

## Conditions pour une gestion décentralisée des ressources naturelles

Entre « community failures »,  
« market failures » et « state failures »,  
construire de nouveaux « commons »<sup>1</sup>

Ph.Lavigne Delville, GRET

### Introduction

Une gestion durable de ressources naturelles renouvelables suppose que les prélèvements soient inférieurs à la reproduction naturelle du stock. Dès lors que la ressource n'est pas surabondante, cela nécessite qu'un contrôle soit exercé sur les prélèvements, à travers un ensemble de règles portant sur l'accès (qui peut prélever ?), les modalités de prélèvement (quoi ? quand ? comment ? avec quelles restrictions ?), voire les finalités (pourquoi ?). En particulier, la gestion des ressources *communes* (dont les droits de prélèvements sont partagés par un ensemble d'acteurs utilisateurs) mais *soustractives* (ce qui est prélevé par les uns ne peut pas l'être par les autres), demande un ensemble de règles partagées, légitimes et efficaces, et un système d'autorité lui-même légitime, apte à en garantir l'effectivité et à gérer les conflits éventuels, à assurer un contrôle et, le cas échéant, des sanctions (Ostrom, 1990 ; Weber, 1998 ; Ostrom et al, 2003).

Tout en ayant pour objet des ressources naturelles, dans des écosystèmes donnés, la gestion des ressources naturelles est donc une activité sociale, mettant en jeu des problèmes d'action collective, autour d'enjeux qui sont simultanément économiques (l'utilisation et la valeur de la ressource), sociaux (la répartition de l'accès à la ressource et des bénéfices qui peuvent en être tirés, entre les différents acteurs) et politique (le pouvoir de définir les règles – et donc la distribution de l'accès et des opportunités de revenu – et d'en assurer la mise en œuvre).

En Afrique, et en particulier dans les pays du Sahel, de nombreux discours et projets opérationnels visent à promouvoir une gestion décentralisée des ressources naturelles renouvelables<sup>2</sup>. Les bouleversements écologiques, économiques et sociaux qu'ont connues les zones rurales (avec la croissance démographique, la sécheresse, les migra-

---

<sup>1</sup> Cet article s'appuie sur des travaux menés avec l'appui de l'AFD, dans le cadre du projet de recherche INCO-CLAIMS, financé par l'Union européenne et coordonné par l'IIED. Il a fait l'objet d'une intervention au séminaire « Action collective » du CIRAD, en janvier 2004.

<sup>2</sup> Je prends « décentralisé » ici au sens anglo-saxon : dont la responsabilité de définition des règles est confiée à des organisations locales, les instances en question pouvant être des communautés d'appartenance, des associations, ou des collectivités territoriales issues de la décentralisation administrative. Une gestion décentralisée se distingue ainsi nettement d'une gestion participative, où les acteurs locaux sont mobilisés pour la mise en œuvre de règles définies par l'administration (cf. Bertrand, 1996).

tions, les politiques d'ajustement structurel, etc.) ont eu des conséquences importantes sur les niveaux des prélèvements, et donc sur les écosystèmes et les capacités locales de régulation. Fondées sur une vision normative des ressources, excluant les populations accusées de les surexploiter au profit d'une régulation étatique à l'efficacité douteuse, les interventions publiques des décennies passées ont perturbé voire cassé les systèmes locaux d'utilisation et de contrôle des ressources – là où ils existaient. Ils ont dans bien des cas favorisé un accès libre de fait, ou en tous cas, un accès régulé par les permis d'exploiter – de coupe, de pêche, etc. –, eux-mêmes délivrés sans lien avec l'état des ressources ni réelle surveillance du respect des quotas. L'intégration de ces ressources dans les marchés tend à accélérer les prélèvements, parce qu'elle favorise l'accès d'acteurs externes ne se souciant guère de la reproduction de la ressource, et/ou parce qu'elle fragilise les régulations existantes<sup>3</sup>. La privatisation des ressources n'est guère une solution, d'un point de vue économique pour les ressources rares, dispersées, aléatoire (pastoralisme : Thébaud et al, 1995 ; Moorehead, 1997 ; 1998 ; exploitation du bois), comme d'un point de vue d'équité.

Devant ces échecs de la régulation étatique (« state failures ») et de celles du marché (« market failures »), l'accent est mis sur une gestion décentralisée, partant du postulat que les acteurs locaux, durablement inscrits dans un territoire, sont les seuls à pouvoir – dans certaines conditions au moins – avoir un réel intérêt à préserver la ressource dans la durée, pour eux-mêmes et leur descendance, que ces ressources soient commercialisées (poisson, feuilles de baobab, bois-énergie ou bois d'œuvre, fibres pour l'artisanat), soient le support d'activité productive (pâturages, points d'eau) ou de prélèvements à usage domestique (bois, poissons, plantes médicinales, tiges pour l'artisanat, etc.). La gestion locale des ressources est devenue un mot d'ordre, avec de nombreuses ambiguïtés, ou tout au moins de variantes, sur le contenu de ce terme. Des démarches opérationnelles s'expérimentent, qui visent à déléguer contractuellement des responsabilités de gestion à des organisations locales, négocier de nouvelles règles et les faire valider à travers des conventions locales, à travers des démarches participatives plus ou moins respectueuses des besoins et des attentes des groupes concernés, etc.

Ma thèse dans cet article est que, malgré l'accent mis (à juste titre) dans les démarches actuelles sur les règles, les instances et la négociation, la question des conditions d'une gestion décentralisée des ressources renouvelables n'a guère été suffisamment prise au sérieux, et en particulier celles liées à l'action collective :

- d'une part, les politiques et les projets visant à promouvoir cette gestion locale (et plus largement la littérature développementiste ou d'expertise sur la gestion locale en Afrique) se fondent trop souvent sur une prise en compte partielle des nombreux résultats de la recherche sur les « common property resources », et négligent en particulier le fait que de nombreuses situations concrètes ne remplissent pas les conditions identifiées comme favorables à l'émergence ou au maintien d'une gestion commune, ce qui pose des défis sous-estimés en termes d'action ;
- d'autre part, ils font trop fréquemment l'impasse sur le cœur de la question, celles de la légitimité des règles et du système d'autorité ; fondées sur une vision communautariste, faisant fi de la diversité des acteurs en jeu et de leurs logiques d'intérêt

---

<sup>3</sup> Là où les règles locales limitaient les prélèvements à l'auto-consommation, comme pour les pêches dans les marigots du Gwendégoué (Jacob, 2003), les opportunités de commercialisation font subir une forte pression sur les prélèvements.

d'une part, de la diversité des structures locales de pouvoir et des fondements de leur légitimité d'autre part, elles s'appuient sur une vision normative et institutionnelle de ce qu'est la « gestion » (un comité, des responsables élus), faisant l'impasse sur les questions de représentations de la ressource, de compétition entre utilisateurs de la ressource ou du même espace, de territorialité, de droits, de légitimité dans l'arène locale, questions pourtant essentielles pour que les instances de gestion – s'il faut en créer ou en formaliser – et les règles qu'elles édictent, puissent avoir une légitimité et une effectivité. La fin (une gestion effective, efficace et viable) est confondue avec les moyens (des règles, des instances).

Le terme « communautaire » est très ambivalent. D'un côté, il est clair que les habitants des villages ou hameaux partagent un certain nombre de règles de base de comportement, sont liés par des systèmes d'interconnaissance. Cela va – ou non, ou en tous selon des formes variées – de pair avec l'existence d'instances de régulation de la vie collective, plus ou moins hiérarchiques et dotées d'une capacité de coercition. Mais l'existence de communautés locales, au sens ci-dessus, ne va pas de pair avec une homogénéité de points de vue et d'intérêts. Elle ne va nécessairement de pair, ni avec un fonctionnement interne démocratique (les statuts sociaux sont variés, la citoyenneté locale n'est pas accordée à tous, les pouvoirs ne reflètent pas une logique inclusive), ni avec une capacité d'action collective sur les ressources renouvelables. Les exemples sont nombreux de faibles capacités locales de régulation, ou de monopolisation des ressources au profit d'une faction. Les projets aggravent fréquemment la situation, en appuyant la création de groupements et comités sans se préoccuper assez des ressources en jeu, des règles existantes, de la cohérence institutionnelle des règles du jeu introduites, contribuant à accroître la confusion sur les règles et les opportunités pour des comportements opportunistes, bref à désorganiser la gestion des ressources ou contribuer à la privatiser, là où ils prétendent mettre en place une gestion communautaire.

Loin de postuler l'existence de régulations communautaires sur lesquelles il suffirait de s'appuyer, il faut au contraire prendre acte des « community failures », et se donner les moyens :

- ▷ de travailler, avec les acteurs locaux (et en particulier ceux qui sont en position de pouvoir), à la réaffirmation ou la redéfinition de règles, pour les ressources qui justifient une régulation, en partant de la reconnaissance de cette diversité d'intérêts sans supposer qu'ils se valent tous, en s'appuyant sur des fondements qui font sens à leur yeux et permettent de (faciliter le fait de) dépasser ces divergences, en travaillant à partir de ce qui existe de capacités locales de régulation sans en postuler l'existence ni l'efficacité a priori ;
- ▷ et ensuite de mobiliser les acteurs publics en appui à ces régulations, ce qui suppose de donner une reconnaissance juridique à ces règles et instances, en les inscrivant dans un cadre légal et réglementaire, pour les rendre opposables à des tiers, sous conditions de non-contradiction avec les principes constitutionnels et les textes sectoriels.

Ceci est très loin d'une simple reconnaissance de modes existants de gestion commune : c'est de la création de nouveaux communs dont il s'agit, d'une reconnaissance que certains espaces ou certaines ressources gagnent à être gérés – ou à continuer à l'être, malgré les pressions – en tant que bien commun et de l'invention des règles du jeu et des modes de régulation le rendant possible. Selon les cas, ces « nouveaux communs » peuvent être la formalisation de communs existants – mais avec des ajustements plus ou

moins importants liés aux évolutions du contexte et des acteurs, et à la nécessité de s'insérer dans un cadre légal – , ou bien des créations *ex nihilo*, pour des ressources ou des enjeux qui ne faisaient pas ou ne font plus l'objet de régulations coutumières. C'est une réelle capacité d'appui à la construction institutionnelle, dans le cadre de politiques publiques favorables, qui est nécessaire.

## **Les interventions prennent-elles suffisamment en compte les acquis théoriques sur la gestion des ressources communes ?**

### **Quelle « gestion locale » ?**

Avec des acceptions différentes selon les acteurs, populations, gouvernements, experts et bailleurs de fonds semblent s'accorder sur la nécessité d'une gestion « locale » des ressources. Les points de vue sont en fait plus divergents qu'il n'y paraît, en particulier sur deux points essentiels, que sont le degré de délégation et/ou de transfert de responsabilité aux populations, et sur le type d'instances susceptible de bénéficier de la responsabilité de gestion (Bertrand, 1996 ; 1998 ; Lavigne Delville, 2003).

Sur le premier point, on sent de la part de l'appareil d'Etat des réticences certaines à ce qui est perçu comme une perte de pouvoir et une remise en cause de pratiques lucratives. Derrière le terme de « gestion locale », c'est en fait souvent une gestion publique plus participative, sous le contrôle des services techniques de l'Etat, qui est recherchée, le pouvoir des populations se limitant à proposer des ajustements, et à mettre en œuvre les règles définies par les services techniques, pour plus d'efficacité.

D'autres prônent une gestion « décentralisée », c'est-à-dire où la responsabilité de définition des règles (et pas seulement de mise en œuvre) relève d'instances issues des populations, instances qui, selon les cas, peuvent être les pouvoirs coutumiers, de nouvelles organisations locales fondées sur ce pouvoir ou sur une nouvelle notabilité associative, ou bien encore, les Conseils communaux issus des politiques récentes de décentralisation administrative. De tels choix ne sont évidemment pas neutres, au delà de la question des espaces pertinents du point de vue de la ressource : ils portent des enjeux socio-politiques évidents (Le Meur, 2004). Il existe une compétition politique pour le contrôle des ressources (et des rentes qui leur sont liées) entre différentes instances, dans un contexte de pluralisme institutionnel, renforcé par le caractère inachevé des cadres légaux et institutionnels de la décentralisation administrative<sup>4</sup> (RocheGude, 1998 ; 2000). L'accent mis sur le niveau « communautaire » fait sens du point de vue d'une volonté d'une gestion au plus près des acteurs concernés, mais aboutit parfois – lorsque les conditions institutionnelles d'une gestion durable et inclusive ne sont pas travaillées - à des entreprises néo-traditionalistes, fondant sur une « tradition » réinventée, des règles qui aboutissent à une monopolisation de la ressources ou de la rente par une petite élite « autochtone » (Kassibo, 2002).

---

<sup>4</sup> Selon les cas, le territoire communal, le détail des prérogatives en matière de gestion foncière et des ressources renouvelables, et/ou bien la mise en cohérence avec les textes sectoriels, sont imprécis.

### **Quand les conditions d'émergence et de maintien d'une gestion en commun sont-elles remplies ?**

Sur la base d'une grande série d'études de cas, les théories de la gestion des ressources de propriété commune énoncent un certain nombre de conditions d'émergence et de maintien d'une gestion commune (Ostrom, 1990 ; Baland et Platteau, 1996<sup>5</sup> ; Mathieu et Freudenberg, 1998 ; etc.) (cf. encadré ci-après). Parmi celles-ci, notons une relative homogénéité sociale, ou du moins une répartition acceptée des inégalités d'accès aux ressources, des systèmes d'autorité et de sanction efficaces, sur lesquels les institutions de gestion des ressources peuvent s'appuyer, et une indifférence ou un appui de l'Etat.

Certaines ressources ou espaces relèvent très clairement de tels cas de figure :

- l'accès aux pâturages en zones sahéliennes où le contrôle des points d'eau par les lignages ou fractions qui les ont fondés détermine le contrôle des pâturages attenants ;
- les pêches dans le Gwendégoué (Jacob, 2003) où une grappe de villages alliés partagent les droits de pêche collective d'étiage sur un chapelet de mares, ou dans le delta intérieur du Niger (Fay, 1989 ; Kassibo, 2000), où les tronçons de marigots et les lacs sont sous le contrôle de maître des eaux, gérant les modalités d'installation des pêcheurs, la collecte de redevances et la définition des règles d'exploitation ;
- etc.

Cependant, il faut bien constater et reconnaître que, malgré tous les discours, de nombreuses situations au Sahel ne relèvent guère de tels cas de figure :

- ▷ seules certaines ressources, dans certains endroits, sont l'objet d'une gestion intentionnelle, et de règles spécifiques d'accès et d'exploitation. En particulier, si certaines essences le sont, le bois-énergie de brousse est rarement contrôlé dans les systèmes coutumiers ;
- ▷ là où de telles règles existent, il s'agit plus d'une exploitation en commun sous le contrôle d'autorités coutumières que d'une « propriété » commune des usagers au sens strict (ce qui pose différemment la question du pouvoir de décision, et celle de la participation de tous à la définition des règles) ;
- ▷ les évolutions démographiques et économiques font que, dans de nombreuses régions, le peuplement est hétérogène socialement et économiquement ; les ruraux ne partagent pas toujours les mêmes normes sociales et sont en compétition croissante ; les acteurs urbains (charbonniers, entrepreneurs économiques, propriétaires de troupeaux) sont de plus en plus présents en milieu rural ;
- ▷ les modes locaux de gestion des ressources ont vécu plus d'un siècle d'interférence étatique, coloniale puis indépendante ; les populations sont légalement dépossédées des ressources locales, appartenant et gérées en droit sinon en fait par l'Etat, ce qui a délégitimé les régulations locales et les a fragilisées (Vedeld, 1994) ;
- ▷ la gestion étatique a abouti, dans bien des cas, à un accès libre de fait, favorisant une surexploitation des ressources (en particulier pour le bois-énergie).

---

<sup>5</sup> Cf. dans cet ouvrage l'analyse économique et en termes de théorie des jeux.

**Les conditions d'émergence et de maintien d'une gestion en commun**  
(Lavigne Delville, 2001)

Ces conditions relèvent de la *nature de la ressource*, des *caractéristiques sociales du groupe*, de ses *règles internes*, des *rapports à l'Etat*. Aucune d'elle n'est complètement impérative : ce sont des conditions favorables. Au delà des différences de présentation d'un auteur à l'autre, on peut retenir :

- Des ressources relativement rares, ayant un enjeu important ou essentiel pour les acteurs, et où les réponses individuelles sont coûteuses ou pas efficaces ;
- Des droits exclusifs, sur un espace clairement délimité, pour des ayants-droits identifiés ;
- Un système de règles, légitime, flexible, garanti par un système d'autorité
- Des ayants droits partageant des principes communs de vie sociale
- Une indifférence ou un appui explicite de l'Etat.

L'existence et le maintien de tels systèmes de règles est facilité lorsque :

- elles relèvent de groupes sociaux pas trop différenciés, partageant un ensemble de principes sur la vie sociale ; « la conformité aux règles est facilitée par les relations d'obligation et d'interdépendance mutuelle dans l'ensemble de la vie sociale » (Mathieu et Freudenberger, 1998) ; .
- il y a consensus sur l'usage en commun (sinon, les plus puissants ont en général la capacité à imposer une privatisation) .
- la répartition des coûts et des revenus liés à cette ressource est acceptée (elle n'est pas forcément égalitaire, mais elle n'est pas remise en cause). .

Du point de vue du rapport à l'Etat, les conditions politiques favorables relèvent de deux situations opposées :

- des cas d'indifférence, où les sociétés locales poursuivent relativement librement leurs modes autonomes de gestion des ressources, lorsque l'Etat ne peut pas ou ne veut pas affaiblir les autorités locales et/ou établir d'autres systèmes de règles ;
- des cas où au contraire, l'Etat reconnaît et appuie les systèmes locaux. « *Si des agents extérieurs menacent les droits de la communauté en voulant utiliser les ressources sans restrictions, l'autorité locale est souvent incapable de faire respecter les droits de propriété communautaire. Le rôle de l'Etat devient alors indispensable afin d'imposer le respect des droits du groupe local. Si ces droits ne sont pas clairement reconnus par les textes légaux, ou si les représentants de l'Etat ont tendance à les ignorer, les systèmes communautaires deviennent très précaires et vulnérables* » (idem : 109).

De plus, la question foncière se caractérise par une imbrication de plusieurs types de normes foncières (Lund, 2001), auxquelles les acteurs se réfèrent de façon opportuniste, et d'une pluralité d'instances, rendant difficile tout arbitrage durable et contribuant à créer et entretenir une certaine confusion sur les droits et les règles (Lavigne Delville, Toulmin et Traore, 2000). La coexistence de règles locales (elles-mêmes diverses et

évolutives)<sup>6</sup>, de règles publiques mal connues et souvent peu opératoires, et de pratiques administratives empruntant des unes et des autres, produit une certaine incertitude sur les normes devant s'appliquer et favorisent les revendications contradictoires voire opportunistes. Les pouvoirs locaux en Afrique se caractérisent par une superposition d'instances issues de différentes périodes politiques (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998) et, même d'un point de vue local, plusieurs instances sont fréquemment en compétition pour la gestion foncière ou le pouvoir d'arbitrage sur le foncier et les ressources. Le contrôle de la terre et des ressources est un enjeu éminemment politique et économique, dont on ne peut faire abstraction (Le Meur, 2002), et aussi une occasion de rentes (Lund, 1999). L'ensemble de ces facteurs produit – à des degrés très variables selon les zones – une situation de relative imprévisibilité sur le jeu foncier, favorisant l'opportunisme, les coups de force et les conflits que Mathieu (1996) qualifie de « gestion de la confusion ».

Les configurations socio-foncières locales sont ainsi très variées, avec (sans exclusive) :

- ▷ des zones qui demeurent pour l'essentiel sous régulation coutumière, avec peu d'acteurs externes – ou en tous cas des acteurs externes qui se plient aux règles locales de l'accès aux ressources et de l'intégration sociale – ; et peu d'interférence publique dans la gestion foncière ;
- ▷ des zones où la structure du peuplement a été bouleversée par des migrations importantes ou une influence urbaine forte, entraînant selon les cas soit un éclatement de la gestion foncière traditionnelle, conduisant à la disparition des valeurs et règles communes ou à l'émergence progressive des acteurs publics locaux (chefs de village administratifs, ou élus locaux), soit le renforcement de réseaux clientélistes d'accès à la terre autour de pouvoirs traditionnels ou néo-traditionnels ;
- ▷ des zones d'intervention publique forte (forêts classées, aménagements, etc.) avec imposition de nouvelles régulations (plus ou moins effectives) sur une partie du territoire, et selon les cas, soit la réintégration de ces espaces dans une gestion foncière coutumière, soit la superposition souvent contradictoire de régulations étatique et locale – avec reconnaissance de certains droits d'usage généralement traditionnels.

Au delà même de la diversité des situations agro-écologiques, les configurations socio-politiques sont ainsi très variées, posant de façon différente la question du système d'autorité capable d'édicter des règles pertinentes, légitimes et efficaces, et d'en assurer une mise en œuvre effective. Dans bien des cas, en l'absence d'une cohésion sociale suffisamment forte, les « dispositifs locaux de régulation foncière » (entendus comme l'ensemble des acteurs qui, de droit ou de fait, jouent un rôle effectif dans la décisions concernant le foncier et les ressources naturelles) se caractérisent par l'éclatement des pouvoirs, les conflits de prérogatives, la compétition interne, l'absence de cadre clair sur la hiérarchie et l'articulation des instances, l'absence de formalisation des accords et arbitrage favorisant leur remise en cause, et la forte politisation (Lund, 1996 ; Le Meur, 2002). Cet état de fait pose question quant à la possibilité de construire une gouvernance foncière locale apte à assurer une régulation effective. En tout état de cause, on voit bien :

---

<sup>6</sup> Cf. Jacob, 2002, pour une analyse du pluralisme institutionnel interne aux régulations coutumières dans le Gwendégué.

- ▷ qu'on ne peut pas postuler l'existence d'une telle capacité de régulation, qu'il faut en analyser la réalité, et que, selon les cas, elle peut être à officialiser, à renforcer, ou à construire, au sein de cet ensemble complexe et de ces contradictions ;
- ▷ que la coexistence de pouvoirs hétérogènes, d'origine publique, coutumière et néo-associative, est une caractéristique durable des systèmes politiques locaux, et que c'est dans la construction d'articulations un peu plus fonctionnelles entre régulation publique et régulation locale, et non dans l'absorption de l'une par l'autre, que des solutions – nécessairement fragiles dans un premier temps – peuvent émerger et se consolider.

### **Une lecture a-sociale de la « gestion »**

Ces enjeux semblent assez peu pris en compte par les projets de développement, qui partent le plus souvent d'une vision a-sociale de la gestion des ressources. Les quelques exemples régulièrement mis en avant dans la littérature comme exemples d'une gestion décentralisée efficace (Deme, 1998 ; Winter, 1998 ; Ganame, 2000) relèvent avant tout de situations où les régulations coutumières fonctionnent à peu près, avec peu d'acteurs externes. Dans de tels contextes, proches des conditions que la théorie identifie comme favorables, il est en effet sans doute possible de permettre aux acteurs locaux d'explicitier et de formaliser des règles existantes ou tombées en désuétude : les pouvoirs locaux ont, pour autant qu'ils le veulent, la capacité de garantir la mise en œuvre de ces règles dès lors que ce pouvoir leur est reconnu par l'Etat, et ensuite de négocier une absence d'interférence et même un soutien de la part de l'administration<sup>7</sup>.

Mais dès lors qu'ils se confrontent à des situations conflictuelles, à des enjeux contradictoires, à des systèmes d'autorité éclatés, les opérateurs semblent plus démunis, tant pour comprendre les enjeux que pour intervenir (Albigès, 2002). Au delà de la difficulté réelle à comprendre et agir dans de tels contextes (sur laquelle je reviendrai), ces problèmes découlent aussi d'une vision fonctionnaliste, a-sociale et a-politique de ce que signifie « gérer » des ressources et des questions d'action collective que cela implique.

Implicitement, la conception de la « gestion » est celle d'une instance, en général villageoise, parfois intervillageoise, prenant en charge une « gestion » rationnelle et démocratique, sur un espace donné, défini par ses caractéristiques physique et écologiques, avec le postulat que « les populations » ont naturellement intérêt à gérer « leurs » ressources. La vision de ce que signifie « gérer » est souvent très techniciste ou en tous cas réductrice : la gestion est vue comme la mise en œuvre opérationnelle et démocratique de règles « rationnelles », en dehors de toute interférence socio-politique. L'accent mis sur les « règles opérationnelles » régissant l'exploitation de la ressource fait l'impasse sur le constat fondamental d'Ostrom (1990 ; 1994) selon lequel des règles opérationnelles (ce qu'on a concrètement le droit de faire ou de ne pas faire) ne tirent leur légitimité que de règles de choix collectifs (les principes de base de l'action en commun autour de la ressource), elles-mêmes liées aux « règles constitutionnelles du groupe social en question. Pour parler autrement, l'accent est mis sur le « management » (la mise en

---

<sup>7</sup> Et même là, des travaux de recherche récents questionnent la réalité des organisations « traditionnelles » et leur effectivité (Kassibo, 2002).



œuvre de règles définies selon des critères rationnels) et non la « gouvernance » (le processus politique de définition des règles, entre pouvoirs différents).

Une telle vision pose différents problèmes concrets :

- ▷ on part d'une lecture technique du paysage, comme unités agro-écologiques et d'exploitation du milieu, et non de l'espace comme territoire socialisé et approprié, sur lequel des groupes d'acteurs détiennent des droits et d'autres non ;
- ▷ on postule un intérêt « des villageois » au lieu de s'interroger sur les ressources en jeu, les intérêts des différents types d'acteurs/utilisateurs par rapport à cet espace et ces ressources, et donc sur la possibilité de construire une convergence d'intérêts autour d'une éventuelle régulation ;
- ▷ tout en prétendant s'appuyer sur « les systèmes traditionnels », on fait souvent l'impasse sur ce qui fonde la structuration sociale des territoires, sur les sources de la légitimité des pouvoirs locaux en termes de contrôle du territoire ou des ressources, sur les hiérarchies entre lignages ou villages qui en sont constitutifs (mais qui ont pourtant des effets fondamentaux en termes de pouvoir et de capacité de décision engageant le groupe social) (Lavigne Delville, 2002b);
- ▷ on met en place des instances et comités censés définir des règles et en assurer la mise en œuvre, assurer une surveillance et un contrôle, sans savoir s'ils sont en capacité de le faire, capacité technique et organisationnelle, certes, mais surtout capacité politique, en termes de légitimité.

Or, les ruraux ne sont pas de ménages juxtaposés les uns aux autres, mais des acteurs sociaux partie prenante de réseaux familiaux ou politico-ethniques, insérés dans des rapports de dépendance ou d'alliance avec les différents pouvoirs locaux ; le village n'est pas toujours une unité pertinente pour la gestion des terres, du fait de l'inscription des unités de peuplement dans des trames territoriales et des réseaux d'alliance plus large ; cette vision « villageoise » tend à exclure des acteurs lointains ou mobiles, quand bien même ils ont des droits ou un pouvoir sur l'espace en question ; rien ne garantit que les « représentants villageois » soient effectivement dotés d'une légitimité suffisante, ou soient en tous cas socialement capables de définir un système de règles légitimes et de le faire fonctionner ensuite. Enfin, dans un contexte marqué par la pluralité des pouvoirs sur le foncier et les enjeux politiques et économiques du contrôle de la ressource, la question de la capacité sociale et politique à assurer une régulation effective est cruciale.

Les interventions des projets aboutissent ainsi fréquemment à des impasses : on parle ainsi de gestion locale d'une forêt classée sans s'interroger sur les *ressources* justifiant une action collective au sein de la forêt, sur l'inscription de cette forêt dans les trames territoriales coutumières et l'existence ou non de revendications territoriales coutumières sur cet espace, sur les rapports de hiérarchie et de dépendance entre les villages riverains et donc sur la compétence sociale des représentants à édicter des règles<sup>8</sup>. On prône une gestion des berges sans d'interroger sur les enjeux économiques des défrichements ni sur le statut socio-foncier des « villages » concernés, alors que le « village » en question est un hameau foncier, n'a pas de prérogatives foncières, et que le défrichement des berges

---

<sup>8</sup> L'exemple de Takiéta (Vogt et Vogt, 2000) semble particulièrement illustratif, dans la description qu'en donnent les acteurs qui y ont participé.

est pris en charge par des ressortissants du village-mère, qui en tirent une rente foncière significative (Mesnil, 2002).

### **Construire des régulations : action collective et action publique**

L'argumentaire de base des discours ou actions prônant une gestion décentralisée des ressources naturelles semble incontestable : en dehors sans doute d'aires protégées, et compte-tenu de la nature de l'Etat et de ses capacités<sup>9</sup>, seules les populations locales peuvent avoir un intérêt à préserver une ressource à long terme ; elles ne peuvent le faire que dans double condition :

- ▷ si elles y ont un intérêt objectif (quelque soit son fondement : économique, symbolique, social, etc.), et sont en mesure de le faire (ce qui renvoie à des questions de conditions objectives – la pauvreté, l'absence d'alternatives, peut obliger à surexploiter des ressources, malgré soi –, mais aussi d'organisation et de capacités) ;
- ▷ si elles ont un droit exclusif sur la ressource (ou la capacité de la valoriser économiquement<sup>10</sup>), ainsi qu'une capacité à définir et faire appliquer des règles d'accès et d'exploitation, dans un cadre institutionnel clair, appuyé par l'Etat.

Ceci peut passer par une gamme de modes de gestion, plus « participatifs » ou plus « décentralisés », selon les ressources en question et le statut juridique de l'espace en question (domaine public ou privé de l'Etat ou de la collectivité locale, ou terres coutumières). Ce n'est pas tant le statut juridique de l'espace en question qui semble déterminant, que la garantie des droits d'exploitation, la pertinence et l'effectivité des règles, et la clarté du cadre institutionnel.

Dans un certain nombre de cas, il peut suffire de (re)mettre à jour des règles qui n'étaient plus respectées et de redéfinir les modes « d'enforcement » (mise en œuvre et contrôle de la mise en œuvre)<sup>11</sup>. Mais dans de nombreuses situations, du fait de la nature de la ressource – et en particulier les valorisations économiques possibles –, des acteurs en jeu (et en particulier des acteurs externes, ou ne jouant plus le jeu du respect des règles locales), de l'éclatement ou de la diversification des systèmes d'autorité sur les ressources, l'enjeu n'est pas tant de renforcer des modes de gestion « coutumiers » que de créer de nouveaux « communs », centrés sur des enjeux contemporains (Vedeld, 1996). Ce qui passe par une nouvelle définition de leurs fondements (ou en tous cas une définition actualisée, prenant acte des évolutions écologiques, sociales, politiques) : territoire concerné ; définition des ayants droits, définition des modes d'accès pour les tiers ; défi-

---

<sup>9</sup> Là où l'Etat a la capacité à organiser effectivement une gestion publique des ressources, en excluant les populations, cela peut être une réponse pour certains espaces comme les aires protégées.

<sup>10</sup> Ribot et Peluso (2003) montrent ainsi que, pour les ressources commercialisables, l'enjeu n'est pas tant le contrôle de la ressource elle-même que la capacité y intégrer dans des conditions décentes les filières de commercialisation.

<sup>11</sup> Dans un certain nombre de cas, les autorités coutumières ont renoncé à exercer leurs responsabilités de gestion d'une ressource, face aux contradictions avec l'Etat et à leur impossibilité à assurer une régulation effective (en particulier vis-à-vis des « outsiders ») prélevant la ressource avec l'appui de l'Etat. Un changement d'attitude de la part de l'Etat peut leur permettre de reprendre ce rôle.

inition des règles d'exploitation ; définition des modes de surveillance et de contrôle, et des modes de révision des règles.

Pour être légitimes et opératoires, ces règles ne peuvent relever d'une stricte rationalité technique : elles doivent s'ancrer dans les modes locaux d'exploitation du milieu, dans les modes d'action collective et de régulation socio-politique locaux ; elles doivent nécessairement s'appuyer sur des principes moraux acceptés dans la zone, de façon à s'inscrire dans des représentations de l'espace qui font sens pour les populations, et à ancrer leur légitimité vis-à-vis des « règles constitutionnelles » locales. Pour autant, ces règles ne seront que rarement la pure et simple reproduction des principes « coutumiers » : elles doivent prendre en compte les contextes et enjeux contemporains, inclure les populations actuelles et non les seuls « autochtones », respecter les principes de la Constitution nationale et être compatibles avec les législations sectorielles. Elles doivent, en fonction des contextes actuels, contribuer à résoudre le cœur de la question foncière, qui est dans le divorce entre légitimité, légalité et pratiques. Elles relèvent, nécessairement, de débats dans des forums (Le Roy, 1996a), de négociation interne aux acteurs locaux et avec l'Etat.

Le pari est d'autant plus ambitieux, et il faut le prendre à sa juste mesure, faute de quoi les actions risquent d'aboutir, au mieux à des échecs en termes environnementaux, au pire à des échecs aggravés de conflits exacerbés, de logiques d'exclusion, de renforcement de monopoles ou d'oligopoles privatisant de fait la ressource ou ses bénéfices, d'une aggravation de la compétition entre pouvoirs sur le foncier.

Cela signifie partir des situations et des acteurs, d'une analyse rigoureuse des groupes stratégiques et des enjeux de pouvoirs. Cela signifie travailler à une articulation entre action collective et action publique, tant il est vrai qu'une décentralisation sans cadre peut aboutir à de l'exclusion, et que (comme le dit d'ailleurs la théorie des communs) des régulations nouvelles ne peuvent se mettre en place sans un appui volontariste de l'Etat, dont la volonté et la capacité reste souvent en question. C'est donc bien d'une action publique, mettant en place et appuyant des dynamiques locales d'action collective, conçues et régulées pour être bénéfiques au plus grand nombre, dont il est question.

Il n'y a pas la place ici pour entrer en détail dans les implications opérationnelles d'une telle façon de poser les questions. Tout juste peut-on en pointer quelques pistes. Les prémices en sont assez simples : s'il s'agit de réconcilier légitimité, légalité et pratiques, et de construire les articulations entre Etat et acteurs locaux, alors, il faut partir des réalités sociales et politiques locales, et travailler avec les acteurs, à construire les régulations qui font sens et sont effectives. Il s'agit d'appuyer les acteurs dans leurs processus de « façonnage » (crafting) de systèmes de règles emboîtées, selon les principes énoncés par Ostrom (1990 ; 1994), mais en évitant une vision fonctionnaliste et en prenant au sérieux les enjeux de pouvoir et les problèmes de régulation, sans présager de la forme organisationnelle que prendra le dispositif : comme le dit Cleaver (2003 : 11), qui insiste à juste titre sur le caractère de bricolage institutionnel des institutions de gestions des ressources naturelles, « les interventions de développement ayant pour but la construction institutionnelle devraient se baser sur une analyse socialement informée du contenu et des effets des arrangements institutionnels plutôt que sur leur forme ».

Mettre en œuvre ce type de démarche dans des contextes marqués par l'hétérogénéité des acteurs, la compétition pour les ressources et l'éclatement des systèmes d'autorité pose des défis sérieux. Dès lors que le cadre légal (malgré ses évolutions réelles dans la dernière décennie) demeure peu favorable aux régulations locales, dès lors que les différents acteurs locaux en situation de pouvoir tendent à instrumentaliser le foncier, les

solutions trouvées sont nécessairement *ad hoc*, et fragiles, liées à une convergence d'intérêts et de bonne volonté, qu'il s'agit de construire et de consolider. La stabilisation des accords demande de dépasser l'engagement des individus, en les inscrivant dans l'espace physique (marquage des pistes à bétail, bornes, affiches, plans, etc.), et dans le droit (conventions, règlements, etc.).

L'enjeu est avant tout dans la constitution de mécanismes de gouvernance, fondés sur une réelle volonté partagée de réguler l'utilisation de la ressource et sur une réelle capacité d'agir : à partir de l'expérience, cette gouvernance pourra se renforcer, affiner les règles pour les rendre plus opératoires et mieux adaptées. C'est dans le temps que la solidité des mécanismes se construit et se vérifie. La réussite n'est jamais garantie (comme pour tout problème d'action collective). L'appui à ces processus est complexe, et demande de développer de véritables savoir-faire en médiation/appui à la négociation, fondés sur une connaissance personnelle fine des acteurs et des situations.

Une telle approche ne demande pas des longues études préalables. Ce sont avant tout des outils adaptés de caractérisation des configurations locales qu'il faut maîtriser, pour que ce rôle d'appui à la mise en place de règles ou d'instances se fasse dans en vraie connaissance du contexte social dans lequel cela s'inscrit et en pleine conscience du caractère socio-politique du processus, et non dans une vision instrumentale et gestionnaire, où l'on suppose (ou fait semblant de supposer) qu'il faut et suffit de signer des conventions et des contrats, et de mettre en place des instances pour que les choses fonctionnent. Non, les conventions, les comités, les contrats ne sont que la partie émergée de l'iceberg, la matérialisation de l'accord sur les règles, sur les façons de les mettre en œuvre et d'en garantir l'effectivité, sur les pouvoirs et responsabilités pour cela, éléments qui résultent eux-mêmes du processus de négociation, et de construction de rapports de force et de compromis sociaux. Définir des règles et des instances, avec les parties prenantes, et les matérialiser dans des conventions et contrats est nécessaire. Mais cela ne suffit pas à en assurer l'effectivité. C'est à la pratique que cela se joue et se construit, dans la capacité qu'auront les acteurs responsables à assurer une mise en œuvre effective, à imposer le respect des règles contre ceux qui vont tenter de passer outre, à mobiliser l'appui des acteurs publics (élus communaux, services techniques, voire justice) dans leurs efforts pour faire respecter ces règles. Un appui dans ce sens, dans une logique d'apprentissage, est souvent nécessaire au delà de l'appui à l'élaboration des règles.

Faire de la construction institutionnelle ne se limite pas aux instances et aux règles. Cela passe effectivement par des organisations ou des instances, qui ont leurs règles, mais celles-ci ne sont efficaces que si elles se traduisent par des comportements nouveaux, qui se routinisent, et si elles sont inscrites dans du droit. Un système d'action collective pour la gestion de ressources renouvelables ne se limite pas aux acteurs locaux, il doit nécessairement avoir l'aval et pouvoir mobiliser des acteurs externes, coutumiers, religieux, et publics, qui renforcent sa légitimité et sa capacité à agir, en particulier vis-à-vis des « outsiders ».

Faire semblant de l'ignorer, considérer que l'on a fait le travail lorsque l'instance est en place ou la convention signée sans s'être interrogé sur leur ancrage social, se donner des objectifs quantitatifs de nombre de comités à créer, avoir une démarche standardisée et limitée dans le temps, c'est se condamner à l'échec, et favoriser les instrumentalisations par certains acteurs, aboutissant à des exclusions ou des conflits.

Pour cela, quelques éléments clé ressortent.

### **Structuration sociale du territoire, droits et acteurs**

Il ne pourra y avoir de cohérence entre action publique et action collective, dans la gestion des ressources naturelles, que si cette gestion se fonde sur les représentations des acteurs locaux. L'espace n'est pas un simple support physique, il est organisé en structuré socialement, en fonction de l'histoire du peuplement, des rapports que les groupes sociaux ont noué avec lui et entre eux. Le « terroir » des développeurs n'est pas l'espace d'action des ruraux (Painter et al, 1994). Gérer, ce n'est pas seulement prendre des décisions rationnelles d'un point de vue technique sur les règles d'exploitation. C'est, sur des espaces-ressources donnés, inscrits dans un ou plusieurs territoires, relevant de pouvoirs différents (et éventuellement contestés), affecter des droits et des obligations à des acteurs sociaux, droits et obligations qui définissent la possibilité différentielle qu'ils auront d'exploiter la ressource et d'en tirer profit. Faute de prendre en compte ces territoires, ces acteurs et leurs statuts au sein des systèmes locaux de hiérarchie et de dépendance, la « gestion des ressources » ne peut que flotter dans un vide sociologique, autorisant tous les décalages et toutes les manipulations. De plus, les enjeux de gestion de la ressource dépendent des configurations micro-locales, qu'il faut être capable de comprendre : une mare ne pose pas les mêmes enjeux selon qu'elle est au cœur d'un territoire coutumier ou à sa frontière avec un autre ; un espace boisé selon qu'il est inclus dans le terroir d'une chefferie de terre, à proximité d'un hameau dépendant, ou dans un *no man's land* entre deux espaces territoriaux. Les études de cas de conflits montrent que les espaces situés à la frontière entre des territoires de même ordre (chefferies de terre, départements, etc.) posent plus de problème de régulation. Les inversions de hiérarchie entre statut foncier coutumier et statut administratif (un « hameau » dépendant d'un village-mère sur le plan foncier, est érigé en village administratif du fait de son poids démographique ou de l'influence de ses ressortissants en ville) sont susceptibles de provoquer des situations de conflits, liés à la volonté du hameau d'affirmer son indépendance, surtout si ces deux villages relèvent de découpages administratifs différents (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000). Bien des projets ont créé des conflits sur des aménagements de bas-fonds, en nommant le bas-fond « bas-fond de X », du nom du village riverain, alors qu'il relevait du territoire (et donc du contrôle) d'un village Y (idem).

### **Identifier les ressources, les acteurs, les problèmes de régulation**

« Un espace n'a d'enjeu économique qu'à travers les ressources qu'il porte, et les ressources ne deviennent telles, d'un point de vue économique et social qu'à la condition d'être susceptibles d'un usage » (Weber, 1998 : 20). Ce n'est pas la mare, la forêt, qui est une ressource, mais l'eau d'abreuvement ou d'irrigation et les poissons ; le pâturage de saison sèche, tel fruit, telle plante médicinale, tel type de bois d'œuvre ou de chauffe. Identifier les ressources en jeu, les acteurs qui les exploitent, le cadre dans lequel ils le font (ayants droits, utilisateurs autorisés ou non autorisés), l'existence ou non de règles normatives ou pragmatiques concernant cette ressource, les régulations et leur effectivité - ou l'absence de régulation - sont des préalables pour ne pas parler dans le vide, pour ne pas oublier bien des ayants droits, parce qu'ils sont mobiles, éloignés, peu visibles. Ceci ne peut se faire le plus souvent qu'à partir d'une vision micro-régionale, remplaçant l'espace concerné dans les trames territoriales, et les modes d'exploitation du milieu (Lavigne Delville, 2002a et b).

### **Identifier les pouvoirs, les instances, les règles, et leurs défaillances**

L'entrée par les trames territoriales (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000) permet de comprendre les grandes lignes de la structuration sociale de l'espace et l'inscription de l'espace concerné dans les différents territoires, religieux, politiques, administratifs, il permet d'identifier des pouvoirs potentiellement présents et concernés. Mais cela n'a pas d'implications mécaniques. Les pouvoirs coutumiers ne sont pas nécessairement légitimes aujourd'hui pour gérer les ressources ; les pouvoirs qui jouent effectivement un rôle, en pratique, ne peuvent s'identifier qu'empiriquement, en analysant la façon dont les acteurs négocient leur accès à la ressource, dont les conflits sont gérés, etc.

L'analyse des règles normatives (ce qui est censé se passer) doit toujours se coupler d'une analyse des pratiques effectives (Maïzi-Moity, 2000), faute de quoi on risque de prendre le discours des notables pour la réalité. Des récits de conflits, de décisions, sont révélateurs des logiques internes à l'œuvre. Ils permettent d'identifier les pouvoirs effectivement mobilisés, de pointer la source des dysfonctionnements dans la gestion des ressources (du point de vue des différents acteurs), et de mieux travailler avec les acteurs à les résoudre.

### **Négocier le façonnage des règles, la construction institutionnelle et la validation juridique des accords**

Il n'y a de raisons de s'engager dans un processus d'action collective que pour résoudre un problème identifié et si cela apporte des bénéfices effectifs plus élevés. Dans certains cas, il y aura un consensus aisé autour de la définition du problème. Parfois, et en particulier lorsque des acteurs hétérogènes s'affrontent autour d'enjeux économiques, la définition même du problème est conflictuelle ou controversée. Contribuer à définir l'enjeu d'une façon recevable par la majorité des acteurs, déplacer la façon de poser les problèmes en déplaçant les regards, aider à l'émergence d'une lecture de la réalité qui rende possible l'émergence de compromis, peut être une étape préalable du travail. Ainsi, dans ce conflit entre villageois riverains et pêcheurs sur le Lac Korienté (Albigès, 2002) où le conflit sur la technique de pêche cachait une compétition pour la redistribution de la rente des redevances de pêche, instrumentalisée en conflit identitaire dans un contexte de décentralisation : fonctionnant sur des prémices différents, les argumentaires ne pouvaient s'articuler et aucune solution négociée n'était possible sans que les protagonistes ne s'accordent sur une définition partagée de ce qui les oppose...

Les règles pertinentes et efficaces ne sont pas celles qui ont la meilleure rationalité technique, mais celles qui font sens aux yeux des acteurs concernés, sont légitimes à leurs yeux, et sont possibles à mettre en œuvre en pratique. Des règles opérationnelles n'ont de légitimité que dans la mesure où elles sont cohérentes avec les règles de choix collectif, qui est le premier niveau à définir. Ces règles doivent, dès ce niveau, exprimer le compromis entre les acteurs et avec les principes publics. L'essentiel, dans un premier temps, n'est pas l'efficacité parfaite des règles opérationnelles, mais que le mécanisme de gouvernance (mode d'exercice du pouvoir partagé entre différents acteurs) soit effectif et légitime, et que l'ensemble soit capable d'apprentissage : un système d'autorité légitime pourra faire évoluer les règles opérationnelles, avec l'expérience ; des règles opérationnelles pertinentes d'un point de vue technique, mais sans système d'autorité local pour les faire vivre, n'ont guère de chances d'être respectées.

Les règles doivent être réalistes, possibles à mettre en œuvre, minimiser les coûts supplémentaires pour les usagers (équilibre entre intérêts individuels et contraintes collectives) et pour les mécanismes de surveillance (coût, temps, etc.). Cela paraît évident mais que dire de cette convention locale qui dit « les femmes peuvent prélever du bois mort à hauteur de deux charrettes par an » ? A partir du moment où les prélèvements sont étalés dans le temps, une telle règle est invérifiable (sauf système de contrôle impossible). Ce n'est donc pas une bonne règle. Ne vaut-il pas mieux autoriser les prélèvements pour la consommation domestique, sans limitation, quitte à n'identifier et ne sanctionner que des cas avérés de vente ? Animer un débat sur la faisabilité des règles, inciter les acteurs locaux à en tester la « rusticité » et la viabilité par des contre-exemples possibles, est une façon de travailler à leur pertinence.

La question des comités et autres instances doit être abordée selon un point de vue fonctionnel et non « institutionnel » (qui se préoccupe de l'organisation avant les rôles qu'elle doit remplir). C'est à partir de l'identification d'un certain nombre de fonctions à remplir pour mettre en œuvre les règles définies que les acteurs locaux peuvent discuter de la meilleure façon d'y répondre, à partir de leurs propres références en matière d'action collective et de contrôle social. Les modes de gestion les plus efficaces sont souvent ceux qui s'appuient sur les mécanismes locaux, de surveillance et de sanction. Il faut avant tout éviter de plaquer des modèles institutionnels tout faits et au contraire animer une réflexion sur la façon de répondre efficacement, à coût minimum, aux enjeux identifiés. La négociation sur les règles ne mobilise pas nécessairement les mêmes acteurs que la surveillance ou la mise en œuvre (Barraud et al., 2000). La légitimité des acteurs à mobiliser, le réalisme des règles, le réalisme des mécanismes de surveillance et de sanction, sont essentiels.

Pour pouvoir être effectives, ces règles doivent être opposables aux tiers, et donc valoir au delà du groupe social qui s'en dote et reconnaît l'autorité des instances responsables. Ceci pose un défi dès lors que les usagers (autorisés ou de fait) relèvent d'autres groupes sociaux (en particulier d'acteurs externes), et/ou ne reconnaissent pas la légitimité des instances locales. Ainsi pour des charbonniers venant de la ville pour couper le bois, de pasteurs de passage avec leurs troupeaux, etc. Comme l'indiquent les analyses sur les CPRs, un soutien de l'Etat est alors indispensable, tant pour renforcer le pouvoir de sanction en interne, que pour imposer le respect des règles aux tiers. Pour pouvoir être appuyées par l'Etat (au sens large : services techniques, collectivités territoriales), ces règles doivent être validées par ces instances. Pour cela, il faut que leur contenu soit compatible avec les textes (avec un réel problème lorsque les textes sectoriels n'ont pas évolué suffisamment) et avec les principes généraux constitutionnels, et que le cadre légal et institutionnel permette, voire favorise ce type de reconnaissance. Les modes de validation juridique de ces règles dépendent des secteurs et des textes. Ils peuvent renvoyer à du transfert automatique de responsabilités à des instances locales (communes rurales, par exemples), à des concessions ou délégation de la part de services techniques, à des conventions établies entre acteurs locaux et validés par l'Etat, etc. Les notions de contrat ou de conventions, fréquemment mises en avant, mettent l'accent sur le caractère négocié, *ad hoc* et sous conditions de la délégation de responsabilité de la part de l'Etat.

Obtenir la validation juridique des accords (quelle que soit leur forme) peut être complexe lorsque les textes ne sont pas suffisamment favorables à de tels accords (Hesseling, 1994) : les conventions ou contrats sont alors nécessairement en marge de la loi, mais ne peuvent s'y opposer frontalement. L'appui apporté par les acteurs publics, à travers la validation des conventions ou la signature des contrats, est alors fragile : il peut être

contesté ou remis en cause par des tiers, ou par l'administration elle-même lors des mutations de personnel, le nouveau responsable ne se sentant pas engagé par la signature de son prédécesseur. Ceci pose un réel défi, dû aux déficiences de l'intervention publique en général, et au statut partiellement ambigu de tels accords dans un contexte légal et réglementaire inachevé, qui ouvrent des opportunités aux agents de l'Etat réticents ou hostiles à toute délégation, pour dénier la validité des accords. Travailler avec des juristes à identifier la façon de rendre ces accords le plus solide possible d'un point de vue juridique est alors une condition de viabilité<sup>12</sup>. En ce qui concerne les « conventions locales » (sur des ressources gérées localement), la validation du contenu de la convention par arrêté communal semble une bonne façon de respecter le caractère d'accords entre parties de la convention, tout en assurant une implication de la commune et une opposabilité à des tiers (Djiré, 2003). La délégation, par contrat, à une organisation locale, de la gestion d'un espace relevant du domaine national peut aussi être une solution.

Un des dilemmes de ce point de vue est que de tels accord ou conventions ne peuvent être réellement efficaces que dans un cadre légal et institutionnel cohérent et favorable, et avec un engagement public, mais que c'est seulement les expériences concrètes, anticipant sur ces évolutions et donc mises en œuvre dans un cadre imparfait, qui peuvent à la fois faire la démonstration de la pertinence de l'approche (et donc permettre de mobiliser les acteurs) et permettre d'élaborer les références pour contribuer à un cadre légal plus adapté. Il y a ainsi à organiser le rapport entre expérimentation de terrain et évolution du cadre légal et réglementaire, des évolutions partielles préalables pouvant être une condition de possibilité de contrats et conventions locaux ayant une validité juridique incontestable, et ces expériences de terrain contribuant en retour à construire la politique<sup>13</sup>.

### **Favoriser les apprentissages et institutionnaliser le processus de révision des règles**

A cause de l'évolution des conditions écologiques, de l'effet de la gestion, des apprentissages réalisés, il est normal que les règles opérationnelles (et parfois les règles de choix collectif) soient périodiquement revues, rediscutées, affinées. Et ceci d'autant plus qu'elles sont nouvelles, et ne reposent pas sur l'expérience : des processus d'essai erreurs sont inévitables, c'est à la pratique que la pertinence des règles et l'efficacité de leurs modes de mises en œuvre et « d'enforcement » se vérifie, que des problèmes se révèlent, et que des réponses plus efficaces peuvent être apportées. C'est bien pour cela qu'Ostrom parle de « crafting institutions », de « façonnage » des institutions, pour insister sur un processus d'affinage progressif, relevant presque de l'artisanat d'art !

Autant que le soin donné à la définition *ex ante* des règles, c'est la capacité d'apprentissage d'acteurs mis en situation de responsabilités, voulant les assumer, et en position de le faire, qui permet d'affiner les règles et de construire l'effectivité de la gestion. La capacité à faire évoluer les règles fait partie intégrante d'un système de rè-

---

<sup>12</sup> Cf. par exemple le travail de H.Ouedraogo au Burkina Faso, in GTZ 2000 ; ou de l'Observatoire du foncier au Mali, pour l'aménagement de Billel Paté (Traore et Togola, 1996).

<sup>13</sup> Pour une brève discussion de ces enjeux, sur le thème du foncier, cf. Lavigne Delville, 1998 : 90-93.



gles (Ostrom), et les modalités pour cela doivent être prévues dans les règles. Cette prérogative relève des ayants droits et des instances de gestion, en consultation avec les utilisateurs autorisés et les services techniques. Se pose alors la question des indicateurs, simples et opératoires, permettant de faire un bilan collectif de l'effectivité des règles et de leur impact (état de la ressource, si possible, mais aussi nombre d'infractions relevées et pourcentage de celles-ci ayant abouti à des sanctions), et d'objectiver le débat sur les évolutions à apporter.

A partir du moment où la délégation de gestion est accordée par l'Etat, les instances ou comités assurent une fonction publique. Il est donc logique qu'une évaluation et une supervision ait lieu, sous l'égide de l'Etat. Celles-ci ne relèvent pas des seuls agents publics, mais doit être partagée, afin d'en assurer une crédibilité. Les formes de délégation contractuelle de gestion d'une ressource à une instance locale sont en général conclues à durée déterminée. Ceci peut être logique pour garantir une capacité de réaction de l'Etat en cas de dysfonctionnement majeur, mais ne doit pas être un moyen de mettre les instances locales en situation de précarité, ni autoriser l'arbitraire dans les retraits de délégation.

## Bibliographie

Albigès L., 2002, *Entre modernité et tradition : la gestion de conflits fonciers autour du lac Korientzé (Mali)*, maîtrise d'anthropologie, Université Aix-Marseille/Gret.

Baland J.M. and Platteau J.Ph., 1996, *Halting Degradation of Natural Resources ; Is there a Role for Rural Communities ?* FAO/Oxford University Press, 423 p.

Barraud V., Béréte 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, [www.gret.org/ressources\\_en\\_ligne/Traverses](http://www.gret.org/ressources_en_ligne/Traverses)).

Bertrand A., 1998, « Gestion étatique ou gouvernance locale ? », In Lavigne Delville (ed). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Bertrand, A. 1996. "Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs". In Le Roy et al (eds). *La sécurisation foncière en Afrique*. Karthala, Paris.

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.

Bonnet B., 2000, *Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales*, Dossier Zones arides n°94, IIED.

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

Deme Y., 1998, *Associations locales de gestion des ressources naturelles du Kelka, Mali*, Dossier Zones Arides n°74, Londres, IIED, 20 p.

in Bertrand A et Montagne P. dir., *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, CIRAD/L'Harmattan, pp. 143-162.

Djiré M., 2003, *Les conventions locales, un outil de gestion durable des ressources naturelles ? Acquis et interrogations à partir d'exemples maliens*, Communication à l'atelier « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ? », Forum Praia+9, Bamako, 17-21 novembre 2003.

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.

Ganame N., 2000, *Les associations locales de gestion des ressources naturelles dans le Gourma malien*. s.l., 34 p.

GTZ, 2000, *Codes locaux pour une gestion durable des ressources naturelles ; recueil des expériences de la Coopération technique allemande en Afrique francophone*, Eischborn, GTZ, 241 p.

Hesseling G., 1994, « Legal and institutional conditions for local management of natural resources : Mali » in Bakema R.J. ed. *Land tenure and sustainable land use*, Issues in environmental management, Bulletin 332, Amsterdam, KIT, pp. 31-46.

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., 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.

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.

Kassibo B., 2002. *Gestion participative et décentralisation démocratique, Etude de cas : la gestion de la forêt du Samori dans la commune de Baye, Région de Mopti*, communication à la conférence internationale sur la décentralisation et l'environnement, Bellagio, Italy, 18-22 février 2002, 17p.

Hilhorst T. et Coulibaly A., 1998, *Une convention locale pour la gestion participative de la brousse*, Dossier Zones Arides n°78, Londres, IIED, 26 p.

Lavigne Delville Ph., 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Etrangères – Coopération et francophonie, Paris, 139 p.

Lavigne Delville Ph., 2001, *Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ? La gestion des ressources renouvelables dans le contexte de la décentralisation en Afrique de l'ouest*, Collection Etudes de l'AFD, Agence française de développement, 59 p.

Lavigne Delville Ph., 2002a, « Le foncier et la gestion des ressources naturelles », in CIRAD-GRET, *Mémento de l'Agronome*, Paris, CIRAD-GRET-MAE, pp. 201-221.

Lavigne Delville Ph., 2002b, *Quelle gestion des ressources « communes » ? Identifier les pouvoirs et les usagers, pour négocier les règles (exemple de l'Afrique de l'ouest des savanes)*, présentation Powerpoint, Mémento de l'Agronome.

- in Bertrand A et Montagne P. dir., *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, CIRAD/L'Harmattan, pp. 143-162.
- 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.
- 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.
- Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S., 2000, « Introduction », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. coord. *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED, pp.11-52.
- Le Meur P.Y., 2002, "Trajectories of the Politicisation of Land Issues. Case Studies from Benin" in Lund, C. & K. Juul, eds. *Negotiating Property. Processes of Vindication of Land Claims in Developing Countries*, Portsmouth, Heinemann, pp.135-156.
- Le Roy, E. 1996., "Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires." In E. Le Roy et al (eds). *La sécurisation foncière en Afrique*, pp 239-250. Karthala, Paris.
- Lund C., 1999, « A Question of Honour - Property Disputes and Brokerage in Burkina Faso », *Africa* vol 69, no 4.
- Lund C., 1996, "Compétition pour les juridictions et manœuvres politiques." In P. Mathieu P. et al (eds). *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique*. Cahiers africains, no. 23-24. Institut africain/L'Harmattan, Paris.
- 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.
- Moity-Maïzi P., 2000, « Méthodes et mécanismes participatifs dans un programme d'écodéveloppement : l'altérité à l'épreuve des faits ». In: Lavigne Delville, Ph. et al. (eds) *Les enquêtes participatives en débat: ambitions, pratiques, enjeux*. Paris, Karthala/Gret/ICRA.
- Mathieu P. 1996 « La sécurisation foncière, entre compromis et conflits : un processus politique » in Mathieu, Laurent et Willame dir. *Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, conflits, gouvernance et turbulences en Afrique de l'Ouest et centrale*, Cahiers africains n° 23-24, Paris, CEDAF/L'Harmattan, pp. 26-44.
- Mesnil A., 2002, *Innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles : exemple d'intervention sur les berges du Mouhoun à Zongoma (département de Padéma, Burkina Faso)*, mémoire de DEA de géographie/Université Paris I/Gret.
- Moorehead R., 1997, *Structural Chaos: Community and State Management of Common Property in Mali*, Pastoral Land Tenure Monograph 3, IIED Drylands, London
- Moorehead R., 1998, « Enjeux actuels du foncier pour le développement pastoral en Afrique », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Ostrom E, 1994, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p), Inter-réseaux, 35 p.

in Bertrand A et Montagne P. dir., *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, CIRAD/L'Harmattan, pp. 143-162.

Ostrom E. and al, eds, 2002, *The Drama of the Commons*, Washington DC, National Academy Press, 521 p.

Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 220 p.

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.

Ribot J. and Peluso N.L., 2003, « A theory of access », *Rural sociology*. Vol. 6 n°2 : 153-181.

Rocheugde A., 1998, « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala .

Rocheugde 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.

Thebaud B., Grell H. et Miehé 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.

Traore O. et Togola K., 1996, *Le périmètre aménagé de Bille Paté : propositions d'outils juridiques opérationnels pour une structure de gestion de l'aménagement et de reconnaissance des droits des riverains*, 34 p. + annexes, Observatoire du Foncier au Mali/MDRE, 33 p. .

Vedeld T., 1994, *L'Etat et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali*, Dossiers Zones Arides n°46, IIED, 55 p.

Vedeld T., 1996, « Enabling Local Institutions Building : Reinventing or Enclosing the Commons of the Sahel ? », in Marcussen H.S. (ed), 1996, *Improved Natural Resource Management – the Role of Formal Organizations and Informal Networks and Institutions*, Occasional paper n°17, International Development Studies, Roskilde University.

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.

Winter M., 1998, *La gestion décentralisée des ressources naturelles au Sahel : bilan et analyse*, Dossier Zones Arides n°81, Londres, IIED, 24 p.