

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 9 ★ novembre 2012



Les conditions d'effectivité des conventions locales

2) Engagement des autorités et pragmatisme dans la mise en œuvre

Depuis une quinzaine d'années, de nombreux intervenants travaillent à promouvoir des accords négociés sur l'accès et l'exploitation des espaces et des ressources naturelles, souvent connus sous le terme de « codes locaux » ou « conventions locales ». Si le principe d'accords négociés fait sens¹, les résultats sont plus mitigés. Nombreuses sont les conventions peu ou pas appliquées. Il n'y a pas de recette miracle pour garantir l'effectivité d'une convention locale, mais on peut identifier un certain nombre de conditions et de facteurs favorables. Un premier ensemble de conditions concerne les règles de gestion², un autre l'engagement des autorités.

SOUTIEN DES AUTORITÉS LOCALES ET NÉGOCIATION DE DISPOSITIFS DE MISE EN ŒUVRE ADÉQUATS : DES CONDITIONS NÉCESSAIRES

Au-delà de la pertinence des règles, l'effectivité des accords tient à l'engagement effectif des dispositifs de mise en œuvre et des autorités (coutumières, administratives, services techniques) qui les appuient.

La volonté des autorités

Celle-ci est fondamentale. **Le soutien des pouvoirs locaux (coutumiers, religieux, communaux) et des services techniques est essentiel à mobiliser.** S'il n'est pas acquis au départ, le processus de négociation devra **tenter de le construire**, en convaincant les uns et les autres de l'inté-

rêt des accords. L'engagement de certains peut contribuer à pousser les autres à accepter et favoriser, par la suite, la mise en œuvre des sanctions prévues en cas de violation des règles convenues.

Mobiliser le soutien des autorités suppose :

- > **de les associer et de reconnaître leur légitimité ;**
- > **de prendre en compte leurs intérêts**, pour que le coût que représente leur engagement dans la régulation soit compensé par des gains.

Ces intérêts peuvent être variés : intérêt à se voir réaffirmer une légitimité pour des pouvoirs locaux, intérêt politique et symbolique de s'engager sur un sujet intéressant leurs concitoyens pour des élus, intérêt de pouvoir mettre en avant des cas de gestion durable pour les services techniques. Mais les nouvelles règles peuvent aussi remettre en cause d'autres intérêts... **Tout l'art de la négociation consiste à négocier les intérêts, à les « agréger » sans remettre en cause la finalité essentielle, et sans ouvrir la porte à des abus de pouvoir de la part des autorités...**

Cet engagement devra être officiel et public (cf. ci-dessous), pour réduire les risques de revirement ultérieur. Faire endosser la convention par les services techniques et l'administration territoriale, d'un côté, la « légaliser » par acte de l'autorité communale, de l'autre, sont des façons d'institutionnaliser l'accord, au-delà des individus qui l'ont négocié, et de réduire les risques de remise en cause ultérieure (élections, mutation des agents des services techniques).

Par ailleurs, **soutenir un processus de concertation est plus simple que s'investir réellement ensuite dans sa mise en œuvre, qui peut obliger à prendre position dans des conflits complexes, à prendre des risques... C'est dans les actes posés après la validation de l'accord que le réel engagement se vérifiera.**

Les comités, avantages et limites

Très souvent, la responsabilité de la mise en œuvre des règles est confiée à un comité ou une structure de gestion

1. Cf. « Pourquoi parler de gestion 'négociée' des ressources naturelles ? », Note de politique de Negos-GRN n° 3, 2012.

2. Cf. « Les conditions d'effectivité des conventions locales. 1) Règles et processus de négociation », Note de politique de Negos-GRN n° 8, 2012.



créée de façon ad hoc. Ceci a l'avantage de responsabiliser des acteurs précis. Mais cela suscite aussi souvent de **nombreux problèmes** : comités formels inactifs ; enjeux politiques de l'appartenance au comité et instrumentalisation du comité dans les luttes politiques locales ; revendication d'indemnités difficiles à assumer ou tentations de monopoliser la ressource à son profit ; etc. Le fait de raisonner en logique institutionnelle et non pas fonctionnelle aggrave les risques³.

Mettre en place des « comités de gestion » qui ne soient pas réellement redevables envers une instance plus large, assemblée de village ou autre, accentue le risque d'autonomisation des responsables, ou de captation de la ressource à leur profit, d'autant plus que les membres nommés à la création restent le plus souvent en fonction dans la durée.

En effet, même s'il est formellement inscrit dans les statuts, le principe de remise en jeu régulière des mandats n'est en général pas respecté. Dès lors, il n'y a pas de mécanismes réguliers pour réaffirmer la légitimité des responsables en place ou permettre leur renouvellement pacifique.

Dès lors que la ressource a un enjeu économique, le comité de gestion (ou ses principaux responsables) tendent à privatiser la ressource à leur profit et à en tirer une rente personnelle. Enfin, créer des postes formels 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.

Le bénévolat a d'évidentes limites, mais il est utile de **réfléchir finement et de réguler les incitations données aux membres des comités, et surtout de garantir leur redevabilité vis-à-vis de la population (Ribot, 2007).** C'est une dimension à part entière de la négociation des règles.

Gouvernance et management : des fonctions différentes

Les deux fonctions de gouvernance (définition des règles) et de management (organisation de leur mise en application) ne renvoient pas toujours aux mêmes instances. Un conseil de sages, un maître de terre, un comité composé 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 composé de jeunes dynamiques et dotés d'une responsabilité de définir les règles risque de ne pas pouvoir agir s'il s'oppose aux autorités et aux anciens. Confondre les différentes fonctions au sein d'un même comité n'est pas toujours opératoire.

La réflexion sur les responsabilités doit intégrer le fait que les différentes fonctions à remplir peuvent parfois relever d'acteurs ou d'instances différentes. Plutôt que de créer systématiquement de nouvelles instances, aux rôles mal définis et à la capacité aléatoire, **mieux vaut en général chercher à ancrer la mise en œuvre des règles, la surveillance, les sanctions, dans les instances existantes, qu'elles soient coutumières, administratives, communales, et de limiter la création d'organisations nouvelles à des tâches spécifiques, bien identifiées, sous la responsabilité d'instances existantes.**

La place des autorités dans les dispositifs de mise en œuvre, l'articulation aux mécanismes de sanction ou d'arbitrage de conflits

Un « comité » n'a en général pas de pouvoir de sanction par lui-même. Il doit pouvoir s'appuyer sur d'autres sources d'autorité, d'autres modes de sanction : coutumière, étatique. Les sanctions relèvent en général des instances locales dans un premier temps, mais, **en cas d'incapacité à résoudre le problème à ce niveau, celles-ci doivent pouvoir s'appuyer sur les autorités publiques (maire, administration territoriale, services techniques, etc.), et leurs instruments : gendarmerie, tribunal, etc.** C'est une des raisons pour lesquelles une légalisation des conventions est le plus souvent nécessaire : les autorités coutumières peuvent souvent (mais pas toujours) sanctionner les membres de leur communauté, ou ceux qui en respectent les principes. Mais elles sont impuissantes par rapport à des acteurs externes qui vont nier leur légitimité au nom de la loi ou de l'égalité de tous les citoyens.

DES RÈGLES CONNUES, VISIBLES, ET « LÉGALISÉES »⁴ : UN FACTEUR MAJEUR DE SUCCÈS

Des règles connues, visibles, faisant l'objet d'un engagement public

Les règles ne peuvent être appliquées que si elles sont connues de tous. L'engagement des autorités locales doit être clair, marquant l'accord sur les règles et le début de leur mise en application. Il est important que celles-ci officialisent la conclusion des accords et **le ritualisent, selon les normes locales (cérémonie, sacrifice, etc.),** pour que cela soit clairement perçu comme des règles s'imposant à tous (Weber, 1998).

Une information large doit être donnée, par tous les moyens : crieurs publics, radios locales, panneaux. Matérialiser physiquement l'espace concerné est une façon de rendre visible dans la durée, y compris pour des acteurs externes, de passage, le fait que des règles spécifiques s'y appliquent : **panneaux simplifiés, marquage des limites** de la zone de défens ou des pistes à bétail, etc.

Légaliser, pour consolider, rendre opposable aux tiers, et pouvoir mobiliser un pouvoir de sanction externe

Si les autorités locales ont un pouvoir suffisant, un consensus entre acteurs locaux peut suffire, sans légalisation : 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.

3. Cf. « *Que veut dire gérer des ressources naturelles ?*, Note de politique de Negos-GRN n° 2, 2012.

4. Traduisant un accord entre parties, les conventions locales sont légales par définition, puisque le droit des contrats, et certaines législations nationales sur la GRN, reconnaissent cette possibilité d'accord. On appelle ici « légalisation » le fait que, sous une forme ou une autre, le contenu de la convention fasse l'objet d'un acte officiel de la collectivité locale, laquelle confère ainsi aux dispositions de la convention une forme légale ou réglementaire incontestable.



Mais sauf exception, les accords gagnent à être légalisés.

- > **Les accords locaux ne valent que pour ceux qui reconnaissent la légitimité des pouvoirs coutumiers.** Des acteurs externes pourront les contester au nom de leur citoyenneté nationale. **La légalisation leur donne « force de réglementation locale »**, les règles s'appliquent désormais à tous, sur le territoire concerné. **Elles deviennent « opposables aux tiers »**, même s'ils n'ont pas signé l'accord ou n'ont pas été partie prenante de leur négociation.
- > Outre les acteurs externes, certains acteurs locaux, en désaccord, pourront aussi tenter de faire jouer le maire ou les services techniques contre ces règles. Si le pouvoir de sanction des autorités coutumières est fragilisé, elles ne pourront pas garantir le respect des règles. **La légalisation des conventions permet 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. **Le fait que la convention soit contresignée par les services techniques et l'administration territoriale, le fait qu'elle soit légalisée par arrêté communal, lui donne un caractère plus institutionnel, et rend plus difficile sa remise en cause par l'État.**

Les communes sont en général une instance pertinente pour cette légalisation : instances élues, elles sont normalement **plus proches des préoccupations des citoyens communaux** que les services techniques et peuvent, plus facilement, accepter une certaine souplesse par rapport à l'application stricte des textes sur les ressources naturelles. Étant un démembrement de l'État, **elles ont la capacité de définir des règles par délibération.**

En effet, les lois de décentralisation leur donnent le plus souvent **un mandat en matière de protection de l'environnement**, mandat parfois flou, mais suffisant pour légitimer de telles délibérations. L'espace concerné par la convention ne coïncide pas nécessairement avec l'espace communal, mais ce n'est pas un problème dès lors que la délibération communale précise bien son champ d'application.

LES ÉPREUVES DE VÉRITÉ, LES APPRENTISSAGES ET LA NÉCESSITÉ DU PRAGMATISME DANS LA MISE EN ŒUVRE

La réussite d'une gestion locale ne se joue pas seulement sur la pertinence du dispositif, sur le papier. **La signature de la convention, sa légalisation, ne marquent que le début de la gestion locale.** En pratique, **c'est à l'épreuve de la réalité que se joue l'effectivité des dispositifs de gestion, selon que les acteurs impliqués s'investiront effectivement pour le faire fonctionner, et selon qu'ils y arriveront ou non.**

Les premières transgressions 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 se sentent lésés par la convention se sentent libres de ne pas la respecter... et que ceux qui la respectaient se considèrent comme perdants face à ceux-là et se mettent



© Yves Le Bars

eux-mêmes à ne pas la respecter. Inversement, une réaction rapide, des sanctions légères mais effectives, sont un signal que les choses ont changé.

Une seconde épreuve de vérité est la capacité à adapter les règles, pour mieux les ajuster à la situation écologique, modifier des règles qui ne fonctionnent pas bien à la pratique, prendre en compte des acteurs lésés. On ne trouve pas du premier coup les règles pertinentes, cela suppose un processus de « façonnage », par essais-erreurs (*Ostrom, 2009*). Des mécanismes simples de suivi écologique peuvent aider à cette évolution des règles. Par exemple, un comptage des jeunes pousses de tel arbre dans la zone protégée, un comptage du nombre de coquillages récoltés au sein d'un carré de 50 cm de côté, etc. La convention doit intégrer dès le départ des procédures simples et claires pour faire le bilan des règles et pour les renégocier et les modifier, en cas de besoin. Souplesse et itérativité sont nécessaires, sans que cela remette en cause la stabilité du dispositif.

Faire fonctionner, dans la durée, un dispositif de gestion suppose de multiples découvertes et apprentissages, de la part de tous les acteurs concernés : découverte de l'impact écologique des règles de gestion, et de leurs impacts socio-économiques réels ; apprentissages des premières transgressions et de leur traitement, apprentissage des renégociations, etc. C'est dans ces apprentissages que se joue l'effectivité de la gestion.

Un accompagnement léger à la mise en œuvre, ou en tout cas un appui externe pour faire le point après quelque temps de fonctionnement, est aussi souvent utile. Il permet d'aider les acteurs responsables à faire face aux problèmes qu'ils rencontrent, aux débuts de la mise en œuvre, puis d'aider



à la négociation des réajustements. **Même convaincus de l'intérêt des règles et de leur rôle, les acteurs locaux peuvent avoir des difficultés à mettre en œuvre les sanctions, à trouver des ajustements aux règles qui ne fonctionnent pas bien à la pratique, etc.** Pour eux, avoir un interlocuteur avec qui discuter de ces difficultés et trouver des solutions peut les aider à passer à l'acte et à faire vivre la convention. **Il faut là aussi trouver les moyens de dépasser les logiques « projet » où l'appui est concentré sur une courte durée, au profit d'accompagnements plus légers, dans la durée.** ★

Philippe Lavigne Delville (IRD, UMR Gred) et Moussa Djiré (Gersda)

philippe.lavignedelville@ird.fr / djiremous@yahoo.fr

Relecteurs : Christian Castellanet (Gret) et Jean-Pierre Chauveau (IRD, UMR Gred)

Implications pour les politiques

★ L'effectivité des règles suppose un engagement réel des autorités et des services techniques, pour qui les gains (sociaux, politique, etc.) à s'investir dans la régulation doivent dépasser le coût. Une partie de l'art de la négociation consiste à trouver des façons de les inciter à appuyer les règles sans pour autant leur donner des rentes de situation ou des avantages indus.

★ Pour être opposables aux tiers, les accords doivent le plus souvent faire l'objet d'une délibération communale ou d'un arrêté communal qui va en reprendre les termes. Le contenu de la convention doit être largement diffusé, être autant que nécessaire inscrit dans l'espace (panneaux, bornes, etc.).

★ Un arrêté communal institutionnalise davantage la convention. Mais un engagement clair de l'État en soutien aux conventions locales est nécessaire pour éviter une remise en cause au gré des mutations de ses agents.

★ Au-delà de la pertinence des règles initiales, ce qui est déterminant dans la solidité des régulations, c'est d'abord l'engagement collectif à résoudre un problème donné, puis la capacité à faire face aux transgressions et à modifier/ajuster les règles à la pratique. Ces apprentissages ne vont pas de soi et doivent être accompagnés dans une durée suffisante.

Pour en savoir plus

- ★ DJIRÉ M. et DICKO A. K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala.
- ★ 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.
- ★ OSTROM E., 2009, « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions », *Coopérer aujourd'hui* n° 67, Nogent-sur-Marne, Gret, 33 p.
- ★ RIBOT J., 2007, *Dans l'attente de la démocratie. La politique des choix dans la décentralisation de la gestion des ressources naturelles*, Washington, World Resources Institute.
- ★ WEBER J., 1998, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables », in LAVIGNE DELVILLE P., dir., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 534-552.

Les Notes de politique de Negos-GRN ont été élaborées dans le cadre du projet Negos-GRN, qui a mobilisé de 2009 à 2012 six équipes de recherche et de développement de trois pays ouest-africains (Ipar et Enda Graf au Sénégal, Gersda et Amedd au Mali, Laboratoire Citoyennetés et Cinesda au Burkina Faso) autour de la promotion de la gestion concertée des ressources naturelles dans sept territoires de recherche-action, avec un financement de l'Union européenne et du FFEM, et sous la coordination du Gret.

Ces notes sont destinées aux décideurs nationaux et régionaux, ainsi qu'aux autres organisations travaillant dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et du foncier. Elles abordent les différentes conditions juridiques, méthodologiques et pratiques de la promotion d'une gestion concertée des ressources.

Elles ont bénéficié du soutien du Comité scientifique du projet Negos-GRN, composé de chercheurs et experts de l'IRD (UMR Gred), du Hub rural, de l'IHEID et du Cirad, ainsi que d'un comité éditorial composé d'experts du Gret, du Laboratoire Citoyennetés et de l'IRD.

Financé par :



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité du Gret et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne et du FFEM.

Porteur du projet :



Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Mis en œuvre par :



Avec l'appui du Comité scientifique :

