique se réfèrent et que les autorités coutumières appliquent en fonction de contextes qui évoluent. Une régulation coutumière renvoie donc à des décisions prises par des autorités considérées comme coutumières*, et/ou selon des normes coutumières qui prennent en compte le statut social des individus dans la communauté concernée. Les normes foncières coutumières sont aussi des normes sociales (accueillir l'étranger, assurer les intérêts des générations futures, etc.).

D

Délibération : la délibération est une confrontation de points de vue visant à trancher un problème ou un choix difficile par l'adoption d'un jugement ou d'une décision réfléchie. Elle peut être effectuée par un individu seul, mais aussi par un groupe d'individus ou une collectivité. Elle débouche en général sur une décision ou un choix. Une telle confrontation a en théorie l'avantage : 1/ de faire émerger de l'information nouvelle et de favoriser l'émergence de solutions inédites ; 2/ d'amener chacun à argumenter ses positions et à entendre les arguments de l'autre, favorisant ainsi les accords ; 3/ de légitimer les décisions prises. Mais comme le rappelle le philosophe Habermas, cela suppose que les délibérations soient inclusives et publiques. Nul ne peut en être exclu : toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances égales d'y accéder et d'y participer ainsi que de s'y faire entendre. Or ceci ne va pas de soi, du fait des inégalités de pouvoir et de parole, tant cadres et populations, qu'au sein des sociétés locales.

Dispositif de gestion/de gouvernance : un dispositif est un ensemble de règles et de procédures, et d'acteurs chargés de les définir et de les faire respecter. Selon les cas, ces acteurs peuvent être divers : autorités coutumières, agents des services techniques, etc. et être dans des relations variées entre eux. Un dispositif n'est pas forcément formel : maîtres de terre, chefs des chasseurs, autels de brousse, rites de fertilité, arbitrage de conflits par jugement de Dieu font partie d'un dispositif coutumier de régulation des ressources naturelles. Réfléchir un nouveau dispositif suppose de définir les acteurs, leurs responsabilités, leurs façons d'agir. Du fait de la pluralité des normes*, un dispositif efficace suppose le plus souvent un accord et des complémentarités entre autorités coutumières, autorités communales et services techniques.

Un dispositif (re)définit des règles, réorganise les rapports entre ces autorités, définit les responsabilités. Il peut passer par la création d'instances spécifiques, de « comités de gestion »*, mais ce n'est pas toujours nécessaire : trop souvent, l'accent est mis sur les comités sans se préoccuper de leur capacité à agir. Dès lors que la création de comité est jugée nécessaire, ils doivent avoir des rôles précis, et être articulés avec les autorités capables d'exercer un pouvoir de sanction. Le niveau de la gouvernance* des ressources, c'est-à-dire de la définition des principes et des règles, suppose une mobilisation d'autorités locales et/ou de l'administration. Il ne se superpose pas forcément à celui de la « gestion* » au sens strict, de la mise en œuvre des règles et de la surveillance, fonction beaucoup plus technique. On peut analyser les modes concrets de régulation des ressources naturelles, tels qu'ils existent en pratique, comme un *dispositif local de régulation foncière**. Les nouveaux dispositifs de « gestion intentionnelle* » négociés reconfigurent les dispositifs concrets existants, modifient les responsabilités et les prérogatives, avec des enjeux de pouvoir évidents qu'il faut prendre en compte.

Dispositif local de régulation des terres et des ressources : l'ensemble des acteurs, individuels ou collectifs, étatiques, coutumiers ou privés qui, de droit ou de fait, jouent un rôle effectif dans la régulation* de l'accès et de l'usage des terres et des ressources naturelles, à travers des décisions portant sur la définition des règles d'accès ou d'usage, l'attribution de droits, l'arbitrage de conflits, la formalisation de droits ou d'accords, etc.. Il s'agit de décrire concrètement la façon dont les choses se passent réellement, *sans présager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétition, de concurrence ou de synergies* : pour un type de problème donné, quelle(s) autorités sont mobilisées par quels acteurs ? Quels sont les rapports entre pouvoirs coutumiers, administration territoriale, services techniques dans le traitement de ce type de problème ? Permettent-ils d'arriver à des solutions ? Cette notion permet de prendre acte du fait que de nombreux acteurs interviennent potentiellement, que les acteurs qui jouent un rôle effectif ne

sont pas forcément ceux qui ont des prérogatives légales, que les relations qu'ils ont entre eux sont variées.

Droit d'usage : Désigne le droit d'utiliser une ressource (de cultiver, de cueillir, de pêcher) sans possession de la ressource elle-même. Dans les législations nationales sur les ressources naturelles, ce droit est le simple droit de collecte ou de culture reconnue aux populations locales, souvent en contradiction avec les formes locales d'appropriation.

E

Ecosystème : Un ensemble dynamique d'organismes vivants (plantes, animaux et micro-organismes) qui interagissent entre eux et avec le milieu (sol, climat, eau, lumière) dans lequel ils vivent. Les écosystèmes sont plus ou moins transformés par l'activité humaine, qui exploite certaines espèces (pêche, cueillette, pâturage, etc.) ou défriche, cultive, transformant ainsi l'espace concerné en « écosystème cultivé ».

Echelle : Ici, la notion d'échelle renvoie aux échelles administratives (les différentes limites administratives : communes, régions...) et territoriales (territoires villageois, territoire supra-villageois, forêt, etc.). Ces échelles géographiques correspondent à des échelles de décision, de gestion et d'exploitation des ressources naturelles qui se répartissent entre l'administration centrale et déconcentrée, les collectivités locales, les comités villageois, etc. L'échelle pertinente pour la gestion des ressources naturelles ne correspond pas forcément aux découpages administratifs ou coutumiers.

Enjeu : Pour un acteur donné, un enjeu, c'est ce qui est « en jeu » dans un conflit ou un débat, ce qu'il risque de perdre, ce qu'il espère gagner.

Espace public/lieu public : au sens spatial, un espace public est un lieu accessible à tous, qui n'est pas approprié par un individu ou un groupe. La place du village est un espace public, un lieu public. Au sens sociologique, on dit qu'il existe un espace public lorsqu'il existe des lieux (assemblées, associations, groupes professionnels, etc.) où des groupes de citoyens débattent de problèmes publics ou collectifs, élaborent des positions, développent un point de vue critique sur la façon dont sont gérées les affaires publiques.

F

Façonnage des règles : les règles pertinentes et efficaces ne se trouvent pas du premier coup. Elles s'élaborent, se précisent avec le temps, en fonction des contextes locaux et de leur évolution, et des expériences. C'est un processus artisanal, demandant du doigté. On parle de « façonnage » des règles pour exprimer ce processus d'apprentissage, comme on façonne une sculpture, une œuvre d'art.

Financement de la gestion : le fait de créer des comités de gestion induit des besoins de financement pour les faire vivre et indemniser les responsables ou les surveillants ou garde chargés de surveiller* les usages de la ressource ou l'accès à un espace protégé. Lorsque le financement est au

départ pris en charge sur projet, le risque est grand que les activités s'arrêtent avec les financements. La question du financement doit donc être discutée de façon approfondie, dans une logique d'autonomie financière. Les financements externes peuvent aider à la négociation du dispositif, à sa mise en route, mais pas prendre en charge des coûts récurrents, des fonctions qui doivent être exercées dans la durée. Construire des dispositifs de gouvernance et de gestion viables suppose d'en limiter les coûts récurrents. Mais il faut aussi que les acteurs de la régulation des ressources aient des intérêts (symboliques, politiques, économiques) à s'y investir. Un dispositif de gestion a d'autant plus de chance d'être viable qu'il s'intègre étroitement dans la vie sociale locale, que les acteurs mobilisés exercent leur rôle dans le cadre de leurs responsabilités habituelles (un maître des eaux qui sanctionne une transgression sur la pêche, etc.), sans besoin de financement spécifique. Lorsqu'ils veulent faire marcher des dispositifs de gestion, les acteurs locaux trouvent des solutions : paiement des frais d'arbitrage sur des conflits payés par celui qui a perdu l'arbitrage, mobilisation de cotisations pour les frais de carburant des agents des Eaux-et-Forêts, etc. Les communes peuvent contribuer à financer des dispositifs légers, au cas par cas ou par dotations annuelles.

Formalisation : le terme renvoie au fait de recourir à l'écrit et/ou de s'inscrire dans les règles étatiques. A l'échelle locale, les accords et décisions sur le foncier sont essentiellement oraux. De plus en plus, les gens prennent soin d'écrire leurs accords, pour éviter des remises en causes ultérieures : arbitrages sur des conflits, PV de conciliation, contrats de vente de terre, règles d'accès à un équipement collectif comme une mare aménagée, un forage, règles de protection d'un espace écologiquement sensible, etc. La formalisation peut relever simplement du recours à l'écrit, comme dans les « petits papiers » signés entre acheteurs et vendeurs, ou mobiliser des autorités, coutumières, étatiques, communales. L'Etat propose souvent des modes de formalisation, des contrats-type, des modèles de formalisation de conventions, qui ont l'avantage de donner plus de légalité à ces accords, au risque parfois de poser des cadres qui ne correspondent pas aux réalités locales. C'est le plus souvent le cas des contrats-types sur la terre : les contrats de vente supposent « un » vendeur individuel, alors que la plupart des ventes concernent une partie d'un patrimoine familial et que l'accord des autres ayants-droits serait nécessaire à acter par écrit pour éviter des conflits ultérieurs ; les contrats de location ont des clauses standard ne correspondant à la diversité des types de délégation de droits de culture à un tiers.

L'écrit n'a pas d'efficacité par lui-même : pour que le fait d'écrire ait un impact réel, il faut que le contenu écrit reflète bien le contenu de l'accord et ne laisse pas dans le vide des clauses essentielles ; que des copies des décisions, contrats, PV, soient détenus par les acteurs concernés ; qu'il y ait un lieu d'archivage fiable ; que les dates ne soient pas manipulables (pour pouvoir arbitrer en cas de double vente, par exemple) ; que ces écrits (qu'ils soient prévus explicitement dans la loi ou non) soient reconnus par les différents acteurs, et en particulier les autorités coutumières et étatiques, l'administration, la justice.

G

Gestion : La gestion recouvre quatre dimensions : définir les règles d'accès et d'exploitation, organiser leur mise en œuvre et les mettre en œuvre concrètement, et enfin surveiller leur application, voire sanctionner les infractions. Trop souvent, dans les conceptions des agents des services techniques et des projets, la « gestion » est réduite à une dimension technique de mise en œuvre des règles d'exploitation (techniques autorisées ou interdites, périodes de l'année autorisées ou

interdites, usages autorisés ou interdits), sans interrogation sur ce qui fonde ces règles. Or, l'enjeu essentiel est dans la gouvernance* des ressources, dans les choix politiques fondamentaux (est-on dans une gestion étatique ? décentralisée ? partagée ? Qui est responsable de la définition des règles ? Qui sont les ayants-droits ? Quels sont les principes sociopolitiques à partir desquels sont réfléchies les règles ?), dans la façon dont les règles sont définies et négociées. En effet, tout dispositif de gestion suppose de définir qui a accès à la ressource et qui en est exclu, à partir de quelles valeurs, ce qui a des enjeux politiques et économiques forts. Les règles de « gestion » au sens technique du terme ne sont que les façons de concrétiser les choix politiques qui les fondent.

Gestion durable : il n'y a de gestion durable d'une ressource que lorsque les quantités que l'on exploite sont inférieures à la croissance naturelle de cette ressource. Dès lors qu'il y a surexploitation ou risque de surexploitation, des dispositifs de gestion peuvent permettre d'assurer cette durabilité. Il s'agit de limiter les prélèvements, en définissant de façon plus stricte : 1/qui a le droit de l'exploiter (et qui n'en a pas le droit) ; 2/ quelles sont les techniques autorisées ou interdites, les périodes interdites, les usages interdits. Ainsi, dans les mares sahéliennes, la pêche en dehors des grandes pêches collectives d'étiage n'est autorisée que pour se nourrir, sur place. La vente de feuilles de baobab a été longtemps interdite dans certaines régions. Un dispositif de gestion peut aussi favoriser la croissance naturelle de la ressource, à travers des mises en défens* aux périodes de reproduction, du réensemencement, etc.

Gestion intentionnelle/gestion de fait : indépendamment de l'existence ou non d'un *dispositif de gestion**, les pratiques des différents acteurs (usagers de la ressource, administration, autorités locales, projets de développement, etc.) ont des conséquences sur les ressources naturelles. On peut considérer que la somme des activités humaines affectant des ressources ou des écosystèmes constitue une *gestion de fait*, qui ne résulte pas d'une action volontaire, mais de cette somme d'actions (ou d'inactions s'il y a des règles que les acteurs chargés de mettre en œuvre n'appliquent pas). Selon les cas, cette gestion de fait peut être ou non compatible avec une durabilité de la ressource. La *gestion intentionnelle* renvoie au contraire à des décisions et des actions volontaristes, ayant pour but de modifier les pratiques d'exploitation de la ressource, la gestion de fait existante (et parfois aussi les modes de gestion intentionnels pré-existants lorsqu'ils ne sont pas efficaces). Toute gestion intentionnelle remet ainsi en cause, de façon plus ou moins radicale, les pratiques des usagers, celles des acteurs chargés de la régulation des ressources, au risque de remettre en cause des intérêts et de susciter des résistances ou des blocages. Les différents acteurs ont souvent des avis divergents sur ce que devrait être une gestion intentionnelle.

Gestion participative/gestion déléguée : Etat, projets de développement, Ong, parlent de « gestion participative » pour dire que les acteurs locaux sont « associés » à la gestion. Mais ce que signifie « être associé » demeure souvent flou. Au sens strict, la gestion participative est un mode de gestion où le pouvoir de définir les règles est détenu par l'administration, qui délègue certaines responsabilités (souvent simplement de mise en œuvre des règles ou de surveillance) aux acteurs locaux. Lorsque des pouvoirs plus étendus sont explicitement transférés par l'Etat à des institutions locales (communes ou villages), sur des espaces ou des ressources qui restent propriété de l'Etat, on parle de « gestion déléguée ».

Gestion décentralisée : le terme « décentralisé » renvoie au fait que le pouvoir de définir les règles n'est pas détenu par l'Etat mais par des institutions locales, qui, selon les cas, peuvent être coutumières, associatives ou communales. Ces différentes formes de décentralisation ne sont pas

équivalentes, au sens où les communes sont des collectivités territoriales, parties intégrantes de l'administration territoriale, et ont des prérogatives définies par les textes de décentralisation, alors que le transfert de responsabilité au profit d'associations prend le plus souvent la forme de délégations *ad hoc*.

Gouvernance : ici, la gouvernance est la façon d'exercer le pouvoir pour prendre en compte la diversité des intérêts et des acteurs. En pratique, la gouvernance des ressources naturelles est complexe, partagée entre des autorités différentes. Un des enjeux de la négociation sur la gestion des ressources naturelles est de favoriser l'émergence de règles davantage partagées, appuyées à la fois par les autorités coutumières, l'administration, les collectivités locales.

Groupe stratégique : un groupe stratégique représente un ensemble d'acteurs qui partagent une même position et les mêmes intérêts par rapport à un problème donné. Ils ne sont pas définis *a priori*, mais se lisent en analysant les pratiques, les discours, les conflits. Ils se structurent autour de problème ou d'enjeux précis. Ainsi, les groupes stratégiques ne sont pas forcément les mêmes en ce qui concerne la mare temporaire au sud du terroir, le forage installé à la sortie du village, le bas-fond. En termes d'accès à la terre, par exemple, il peut être nécessaire de distinguer entre différents groupes de migrants, selon leur origine, les conditions dans lesquelles ils ont été installés, le fait qu'ils habitent au village ou dans des hameaux isolés, le fait qu'ils aient ou non épousé des filles du village. Parfois, la catégorie « migrants » n'aura pas d'enjeu, mais ce sera une question de génération.

I

Inachèvement juridique : Les lois et règlements définissent un ensemble de règles et de procédures. Mais il manque souvent des éléments pour qu'ils soient totalement applicables d'un point de vue administratif : certains décrets d'application, certaines circulaires, certains formulaires. Les acteurs sont ainsi laissés dans le flou sur ce qui est possible ou non, ou manquent de repères, d'outils, pour appliquer les textes. L'inachèvement juridique renvoie à cette carence de documents et de procédures pour pouvoir réellement appliquer la loi. Expérimenter des nouveaux dispositifs de gestion négociée peut être l'occasion de combler certains vides juridiques, en définissant mieux les relations entre acteurs, en mettant au point des outils contractuels et des procédures, à partir des situations de terrain et pas « d'en haut ». Ces outils peuvent ensuite, idéalement, être intégrés à l'appareil juridique national et contribuer ainsi à le compléter et le rendre plus opératoire.

Inaliénabilité de la terre : Interdiction de vendre la terre. En régime coutumier, cet interdit est légitimé par une conception selon laquelle ce sont les esprits de la nature (ou les ancêtres) les « véritables propriétaires » de la terre, dès lors, les hommes ne peuvent en disposer librement. Cet interdit peut être général ou porter seulement sur des ventes à des personnes étrangères à un groupe social donné, pour conserver le patrimoine foncier au sein du groupe (exo-inaliénabilité). Le fait de ne pas partager la terre à l'héritage, d'en interdire la vente, vise à conserver le patrimoine foncier du lignage pour les générations futures, et donc à leur assurer un accès à la terre, une capacité à assurer leur propre autonomie alimentaire. L'interdit de vente peut aussi porter sur des ressources renouvelables, ce qui est une façon de limiter les prélèvements.

Les interdits de vente peuvent être contournés par des formes de mise en gage, censées être temporaires mais rarement remboursées en pratique. Avec l'appauvrissement des ménages ruraux, les

besoins croissants d'argent, l'offre d'achat de la part d'urbains, on assiste dans de nombreuses régions à un développement des ventes de terre. Selon les cas, ces ventes sont aujourd'hui légitimes ou non à l'échelle locale. Elles peuvent porter sur certains types de parcelle et pas d'autres. Elles sont l'objet de contrats écrits, entre acheteur et vendeurs, parfois validées par des autorités locales. Elles sont une source importante de conflits, portant sur la légitimité de la vente, sur le contenu des droits cédés.

Itinéraire de concertation : ce terme exprime le fait qu'un processus de concertation* ne se déroule jamais de façon prédefinie. Il évolue en fonction des interactions, des conflits, des accords. Il passe par des hauts et des bas. Il est constitué d'étapes de nature différente : consultation, échanges, concertation au sens strict, négociation. Sa durée, son aboutissement, ne peuvent jamais être totalement prévus à l'avance. L'art de l'appui à la concertation consiste à savoir piloter et orienter les processus de concertation, sans brusquer les choses, pour favoriser l'émergence d'accords solides.

L

Lignage : Ensemble des personnes descendant d'un même ancêtre identifié. L'appartenance à un lignage donne normalement droit à accéder à la terre contrôlée par ce lignage. Ne pas partager le patrimoine foncier au décès du chef de lignage revient à vouloir conserver la terre comme « bien commun » du lignage, et ainsi à assurer à tous les membres, vivants ou à naître, l'accès à au moins un peu de terre pour assurer sa subsistance et être ainsi un individu libre. En pratique, les patrimoines fonciers sont scindés au fur et à mesure de la croissance démographique du lignage et/ou des conflits internes. Le patrimoine foncier est géré au niveau d'un groupe familial plus ou moins élargi : le responsable du groupe affecte alors les droits de culture sur ces terres, arbitrant entre les demandes de terre des membres, les demandes d'étrangers et de migrants. Il affecte une parcelle des réserves foncières à ceux qui en font la demande ou en négocie une auprès de ceux qui en disposent suffisamment. Lorsque la pression sur la terre est forte, le droit d'un membre du groupe familial, longtemps parti en migration, à retrouver une parcelle peut devenir théorique, l'accès à la terre devenant en pratique réservé aux membres présents.

M

Maîtrise foncière : inspiré des termes signifiant le pouvoir dans les langues africaines (maître de terre, maître des eaux, etc.), le terme de maîtrise foncière vise à traduire le fait que, dans les sociétés rurales africaines, le contrôle sur la terre et les ressources ne relèvent pas tant d'une propriété privée que d'une forme de contrôle social, exercé par des individus ou des groupes. On peut distinguer différentes formes de maîtrises foncières, selon qu'elles relèvent d'individus, d'un groupe social donné ou de plusieurs groupes en alliance, et selon qu'elles portent sur un droit de prélèvement, ou un droit de culture (qui implique un investissement en travail, et des droits plus exclusifs). L'étendue spatiale des maîtrises foncières dépend de la ressource et des situations locales .

Maîtrise d'ouvrage : désigne le responsable d'un chantier ou d'un processus, celui qui l'initie et le contrôle. Dans le cas d'aménagements (forages, aménagement de bas-fonds, aménagement forestier, etc.), le maître d'ouvrage est l'instance propriétaire de l'aménagement (mais pas forcément

du terrain sur lequel il est réalisé). Préciser la propriété des aménagements est un préalable pour discuter des instances et modalités de gestion. Trop souvent, les infrastructures sont réalisées par des projets de développement sans cette clarification préalable (qui implique une négociation sur le statut du terrain concerné).

Dans le cas de processus de concertation, on peut utiliser le terme de maîtrise d'ouvrage pour désigner l'initiateur et le responsable. C'est en particulier utile lorsqu'il est fait appel à un opérateur/prestataire : celui-ci, maître d'œuvre du processus, c'est-à-dire responsable de sa réalisation, doit savoir qui le commandite et devant qui il a à rendre des comptes. Mobiliser un opérateur suppose de définir son cahier des charges.

Mise en défens : la mise en défens consiste à interdire tout accès ou tout usage sur un espace ou une ressource, dans le but de favoriser sa régénération. La mise en défens peut être saisonnière et limitée au moment de la reproduction, elle peut être localisée à des lieux stratégiques pour la reproduction (la partie peu profonde et très enherbée d'une mare, où les poissons viennent se reproduire), elle peut être pluriannuelle par exemple lorsqu'il s'agit de permettre à un pâturage de se reconstituer. La mise en défens suppose que les limites de l'espace concerné soient claires, de façon à ce que la transgression soit évidente, y compris pour des acteurs externes.

Mise en forme juridique : dès lors qu'elle doit prendre forme légale, une convention locale ou l'arrêté communal traduisant la convention locale en règle de droit doivent être rédigés dans une forme solide d'un point de vue juridique. Le recours à un juriste ou un avocat peut être nécessaire, surtout lorsque la convention contient des arrangements originaux ou en limite du droit. Le travail de mise en forme juridique vise à formuler en des termes juridiquement inattaquables le contenu des accords négociés, sans les dénaturer. Il ne s'agit surtout pas de réintroduire les dispositions légales sous prétexte de mise aux normes étatiques. Parfois, des négociations et des compromis sont nécessaires entre les souhaits des acteurs locaux et ce qui est acceptable du point de vue de l'Etat. Ce sont alors ces compromis qu'il faut mettre en forme.

N

Normes : une norme est prescriptive. Elle dit ce qui doit être, par exemple « un étranger doit demander la terre aux autochtones pour pouvoir cultiver » ou « un père doit donner les moyens de cultiver à ses enfants ». Les règles trouvent leur source dans les normes sociales. Il y a souvent contradictions entre normes, ce qui oblige à des arbitrages (par exemple « en tant que membre de tel lignage, j'ai le droit d'avoir une parcelle sur les terres de ce lignage » et donc le chef de lignage doit négocier une parcelle pour moi avec quelqu'un. Mais toutes les terres sont déjà occupées et « ceux qui exploitent ont le droit de continuer à cultiver tant que la parcelle porte la marque de leur travail »...). L'Afrique rurale est dans une situation de « pluralité de normes » au sens où des normes d'origine différentes (coutumières et étatiques pour simplifier) co-existent et se contredisent fréquemment. Les premières ont leur source de légitimité dans la tradition, l'histoire, les autorités coutumières, une certaine conception de la communauté et de son rapport à son territoire. Les secondes relèvent de l'État, de la citoyenneté nationale, de la rationalité technique, du droit écrit. Une condition pour une gestion durable des ressources naturelles est de définir les normes qui doivent régir la ressource ou l'espace en question : les normes coutumières (et lesquelles ?), les normes étatiques (lois et règlements) (et lesquelles ?) ou bien de nouvelles normes, négociées en

empruntant aux unes et aux autres pour trouver des réponses aux problèmes concrets que rencontrent les acteurs locaux, dans cette région, aujourd’hui. Ce choix renvoie au statut juridique de la ressource dans les textes légaux, mais aussi aux négociations entre acteurs locaux et Etat.

- **Négociation :** La recherche d’un compromis entre différentes parties en conflit, ayant des intérêts différents sinon divergents. Parler de négociation suppose que chaque partie veuille à la fois défendre ses intérêts, et cherche à trouver des solutions acceptables pour sortir d’un conflit. Cela suppose des concessions, sur les principes et sur la répartition des gains et des pertes. Certaines négociations sont « à somme nulle », ou « gagnant-perdant » au sens où ce que gagnent les uns est perdu par les autres. D’autres sont « à somme positive » ou « gagnant-gagnant » lorsque le compromis permet de trouver des solutions originales où la somme des bénéfices est supérieure à la somme des concessions. C’est le cas lorsqu’un accord pour la mise en défens d’un espace permet de régénérer la ressource pour les différents types d’usagers.
- La négociation n’est pas toujours possible. Certains conflits sont si tendus que les parties prenantes refusent le dialogue. Certains acteurs se sentant en situation de pouvoir peuvent être intransigeants et refusent la moindre concession. On n’est alors pas dans une situation de négociation. Un travail préalable est alors nécessaire pour réduire la tension, amener les acteurs à accepter le dialogue. La négociation peut se dérouler directement entre les parties en conflit, ou alors mobiliser des représentants, des médiateurs, des négociateurs qui s’engagent activement dans la recherche de compromis acceptables.
- Dans le cas des ressources naturelles, la négociation doit souvent avoir lieu à la fois (simultanément ou successivement) au sein des acteurs locaux, entre les différents groupes d’usagers des ressources, pour définir entre eux les règles qu’ils jugent opportunes, et entre acteurs locaux et services techniques, pour définir les compromis possibles en termes de responsabilités de gestion et de règles d’exploitation. En effet, les textes sur les ressources naturelles sont parfois trop précis, parfois pas assez par rapport aux problèmes concrets rencontrés par les acteurs locaux. Ils reposent souvent sur des principes de rationalité technique et de pouvoir de l’Etat, qui se confrontent aux normes socialement acceptables par les populations.

O

Opérationnel. Ce qui est de l’ordre de l’action organisée et qui peut être mis en œuvre. Dans les règles de gestion, on distingue les « règles de choix collectif », qui correspondent aux principes définis en commun pour gérer une ressource donnée, et les « règles opérationnelles », qui concrétisent ces principes en définissant des actions autorisées et des actions interdites.

Opérateur/prestataire: le terme désigne les acteurs chargés de mettre en œuvre les projets de développement (souvent les Ong, les équipes projets). Dans leur recherche de solutions nouvelles pour résoudre leurs problèmes sur les ressources naturelles, les acteurs locaux (et en particulier les communes) peuvent faire appel à des prestataires, à des opérateurs pour les appuyer dans la conduite de la négociation et dans la préparation des conventions locales*. La mobilisation de prestataires pose cependant des problèmes de coût et de délai (il faut aboutir dans le délai prévu par le financement), ce qui peut biaiser fortement le processus de négociation. Par ailleurs, les techniciens tendent à proposer des solutions, parfois standardisées, plutôt que d’accompagner la re-

cherche et l'expérimentation de solutions adaptées par les acteurs locaux eux-mêmes (cf. Apprentissage*).

P

Participation : Mécanisme visant à impliquer des acteurs divers dans des politiques, des projets, des dispositifs. Par définition, on « participe » à quelque chose que l'on n'a pas initié. La participation est donc proposée par certains acteurs (l'Etat, les projets, les Ong). La forme et les modalités de l'implication des autres parties prenantes sont souvent laissées floues, comme leur pouvoir d'influence sur le processus et les décisions. Bien des projets « participatifs » relèvent en réalité avant tout de la simple consultation*, ou de la mobilisation des acteurs locaux pour mettre en œuvre des règles décidées ailleurs. Dès lors, le terme est ambigu. Il vaut mieux qualifier précisément les relations entre acteurs et le pouvoir de décision dont disposent les acteurs locaux (cf. les différences entre gestion participative et décentralisée ; et entre information, concertation, consultation, négociation).

Participation/exclusion dans les processus de concertation : le terme « participation » désigne ici le fait, pour les différentes parties prenantes, d'être concrètement impliquées dans le processus, d'être consultées, d'être invitées aux débats et réunions, de pouvoir s'exprimer. Il contient donc deux dimensions : 1/ le fait d'être effectivement associé ou au contraire d'être exclus (ou de volontairement rester en dehors) ; 2/ la nature de cette « participation » ou « implication » des différentes parties prenantes, qui peut être très variable et permettre ou non aux acteurs en question de faire valoir leurs visions, leurs intérêts, leurs propositions (cf. « participation* »).

Sur le plan de l'inclusion/exclusion aux processus, les sociétés rurales sont constituées d'inégalités, entre hommes et femmes, autochtones et migrants, hommes libres et anciens dépendants. La position dans l'espace public n'est pas la même. Seuls les hommes adultes sont en général concernés par les assemblées de village. Les femmes, parfois les anciens dépendants, les migrants, risquent de s'auto-exclure. Faute d'une analyse systématique des parties prenantes à un enjeu donné, on risque fort d'oublier des acteurs importants, mais habitant dans les villages voisins, ou présents temporairement. Dès lors que l'information n'est pas diffusée de façon volontariste (par exemple par les radios locales, les crieurs publics, voire par du porte-à-porte, les gens éloignés des cercles du pouvoir local, les habitants des hameaux isolés, ont toutes les chances de ne pas être informés des réunions et de ne pas y participer. La participation des acteurs lointains, migrants temporaires, pasteurs, est encore plus problématique et doit être réfléchie sérieusement, en termes de calendrier des concertations. La stratégie de concertation* doit intégrer des mesures pour garantir que les points de vue des différentes parties prenantes soient représentés.

Elle doit aussi réfléchir les stratégies d'animation pour que ces points de vue et intérêts puissent être exposés et pris en compte dans les débats, au-delà de ces inégalités de statut social et de capacité de prise de parole. Le talent du facilitateur est essentiel, pour assurer cette prise de parole, sans brusquer les cadres sociaux de la négociation*.

Parties prenantes : les parties prenantes à une action, à un dispositif, sont les acteurs qui sont concernés, qui ont un intérêt dans ce dispositif, ou peuvent en subir des conséquences positives ou

négatives. Les parties prenantes à une ressource donnée sont ceux qui la possèdent ou la contrôlent, ceux qui l'exploitent pour un usage ou un autre, mais aussi ceux qui sont impactés par les pratiques des exploitants. Sont parties prenantes à une négociation les acteurs qui ont voix au chapitre, qui sont associés aux discussions. Une négociation qui oublie de prendre en compte certaines parties prenantes sur la ressource en jeu risque d'aboutir à un échec.

Pertinence des règles : les règles doivent être adaptées aux contextes locaux, à la dynamique de la ressource, à des modes de reproduction. Elles doivent aussi être simples, **opératoires, faciles à vérifier**. Dire « la pêche individuelle n'est autorisée que pour la consommation, sur place » est une façon simple de réguler les prélèvements et d'en vérifier le respect : quiconque transporte un poisson hors des rives de la mare a triché. Inversement, une règle comme « chaque femme a droit à deux charrettes de bois mort par an » n'est pas opératoire : ni la femme elle-même, ni les instances de gestion ne peuvent savoir si elle a ramassé plus ou moins de deux charrettes lorsqu'elle est vue rentrant chez elle avec un fagot le 31 octobre...

Pluralité des normes/pluralisme juridique/dualisme juridique : le terme « pluralité de normes » renvoie à la co-existence de différents types de normes, relevant de principes différents. On oppose le plus souvent « normes locales » ou « coutumières » et « normes étatiques », mais les sources de normes peuvent être plus nombreuses : les règles islamiques sur la terre et l'héritage, par exemple, pour lesquelles la femme hérite d'une demie-part, sont contradictoires avec les normes coutumières qui excluent totalement les femmes de l'héritage. Le terme « pluralité » constate l'existence de ces différentes sources de normes. Le « pluralisme juridique » valorise cette situation et cherche à les articuler. Le plus souvent, les législations nationales entérinent une dualité entre des droits locaux non écrits, ne pouvant bénéficier de reconnaissance écrite, et des droits écrits, acquis par l'immatriculation : on parle alors du *dualisme juridique*.

Politisation : la gestion des ressources naturelles a des enjeux socio-politiques : elle définit qui a accès à telle ressource et qui en est exclu, et ainsi la répartition des bénéfices économiques entre les différentes parties prenantes. Parce que l'accès aux ressources naturelles est fortement lié aux identités sociales (cf. citoyenneté), les débats sur la gestion des ressources naturelles se superposent facilement à des débats sur les appartenances sociales, avec une réduction des droits accordés aux acteurs considérés comme « étrangers ». Le foncier et les ressources naturelles sont facilement instrumentalisés dans les débats et conflits politiques.

Prélèvement : ce terme englobe l'ensemble des formes d'exploitation des ressources naturelles renouvelables*, où le travail humain consiste à *prendre* dans la nature des ressources qui s'y sont développées spontanément : pâturage de ressources fourragères par du bétail conduit par les hommes, collecte de racines, écorces, feuilles d'arbustes ; pêche, chasse ; etc. Le prélèvement dans la nature s'oppose à l'activité agricole, où les produits utiles (les graines, les fruits, etc.) sont *produits par un travail* de préparation du sol, de semis, de protection contre les mauvaises herbes, etc. Dans les conceptions paysannes, le travail crée des droits, les droits des agriculteurs sur les terres qu'ils ont défrichées et semées sont donc supérieurs aux droits sur les ressources naturelles. L'exploitation des ressources naturelles est durable tant que les prélèvements sont inférieurs à la croissance naturelle : on coupe moins de bois qu'il n'en pousse, on pêche chaque année moins de poissons ou on chasse moins de biches qu'il n'en arrive à l'état adulte. Des lors que la pression sur la ressource s'accroît, des règles d'exploitation* sont nécessaires pour réguler l'exploitation et assurer qu'elle soit inférieur à la croissance naturelle.

Processus : Ce qui se déroule dans le temps, dans le cours de l'action, de façon évolutive. La définition des règles est un processus au sens où on ne trouve pas forcément du premier coup les règles qui fonctionnent bien (cf. apprentissage ; façonnage des règles). Et au sens où elles ne sont pas données une fois pour toutes : les institutions de gestion doivent pouvoir les faire évoluer régulièrement pour les adapter aux évolutions sociales et aux évolutions de la ressource (cf apprentissage).

R

Règles : Une règle définit des droits et des devoirs, autorise certains actes en interdit d'autres. Les règles tirent leur légitimité de normes, de principes moraux plus généraux, partagés au sein d'un groupe social, il y a ainsi une sorte d'emboîtement entre les règles (ou normes) *constitutionnelles* qui représentent les valeurs fondamentales de la société, les règles de *choix collectif*, qui représentent les principes à partir desquels les acteurs concernés choisissent de gérer une ressource donnée, les règles *opérationnelles* qui traduisent ces principes en actions autorisées ou interdites. Par exemple, les règles s'imposant aux migrants, comme l'interdiction de planter des arbres, reposent sur le principe que les droits d'appropriation de la terre sont réservés aux autochtones. Une mise en défens temporaire renvoie à un principe de régénération de la ressource.

Une règle n'est respectée que si 1/ elle est suffisamment légitime et intériorisée ; 2/ il existe des mécanismes efficaces de sanction en cas de non-respect. Elle suppose donc un dispositif d'autorité. Pour être opératoires, des règles de gestion des ressources naturelles doivent être simples, facilement compréhensibles, et faciles à vérifier.

Règles constitutionnelles : ce sont les principes fondamentaux qui régissent la vie en commun dans un groupe social donné, l'équivalent de la constitution pour l'Etat. Ces valeurs sociales suprêmes forment le cadre de référence qui définit ce qui est pensable ou non pensable, ce qui est juste et injuste, la façon d'organiser les relations entre les membres du groupe et avec les autres, les façons de sanctionner les transgressions aux règles, etc. Elles vont donc déterminer (ou du moins fortement influer) sur les principes de base fondant la gestion d'une ressource ou d'un espace donné, ses « règles de choix collectif ». Ces règles sont considérées comme allant de soi par les membres du groupe social, elles sont rarement explicitées. Or, une partie des conflits entre acteurs différents vient du fait qu'ils ne partagent pas les mêmes principes de base, et du coup ne comprennent pas les attitudes et actions des autres, qui leur semblent injustes, inéquitables, intolérables. Un des rôles de la concertation est de permettre aux parties prenantes de mieux comprendre les raisons des actions des autres, en comprenant mieux pourquoi ils agissent ainsi, au nom de quels principes, de quelles normes sociales. C'est souvent un préalable à une véritable négociation.

Règles de choix collectif : ce sont les principes à partir desquels un ensemble d'acteurs concernés par une ressource ou un espace décident de la gérer. Ces principes renvoient aux règles constitutionnelles mais n'en sont pas la traduction directe, parce que : 1/ les acteurs concernés par une ressource peuvent relever de différents groupes sociaux (par exemple, des agriculteurs et des éleveurs) qui n'ont pas exactement les mêmes règles constitutionnelles ; 2/ les règles de gestion de la

ressource doivent prendre en compte le droit étatique ; 3/ elles doivent s'adapter aux spécificités biologiques de la ressource et du contexte local (on ne gère pas des poissons de la même façon qu'un pâturage !).

Règles d'exploitation des ressources naturelles : Pour assurer une gestion durable des ressources naturelles, les règles portent sur :

- l'accès (peut-on accéder à cet espace, prélever cette ressource ? si oui qui ?) ;
- les techniques d'exploitation (les filets et leurs maillages, les façons de couper ou d'émonder les arbres, la façon de faire des feux de brousse, etc.) ;
- les périodes autorisées ou interdites (interdiction de pêche aux périodes de reproduction ; interdiction de récolter les fruits pas mûrs, etc.) ;
- la finalité de l'exploitation et les usages autorisés ou interdits (pour l'auto-consommation seulement ? vente autorisée ?) ;
- les mesures éventuelles pour accroître la productivité.

Régulation : la régulation est le fait de définir et de mettre en œuvre des règles. C'est un processus socio-politique, qui suppose des négociations entre pouvoir et entre valeurs, des ajustements entre objectifs contradictoires, entre intérêts variés.

Ressource naturelle renouvelable : Une substance ou un organisme présent dans la nature, exploité par l'homme, et qui se reproduit naturellement. Par exemple, le gibier, les poissons, les arbres, les pâturages, l'eau, etc. Des minéraux, du sable, sont des ressources naturelles non renouvelables. Seuls les éléments de la nature utilisés par l'homme sont des ressources. Ainsi, les résidus de récolte n'étaient pendant longtemps considérés comme des ressources que par les pasteurs. Avec le développement de l'élevage chez les paysans, et la demande urbaine, les résidus de récolte sont devenus une ressource pour laquelle agriculteurs et éleveurs sont en compétition. Une ressource renouvelable n'est durable que si les prélevements* sont inférieurs à la croissance naturelle.

Ressources du droit : le droit étatique est souvent accusé d'être inadapté, inapplicable. Mais en même temps, rares sont ceux qui le connaissent véritablement. Dans un certain nombre de cas, ce n'est pas le droit qui est en cause, mais le fait que les acteurs ne le connaissent pas, et ne savent pas trouver et mobiliser les dispositions qui sont en leur faveur ou leur permettent de traiter les problèmes auxquels ils font face. Les ressources de droit désignent ces dispositions mal connues qui pourraient être mobilisées. C'est un des enjeux de la mobilisation de juristes ou d'avocats en appui à la rédaction des conventions locales.

Restrictions au droit de propriété : la reconnaissance de la propriété privée sur la terre dans les constitutions africaines est allée de pair avec une conception très absolue de la propriété. Certains refusent même l'expropriation pour cause d'utilité publique parce qu'ils détiennent un Titre Foncier ! Cette conception est directement liée au droit colonial de l'immatriculation, où la logique était de « purger » une parcelle de tous les droits antérieurs pour offrir des droits absous et inattaquables aux colons. Ce n'est pas le cas dans les pays européens, où la propriété privée s'est construite au cours de l'histoire, à partir de droits « coutumiers » multiples. En Europe, il existe de nombreuses restrictions à la propriété privée qui limitent la liberté d'un propriétaire de faire ce qu'il veut :

- Il existe des *servitudes* liées aux droits des tiers. Un propriétaire ne peut pas s'opposer au

passage de chasseurs sur sa parcelle. Un chemin qui traverse un champ ou une propriété ne peut être fermé si quelqu'un a besoin de ce chemin pour accéder à sa propre maison ou sa propre parcelle. Cette servitude de passage est inscrite dans le titre de propriété, elle est maintenue dans tout acte concernant la parcelle (vente, héritage, etc.). Elle ne peut être supprimée que sur accord des bénéficiaires de la servitude, et par acte notarié.

- Il existe de nombreuses restrictions légales ou administratives, liées aux autres lois (sur l'héritage par exemple, sur l'environnement, sur l'urbanisme, etc.).

En pratique, la propriété privée n'est jamais « absolue ». Diffuser en Afrique rurale une conception « absolue » de la propriété, sans prendre en compte les droits des tiers et l'intérêt collectif ne peut qu'exclure les autres ayants-droits et détruire les modes locaux de gouvernance* des ressources.

S

Servitude : une servitude est une restriction à la propriété qui s'exerce sur un bien, au profit d'autres biens, détenus par d'autres personnes. Par exemple, en France, la loi sur la chasse prévoit que les chasseurs peuvent traverser des propriétés. Une servitude de passage acte du fait que certains acteurs ont le droit de traverser la parcelle : propriétaires d'une parcelle voisine, qui ne peuvent y accéder autrement ; ou tout le monde pour un chemin qui traverse une parcelle privée. Les servitudes peuvent être définies par la loi ou résulter d'un accord entre propriétaires. Une fois acquises, ces servitudes font partie intégrante des droits sur la parcelle, et sont maintenues lors d'une vente ou d'un héritage. Elles ne peuvent être supprimées que par accord entre les parties, acté par une autorité légale. L'ouverture des champs au pacage du bétail après les récoltes, les règles accordant aux villageois le droit de collecte de certaines ressources sur les champs, sont autant de restrictions aux droits des possesseurs de parcelle, du fait des règles locales de gestion des ressources naturelles. En Afrique de l'ouest, la conception de la propriété est marquée par les conceptions coloniales d'une propriété « absolue », fondée sur la « purge » des droits locaux. Or, en Europe, les droits de propriété se sont consolidés au cours de l'histoire, et intègrent de nombreuses restrictions, liées aux droits des tiers, et aux lois et règlements. Il paraît utile de prendre en compte ces différentes restrictions dans les conceptions de la « propriété » foncière, pour éviter que la formalisation* des droits sur la terre aboutisse à des exclusions.

Stratégie de négociation/concertation : il n'y a pas une démarche standard pour conduire une concertation ou mettre en place une convention locale. Les méthodologies clés en main, qui prédefinissent les étapes et le temps à y consacrer, ont toutes les chances de ne toucher qu'à des enjeux secondaire, sans réel investissement de la part des acteurs locaux, et sans guère d'efficacité ensuite. Les concertations suivent des itinéraires* qui ne peuvent pas être prédefinis. Pour autant, les acteurs qui promeuvent une concertation ou la négociation d'une convention locale ont besoin de se définir une stratégie, en fonction du contexte spécifique : comment se pose le problème ? A quelle(s) échelle(s) ? Qui sont les différentes parties prenantes ? Leur inclusion dans les débats est-elle problématique ou non ? Quel est le degré de tension ? Y a-t-il des préalables avant que les parties prenantes soient prêtes à dialoguer ? Y a-t-il besoin d'étude ou d'enquête préalable pour mieux comprendre la situation ou objectiver un problème ? Faut-il impliquer dès le départ les services techniques ou bien attendre que les acteurs locaux aient commencé à élaborer des propositions ? Comment mobiliser les autorités coutumières dans le processus ? Comment éviter les récupérations du processus par certains groupes d'intérêts ? Définir une stratégie de concertation, c'est choisir la façon d'aborder le problème, la façon de gérer les relations avec les différentes parties prenantes, discuter la place des moments collectifs de discussion (pour quoi faire ? avec qui ? animé comment ?), etc. Il s'agit bien sûr d'une stratégie indicative, à adapter en fonction de la façon

dont se déroule le processus, des réactions des différents acteurs, des événements extérieurs. C'est un guide pour réfléchir et mener l'action, pas une méthodologie figée une fois pour toute.

T

Tutorat : en Afrique de l'ouest, les rapports entre autochtones et migrants sont régis par un rapport social appelé « tutorat ». Un migrant qui veut s'installer sollicite un tuteur ou « logeur » (ou s'en voit attribuer un par les autorités villageoises qu'il a sollicitées). Ce dernier lui octroie un espace où cultiver sur les terres qu'il contrôle, parfois un logement, en échange d'une relation d'aide. Le migrant devient « son » « étranger ». Selon les contextes, des droits d'exploitation plus ou moins étendus lui sont accordés, avec le plus souvent une interdiction de planter des arbres, de construire, de tout acte qui pourrait l'amener à revendiquer la pleine possession de la parcelle. Il n'y a pas en général de redevance formelle, mais une intégration sociale qui passe par des soutiens de la part du migrant (aide en cas de difficultés, participation aux événements sociaux, etc.). Le migrant doit aussi respecter les normes et interdits de la vie sociale. Le statut « d'étranger » peut évoluer par le mariage avec une fille autochtone, qui enrâcine son intégration sociale. Le « tutorat » est une façon d'intégrer à une communauté locale des gens venus d'ailleurs, de leur accorder une part de « citoyenneté locale ».

U

Usager : on parle « d'usagers » de ressources naturelles pour parler des acteurs qui les exploitent, quel que soit leur statut social, qu'ils aient ou non un droit d'appropriation sur la ressource en question. Dans la préparation d'une stratégie de concertation, il est important d'identifier les usagers effectifs d'une ressource, qui sont souvent plus variés qu'on ne pense, et proviennent d'origines sociales et géographiques variées. Postuler que la ressource est réservée aux acteurs locaux induit des risques d'exclure des usagers de l'analyse... et de la concertation.

Usager/utilisateur autorisé : le fait que l'accès à une ressource soit réservé à un groupe social donné (cf ayant droit) ne signifie pas que tous les autres acteurs en sont totalement exclus. Ils peuvent demander l'autorisation de l'exploiter aux instances de gestion. Celles-ci peuvent leur accorder des droits d'usage plus ou moins étendus, en fonction de la disponibilité de la ressource. Ainsi, les éleveurs de passage ont le plus souvent accès aux forages ou aux mares aménagées, moyennant une contribution compensant le fait qu'ils n'ont pas contribué (en travail ou en argent) à la création de l'aménagement. Cette notion est importante, car elle permet de penser le fait que des acteurs qui ne sont pas « ayants-droits » puissent avoir accès à certaines ressources.

S

Sanctions : un système de règles ne peut fonctionner que si leur transgression suscite des sanctions. Cela suppose que le risque d'être découvert soit suffisamment important (cf. surveillance*), et que des sanctions effectives soient appliquées. Celles-ci doivent être légitimes, graduelles, socialement acceptables. Des sanctions inspirées des modes de sanction dans la vie quotidienne ont plus de chances d'être légitimes que les sanctions prévues par la loi. Dans la gestion des ressources

naturelles comme dans d'autres aspects de la vie sociale, l'impunité domine, ce qui fragilise les règles : si les transgressions ne sont pas sanctionnées, ceux qui font l'effort de respecter les règles se sentent floués et cessent aussi de les respecter. La question des sanctions est complexe parce que : 1/ la surveillance est souvent difficile, les fraudeurs ne sont pas toujours repérés ; 2/ dès lors que les règles sont ambiguës, la transgression peut être contestée ; 3/ dans les textes, seuls les agents des Eaux-et-Forêts, agents assermentés, ont le droit de mettre des amendes. Or, ils sont trop peu nombreux pour exercer leur rôle de surveillance ; 4/ la conception étatique des sanctions et la conception locale divergent fortement ; les services techniques refusent souvent de reconnaître un pouvoir de sanction aux instances locales, tant par respect de la loi que pour conserver le bénéfice des amendes ; 5/ dans des sociétés d'interconnaissance, il est difficile de sanctionner ses proches, ses parents ; 6/ la tâche de surveillance est souvent confiée à des jeunes, qui ne sont pas socialement légitimes pour appliquer des sanctions. 7/ dès lors que ceux qui transgèrent sont dans des positions sociales élevées, il est difficile de les sanctionner, tant pour les agents des Eaux-et-Forêts que pour les acteurs locaux.

La question des sanctions doit donc faire l'objet d'un débat approfondi, sur la façon d'articuler et de renforcer différentes sources d'autorité (coutumières, communales, administratives avec la Police ou les Eaux-et-Forêts). Dès lors que les règles sont légitimes et que les sanctions prévues sont considérées comme socialement acceptables, les acteurs locaux peuvent être heureux de s'appuyer sur un agent des Eaux-et-Forêts pour donner des sanctions qui auraient été difficiles dans l'espace local. La création d'une police communale peut être une piste, dès lors qu'elle est légalement possible.

Statut juridique de la ressource : dans les législations, les différentes ressources ont un statut juridique différent. Certaines appartiennent à l'Etat, d'autres relèvent des modes locaux d'appropriation. Dans les conceptions locales, ce statut peut être différent. Les ressources peuvent être étatiques, communautaires, en accès libre (n'importe qui peut y avoir accès et l'utiliser). Définir le statut de la ressource est un préalable à la définition de règles de gestion, car cela détermine quelles autorités en sont responsables (sachant que l'Etat peut déléguer à une instance locale la gestion d'une ressource étatique).

Structure d'incitation : en Afrique, on parle « d'incitations » pour évoquer les diverses primes ou avantages matériels négociés pour faire un travail ou une activité. Il ne s'agit pas de ça ici ! Plus fondamentalement, les règles produisent des « structures d'incitations » qui orientent le comportement des acteurs, dans le sens de l'intérêt collectif ou dans le sens des intérêts individuels. Si la décision de mise en défens d'un espace est une décision commune à laquelle j'adhère sur le principe même si elle réduit mon revenu ; si la ressource se reconstitue grâce à ça et me permet des bénéfices plus importants quelques années après ; si le fait de transgresser cette mise en défens suscite une réprobation sociale et m'exposer à des sanctions sociales, alors, le dispositif de gestion me fournit des « incitations positives » à respecter cette mise en défens. Si la mise en défens a été décidée sans débat et me semble illégitime, si plusieurs personnes transgressent sans qu'il y ait de sanction, alors, le dispositif de gestion me fournit des « incitations négatives », qui me poussent à ne pas respecter les règles et à aller me servir. Selon les règles qu'il met en place, et la façon dont il agit pour les faire respecter, un dispositif de gestion fournit ainsi des incitations à agir dans l'intérêt collectif et à respecter les règles, même si cela va contre des intérêts à court terme, ou au contraire à agir dans le sens d'un intérêt personnel immédiat. Des règles qui font sens parce qu'elles se rapportent à des valeurs sociales partagées, qui sont simples à mettre en œuvre et à surveiller, qui ne sont pas trop contraignantes, dont la violation est simple à constater, ont plus de

chances d'être respectées que des règles complexes, très contraignantes pour les individus, difficiles à objectiver. Le fait que la transgression des règles suscite des sanctions réelles, même symboliques, est une incitation importante : si tout le monde transgresse sans sanction, pourquoi se rais je le seul à me restreindre ?

Surveillance : des restrictions à l'accès ou à l'exploitation des ressources naturelles supposent que les éventuelles transgressions puissent être découvertes, puis sanctionnées. Le terme « surveillance » renvoie aux différents mécanismes par lesquels le respect des règles est vérifié, et les transgressions découvertes. Trop souvent, on raisonne la surveillance en termes de personnel spécifique : un comité de surveillance est mis en place, avec des jeunes chargés de contrôler. Le comité est formé et équipé par le projet... et n'est plus fonctionnel dès que les financements s'arrêtent. Ou alors les membres du comité en profitent pour exercer une sorte de racket sur les usagers et se procurer ainsi des compensations pour leur travail. Mettre en place des équipes spécifiques peut être inévitable dans certains cas. Lorsque la ressource est rémunératrice, elle peut permettre de prélever des taxes pour indemniser cette fonction. Mais un mécanisme de surveillance sera d'autant plus efficace qu'il sera intégré à la vie quotidienne (chacun dans ses activités peut voir les autres et savoir s'ils respectent les règles ou non, la réprobation sociale suffit à limiter les transgressions explicites), et ne générera donc pas de coûts récurrents.

V

Validité juridique : la question de la validité juridique (au regard de la loi) des conventions locales et autres accords se pose à deux niveaux. 1/ D'un point de vue général, il y a eu de nombreux débats sur la légalité des conventions locales, c'est-à-dire sur le fait qu'elles puissent être reconnues par la loi, et donc s'imposer à tous, et être appuyées par l'Etat, les tribunaux, etc. Ce débat a été tranché, même s'il reste des opposants, partisans d'une lecture étroite du droit ou refusant le principe d'une certaine autonomie locale de décision : de plus en plus de pays ont intégré le principe des conventions locales dans leurs législations sur les ressources naturelles. Le droit civil reconnaît par ailleurs le droit pour des individus de passer entre eux des conventions. Lorsque ce n'est pas le cas, une solution est qu'un arrêté communal reprenne le contenu de la convention et lui donne ainsi une validité juridique. 2/ La validité juridique d'un accord ou d'une convention donnés tient au fait que son contenu ne soit pas contraire aux lois et règlements, qu'elle ait fait l'objet d'une mise en forme juridique*, que l'arrêté ait été pris selon les procédures en vigueur. En pratique, il peut être nécessaire de négocier des assouplissements par rapport à la lettre des textes. En pratique, la validité juridique n'est ni complètement nécessaire, ni en tous cas suffisant, pour assurer un soutien de l'Etat ou de la justice à la convention : des règles s'imposent, dans un espace social donné, tant que les rapports de force sont en leur faveur, que personne ne souhaite ou ne peut pratiquement en contester la validité ou la légitimité. Inversement, une convention suivant parfaitement les normes légales peut être impossible à appliquer si des acteurs puissants s'y opposent. La validation juridique est donc un élément de renforcement de la convention, qui rend plus difficile sa mise en cause, mais pas une garantie d'effectivité*.

Véhiculaire (langue) : langue qui sert de moyen de communication entre populations de langues différentes. Le bambara, le wolof ou le dioula sont des langues véhiculaires d'Afrique de l'Ouest.

Gérer ensemble les ressources naturelles du territoire

**Guide méthodologique pour promouvoir et consolider
une gestion négociée des ressources naturelles
en Afrique de l'Ouest**

Programme Negos-GRN - Mali, Sénégal, Burkina Faso

Auteurs : Amel Benkahla, Peter Hochet

Avec les contributions de : Némaoua Banaon, Djibril Diop,
Papa Faye, Philippe Lavigne Delville, Fako Bruno Ouattara,
Saidou Sanou, Lamine Seck, Bougouna Sogoba,
Oumou Kaltoum Sougou, Kadari Traoré

Selecteurs : Christian Castellanet, Jean-Pierre Jacob,
Philippe Lavigne Delville

Révision : Magali Reinert

Avant- propos

Les pays d'Afrique sub-saharienne sont actuellement confrontés à des défis démographique, écologique et économique sans précédents, qu'aucune autre région du monde n'a eu à affronter simultanément dans l'histoire. Les évolutions structurelles que connaissent les territoires ruraux (accroissement de la pression démographique, impact des changements climatiques, évolution des aspirations individuelles et des structures familiales, intensification des systèmes agraires) pèsent fortement sur la terre et les ressources naturelles. Celles-ci constituent en effet la base de la subsistance de la grande majorité des populations rurales d'Afrique subsaharienne, et font l'objet d'une compétition croissante.

Sous l'effet de ces évolutions, les règles qui, à l'échelle des terroirs, régissaient traditionnellement et collectivement l'accès aux terres et aux ressources naturelles ne fonctionnent plus toujours. Les normes étatiques ne fournissent souvent pas non plus de réponses opérationnelles. Souvent, ces deux types de normes se superposent, parfois se contredisent, et aucune d'entre elles n'est réellement appliquée. On assiste alors de fait à des situations d'accès libre (où les défrichements ne sont plus régulés, où chacun vient prélever dans les écosystèmes et surexploite les ressources), ou à des privatisations au profit de groupes d'acteurs puissants. Les rapports de pouvoir sur les ressources évoluent et les risques de conflits s'aggravent.

L'Afrique rurale ne pourra faire face aux défis qui sont les siens que si de nouvelles régulations sont mises en place, qui prennent en compte les évolutions sociales, démographiques, écologiques, climatiques et permettent de conjuguer la préservation des écosystèmes et les besoins des populations. Il est nécessaire pour cela d'inventer de nouvelles formes d'articulation entre activités agricoles, pastorales, forestières, halieutiques sur les territoires.

Depuis le début des années 90, la décentralisation de la gestion des ressources naturelles est à l'ordre du jour. De nombreuses recherches et expériences de terrain ont montré que les acteurs locaux pouvaient, sous certaines conditions, assurer une gestion durable de leurs ressources bien plus efficace qu'un dispositif extérieur. Les législations ont ainsi évolué, de façon à mieux prendre en compte les savoirs locaux et la responsabilisation des populations, dans une logique plus participative ou plus décentralisée. La décentralisation administrative a, potentiellement, renforcé cette dynamique, en transférant des compétences autrefois sous la responsabilité des Etats aux collectivités locales. Mais il demeure une certaine confusion relative aux responsabilités des différents acteurs publics, issus de la décentralisation administrative ou locaux quant à la gestion des ressources naturelles.

De nombreuses expériences de « conventions locales » ont été menées. Elles ont souvent un bilan mitigé. Elles mettent à juste titre en avant l'enjeu d'une négociation sur les règles entre des acteurs hétérogènes, mais elles semblent sous-estimer la diversité des contextes et des enjeux, qui appellent des stratégies très variées ; de plus, elles s'interrogent trop peu sur les conditions d'effectivité de ces accords : il ne suffit pas de signer une convention, encore faut-il qu'elle soit réellement mise en application.

Partant de ce constat, des praticiens de la gestion des ressources naturelles et des chercheurs se sont réunis au sein du projet NEGOS-GRN, pour expérimenter des démarches de diagnostic et d'appui à la négociation et produire des cadres de références en matière d'orientations politiques et de méthodologies d'appui. Les partenaires de ce projet partagent la conviction que la négociation est indispensable pour définir de nouvelles régulations. En effet, dans un contexte marqué (i) par

une pluralité d'acteurs et de modes d'exploitation du milieu, (ii) par un pluralisme des normes, (iii) par une relative faiblesse des capacités publiques de régulation, aucune autorité (étatique, coutumière, communale) ne peut, à elle seule, prétendre avoir le monopole de la légitimité. De plus, les réponses pratiques aux problèmes vécus par les acteurs locaux sont à définir et inventer, par ces acteurs, en fonction des contextes spécifiques dans lesquels ils vivent.

Bien que le principe de codes locaux, de conventions locales, soit de plus en plus mis en avant, la plupart des intervenants ont une conception très technique de la gestion des ressources naturelles et de l'élaboration des conventions. Certains proposent même des démarches standardisées, censées aboutir en quelques semaines. C'est se tromper complètement sur ce qu'est la gestion des ressources naturelles, et sur les conditions pour qu'un accord soit effectif et soit appliqué.

La gestion des ressources naturelles est en effet un enjeu économique, social et politique autant qu'écologique. L'accès aux ressources naturelles est liée aux appartenances sociales, et définir des règles aboutit à donner accès aux ressources à certains groupes plus qu'à d'autres. Il est indispensable de l'assumer et de prendre l'idée de négociation au sens fort du terme : la recherche de compromis entre acteurs ayant des intérêts divergents, à partir de la reconnaissance de la légitimité de ces acteurs et de leurs intérêts.

Issu de l'expérience du projet NEGOS-GRN, ce guide est destiné aux acteurs du développement des territoires, qu'ils soient élus locaux, responsables de l'administration, opérateurs de développement, responsables associatifs ou communautaires. Il leur propose des repères pour guider leur action, dans la recherche de réponses négociées et effectives aux problèmes vécus par les acteurs d'un territoire, en ce qui concerne l'accès et l'exploitation des ressources naturelles.

Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR GRED)

Liste des acronymes

AMEDD : Association Malienne d'Eveil au Développement Durable (Mali)

Ceziet : Centre d'encadrement de la zone d'intensification de l'élevage traditionnel (Burkina Faso)

Cinesda : Centre international d'études sociologique et de droits appliqués (Burkina Faso)

Cirad : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement

Cogern : Comités de gestion des ressources naturelles (Sénégal)

Gersda : Groupe d'Etude et de recherche en Sociologie et Droit Appliqués (Mali)

Gret : Groupe de recherches et d'échanges technologiques (Siège en France)

Enda : Environnement et Développement du Tiers Monde (Siège au Sénégal)

IHEID : Institut de hautes études internationales et du développement (Suisse)

Ipar : Initiative Prospective Agricole et Rurale (Sénégal)

IRD : Institut de recherche pour le développement (Siège en France)

Odec : Opérations de développement, études et conseils (Burkina Faso)

Poas : Plan d'occupation et d'affectation des sols (Sénégal)

Peov : Projet de développement de l'élevage Ouest-Volta (Burkina Faso)

RNICS : Réserve naturelle d'intérêt communautaire de Somone (Sénégal)

Table des matières

I.	POURQUOI NEGOCIER LES REGLES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES ?	9
1.	Réguler l'exploitation des ressources naturelles d'un territoire : des enjeux écologiques, économiques et politiques	9
1.1	Un partage de l'espace et de l'accès aux ressources souvent remis en cause.....	9
1.2	Les conditions d'une gestion durable	10
2.	Une diversité de configurations et d'enjeux	11
2.1	Renégocier l'accès aux espaces exploités.....	11
2.2	Réglementer l'accès aux ressources naturelles entre différents usagers.....	12
2.3	Réguler l'exploitation commerciale des ressources naturelles	12
3.	La négociation : un principe d'action	13
3.1	Imposer des règles ne suffit pas à les faire appliquer	13
3.2	Saisir la multiplicité des normes et des acteurs	13
3.3	Compenser avec les carences institutionnelles	14
3.4	Produire des accords légitimes, parce que socialement acceptable	15
4.	Construire une gouvernance locale	16
4.1	Inclusion et exclusion dans la gestion des ressources naturelles	16
4.2	Consolider le rôle des collectivités territoriales.....	16
4.3	Difficultés et limites des approches négociées	16
5.	Synthèse	17
II.	SUR QUOI NEGOCIER ?	19
1.	Une compréhension partagée du problème	19
1.1	D'un problème particulier à un enjeu collectif.....	19
1.2	D'un problème perçu à un problème partagé	19
2.	Des règles claires, applicables et évolutives.....	20
2.1	Prendre acte des règles existantes.....	20
2.2	Des règles évolutives	20
2.3	Des règles d'accès et d'exploitation	21
2.4	Des règles d'administration	21
3.	Des dispositifs de gestion légitimes et efficaces	21
3.1	Le soutien des autorités locales	21
3.2	Les avantages et les limites des comités de gestion.....	22
3.3	Des sanctions graduelles et effectives	23
4.	Synthèse	23
III.	COMMENT NEGOCIER ?	25
1.	Prendre conscience des processus politiques à l'œuvre	25
1.1	L'imprévisibilité des négociations est normale	25
1.2	La négociation repose sur des questions plus politiques que techniques.....	26
2.	Comprendre la situation et les enjeux pour les différents groupes d'acteurs	26

2.1	Du problème apparent à la compréhension des enjeux.....	26
2.2	L'échelle pertinente d'intervention pour une gestion durable de la ressource	27
2.3	Les groupes stratégiques en présence	28
2.4	Les règles existantes et leur application	29
2.5	Les rapports entre acteurs, complémentaires et conflictuels	29
3.	Définir une stratégie de négociation.....	30
3.1	Rendre possible la négociation	30
3.2	Assurer la représentation et la contribution de toutes les parties prenantes	31
3.3	Assurer une bonne diffusion de l'information.....	33
3.4	Organiser les allers-retours entre les différentes échelles.....	33
3.5	Adapter la stratégie aux évolutions	35
4.	Animer les réunions publiques	35
4.1	Organiser des réunions sous un arbre ou à la mairie	35
4.2	Accompagner la recherche de solutions	36
4.3	Conduire efficacement des séances de négociation.....	37
4.4	Le savoir-faire de l'animateur	38
IV.	COMMENT GARANTIR L'APPLICATION DES REGLES ?	40
1.	Favoriser le respect des règles fixées	40
1.1	Des règles suffisamment consensuelles.....	40
1.2	Des règles explicites et largement connues	41
1.3	Un contrôle bien réparti entre différentes instances	41
1.4	Une régulation qui relève de différentes autorités	42
2.	Donner aux règles une validité juridique.....	42
2.1	Inscrire les règles dans la loi.....	42
2.2	Valoriser les compétences des collectivités locales.....	43
2.3	Mobiliser les pouvoirs de sanction de l'État.....	43
3.	Assurer une gestion durable des ressources naturelles.....	44
3.1	La viabilité organisationnelle du dispositif de contrôle.....	44
3.2	La viabilité financière du dispositif de gestion.....	45
3.3	L'épreuve de la réalité	46
3.4	Ajuster les règles en fonction de l'évolution de la ressource	46
4.	Synthèse	46
	POUR EN SAVOIR PLUS : BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES EN LIGNE	49
	GLOSSAIRE : LES MOTS DE LA GESTION NEGOCIEE DES RESSOURCES NATURELLES	55

I. POURQUOI NEGOCIER LES REGLES DE GESTION DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES ?

Imposer des règles de gestion¹ « clés en main » ne fonctionne pas. Les règles* doivent être adaptées à des milieux naturels (des écosystèmes) toujours spécifiques, à des ressources dont la rareté peut varier d'une année sur l'autre... Les règles constituent par ailleurs des contraintes pour les différents acteurs* qui les exploitent, et peuvent favoriser les uns au détriment des autres. L'élaboration d'une gestion locale des ressources naturelles doit prendre en compte ces différents problèmes. Des règles écrites d'en haut, en considérant que tout le monde va spontanément les appliquer, n'ont guère de chances d'être effectives. Surtout si elles oublient les conflits d'intérêts et les rapports de force.

Dans un tel contexte, la négociation* régulière d'accords apparaît comme une nécessité, une condition pour que les règles et les dispositifs de gestion* aient une chance d'être appliqués et efficaces. De plus, négocier de tels accords permet aussi de négocier les compromis entre conception étatique et conceptions locales de la gestion, d'articuler les capacités de régulation* des acteurs locaux et de l'administration, bref, de construire de l'action collective* et de l'action publique* locale.

1. Réguler l'exploitation des ressources naturelles* d'un territoire : des enjeux écologiques, économiques et politiques

1.1 Un partage de l'espace et de l'accès* aux ressources souvent remis en cause

En Afrique de l'Ouest, de nombreuses activités rurales (agricoles, pastorales, forestières, etc.) utilisent les ressources naturelles. Une partie importante des territoires fait l'objet de plusieurs usages, simultanés ou successifs : les champs récoltés deviennent accessibles pour la pâture des résidus de récolte ; les brousses servent à la fois au pâturage, à la chasse, à la coupe de bois. Calendriers et règles locales définissent alors l'utilisation des zones de parcours par les animaux, la répartition de la cueillette, de la pêche ou de l'exploitation du sel, etc.

Ce partage de l'usage* des ressources ne se fait pas sans conflits. Les droits d'accès sont souvent remis en cause, au gré des rapports de force. La superposition de règles contradictoires fragilise également la stabilité des accords, dès lors que certains acteurs se revendiquent de normes coutumières* et d'autres de la loi.

¹ NB : Tous les termes suivis d'une astérisque sont définis dans le glossaire en fin du Guide, auquel nous renvoyons le lecteur souhaitant une définition précise des mots employés.

Des conflits peuvent aussi émerger lorsque la ressource est surexploitée et que son renouvellement n'est plus assuré. Cette pression accrue peut être liée à la croissance démographique, à l'immigration ou au développement d'opportunités commerciales nouvelles, qui conduit à vendre des ressources autrefois seulement autoconsommées. La surexploitation peut aussi être la conséquence d'un échec des systèmes de régulation : des règles inexistantes, obsolètes ou contradictoires, des dysfonctionnements des instances de gestion.

1.2 Les conditions d'une gestion durable*

Dans ce guide, notre définition des conditions d'une gestion durable des ressources naturelles repose sur quatre constats issus de l'expérience et de la recherche.

Les ressources naturelles renouvelables* sont prélevées dans l'écosystème et non produites. Elles recouvrent l'eau, les pâturages, les poissons, les produits forestiers ligneux et non-ligneux, etc. Leur durabilité suppose que leurs prélèvements* restent inférieurs à leur reproduction naturelle. Lorsque la pression s'accentue, l'existence de règles et d'institutions de gestion devient nécessaire pour contrôler leur exploitation. On distingue :

- - les règles d'accès (qui a le droit* de prélever les ressources) ;
- - les règles d'exploitation (où, avec quelles techniques, à quelles périodes) ;
- - les institutions chargées de définir et de faire respecter ces règles.

La désertification et la dégradation des écosystèmes sont le produit de changements globaux, climatiques, hydro-éologiques, agronomiques et institutionnels. Ces processus* de dégradation peuvent être aggravés, freinés ou inversés par des innovations techniques et institutionnelles. En particulier, l'absence de régulation de l'exploitation des ressources renouvelables joue un rôle aggravant. Cette carence peut être liée au manque de règles, à des règles inapplicables ou encore à une faiblesse des institutions chargées de cette régulation. La question des règles et des institutions de gestion est ainsi au cœur de la question de la lutte contre la désertification et la dégradation des écosystèmes.

Dans les pays du Sahel, particulièrement soumis à la dégradation des écosystèmes, certaines ressources font l'objet de régulations locales. Celles-ci ont parfois été fragilisées par des politiques publiques inadaptées. D'autres ressources, autrefois abondantes, n'étaient guère régulées et doivent désormais l'être. De nouvelles régulations doivent ainsi être mises en œuvre. Et ce, dans un contexte de compétition croissante et d'hétérogénéité des acteurs concernés (agriculteurs, éleveurs, mais aussi industriels...). À cela s'ajoute encore le flou juridique* et institutionnel sur les prérogatives des différentes institutions susceptibles de jouer un rôle dans cette régulation. Face à la diversité des configurations et à l'ampleur des enjeux*, ces règles ne pourront être définies d'en haut. Elles devront être négociées à l'échelle* locale en s'appuyant sur le cadre légal et institutionnel de l'État.

Les ressources naturelles sont exploitées par des acteurs variés, qui en tirent une part plus ou moins importante de leurs revenus. Lorsque la pression sur une ressource est forte, sa gestion impose de redéfinir les règles d'accès et d'exploitation. La nouvelle régulation peut exclure certains usagers* ou réduire leur accès à la ressource. Or, en Afrique de l'Ouest, l'accès aux ressources est fortement lié aux statuts sociaux. Par exemple, les droits sont distribués en fonction de l'ordre d'arrivée des familles. Autochtones, populations d'origine étrangère et migrants récents n'ont pas les mêmes droits. Les droits peuvent aussi être distribués en fonction du statut dans la parenté. Aînés, cadets, fils et neveux n'ont pas les mêmes droits sur les patrimoines familiaux. Cette réalité sociale intervient au moment de

redistribuer les cartes entre les différents acteurs. Avec des arbitrages* à faire plus ou moins radicaux entre autochtones et migrants, agriculteurs et éleveurs, hommes et femmes, villageois et acteurs urbains.

2. Une diversité de configurations et d'enjeux

Les problèmes de gestion des ressources naturelles se posent de façon très différente selon les contextes et les ressources concernées. Dans certains cas, des régulations existent, demeurent légitimes localement, mais sont fragilisées par l'intervention publique. Ailleurs, elles n'existent pas et doivent être créées. Le degré de pression sur la ressource, l'importance des tensions et des conflits varient également. Parfois, les acteurs locaux sont à l'initiative de la gestion collective de la ressource. Parfois, c'est une politique nationale qui s'applique de manière descendante sur les territoires.

Cette diversité est souvent sous-estimée dans les débats sur la gestion locale des ressources naturelles et sur les conventions locales*. On ne régule pas la pêche de la même façon que l'accès aux pâturages. La question du bois de feu se pose différemment de celle de la cueillette de plantes pour l'artisanat. De plus, l'état de la ressource et les acteurs en jeu diffèrent selon les régions du pays, la distance aux villes, etc. Chaque cas de figure est donc spécifique. Réfléchir de nouvelles façons de gérer les ressources naturelles suppose au départ de bien comprendre le problème tel qu'il est posé ou perçu par les différents groupes d'acteurs concernés, et les enjeux de la ressource et de sa régulation pour eux. On peut identifier trois cas de figure fréquents :

- la renégociation de l'accès à des espaces exploités ;
- la réglementation de l'accès aux ressources naturelles entre différents usagers ;
- la régulation de l'exploitation commerciale des ressources naturelles.

2.1 Renégocier l'accès aux espaces exploités

Les accords qui permettent la cohabitation de différentes activités sur un même territoire peuvent être amenés à évoluer. En effet, les situations changent, rendant les règles locales obsolètes. Ce décalage entre la réglementation des usages et les usages eux-mêmes obligent une renégociation entre acteurs. La nécessité de redéfinir régulièrement l'accès aux espaces existe particulièrement dans les couloirs de passage du bétail et dans les zones à dominante pastorale.

Encadré 1 : Renégociation des usages dans la zone pastorale de Samoroguan (*Nemaoua Banaon, Gret, et Peter Hochet, Laboratoire citoyennetés*)

À l'ouest du Burkina Faso, la zone pastorale du Ceziet (Centre d'encadrement de la zone d'intensification de l'élevage traditionnel) de Samoroguan a été créée en 1975 par le projet de développement de l'élevage Ouest-Volta (Peov). Le projet offrait une zone de repli pastoral en période de sécheresse et proposait de développer la filière grâce au pâturage extensif. Gérée par l'État, la zone pastorale s'étendait sur une surface estimée à 125 000 ha, même si elle n'a jamais été clairement bornée.

Depuis la fin du Peov, peu d'activités ont été conduites là, en dehors de la lutte contre les glossines (mouches qui transmettent la trypanosomiase). Ce contrôle sanitaire a rendu la zone plus intéressante pour les éleveurs. Parallèlement, les migrations agricoles continues depuis le début des années 1980 ont favorisé une recolonisation importante de la zone. Aujourd'hui, les activités agricoles occupent 80% du territoire.

L'agriculture a ainsi marginalisé les zones de pâturages. Alors que le projet pastoral prévoyait une large dominante de pâtures, la situation s'est inversée. Il a donc fallu redéfinir l'avenir de cette zone, sachant que les positions des services de l'État et des paysans s'opposaient. Pour les premiers, le cahier des charges de la zone pastorale devait être maintenu, ce qui revenait à évacuer une partie de la population. Le préfet prônait un durcissement des mesures de surveillance*, notamment l'emprisonnement des agriculteurs occupant illégalement la zone pastorale

De leur côté, les paysans revendentiquent le statu quo, c'est-à-dire le maintien de l'occupation actuelle.

Le projet Negos a permis de renouer le dialogue entre ces groupes d'acteurs. La stratégie, présentée aux services de l'État et à la commune*, consistait à conduire deux cycles de concertation d'un mois. L'issue de ces négociations devait aboutir à des accords locaux sur l'occupation agricole et l'affectation pastorale d'un des quatre ranchs du Ceziet. Ce travail a été conduit sur la base de croquis et d'une carte élaborée à partir de relevés GPS afin d'illustrer l'occupation actuelle de la zone, mais aussi la vision de son aménagement du point de vue des communautés. Le processus a abouti à une cartographie des pâturages, des couloirs et des points d'eau que les acteurs ont accepté de réservé à l'élevage, qui reconfigure complètement la zone pastorale.

2.2 Réglementer l'accès aux ressources naturelles entre différents usagers

Lorsqu'une ressource est surexploitée, ou que la légitimité de certains usagers est remise en cause, les règles d'accès à cette ressource doivent être redéfinies. La négociation doit alors permettre de trouver un nouvel accord qui tienne compte des différents usagers, hommes et femmes, jeunes et vieux, autochtones et migrants, agriculteurs, éleveurs ou pêcheurs. La remise à plat des règles questionne alors la légitimité des pratiques et des normes* de chacun. Les règles coutumières, fondées sur l'inaliénabilité des terres* et sur des inégalités sociales, s'opposent notamment à la logique nationale. L'État priviliege en effet l'approvisionnement des filières commerciales (bois, coton, fruits, etc.) sur la base d'un accès de tous les citoyens à la terre.

Le contrôle de l'exploitation et les intérêts économiques sous-jacents suscitent une compétition entre acteurs, mais aussi entre institutions. Chacun tend alors à vouloir délégitimer les autres pour asseoir son propre pouvoir. Le recours aux normes de l'État (plus ou moins explicite et maîtrisé) est alors souvent utilisé comme un outil de lutte. La difficulté à stabiliser les accords tient ainsi à la fois aux enjeux économiques et à l'instabilité d'autorités sans cesse contestées .

2.3 Réguler l'exploitation commerciale des ressources naturelles

Qui est le plus à même de gérer des ressources qui font l'objet d'une exploitation commerciale ? Le débat est vif entre ceux qui considèrent que c'est aux acteurs locaux de s'emparer du contrôle de la gestion et de construire leurs propres dispositifs, et ceux qui prônent un respect plus systématique du cadre légal et institutionnel national en vigueur. Si la gestion est décentralisée*, se pose alors la question de la confier au secteur privé ou de l'organiser de manière communautaire.

La gestion des forêts illustre la difficulté à arbitrer entre gestion communautaire, gestion privée et gestion d'État. Elle soulève trois questions cruciales :

- Quels sont les acteurs les plus aptes à intégrer l'objectif de rentabilité à court terme et celui de préservation de la ressource ?
- Quels sont les acteurs les mieux placés pour garantir que les règles seront effectives et que les infractions seront sanctionnées ?
- Entre les modèles « répressifs » de conservation institués par l'État, la concession à des acteurs privés (coopératives d'exploitants forestiers), et la gestion communautaire, quels modèles choisir ou, plutôt, comment les combiner ?

Les réponses à ces questions ne peuvent être que le fruit de négociations locales, débouchant sur des modèles hybrides, dans lesquels les règles d'exploitation, de gestion et de contrôle impliquent simultanément différentes catégories d'acteurs.

3. La négociation : un principe d'action

3.1 Imposer des règles ne suffit pas à les faire appliquer

En Afrique de l'Ouest, comme ailleurs, la gestion des ressources naturelles fait l'objet de règles. Pourtant, ce n'est pas parce qu'elles existent que ces règles s'appliquent.

Tout d'abord, il existe des règles de natures différentes. Les règles formelles, officialisées par des documents papier reposent sur des institutions. Les règles orales sont, elles, appliquées dans le cadre des relations sociales quotidiennes.

Ensuite, les règles ne constituent qu'un élément pour contrôler l'accès aux ressources. Il y a des accès sans droit (par exemple au moyen de la violence ou de rapports de force) et des droits sans accès (par exemple lorsque le détenteur d'un droit n'est pas en mesure de le défendre).

Enfin, les règles reposent sur des normes et des organisations variées, qui peuvent être de nature coutumière, liés à l'administration, ou bien relever de formes hybrides. Cette situation n'est pas propre au contexte africain, mais, compte tenu de la faiblesse de l'ancrage local de l'État, elle est particulièrement accentuée.

3.2 Saisir la multiplicité des normes et des acteurs

La régulation de l'accès aux ressources naturelles est rendue complexe et aléatoire par la pluralité de normes* non coordonnées, qui est accentuée, en Afrique de l'Ouest, par les carences de l'État.

Les normes étatiques se superposent aux normes coutumières. Ces dernières intègrent par ailleurs le droit islamique et des éléments extérieurs. Par exemple, dans les situations où la pression foncière est importante, autochtones et migrants font des « petits papiers » pour formaliser* leurs relations de tutorat* foncier. La dualité* entre normes étatiques et normes coutumières est issue de la période coloniale. Elle a été assouplie par l'évolution des législations, qui accordent plus de place aux populations. Mais elle n'a pas disparu.

Ces références multiples, souvent contradictoires, entretiennent un flou sur les droits d'accès aux ressources et peuvent favoriser des comportements opportunistes. La législation nationale est ainsi souvent utilisée pour discréditer les régulations locales.

Les instances de décisions sont par ailleurs nombreuses : maître de terre*, chef de village administratif, élu communal, responsable technique, comités divers. Enfin, les nombreux acteurs en présence représentent autant de positions différentes, voire d'intérêts divergents.

La compréhension de cette organisation complexe est nécessaire pour mener une négociation et aboutir à un arbitrage des différents intérêts. Il est aussi important de reconnaître la légitimité de chaque acteur, quels que soient sa place et son pouvoir dans la communauté*. Un éleveur transhumant n'aura pas le même poids qu'un agriculteur autochtone, les femmes n'auront pas le même pouvoir que leurs époux dans les discussions – chaque situation est néanmoins particulière et il est difficile de distinguer des catégories a priori.

3.3 Compenser avec les carences institutionnelles

Autorité supérieure, l'État a pourtant des difficultés à coordonner la pluralité des normes et la multiplicité des acteurs, notamment du fait de ses carences institutionnelles propres. De façon générale, l'État ne se donne pas les moyens financiers* de ses politiques. Les fonds mobilisés sont principalement issus de l'aide au développement. Il y a donc de grandes disparités selon que les actions sont dans le champ de projets de développement ou non, et selon les thématiques financées par l'aide internationale. L'État a donc rarement des moyens continus pour assurer un contrôle effectif des espaces* ou des ressources publics et d'en réguler l'exploitation.

Par ailleurs, les politiques de décentralisation et les politiques sectorielles ne sont pas toujours articulées. Les lois de décentralisation ont octroyé aux collectivités territoriales des responsabilités plus ou moins bien définies, sans cohérence avec les directives nationales sur la gestion des ressources naturelles.

Les transferts de compétences* restent aussi souvent inachevés*. La plupart du temps, les compétences sont transférées sur le plan légal, mais les moyens matériels et financiers ainsi que l'ensemble des textes d'application ne sont que partiellement établis. Les agents communaux ou étatiques sont donc le plus souvent dans une grande solitude institutionnelle pour exécuter leurs missions. Ces carences se traduisent parfois par une méconnaissance des lois et par l'invention de nouvelles règles, voire par l'arrangement de stratégies opportunistes et de passe-droits.

Pour toutes ces raisons, les arbitrages rendus à l'issue d'une négociation sont toujours sujets à caution. Par exemple, les décisions sont souvent contournées en mobilisant d'autres instances, les résolutions sont rarement enregistrées, les arbitrages locaux sont en contradiction avec les lois et les stratégies nationales.

3.4 Produire des accords légitimes, parce que socialement acceptable

Le pluralisme des normes et la multiplicité des acteurs sont ainsi une réalité avec laquelle la mise en place d'une gestion des ressources doit compter.

Le cœur du problème réside donc dans l'absence ou la défaillance de mécanismes de dialogue qui permettraient d'aboutir à des accords. Pour y répondre, ce guide propose la négociation. La production d'accords légitimes s'inscrit en effet dans un processus composé de plusieurs formes de dialogues entre acteurs, dont la négociation. On est alors hors du champ de la participation* telle qu'elle est généralement entendue.

En effet, ces dernières décennies, la participation est largement invoquée dans des projets classiques de gestion durable des ressources. Mais c'est une participation restreinte car les acteurs locaux sont en général impliqués seulement à un certain moment du processus de décision. Dans ce type de démarche, c'est la relation entre le projet et les acteurs ciblés qui est centrale. Lorsque, en revanche, l'objectif est la production d'accords entre acteurs, ce sont alors les relations des acteurs entre eux concernant les ressources qui sont centrales. Les acteurs sont alors associés à l'ensemble de la démarche. L'objectif du projet est d'intervenir en appui pour faciliter des processus en cours : il intervient en médiateur sans propositions préétablies.

Avant d'aller plus loin, il faut maîtriser quelques définitions :

- **Le dialogue** correspond à un échange d'idées. On cherche simplement à se connaître et à se comprendre.
- **La consultation*** est une démarche où l'on demande l'avis des différents acteurs. Elle a pour objectif de faciliter les choix de celui qui décide.
- **La concertation*** correspond à un processus où les acteurs mènent une réflexion collective destinée à faire évoluer leurs positions sur un sujet commun. Elle n'aboutit pas toujours à une décision, mais elle permet de construire une compréhension partagée du problème.
- **La négociation**, en revanche, est axée spécifiquement sur la recherche d'un compromis entre les différentes parties. Elle apparaît comme le processus le plus adapté pour élaborer des règles communes* autour de la gestion des ressources naturelles.

4. Construire une gouvernance* locale

4.1 Inclusion et exclusion* dans la gestion des ressources naturelles

La gestion des ressources naturelles n'est pas qu'une question écologique. Le choix de qui a accès aux ressources naturelles et dans quelles conditions a des incidences fortes sur la vie des populations. Cela va avantager certains groupes au détriment d'autres, voire exclure certains acteurs.

Il ne s'agit donc pas seulement d'une question technique, mais bien d'une question de gouvernance locale, même si les règles sont souvent déguisées sous des formulations techniques. Par exemple, l'interdiction d'utiliser un type de filet peut exclure une catégorie de pêcheurs.

Encadré 2 : Un redécoupage administratif non-concerté : le cas de la réserve naturelle d'intérêt communautaire de Somone (*Pape Faye, Ipar*)

La lagune de Somone, qui prend sa source dans l'océan atlantique à partir du village de Somone, s'étend sur plusieurs collectivités locales. Depuis 1999, elle est gérée par la Réserve naturelle d'intérêt communautaire de Somone (RNICS). Or, le redécoupage administratif et territorial intervenu en 2008 a créé de nouvelles collectivités locales le long du cours d'eau. Par conséquent, la situation administrative ne correspond plus à celle qui avait accompagné la mise en place de la réserve dix ans plus tôt.

Aujourd'hui, les ressources générées par la réserve reviennent principalement à la commune de Somone alors que sa gestion est le résultat du travail de plusieurs villages et collectivités locales environnantes. Se fonder soit sur un décret (réforme administrative) soit sur la délimitation juridique de la réserve (villages reconnus par le règlement intérieur de la RNICS) ne saurait justifier l'exclusion des populations qui ont consacré des investissements humains pour la conservation des ressources naturelles autour de la lagune.

La durabilité de la réserve naturelle de Somone repose aujourd'hui sur la capacité à élaborer un outil de gestion fédérateur entre toutes les communes et les différents groupes d'acteurs, quels que soient leur localisation, leur nature et leurs usages des ressources naturelles.

4.2 Consolider le rôle des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont probablement les échelons politiques pouvant le plus aisément rapprocher légalité étatique et légitimité locale. Autorités locales* reconnues par l'État, elles peuvent faire le lien entre administrations publiques et autorités coutumières*. Les élus locaux sont censés être plus proches des populations et être garants d'une meilleure prise en compte des pratiques et des droits locaux existants.

Pourtant, dans de nombreux cas, les collectivités territoriales apparaissent encore comme des instances centralisant des droits au détriment des autorités coutumières villageoises. Tiraillés entre des pouvoirs coutumiers locaux encore très forts et des compétences de l'État qui ne leur ont été que partiellement transférées, les élus locaux sont bien souvent dans des situations ambiguës, en quête de légitimité.

Il faut donc identifier les autorités les plus pertinentes et légitimes à associer aux négociations, afin qu'elles puissent ensuite garantir les accords qui seront trouvés. Sinon, ces derniers risquent d'être remis en cause au nom de telle ou telle autre autorité.

4.3 Difficultés et limites des approches négociées

Ces différentes dimensions rendent la gestion des ressources naturelles particulièrement complexe. Il faut savoir dépasser les conflits d'intérêts, composer avec les rapports de force en

place, pour aboutir à des solutions acceptables par le plus grand nombre. Le risque est grand, quand les rapports de force sont trop déséquilibrés, que finalement la négociation conduise à exclure une catégorie d'acteurs.

Une fois que des accords ont pu être trouvés, il faut encore pallier les carences du cadre juridique et réglementaire. Il faut également compter avec le faible respect des règles, que ce soit au niveau de l'administration et des élus, ou des populations. Il est en effet difficile de réaliser un contrôle collectif quand tout le monde se connaît.

La négociation n'est donc pas une solution facile. Et, elle ne sera pas forcément vouée au succès. Mais c'est encore elle qui permet le mieux de garantir la prise en compte les différents intérêts et de réduire les inégalités et les opportunitismes. C'est elle qui conduit à ce que les règles soient le plus légitimes possibles et les dispositifs de gestion capables d'en assurer réellement la mise en œuvre. Dès lors, entre des conventions rédigées rapidement et qui n'auront pas d'effet, et des processus, plus lents, de construction d'accords capables d'aboutir à une véritable régulation, y a-t-il vraiment le choix ?

5. Synthèse

La disponibilité des ressources naturelles varie en fonction des changements climatiques et de l'ampleur de leur exploitation. Avec la pression démographique, les nouvelles opportunités de marché, l'arrivée de nouveaux groupes d'acteurs, les règles qui prévalent ne sont plus toujours valables. Des adaptations, des renégociations sont souvent nécessaires. Mais au-delà de ces changements dans la disponibilité des ressources et dans leur exploitation, plusieurs dimensions structurelles rendent une négociation entre les acteurs à propos de la gestion des ressources naturelles du territoire encore plus indispensable :

Des acteurs divers, ne partageant pas les mêmes intérêts et les mêmes principes de justice. L'exploitation des ressources naturelles relève de groupes d'acteurs différents (des groupes socio-professionnels différents – agriculteurs, pasteurs, charbonniers, pêcheurs, etc. –; des hommes et des femmes ; des autochtones, des migrants, des urbains ; etc.) dont les intérêts peuvent diverger. Bien plus, tous ne partagent pas forcément les mêmes conceptions de la ressource et des façons légitimes de l'exploiter, ne reconnaissent pas toujours les mêmes règles ou les mêmes autorités.

Une pluralité des normes de référence. Souvent, règles coutumières et règles étatiques se confrontent. Les unes et les autres ont leur source de légitimité (la tradition, l'histoire, les autorités coutumières, une certaine conception de la communauté et de son rapport à son territoire d'un côté ; l'État, la citoyenneté nationale*, la rationalité technique, de l'autre). Elles renvoient à des principes de justice, d'équité, qui ne sont pas les mêmes. Dès lors que des règles différentes co-existent, on ne sait plus lesquelles doivent s'appliquer. Ceux qui voient leurs intérêts contraints par un type de règles vont les contester en s'appuyant sur les autres, en tentant de mobiliser l'appui des autorités qui les incarnent. Des règles contradictoires, c'est comme pas de règles du tout. Dès lors, négocier les principes à partir desquels gérer telle ou telle ressource, telle ou telle portion du territoire, est un préalable.

Des carences et faiblesses des instances de régulation. Qu'elles soient étatiques, coutumières, communales ou liées à des comités de gestion* issus de projets, les instances censées

gérer les ressources naturelles, arbitrer les conflits, édicter et mettre en œuvre des sanctions*, rencontrent fréquemment de nombreuses difficultés à exercer leur rôle de façon neutre et efficace.

Dans ce cadre, un processus d'élaboration d'accords s'appuie sur différentes démarches de dialogue, qui permettent de construire la légitimité des règles, celle des instances qui les mettent en œuvre et de celles qui en surveillent l'application : le dialogue qui permet de se connaître et de comprendre les positions, raisonnements, intérêts des autres ; la consultation qui permet de recueillir les avis des uns et des autres ; la concertation qui vise à construire une vision commune du problème ; la négociation qui permet d'aboutir à une décision sur la base d'un compromis entre les intérêts des divers acteurs. On peut rassembler ces différentes démarches sous le terme général de « concertation ». Une fois que la négociation est retenue, les questions qui se posent alors sont : à propos de quoi faut-il négocier ? avec qui et comment ?

II. SUR QUOI NEGOCIER ?

Nous venons de voir que l'élaboration de la gestion d'un espace ou d'une ressource doit prendre en compte des problèmes sociaux et politiques propres à chaque situation. La démarche de négociation se construit ainsi en fonction du contexte spécifique dans lequel elle se déroule. Il n'y a pas de recette toute faite.

Cependant, dans tous les cas, quelques principes de base permettent de faciliter la démarche de négociation et de garantir la durabilité des règles de gestion qui auront été élaborées. Il faut en effet dès le départ savoir sur quoi on négocie.

Dans ce chapitre, nous mettons en lumière trois dimensions sur lesquelles la négociation doit porter *a minima* : la construction d'une vision partagée du problème, l'élaboration de règles simples, claires et opérationnelles*, et enfin l'identification d'instances légitimes de contrôle.

1. Une compréhension partagée du problème

1.1 D'un problème particulier à un enjeu collectif

Un problème peut être ressenti par un acteur ou un groupe d'acteurs, sans être forcément partagé. Avant d'engager une négociation, il faut affiner la compréhension du problème et éclairer les différentes positions. L'enjeu est de passer d'un problème ressenti par certains groupes à un problème suffisamment partagé pour qu'il soit pris en charge par des autorités ou porté par un nombre suffisant d'acteurs. Le problème doit devenir un enjeu public ou collectif. Il y a, dès cette étape, discussions et négociations. Les autorités locales peuvent s'engager, les élus locaux aussi. Lorsque la question est complexe, conflictuelle, il peut être utile de recourir à des appuis externes.

Même s'il faudrait, dans l'idéal, que tout le monde s'accorde sur l'importance de traiter le problème, cela est rarement le cas. En effet, la renégociation peut aller contre les intérêts de certains et il sera difficile alors de les associer au projet. En outre, certains acteurs risquent aussi d'être exclus au départ, alors qu'ils sont indispensables aux négociations. Attention aux groupes peu visibles ou absents, qui peuvent faire échouer une négociation car le problème de départ n'aura pas été bien posé ou que leurs intérêts n'auront pas été pris en compte.

1.2 D'un problème perçu à un problème partagé

La construction d'un réseau d'acteurs conduit souvent en parallèle à une évolution de la formulation du problème. La perception du problème évolue en effet en fonction des débats et des discussions pour plusieurs raisons :

- Les points de vue que chacun défend permettent de mieux prendre en compte la diversité des enjeux et des intérêts en présence ;
- La connaissance du problème se précise, car chacun apporte son expertise propre ;
- Les débats et argumentations* de chacun peuvent aussi remettre en cause certaines idées reçues et conduire à poser les questions de manière différente.

Il n'y a pas de « bonne » formulation d'un problème. La meilleure sera celle qui colle le plus à la réalité, qui fédère suffisamment d'acteurs. Elle doit permettre à ceux qui n'y ont pas d'intérêts d'y consentir au nom de valeurs partagées.

Dans cette perspective, une expertise externe peut amener à faire évoluer la vision du problème au moyen d'un diagnostic objectif.

Il n'y aura de véritable mobilisation autour d'un processus de négociation que si on touche aux vrais enjeux : la question de l'identité et de la citoyenneté*, de l'accès aux ressources ou de l'exclusion, des modes d'existence des populations, des générations futures, etc.

2. Des règles claires, applicables et évolutives

Gérer une ressource naturelle ou un espace, c'est avant tout définir et mettre en œuvre des règles, dont la finalité est d'assurer la durabilité d'une ressource donnée ou la protection d'un espace donné. Pour cela, ces règles doivent claires, simples et opérationnelles. Les négociations doivent donc se dérouler de façon constructive pour définir ces règles progressivement. Nous allons voir qu'il s'agira dans un premier temps de prendre acte des règles existantes. Puis, la négociation portera sur le statut de la ressource et le groupe d'ayants droit*, ensuite sur les règles d'accès et d'exploitation, et enfin sur les règles d'administration.

2.1 Prendre acte des règles existantes

Le plus souvent, il existe déjà des règles coutumières, étatiques, issues de projets, qui sont censées organiser l'accès à la ressource et son exploitation. Différents responsables locaux - chefs, agents des services de l'environnement ou élus locaux - évoquent des règles, prennent des décisions, arbitrent des conflits. Ces règles sont plus ou moins pertinentes*, plus ou moins appliquées, elles peuvent être contradictoires entre elles, se neutraliser. Mais elles existent.

Mettre en place de nouvelles régulations, ce n'est pas plaquer de nouvelles règles en croyant qu'elles vont naturellement s'imposer, c'est modifier un ensemble de règles existantes, pour plus de pertinence et d'efficacité. Et c'est donc s'affronter à ceux qui tirent profit de la situation antérieure.

2.2 Des règles évolutives

Les règles doivent être adaptées à l'état écologique de la ressource, c'est-à-dire l'état de conservation et de renouvellement de la ressource. Elles doivent pouvoir prendre en compte ses variations annuelles, exceptionnelles ou sur le moyen terme. Les instances de gestion doivent ainsi pouvoir les ajuster au fur et à mesure, en assouplissant ou en durcissant les règles d'exploitation. Des indicateurs simples pour suivre l'état de la ressource sont utiles : mesurer l'apparition/disparition de telle espèce dans la forêt, la fréquence des jeunes pousses, la quantité de coquillages récoltés sur une surface donnée, etc.

Statut foncier de la ressource et ayants droit

La gestion durable* d'une ressource naturelle renouvelable demande d'organiser l'accès à cette ressource. Elle peut se faire de plusieurs manières : en limitant l'accès à certains groupes sociaux (comme certains groupes professionnels ou les habitants du village) ; en organisant l'exploitation de l'espace par les différents usagers (en répartissant les zones de pêche, par exemple) ; en interdisant ou en régulant* les usages marchands. Gérer, c'est donc aussi exclure et interdire.

En premier lieu, la négociation doit donc clarifier le statut foncier de la ressource et les frontières du groupe des ayants droit. La négociation peut porter sur :

- l'espace concerné par la gestion (une forêt, des pâturages, une mare peuvent être sur le territoire d'un seul village comme de plusieurs ; un cours d'eau traverse plusieurs territoires) ;
- l'échelle à laquelle la ressource sera gérée (villageoise, inter-villageoise, communale) ;
- qui aura des droits d'accès et d'exploitation de la ressource (par exemple, l'accès à une ressource gérée par un village peut être ouvert aux villages voisins, mais les habitants du village gestionnaire seront prioritaires).

2.3 Des règles d'accès et d'exploitation

Lorsque le statut foncier de la ressource et les ayants droit sont clarifiés, les négociations peuvent entrer dans le détail des règles d'accès et d'exploitation. Il s'agit des actions autorisées, obligatoires et interdites sur la ressource. Les points négociés peuvent ainsi porter sur :

- les techniques d'exploitation (comme les types de filets et leurs maillages, les façons de couper ou d'émonder les arbres, la façon de faire des feux de brousse) ;
- les périodes autorisées ou interdites (par exemple mises en défens, interdiction de pêche aux périodes de reproduction, interdiction de récolter les fruits pas mûrs) ;
- la finalité de l'exploitation (pour la subsistance ou pour la vente), les quantités de prélèvement autorisées et les usages autorisés ou interdits ;
- les mesures actives éventuelles pour accroître la productivité (par exemple, empoissonnement, ensemencement).

2.4 Des règles d'administration

En dehors des actions sur la ressource, des règles peuvent être formulées sur la façon dont les ayants droit peuvent utiliser leurs droits vis-à-vis d'autrui. Des négociations peuvent porter sur :

- la possibilité ou non de déléguer l'usage des ressources à titre provisoire, de prêt, de location, de contrat de métayage ;
- la possibilité ou non de transférer ses droits sur la ressource sous forme d'aliénation (achat-vente) ou de legs (cession) ;
- le mode de transmission des droits sur la ressource (de père en fils, d'aîné en aîné, etc.) ;
- la façon d'administrer l'ensemble des règles (autorisation ou information avant d'exercer certains droits, modification des règles, interdiction de certaines actions).

3. Des dispositifs de gestion légitimes et efficaces

3.1 Le soutien des autorités locales

La volonté de coordination des autorités locales est fondamentale. Le soutien des pouvoirs coutumiers, des autorités municipales et des services techniques doit donc être mobilisé. S'il n'est pas acquis au départ, le processus de négociation devra tenter de le construire, en convainquant les uns et les autres de l'intérêt des accords. L'engagement de certains peut contribuer à pousser les autres à accepter.

Mobiliser le soutien des autorités suppose de les associer et de reconnaître leur légitimité. Il faut aussi prendre en compte leurs intérêts, pour que le coût que représente leur engagement dans la régulation soit compensé par des gains.

Ces intérêts varient selon les autorités concernées : intérêt des pouvoirs coutumiers à voir leur légitimité réaffirmée ; intérêt politique des élus à s'engager sur un sujet intéressant leurs administrés ; intérêt des services techniques à valoriser des projets de gestion durable. Mais les nouvelles règles peuvent aussi remettre en cause d'autres intérêts. Tout l'art de la négociation consiste à prendre en compte cette diversité d'intérêts, sans remettre en cause la finalité essentielle, et sans ouvrir la porte à des abus de pouvoir de la part des autorités.

Une fois acquis, l'engagement des autorités locales devra être officiel et public, pour réduire les risques de revirement ultérieur.

Encadré 3. L'implication des différents niveaux d'autorité dans l'élaboration de la charte foncière de Padéma (Burkina Faso). (*Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés ; Fako Bruno Ouattara, Cinesda*)

L'élaboration de la charte foncière* communale de Padéma (qui fixe les grands principes locaux de gestion des ressources naturelles) a impliqué différents acteurs et autorités locales, avec l'appui du Centre international d'études sociologique et de droits appliqués (Cinesda).

Des comités d'initiative composés des services techniques, des organisations paysannes et des représentants des comités villageois de développement ont été mis en place. Les services techniques avaient la charge de rédiger les documents au fur et à mesure des négociations. Les comités villageois de développement avaient la charge de recueillir les grands principes de gestion des ressources naturelles auprès des autorités foncières de chaque village et d'organiser la mise en débat régulière des documents préparés par le comité d'initiative. L'équipe communale a piloté le processus et le conseil municipal a validé la charte au travers d'un arrêté communal.

En parallèle de ce processus, le Cinesda informait l'autorité de tutelle de la commune, le Haut commissariat, afin de recueillir son avis sur la légalité des documents et de prévenir tout blocage de dernière minute pour vice de forme ou de procédure.

Ainsi, autorités coutumières, comité villageois de développement, commune, services techniques et tutelle administrative ont été impliqués dans l'ensemble du processus. Ils ont négocié le contenu du document par aller et retour. Les diverses autorités locales étaient donc coordonnées autour de la nécessité de définir et de mettre en œuvre la charte foncière.

3.2 Les avantages et les limites des comités de gestion

Très souvent, la responsabilité de la mise en œuvre des règles est confiée à un comité ou une structure de gestion créée de façon *ad hoc*. Ceci a l'avantage de responsabiliser des acteurs précis. Mais cela suscite aussi souvent de nombreux problèmes : les comités peuvent être des structures formelles inactives ; l'appartenance au comité peut être motivée par des intérêts politiques ; le comité peut être instrumentalisé dans les luttes politiques locales.

Autre risque, le comité de gestion ou ses principaux responsables peuvent être tenté de privatiser l'usage de la ressource à leur profit. En effet, dès lors que la ressource comporte un intérêt économique, le comité tend à chercher à en tirer une rente. Les comités de gestion doivent donc rendre des comptes à une instance plus large, comme les assemblées* de village par exemple. Sinon, le risque s'accentue d'assister à une autonomisation des responsables, et/ou à la captation de la ressource. D'autant plus que les membres nommés à la création gardent souvent leur fonction dans la durée. Même si elle est formellement inscrite dans les statuts, la remise en jeu régulière des mandats n'est en général pas respectée.

Enfin, créer des postes incite les gens qui les détiennent à revendiquer des avantages, explicites ou latents. Ainsi, des jeunes nommés à des comités de surveillance vont chercher à se faire indemniser pour leur travail. Bien que légitimes, ces indemnités peuvent être difficiles à assumer. Le béné-

volat a d'évidentes limites, mais il est utile d'encadrer les incitations* données aux membres des comités.

Encadré 4 : De nouveaux partenariats entre autorités administratives, politiques et populations : le cas des Comités de gestion des ressources naturelles (Cogern) au Sénégal (*Oumou Kaltoum Sougou, Ipar*)

Au Sénégal, les comités de gestion des ressources naturelles (Cogern) constituent la dernière génération d'une série d'initiatives en faveur de l'importance stratégique des ressources naturelles dans l'économie locale. Ces structures instaurent de nouveaux partenariats entre l'autorité administrative (sous-préfet) et politique (président du Conseil rural) et les jeunes adultes qui tiennent ces comités.

Les objectifs du Cogern visaient au départ à réduire la surexploitation des ressources naturelles (coquillages, mangroves, certaines plantes comme le detarium) en limitant leur accès. Et ce, au regard des enjeux de partage équitable et de durabilité. Puis, progressivement, et sous la conduite du sous-préfet, le comité s'est vu responsabiliser dans des niches d'actions spécifiques qui dépassent le cadre de la gestion des ressources naturelles : transport, salubrité, sécurité en mer, recensement des piroguiers, mais aussi divagation d'animaux, sécurité publique et fonction de police (dont la surveillance des étrangers). Agissant au nom du service public, ce comité acquiert aujourd'hui une capacité de régulation beaucoup plus forte que par le passé. L'arbitrage réglementaire par le sous-préfet force l'adhésion des populations qui reconnaissent explicitement le rôle croissant du comité dans la vie locale.

Le contrôle de ces comités permet ainsi de mettre la main sur d'autres opportunités, notamment le pouvoir public local et la rente des projets de développement environnementaux qui foisonnent dans la communauté rurale de Dionewar. Peu encadrées et peu structurées dans le passé, ces initiatives gagnent aujourd'hui une reconnaissance de la part des populations grâce au niveau d'engagement des autorités locales. Elles conduisent également à une collectivisation des usages.

3.3 Des sanctions graduelles et effectives

En cas de non-respect des règles, des sanctions doivent s'appliquer. Les sanctions font donc partie de ce qui doit être négocié. Mais la question n'est pas simple. En effet, une sanction sévère peut être dissuasive, mais sera-t-elle vraiment appliquée ? Ne vaut-il mieux pas avoir des sanctions faibles, mais qui soient réellement appliquées, et puissent s'alourdir en cas de récidive ? Cette question doit être débattue et négociée, au même titre que les règles en elles-mêmes.

Dans des territoires où tout le monde se connaît, il est d'autant plus difficile de mettre en place des dispositifs de régulation* et de les faire respecter. En effet, nul n'a envie que son parent ou son ami soit sanctionné, même s'il est allé à l'encontre des règles locales.

4. Synthèse

En définitive, ce qui est en jeu dans la négociation, c'est la légitimité des règles, des instances qui mettent en œuvre ces règles et des instances qui surveillent leur application. Les règles doivent être respectées, au risque de voir des comportements opportunistes entraînant des surexplorations, voire l'abandon des règles par le plus grand nombre.

Nous avons vu que pour construire ces différentes légitimités, le processus de négociation doit porter sur :

- **La construction d'une vision partagée des problèmes.** Il s'agit d'amener les différents groupes d'acteurs à comprendre les logiques des autres et à s'accorder sur une définition commune des problèmes sur la base d'éléments objectifs. La meilleure formulation du problème sera celle qui colle le plus à la réalité et qui fédère le maximum d'acteurs.

- **La définition de règles claires, simples et opérationnelles.** Elles ne doivent pas être sujettes à des interprétations différentes et doivent faire sens pour l'ensemble des acteurs. Un bon moyen d'élaborer des règles simples est de commencer par répertorier les règles existantes pour les utiliser comme base de négociation. Ensuite, on négociera le statut foncier de la ressource et les ayants droits, puis les règles d'accès et d'exploitation (types d'activités, techniques utilisées, périodes d'accès, mesures de protection autorisée, obligatoires ou interdites), et éventuellement les règles d'administration (délégation et transmission des droits).
- **L'implication d'autorités existantes coordonnées entre elles.** Faute de coordination entre les autorités, les contrevenants peuvent en jouer pour pousser leur avantage et ne pas respecter les règles. Pour cela, il faut répertorier les autorités existantes et négocier leur implication et leur coordination dès le départ du processus.
- **Création (ou non) d'un comité de gestion.** La création d'un comité de gestion n'est pas toujours nécessaire. Pour qu'un comité soit légitime, il faut qu'il assure des fonctions qu'aucune autorité existante n'assure et qu'il soit redevable à une instance supérieure pour limiter les dérives potentielles (instrumentalisation politique, accaparement de la ressource à son profit, recherche d'avantages personnels).

III. COMMENT NEGOCIER ?

La négociation relève d'un savoir-faire qui se développe au fil de l'expérience. Cette recherche de compromis doit en effet s'adapter à chaque situation sociale particulière qui n'a pas les mêmes caractéristiques selon les sociétés. L'observation de la pratique des animateurs* des négociations et des négociations elles-mêmes au cours du projet Negos-GRN permet de proposer quelques points clés pour conduire des négociations sur la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest.

Nous allons voir que la négociation est un processus politique toujours imprévisible, auquel les opérateurs* (ONG, élus, agents techniques) de la négociation et l'animateur doivent pouvoir s'adapter en permanence.

Pour cela, un diagnostic précis de la situation de départ est nécessaire. Il permet de comprendre les enjeux et de décrire les échelles administratives et territoriales impliquées, les acteurs en présence et leurs rapports entre eux.

Un tel diagnostic doit alimenter une stratégie pour conduire la négociation. Cette stratégie prévoit comment diffuser l'information auprès des personnes concernées par la négociation et définit les différentes échelles impliquées et les types de réunions adaptées à chacune de ces échelles.

La stratégie est mise en œuvre par un animateur. Il est au cœur du processus. Son métier consiste à savoir animer des réunions, à accompagner la recherche de solution, à conduire des discussions qui abordent les problèmes tout en respectant les façons locales de négocier et les langues locales, à faire preuve de neutralité pour assurer la prise de parole de tous.

1. Prendre conscience des processus politiques à l'œuvre

L'évolution d'une négociation est rarement prévisible et est fortement politique. Même si les procédures sont définies à l'avance, elles vont rarement se dérouler comme prévues. Les questions vont être abordées de manière parallèle par différents groupes d'acteurs et vont engager différents rapports de force. C'est ce qui va permettre de construire une solution collective* aux problèmes. Il est donc nécessaire pour ceux qui mènent la négociation – animateurs, ONG, élus ou techniciens – de prendre conscience de la dimension imprévisible et politique de la négociation.

1.1 L'imprévisibilité des négociations est normale

La négociation n'est pas un processus linéaire et prévisible. Elle mobilise différents groupes d'acteurs, qui peuvent intervenir à des échelles différentes et à des moments différents. Ainsi, des espaces de débats émergent et disparaissent de façon imprévisible, mais toujours en lien entre eux, au fil des discussions, des accords et des désaccords, du départ de certains acteurs et de l'intégration de nouveaux acteurs.

À partir de ce constat, nous éviterons deux pièges. Il ne s'agit pas de développer des outils de connaissance et de compréhension qui donneraient les moyens aux agents de développement et municipaux de contrôler les discussions et les acteurs. Ni de leur donner la capacité d'inventer des dispositifs en dehors des pratiques, des relations et des façons de penser des acteurs. Ces deux logiques, qui propose des solutions standard et inadaptées à la réalité, sont fortement répandues parmi les projets de développement et au sein de l'administration. Elles sont vouées à l'échec dans la mesure où elles supposent un contrôle continu de l'État sur le très long terme dont il n'a aucunement les moyens.

Ce guide doit permettre de comprendre ce qu'est une négociation au jour le jour, et de développer une connaissance suffisante des mécanismes locaux de discussion et de prise de décision pour s'appuyer sur eux et les « laisser jouer ». Nous nous doterons ici d'un ensemble de points de repère permettant de suivre, de guider et d'initier les débats.

1.2 La négociation repose sur des questions plus politiques que techniques

Définir sur quels espaces on travaille, quels sont les ayants droit dont on tient compte, sur quels dispositifs et quelles autorités on s'appuie pour réguler* la gestion des ressources naturelles, ne sont pas des questions techniques. Elles comportent une forte dimension sociale et politique. Comme nous l'avons vu dans la première partie, le risque est grand en effet, qu'à l'occasion d'une négociation, de nouveaux rapports de force s'installent, que certains usagers soient exclus au profit de nouveaux, qu'avec la pression foncière, les droits se resserrent autour des « autochtones », etc.

2. Comprendre la situation et les enjeux pour les différents groupes d'acteurs

2.1 Du problème apparent à la compréhension des enjeux

La manière dont un problème est posé au départ n'est pas toujours la bonne. Différentes raisons peuvent être en cause :

- tous les groupes d'acteurs concernés n'ont pas encore été associés à la formulation du problème ;
- certains rapports de force sont difficiles à aborder publiquement ;
- les enjeux portent sur des intérêts économiques et de partage d'une rente plus que sur l'enjeu de préservation d'une ressource ;
- ou, plus simplement, les différents problèmes sont entremêlés et il est difficile d'analyser la situation.

Encadré. 5 : La façon de poser le problème (Philippe Lavigne Delville, IRD)

L'exemple qui suit, éloigné de l'Afrique de l'Ouest, montre bien comment déplacer la façon de poser le problème peut être un préalable à la recherche de solutions.

À Mohéli, petite île des Comores, les migrations d'Anjouan, l'île voisine, suscitent des tensions croissantes avec les autochtones. Un conflit oppose les habitants d'un village à un groupe de migrants. Installés depuis plus de vingt ans dans la montagne, ces derniers ont défriché une dizaine d'hectares. Les jeunes, mobilisés dans une association environnementaliste locale, veulent les expulser sur un prétexte environnemental : défricher la forêt assèche les cours d'eau, il y a des problèmes d'eau croissants, il faut réagir ; les migrants sont dans une forêt classée, ils n'ont pas le droit d'y être.

Une visite de terrain a permis de faire un diagnostic de la situation. Il montre que les limites villageoises remontent vers la montagne et débordent largement à l'intérieur des limites légales de la forêt classée. Par ailleurs, la zone cultivée par le groupe de migrants est plantée d'arbres et d'arbustes (café, etc.). Là, il n'y a pas de terre nue soumise à l'érosion et pas plus de problème d'infiltration que sous la forêt naturelle. Enfin, à côté de terres investies par les migrants, les fortes pentes sont complètement défrichées pour planter du taro, avec de graves problèmes d'érosion.

Le diagnostic est parti de la question environnementale et il a permis d'avoir une vision d'ensemble du terroir pour rappeler les liens entre couverture végétale, érosion et infiltration. Sa

restitution, devant l'ensemble des parties, a fait prendre conscience que le problème n'était pas tant sur les 10 ha exploités par les migrants, que sur les fronts actuels de défrichement des fortes pentes.

Dès lors, pour être efficace, mieux valait s'attaquer à ces espaces pentus. La discussion a permis de poser les bases d'une action sur ces fronts. Les migrants ont d'ailleurs proposé de contribuer à la surveillance puisqu'ils vivaient dans la montagne, décrispant ainsi la fixation des autochtones sur eux.

La compréhension de l'état de la situation et des enjeux pour les différentes catégories d'acteurs est un préalable à la négociation. Cela ne nécessite pas forcément un diagnostic lourd. Mais un intervenant extérieur aura besoin de savoir où il met les pieds et donc d'un minimum de diagnostic. Ces repères sont utiles aussi aux acteurs locaux, pour les aider à structurer leur compréhension du problème et à prendre du recul.

Lorsque les points de vue sont très opposés et qu'il est difficile d'installer un dialogue, un intervenant externe va pouvoir en revanche plus facilement essayer de porter un regard objectif sur la situation et poser un diagnostic qui permettra à chacun d'affiner sa vision de la réalité. Pour cela, des visites de terrain, l'utilisation de supports cartographiques, de cartes satellitaires, etc., peuvent être de précieux outils pour améliorer la connaissance du territoire tel qu'il est « réellement », et non tel qu'il est perçu par chacun.

Encadré 6 : Faire de la recherche pour mieux jouer le rôle de médiateur (Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés)

Dans le cadre de la renégociation des règles d'occupation et d'affectation du sol d'un ranch de la zone pastorale de Samoroguan, les chercheurs de Negos-GRN ont conduit deux études :

- un diagnostic de l'histoire, des institutions et des activités dans la zone pastorale depuis sa création jusqu'en 2010 ;
- une analyse juridique et sociologique des intérêts et des contraintes du cahier des charges établit à l'origine pour créer la zone pastorale.

Les résultats de ces travaux, présentés au cours d'une série de rencontres, ont alimenté le dialogue avec le ministère des ressources animales, la commune et les villages. Lors d'un forum public national, ils ont permis de faire prendre conscience à une audience élargie de l'ampleur des décalages entre les réalités de terrain et les règles étatique. La présentation de photos satellites et des schémas montrant les dynamiques et les enjeux fonciers sous-jacents aux tensions entre agriculteurs, éleveurs et services techniques a été particulièrement efficace pour illustrer la situation aux participants du forum.

Cette recherche a aussi permis à l'équipe du projet Negos-GRN d'obtenir le droit d'ouvrir le débat à l'échelle locale et de rendre possible des échanges entre les différents acteurs locaux et nationaux. En n'ayant pas d'intérêt direct dans le résultat des négociations et en s'appuyant sur une bonne connaissance des acteurs et des enjeux, l'équipe a ainsi pu jouer un rôle de médiateur.

2.2 L'échelle pertinente d'intervention pour une gestion durable de la ressource

Pour bien comprendre la situation, il faut déjà savoir sur quels espaces est située la ressource concernée par le problème et donc à quelle échelle il est pertinent d'engager une négociation. Il faut pour cela tenir compte de différents aspects :

- les espaces pertinents dépassent souvent l'échelle villageoise, voire l'échelle communale ;
- tous les usagers des ressources ne sont pas forcément des riverains ;
- tous les riverains ne sont pas forcément des ayants droit ;

- la régulation des ressources est souvent déjà assurée par des autorités dont il faut bien identifier le périmètre d'intervention.

Il est alors nécessaire de cerner le mode de gestion de la ressource en se posant les questions suivantes :

- Qui utilise la ressource ?
- Quelles sont les différentes autorités impliquées dans la définition des règles d'accès à cette ressource ?
- De quelles normes relèvent ces différentes autorités ? : coutumière, administrative, etc.

Pour répondre à ces questions, il faut reconstituer les « trames foncières » et les « trames administratives » qui s'appliquent à la ressource. Définissons ces deux notions.

Les « trames foncières » correspondent aux aires d'influence des pouvoirs qui contrôle l'espace et les ressources. Autrement dit, elles distinguent différentes zones en fonction des pouvoirs qui s'y exercent. La répartition du pouvoir au sein de la population locale correspond souvent à l'ordre d'arrivée des différents groupes ethniques ou familiaux de la localité et à la manière dont ils ont eu le droit de s'installer. La recomposition de l'histoire locale du peuplement permet ainsi de repérer les pouvoirs qui s'exercent sur la ressource et de localiser grossièrement leur aire d'influence, mais aussi d'identifier les dépendances entre les groupes de population (villages fondateurs et villages dépendants, autochtones et « étrangers »).

Les trames foncières se superposent aux « trames administratives », qui correspondent aux découpages administratifs (région, départements, provinces, cercles, commune, préfecture, etc.). Le statut administratif d'un village ne correspond pas toujours aux trames foncières existantes. Également, le décalage entre les registres coutumier et administratif alimente souvent des coups de force pour le contrôle des ressources naturelles en remettant en cause les limites et les aires d'influence.

2.3 Les groupes stratégiques* en présence

Il s'agit ensuite de bien identifier les usagers de la ressource et leur statut. On distingue pour cela les ayants droit, les usagers autorisés, les usagers non autorisés, sans oublier les usagers temporaires ou mobiles, qui ne sont pas forcément présents.

Ces différents acteurs peuvent avoir des intérêts convergents ou différents en matière de régulation. On parle alors de groupe stratégique* pour désigner un groupe d'acteurs qui porte un ou plusieurs intérêts similaires. Pour identifier ces groupes, il faut comprendre leur usage de la ressource, leurs intérêts, leur position et leur justification par rapport au problème.

En pratique, il s'agit donc de faire une liste des acteurs concernés par les ressources. Pour chaque acteur, on renseignera les aspects clés suivants.

- ses droits d'accès au foncier et à la ressource. À ce propos, bien que la réalité foncière soit plus complexe et dynamique, on peut dégrossir la situation avec les catégories suivantes.

Droits	Propriétaire *	Possesseur	Ayant droit	Utilisateur autorisé, non autorisé, temporaire, mobile
Accès et prélèvement	X	X	X	X
Gestion	X	X	X	
Exclusion	X	X		
Aliénation	X			

Remarque : en dehors des situations urbaines, la catégorie des propriétaires est très rare en contexte africain.

- leurs usages de la ressource (agriculture pluviale, maraîchage, élevage, plantation, pêche, chasse, etc.) ;
- leurs valorisations de la ressource (commercialisation, rente, contrôle politique des usagers, rituels, etc.)
- leurs relations entre eux (appartenances politiques, allégeance, parenté, etc.)
- leurs positions respectives, éventuellement conflictuelles, dans le débat ;
- les éléments utilisés pour justifier leur position (documents, événements, récit, objets, principes moraux, rituels, etc.)

Les autorités coutumières et administratives, et les services techniques ne sont pas des acteurs neutres. Ils constituent eux aussi des groupes stratégiques, qui ont leurs propres intérêts.

Une telle cartographie des acteurs doit permettre de débroussailler la situation. Elle peut servir de base pour élaborer la stratégie de négociation* et permettre de suivre l'évolution des acteurs au fil de la négociation.

2.4 Les règles existantes et leur application

La volonté de négocier la gestion des ressources naturelles et de la terre intervient suite à des tensions, des conflits ou à la dégradation des ressources. Dans tous les cas, il s'agit de partir des règles existantes pour les redéfinir ou les compléter par de nouvelles règles adaptées à la situation. Il faut donc comprendre quelles sont ces règles existantes, leurs défaillances, leurs remises en causes. C'est-à-dire comprendre ce que les personnes sont censées avoir le droit de faire, de ne pas faire à propos des ressources, mais aussi de comprendre les mécanismes de décision et d'autorité qui y sont associés.

En pratique, il s'agit donc de :

- faire un point sur les règles administratives et leur degré d'application locale en travaillant avec les agents des services techniques ;
- discuter avec les autorités coutumières et les exploitants au sujet de l'histoire de la gestion et de l'usage de la ressource.

De ces entretiens doivent ressortir les points clés suivants :

- l'évolution des règles et de leur application ;
- le degré de contradiction entre règles coutumières et règles administratives ;
- les mécanismes locaux de décision.

2.5 Les rapports entre acteurs, complémentaires et conflictuels

Au-delà des discours des uns et des autres, il est aussi indispensable de comprendre comment les choses se passent et quels sont les rapports réels entre acteurs. Ces rapports sont parfois complexes et alternent entre complémentarité et compétition. Les rapports entre groupes stratégiques ne sont pas toujours ce qu'ils semblent être au premier abord.

Analyser les causes et la résolution – ou non – des conflits donne aussi des indications sur les arbitrages possibles et sur les réactions des différents groupes d’acteurs.

Cela peut, entre autres, renseigner sur les positions et les intérêts des acteurs dominants, qui n’ont peut-être pas intérêt à ce que les choses changent ou à ce que des règles qui les favorisent soient rediscutées. Par exemple, des politiciens locaux peuvent s’approprier de vastes étendues de terres sans les exploiter ; des agents des eaux et forêt peuvent tirer une rente de la délivrance abusive de permis d’exploitation. Pour qu’un processus puisse aboutir, il faut prendre en compte leurs positions afin de pouvoir les mobiliser.

3. Définir une stratégie de négociation

Selon l’analyse de la situation qui aura été réalisée et selon les acteurs en présence, la stratégie d’intervention ne sera pas la même. Plusieurs paramètres vont être pris en compte pour l’élaborer :

- Quels sont les acteurs concernés et les groupes stratégiques impliqués ?
- Faut-il débattre tous ensemble ou d’abord par groupe stratégique ?
- Faut-il associer les autorités dès le départ ?
- Comment s’assurer de la représentativité des différents groupes d’acteurs ?
- Comment éviter les risques de monopolisation du pouvoir par les représentants et assurer une bonne circulation de l’information vers l’ensemble de la population ?
- À quelle échelle faut-il conduire les réunions ? Au niveau de la commune ? Au niveau du village ? Au niveau d’un quartier ?

Une fois élaborée, la stratégie d’intervention n’est pas définie une fois pour toute, mais s’adapte aussi au fil des concertations. Pour préparer les différentes réunions, il faut définir leurs objectifs et les messages à y faire passer. Il faut également anticiper les risques et les pièges qui pourront être rencontrés.

Cette stratégie doit donner la forme de la concertation. Mais un processus de négociation n’est ni complètement programmable, ni définitif, car, comme nous l’avons vu, il est en grande partie imprévisible. La formalisation du programme de consultations/négociations permet seulement d’estimer sa durée et son déroulement prévisionnel. Des échanges sont ensuite nécessaires pour ajuster le travail mené à l’échelle locale avec celui mené à d’autres niveaux administratifs.

3.1 Rendre possible la négociation

Lorsque la situation est particulièrement conflictuelle, des préalables sont nécessaires. Au-delà des réunions formelles, des réunions informelles sont souvent indispensables pour « déminer » les sources de blocage potentielles.

Il faut en effet au départ que tout le monde s’accorde sur le principe même de négocier, ce qui n’est pas forcément évident, lorsque certains acteurs risquent de voir remis en cause leurs acquis et leurs intérêts. L’intervention d’un médiateur, qu’il soit issu ou non de la communauté, peut parfois être requise. Sans accord global sur le principe d’entamer une négociation, ses résultats sont en effet voués à l’échec : il y a de grandes chances qu’aucun accord ne soit trouvé ou que les règles définies ne soient pas appliquées.

3.2 Assurer la représentation et la contribution de toutes les parties prenantes*

Le problème de la participation et de la représentation

Dans tout processus de négociation, l'ensemble des parties prenantes ne peut participer, pour des raisons évidentes de gestion des discussions. Cela pose donc la double question de la participation et de la représentation. Plusieurs choix s'imposent :

- **Le choix des acteurs :** quels sont les acteurs ou groupes stratégiques qui doivent être représentés ? Le choix des acteurs à associer est crucial, si on veut garantir une bonne représentativité des différents groupes d'acteurs concernés et donner une véritable légitimité aux accords qui seront conclus.

Les pratiques actuelles des projets de développement consistent à inviter tout le monde pour tout, surtout les femmes, les jeunes et des catégories socioprofessionnelles diverses et variées. La réussite d'une négociation repose tout au contraire sur le choix raisonnable et pragmatique des participants : seules les catégories d'acteurs pertinentes avec l'enjeu doivent être réunies.

- **Les mécanismes de la représentation :** Le piège de la plupart des processus participatifs réside dans le fait que les participants finissent toujours par s'autonomiser de ceux qu'ils sont censés représenter. Il est donc important de veiller à ce que les représentants rendent des comptes à ceux qu'ils représentent et fassent valider leur position et l'issue des négociations. Cela implique des allers-retours systématiques entre la table des négociations et la base des différents représentants. Il est crucial pour la légitimité des accords aux yeux de la population que ces mécanismes soient en place dès le départ et qu'ils perdurent tout au long des négociations.

- **La diffusion large de l'information :** l'usage des canaux d'information le plus large possible est une façon de s'assurer que les mécanismes de la représentation fonctionnent. L'information ne doit donc pas passer que par les autorités locales*. Le contenu des négociations gagne effectivement à être médiatisé par les radios locales, les journaux, les lieux de culte, les crieurs publics ou des représentations théâtrales.

- **L'identification et l'implication de ceux qui ne peuvent participer :** Comment arriver aussi à identifier les acteurs absents ou invisibles ? Pour différentes raisons, des acteurs clés peuvent ne pas être en mesure de participer aux négociations (ressortissants éloignés, chef de brousse ou de terre ayant des interdits spécifiques, maladie ou handicap). D'une part, ils doivent être systématiquement informés du contenu des négociations, et d'autre part, leur point de vue doit être systématiquement recueilli et partagé au sein des négociations.

- **Assurer la liberté de parole :** comment éviter la monopolisation du pouvoir par un groupe d'acteurs donné ?

Les acteurs autour de la table ne sont pas égaux, tant du point de vue de leurs accès à la ressource en jeu, que du point de vue de la hiérarchie sociale et des compétences nécessaires à la négociation.

L'animateur en charge de la conduite des réunions doit donc identifier les rapports de pouvoir autour de la table de négociation et faire en sorte que chacun puisse malgré tout participer aux réunions et y exprimer en toute liberté son point de vue. Il doit veiller à ce que la prise de parole en public soit facilitée, y compris pour les groupes d'acteurs qui n'y ont pas accès facilement.

- **Les lieux :** Enfin, le choix des lieux peut avoir des conséquences sur qui participe aux négociations. Soit pour des raisons d'éloignement alors que les gens n'ont pas toujours les moyens de se déplacer, soit parce que le lieu lui-même n'est pas neutre et peut poser problème à certains participants. Par exemple, une salle de classe peut constituer un lieu propice à l'expression en français et à la monopolisation de la parole par les fonctionnaires ou les

« éduqués ». Inversement, l'antichambre de la cour du chef de village est plutôt favorable aux autorités coutumières.

Encadré 7 : La difficile représentation des acteurs. Le cas des pasteurs dans les instances de concertation locales du Poas de Ndiébène Gandiole (Djibril Diop, Ipar)

Dans le cadre de l'élaboration du Plan d'occupation et d'affectation des sols (Poas) de Ndiébène Gandiole, ce sont les chefs de village et les conseillers municipaux qui ont désigné les différents participants aux ateliers. Cette responsabilité est liée à leur position politique et à leur rôle dans la diffusion de l'information. Leur choix se fait le plus souvent selon une logique clientéliste ou népotique. Conséquence : les principales conclusions de ces ateliers sont dévalorisées, étant donné que les personnes désignées n'ont pas, pour une bonne partie, la capacité de restituer et de diffuser correctement les principaux enseignements des ateliers aux groupes d'acteurs qu'ils étaient censés représenter.

Les différents participants représentent par ailleurs les secteurs d'activités concernés par le Poas (agriculture, élevage, pêche, etc.). Dans cette logique, les pasteurs – nomades donc absents – sont les plus lésés. Pour remplir les obligations de représentativité aux ateliers, un éleveur du village est souvent désigné, même s'il n'est pas au fait de la réalité de la transhumance et de la mobilité pastorale. Ce choix peut être fait sur la base de ses relations politiques, de voisinage ou d'amitié avec les conseillers ou le chef de village. Cette situation explique l'absence de prise en compte des préoccupations des pasteurs dans les règles du Poas.

Mobiliser les autorités coutumières et administratives

Bien que les autorités soient des acteurs comme les autres au moment du diagnostic de la situation, elles doivent faire l'objet d'une réflexion stratégique au moment de l'action. Qu'elles soient coutumières ou administratives, elles sont plus dans des jeux de pouvoir que les autres acteurs et leur intervention peut comporter de nombreux biais.

Il s'agit donc de se demander au préalable quelles autorités impliquer dans les processus ? À quel échelon territorial ? À quelle étape ?

Encadré 8 : Utiliser les espaces de concertation existants (Bougouna Sogoba, Amedd)

Au Mali, la décentralisation est organisée à trois échelles : la commune qui regroupe plusieurs villages, le cercle qui regroupe plusieurs communes et la région qui regroupe plusieurs cercles. Chaque niveau est dirigé par un conseil d'élus.

À ces trois niveaux administratifs, ont été créés en 2009 des Comités d'orientation, de coordination et de suivi des actions de développement. Ces espaces de concertation sont ouverts à toutes les parties prenantes et sont pilotés par les collectivités et les administrations concernées.

Les comités permettent aux acteurs non seulement de partager leurs points de vue sur des sujets spécifiques mais aussi d'ajuster leurs propres projets en fonction de l'évolution du contexte local. Cette dynamique donne aussi l'occasion aux représentants des collectivités et de l'administration d'harmoniser les démarches dans chaque secteur du développement.

Le programme Negos-GRN avait prévu des rencontres régulières appelées groupes d'apprentissage mutuel (Gam). Afin de limiter la prolifération institutionnelle typique des projets de développement, le principe était de redynamiser les cadres de concertation existants ou de mettre en place ces groupes le cas échéant. C'est ainsi qu'au Mali, dans les communes de Koury et Yorosso, le projet a utilisé les comités aux échelles du cercle et des communes.

La réussite de ces comités à devenir des lieux de concertation a été fortement liée aux compétences (niveau de connaissance et d'analyse) et au dynamisme (aptitude à la décision, suivi de la mise en œuvre des décisions prises) des leaders des collectivités territoriales et de l'administration déconcentrée.

Mobiliser les services techniques

Le rôle des représentants de l'État (préfets, sous-préfets) et des services techniques est également une question à étudier dans le cadre de la stratégie d'intervention. La principale question qui se pose à leur sujet est la perception qu'en ont les villageois et les conséquences que cela implique.

Le diagnostic de la situation doit fournir des éléments de réponse aux questions suivantes : Comment leur présence sera perçue par les villageois ? Quels risques cela peut-il entraîner dans les discussions ? Les participants ne risquent-ils pas d'avoir plus de mal à exprimer leur point de vue en leur présence ? Comment limiter ce biais et valoriser les avantages liés à leur participation ?

En fonction des réponses à ces questions, on choisira de façon stratégique le moment et le lieu de l'implication des services techniques.

3.3 Assurer une bonne diffusion de l'information

L'information et la communication sont des éléments clés pour assurer une bonne participation des différents groupes d'acteurs. C'est pourtant une question parfois compliquée, surtout quand une partie des acteurs n'est pas sur place en permanence. Comment permettre aux pasteurs qui ne vivent pas dans le village d'être informés des concertations afin qu'ils puissent y prendre part ? Comment garantir que tous les groupes d'acteurs seront bien informés pour défendre leurs intérêts ?

L'objectif doit être d'offrir le plus de transparence possible pour que chacun ait accès à l'information. Pour cela, les radios locales ou les mosquées peuvent être très utiles. Largement accessibles, elles peuvent permettre de faire circuler facilement l'information et à moindre coût.

Parfois une mauvaise information, des rumeurs ou des tentatives de manipulations peuvent faire échouer des concertations, ou créer des situations difficiles à débloquer. On voit bien toute l'importance d'avoir une information la plus transparente possible tout au long du processus de concertation.

3.4 Organiser les allers-retours entre les différentes échelles

Un processus de concertation se déploie sur plusieurs échelles pour deux raisons principales. D'une part, les espaces occupés par les ressources naturelles sont le plus souvent transversaux aux territoires villageois et aux limites administratives. D'autre part, les échelles de décision, de gestion et d'exploitation des ressources naturelles se répartissent entre l'administration centrale et déconcentrée, les communes, les relations inter-villageoises et le village.

À partir du diagnostic de la situation, il faut donc organiser la négociation à plusieurs échelles dans le même temps ou alternativement selon les situations.

Travailler à différentes échelles

Souvent, la ressource est gérée à une échelle supérieure à l'échelle locale d'exploitation, par exemple une forêt qui s'étend sur plusieurs villages et qui est gérée par une administration responsable de toute la zone forestière. Il faut alors faire travailler ensemble le niveau local (villageois par exemple) et le niveau territorial (administration déconcentrée ou intercommunalité). Cela suppose des allers-retours entre les débats conduits aux différentes échelles, pour faire remonter les propositions, les arbitrer et les harmoniser. La proposition de synthèse doit ensuite être rediscutée au niveau local.

Encadré 10 : Assurer une bonne continuité des parcours à bétail : la nécessité de travailler au-delà de l'échelle locale (*Bougouna Sogoba, Amedd ; Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés*)

Un schéma pastoral est un ensemble de pistes de transhumance, de pistes d'accès aux pâturages, aux points d'abreuvement et aux gîtes d'étape. Ces infrastructures sont reparties sans référence aux limites des collectivités territoriales et des territoires villageois.

Certes, les gîtes, les pâturages et les points d'eau peuvent relever du contrôle d'un territoire villageois ou d'une commune, mais les pistes qui les relient et les utilisateurs dépassent nécessairement ces deux échelles.

L'organisation de la gestion à une échelle administrative qui dépasse la commune et le village peut alors s'avérer pertinente. Ceci à la condition que l'administration concernée ait un mandat de coordination sur les niveaux communal et villageois. Et qu'elle n'exerce pas une tutelle administrative standardisée et déconnectée des pratiques locales.

Construire des compromis entre logiques locales et règles étatiques

Il faut organiser des allers-retours entre les différents niveaux de décision, notamment entre le niveau d'élaboration des propositions locales (villages, communes) et celui de validation par les services techniques déconcentrés de l'État (local, régional, central). Pratiquement, cette coordination nécessite que :

- les propositions issues des négociations locales soient renégociées avec les services techniques pour obtenir un accord et un soutien de leur part, ce qui peut demander des ajustements ;
- dès lors que les autorités communales ont un rôle à jouer dans la validation des accords, elles doivent aussi être associées au processus suffisamment tôt, voire en assumer la responsabilité politique ;
- enfin, l'ensemble des négociations locales doit avoir l'aval des services centraux et des acteurs nationaux de façon à éviter les remises en cause de dernière minute.

Mais, plus que l'implication des acteurs, c'est la façon de piloter cet aller-retour entre ces différentes échelles qui est déterminante. D'une part, selon les acteurs, leur échelle de décision et le type d'accord recherché, le cadre de la négociation ne peut pas être le même. D'autre part, les points à négocier à chaque échelle doivent être hiérarchisés dans le temps. L'animateur doit donc définir un type de réunion adapté à chaque échelle et à chaque type d'acteurs réunis (fora locaux, réunions de travail, discussions bilatérales, séances d'information, réunions publiques). Il définit aussi à quel moment chaque point doit être discuté à telle ou telle échelle. Par exemple, des réunions bilatérales pour avoir l'aval de l'État central peuvent être nécessaire avant de conduire les négociations villageoises. Puis, les résultats des réunions publiques villageoises peuvent devoir être discutés en réunion de travail avec la commune avant d'être ensuite validés par l'administration déconcentrée. Tandis que l'État central doit être tenu régulièrement au courant des avancées par des réunions d'information.

Encadré 11 : Renégocier des règles à plusieurs échelles administratives dans la zone pastorale de Samoroguan (*Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés*)

Dans le cadre du projet Negos-GRN, l'organisation des aires pastorales d'un ranch de la zone pastorale de Samoroguan a été renégociée. Après avoir obtenu l'aval du ministère des ressources animales, l'équipe du projet a mis en débat dans les huit villages du ranch et au chef-lieu de commune les règles étatiques de gestion pastorale. Il s'agissait de recueillir le point de vue des habitants sur l'occupation et l'affectation de zones de pâture.

Les résultats des concertations villageoises ont été présentés lors d'une séance de travail avec la commune, les services techniques et un représentant de chaque village. Il s'agissait de débattre des propositions issues des concertations pour les amender et les valider. Les conclusions de cette réunion ont ensuite été re-

débattues dans les huit villages du ranch. Ce processus a été répété trois fois pour qu'un consensus soit trouvé sur la répartition du sol dans ce ranch.

Cette concertation locale s'est déroulée sur un an. Durant cette période, l'équipe Negos-GRN a rencontré régulièrement le ministère des ressources animales pour partager les avancées sur le terrain. En parallèle, chaque année, les activités ont été présentées à l'occasion d'un forum national pour créer les conditions d'une validation publique de la démarche.

Négocier le droit d'ouvrir le débat à l'échelle locale, mettre les acteurs locaux en situation de débattre et de proposer, organiser les allers-retours d'information entre les différentes échelles ont été les grandes étapes de cette concertation. La dynamique de négociation s'est faite à différentes échelles au même moment et selon différents cadres de discussion : concertation villageoise, séance de travail communale, réunion d'information avec le ministère, forum public à l'échelle nationale.

3.5 Adapter la stratégie aux évolutions

Les processus de négociation connaissent des hauts et des bas, des périodes où il y a des avancées et d'autres où tout paraît bloqué. Ce n'est pas un processus linéaire et il y a forcément des adaptations nécessaires pour s'adapter à l'évolution de la situation, en fonction de l'arrivée de nouveaux événements ou de nouveaux rapports de force.

Tout cela suppose de ne pas être bloqué par des objectifs prédéterminés et par des calendriers trop serrés liés aux financements. Une bonne concertation est d'abord portée et prise en charge par les acteurs locaux, même si des prestations externes d'appui peuvent être utiles à certains moments (appui à la médiation, appui pour la mise en forme des accords*, etc.).

4. Animer les réunions publiques

Le cœur du travail de négociation réside dans l'animation des réunions. C'est donc un travail en soi qui doit être confié à des personnes formées et expérimentées sur le sujet. Il n'y a, là encore, pas de recette standard. Cependant, des points clés tirés de la pratique permettent de baliser le travail. L'animateur doit d'abord adapter chaque réunion (choix du lieu, des sujets traités, façon de négocier) en fonction des participants et de l'évolution des négociations. Une série de repères permettent ensuite de guider l'accompagnement de recherche de solution et la conduite des séances de discussion. Enfin, il faudra caractériser le savoir-faire de l'animateur.

4.1 Organiser des réunions sous un arbre ou à la mairie

Comme nous l'avons vu dans les paragraphes précédents, la négociation est un processus imprévisible qui se déroule à plusieurs échelles et en même temps. En effet, les positions des acteurs évoluent au fil des négociations, ce qui transforme les relations et les enjeux. Les groupes participants changent également au gré des arrivés et des départs de nouveaux membres. Enfin, de nouveaux acteurs entrent ou quittent la scène.

Par ailleurs, les négociations se tiennent à différentes échelles, du village au ministère. Des négociations ont aussi lieu en parallèle, en marge ou après les négociations principales.

L'animateur doit donc adapter la nature des réunions qu'il anime en fonction, d'une part, des évolutions de la négociation, et d'autre part, des caractéristiques des acteurs présents et des échelles où se déroulent les discussions. On repère en pratique trois points clés :

- **Chaque échelle de discussions implique un type et une taille de réunion spécifique.** Par exemple, dans le cas des négociations des espaces pastoraux de Samoroguan (Burkina Faso), les concertations publiques sous l'arbre à palabre du village étaient suivies de négociations dans la salle de réunion de la mairie entre les représentants des concertations, les services techniques et les responsables communaux. En parallèle, se tenaient des discussions bilatérales avec le ministère des Ressources animales. Entre le village, la mairie et le ministère, les réunions prenaient des formes différentes mais complémentaires.
- **Les acteurs concernés ne sont pas tous prêts à négocier ou leur présence n'est pas pertinente tout le temps.** Il est donc important de préparer les négociations principales par des négociations restringées pour amener certains acteurs à accepter le principe de la négociation ou pour préparer leur intégration dans les réunions à un moment clé.
- **Au cours d'une négociation, peuvent émerger des blocages ou des questions que certains participants souhaitent négocier à part ou en bilatérale.** De tels besoins de discussions parallèles ne doivent pas être bloqués. Par exemple, lors de la négociation du passage d'une piste à bétail dans un village de la commune de Yorosso (Mali), quelques chefs de lignage* ont bloqué les discussions. Les autres chefs de lignage ont souhaité entamer des négociations restreintes avec ce groupe pour débloquer la situation. L'animateur a donc interrompu momentanément les discussions pour permettre cette négociation. Après que le groupe à l'origine du blocage ait accepté le principe de la négociation ouverte, les discussions ont pu reprendre. Autre exemple, suite à une concertation sur le tracé des pistes à bétail au Burkina Faso. Au moment du tracé, les participants se sont rendus compte que plusieurs questions n'avaient pas été clarifiées et que certains n'avaient pas compris l'ensemble des discussions. Les délimitations des pistes ont alors été interrompues pour laisser le temps aux participants de retourner négocier.

4.2 Accompagner la recherche de solutions

La fonction d'animation, d'autant plus lorsqu'elle est assumée par des intervenants extérieurs, est souvent perçue comme devant permettre de proposer des solutions. En réalité, c'est tout l'inverse : le cœur du métier d'animateur est d'aider les participants à se poser les bonnes questions et à trouver eux-mêmes des solutions. L'animateur a une fonction d'aide et non un rôle d'expert.

Parmi les observations dans le cadre de Negos-GRN, les pratiques suivantes paraissent déterminantes :

- **S'appuyer sur ce qui fait consensus.** L'animateur peut s'appuyer sur les aspects qui font consensus avant d'aborder les questions qui divisent, de façon à souligner les points communs et à s'appuyer sur eux par la suite.
- **Qualifier les problèmes de façon consensuelle.** Les recherches sur les conflits fonciers en Afrique de l'Ouest montrent que la source des tensions réside souvent dans la façon de définir le problème et que celle-ci est un enjeu en soi. Sur la base de ce qui fait consensus, l'animateur doit donc ensuite aider les acteurs à s'accorder sur la définition des problèmes qui les divisent.
- **Désamorcer les tensions.** L'apaisement des tensions est aussi un préalable déterminant pour que les acteurs discutent ensuite sereinement des problèmes. L'animateur doit pour cela :
 - démontrer que les positions et les pratiques ne sont pas systématiquement liées à des groupes identitaires. Par exemple, lors de négociation entre agriculteurs et éleveurs, le premier point à traiter est l'absence de correspondance entre ethnie et possession d'un troupeau. Le plus souvent, tous les paysans possèdent en effet des troupeaux, mais les acteurs fonctionnent selon une logique éleveurs peuls/agriculteurs autochtones. Au Burkina Faso, le premier travail de l'animateur a été d'amener les participants à reconnaître que non seulement ils possédaient tous des troupeaux mais qu'ils étaient tous agriculteurs et éleveurs ;

- amener certains groupes d'acteurs à se parler et à reconnaître la légitimité de leurs intérêts respectifs. Dans la vallée du fleuve Sénégal, par exemple, les équipes de mise en œuvre des Plans d'occupation et d'affectation de sols (Poas) organisent des jeux de rôle dans lesquels les agriculteurs sont invités à jouer le rôle d'éleveur et inversement, pour leur permettre de comprendre les points de vue de l'autre ;
 - prendre en compte les positions des différents acteurs du territoire, notamment les conflits d'accès aux ressources ou à l'espace ;
 - l'animateur doit ainsi permettre une réflexion à plus long terme, notamment en discutant l'intérêt des générations futures.
- **Aider à construire la discussion.** Pour faciliter la recherche de solution, l'animateur doit aider les uns et les autres à construire leur discours. Pour cela, il doit :
- reformuler en permanence les propos des acteurs pour vérifier s'ils ont bien exprimé ce qu'ils voulaient dire, les inviter à préciser et à développer leurs arguments pour que les autres puissent ensuite rebondir ;
 - utiliser des supports visuels pour soutenir la discussion : cartes, photos satellite, schémas, mots clés... sont toujours éloquents ;
 - veiller enfin à faire régulièrement des synthèses pour marquer l'avancée de la discussion et s'assurer que cela fait consensus. Ces synthèses sont autant de repères qui participent à la construction d'un accord. Elles doivent également amener les gens à s'engager publiquement afin ne pas pouvoir ensuite revenir en arrière sur des points déjà discutés. Elles doivent enfin permettre d'expliquer la suite des événements, pour que chacun sache où il va et quelles vont être les prochaines étapes.

4.3 Conduire efficacement des séances de négociation

S'appuyer sur les conceptions et les pratiques locales de la négociation

Dans une société donnée, tout n'est pas négociable et tout le monde ne peut pas négocier. Les systèmes coutumiers en Afrique de l'Ouest ne reposent pas toujours sur des mécanismes de débat public. La décision publique d'un chef de village et de son conseil relève plutôt de la consultation de personnes clés (les aînés) à propos d'une situation (nouvelles pratiques, conflits) pour imposer une décision finale. Cette décision est parfois entérinée par un rituel qui lui donne sa force d'application. Les négociations ont ainsi plutôt lieu de personne à personne. Se lancer dans une négociation publique suppose donc de comprendre sur quelles pratiques locales le processus va s'appuyer et quelles pratiques nouvelles il doit apporter.

Pour avoir accès aux « façons locales de négocier », il peut être utile d'avoir des relations privilégiées avec un membre de chacun des groupes stratégiques ou avec un villageois réputé pour son impartialité et sa neutralité par rapport à l'enjeu de la négociation. Leur avis sera précieux pour à la fois faciliter la parole de tous et respecter le statut des participants.

Les expériences de Negos-GRN montrent qu'il s'agit notamment de réfléchir aux points clés suivants :

- **À chaque négociation ses lieux.** Le choix du lieu de la négociation doit en effet être raisonné. Qu'il s'agisse d'une place publique, de l'antichambre de la concession du chef de village ou d'une salle de classe, la neutralité des lieux dépend des acteurs qui s'y rassemblent. La salle de classe peut favoriser le rapport de force des fonctionnaires et des éduqués, tandis que l'antichambre du chef favorisera les rapports de force coutumiers. La place publique peut offrir une plus grande liberté de parole, mais nécessitera de gérer le nombre et l'afflux de personnes tandis que d'autres acteurs pourraient refuser d'y participer.

- **Tenir compte de ceux qui ne participent pas.** Certains acteurs, tels que les aînés ayant des responsabilités rituelles, ne peuvent pas forcément participer aux négociations pour différentes raisons. Il est important de ne pas leur forcer la main, de prendre en compte leur point de vue et de leur rendre compte du contenu des négociations.
- **Connaître les façons locales de prendre la parole et de la distribuer.** Les logiques de préséance entre acteurs (qui peut parler en premier, qui parle le dernier, etc.), notamment pour ouvrir les débats, clarifier une situation ou entériner un point d'accord, doivent être connues de l'animateur. Par ailleurs, l'animateur doit absolument maîtriser la langue véhiculaire* de la zone et les façons de parler qu'elle implique, afin de conduire les débats. L'emploi de la langue officielle face à un public de paysans est forcément exclu. Seul l'usage de la langue véhiculaire locale peut en effet permettre à chacun de bien comprendre de quoi on parle, d'éviter des confusions entre les termes utilisés et de s'exprimer avec plus d'aisance.

Identifier et travailler les problèmes de fond

Les vrais enjeux sont complexes et sensibles. Il est facile de passer à côté et de laisser le débat se polariser sur des questions mineures, sur lesquelles un consensus apparent sera d'autant plus facilement obtenu qu'elles n'ont guère d'importance. Pour mobiliser réellement, la négociation doit arriver à aborder et traiter les problèmes de fond. Identifier ces problèmes (à l'aide du diagnostic de départ), trouver et négocier une façon de les formuler qui soit explicite et recevable par la majorité des acteurs, est souvent un travail à part entière.

Débattre de la meilleure/moins mauvaise façon de traiter les problèmes

Trouver des solutions une fois les problèmes cernés ne va pas de soi. Les acteurs peuvent avoir différentes conceptions de la façon de traiter les problèmes. Les solutions qui semblent évidentes peuvent se révéler peu opératoires. Trop souvent, les techniciens imposent leurs propositions, au lieu d'animer la recherche collective de solutions. Il faut donner l'opportunité aux personnes concernées par les problèmes de trouver leurs propres solutions et de les mettre à l'épreuve, plutôt que de décider à leur place.

Par contre, il est utile d'animer un débat sur le réalisme des propositions, leurs conditions d'efficacité, les possibilités de leur mise en œuvre. Anticiper sur les problèmes qui risquent de se poser par la suite peut faire évoluer les propositions vers plus de pertinence et de réalisme.

4.4 Le savoir-faire de l'animateur

Au-delà des compétences techniques, l'animateur doit faire preuve d'un savoir-faire et d'une attitude spécifique.

- **La neutralité.** L'animateur doit rester neutre et favoriser les échanges d'idées. Il ne faut pas, lors des différents entretiens avec les groupes d'acteurs, que son avis soit connu sur la pertinence des règles ou sur les positions exprimées par les acteurs. Il n'exprime pas ses commentaires et appréciations personnels de la situation. Son rôle est de dresser un bilan aussi exhaustif que possible de la situation et de faciliter la construction d'un accord collectif sur la situation et la recherche collective de solutions.
- **Veiller à la présence et à la prise de parole de tous.** L'animateur doit veiller à ce que tous les acteurs identifiés pour la négociation soient représentés aux réunions pour éviter ensuite les contestations ou le manque d'information. L'information doit donc être répétée à plusieurs reprises et selon divers canaux de façon à ce qu'il n'y ait ni ambiguïté ni oubli quant au lieu et au moment des réunions. Au-delà de leur présence effective, un animateur aide les personnes

qui ont le plus de mal à s'exprimer à prendre la parole publiquement. Il les invite à parler et les aide à structurer leur discours. Il gère aussi les temps de paroles des uns et des autres de façon à ce que chacun puisse s'exprimer.

- **Assurer une ambiance apaisée et constructive.** Pour faciliter l'expression de tous et faire en sorte que les échanges se déroulent dans de bonnes conditions, l'animateur joue un rôle crucial. C'est lui qui précise en effet l'objet de la réunion et les conditions de son déroulement, autrement dit les règles du jeu. À travers des anecdotes, des plaisanteries, la convivialité d'un repas, etc., il doit s'assurer que l'atmosphère est détendue et qu'il n'y a pas de tensions entre les participants.
- **Préparer les séances et en tirer des leçons.** Un atout crucial de l'animateur est le diagnostic de la situation et la stratégie de négociation que nous avons vue plus haut. Ils lui permettent de préparer chacune des séances de négociation et d'en tirer des leçons.
- **Des profils variés.** Il existe une diversité d'animateurs possibles : membre d'une association de jeunes, élu local, responsable des services techniques, responsable d'ONG, bureau d'études, etc. Lorsque l'animateur appartient à la communauté, les qualités sur lesquelles nous avons insisté plus haut sont d'autant plus nécessaires qu'il faut que les acteurs reconnaissent l'impartialité de l'animation effectuée.

IV. COMMENT GARANTIR L'APPLICATION DES REGLES ?

Le processus de négociation des règles ne s'arrête pas à la définition des droits et des devoirs. Il inclut inévitablement la négociation des sanctions et des autorités chargées de la surveillance et de la mise en œuvre des sanctions.

Dans cette section, nous ferons le point sur la façon de négocier les règles pour favoriser leur respect. En effet, la mise en œuvre de règles se joue notamment dans la façon de les négocier et de choisir les instances qui seront en charge de leur application. La mise en œuvre de nouvelles règles suppose également bien souvent de les inscrire dans la loi. Enfin, nous verrons comment assurer la viabilité des règles sur le long terme tant sur le plan organisationnel que financier.

1. Favoriser le respect des règles fixées

De nombreuses conventions locales ne sont pas efficaces. Parfois les règles ne sont pas connues, parfois elles sont vivement contestées par certains. Ceux qui transgressent les règles ne sont pas toujours réprimandés. Quand ils le sont, les sanctions ne sont pas appliquées...

Tout accord pose ainsi des problèmes dans sa mise en application. S'il n'est pas étonnant que cela n'aille pas de soi, la fragilité des conventions découle fréquemment de plusieurs problèmes de fond :

- **les règles ne sont pas suffisamment légitimes** : la diversité des intérêts des acteurs n'a pas été suffisamment prise en compte ou les accords ne portent pas sur les enjeux réels pour les populations ;
- **les accords sont impossibles à respecter** : parce qu'ils s'opposent sans compromis à des intérêts puissants, parce que les règles sont trop complexes, parce que les mécanismes de représentation ont de fait exclu les autorités coutumières légitimes ;
- **l'application des sanctions est conflictuelle** : les accords bloquent souvent sur la question des sanctions, les services techniques de l'environnement refusant de céder leurs prérogatives dans ce domaine aux autorités locales ;
- **le soutien politique national est insuffisant** : sans un soutien politique fort des accords au niveau national, leur pérennité repose sur la bonne volonté des représentants locaux de l'administration ;
- **les négociations ont été bâclées** : l'objectif d'un projet peut être de trouver rapidement des solutions, sans permettre une réelle appropriation* des enjeux par les participants. Cette logique dite de « projet » néglige les différentes étapes nécessaires à la négociation.

1.1 Des règles suffisamment consensuelles

L'objectif de la négociation est d'obtenir un consensus suffisant parmi les parties prenantes. Pour cela, chaque acteur doit être en mesure de trouver un équilibre entre les gains qu'il peut attendre des nouvelles règles et les pertes que cela va lui occasionner.

Un soutien politique réel aux règles progressivement élaborées est également important : les différentes autorités locales (coutumières, municipales, administratives, politiques) doivent s'accorder sur le bien fondé des règles et leur mise en œuvre.

1.2 Des règles explicites et largement connues

Des règles simples et explicites, qui ne prêtent pas à confusion, sont facilement applicables. Par exemple, pour réduire l'exploitation forestière par exemple, plutôt que de limiter la coupe de bois à un volume donné par an et par femme (mesure complètement incontrôlable), mieux vaut en interdire la vente et le réservoir à l'usage domestique.

Les règles ne peuvent être appliquées que si elles sont connues de tous. L'engagement des autorités locales doit être clair. Il est important que celles-ci officialisent la conclusion des accords, selon les normes locales (cérémonie, sacrifice, etc.), pour qu'ils soient clairement perçus comme des règles s'imposant à tous.

Ensuite, une information large doit être diffusée par tous les moyens disponibles : crieurs publics, radios locales, panneaux, lieux de culte.

Délimiter de manière visible les espaces concernés par les règles (panneaux, marquage des limites) est aussi une façon d'afficher ces règles dans la durée, y compris pour des acteurs de passage.

1.3 Un contrôle bien réparti entre différentes instances

Ceux qui définissent les règles et ceux qui organisent leur application ne sont pas toujours les mêmes. Un conseil de sages ou un comité d'anciens ne vont pas eux-mêmes aller faire la surveillance. Souvent, ils délégueront* certaines fonctions opérationnelles à d'autres, sous leur responsabilité. Inversement, un comité de jeunes responsable de la définition des règles risque de ne pas pouvoir agir face aux autorités et aux anciens.

Réunir les différentes fonctions de contrôle au sein d'un même comité n'est pas toujours efficace. Les fonctions à remplir peuvent parfois relever d'acteurs ou d'instances différentes. Plutôt que de créer systématiquement de nouvelles instances, mieux vaut en général chercher à ancrer la mise en œuvre des règles, la surveillance et les sanctions dans les instances existantes, qu'elles soient coutumières, administratives, communales. Il s'agit également de limiter la création d'organisations nouvelles à des tâches spécifiques, bien identifiées, sous la responsabilité d'instances existantes.

Encadré 11 : Valoriser les approches traditionnelles de règlement des conflits (*Djibril Diop, Ipar*)

Dans la communauté rurale de Ndiébéne Gandiole, des conflits existent autour de l'exploitation des ressources naturelles. Ces conflits, principalement dus au pâturage des animaux en liberté (surtout en période de récolte), étaient gérés au sein des communautés. Le chef de village désignait des autorités coutumières, « les Ndiambours », pour qu'ils aillent sur le terrain estimer les dégâts et trancher sur le coût du dédommagement. De retour au village, des pourparlers étaient engagés devant le chef de village en présence des deux protagonistes pour préciser comment l'accusé s'acquitterait de sa peine. Cette approche traditionnelle de la gestion des conflits basée sur le consensus n'a pas été remise en cause par le Plan d'occupation et d'affectation des sols (Poas), puisque le chef de village demeure la première personne à consulter en cas de conflit.

Les instances chargées de régler les conflits mises en place par le projet sont les comités de gestion de zone. Chaque comité est constitué par les membres suivants : les chefs de village de la zone, les conseillers ruraux résidents, un représentant des agriculteurs, un représentant des éleveurs, un représentant des pêcheurs, les animateurs et des personnes ressources. Ces comités sont garants de l'application des règles de gestion du Poas. Ils peuvent être saisis par tout usager qui s'estime lésé ou qui subit des infractions aux règles. Ils sont habilités à régler des conflits à l'amiable. En cas d'échec, ils transmettent le dossier au conseil rural qui peut arbitrer. Si le problème ne se règle toujours pas à ce niveau, l'affaire est répercutée à la sous-préfecture. Et si aucun accord n'est trouvé, le dossier est transmis à la gendarmerie avant d'être transféré au parquet. Étant

donné la nature des relations entre les différents groupes d'acteurs de la communauté rurale, qui ont aussi des activités variées (agriculture, élevage, pêche), la majeure partie des incidents se règle entre protagonistes. À défaut, les chefs de village ont une légitimité qui leur permet d'aplanir une bonne partie des conflits.

1.4 Une régulation qui relève de différentes autorités

La mise en place de mécanismes coercitifs et incitatifs est nécessaire pour garantir le respect des règles de gestion sur le long terme.

Or, les compétences* légales des communes se limitent à des sanctions civiles, elles ne peuvent pas mettre d'amendes. Dans ces conditions, les communes doivent associer les autorités administratives et les structures techniques déconcentrées pour définir et mettre en œuvre les mécanismes de sanction.

Toutefois, au niveau local, tout le monde se connaît. Il est donc généralement difficile de faire appliquer des sanctions. Et au niveau national, certains acteurs qui bénéficient d'appuis hauts placés peuvent aussi faire valoir leur position pour ne pas être pénalisé. Il n'y a pas de solution idéale à cette question, mais souvent des dispositifs de régulation mixtes, associant à la fois les populations locales, la commune et les services de l'État, peuvent pallier à ces limites.

Encadré 12 : Les multiples raisons d'un contrôle difficile: le cas des massifs forestiers à Yorosso (*Kadari Traoré, Gersda*)

L'exploitation forestière par les coopératives relève de règles prévues par les textes nationaux de gestion des ressources forestières. Mais, sur le terrain, les règles ne sont pas respectées. Et ce, pour différentes raisons qui relèvent de problèmes propres aux règles elles-mêmes, ou liés aux coopératives et aux services techniques.

L'exploitation commerciale des forêts ne doit officiellement commencer qu'après la fixation d'un quota annuel par une commission *ad hoc* (composée du maire, d'un représentant du service forestier et deux représentants de la CEBC). Depuis la mise en place des coopératives en 2006, la commission n'a statué qu'une seule fois ...

Par ailleurs, les coopératives ne respectent ni les techniques d'exploitation, ni les règles de maintenance et d'entretien. « Il existe un grand laisser-aller : chacun exploite comme il veut. Il y a un manque d'encadrement et c'est pourquoi les exploitants eux-mêmes ignorent les règles » (propos d'un agent du service forestier de Yorosso).

L'implication des populations dans la protection des ressources naturelles pourrait être une alternative à ce manque de contrôle. Mais les relations sociales font que les dénonciations sont rares dans les villages. « L'autorité est le dernier recours des populations dans les villages, on ne peut pas dénoncer son frère, son oncle ou le frère de sa femme... » (propos d'un membre d'une coopérative). Par ailleurs, les autorités coutumières villageoises ont peu de prises sur la question car elles n'exercent pas de contrôle rituel sur ces espaces et le projet leur échappe en partie.

Les services techniques, de leur côté, ne sont pas en mesure d'assurer un contrôle efficace principalement par manque de moyens, mais aussi parce qu'ils ont été très peu associés au processus de définition et de mise en place du projet : il y a seulement deux agents pour trois communes et 31 villages qui n'ont en plus pas les moyens de se déplacer.

2. Donner aux règles une validité juridique*

2.1 Incrire les règles dans la loi

Si les autorités coutumières ont un pouvoir suffisant, un consensus entre acteurs locaux peut suffire : intégrées dans le répertoire des normes coutumières, ces nouvelles règles seront prises en

charge par les pouvoirs locaux coutumiers, avec les mécanismes de sanction qui vont avec. Parfois, le pouvoir coutumier est complexe, réparti entre plusieurs instances et plusieurs villages. Cette situation peut justifier un cadre plus général de réglementation. Les accords gagnent alors à être légalisés, c'est-à-dire passés dans la loi.

Par ailleurs, les accords négociés localement ne valent que pour ceux qui reconnaissent la légitimité des pouvoirs coutumiers. En effet, les autorités coutumières peuvent sanctionner les membres de leur communauté. Mais elles sont souvent impuissantes face à des acteurs extérieurs qui vont les contester au nom de la législation nationale. La légalisation des règles donne alors « force de loi » aux accords locaux et permet ainsi aux règles locales de s'appliquer à tous sur le territoire concerné. Les règles s'imposent alors aussi à ceux qui n'ont pas signé l'accord ou n'ont pas participé* aux négociations.

Enfin, si un comité est mis en place pour veiller à l'application des règles, il n'a en général pas de pouvoir de sanction propre. Il doit pouvoir s'appuyer sur les sources d'autorité coutumières et étatiques. Les sanctions relèvent en général des instances locales dans un premier temps, mais, en cas d'incapacité à résoudre le problème à ce niveau, le comité doit pouvoir s'appuyer sur les autorités publiques (maire, administration territoriale, services techniques) et leurs instruments (gendarmerie, tribunal).

2.2 Valoriser les compétences des collectivités locales

Les communes sont en général une instance pertinente pour cette légalisation : instances élues, elles sont normalement plus proches des préoccupations des citoyens que les services techniques. Elles peuvent, plus facilement, accepter une certaine souplesse par rapport à l'application stricte des textes.

Les communes ont aussi la capacité à définir des règles par arrêté communal. En effet, les lois de décentralisation leur donnent un mandat pour promouvoir l'environnement, mandat parfois flou, mais suffisant pour permettre de tels arrêtés. Dans certains cas, comme au Burkina Faso, la législation leur laisse une grande latitude pour trouver des accords locaux autour de la gestion des ressources naturelles.

Encadré 13 : Les chartes foncières locales au Burkina Faso (Peter Hochet, Laboratoire Citoyennetés ; Seydou Sanou, Odec)

Au Burkina Faso, le régime foncier rural prévoit des chartes foncières locales*. Cette politique des chartes correspond à la nécessité de clarifier les règles locales de gestion foncière pour donner à la législation foncière rurale « *la légitimité qui fait tant défaut aux autres textes fonciers* ». La loi définit les chartes comme « *des conventions locales inspirées des coutumes, pratiques ou usages fonciers locaux, élaborées au niveau local et visant [...] à prendre en considération la diversité des contextes écologiques, économiques, sociaux et culturels en milieu rural* » (art.6).

Les chartes foncières burkinabées sont caractérisées par trois dimensions clés :

- l'enjeu de ces chartes est de répondre à des problèmes précis qui se posent dans les villages. On ne peut, *a priori*, connaître l'objectif d'une charte, puisqu'il dépend de chaque situation foncière villageoise ;
- la charte est réalisée à l'initiative des autorités locales qui participent aussi à sa mise en œuvre ;
- la loi précise que chaque charte rurale doit définir les principes de l'accès à la terre, du règlement des conflits, de l'équité et de la prise en compte des groupes vulnérables.

2.3 Mobiliser les pouvoirs de sanction de l'État

Des acteurs externes ou certains acteurs locaux, en désaccord, pourront tenter d'utiliser le maire ou les services techniques contre des règles prises en charge par les autorités coutumières. Fragilisées,

elles ne pourront alors pas garantir le respect des règles. La légalisation des conventions permet alors de recourir à l'autorité de l'État pour appuyer et renforcer les capacités des instances locales de gestion.

Trop souvent, le soutien des services techniques ou de l'administration tient à la bonne volonté de la personne en poste au moment des négociations, et peut être remis en cause par son successeur. Faire signer la convention par les services techniques et l'administration territoriale et la légaliser par arrêté communal lui donne un caractère plus institutionnel, et rend plus difficile sa remise en cause par les agents locaux de l'État.

Comme nous l'avons vu plus haut, l'implication des représentants et des services techniques de l'État doit être stratégique, en ayant clairement à l'esprit les raisons de leur implication. La légalisation d'un système de sanction est une de ces raisons. De ce fait, on les mobilisera au début de la négociation pour discuter avec eux de leur implication possible. Ensuite, ils participeront à des moments clés de la négociation, notamment concernant le dispositif d'autorités et les sanctions. Enfin, on présentera les conclusions aux autorités administratives pour qu'elles valident la conformité des décisions aux réglementations nationales.

Cette façon de procéder présente quatre avantages : ne pas surprendre les autorités administratives en les mettant devant le fait accompli ; leur montrer que les autorités élues et les populations tra-vailtent en collaboration avec l'État ; faire preuve d'un souci de respect de la légalité nationale ; la démarche en elle-même reste un important moyen d'éviter les conflits.

Encadré 14 : La nécessaire implication des services et des représentants de l'État (Lamine Seck, Enda)

Lors de la décentralisation au Sénégal, l'État n'a cédé que partiellement de nouvelles compétences aux collectivités locales. Les autorités centrales ont en effet jugé nécessaire de procéder à une sélection des secteurs concernés (foncier, finances, planification du développement, eau), mais aussi des aspects précis au sein de chaque compétence. C'est la raison pour laquelle la plupart des décisions des conseils des collectivités locales font l'objet d'une approbation préalable par les autorités administratives déconcentrées avant leur entrée en vigueur. Dans certains cas, une autorisation du représentant de l'État est même nécessaire en fonction de la valeur financière ou de l'importance stratégique. Tout cela montre qu'entre ces deux niveaux d'administration, la loi est faite de façon à imposer une tutelle de l'État.

Dans un tel contexte, les autorités administratives sont souvent associées tout au début de la concertation. Des contacts officiels sont pris par les collectivités locales ou leurs partenaires pour informer les représentants de l'État. Ensuite, ces autorités sont officiellement invitées aux différentes rencontres de concertation et y prennent la parole pour recadrer au besoin ou donner des conseils utiles. Dans la Communauté Rurale de Dionewar, par exemple, le sous-préfet préside très souvent les rencontres et participe à la modération des débats. Même si une liberté de parole est laissée aux populations locales, la plupart des décisions font l'objet d'une approbation par cette autorité représentant de l'État. Cette validation est une garantie du soutien à la bonne mise en œuvre des accords, mais aussi de leur conformité avec la législation. Le comité de gestion des ressources naturelles de Niodior, créé par les populations en association avec les élus locaux, a fait l'objet d'un arrêté du sous-préfet reconnaissant sa création.

En revanche, il n'est pas toujours nécessaire d'associer le pouvoir judiciaire (du moins directement) au règlement des conflits. Il se déroule le plus souvent au niveau local et avec l'intervention du sous-préfet.

3. Assurer une gestion durable* des ressources naturelles

3.1 La viabilité organisationnelle du dispositif de contrôle

Pour être durables, les mécanismes de contrôle et de sanction gagnent à être intégrés au maximum à la vie locale, en évitant de mettre en place des instances ou du personnel de surveillance spéci-

fiques. Pour l'irrigation par exemple, lorsqu'un usager surveille si celui qui le précède dans le tour d'eau ne préleve pas trop d'eau, le contrôle n'a aucun coût spécifique et est plus efficace.

Lorsque la régulation est contrôlée par des comités, il est important de questionner leur responsabilité :

- quand rendent-ils compte aux populations et aux autorités du travail réalisé ?
- quand peuvent être discutées les questions liées à l'efficacité de leur fonctionnement et de leur travail ?
- lorsqu'il y a des problèmes, qui s'interroge sur les améliorations nécessaires ?
- comment assurer une mobilisation des acteurs dans la durée et éviter un essoufflement généralisé ?

Si le comité mis en place ne prend pas ces questions au sérieux, il perdra très rapidement en légitimité et sera perçu comme étant aux mains d'une « clique ». Dans ce cas, l'ensemble des accords passés risque d'être abandonné faute d'une instance légitime capable de mobiliser les acteurs dans la durée.

3.2 La viabilité financière du dispositif de gestion

Pour éviter l'essoufflement des instances de gestion, il peut être utile – lorsque leur travail nécessite des coûts spécifiques – de trouver des ressources financières capables d'assurer leur fonctionnement. C'est notamment le cas pour l'exploitation commerciale des ressources naturelles, où il peut être fait appel à la fiscalité.

L'idéal reste des accords avec l'État pour qu'il cède une partie des recettes générées localement aux collectivités locales qui se sont engagées dans l'élaboration des conventions.

Dans les faits, le bénéfice local de la fiscalité locale est une question encore épineuse dans la plupart des États ouest-africains. En effet, le principe de l'« unicité de caisse » implique que les communes doivent reverser leurs recettes au Trésor Public qui ensuite les redistribue. Des dispositifs fiscaux complexes rendent ainsi ce type de montage très difficile à mettre en place puis à faire fonctionner. Il est préférable d'utiliser les compétences fiscales des communes pour définir des taxes que la commune pourra gérer à son niveau.

Encadré 15 : Fiscalité forestière au Sénégal (*Papa Faye, Ipar*)

Au Sénégal, avant la décentralisation en 1996, toutes les forêts appartenaient au domaine classé ou privé de l'État. Les taxes et la fiscalité forestières étaient du seul ressort de l'État, à travers ses services techniques.

Les recettes fiscales liées aux forêts étaient de deux ordres : les recettes des domaines forestiers de l'État tirées des taxes sur les prélevements de bois et sur la production du charbon de bois ; les recettes contentieuses tirées des contraventions commises sur le territoire des collectivités locales. La totalité des recettes domaniales revenait de droit à l'État via le Trésor public. En revanche, 70 % des recettes contentieuses étaient versées aux collectivités locales où l'infraction avait été commise. Mais, les recettes contentieuses étaient insignifiantes comparées aux recettes domaniales. Par exemple, elles se réduisaient à 50 millions de CFA contre 400 millions de CFA en 2005 pour le seul département de Tambacounda.

Les politiques d'aménagements forestiers, dites participatives, enclenchées dans le cadre de l'appui aux collectivités locales en matière de décentralisation forestière, ont permis aux communautés rurales de bénéficier des recettes issues de l'exploitation des « forêts communautaires ». La répartition prévoit que les communautés locales (la communauté rurale, les comités villageois et le comité inter-villageois) profitent à hauteur de 25 % des recettes domaniales issues de la production de charbon de bois. Cette mesure peut éventuellement s'étendre aux autres types de ressources naturelles sous forme de taxes locales sur les fruits sauvages, les parcours de bétails, l'apiculture, etc.

3.3 L'épreuve de la réalité

En pratique, c'est à l'épreuve de la réalité que se révèlera la performance du fonctionnement de la gestion des ressources. Ce succès repose sur l'implication des acteurs et leur capacité à faire fonctionner les dispositifs négociés.

Les premières transgressions des accords sont une épreuve de vérité. Si personne ne réagit, si les tentatives de sanction ne marchent pas, alors, il y a de grands risques pour que ceux qui s'estiment lésés par les accords se considèrent comme libres de ne pas les respecter... et que ceux qui les respectaient se sentent pénalisés et se mettent eux-mêmes à enfreindre les règles.

Inversement, une réaction rapide, des sanctions légères mais effectives, montrent que les choses ont changé.

Ainsi, au-delà du processus de négociation des règles, les dispositifs de surveillance et de sanction doivent donc faire l'objet d'un suivi tout particulier.

3.4 Ajuster les règles en fonction de l'évolution de la ressource

La pertinence de règles négociées est liée au contexte environnemental et social dans lesquelles elles ont été négociées. Lorsque le contexte change, la pertinence des règles n'est plus évidente.

Les règles doivent donc être souples pour permettre de s'adapter aux changements. Par exemple, pour réguler l'accès des animaux aux résidus de récolte, il faut prendre en compte le fait que l'hivernage et donc les récoltes ne se déroulent jamais à des dates fixes. Ainsi, plutôt qu'une date précise, il est préférable que la règle soit de déterminer une date chaque année par arrêté municipal pour tous les villages. Cela permettra d'adapter la régulation aux évolutions du climat et du cycle agricole.

Par ailleurs, le contrôle de la mise en œuvre des règles doit tenir compte des changements environnementaux et sociaux. Par exemple, les ressources peuvent se réduire sous l'affluence massive d'usagers ou sous l'effet d'aléas climatiques. Également, des changements environnementaux peuvent marginaliser certaines activités, comme lorsque dans les estuaires l'eau de la mer remonte dans les cours d'eau douce, salinise les terres et empêche la poursuite des activités agricoles. Alors, les intérêts changent, de nouveaux enjeux surviennent et de nouvelles pratiques apparaissent. Les accords négociés doivent être renégociés.

En définitive, l'accompagnement des acteurs par le projet ne vise pas tant à négocier des accords qu'à transmettre aux acteurs locaux le réflexe de négocier les règles de gestion des ressources naturelles en fonction des évolutions de la nature et de la société.

4. Synthèse

Tout au long de ce guide, nous avons montré que les règles négociées de gestion des ressources naturelles doivent le plus possible être basées sur l'existant, notamment sur le droit coutumier. Toutefois, un processus de négociation aboutit toujours à de nouvelles règles. Il s'agit alors de les rendre officielles, voire de les inscrire dans la loi, pour qu'elles soient reconnues et appliquées par tous.

La reconnaissance et l'application des règles repose, bien entendu, sur un consensus construit au fil de la négociation. Celui-ci perdurera d'autant plus que :

- les règles sont claires, explicites et simples à appliquer et à suivre ;
- les mandats de gestion, de surveillance et de sanction sont clairement attribués à des instances compétentes et complémentaires.

Un comité de gestion n'a pas de mandat légal pour sanctionner les contrevenants aux règles. Il doit recourir à la commune ou à l'administration. La légalisation des règles doit donc s'appuyer sur les compétences des communes et recourir au pouvoir de sanction de l'État.

Les règles de gestion des ressources naturelles sont pertinentes parce qu'elles tiennent compte de la situation environnementale et sociale dans laquelle elles ont été négociées. Pour réguler efficacement des ressources qui varient d'une année à l'autre ou en fonction d'un environnement nécessairement changeant, les règles doivent être souples :

- plutôt que définir des règles fixes (par exemple, des dates), il est préférable de réglementer le fait que certaines décisions soient délibérées* annuellement, puis prises par arrêté municipal ;
- le dispositif de contrôle doit être capable de suivre l'évolution de la situation pour adapter les règles et éventuellement relancer des négociations.

Pour en savoir plus : bibliographie et ressources en ligne

Les Notes de Politique de NEGOS-GRN

Ces notes présentent de façon synthétique les principaux concepts et approches pour une gestion négociée des ressources naturelles. Elles sont disponibles sur <http://www.negos-grn.org/>

Références essentielles

Barret P., 2003, "Négociation, médiation ou concertation: les nombreuses voies du dialogue territorial", première biennale internationale de la négociation, 12 p. (http://www.comedie.org/pdf/article_barret2003.pdf)

Bertrand, A., 1996. "Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs". In Le Roy et al. (éd.). *La sécurisation foncière en Afrique*. Karthala, Paris.

Beuret J.-E. et Cadoret A., 2008, *Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique*, 17 p. (http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/76/71/95/PDF/Beuret_J-E_Ensemble_pour_gA_rer_le_territoire.pdf)

Beuret J.-E., 2006, *La conduite de la concertation : pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan, 340 p.

Borrini-Feyerabend G., Pimbert M., Farvar T. et al., 2009, *Partager le pouvoir : Cogestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, Londres, IIED, IUCN, Cenesta, 498 p. (<http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2010-011.pdf>)

Chauveau J.-P., 1998, "La logique des systèmes coutumiers", in Lavigne Delville P. (éd.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Paris, Karthala/Coopération française, pp. 66-75.

Djiré M. et Dicko A. K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala, 280 p.

GTZ, 2000, *Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles : recueil des expériences de la Coopération technique allemande en Afrique francophone*, Eschborn, GTZ, 241 p.

Jacob J.P., 2003, *Les droits de pêche en plaine inondée dans le Gwendégué (Pays winye, centre-ouest du Burkina Faso, Dossiers Zones arides n°121*, IIED, 27 p. (<http://pubs.iied.org/pdfs/9300IIED.pdf>)

Lavigne Delville P., 2006, "Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles. Entre 'community failures', 'market failures' et 'state failures', construire de nouveaux 'communs'", in Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R., éd., *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Montpellier/Paris, Cirad/L'Harmattan, pp. 143-162. (http://hal.ird.fr/docs/00/68/31/92/PDF/phld_conditions_GRN.pdf)

Lavigne Delville Ph., 2003, « La décentralisation administrative face à la question foncière. Quelques réflexions », in *Pour une sécurisation foncière des producteurs ruraux*, Actes du séminaire international, GRAF/GRET/IIED, pp. 19-26. (<http://pubs.iied.org/pdfs/9234IIED.pdf>)

Lavigne Delville P. et Hochet P., 2005, *Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'Ouest, rapport final de la recherche*, Paris, GRET/CLAIMS/AFD, 183 p. (http://www.foncier-developpement.fr/wp-content/uploads/phld_rapport_GRN_claims_final.pdf)

Le Roy E., Karsenty A. et Bertrand A. (éd.), 1996, *La sécurisation foncière en Afrique : pour une gestion viable des ressources renouvelables*, Paris, Karthala, 392 p.

Le Roy, E. 1996., "Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires." In E. Le Roy et al. (éd.). *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 239-250.

Lund, C., 2001, « Les Réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger » in G. Winter (dir.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, IRD/Karthala, pp. 195-207.

Mathieu P., Mugangu Matabaro S. et Mafikiri Tsongo A., 1998, "Enjeux fonciers et violences en Afrique : la prévention des conflits en se servant du cas du Nord-Kivu (1940-1994)", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, vol. 2, pp. 32-43. (ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdaa/LR98_2/art-2.pdf)

Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R. (éd.), 2008, *La gestion concertée des ressources naturelles: l'épreuve du temps*, Paris, Gret/Karthala, 333 p.

Merlet M., 2010, *Pluralisme juridique et gestion de la terre et des ressources naturelles*, Nogent-sur-Marne, AGTER, 6 p. (http://www.agter.asso.fr/IMG/pdf/merlet_pierre_2010_12_21_fiche-pluralisme-juridique_def.pdf)

Ostrom E., 2009, *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions*, Coopérer aujourd'hui n° 67, Nogent-sur-Marne, GRET, 33 p. (<http://www.gret.org/wp-content/uploads/09101.pdf>)

Ouattara B. F., 2011, *L'inachèvement juridique et institutionnel et ses conséquences sur le développement*, Etudes RECIT n° 33, Ouagadougou, Laboratoire Citoyennetés. (http://www.labocitoyenne.org/attachments/article/165/154_ETU33_inachevementJuridique_Ouattara_BF_OPT.pdf)

Rochegude A., 2000, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier : mise en perspective juridique des textes sur la décentralisation et le foncier en Afrique de l'ouest et de Centre*, PDM/Coopération française, Tome 1, synthèse, 107 p., Tome 2, Fiches pays

Touzard H., 2006, "Consultation, concertation, négociation. Une courte note théorique", *Négociations*, vol 5 n° 1, pp. 67-74.

Pour aller plus loin

On mentionne ici des textes plus fondamentaux ou moins accessibles, et des études de cas, utiles à ceux qui veulent approfondir.

Allain S., 2009, "Penser la négociation aujourd'hui", *Négociations*, vol 12 n° 2, pp. 9-14.

Aubert S., 2002, "La négociation patrimoniale à Madagascar ou la mise en cohérence de représentations plurielles de la forêt au sein d'un système autonome d'application du droit", *Cahier du GEMDEV*, n° 28, pp. 105-115. (http://www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/28/Cah_28_AUBERT.pdf)

Bako-Arifari N., 2007, "La médiation socio-anthropologique entre savoir et action. Plaidoyer pour un métier de médiateur en action publique", in Bierschenk T., Blundo G., Jaffré Y., et al, ed., *Une anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, Paris/Leiden, Karthala/APAD, pp. 175-199.

Barraud V., Bérété S. et Intartaglia D., 2000, *Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? ; deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime)*, Traverses n°8, Editions du Groupe Initiatives/Vétérinaire sans Frontières (<http://www.avsf.org/public/posts/601/des-instances-paritaires-pour-ge-rer-des-ressources-communes-en-zone-pastorale.pdf>)

Beuret J.-E., 1999, "Petits arrangements entre acteurs... Les voies d'une gestion concertée de l'espace rural", *Nature Sciences Sociétés*, vol 7 n° 1, pp. 21-30.

Beuret J.-E., Pennanguer S. et Tartarin F., 2006, "D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire", *Nature Sciences Sociétés*, vol 14 n° 1, pp. 30-42.

Beuret J.-E. et Cadoret A., 2010, *Gérer ensemble les territoires: vers une démocratie coopérative*, Paris, Charles Léopold Mayer/ECLM.

Beuret J.-E., 2012, "Mieux définir la concertation : du pourquoi au comment", *Négociations*, vol 17 n° 1, pp. 81-86.

Bierschenk Th. et Olivier de Sardan J.P., 1998, « Les arènes locales face à la décentralisation et à la démocratisation », in Bierschenk Th. et Olivier de Sardan J.P. dir, *Les Pouvoirs au village, le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation*, Paris, Karthala, pp. 11-51.

Billé R., Mermet L., Berlan-Darqué M., et al ed., 2003, *Concertation, décision et environnement. Regards croisés. Actes du séminaire trimestriel "Concertation, décision et environnement"*, Coll. L'environnement en débat Vol. 2, Paris, La Documentation française.

Borrini G., Grazia Borrini-Feyerabend G., Farvar T., et al, 2000, *La Gestion Participative des Ressources Naturelles Organisation, Négociation et Apprentissage par l'Action*, Kasperek Verlag.

Castellanet C., 1999, *Les "plateformes de négociation" entre usagers des ressources naturelles : expérimentation avec des municipalités du front pionnier amazonien*, Coopérer aujourd'hui n° 1, Paris, GRET, 33 p. (<http://www.gret.org/wp-content/uploads/cooperer1.pdf>)

Chauveau J.-P., Colin J.-P., Jacob J.-P., et al ed., 2006, *Modes d'accès à la terre, marchés fonciers, gouvernance et politiques foncières en Afrique de l'Ouest, Résultats du projet de recherche Inco-Claims (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali)*, Londres, IIED.

Chauveau J.-P., Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2004, "L'organisation de la mobilité dans les sociétés rurales du Sud ", *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne*, n° 30

Ciavolella R., 2007, *Une analyse anthropologique du processus de concertation dans des communes du Guidimakha : enjeux locaux et influences externes, conflits politiques et citoyenneté communale*, GRDR, 27 p.

Cleaver F., 2003, « Reinventing Institutions : Bricolage and the Social Embeddedness of Natural Resources Management », in Benjamin T.A. and Lund C. eds., *Securing Land Rights in Africa*, London/Bonn, Frank Cass/EADI, pp. 11-30

Deligne A., 2009, *Négocier les règles du jeu de la gestion d'une retenue d'eau collinaire (Arakan, Myanmar/Birmanie) : équipe projet, pouvoirs locaux et paysans sans terre*, Coopérer aujourd'hui n° 66, Nogent-sur-Marne, GRET, 61 p.

Duran P., 2010 (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.

Fay C., 1989, « Sacrifices, prix du sang, 'eau du maître' : fondation des territoires de pêche dans le delta central du Niger (Mali) », *Cahiers des Sciences Humaines*, 25/1-2.

Hagberg S., 2001, "À l'ombre du conflit violent. Règlement et gestion des conflits entre agriculteurs karaboro et agro-pasteurs peul au Burkina Faso ", *Cahiers d'études africaines*, pp. 45-72.

Hautdidier B., 2007, *Bûcherons et dynamiques institutionnelles locales au Mali. La gouvernance incertaine des ressources ligneuses des environs de Bamako, à travers l'étude des marchés ruraux de bois de la commune de Zan Coulibaly*, Doctorat Sciences de l'environnement, Agroparistech, Paris, 442 p. (http://bib.rilk.com/3843/01/HAUTDIDIER_Baptiste.pdf)

Hochet P., 2005, *La gestion décentralisée des ressources pastorales de la commune de Kouri: association agriculture-élevage, organisation paysanne et négociation dans le Minyankala, Sud-Est du Mali*, Paris, GRET.

Hochet P., 2011, "La terre, l'étranger et le citoyen. Des situations de citoyenneté associées à la terre", in Jul-Larsen E., Laurent P.-J., Le Meur P.-Y., et al, ed., *Une anthropologie entre pouvoirs et histoire. Conversations autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Chauveau*, Paris, APAD-IRD-Karthala, pp. 405-422.

Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., 2010, "Citoyenneté locale, foncier, appartenance et reconnaissance dans les sociétés du Sud", in Jacob J.-P. et Le Meur P.-Y., ed., *Politique de la terre et de l'appartenance. Droits fonciers et citoyenneté locale dans les sociétés du Sud*, Paris, Karthala, pp. 5-57.

Jacob J.P., 2002, *La tradition du pluralisme institutionnel dans les conflits fonciers entre autochtones. Le cas du Gwendégué (centre ouest du Burkina Faso)*. Documents de travail de l'UR REFO n° 3, IRD.

Jacob J.-P., 2007, *Terres privées, terres communes: gouvernement de la nature et des hommes en pays winye (Burkina Faso)*, Coll. A travers champs, Paris, IRD éditions.

Kassibo B., 2000, « Le foncier halieutique comme enjeu de pouvoirs : la mise en place d'une gestion décentralisée des pêches dans le Delta central du Niger », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp.283-302.

Kuba R., Lentz C. et Somda C. N., 2004, *Histoire du peuplement et relations interethniques au Burkina Faso*, Paris, Karthala.

Lavigne Delville P., 1998, "Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface", in Rossi G., Lavigne Delville P. et Narbeburu D., ed., *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Bordeaux, GRET/REGARDS/KARTHALA, pp. 381-394. (http://protosh2o.act.be/VIRTUELE_BIB/Noord-Zuidrelaties/MIL-Milieu_en_Technologie/MIL_E6_environnement_dynamiques.pdf)

Lavigne Delville P., 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Rapports d'étude Paris, Ministère des affaires étrangères - DGCID, 131 p.

Lavigne Delville P., 2007, "Anticiper les risques de conflits fonciers dans un aménagement de bas-fonds : l'apport de l'anthropologie", *Humanitaires*, vol Hors série n° 4, pp. 40-45.

Lavigne Delville Ph., Bouju J. et Le Roy E., 2000, *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'intervention, les bas-fonds au Sahel*, coll. Etudes et Travaux, Gret, 128 p.

Le Bris E., Le Roy E. et Mathieu P., 1991, *L'appropriation de la terre en Afrique noire: manuel d'analyse, de décision et de gestion foncières*, Paris, Karthala/Aprefa.

Le Galès P., 2004, "Gouvernance", in Boussaguet L., Jacquot S. et Ravinet P., ed., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 242-249.

Le Meur P.-Y., 2008, "Communautés imaginées et politique des ressources naturelles ", in Méral P., Castellanet C. et Lapeyre R., ed., *La gestion concertée des ressources naturelles. L'épreuve du temps*, Paris, GRET-Karthala, pp. 289-301.

Mermet L., 2006, "La « concertation » : un terme flottant pour un domaine mouvant ?", *Négociations*, vol 5 n° 1, pp. 75-79.

Ostrom E., 2010, *Gouvernance des biens communs. Pour une nouvelle approche des ressources naturelles* Coll. Planète enjeu, Bruxelles, de Boeck.

Painter Th., Sumberg J. and Price Th., 1994, « Your terroir and my 'action space' : implications of differentiation, mobility and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa », *Africa*, vol. 64 n°4 : 447-464.

Raynaut C. ed., 1997, *Sahels. Diversité et dynamiques des relations sociétés-nature*, Coll. Hommes et sociétés, Paris, Karthala.

Teyssier A., Hamadou O., Bachirou S., et al, 2003, Expériences de médiation foncière, entre pratiques coutumières et code foncier, Jamin J.-Y., Seiny Boukar L. et Floret C., *Savanes africaines : des espaces en mutation, des acteurs face à de nouveaux défis. Actes du colloque, Garoua, Cameroun*, Cirad, Prasac, pp. 10.

Thebaud B., Grell H. et Miehe J., 1995, *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le nord du Sénégal*, Dossier Zones Arides n°55, Londres, IIED.

Touré E. h., 2011, "Les conventions locales pour la gestion des ressources naturelles au Sénégal : Entre autonomisation et problème d'appropriation ", *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, vol 11 n° 1 (<http://vertigo.revues.org/10863>)

Touzard H., 2009, "Acquis et perspectives de la recherche sur la négociation", *Négociations*, vol 12 n° 2, pp. 59-66.

Urfalino P., 2005, "Délibération et négociation", *Négociations*, vol 4 n° 2, pp. 53-57.

Vogt G and Vogt K., 2000, *Hanna Biyu Ke Tchuda Juna, l'union fait la force ; gestion conjointe des ressources communes ; une étude de cas de Takiéta, Niger*, Securing the commons n°1, Londres, IIED/SOS Sahel, 39 p.

Sites Web

AGTER (Améliorer la gouvernance de la terre, de l'eau et des ressources naturelles):
<http://www.agter.asso.fr>

IED (innovation, environnement, développement) : <http://www.iedafrique.org>

IIED (International Institute for Environment and Development) : <http://www.iied.org>

Portail « Foncier & développement » de la Coopération française : <http://www.foncier-developpement.fr>

UICN (Union internationale pour la conservation de la nature) : <http://www.iucn.org/fr>

Glossaire²

Les mots de la gestion négociée des ressources naturelles

*Ce glossaire vise à expliciter un certain nombre de notions, parfois connues mais utilisées de façon insuffisamment précise, parfois spécifiques aux analyses sur la négociation ou la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest, et utiles à connaître pour réfléchir et conduire des processus de concertation. Les termes présentés ici sont marqués d'un * dans le texte du guide.*

A

Accès : La possibilité concrète d'accéder à un espace ou à une ressource naturelle. Cette possibilité peut découler d'un droit (« j'ai accès à cette parcelle parce que je l'ai héritée de mon père, ou parce que son propriétaire m'a autorisée à la cultiver »), d'une situation de fait (« j'ai accès aux fruits des baobabs en brousse parce qu'il n'y a pas de règle qui me l'interdise, ils sont en accès libre* ») ou de rapports de force (« je m'installe pour couper du bois et faire du charbon, les villageois sont contre, c'est illégal, mais le commerçant pour qui je fais cela a des soutiens dans l'administration, donc je n'aurai pas de problème »).

Accès libre : situation dans laquelle n'importe quelle personne peut accéder à un espace ou une ressource, et la prélever. Il y a des situations *d'accès libre du point du vue du droit*, lorsqu'aucune règle n'existe. C'était par exemple le cas autrefois pour le ramassage de bois mort. Il y a aussi des situations *d'accès libre de fait*, lorsque des règles d'accès existent (dans le cadre des normes coutumières ou étatiques), mais qu'elles ne sont pas respectées et qu'il n'y a aucune sanction en cas de non respect. C'est le cas par exemple lorsque la surveillance relève du service des Eaux et Forêts, qu'il y a un agent pour des milliers d'hectares, et qu'il n'a pas de quoi mettre du carburant dans sa moto pour faire sa tournée. Ou lorsque des acteurs refusent de respecter les normes locales en s'appuyant sur le fait que les ressources appartiennent à l'Etat dans la loi.

Acteur : Le terme « acteur » renvoie au fait que toutes ces personnes ont leurs propres objectifs et intérêts, et agissent de façon volontaire et réfléchie, en fonction de ces intérêts, mais aussi des valeurs sociales auxquelles ils adhèrent. Ici, les acteurs de la gestion des ressources naturelles sont tous ceux qui sont concernés par ces ressources et les décisions qui portent sur elles : les villageois, les usagers, les ayants droit, les élus locaux, les chefs, les agents techniques, les agents de développement, etc.

² Ce glossaire a été rédigé par Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR GRED).

Action collective : Le fait pour un groupe d'agir ensemble. La gestion intentionnelle* dont traite ce guide relève de l'action collective consciente et organisée autour d'un objectif commun : la préservation de certaines ressources, la protection de certains espaces. Mobiliser dans une action collective suppose de pouvoir dépasser les intérêts immédiats au profit de valeurs plus larges, d'un intérêt collectif ou de moyen terme. Cela suppose donc que les acteurs concernés adhèrent à ces valeurs, trouvent des intérêts (sociaux, symboliques, matériels) à respecter ces règles malgré les contraintes que cela fait peser sur eux, et qu'il y ait des mécanismes pour les inciter à les respecter (cf. la notion de structure d'incitation*)

Action publique : on désigne par « action publique » le fait que des acteurs étatiques et non étatiques collaborent ensemble pour définir ou mettre en œuvre des politiques publiques, répondant aux problèmes vécus par les populations. Ce terme valorise les formes de négociation*, concertation*, entre acteurs locaux, collectivités locales et administration étatique, et les dispositifs* où ces différents acteurs coopèrent pour apporter des services efficaces aux populations. Construire des dispositifs efficaces de gestion des ressources naturelles à l'échelle locale, c'est contribuer à construire de l'action publique locale, et ainsi à modifier progressivement les rapports entre l'Etat et les citoyens.

Animateur/facilitateur : Dans une négociation, le métier d'animateur (ou de facilitateur) consiste à savoir accompagner la recherche de solutions à des problèmes, par des acteurs qui sont dans des positions différentes et ont des intérêts différents. Cela passe par des discussions individuelles ou collectives pour comprendre comment se pose le problème pour les différents groupes d'acteurs concernés, par l'animation de rencontres et de discussions qui permettent de débattre des problèmes et des solutions possibles, tout en assurant la prise de parole de tous et en respectant les façons locales de s'exprimer et de négocier (les cadres sociaux de la négociation*) tout en assurant la prise de parole de tous. L'animateur a une fonction d'aide à la recherche de solutions par les acteurs concernés, et non un rôle d'expert qui propose ses solutions. Or les agents de développement tendent spontanément à jouer ce rôle d'expert. Agir en tant que facilitateur suppose un positionnement et une sensibilité particulière, parfois un apprentissage spécifique.

Apprentissage (de la régulation) : les bonnes façons de gérer les ressources du territoire, les règles qui sont efficaces, les façons de sanctionner qui sont efficaces, ne se trouvent pas du premier coup. Elles s'élaborent progressivement par essais-erreurs, elles doivent être « façonnées »* à l'épreuve de la réalité. Lors de l'élaboration d'une convention locale*, les règles de gestion doivent être discutées, débattues, pour tenter d'en définir qui fassent sens pour les acteurs, qui soient adaptées et现实的. Mais c'est à la pratique que leur pertinence se vérifie, que les problèmes de mise en œuvre se posent. C'est seulement si les dispositifs de gouvernance* et de gestion* ont la capacité à dépasser les problèmes pratiques de mise en œuvre, à adapter les règles qui ne fonctionnent pas, à réellement mettre en œuvre des sanctions qui découragent les personnes qui voudraient transgresser les règles, qu'une gestion effective sera réalisée. Cela suppose des *apprentissages* de la part de tous les acteurs, c'est-à-dire la découverte progressive, à partir de la pratique, de façons d'agir qui font sens et sont efficaces, et l'évolution parallèle des dispositifs. Les premiers mois, les premières années, sont donc essentielles : si les acteurs de la gestion des ressources ne s'engagent pas dans la mise en œuvre des règles, s'ils n'arrivent pas à sanctionner les premières transgressions, s'ils ne montrent pas une capacité à agir et à dépasser les problèmes et les conflits qui ne manquent pas de survenir, alors, le dispositif de gestion sera inefficace, et les pratiques de surexploitation continueront, voire s'aggraveront. Un dispositif efficace ne se stabilise qu'avec le temps. Ce temps d'apprentissage est trop rarement pris au sérieux dans les appuis à la GRN qui s'arrêtent trop sou-

vent à sa mise en place. Il peut être utilement favorisé par un appui léger et régulier, pendant les premières années, de facilitateurs externes, aidant les acteurs locaux à faire le point sur les problèmes rencontrés et à trouver des façons de les surmonter.

En outre, les contextes évoluent, et les règles doivent être adaptées à l'évolution de la ressource et des usages. La capacité à adapter les règles fait partie intégrante d'un dispositif de gouvernance*, les apprentissages sont donc permanents.

Appropriation. On parle d'appropriation à propos des modes de contrôle de l'espace ou de ressources qui ne relève pas de la propriété privée. En effet, en régime coutumier, les droits sur la terre et les ressources naturelles relèvent davantage de « maîtrises foncières* », détenues par des collectifs familiaux (le lignage fondateur, les lignages autochtones, etc.). Lorsqu'une terre est détenue par le lignage qui l'a défrichée, qu'un ménage de ce lignage n'a que des droits de culture sur une portion de ce patrimoine, que d'autres acteurs (pasteurs pour la vaine pâture après récolte, etc.) ont des droits d'accès à certaines ressources dessus, alors on ne peut pas parler de « propriété privée » qui suppose que tous les droits (ou presque) sont détenus par un même individu ou une même personne morale.

Arbitrage : La notion d'arbitrage a deux grandes significations. C'est d'abord au sens large une décision concernant la répartition d'avantages (ou d'inconvénients) entre deux ou plusieurs personnes, deux ou plusieurs logiques : « il faut arbitrer entre l'intérêt économique à court terme et l'intérêt collectif à long terme », « inclure les pasteurs sédentarisés dans les « ayants-droits » à la mare aménagée est une façon d'abriter entre le principe d'autochtonie qui privilégierait les agriculteurs et le fait qu'ils ont contribué financièrement à l'ouvrage, et ont ainsi acquis des droits dessus ». Au sens plus étroit et juridique, un arbitrage est une procédure de résolution de conflits où les acteurs en conflit décident de soumettre leur différent à un acteur donné (l'arbitre), et d'accepter sa décision. Il se distingue de la médiation*.

Argumentaires : lors d'un conflit ou une négociation*, ce qui se joue n'est pas seulement une volonté de s'accaparer une parcelle ou des ressources. Chacun appuie sa revendication par des argumentaires qui expliquent pourquoi elle est légitime à ses yeux. Ces argumentations reposent sur des logiques d'intérêts, mais aussi sur des valeurs, des normes*. Comprendre les arguments mobilisés par les différentes parties prenantes permet de saisir les normes et les valeurs à partir desquelles chaque partie prenante pense. Cela permet de mettre à jour un certain nombre de principes et de normes que les acteurs partagent au-delà de leurs divergences, principes à partir duquel réfléchir l'arbitrage ou organiser la négociation. Ou d'identifier les points de blocage fondamentaux et d'essayer de négocier des compromis. Ainsi, sur les retraits par des autochtones sur des terres prêtées aux migrants, les normes « on ne refuse pas la terre pour se nourrir », « le travail crée des droits » peuvent permettre de sortir de l'opposition frontale entre autochtones et migrants et de négocier des compromis sur : 1/ pas de retrait de terres vivrières, 2/ pas de retrait une fois que le travail de défriche et de préparation du sol a commencé. Une fois un compromis de ce type accepté, il devient possible d'ouvrir un débat plus précis sur les conditions dans lesquelles un retrait de terre est socialement acceptable pour les deux parties.

Assemblée : il existe parfois dans les villages une pratique d'assemblée où les citoyens* du village (c'est-à-dire le plus souvent les hommes mariés des lignages autochtones) sont convoqués par les autorités coutumières pour une réunion collective autour de problèmes collectifs. Ces assemblées se déroulent sur la place du village, souvent après la grande prière du vendredi en milieu musul-

man. Le plus souvent, ce sont les « citoyens locaux »* qui sont concernés par ces assemblées, ou ont le droit de parole : les hommes mariés des lignages autochtones. Les autres habitants, femmes, jeunes, migrants, etc. peuvent assister dans la mesure où l'assemblée se déroule dans un espace public, sur la place du village, mais n'ont pas droit à intervenir – ou ne se sentent pas habilités à le faire. Les sujets débattus, le degré d'ouverture du débat (entre information par les autorités ou délibération* collective), les modalités de prise de parole, traduisent les inégalités sociales et la conception locale de la conduite des affaires locales. On ne peut donc pas présager que ces assemblées témoignent d'une démocratie locale ou d'un espace public* au sens sociologique, où chacun peut s'exprimer librement. Par ailleurs, d'autres moments de délibération sur les affaires locales relèvent d'acteurs plus restreints (par exemple le conseil des anciens), se réunissant selon les cas dans un lieu public (la place du village, où chacun peut venir écouter), à la mosquée, ou dans des espaces semi-privés (le vestibule de la concession du chef de village) ou privés (dans sa maison elle-même).

Construire une stratégie de concertation* suppose de prendre en compte ces pratiques pour intégrer la concertation dans les cadres sociaux de la négociation*, sans y être enfermé.

Autorités (locales) : Les autorités locales sont des acteurs politiques ou religieux installés à l'échelle « locale », village, campements, territoire coutumier, commune. Elles sont multiples : autorités coutumières* variées, élus locaux, notables, leaders associatifs, etc. Avec les services techniques, la police, etc., les unes et les autres interviennent de façon plus ou moins directe dans la gestion des terres et des ressources naturelles, selon l'histoire et les normes coutumières, les pratiques locales, les prérogatives accordées par les textes de loi (sur l'organisation administrative et territoriale, la décentralisation, les textes sectoriels sur le foncier et les ressources naturelles) (voir « dispositif local de régulation foncière* »).

Autorités coutumières : les autorités coutumières sont des autorités locales ayant, de par l'histoire et selon les normes locales, un pouvoir sur les hommes et/ou sur les ressources naturelles d'un territoire. Leur légitimité est le plus souvent issue de l'histoire et du peuplement*, mais leur rôle ou leur processus de désignation ont pu être profondément transformés par l'intervention de l'Etat, pendant la colonisation et après : dans certaines régions, la chefferie est une création coloniale, dans plusieurs pays, les chefs de village sont désignés ou validés par l'Etat. Selon les cas, les questions de foncier sont régulées à l'échelle du lignage, du quartier, du village ou d'un groupe de villages issus d'un même fondateur. Le pouvoir sur les hommes, sur les terres et sur les ressources peuvent être dissociés, et être exercés par des autorités différentes : chef de village, maître de terre, maître de la brousse, maître des eaux, chef des chasseurs, etc. Les autorités foncières coutumières régissent les questions foncières parce qu'elles sont chef de lignage (chef sur toute une descendance) et qu'elles contrôlent des rituels spécifiques, ou qu'elles descendent des fondateurs du territoire. Selon les pays, elles ont ou non un rôle reconnu par la loi dans les affaires publiques locales, et dans la gestion des terres et des ressources naturelles.

Ayant droit : quelqu'un qui détient un droit. Ce droit peut être détenu à titre personnel (« je suis le propriétaire de telle parcelle ») ou bien en tant que membre d'un groupe social donné, qui contrôle une ressource : « j'ai le droit de pêcher dans telle mare parce que j'habite le village ». Un enjeu essentiel de la gestion des ressources naturelles est de définir qui sont les ayants-droits, c'est-à-dire quels acteurs (membres de quels groupes sociaux) ont le droit d'exploiter la ressource et sur quelle base. Ces groupes peuvent être fondés sur l'appartenance (les membres du lignage fondateur, les

autochtones, les femmes, les pasteurs *peuls*, les pêcheurs *bozo*), sur la résidence (les habitants du village, qu'ils soient autochtones ou migrants, les habitants de la commune), l'adhésion (ceux qui ont acheté un permis de pêche, ceux qui ont adhéré à l'association et sont à jour de leur cotisation). La négociation des ayants-droits est une des premières étapes d'une négociation sur des dispositifs de gestion des ressources naturelles. Ces groupes d'ayants droits n'ont aucune raison de se limiter aux autochtones : ainsi, pour un forage pastoral, des campements peuls ayant cotisé pour le financement sont fréquemment considérés comme ayants-droits au même titre que les habitants des villages d'agriculteurs voisins, ce qui ne sera pas le cas d'éleveurs de passage. Ceux-ci pourront néanmoins y abreuver leurs troupeaux, moyennant le respect de certaines règles, dont le paiement d'une cotisation. Ils sont alors qualifiés « d'utilisateurs autorisés* ».

C

Cadres sociaux de la négociation : selon les sociétés, les façons de débattre et de négocier sont différentes. La façon de poser un problème, la possibilité de prendre la parole et de s'exprimer en public, la façon de s'adresser aux autorités, varient selon les régions, et parfois selon les statuts sociaux. Les sujets négociables ne sont pas les mêmes. Les lieux où se débattent les problèmes collectifs (assemblées*, espaces privés, etc.), les personnes habilitées à prendre des décisions non plus. Ces quatre dimensions (autorités prenant les décisions, lieux de débat, façons de s'adresser à elles et de s'exprimer en public, façon de débattre) constituent les cadres sociaux au sein desquels se déroule la négociation. Un processus de concertation productif doit s'inscrire dans les cadres sociaux de la négociation en place, tout en trouvant des façons de favoriser l'expression directe des différentes parties prenantes* – ou du moins la prise en compte de leurs visions et de leurs intérêts, et la recherche de l'intérêt général.

Citoyenneté nationale/ « citoyenneté locale » : la citoyenneté nationale est le fait d'avoir la nationalité. Cela va de pair avec un certain nombre de droits et de devoirs. Le fait d'être citoyen sénégalais (ou malien, ou burkinabé) est souvent utilisé par les acteurs qui veulent accéder à certaines ressources pour refuser de respecter les normes locales : « la loi dit que tous les citoyens sont égaux ». Or, dans les normes locales, l'accès aux terres et aux ressources naturelles est fortement lié aux appartenances sociales. Ceux que l'on qualifie d'« étrangers » n'ont pas exactement les mêmes droits que les « autochtones », dont les ancêtres ont fondé la « communauté» et le territoire. Les « étrangers » installés, accueillis par des autochtones, sont intégrés dans la communauté locale, ont accès à la terre, mais avec certaines restrictions (qui peuvent disparaître par exemple par mariage avec des filles autochtones). Au sens large, la citoyenneté, c'est « *la relation qui unit l'individu à un collectif politique* ». On peut considérer qu'il y a ainsi des degrés de « citoyenneté locale », d'appartenance à une communauté politique locale, appartenance porteuse de droits et de devoirs spécifiques, en particulier par rapport aux terres et aux ressources. Le fait d'habiter dans une commune donnée crée aussi un autre niveau d'appartenance, de « citoyenneté communale ». Les règles d'accès aux ressources doivent prendre en compte ces différents niveaux de citoyenneté et définir les compromis entre eux.

Comité de gestion : dans les interventions de développement, « gérer les ressources naturelles » ou « gérer un aménagement » équivaut à « mettre en place un comité de gestion ». Or, rien ne dit qu'un comité 1/ soit utile et 2/ puisse fonctionner. En effet, 1/ les comités de gestion sont souvent mis en place par les projets sur la base de fonctions standard, sans réelle réflexion préalable sur les fonctions à remplir et les façons les plus opératoires d'en assurer la mise en œuvre dans le contexte

local. Dès lors, c'est la compétition pour les postes de responsabilités et les avantages qui vont avec (contrôle économique de la ressource, indemnités, liens privilégiés avec les partenaires extérieurs, qui risque de devenir la motivation principale) ; 2/ les responsables des comités deviennent des acteurs de la régulation foncière locale, en compétition avec les autorités locales. Soit les comités sont monopolisés par les autorités coutumières, au risque de ne pas modifier les pratiques de gestion, soit ils deviennent des instruments dans la compétition politique locale. La « comitisat^{ion} », la tendance de chaque intervenant à créer de nouveaux « comités », et des acteurs locaux à en proposer eux aussi de nouveaux aboutit à une multiplication de comités, aux rôles mal définis. Si la régulation de l'exploitation des ressources naturelles est le véritable enjeu, la démarche doit partir des problèmes de surexploitation, puis de la définition du statut juridique de la ressource* des ayants-droits*, et des règles d'exploitation* souhaitées, pour ensuite discuter des façons d'assurer la mise en œuvre de ces règles. La réflexion sur les dispositifs de gouvernance* et de gestion* aptes à assurer cette mise en œuvre ne se limite pas à d'éventuels comités. Elle part des fonctions à remplir, des autorités à mobiliser dans le dispositif de gouvernance*, des conditions de sanctions* effectives, des éventuels besoins de coordination entre autorités différentes, des éventuels besoins de surveillance, pour identifier les fonctions à remplir, et débattre de la meilleure façon de les remplir dans le contexte socio-politique et politico-institutionnel local.

Communauté : le terme désigne un groupe social, partageant une même histoire et/ou des valeurs communes. Ceci ne signifie pas qu'il soit homogène, sans conflits : une « communauté villageoise » regroupe des hommes et des femmes, des riches et des pauvres, des lignages en rivalité politique, etc. Elle est riche de tensions, de conflits. Par ailleurs, les frontières d'une « communauté » ne sont pas figées : des migrants y sont fréquemment intégrés, selon des modalités spécifiques d'accès à la terre, pour autant qu'ils respectent les règles locales. Contrairement à l'image classique, une société locale, un village, n'est pas « une » communauté, mais un ensemble de communautés (familiales, lignagères, socio-ethniques, religieuses ou confréries, etc.), en partie emboîtées, plus ou moins intégrées au sein d'un espace sociopolitique local sous l'égide d'autorités coutumières, et intégrées dans l'espace politique national. Cet espace sociopolitique local est lui-même structuré à des échelles variables selon les régions et les structures politiques des groupes socio-ethniques (cf. autorités coutumières*) : quartier/lignage, village, territoire supra-villageois autour d'un village fondateur contrôlant un territoire où sont installés une série de hameaux, de campements d'éleveurs, etc.

Il faut donc être prudent sur le recours au terme de « communauté locale » : cela tend à surestimer la cohérence et la cohésion de la société locale, à occulter les inégalités et les divergences d'intérêt, à restreindre la « communauté » aux seuls « autochtones », occultant la diversité des statuts sociaux dans l'espace local, et risquant d'exclure en pratique les migrants, les éleveurs, tous les autres acteurs pourtant parfois installés dans longue date et intégrés par des rapports variés à la société locale (cf. tutorat*).

C'est le plus souvent l'histoire du peuplement* qui permet de comprendre la façon dont s'est construit le territoire, les rapports entre groupes sociaux au sein de ce territoire et leur accès aux terres et aux ressources. Mais cette histoire, qui légitime le pouvoir de certains lignages, peut aussi être controversée.

Commune : les communes sont les collectivités locales issues de la décentralisation administrative. Au Sénégal, elles s'appellent « communautés rurales ». Selon les pays et les législations, elles

disposent de prérogatives plus ou moins étendues sur les ressources naturelles. En Afrique de l'ouest, les communes regroupent un nombre plus ou moins grand de villages, hameaux, camps. Définir des règles de gestion au niveau communal peut ainsi représenter une « centralisation » de la gestion, par rapport au niveau local, villageois, où elles sont d'habitude définies. De plus, les espaces pertinents pour la gestion des ressources naturelles (des pâturages, des zones de pêche, des bas-fonds, etc.) ne coïncident souvent pas avec les limites communales. Mais la commune, en tant que collectivité territoriale, a le droit de prendre des arrêtés s'imposant à tous, ce qui donne une valeur légale aux conventions locales et les rend « opposables aux tiers », c'est-à-dire applicables à des acteurs qui n'en ont pas été partie prenante. Ces arrêtés peuvent porter sur tout ou partie du territoire communal.

Communs : qualifie des ressources qui ne sont pas appropriées individuellement, mais dont l'accès est partagé entre un ou plusieurs groupes sociaux, et qui sont exploitées par les membres de ces groupes (voir *ayant-droit**). Par exemple, les fruits des karités sont une ressource commune aux femmes du lignage qui contrôle les terres sur lesquels ils ont poussé ; les poissons d'une mare sahélienne sont une ressource commune des habitants du ou des villages invités à la grande pêche collective lorsque la mare s'assèche. Par extension, on parle de « communs » pour des espaces partagés. Ce caractère « commun » peut être le fruit de l'histoire, et ne signifie pas forcément que la ressource est gérée démocratiquement. Il peut être aussi une décision, qui transforme le statut juridique d'un espace ou d'une ressource, pour rompre avec des situations d'accès libre* ou d'appropriation* privée qui ne sont pas jugées satisfaisantes. Le fait d'en faire une ressource commune, dont un groupe élargi d'acteurs est responsable, permet à ce groupe de définir les règles* d'exploitation, les façons d'organiser les différents usages, bref, de contrôler les usages dans un but d'intérêt général.

Communs régulés/non régulés : les règles concernant les espaces ou les ressources communes peuvent se limiter à définir les ayants-droits, ceux qui ont le droit de venir l'exploiter, sans précisions sur les règles d'exploitation. On parle alors de « communs non régulés ». Inversement, lorsque les règles précisent aussi les techniques autorisées, les périodes interdites, les usages permis ou interdits, on parle de « communs régulés ».

Compétence transférée : les textes sur la décentralisation accordent un certain nombre de responsabilités et de prérogatives légales aux communes. Dès lors qu'une responsabilité passe de l'administration sectorielle concernée à la collectivité locale, on parle de « compétence transférée ». Cela détermine le rôle respectif des services techniques et des organisations locales dans la gestion des ressources naturelles : ainsi, le secteur de la pêche n'est pas transféré au Sénégal, et il y a des tensions et des contradictions entre les comités participatifs mis en place par l'Etat et les Comités de plage initiés à l'échelle des villages. Le cadre légal n'est pas toujours parfaitement clair : les textes sectoriels ont été plus ou moins complètement mis en cohérence avec la politique de décentralisation ; les décrets d'application du transfert ne sont pas toujours promulgués, rendant la responsabilisation des communes problématique. Les communes* ont en général des responsabilités générales sur l'environnement qui peut légitimer leur intervention, même sur des ressources non explicitement transférées... au risque de tensions avec les services techniques.

Concertation : 1/ au sens strict, désigne des processus d'échange et de débats visant à une meilleure connaissance entre acteurs, à une meilleure compréhension mutuelle, sans forcément d'obligation d'arriver à une décision, ou en vue de préparer une décision qui se veut consensuelle

(contrairement à la négociation* où on cherche des compromis entre intérêts divergents). 2/ au sens large, ce mot désigne tout processus visant à favoriser l'émergence de points de vue communs et de règles communes, processus qui peut passer par des étapes variées, incluant de l'information, de la consultation*, de la concertation au sens strict, de la négociation*, dans des itinéraires de concertation* non totalement prédéfinis.

Conciliation : tentative de règlement de conflits dans lequel une instance ou une personne reconue écoute les parties et tente de favoriser un accord amiable, sans pouvoir d'imposer un arbitrage*. Dans les législations nationales, une étape de conciliation à l'échelle locale est souvent (et à juste titre) un préalable à la saisie de la justice. Dans ce cas, les résultats de la tentative de conciliation sont actés dans un PV, transmis au tribunal.

Consultation : processus par lequel les connaissances, avis et opinions de certains acteurs sont sollicités par d'autres, sans obligation de les prendre en compte dans leurs décisions. La consultation est donc très différente de la concertation* (au sens strict), de la négociation*, de la délibération*. La plupart des démarches dites « participatives » sont en fait des consultations, où des agents des services techniques ou de projets de développement questionnent les acteurs locaux, mais sans leur reconnaître un statut d'égale capacité à analyser et porter des points de vue, ni un droit explicite à décider.

Convention locale (codes locaux, chartes foncières) : accord sur les règles d'appropriation et de gestion des ressources naturelles et de gestion d'équipements ruraux (forages, mares aménagées, forêts aménagées, etc.). Issus de négociation entre acteurs locaux, ces conventions formalisent des règles censées être légitimes et opérationnelles pour traiter des problèmes nouveaux ou faisant auparavant objet de tensions ou de conflits. Ces conventions sont le plus souvent écrites, négociées avec les services techniques pour assurer leur compatibilité avec les règles établies, et sont l'objet d'un arrêté communal qui les rend « opposables aux tiers », c'est-à-dire applicables même à ceux qui ne sont pas partie prenante de leur signature. De nombreuses conventions locales demeurent lettres mortes : il ne suffit pas de signer une convention pour qu'elle soit appliquée... Une convention locale n'est appliquée que si les règles qu'elle édicte sont réellement légitimes et efficaces (ce qui renvoie à la qualité du processus de concertation/négociation qui lui a donné naissance et aux ajustements faits à la pratique), où les autorités locales et les services techniques s'engagent réellement à les faire respecter (ce qui renvoie au soutien politique dont bénéficie la convention), où les problèmes rencontrés sont traités et résolus, et les sanctions appliquées (ce qui renvoie aux apprentissages* et au pouvoir de sanction* réel et effectif du dispositif de gestion*).

Coutume/normes coutumières : La coutume se réfère au passé et à l'histoire pour justifier et légitimer des pratiques, des décisions et des normes actuelles. Ce n'est jamais un ensemble de règles rigides, plutôt des principes de justice, des normes, auxquels les acteurs locaux membres d'une même communauté socio-politique se réfèrent et que les autorités coutumières appliquent en fonction de contextes qui évoluent. Une régulation coutumière renvoie donc à des décisions prises par des autorités considérées comme coutumières*, et/ou selon des normes coutumières qui prennent en compte le statut social des individus dans la communauté concernée. Les normes foncières coutumières sont aussi des normes sociales (accueillir l'étranger, assurer les intérêts des générations futures, etc.).

D

Délibération : la délibération est une confrontation de points de vue visant à trancher un problème ou un choix difficile par l'adoption d'un jugement ou d'une décision réfléchie. Elle peut être effectuée par un individu seul, mais aussi par un groupe d'individus ou une collectivité. Elle débouche en général sur une décision ou un choix. Une telle confrontation a en théorie l'avantage : 1/ de faire émerger de l'information nouvelle et de favoriser l'émergence de solutions inédites ; 2/ d'amener chacun à argumenter ses positions et à entendre les arguments de l'autre, favorisant ainsi les accords ; 3/ de légitimer les décisions prises. Mais comme le rappelle le philosophe Habermas, cela suppose que les délibérations soient inclusives et publiques. Nul ne peut en être exclu : toutes les personnes susceptibles d'être concernées par les décisions prises ont des chances égales d'y accéder et d'y participer ainsi que de s'y faire entendre. Or ceci ne va pas de soi, du fait des inégalités de pouvoir et de parole, tant cadres et populations, qu'au sein des sociétés locales.

Dispositif de gestion/de gouvernance : un dispositif est un ensemble de règles et de procédures, et d'acteurs chargés de les définir et de les faire respecter. Selon les cas, ces acteurs peuvent être divers : autorités coutumières, agents des services techniques, etc. et être dans des relations variées entre eux. Un dispositif n'est pas forcément formel : maîtres de terre, chefs des chasseurs, autels de brousse, rites de fertilité, arbitrage de conflits par jugement de Dieu font partie d'un dispositif coutumier de régulation des ressources naturelles. Réfléchir un nouveau dispositif suppose de définir les acteurs, leurs responsabilités, leurs façons d'agir. Du fait de la pluralité des normes*, un dispositif efficace suppose le plus souvent un accord et des complémentarités entre autorités coutumières, autorités communales et services techniques.

Un dispositif (re)définit des règles, réorganise les rapports entre ces autorités, définit les responsabilités. Il peut passer par la création d'instances spécifiques, de « comités de gestion »*, mais ce n'est pas toujours nécessaire : trop souvent, l'accent est mis sur les comités sans se préoccuper de leur capacité à agir. Dès lors que la création de comité est jugée nécessaire, ils doivent avoir des rôles précis, et être articulés avec les autorités capables d'exercer un pouvoir de sanction. Le niveau de la gouvernance* des ressources, c'est-à-dire de la définition des principes et des règles, suppose une mobilisation d'autorités locales et/ou de l'administration. Il ne se superpose pas forcément à celui de la « gestion* » au sens strict, de la mise en œuvre des règles et de la surveillance, fonction beaucoup plus technique. On peut analyser les modes concrets de régulation des ressources naturelles, tels qu'ils existent en pratique, comme un *dispositif local de régulation foncière**. Les nouveaux dispositifs de « gestion intentionnelle* » négociés reconfigurent les dispositifs concrets existants, modifient les responsabilités et les prérogatives, avec des enjeux de pouvoir évidents qu'il faut prendre en compte.

Dispositif local de régulation des terres et des ressources : l'ensemble des acteurs, individuels ou collectifs, étatiques, coutumiers ou privés qui, de droit ou de fait, jouent un rôle effectif dans la régulation* de l'accès et de l'usage des terres et des ressources naturelles, à travers des décisions portant sur la définition des règles d'accès ou d'usage, l'attribution de droits, l'arbitrage de conflits, la formalisation de droits ou d'accords, etc.. Il s'agit de décrire concrètement la façon dont les choses se passent réellement, *sans présager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétition, de concurrence ou de synergies* : pour un type de problème donné, quelle(s) autorités sont mobilisées par quels acteurs ? Quels sont les rapports entre pouvoirs coutumiers, administration territoriale, services techniques dans le traitement de ce type de pro-

blème ? Permettent-ils d'arriver à des solutions ? Cette notion permet de prendre acte du fait que de nombreux acteurs interviennent potentiellement, que les acteurs qui jouent un rôle effectif ne sont pas forcément ceux qui ont des prérogatives légales, que les relations qu'ils ont entre eux sont variées.

Droit d'usage : Désigne le droit d'utiliser une ressource (de cultiver, de cueillir, de pêcher) sans possession de la ressource elle-même. Dans les législations nationales sur les ressources naturelles, ce droit est le simple droit de collecte ou de culture reconnue aux populations locales, souvent en contradiction avec les formes locales d'appropriation.

E

Ecosystème : Un ensemble dynamique d'organismes vivants (plantes, animaux et micro-organismes) qui interagissent entre eux et avec le milieu (sol, climat, eau, lumière) dans lequel ils vivent. Les écosystèmes sont plus ou moins transformés par l'activité humaine, qui exploite certaines espèces (pêche, cueillette, pâturage, etc.) ou défriche, cultive, transformant ainsi l'espace concerné en « écosystème cultivé ».

Echelle : Ici, la notion d'échelle renvoie aux échelles administratives (les différentes limites administratives : communes, régions...) et territoriales (territoires villageois, territoire supra-villageois, forêt, etc.). Ces échelles géographiques correspondent à des échelles de décision, de gestion et d'exploitation des ressources naturelles qui se répartissent entre l'administration centrale et déconcentrée, les collectivités locales, les comités villageois, etc. L'échelle pertinente pour la gestion des ressources naturelles ne correspond pas forcément aux découpages administratifs ou coutumiers.

Enjeu : Pour un acteur donné, un enjeu, c'est ce qui est « en jeu » dans un conflit ou un débat, ce qu'il risque de perdre, ce qu'il espère gagner.

Espace public/lieu public : au sens spatial, un espace public est un lieu accessible à tous, qui n'est pas approprié par un individu ou un groupe. La place du village est un espace public, un lieu public. Au sens sociologique, on dit qu'il existe un espace public lorsqu'il existe des lieux (assemblées, associations, groupes professionnels, etc.) où des groupes de citoyens débattent de problèmes publics ou collectifs, élaborent des positions, développent un point de vue critique sur la façon dont sont gérées les affaires publiques.

F

Façonnage des règles : les règles pertinentes et efficaces ne se trouvent pas du premier coup. Elles s'élaborent, se précisent avec le temps, en fonction des contextes locaux et de leur évolution, et des expériences. C'est un processus artisanal, demandant du doigté. On parle de « façonnage » des règles pour exprimer ce processus d'apprentissage, comme on façonne une sculpture, une œuvre d'art.

Financement de la gestion : le fait de créer des comités de gestion induit des besoins de financement pour les faire vivre et indemniser les responsables ou les surveillants ou garde chargés de surveiller* les usages de la ressource ou l'accès à un espace protégé. Lorsque le financement est au départ pris en charge sur projet, le risque est grand que les activités s'arrêtent avec les financements. La question du financement doit donc être discutée de façon approfondie, dans une logique d'autonomie financière. Les financements externes peuvent aider à la négociation du dispositif, à sa mise en route, mais pas prendre en charge des coûts récurrents, des fonctions qui doivent être exercées dans la durée. Construire des dispositifs de gouvernance et de gestion viables suppose d'en limiter les coûts récurrents. Mais il faut aussi que les acteurs de la régulation des ressources aient des intérêts (symboliques, politiques, économiques) à s'y investir. Un dispositif de gestion a d'autant plus de chance d'être viable qu'il s'intègre étroitement dans la vie sociale locale, que les acteurs mobilisés exercent leur rôle dans le cadre de leurs responsabilités habituelles (un maître des eaux qui sanctionne une transgression sur la pêche, etc.), sans besoin de financement spécifique. Lorsqu'ils veulent faire marcher des dispositifs de gestion, les acteurs locaux trouvent des solutions : paiement des frais d'arbitrage sur des conflits payés par celui qui a perdu l'arbitrage, mobilisation de cotisations pour les frais de carburant des agents des Eaux-et-Forêts, etc. Les communes peuvent contribuer à financer des dispositifs légers, au cas par cas ou par dotations annuelles.

Formalisation : le terme renvoie au fait de recourir à l'écrit et/ou de s'inscrire dans les règles étatiques. A l'échelle locale, les accords et décisions sur le foncier sont essentiellement oraux. De plus en plus, les gens prennent soin d'écrire leurs accords, pour éviter des remises en causes ultérieures : arbitrages sur des conflits, PV de conciliation, contrats de vente de terre, règles d'accès à un équipement collectif comme une mare aménagée, un forage, règles de protection d'un espace écologiquement sensible, etc. La formalisation peut relever simplement du recours à l'écrit, comme dans les « petits papiers » signés entre acheteurs et vendeurs, ou mobiliser des autorités, coutumières, étatiques, communales. L'Etat propose souvent des modes de formalisation, des contrats-type, des modèles de formalisation de conventions, qui ont l'avantage de donner plus de légalité à ces accords, au risque parfois de poser des cadres qui ne correspondent pas aux réalités locales. C'est le plus souvent le cas des contrats-types sur la terre : les contrats de vente supposent « un » vendeur individuel, alors que la plupart des ventes concernent une partie d'un patrimoine familial et que l'accord des autres ayants-droits serait nécessaire à acter par écrit pour éviter des conflits ultérieurs ; les contrats de location ont des clauses standard ne correspondant à la diversité des types de délégation de droits de culture à un tiers.

L'écrit n'a pas d'efficacité par lui-même : pour que le fait d'écrire ait un impact réel, il faut que le contenu écrit reflète bien le contenu de l'accord et ne laisse pas dans le vide des clauses essentielles ; que des copies des décisions, contrats, PV, soient détenus par les acteurs concernés ; qu'il y ait un lieu d'archivage fiable ; que les dates ne soient pas manipulables (pour pouvoir arbitrer en cas de double vente, par exemple) ; que ces écrits (qu'ils soient prévus explicitement dans la loi ou non) soient reconnus par les différents acteurs, et en particulier les autorités coutumières et étatiques, l'administration, la justice.

G

Gestion : La gestion recouvre quatre dimensions : définir les règles d'accès et d'exploitation, organiser leur mise en œuvre et les mettre en œuvre concrètement, et enfin surveiller leur applica-

tion, voire sanctionner les infractions. Trop souvent, dans les conceptions des agents des services techniques et des projets, la « gestion » est réduite à une dimension technique de mise en œuvre des règles d'exploitation (techniques autorisées ou interdites, périodes de l'année autorisées ou interdites, usages autorisés ou interdits), sans interrogation sur ce qui fonde ces règles. Or, l'enjeu essentiel est dans la gouvernance* des ressources, dans les choix politiques fondamentaux (est-on dans une gestion étatique ? décentralisée ? partagée ? Qui est responsable de la définition des règles ? Qui sont les ayants-droits ? Quels sont les principes sociopolitiques à partir desquels sont réfléchies les règles ?), dans la façon dont les règles sont définies et négociées. En effet, tout dispositif de gestion suppose de définir qui a accès à la ressource et qui en est exclu, à partir de quelles valeurs, ce qui a des enjeux politiques et économiques forts. Les règles de « gestion » au sens technique du terme ne sont que les façons de concrétiser les choix politiques qui les fondent.

Gestion durable : il n'y a de gestion durable d'une ressource que lorsque les quantités que l'on exploite sont inférieures à la croissance naturelle de cette ressource. Dès lors qu'il y a surexploitation ou risque de surexploitation, des dispositifs de gestion peuvent permettre d'assurer cette durabilité. Il s'agit de limiter les prélèvements, en définissant de façon plus stricte : 1/qui a le droit de l'exploiter (et qui n'en a pas le droit) ; 2/ quelles sont les techniques autorisées ou interdites, les périodes interdites, les usages interdits. Ainsi, dans les mares sahéliennes, la pêche en dehors des grandes pêches collectives d'étiage n'est autorisée que pour se nourrir, sur place. La vente de feuilles de baobab a été longtemps interdite dans certaines régions. Un dispositif de gestion peut aussi favoriser la croissance naturelle de la ressource, à travers des mises en défens* aux périodes de reproduction, du réensemencement, etc.

Gestion intentionnelle/gestion de fait : indépendamment de l'existence ou non d'un *dispositif de gestion**, les pratiques des différents acteurs (usagers de la ressource, administration, autorités locales, projets de développement, etc.) ont des conséquences sur les ressources naturelles. On peut considérer que la somme des activités humaines affectant des ressources ou des écosystèmes constitue une *gestion de fait*, qui ne résulte pas d'une action volontaire, mais de cette somme d'actions (ou d'inactions s'il y a des règles que les acteurs chargés de mettre en œuvre n'appliquent pas). Selon les cas, cette gestion de fait peut être ou non compatible avec une durabilité de la ressource. La *gestion intentionnelle* renvoie au contraire à des décisions et des actions volontaristes, ayant pour but de modifier les pratiques d'exploitation de la ressource, la gestion de fait existante (et parfois aussi les modes de gestion intentionnels pré-existants lorsqu'ils ne sont pas efficaces). Toute gestion intentionnelle remet ainsi en cause, de façon plus ou moins radicale, les pratiques des usagers, celles des acteurs chargés de la régulation des ressources, au risque de remettre en cause des intérêts et de susciter des résistances ou des blocages. Les différents acteurs ont souvent des avis divergents sur ce que devrait être une gestion intentionnelle.

Gestion participative/gestion déléguée : Etat, projets de développement, Ong, parlent de « gestion participative » pour dire que les acteurs locaux sont « associés » à la gestion. Mais ce que signifie « être associé » demeure souvent flou. Au sens strict, la gestion participative est un mode de gestion où le pouvoir de définir les règles est détenu par l'administration, qui délègue certaines responsabilités (souvent simplement de mise en œuvre des règles ou de surveillance) aux acteurs locaux. Lorsque des pouvoirs plus étendus sont explicitement transférés par l'Etat à des institutions locales (communes ou villages), sur des espaces ou des ressources qui restent propriété de l'Etat, on parle de « gestion déléguée ».

Gestion décentralisée : le terme « décentralisé » renvoie au fait que le pouvoir de définir les règles n'est pas détenu par l'Etat mais par des institutions locales, qui, selon les cas, peuvent être coutumières, associatives ou communales. Ces différentes formes de décentralisation ne sont pas équivalentes, au sens où les communes sont des collectivités territoriales, parties intégrantes de l'administration territoriale, et ont des prérogatives définies par les textes de décentralisation, alors que le transfert de responsabilité au profit d'associations prend le plus souvent la forme de délégations *ad hoc*.

Gouvernance : ici, la gouvernance est la façon d'exercer le pouvoir pour prendre en compte la diversité des intérêts et des acteurs. En pratique, la gouvernance des ressources naturelles est complexe, partagée entre des autorités différentes. Un des enjeux de la négociation sur la gestion des ressources naturelles est de favoriser l'émergence de règles davantage partagées, appuyées à la fois par les autorités coutumières, l'administration, les collectivités locales.

Groupe stratégique : un groupe stratégique représente un ensemble d'acteurs qui partagent une même position et les mêmes intérêts par rapport à un problème donné. Ils ne sont pas définis *a priori*, mais se lisent en analysant les pratiques, les discours, les conflits. Ils se structurent autour de problème ou d'enjeux précis. Ainsi, les groupes stratégiques ne sont pas forcément les mêmes en ce qui concerne la mare temporaire au sud du terroir, le forage installé à la sortie du village, le bas-fond. En termes d'accès à la terre, par exemple, il peut être nécessaire de distinguer entre différents groupes de migrants, selon leur origine, les conditions dans lesquelles ils ont été installés, le fait qu'ils habitent au village ou dans des hameaux isolés, le fait qu'ils aient ou non épousé des filles du village. Parfois, la catégorie « migrants » n'aura pas d'enjeu, mais ce sera une question de génération.

I

Inachèvement juridique : Les lois et règlements définissent un ensemble de règles et de procédures. Mais il manque souvent des éléments pour qu'ils soient totalement applicables d'un point de vue administratif : certains décrets d'application, certaines circulaires, certains formulaires. Les acteurs sont ainsi laissés dans le flou sur ce qui est possible ou non, ou manquent de repères, d'outils, pour appliquer les textes. L'inachèvement juridique renvoie à cette carence de documents et de procédures pour pouvoir réellement appliquer la loi. Expérimenter des nouveaux dispositifs de gestion négociée peut être l'occasion de combler certains vides juridiques, en définissant mieux les relations entre acteurs, en mettant au point des outils contractuels et des procédures, à partir des situations de terrain et pas « d'en haut ». Ces outils peuvent ensuite, idéalement, être intégrés à l'appareil juridique national et contribuer ainsi à le compléter et le rendre plus opératoire.

Inaliénabilité de la terre : Interdiction de vendre la terre. En régime coutumier, cet interdit est légitimé par une conception selon laquelle ce sont les esprits de la nature (ou les ancêtres) les « véritables propriétaires » de la terre, dès lors, les hommes ne peuvent en disposer librement. Cet interdit peut être général ou porter seulement sur des ventes à des personnes étrangères à un groupe social donné, pour conserver le patrimoine foncier au sein du groupe (exo-inaliénabilité). Le fait de ne pas partager la terre à l'héritage, d'en interdire la vente, vise à conserver le patrimoine foncier du lignage pour les générations futures, et donc à leur assurer un accès à la terre, une capacité

à assurer leur propre autonomie alimentaire. L'interdit de vente peut aussi porter sur des ressources renouvelables, ce qui est une façon de limiter les prélèvements.

Les interdits de vente peuvent être contournés par des formes de mise en gage, censées être temporaires mais rarement remboursées en pratique. Avec l'appauvrissement des ménages ruraux, les besoins croissants d'argent, l'offre d'achat de la part d'urbains, on assiste dans de nombreuses régions à un développement des ventes de terre. Selon les cas, ces ventes sont aujourd'hui légitimes ou non à l'échelle locale. Elles peuvent porter sur certains types de parcelle et pas d'autres. Elles sont l'objet de contrats écrits, entre acheteur et vendeurs, parfois validées par des autorités locales. Elles sont une source importante de conflits, portant sur la légitimité de la vente, sur le contenu des droits cédés.

Itinéraire de concertation : ce terme exprime le fait qu'un processus de concertation* ne se déroule jamais de façon prédéfinie. Il évolue en fonction des interactions, des conflits, des accords. Il passe par des hauts et des bas. Il est constitué d'étapes de nature différente : consultation, échanges, concertation au sens strict, négociation. Sa durée, son aboutissement, ne peuvent jamais être totalement prévus à l'avance. L'art de l'appui à la concertation consiste à savoir piloter et orienter les processus de concertation, sans brusquer les choses, pour favoriser l'émergence d'accords solides.

L

Lignage : Ensemble des personnes descendant d'un même ancêtre identifié. L'appartenance à un lignage donne normalement droit à accéder à la terre contrôlée par ce lignage. Ne pas partager le patrimoine foncier au décès du chef de lignage revient à vouloir conserver la terre comme « bien commun » du lignage, et ainsi à assurer à tous les membres, vivants ou à naître, l'accès à au moins un peu de terre pour assurer sa subsistance et être ainsi un individu libre. En pratique, les patrimoines fonciers sont scindés au fur et à mesure de la croissance démographique du lignage et/ou des conflits internes. Le patrimoine foncier est géré au niveau d'un groupe familial plus ou moins élargi : le responsable du groupe affecte alors les droits de culture sur ces terres, arbitrant entre les demandes de terre des membres, les demandes d'étrangers et de migrants. Il affecte une parcelle des réserves foncières à ceux qui en font la demande ou en négocie une auprès de ceux qui en disposent suffisamment. Lorsque la pression sur la terre est forte, le droit d'un membre du groupe familial, longtemps parti en migration, à retrouver une parcelle peut devenir théorique, l'accès à la terre devenant en pratique réservé aux membres présents.

M

Maîtrise foncière : inspiré des termes signifiant le pouvoir dans les langues africaines (maître de terre, maître des eaux, etc.), le terme de maîtrise foncière vise à traduire le fait que, dans les sociétés rurales africaines, le contrôle sur la terre et les ressources ne relèvent pas tant d'une propriété privée que d'une forme de contrôle social, exercé par des individus ou des groupes. On peut distinguer différentes formes de maîtrises foncières, selon qu'elles relèvent d'individus, d'un groupe social donné ou de plusieurs groupes en alliance, et selon qu'elles portent sur un droit de prélèvement, ou un droit de culture (qui implique un investissement en travail, et des droits plus exclusifs). L'étendue spatiale des maîtrises foncières dépend de la ressource et des situations locales .

Maîtrise d'ouvrage : désigne le responsable d'un chantier ou d'un processus, celui qui l'initie et le contrôle. Dans le cas d'aménagements (forages, aménagement de bas-fonds, aménagement forestier, etc.), le maître d'ouvrage est l'instance propriétaire de l'aménagement (mais pas forcément du terrain sur lequel il est réalisé). Préciser la propriété des aménagements est un préalable pour discuter des instances et modalités de gestion. Trop souvent, les infrastructures sont réalisées par des projets de développement sans cette clarification préalable (qui implique une négociation sur le statut du terrain concerné).

Dans le cas de processus de concertation, on peut utiliser le terme de maîtrise d'ouvrage pour désigner l'initiateur et le responsable. C'est en particulier utile lorsqu'il est fait appel à un opérateur/prestataire : celui-ci, maître d'œuvre du processus, c'est-à-dire responsable de sa réalisation, doit savoir qui le commandite et devant qui il a à rendre des comptes. Mobiliser un opérateur suppose de définir son cahier des charges.

Mise en défens : la mise en défens consiste à interdire tout accès ou tout usage sur un espace ou une ressource, dans le but de favoriser sa régénération. La mise en défens peut être saisonnière et limitée au moment de la reproduction, elle peut être localisée à des lieux stratégiques pour la reproduction (la partie peu profonde et très enherbée d'une mare, où les poissons viennent se reproduire), elle peut être pluriannuelle par exemple lorsqu'il s'agit de permettre à un pâturage de se reconstituer. La mise en défens suppose que les limites de l'espace concerné soient claires, de façon à ce que la transgression soit évidente, y compris pour des acteurs externes.

Mise en forme juridique : dès lors qu'elle doit prendre forme légale, une convention locale ou l'arrêté communal traduisant la convention locale en règle de droit doivent être rédigés dans une forme solide d'un point de vue juridique. Le recours à un juriste ou un avocat peut être nécessaire, surtout lorsque la convention contient des arrangements originaux ou en limite du droit. Le travail de mise en forme juridique vise à formuler en des termes juridiquement inattaquables le contenu des accords négociés, sans les dénaturer. Il ne s'agit surtout pas de réintroduire les dispositions légales sous prétexte de mise aux normes étatiques. Parfois, des négociations et des compromis sont nécessaires entre les souhaits des acteurs locaux et ce qui est acceptable du point de vue de l'Etat. Ce sont alors ces compromis qu'il faut mettre en forme.

N

Normes : une norme est prescriptive. Elle dit ce qui doit être, par exemple « un étranger doit demander la terre aux autochtones pour pouvoir cultiver » ou « un père doit donner les moyens de cultiver à ses enfants ». Les règles trouvent leur source dans les normes sociales. Il y a souvent contradictions entre normes, ce qui oblige à des arbitrages (par exemple « en tant que membre de tel lignage, j'ai le droit d'avoir une parcelle sur les terres de ce lignage » et donc le chef de lignage doit négocier une parcelle pour moi avec quelqu'un. Mais toutes les terres sont déjà occupées et « ceux qui exploitent ont le droit de continuer à cultiver tant que la parcelle porte la marque de leur travail »....). L'Afrique rurale est dans une situation de « pluralité de normes » au sens où des normes d'origine différentes (coutumières et étatiques pour simplifier) co-existent et se contredisent fréquemment. Les premières ont leur source de légitimité dans la tradition, l'histoire, les autorités coutumières, une certaine conception de la communauté et de son rapport à son territoire. Les

secondes relèvent de l'État, de la citoyenneté nationale, de la rationalité technique, du droit écrit. Une condition pour une gestion durable des ressources naturelles est de définir les normes qui doivent régir la ressource ou l'espace en question : les normes coutumières (et lesquelles ?), les normes étatiques (lois et règlements) (et lesquelles ?) ou bien de nouvelles normes, négociées en empruntant aux unes et aux autres pour trouver des réponses aux problèmes concrets que rencontrent les acteurs locaux, dans cette région, aujourd'hui. Ce choix renvoie au statut juridique de la ressource dans les textes légaux, mais aussi aux négociations entre acteurs locaux et Etat.

Négociation : La recherche d'un compromis entre différentes parties en conflit, ayant des intérêts différents sinon divergents. Parler de négociation suppose que chaque partie veuille à la fois défendre ses intérêts, et cherche à trouver des solutions acceptables pour sortir d'un conflit. Cela suppose des concessions, sur les principes et sur la répartition des gains et des pertes. Certaines négociations sont « à somme nulle », ou « gagnant-perdant » au sens où ce que gagnent les uns est perdu par les autres. D'autres sont « à somme positive » ou « gagnant-gagnant » lorsque le compromis permet de trouver des solutions originales où la somme des bénéfices est supérieure à la somme des concessions. C'est le cas lorsqu'un accord pour la mise en défens d'un espace permet de régénérer la ressource pour les différents types d'usagers.

La négociation n'est pas toujours possible. Certains conflits sont si tendus que les parties prenantes refusent le dialogue. Certains acteurs se sentant en situation de pouvoir peuvent être intransigeants et refusent la moindre concession. On n'est alors pas dans une situation de négociation. Un travail préalable est alors nécessaire pour réduire la tension, amener les acteurs à accepter le dialogue. La négociation peut se dérouler directement entre les parties en conflit, ou alors mobiliser des représentants, des médiateurs, des négociateurs qui s'engagent activement dans la recherche de compromis acceptables.

Dans le cas des ressources naturelles, la négociation doit souvent avoir lieu à la fois (simultanément ou successivement) au sein des acteurs locaux, entre les différents groupes d'usagers des ressources, pour définir entre eux les règles qu'ils jugent opportunes, et entre acteurs locaux et services techniques, pour définir les compromis possibles en termes de responsabilités de gestion et de règles d'exploitation. En effet, les textes sur les ressources naturelles sont parfois trop précis, parfois pas assez par rapport aux problèmes concrets rencontrés par les acteurs locaux. Ils reposent souvent sur des principes de rationalité technique et de pouvoir de l'Etat, qui se confrontent aux normes socialement acceptables par les populations.

O

Opérationnel. Ce qui est de l'ordre de l'action organisée et qui peut être mis en œuvre. Dans les règles de gestion, on distingue les « règles de choix collectif », qui correspondent aux principes définis en commun pour gérer une ressource donnée, et les « règles opérationnelles », qui concrétisent ces principes en définissant des actions autorisées et des actions interdites.

Opérateur/prestataire: le terme désigne les acteurs chargés de mettre en œuvre les projets de développement (souvent les Ong, les équipes projets). Dans leur recherche de solutions nouvelles pour résoudre leurs problèmes sur les ressources naturelles, les acteurs locaux (et en particulier les communes) peuvent faire appel à des prestataires, à des opérateurs pour les appuyer dans la conduite de la négociation et dans la préparation des conventions locales*. La mobilisation de prestataires pose cependant des problèmes de coût et de délai (il faut aboutir dans le délai prévu par le financement), ce qui peut biaiser fortement le processus de négociation. Par ailleurs, les techni-

ciens tendent à proposer des solutions, parfois standardisées, plutôt que d'accompagner la recherche et l'expérimentation de solutions adaptées par les acteurs locaux eux-mêmes (cf. Apprentissage*).

P

Participation : Mécanisme visant à impliquer des acteurs divers dans des politiques, des projets, des dispositifs. Par définition, on « participe » à quelque chose que l'on n'a pas initié. La participation est donc proposée par certains acteurs (l'Etat, les projets, les Ong). La forme et les modalités de l'implication des autres parties prenantes sont souvent laissées floues, comme leur pouvoir d'influence sur le processus et les décisions. Bien des projets « participatifs » relèvent en réalité avant tout de la simple consultation*, ou de la mobilisation des acteurs locaux pour mettre en œuvre des règles décidées ailleurs. Dès lors, le terme est ambigu. Il vaut mieux qualifier précisément les relations entre acteurs et le pouvoir de décision dont disposent les acteurs locaux (cf. les différences entre gestion participative et décentralisée ; et entre information, concertation, consultation, négociation).

Participation/exclusion dans les processus de concertation : le terme « participation » désigne ici le fait, pour les différentes parties prenantes, d'être concrètement impliquées dans le processus, d'être consultées, d'être invitées aux débats et réunions, de pouvoir s'exprimer. Il contient donc deux dimensions : 1/ le fait d'être effectivement associé ou au contraire d'être exclus (ou de volontairement rester en dehors) ; 2/ la nature de cette « participation » ou « implication » des différentes parties prenantes, qui peut être très variable et permettre ou non aux acteurs en question de faire valoir leurs visions, leurs intérêts, leurs propositions (cf. « participation* »).

Sur le plan de l'inclusion/exclusion aux processus, les sociétés rurales sont constituées d'inégalités, entre hommes et femmes, autochtones et migrants, hommes libres et anciens dépendants. La position dans l'espace public n'est pas la même. Seuls les hommes adultes sont en général concernés par les assemblées de village. Les femmes, parfois les anciens dépendants, les migrants, risquent de s'auto-exclure. Faute d'une analyse systématique des parties prenantes à un enjeu donné, on risque fort d'oublier des acteurs importants, mais habitant dans les villages voisins, ou présents temporairement. Dès lors que l'information n'est pas diffusée de façon volontariste (par exemple par les radios locales, les crieurs publics, voire par du porte-à-porte, les gens éloignés des cercles du pouvoir local, les habitants des hameaux isolés, ont toutes les chances de ne pas être informés des réunions et de ne pas y participer. La participation des acteurs lointains, migrants temporaires, pasteurs, est encore plus problématique et doit être réfléchie sérieusement, en termes de calendrier des concertations. La stratégie de concertation* doit intégrer des mesures pour garantir que les points de vue des différentes parties prenantes soient représentés.

Elle doit aussi réfléchir les stratégies d'animation pour que ces points de vue et intérêts puissent être exposés et pris en compte dans les débats, au-delà de ces inégalités de statut social et de capacité de prise de parole. Le talent du facilitateur est essentiel, pour assurer cette prise de parole, sans brusquer les cadres sociaux de la négociation*.

Parties prenantes : les parties prenantes à une action, à un dispositif, sont les acteurs qui sont concernés, qui ont un intérêt dans ce dispositif, ou peuvent en subir des conséquences positives ou négatives. Les parties prenantes à une ressource donnée sont ceux qui la possèdent ou la contrôlent, ceux qui l'exploitent pour un usage ou un autre, mais aussi ceux qui sont impactés par les pratiques des exploitants. Sont parties prenantes à une négociation les acteurs qui ont voix au chapitre, qui sont associés aux discussions. Une négociation qui oublie de prendre en compte certaines parties prenantes sur la ressource en jeu risque d'aboutir à un échec.

Pertinence des règles : les règles doivent être adaptées aux contextes locaux, à la dynamique de la ressource, à des modes de reproduction. Elles doivent aussi être simples, **opératoires, faciles à vérifier**. Dire « la pêche individuelle n'est autorisée que pour la consommation, sur place » est une façon simple de réguler les prélevements et d'en vérifier le respect : quiconque transporte un poisson hors des rives de la mare a triché. Inversement, une règle comme « chaque femme a droit à deux charrettes de bois mort par an » n'est pas opératoire : ni la femme elle-même, ni les instances de gestion ne peuvent savoir si elle a ramassé plus ou moins de deux charrettes lorsqu'elle est vue rentrant chez elle avec un fagot le 31 octobre...

Pluralité des normes/pluralisme juridique/dualisme juridique : le terme « pluralité de normes » renvoie à la co-existence de différents types de normes, relevant de principes différents. On oppose le plus souvent « normes locales » ou « coutumières » et « normes étatiques », mais les sources de normes peuvent être plus nombreuses : les règles islamiques sur la terre et l'héritage, par exemple, pour lesquelles la femme hérite d'une demie-part, sont contradictoires avec les normes coutumières qui excluent totalement les femmes de l'héritage. Le terme « pluralité » constate l'existence de ces différentes sources de normes. Le « pluralisme juridique » valorise cette situation et cherche à les articuler. Le plus souvent, les législations nationales entérinent une dualité entre des droits locaux non écrits, ne pouvant bénéficier de reconnaissance écrite, et des droits écrits, acquis par l'immatriculation : on parle alors du *dualisme juridique*.

Politisation : la gestion des ressources naturelles a des enjeux socio-politiques : elle définit qui a accès à telle ressource et qui en est exclu, et ainsi la répartition des bénéfices économiques entre les différentes parties prenantes. Parce que l'accès aux ressources naturelles est fortement lié aux identités sociales (cf. citoyenneté), les débats sur la gestion des ressources naturelles se superposent facilement à des débats sur les appartenances sociales, avec une réduction des droits accordés aux acteurs considérés comme « étrangers ». Le foncier et les ressources naturelles sont facilement instrumentalisés dans les débats et conflits politiques.

Prélèvement : ce terme englobe l'ensemble des formes d'exploitation des ressources naturelles renouvelables*, où le travail humain consiste à *prendre* dans la nature des ressources qui s'y sont développées spontanément : pâturage de ressources fourragères par du bétail conduit par les hommes, collecte de racines, écorces, feuilles d'arbustes ; pêche, chasse ; etc. Le prélevement dans la nature s'oppose à l'activité agricole, où les produits utiles (les graines, les fruits, etc.) sont *produits par un travail* de préparation du sol, de semis, de protection contre les mauvaises herbes, etc. Dans les conceptions paysannes, le travail crée des droits, les droits des agriculteurs sur les terres qu'ils ont défrichées et semées sont donc supérieurs aux droits sur les ressources naturelles. L'exploitation des ressources naturelles est durable tant que les prélevements sont inférieurs à la croissance naturelle : on coupe moins de bois qu'il n'en pousse, on pêche chaque année moins de poissons ou on chasse moins de biches qu'il n'en arrive à l'état adulte. Des lors que la pression sur

la ressource s'accroît, des règles d'exploitation* sont nécessaires pour réguler l'exploitation et assurer qu'elle soit inférieur à la croissance naturelle.

Processus : Ce qui se déroule dans le temps, dans le cours de l'action, de façon évolutive. La définition des règles est un processus au sens où on ne trouve pas forcément du premier coup les règles qui fonctionnent bien (cf. apprentissage ; façonnage des règles). Et au sens où elles ne sont pas données une fois pour toutes : les institutions de gestion doivent pouvoir les faire évoluer régulièrement pour les adapter aux évolutions sociales et aux évolutions de la ressource (cf apprentissage).

R

Règles : Une règle définit des droits et des devoirs, autorise certains actes en interdit d'autres. Les règles tirent leur légitimité de normes, de principes moraux plus généraux, partagés au sein d'un groupe social, il y a ainsi une sorte d'emboîtement entre les règles (ou normes) *constitutionnelles* qui représentent les valeurs fondamentales de la société, les règles de *choix collectif*, qui représentent les principes à partir desquels les acteurs concernés choisissent de gérer une ressource donnée, les règles *opérationnelles* qui traduisent ces principes en actions autorisées ou interdites. Par exemple, les règles s'imposant aux migrants, comme l'interdiction de planter des arbres, reposent sur le principe que les droits d'appropriation de la terre sont réservés aux autochtones. Une mise en défens temporaire renvoie à un principe de régénération de la ressource.

Une règle n'est respectée que si 1/ elle est suffisamment légitime et intériorisée ; 2/ il existe des mécanismes efficaces de sanction en cas de non-respect. Elle suppose donc un dispositif d'autorité. Pour être opératoires, des règles de gestion des ressources naturelles doivent être simples, facilement compréhensibles, et faciles à vérifier.

Règles constitutionnelles : ce sont les principes fondamentaux qui régissent la vie en commun dans un groupe social donné, l'équivalent de la constitution pour l'Etat. Ces valeurs sociales suprêmes forment le cadre de référence qui définit ce qui est pensable ou non pensable, ce qui est juste et injuste, la façon d'organiser les relations entre les membres du groupe et avec les autres, les façons de sanctionner les transgressions aux règles, etc. Elles vont donc déterminer (ou du moins fortement influer) sur les principes de base fondant la gestion d'une ressource ou d'un espace donné, ses « règles de choix collectif ». Ces règles sont considérées comme allant de soi par les membres du groupe social, elles sont rarement explicitées. Or, une partie des conflits entre acteurs différents vient du fait qu'ils ne partagent pas les mêmes principes de base, et du coup ne comprennent pas les attitudes et actions des autres, qui leur semblent injustes, inéquitables, intolérables. Un des rôles de la concertation est de permettre aux parties prenantes de mieux comprendre les raisons des actions des autres, en comprenant mieux pourquoi ils agissent ainsi, au nom de quels principes, de quelles normes sociales. C'est souvent un préalable à une véritable négociation.

Règles de choix collectif : ce sont les principes à partir desquels un ensemble d'acteurs concernés par une ressource ou un espace décident de la gérer. Ces principes renvoient aux règles constitutionnelles mais n'en sont pas la traduction directe, parce que : 1/ les acteurs concernés par une

ressource peuvent relever de différents groupes sociaux (par exemple, des agriculteurs et des éleveurs) qui n'ont pas exactement les mêmes règles constitutionnelles ; 2/ les règles de gestion de la ressource doivent prendre en compte le droit étatique ; 3/ elles doivent s'adapter aux spécificités biologiques de la ressource et du contexte local (on ne gère pas des poissons de la même façon qu'un pâturage !).

Règles d'exploitation des ressources naturelles : Pour assurer une gestion durable des ressources naturelles, les règles portent sur :

- l'accès (peut-on accéder à cet espace, prélever cette ressource ? si oui qui ?) ;
- les techniques d'exploitation (les filets et leurs maillages, les façons de couper ou d'émonder les arbres, la façon de faire des feux de brousse, etc.) ;
- les périodes autorisées ou interdites (interdiction de pêche aux périodes de reproduction ; interdiction de récolter les fruits pas mûrs, etc.) ;
- la finalité de l'exploitation et les usages autorisés ou interdits (pour l'auto-consommation seulement ? vente autorisée ?) ;
- les mesures éventuelles pour accroître la productivité.

Régulation : la régulation est le fait de définir et de mettre en œuvre des règles. C'est un processus socio-politique, qui suppose des négociations entre pouvoir et entre valeurs, des ajustements entre objectifs contradictoires, entre intérêts variés.

Ressource naturelle renouvelable : Une substance ou un organisme présent dans la nature, exploité par l'homme, et qui se reproduit naturellement. Par exemple, le gibier, les poissons, les arbres, les pâturages, l'eau, etc. Des minéraux, du sable, sont des ressources naturelles non renouvelables. Seuls les éléments de la nature utilisés par l'homme sont des ressources. Ainsi, les résidus de récolte n'étaient pendant longtemps considérés comme des ressources que par les pasteurs. Avec le développement de l'élevage chez les paysans, et la demande urbaine, les résidus de récolte sont devenus une ressource pour laquelle agriculteurs et éleveurs sont en compétition. Une ressource renouvelable n'est durable que si les prélèvements* sont inférieurs à la croissance naturelle.

Ressources du droit : le droit étatique est souvent accusé d'être inadapté, inapplicable. Mais en même temps, rares sont ceux qui le connaissent véritablement. Dans un certain nombre de cas, ce n'est pas le droit qui est en cause, mais le fait que les acteurs ne le connaissent pas, et ne savent pas trouver et mobiliser les dispositions qui sont en leur faveur ou leur permettent de traiter les problèmes auxquels ils font face. Les ressources de droit désignent ces dispositions mal connues qui pourraient être mobilisées. C'est un des enjeux de la mobilisation de juristes ou d'avocats en appui à la rédaction des conventions locales.

Restrictions au droit de propriété : la reconnaissance de la propriété privée sur la terre dans les constitutions africaines est allée de pair avec une conception très absolue de la propriété. Certains refusent même l'expropriation pour cause d'utilité publique parce qu'ils détiennent un Titre Foncier ! Cette conception est directement liée au droit colonial de l'immatriculation, où la logique était de « purger » une parcelle de tous les droits antérieurs pour offrir des droits absous et inattaquables aux colons. Ce n'est pas le cas dans les pays européens, où la propriété privée s'est construite au cours de l'histoire, à partir de droits « coutumiers » multiples. En Europe, il existe de

nombreuses restrictions à la propriété privée qui limitent la liberté d'un propriétaire de faire ce qu'il veut :

- Il existe des *servitudes* liées aux droits des tiers. Un propriétaire ne peut pas s'opposer au passage de chasseurs sur sa parcelle. Un chemin qui traverse un champ ou une propriété ne peut être fermé si quelqu'un a besoin de ce chemin pour accéder à sa propre maison ou sa propre parcelle. Cette servitude de passage est inscrite dans le titre de propriété, elle est maintenue dans tout acte concernant la parcelle (vente, héritage, etc.). Elle ne peut être supprimée que sur accord des bénéficiaires de la servitude, et par acte notarié.
- Il existe de nombreuses restrictions légales ou administratives, liées aux autres lois (sur l'héritage par exemple, sur l'environnement, sur l'urbanisme, etc.)

En pratique, la propriété privée n'est jamais « absolue ». Diffuser en Afrique rurale une conception « absolue » de la propriété, sans prendre en compte les droits des tiers et l'intérêt collectif ne peut qu'exclure les autres ayants-droits et détruire les modes locaux de gouvernance* des ressources.

S

Servitude : une servitude est une restriction à la propriété qui s'exerce sur un bien, au profit d'autres biens, détenus par d'autres personnes. Par exemple, en France, la loi sur la chasse prévoit que les chasseurs peuvent traverser des propriétés. Une servitude de passage acte du fait que certains acteurs ont le droit de traverser la parcelle : propriétaires d'une parcelle voisine, qui ne peuvent y accéder autrement ; ou tout le monde pour un chemin qui traverse une parcelle privée. Les servitudes peuvent être définies par la loi ou résulter d'un accord entre propriétaires. Une fois acquises, ces servitudes font partie intégrante des droits sur la parcelle, et sont maintenues lors d'une vente ou d'un héritage. Elles ne peuvent être supprimées que par accord entre les parties, acté par une autorité légale. L'ouverture des champs au pacage du bétail après les récoltes, les règles accordant aux villageois le droit de collecte de certaines ressources sur les champs, sont autant de restrictions aux droits des possesseurs de parcelle, du fait des règles locales de gestion des ressources naturelles. En Afrique de l'ouest, la conception de la propriété est marquée par les conceptions coloniales d'une propriété « absolue », fondée sur la « purge » des droits locaux. Or, en Europe, les droits de propriété se sont consolidés au cours de l'histoire, et intègrent de nombreuses restrictions, liées aux droits des tiers, et aux lois et règlements. Il paraît utile de prendre en compte ces différentes restrictions dans les conceptions de la « propriété » foncière, pour éviter que la formalisation* des droits sur la terre aboutisse à des exclusions.

Stratégie de négociation/concertation : il n'y a pas une démarche standard pour conduire une concertation ou mettre en place une convention locale. Les méthodologies clés en main, qui prédefinissent les étapes et le temps à y consacrer, ont toutes les chances de ne toucher qu'à des enjeux secondaire, sans réel investissement de la part des acteurs locaux, et sans guère d'efficacité ensuite. Les concertations suivent des itinéraires* qui ne peuvent pas être prédefinis. Pour autant, les acteurs qui promeuvent une concertation ou la négociation d'une convention locale ont besoin de se définir une stratégie, en fonction du contexte spécifique : comment se pose le problème ? A quelle(s) échelle(s) ? Qui sont les différentes parties prenantes ? Leur inclusion dans les débats est-elle problématique ou non ? Quel est le degré de tension ? Y a-t-il des préalables avant que les parties prenantes soient prêtes à dialoguer ? Y a-t-il besoin d'étude ou d'enquête préalable pour mieux comprendre la situation ou objectiver un problème ? Faut-il impliquer dès le départ les services techniques ou bien attendre que les acteurs locaux aient commencé à élaborer des propositions ? Comment mobiliser les autorités coutumières dans le processus ? Comment éviter les récupérations du processus par certains groupes d'intérêts ? Définir une stratégie de concertation, c'est

choisir la façon d'aborder le problème, la façon de gérer les relations avec les différentes parties prenantes, discuter la place des moments collectifs de discussion (pour quoi faire ? avec qui ? animé comment ?), etc. Il s'agit bien sûr d'une stratégie indicative, à adapter en fonction de la façon dont se déroule le processus, des réactions des différents acteurs, des événements extérieurs. C'est un guide pour réfléchir et mener l'action, pas une méthodologie figée une fois pour toute.

T

Tutorat : en Afrique de l'ouest, les rapports entre autochtones et migrants sont régis par un rapport social appelé « tutorat ». Un migrant qui veut s'installer sollicite un tuteur ou « logeur » (ou s'en voit attribuer un par les autorités villageoises qu'il a sollicitées). Ce dernier lui octroie un espace où cultiver sur les terres qu'il contrôle, parfois un logement, en échange d'une relation d'aide. Le migrant devient « son » « étranger ». Selon les contextes, des droits d'exploitation plus ou moins étendus lui sont accordés, avec le plus souvent une interdiction de planter des arbres, de construire, de tout acte qui pourrait l'amener à revendiquer la pleine possession de la parcelle. Il n'y a pas en général de redevance formelle, mais une intégration sociale qui passe par des soutiens de la part du migrant (aide en cas de difficultés, participation aux événements sociaux, etc.). Le migrant doit aussi respecter les normes et interdits de la vie sociale. Le statut « d'étranger » peut évoluer par le mariage avec une fille autochtone, qui enrâcine son intégration sociale. Le « tutorat » est une façon d'intégrer à une communauté locale des gens venus d'ailleurs, de leur accorder une part de « citoyenneté locale ».

U

Usager : on parle « d'usagers » de ressources naturelles pour parler des acteurs qui les exploitent, quel que soit leur statut social, qu'ils aient ou non un droit d'appropriation sur la ressource en question. Dans la préparation d'une stratégie de concertation, il est important d'identifier les usagers effectifs d'une ressource, qui sont souvent plus variés qu'on ne pense, et proviennent d'origines sociales et géographiques variées. Postuler que la ressource est réservée aux acteurs locaux induit des risques d'exclure des usagers de l'analyse... et de la concertation.

Usager/utilisateur autorisé : le fait que l'accès à une ressource soit réservé à un groupe social donné (cf ayant droit) ne signifie pas que tous les autres acteurs en sont totalement exclus. Ils peuvent demander l'autorisation de l'exploiter aux instances de gestion. Celles-ci peuvent leur accorder des droits d'usage plus ou moins étendus, en fonction de la disponibilité de la ressource. Ainsi, les éleveurs de passage ont le plus souvent accès aux forages ou aux mares aménagées, moyennant une contribution compensant le fait qu'ils n'ont pas contribué (en travail ou en argent) à la création de l'aménagement. Cette notion est importante, car elle permet de penser le fait que des acteurs qui ne sont pas « ayants-droits » puissent avoir accès à certaines ressources.

S

Sanctions : un système de règles ne peut fonctionner que si leur transgression suscite des sanctions. Cela suppose que le risque d'être découvert soit suffisamment important (cf. surveillance*),

et que des sanctions effectives soient appliquées. Celles-ci doivent être légitimes, graduelles, socialement acceptables. Des sanctions inspirées des modes de sanction dans la vie quotidienne ont plus de chances d'être légitimes que les sanctions prévues par la loi. Dans la gestion des ressources naturelles comme dans d'autres aspects de la vie sociale, l'impunité domine, ce qui fragilise les règles : si les transgressions ne sont pas sanctionnées, ceux qui font l'effort de respecter les règles se sentent floués et cessent aussi de les respecter. La question des sanctions est complexe parce que : 1/ la surveillance est souvent difficile, les fraudeurs ne sont pas toujours repérés ; 2/ dès lors que les règles sont ambiguës, la transgression peut être contestée ; 3/ dans les textes, seuls les agents des Eaux-et-Forêts, agents assermentés, ont le droit de mettre des amendes. Or, ils sont trop peu nombreux pour exercer leur rôle de surveillance ; 4/ la conception étatique des sanctions et la conception locale divergent fortement ; les services techniques refusent souvent de reconnaître un pouvoir de sanction aux instances locales, tant par respect de la loi que pour conserver le bénéfice des amendes ; 5/ dans des sociétés d'interconnaissance, il est difficile de sanctionner ses proches, ses parents ; 6/ la tâche de surveillance est souvent confiée à des jeunes, qui ne sont pas socialement légitimes pour appliquer des sanctions. 7/ dès lors que ceux qui transgressent sont dans des positions sociales élevées, il est difficile de les sanctionner, tant pour les agents des Eaux-et-Forêts que pour les acteurs locaux.

La question des sanctions doit donc faire l'objet d'un débat approfondi, sur la façon d'articuler et de renforcer différentes sources d'autorité (coutumières, communales, administratives avec la Police ou les Eaux-et-Forêts). Dès lors que les règles sont légitimes et que les sanctions prévues sont considérées comme socialement acceptables, les acteurs locaux peuvent être heureux de s'appuyer sur un agent des Eaux-et-Forêts pour donner des sanctions qui auraient été difficiles dans l'espace local. La création d'une police communale peut être une piste, dès lors qu'elle est légalement possible.

Statut juridique de la ressource : dans les législations, les différentes ressources ont un statut juridique différent. Certaines appartiennent à l'Etat, d'autres relèvent des modes locaux d'appropriation. Dans les conceptions locales, ce statut peut être différent. Les ressources peuvent être étatiques, communautaires, en accès libre (n'importe qui peut y avoir accès et l'utiliser). Définir le statut de la ressource est un préalable à la définition de règles de gestion, car cela détermine quelles autorités en sont responsables (sachant que l'Etat peut déléguer à une instance locale la gestion d'une ressource étatique).

Structure d'incitation : en Afrique, on parle « d'incitations » pour évoquer les diverses primes ou avantages matériels négociés pour faire un travail ou une activité. Il ne s'agit pas de ça ici ! Plus fondamentalement, les règles produisent des « structures d'incitations » qui orientent le comportement des acteurs, dans le sens de l'intérêt collectif ou dans le sens des intérêts individuels. Si la décision de mise en défens d'un espace est une décision commune à laquelle j'adhère sur le principe même si elle réduit mon revenu ; si la ressource se reconstitue grâce à ça et me permet des bénéfices plus importants quelques années après ; si le fait de transgresser cette mise en défens suscite une réprobation sociale et m'exposer à des sanctions sociales, alors, le dispositif de gestion me fournit des « incitations positives » à respecter cette mise en défens. Si la mise en défens a été décidée sans débat et me semble illégitime, si plusieurs personnes transgressent sans qu'il y ait de sanction, alors, le dispositif de gestion me fournit des « incitations négatives », qui me poussent à ne pas respecter les règles et à aller me servir. Selon les règles qu'il met en place, et la façon dont il agit pour les faire respecter, un dispositif de gestion fournit ainsi des incitations à agir dans l'intérêt collectif et à respecter les règles, même si cela va contre des intérêts à court terme, ou au

contraire à agir dans le sens d'un intérêt personnel immédiat. Des règles qui font sens parce qu'elles se rapportent à des valeurs sociales partagées, qui sont simples à mettre en œuvre et à surveiller, qui ne sont pas trop contraignantes, dont la violation est simple à constater, ont plus de chances d'être respectées que des règles complexes, très contraignantes pour les individus, difficiles à objectiver. Le fait que la transgression des règles suscite des sanctions réelles, même symboliques, est une incitation importante : si tout le monde transgresse sans sanction, pourquoi serais-je le seul à me restreindre ?

Surveillance : des restrictions à l'accès ou à l'exploitation des ressources naturelles supposent que les éventuelles transgressions puissent être découvertes, puis sanctionnées. Le terme « surveillance » renvoie aux différents mécanismes par lesquels le respect des règles est vérifié, et les transgressions découvertes. Trop souvent, on raisonne la surveillance en termes de personnel spécifique : un comité de surveillance est mis en place, avec des jeunes chargés de contrôler. Le comité est formé et équipé par le projet... et n'est plus fonctionnel dès que les financements s'arrêtent. Ou alors les membres du comité en profitent pour exercer une sorte de racket sur les usagers et se procurer ainsi des compensations pour leur travail. Mettre en place des équipes spécifiques peut être inévitable dans certains cas. Lorsque la ressource est rémunératrice, elle peut permettre de prélever des taxes pour indemniser cette fonction. Mais un mécanisme de surveillance sera d'autant plus efficace qu'il sera intégré à la vie quotidienne (chacun dans ses activités peut voir les autres et savoir s'ils respectent les règles ou non, la réprobation sociale suffit à limiter les transgressions explicites), et ne générera donc pas de coûts récurrents.

V

Validité juridique : la question de la validité juridique (au regard de la loi) des conventions locales et autres accords se pose à deux niveaux. 1/ D'un point de vue général, il y a eu de nombreux débats sur la légalité des conventions locales, c'est-à-dire sur le fait qu'elles puissent être reconnues par la loi, et donc s'imposer à tous, et être appuyées par l'Etat, les tribunaux, etc. Ce débat a été tranché, même s'il reste des opposants, partisans d'une lecture étroite du droit ou refusant le principe d'une certaine autonomie locale de décision : de plus en plus de pays ont intégré le principe des conventions locales dans leurs législations sur les ressources naturelles. Le droit civil reconnaît par ailleurs le droit pour des individus de passer entre eux des conventions. Lorsque ce n'est pas le cas, une solution est qu'un arrêté communal reprenne le contenu de la convention et lui donne ainsi une validité juridique. 2/ La validité juridique d'un accord ou d'une convention donnés tient au fait que son contenu ne soit pas contraire aux lois et règlements, qu'elle ait fait l'objet d'une mise en forme juridique*, que l'arrêté ait été pris selon les procédures en vigueur. En pratique, il peut être nécessaire de négocier des assouplissements par rapport à la lettre des textes. En pratique, la validité juridique n'est ni complètement nécessaire, ni en tous cas suffisant, pour assurer un soutien de l'Etat ou de la justice à la convention : des règles s'imposent, dans un espace social donné, tant que les rapports de force sont en leur faveur, que personne ne souhaite ou ne peut pratiquement en contester la validité ou la légitimité. Inversement, une convention suivant parfaitement les normes légales peut être impossible à appliquer si des acteurs puissants s'y opposent. La validation juridique est donc un élément de renforcement de la convention, qui rend plus difficile sa mise en cause, mais pas une garantie d'effectivité*.

Véhiculaire (langue) : langue qui sert de moyen de communication entre populations de langues différentes. Le bambara, le wolof ou le dioula sont des langues véhiculaires d'Afrique de l'Ouest.

Ce guide résulte d'un travail de construction collective entre le Gret et les différents partenaires du projet Negos-GRN, qui a réuni des ONG de développement (Amedd, Cinesda, Enda) et des laboratoires de recherche (Gersda, Laboratoire Citoyennetés, Ipar) de trois pays d'Afrique sahélienne (Mali, Burkina Faso et Sénégal).

Ce projet a porté sur la promotion de règles négociées de gestion des ressources naturelles, à travers des expérimentations menées dans plusieurs sites, la formalisation de repères méthodologiques et le développement d'un plaidoyer pour des politiques de gestion des ressources naturelles intégrant ces principes. Il a bénéficié d'un appui scientifique de l'IRD (UMR Gred) et de l'Iheid et a associé le Hub rural et le Cirad. Une série de « Notes de politiques » d'études de cas et les actes de deux conférences régionales sont disponibles sur le site du projet : www.negos-grn.org

Les sites d'intervention du projet couvrent des territoires aux enjeux variés : (i) au Burkina Faso, les communes de Padema (province du Houet) et de Samoroguan (province de Kénédougou) ; (ii) au Mali, les communes de Koury et de Yorosso (cercle de Yorosso) ; (iii) au Sénégal, la communauté rurale de Dionewar (delta du Saloum), de Ndibene Gandiole (région de Saint-Louis) et la commune de la Somone (Plateau de Thiès).

Les modalités d'intervention du projet ont permis de combiner des approches multiples et d'associer régulièrement les acteurs de la gestion des ressources naturelles à des débats pour mettre en perspective les avancées et résultats obtenus par le projet. Les interventions ont reposé sur : (i) la production de connaissances et d'analyses sur les questions de gestion des ressources naturelles, de foncier et de citoyennetés locales, qui soient utiles pour améliorer les pratiques (état des lieux juridique et institutionnel, diagnostic local, notes d'analyse, etc.) ; (ii) la constitution de groupes de travail et d'apprentissage à plusieurs niveaux (local, national et régional), qui ont mobilisé les acteurs impliqués et compétents en matière de gestion des ressources naturelles et foncières (élus, autorités coutumières, techniciens, organisations paysannes, etc.) ; et (iii) des partenariats noués avec les organisations internationales, les réseaux et les autres projets travaillant sur les mêmes enjeux dans les trois pays d'intervention et plus largement en Afrique de l'Ouest.

Élaboré conjointement par l'ensemble des partenaires de Negos-GRN, sous la coordination du Gret, ce guide est issu des analyses et méthodologies développées sur les sept sites du projet Negos-GRN, mais aussi de l'expérience des différents partenaires.

Ce guide a été rédigé par Amel Benkahla (Gret) et Peter Hochet (Laboratoire Citoyennetés), sur un concept proposé par Philippe Lavigne Delville et sous la supervision et la relecture de Christian Castellanet, Jean-Pierre Jacob et Philippe Lavigne Delville. Ce dernier a en outre rédigé le glossaire. Outre les nombreuses discussions communes à l'ensemble des partenaires du projet, il a bénéficié de contributions spécifiques de Némaoua Banaon, Djibril Diop, Papa Faye, Fako Bruno Ouattara, Saidou Sanou, Lamine Seck, Bougouna Sogoba, Oumou Kaltoum Sougou, Kadari Traoré. Le texte final a été revu par Magali Reinert.



Les Éditions du Gret
Juin 2013