



Groupe de recherche et
d'échanges technologiques



■ RAPPORT DE RECHERCHE

Construire une gestion négociée et durable des ressources naturelles renouvelables en Afrique de l'ouest

*Rapport final de l'étude financée par l'Agence Française de
Développement et l'Union Européenne, dans le cadre du projet de
recherche INCO-CLAIMS.*

Philippe Lavigne Delville
Peter Hochet
Pôle Agriculture et alimentation durables
Juillet 2005

AGRICULTURE ET ALIMENTATION DURABLES

GRET

Groupe de recherche et d'échanges technologiques
211-213 rue La Fayette 75010 Paris, France
Tél. : 33 (0)1 40 05 61 61 - Fax : 33 (0)1 40 05 61 10
gret@gret.org - <http://www.gret.org>

Avant-propos

Ce travail s'inscrit dans une double perspective, à la fois académique et opérationnelle. Il constitue un prolongement d'une réflexion sur le foncier et les modes de régulations foncière, qui a bientôt dix ans. Cette réflexion a débuté par une recherche appliquée sur les enjeux fonciers des aménagements de bas-fonds (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000). Elle s'est prolongée par une tentative de construire un cadre d'analyse des enjeux fonciers en Afrique de l'ouest rurale, cohérent avec l'état des connaissances socio-anthropologiques et historiques, et ouvrant des perspectives en termes de politiques foncières (Lavigne Delville dir, 1998 ; Chauveau et Lavigne Delville, 2004), puis par une recherche sur les dynamiques des droits délégués d'accès à la terre (Lavigne Delville et al, 2001), une synthèse sur les questions de sécurisation foncière (Lavigne Delville, 2003c) et une opérationnalisation de l'ensemble de ces acquis à travers un travail d'appui à l'élaboration d'un schéma d'action pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale au Bénin (Lavigne Delville et al, 2003 ; Lavigne Delville, 2004).

Au sein d'un réseau de chercheurs et d'opérateurs européens et ouest-africains, et en partenariat avec nombre d'entre eux¹, cette réflexion a tenté de construire un cadre conceptuel rendant compte des pratiques et des dynamiques foncières, mais aussi de réfléchir aux implications de cette façon de poser les questions pour les politiques et interventions foncières. Un des défis à cet égard est bien que la dimension profondément politique des enjeux fonciers, et la nature socio-politique des régulations foncières locales, sont extrêmement difficile à appréhender du point de vue des politiques et interventions foncières : ce caractère politique fait peur aux décideurs et aux techniciens, qui hésitent à s'engager dans ces questions délicates et préfèrent l'apparente sécurité d'approches techniques, supposées maîtrisables ; les cadres de pensée, les outils, les savoir-faire des techniciens ou des développeurs reposent sur une vision neutre et technicisée des enjeux et des réponses à apporter. Pour autant, peut-on faire l'impasse sur la nature même de la régulation foncière ? dès lors, est-il possible de proposer un cadre à la fois conceptuel et opérationnel, qui fasse sens du point de vue de l'état des connaissances, et soit en même temps recevable et utilisable – c'est-à-dire possible à « instrumenter », à transformer en politiques, instruments, méthodes – pour les décideurs ?

Sur le foncier agricole, on voyait bien comment les confrontations de normes entre principes locaux et droit positif, dans un contexte de pluralité non régulée de normes et de rivalité entre instances, produisait ou favorisait en tous cas des conflits récurrents. Sans que cela soit généralisé, là où les régulations locales s'effritent, l'accentuation des compétitions et la pluralité des instances de recours favorisent des stratégies opportunistes, des coups de force. Dès lors, les approches de sécurisation foncières, celles qui visent à favoriser une exploitation paisible et durable des terres, doivent s'intéresser à la question des régulations, des modalités de négociation et d'arbitrage, d'émergence de normes à peu près partagées, parallèlement au travail sur les outils techniques de sécurisation (les levés de parcelle, les contrats). Sur les transactions foncières (Mathieu et al, 2002), sur les opérations d'identification et de reconnaissance des droits fon-

¹ Ces travaux sont, pour la plupart, liés au Comité de Pilotage Foncier, ressources renouvelables et développement mis en place par le Ministère français des affaires étrangères, et ont bénéficié de son soutien financier.

ciels locaux (Lavigne Delville et al, 2003 ; Edja et Le Meur, 2003), une telle analyse a des implications opérationnelles très claires.

Tous ces travaux avaient pour l'essentiel porté sur les terres agricoles. Parallèlement, on voyait dans les interventions des projets de développement et des Ong se diffuser l'approche de gestion décentralisée des ressources naturelles, et plus spécifiquement celle des conventions locales et autres codes locaux : pour assurer une gestion décentralisée, participative et durable, des processus de négociation étaient mis en œuvre ou appuyés par des intervenants externes, pour aboutir à la formalisation d'un ensemble de règles et d'instances de gestion, approuvées par les autorités publiques. Si le principe d'une négociation locale validée par l'Etat faisait bien sens par rapport aux analyses sur la pluralité des normes et la pluralité des pouvoirs qui jouent effectivement un rôle dans le foncier, et par rapport à la nécessité de réconcilier légitimité, légalité et pratiques, ces discours ne laissaient pas de surprendre, tant ils faisaient l'impasse sur les phénomènes de compétition observés par ailleurs, au profit d'une vision quelque peu rousseauïste des dynamiques locales. Dès lors, il paraissait nécessaire, d'une part de confronter les conceptions de ces interventions à l'état des connaissances sur les dynamiques et enjeux concrets de la gestion des ressources naturelles, d'autre part d'interroger l'effectivité de ces approches, en les replaçant au cœur des enjeux et des processus sur lesquels qu'ils souhaitent agir.

Un premier travail bibliographique, commandité par l'Agence française de développement (Lavigne Delville, 2001) avait permis de faire le point sur cette approche, encore très jeune, des conventions locales et de questionner ses postulats, à partir d'une première revue de la littérature.

Ce travail le prolonge et le systématise. Il est réalisé dans le cadre du programme de recherche Inco-Claims (Changes in Land, Institutions and Markets). Financé par l'Union Européenne et coordonné par l'IIED (International Institute for Environment and Development), ce programme vise à mieux comprendre les dynamiques de changement dans l'accès et le contrôle de la terre et des ressources naturelles, et les impacts des politiques et interventions foncières. Il a bénéficié d'un cofinancement de l'Agence française de développement, que nous remercions.

Laure Albigès, Julien Barbier, Céline Dernoncourt, Juliette Héron, Peter Hochet, Pierre-Yves Le Meur, Alexandre Mesnil, ont réalisé les études de cas. Peter Hochet a en outre contribué à la rédaction du présent rapport de synthèse. Nous remercions Inter-coopération (Mali), la NEF (Mali), le PDRI-HKM (Burkina Faso), le PGTRN (Bénin), pour avoir accueilli les études de cas et ouvert leurs sites d'intervention. Nous remercions également les participants du programmes Inco-Claims, et en particulier Pierre-Yves Le Meur pour leurs commentaires successifs sur ce travail.

Synthèse

1. Les enjeux d'une gestion locale des ressources naturelles

La gestion durable des ressources naturelles est au cœur des débats sur le développement en Afrique. En réactions aux limites de la gestion publique, telle qu'elle a été mise en œuvre par les Etats, le principe d'une gestion locale, entre gestion participative et gestion décentralisée, s'est imposé, pour garantir une meilleure prise en compte des réalités locales et une plus grande efficacité.

En une quinzaine d'année, la plupart des pays d'Afrique de l'ouest ont revu leurs législations sur les terres et les ressources naturelles, introduisant ou élargissant un principe de délégation de la gestion à des organisations locales, collectivités territoriales ou associations locales, selon des modalités diverses. Parallèlement, les décentralisations administratives donnent des pouvoirs, plus ou moins bien définis et explicites, aux Conseils communaux en la matière.

Enfin, de nombreux projets de développement ont travaillé sur la gestion des ressources naturelles, tentant de mettre en place des règles du jeu et des instances censées assurer une gestion durable. Ces dernières années, la thématique des Codes locaux, Conventions locales, et autres a pris une importance croissante, mettant en avant une approche fondée sur la négociation pluri-partite des règles du jeu, entre acteurs locaux et administration, de façon à définir et formaliser des règles du jeu partagées.

2. Action collective et action publique négociée pour la régulation des ressources naturelles

L'argumentaire de base des discours ou actions prônant une gestion décentralisée des ressources naturelles est donc incontestable : en dehors sans doute d'aires protégées², et compte-tenu de la nature de l'Etat, 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* (la pauvreté, l'absence d'alternatives, peut obliger à surexploiter des ressources, malgré soi) ;

² La question des intérêts des populations locales à la conservation d'aires protégées est l'objet de nombreux débats.

- ▷ *si elles ont un droit exclusif sur la ressource* (ou la capacité de la valoriser économiquement³), *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.

Pour autant, le discours développementiste sur la gestion local souffre de nombreuses ambiguïtés : il entretient un certain flou sur le sens du mot « gestion » et sur les conceptions implicites, entre gestion déconcentrée participative et gestion décentralisée, il fait l'impasse sur un certain nombre d'éléments-clés sur les conditions d'émergence et de maintien des ressources communes, il occulte les dimensions proprement socio-politiques du contrôle des ressources au profit d'une vision « gestionnaire » (des instances, comités et autres, faisant appliquer des règles rationnelles). Bref, il promeut une vision un peu standardisée, en tous cas « technicisée » et « bureaucratisée », dont l'effectivité est discutable.

Notre parcours dans cette étude amène à décentrer largement le regard, à prendre acte de cette nature socio-politique de la régulation des ressources, à s'interroger en termes de régulations dans un contexte marqué par une pluralité juridique et une fréquente concurrence entre acteurs de la régulation foncière, à s'interroger sur les conditions d'une action collective sur les ressources. Si des éléments de « gestion intentionnelle » doivent être introduits, ils ne peuvent l'être sans prise en compte sérieuse des pratiques, des dispositifs locaux de régulation foncière tels qu'ils existent en pratique, bref, de la « gestion de fait » pré-existante. Il ne s'agit pas de définir de nouvelles règles dans l'absolu, mais de modifier le dispositif de régulation, et *in fine* les pratiques des acteurs, à travers de nouvelles incitations.

On retrouve certes les principes de négociation, de construction d'accords avec l'Etat sur des principes faisant sens pour les acteurs locaux, d'instances pour en assurer l'effectivité, de rôle des collectivités locales : bref de combinaison d'action collective locale et d'action publique négociée, pour la construction de ressources communes et leur régulation. Mais avec une signification et des modes opératoires sensiblement différents de la vision développementiste.

Construire une gestion locale négociée 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.

Parfois, il peut suffire de (re-)mettre à jour des règles qui n'étaient plus respectées et de redéfinir les modes d'exécution politique des règles. En effet, 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 acteurs extérieurs qui prélèvent 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.

Mais dans bien des cas, du fait de la nature de la ressource et en particulier des valorisations économiques possibles ; des acteurs en jeu et en particulier d'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 locaux que

³ Ribot (2003) montre 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.

de créer de nouveaux communs, centrés sur des enjeux contemporains. Ce qui passe par une nouvelle définition de leurs fondements ou à tout le moins d'une définition actualisée, prenant acte des évolutions écologiques, sociales et politiques. Cela signifie définir :

- ▷ le territoire concerné ;
- ▷ les ayants droits, et les modes d'accès pour des tiers éventuels ;
- ▷ les règles d'exploitation ;
- ▷ les modes de surveillance et de contrôle, et des modes de révision des règles.

Ces règles nouvelles doivent s'appuyer sur des principes acceptés dans la zone, de façon à s'inscrire dans des représentations de l'espace qui font sens pour les populations, et pour leur assurer une légitimité vis-à-vis des règles « constitutionnelles » (celles qui définissent les principes mêmes de la vie en commun). Pour autant, elles ne sont pas la pure et simple reproduction de principes coutumiers.

Elles doivent prendre en compte les contextes et enjeux contemporains, inclure les populations actuelles et non les seuls « autochtones », respecter les principes moraux et être compatibles avec les législations sectorielles.

Elles relèvent, nécessairement de processus de négociation interne aux acteurs locaux et avec l'Etat. Elles doivent, en fonction des contextes actuels, contribuer à résoudre le divorce entre légitimité, légalité et pratiques.

3. Un défi pour les interventions de développement

Le pari est 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 a des implications fortes pour les dispositifs de coopération.

A partir d'un analyse fine des situations, des acteurs et des enjeux, 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 des régulations intentionnelles nouvelles ne peuvent se mettre en place sans un appui volontariste de l'Etat, dont la volonté et la capacité reste souvent en question. Il est donc bien question 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.

Plus que la pertinence environnementale des règles opérationnelles, c'est la constitution de mécanismes de coordination entre autorités et une clarification des règles locales, fondés sur une réelle volonté partagée de réguler la ressource et sur une capacité d'agir, qui est essentielle : à partir de l'expérience, cette gouvernance pourra se renforcer, affiner les règles, mobiliser d'autres acteurs, renforcer sa capacité à agir. 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.

Cela représente un réel défi pour les dispositifs de coopération, qui doivent être organisés de façon à être réellement au service de ces processus, et non pas les instrumentaliser au profit des logiques propres de l'aide ; qui doivent développer les savoir-faire en médiation/négociation et les mobiliser dans des dispositifs d'appui souple.

Montages institutionnels et savoir-faire sont deux enjeux essentiels pour pouvoir intervenir de façon raisonnée dans ces enjeux complexes. En termes de dispositifs, cela demande une capacité d'appui, mobilisable par les acteurs ou institutions locales, et à leur service, suffisamment dégagées des contraintes classiques de l'aide par projet : instabilité, faible durée, contraintes de résultats. En termes de savoir-faire, c'est un nouveau métier qui émerge, qui demande des compétences spécifiques, et qu'il faut contribuer à construire, à travers formalisation de références opérationnelles, capitalisation d'expérience, formations.

Tant pour assurer une qualité des actions que renforcer les apprentissages, mobiliser la recherche socio-anthropologique appliquée dans le suivi des actions, dans une logique de « suivi de processus » semble indispensable.

4. Une contribution à la construction de l'Etat

Travailler à une gestion locale négociée suppose de prendre en compte les différentes logiques et de tenter de faire émerger des synergies et des coordinations, de renforcer mutuellement action collective et action publique par une reconnaissance réciproque de leurs légitimités et de leurs failles, à partir d'une prise en compte du réel : les ressources, les acteurs, les enjeux.

Ce faisant, on ne contribue pas seulement à des enjeux environnementaux, à réguler les prélevements sur les ressources, à éviter les sur-exploitations et les dégradations. On contribue aussi à construire un dialogue entre populations et acteurs publics, à structurer des « forums » où se débattent les enjeux de l'avenir des territoires. On contribue à construire du lien et de la coordination entre différents pouvoirs dans un contexte marqué par une pluralité d'instances de pouvoir. On contribue à renforcer les collectivités locales comme espace où se nouent ces articulations entre logiques sociales du territoire et dispositif public national.

Bref, en cohérence tant avec l'histoire socio-politique des Etats d'Afrique de l'ouest et des rapports Etats/société, qu'avec les réflexions contemporaines sur l'action publiques, on contribue, sur cette entrée, à la construction d'un nouveau pacte social entre l'Etat et les citoyens, cohérent avec les processus de démocratisation et de décentralisation, face à l'épuisement des modes de gouvernementalité issu des Indépendances.

Introduction

La gestion durable des ressources naturelles est au cœur des débats sur le développement en Afrique. En réactions aux limites de la gestion publique, telle qu'elle a été mise en œuvre par les Etats, le principe d'une gestion locale, entre gestion participative et gestion décentralisée, s'est imposé, pour garantir une meilleure prise en compte des réalités locales et une plus grande efficacité.

En une quinzaine d'année, la plupart des pays d'Afrique de l'ouest ont revu leurs législations sur les terres et les ressources naturelles, introduisant ou élargissant un principe de délégation de la gestion à des organisations locales, collectivités territoriales ou associations locales, selon des modalités diverses. Parallèlement, les décentralisations administratives donnent des pouvoirs, plus ou moins bien définis et explicites, aux Conseils communaux en la matière.

Enfin, de nombreux projets de développement ont travaillé sur la gestion des ressources naturelles, tentant de mettre en place des règles du jeu et des instances censées assurer une gestion durable. Ces dernières années, la thématique des Codes locaux, Conventions locales, et autres a pris une importance croissante, mettant en avant une approche fondée sur la négociation pluri-partite des règles du jeu, entre acteurs locaux et administration, de façon à définir et formaliser des règles du jeu partagées.

Ces approches font indéniablement sens : les actions publiques « traditionnelles », fondées sur un monopole public et un principe de rationalité technique, sont au mieux inefficaces, au pire contre-productives ; dans des situations de changement rapide, il n'est pas possible de revenir à une gestion locale « traditionnelle » ; il faut prendre acte que les réponses aux défis rencontrés sont pour une part inédits ; que de nombreux acteurs, « autochtones », mais aussi migrants, urbains, etc. sont désormais partie prenante ; que la gestion des ressources naturelles est pluri-acteurs, mettant en jeu à la fois représentants locaux de l'Etat, pouvoirs coutumiers, administration, etc. Dès lors, la régulation de l'accès aux ressources renvoie bien à des enjeux de gouvernance, de pouvoir partagé, sur la base de principes suffisamment partagés – et donc négociés – entre ces différents acteurs.

Les expériences de terrain, les réflexions internes aux ONG et aux projets ont fait avancer sur ces points, et fait émerger des principes méthodologiques. Des processus de capitalisation d'expérience sont en cours, qui précisent les étapes de démarches d'appui à la négociation de conventions. Le rôle central des collectivités locales, à la fois démembrément de l'Etat et doté du pouvoir d'édicter des « lois locales » sur un territoire relativement restreint, et représentants élus de la population, est de plus en plus reconnu.

Pourtant, on peut s'interroger sur l'effectivité de ces démarches. Elles impliquent des références et des savoir-faire nouveaux, que les agents de développement local, plus habitués à mettre en place des actions techniques, ne maîtrisent pas toujours. De tels démarches d'appui à la négociation ont du mal à trouver véritablement leur place dans les cadres de l'intervention par pro-

jets. Malgré les écrits et les séminaires, il y a encore plus de discours normatifs sur la façon de faire des conventions que d'analyses concrètes des démarches et de leur effectivité. Au delà, les approches des projets semblent souvent reposer sur des postulats discutables : l'approche technicienne et fonctionnaliste des projets se retrouve dans la vision des approches négociées ; la nature des ressources et les enjeux de leur « gestion », dans les contextes locaux, semblent souvent sous-estimés ; les différences de logiques d'intérêts, les difficultés de l'action collective autour des ressources naturelles aussi.

Malgré l'accent mis (à juste titre) sur les règles, les instances, 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 liée 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 terme d'action ;
- ▷ d'autre part, ils font trop fréquemment l'impasse sur le cœur de la question, celles des règles et du système d'autorité ; fondées sur une vision communautaire, faisant fi de la diversité des acteurs en jeu et de leurs logiques d'intérêt 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, 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).

Ceci interroge sur l'effectivité des telles approches. Ne risque-t-on pas de reproduire, sur ce champ, les travers classiques des projets de développement, qui, à partir d'une logique de l'offre et grâce aux moyens qu'ils mobilisent, suscitent des intérêts de façade, mettent en place des institutions qui restent artificielles ? A partir d'une synthèse de la littérature scientifique socio-anthropologique sur la gestion des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest, et d'études de cas de projets ayant tenté de mettre en œuvre des approches négociées, cette étude cherche à préciser les conditions d'une gestion décentralisée des ressources, cohérente avec les enjeux de la régulation foncière en Afrique.

Notre hypothèse est que cela implique de mettre l'accent, non pas sur les ressources naturelles elles-mêmes, mais sur la régulation de l'accès à ces ressources, dans un contexte marqué par la multiplicité des normes et la coexistence de pouvoirs hétérogènes et en partie en concurrence. C'est donc une approche socio-politique, centrée sur l'élaboration et la mise en œuvre de règles partagées au sein d'acteurs hétérogènes, qui est en jeu.

Pour fonder cette approche, ce rapport synthétise les connaissances actuelles sur les enjeux de la gestion des ressources naturelles, et apporte un certain nombre de précisions conceptuelles sur les aspects clés de telles démarches (théorie des communs, sociologie de l'action collective et de la régulation). Il propose un cadre conceptuel pour lire les enjeux de la né-

gociation des règles du jeu et les conditions de la création de régulations effectives. Il pose quelques repères stratégiques et méthodologiques pour des actions d'appui à la négociation, qui prennent au sérieux les cadres sociaux de la négociation, les enjeux économiques et politiques des ressources, et les conditions d'émergence de régulations effectives, couplant action publique et action collective locale.

Agir pour appuyer l'émergence et la consolidation de nouvelles régulations (ou l'adaptation de régulations existantes à de nouveaux enjeux) suppose, pour les dispositifs d'appui, d'être capables de se situer en appui aux acteurs locaux et aux négociations entre acteurs, et non pas en substitution. Cela suppose pour les personnes impliquées de savoir lire les enjeux et décrypter les logiques d'acteurs pour ne pas se laisser instrumentaliser par certains et pouvoir imaginer des solutions qui soient au maximum gagnant-gagnant. Cela suppose pour elles de savoir jouer un rôle de médiation à dimensions variables, parfois en retrait, parfois volontariste et actif lorsque les conditions d'un dialogue direct entre acteurs ne sont pas réunies.

Cela suppose, enfin, des dispositifs d'appui qui ne soient pas (trop) soumis aux aléas habituels de l'aide par projet : des temporalités qui ne peuvent pas suivre les rythmes locaux, des exigences de résultat qui font passer les apparences (une convention signée) pour un acquis. Cela questionne donc, comme bien d'autres thèmes mais de façon d'autant plus cruciale que l'on agit là sur des sujets complexes aux enjeux lourds, les modalités classiques de l'aide par projet.

Chapitre 1.

La gestion « locale » des ressources naturelles dans les projets et les politiques de développement

Le thème de la gestion locale des ressources naturelles émerge d'une série de faits et de constats : la nature même des ressources naturelles renouvelables, qui sont prélevées dans l'écosystème et non produites par un investissement en travail, pose des problèmes spécifiques de régulation (section I.1), que ni la propriété individuelle (en tous cas dès que la ressource est rare, dispersée, aléatoire), ni l'intervention publique seule ne peut assurer (section I.2). Du fait de la nature de la ressource ou de choix politiques sur son caractère de ressource « commune », il y a de bons arguments pour promouvoir une gestion locale, fondée sur une connaissance fine des écosystèmes et sur la responsabilisation des acteurs locaux.

De fait, sans réellement basculer sur une logique de gestion décentralisée, les politiques nationales sectorielles ont significativement évolué depuis une quinzaine d'années, introduisant un principe, plus ou moins affirmé selon les secteurs et les pays, de responsabilisation locale. La décentralisation administrative crée des instances locales élues, qui ont une responsabilité plus ou moins claire (et souvent controversée avec les agents des services techniques) sur la gestion des ressources naturelles. Un certain nombre de projets de développement se donnent pour objectif de concourir à une telle gestion locale (section I.3).

Pour autant, le cadre conceptuel et les argumentaires mobilisés en faveur d'une gestion locale posent un certain nombre de questions de fond (section I.4). L'analyse de différentes actions d'appui à la mise en place d'une gestion locale, dans des configurations géographiques et institutionnelles très différentes, confirment ces questions et, tout en montrant que cette option fait sens, interrogent sur les conditions réelles d'une gestion locale effective, dans un contexte de compétition pour les ressources, et plus encore sur les façons d'appuyer la mise en place d'une telle gestion locale : les contradictions structurelles de l'aide se retrouvent là comme ailleurs, avec des effets pervers possibles (section II).

I. LES ENJEUX D'UNE GESTION « LOCALE » DES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES EN AFRIQUE

5. La crise des ressources naturelles renouvelables

Les ressources naturelles renouvelables (ressources aquatiques, ligneuses, halieutiques, cynégétiques, pastorales, produits forestiers non ligneux, etc.) sont prélevées dans les écosystèmes, et non produites par le travail de l'homme. Elles sont de type « soustractif »³ : tout ce qui est prélevé par un individu ne pourra pas l'être par un autre. Peu de moyens sont à notre portée pour peser sur les volumes disponibles qui découlent essentiellement de la productivité de l'écosystème concerné, même si diverses mesures (protection partielle ou totale, enrichissement biologique, etc.) peuvent la favoriser.

Une exploitation durable des ressources naturelles renouvelable suppose donc à ce que les prélevements soient inférieurs à la productivité de l'écosystème. Lorsque la pression sur la ressource est faible, nettement inférieure à cette productivité naturelle, aucune régulation n'est nécessaire. Dès lors que cette pression s'accroît, une gestion durable demande une limitation des prélèvements, qui doivent rester inférieurs à la productivité de l'écosystème. Il existe pour cela trois grands moyens :

- ▷ *limiter l'accès*, en définissant qui peut prélever ;
- ▷ *limiter les débouchés*, en n'autorisant les prélèvements que pour la consommation personnelle, en interdisant la vente, etc.
- ▷ *définir les modalités d'exploitation* (période, techniques, etc.) pour protéger les périodes ou les lieux clés de la reproduction de la ressource, ou pour limiter les quantités prélevées en interdisant certaines techniques.

Dès lors que la ressource n'est pas en propriété privée (auquel cas c'est alors le propriétaire qui doit, s'il le souhaite, s'imposer à lui-même des contraintes), mais que différents acteurs ont le droit de la prélever, une exploitation durable pose ainsi des problèmes d'action collective : de régulation des concurrences entre acteurs pour une ressource limitée, de tension entre intérêt individuel de court terme et intérêt collectif de moyen terme, de capacité des instances⁴ chargées de la gestion à mettre effectivement en œuvre ces régulations.

Le contexte africain contemporain favorise particulièrement les risques de surexploitation et de compétition :

- ▷ la population croît, à un rythme élevé ; les surfaces cultivées par personne augmentent du fait du développement de la culture attelée et des cultures de rente ; de nombreuses migrations rurales convergent vers les zones soudanaises ; de nombreuses zones rurales se densifient, et connaissent des problèmes de fertilité des terres ;
- ▷ les séries de sécheresses et de pluviométries aléatoires notamment en 1973 et 1984 ont entraîné à la fois la raréfaction des ressources en eau et en pâturages, la fragilisation des forêts et de la fertilité de la terre, et la concentration de populations dans des zones de

⁴ Prises ici dans un sens très large, sans présager de leur forme et de leur nature.

replis, comme avec la migration des éleveurs peuls vers le Sud (Diallo et Schlee, 2000 : 238) ;

- ▷ les incertitudes de l'économie sous-régionale poussent de nombreux citadins et jeunes à revenir investir dans la terre, comme en Côte d'Ivoire (Chauveau, 2000) ; les aléas actuels de l'économie cotonnière favorisent l'augmentation des cheptels bovins (Ramisch, 2000 ; Fok, 1993 ; Hochet, 2005) ;
- ▷ la marchandisation des terres et des ressources naturelles se développe, dans certaines régions : développement de transactions monétaires sur les terres (Mathieu et al, 2002) ; enjeux commerciaux de ressources forestières comme le bois de feu, mais aussi les feuilles de baobab (Jacob, 2001), etc.
- ▷ le développement des marchés de la viande bovine favorise l'extension des troupeaux dans des zones au défrichement intense et dans des situations où les éleveurs ont des droits d'accès aux ressources faiblement sécurisés (Diallo et Schlee, *Op.Cit.*).

Ces tensions se développent alors même que les capacités de régulation sont contestées. Autant certaines ressources ont de longue date été l'objet d'une gestion intentionnelle (pâturages sahéliens, mares et fleuves, territoires agro-halio-pastoraux du delta intérieur du Niger), autant certaines ressources comme le bois de feu ou de construction ne faisaient guère jusqu'à il y a peu voire ne font toujours pas, l'objet de régulations. Les modes locaux de gestion des ressources ont vécus plus d'un siècle d'interférence étatique, aussi bien pendant la colonisation que depuis les Indépendances. Ces interférences les ont fragilisées et/ou ont favorisé le durcissement de certains de ces pouvoirs (Chanock, 1991 ; Colson, 1971), tandis que les populations ont été légalement dépossédées de leurs ressources qui sont intégrées au patrimoine privé de l'Etat (Vedeld, 1994).

Cette confrontations et ces interférences entre modes de régulations « coutumiers » et étatiques fragilisent les régulations existantes : les règles publiques, fondées sur d'autres principes, les délégitiment, voire les rendent illégales. L'accès aux ressources peut se négocier auprès de l'Etat, indépendamment de l'état de la ressource. De plus, les acteurs locaux eux-mêmes sont, parfois, engagés dans la compétition pour l'accès et le contrôle des ressources.

Les lacunes des mécanismes de régulation des prélèvements sont dès lors à juste titre mis en avant dans les analyses sur la surexploitation des ressources et sur les conflits à ce sujet.

6. Des arguments pour une gestion locale des ressources

6.1. Les erreurs de la « tragédie des communs »

D'après la thèse économique néoclassique (Hardin, 1968 ; Alchian et Demsetz, 1973) les usagers des ressources communes auraient une tendance à les utiliser sans prendre en compte les coûts de leurs actions puisqu'ils sont supportés par l'ensemble des usagers de la ressource. Cela conduit à un usage excessif et une tendance à l'appropriation individuelle, car ce qui n'est pas consommé par un individu le sera par un autre. Sans droits d'exclusion individuels les usagers n'auraient d'autre choix que de consommer individuellement le plus et le plus vite la ressource. Cette logique conduit à la surexploitation et à l'épuisement de la ressource.

Dans ces circonstances, la mise en place d'une régulation est vouée à l'échec dans la mesure où les coûts de la négociation pour obtenir un accord optimal au sein du grand nombre d'agents

sont très élevés. La propriété commune produit donc de fortes externalités négatives. Toutefois certains agents pourraient gérer la ressource en payant d'autres personnes pour ne pas qu'ils l'utilisent. Mais, en l'absence d'une obligation, sous peine d'exclusion, de participation financière (en l'absence donc du droit d'exclusion), certains pourraient ne pas participer à l'effort financier et prélever la ressource en bénéficiant de la tentative de régulation. Pour la théorie néoclassique ce comportement de « passager clandestin » constitue un comportement opportuniste que les droits de propriété commune échouent à minimiser.

La tragédie des communs (d'après Hardin, 1968)

Hardin prend le cas du berger de l'Angleterre médiévale « in a pasture open to all ». Sur la base du présupposé néoclassique selon lequel le comportement rationnel d'un individu est de maximiser ses gains, le berger est amené à se demander quelle est l'utilité pour lui d'ajouter une tête à son troupeau. Dans un contexte de "commons open to all", le berger bénéficie au maximum de la vente des animaux supplémentaires tandis que les coûts de l'augmentation de consommation de la ressource sont partagés entre tous. Cette situation incite l'ensemble des bergers à l'augmentation continue de leurs troupeaux... Comportement qui aboutit à la surexploitation et à la disparition de la ressource.

Ces arguments ont été utilisés en faveur de programmes de privatisation, en particulier de pâtrages (*ranching*), où l'on affectait à un groupe donné le contrôle d'un espace délimité. Ils ont suscité de nombreux travaux, tant théoriques qu'empiriques, qui ont largement démontré leurs limites.

Brigitte Thébaud (2002) montre bien que le point faible de l'argumentation néo-classique réside dans le présupposé de l'augmentation perpétuelle du nombre de têtes. Bien au contraire le nombre de têtes d'un cheptel domestique dépend d'un ensemble de facteurs comme la taille de l'unité de production et l'état des ressources disponibles. Il est régulé par les pasteurs par la vente.

En outre, les néoclassiques semblent nier l'existence de stratégies rationnelles autres que la poursuite des gains à court terme. Or, les éleveurs sahéliens établissent par exemple des stratégies de conservation du noyau de reproduction du troupeau. La mobilité des troupeaux est un moyen de ces stratégies de conservation. Et elle est justement fondée sur la possibilité d'accéder à des espaces communs sur lesquels s'exercent de faibles droits de contrôle et d'exclusion, au bénéfice de logiques de préséance et de régulation de la durée de pacage.

En deuxième lieu, d'un point de vue institutionnel, dans la majeure partie des cas, pour les ressources qui représentent un enjeu local, il n'y a pas de situation d'accès libre ou « open to all » comme le mentionne Hardin. La ressource est en effet « commune » à un certain nombre d'ayants droits placés sous une autorité qui régule et garantie l'accès commun. Si bien que :

- ▷ l'accès est réservé à un nombre et des types limités d'ayants droits ;
- ▷ les techniques, les dates de prélèvement sont réglementées ;
- ▷ l'usage du produit final de la ressource est réglementé (vente, consommation, transformation).

Sous le terme de « commun », les néoclassiques décrivent en fait des situations d'accès libre et non d'appropriation/exploitation en commun. De nombreux travaux ont démontré cette erreur conceptuelle, et montré sur des cas empiriques que propriété privée et propriété commune sont

deux modes de régulation de l'exploitation des ressources susceptibles, dans certaines conditions, de garantir une exploitation durable. Bien plus, du point de vue de la théorie économique, pour Baland et Platteau (1996 : 175) dès que l'on sort d'hypothèses biaisées, il n'y a guère de différence d'efficience entre propriété commune et propriété privée :

« L'argument majeur avancé par les champions de la privatisation repose sur la comparaison entre une propriété privée idéalisée et pleinement efficiente, et la situation d'anarchie créée par l'accès libre (ou, dans une moindre mesure, une propriété commune non régulée). [...] Une telle comparaison est non seulement injuste envers de nombreux régimes traditionnels de propriété commune, mais aussi illégitime d'un point de vue scientifique lorsqu'elle est utilisée comme un argument en faveur d'une propriété privée des ressources naturelles. Ce à quoi il faut comparer un régime de propriété privée, c'est à un régime de propriété commune régulée. Lorsque l'on fait ceci, un résultat plutôt surprenant émerge. De fait, si 1/ l'information est parfaite, et 2/ il n'y a pas de coûts de transactions, propriété commune régulée et propriété privée sont équivalents du point de vue de l'efficience de l'usage de la ressource. En d'autres termes, un régime de propriété commune n'a aucun trait structurel qui le rendrait nécessairement inefficace ». (Ibid. : 174).

Ajoutons que la propriété privée n'est en aucun cas une garantie de gestion durable, comme les nombreux exemples de concession forestières dans les forêts primaires le prouvent largement : à partir du moment où l'exploitation forestière fonctionne sur une logique minière, et où les coûts d'accès à la propriété sont bien moins élevés que les bénéfices tirées de l'exploitation, les entreprises épuisent leur concession avant d'aller en chercher une autre ailleurs. En termes de propriété paysanne, les paysans peuvent être parfaitement conscients de la surexploitation et y être contraints par la pauvreté.

Malgré la pertinence de ces études critiques, les bailleurs internationaux se sont longtemps basés sur les thèses néoclassiques. Si bien que, dès les années 20 (cf. la réforme *mailo* en Ouganda, François, 1997) et surtout durant les années quatre-vingt une partie de l'aide au développement aux Etats africains a été orientée vers la mise en place de cadres politiques et institutionnels favorables à la généralisation de la propriété privée contre les modes coutumiers de tenue de la terre et des ressources, et ce aussi bien dans le domaine du foncier que celui des ressources renouvelables (concessions forestières privées, ranching, etc.).

6.2. Les limites de la propriété privée individuelle

La théorie économique néoclassique affirme en effet le développement naturel de la propriété privée que l'Etat doit accompagner sinon accélérer : la délivrance de titres sécurise les droits et donne ainsi des incitations à investir ; le titre permet l'accès au crédit ; sécurité et accès au crédit permettent aux producteurs d'investir et d'accroître leur productivité ; le marché foncier permet de transférer les terres vers les exploitants les plus productifs et d'accroître ainsi l'efficacité économique globale. Or, à la suite de Jean-Philippe Platteau (1996 et 1998) nous pouvons distinguer un ensemble d'éléments infirmant les prédictions logiques d'un tel modèle.

Dans un environnement incertain, la structure des exploitations est basée sur une répartition des parcelles dans les différentes unités agro-écologiques, une diversité des modes d'accès (location, métayage) et une redistribution possible des parcelles au sein des unités familiales permettant le partage des risques, mais aussi une dynamique adaptative aux condition environnementales. Breusers (1999) montre bien comment les ressortissants de lignages mossi du Nord Burkina peuvent demander des droits de culture sur les terres contrôlées par les différents seg-

ments du lignage, là où ils sont implantés (région d'origine, mais aussi ouest du Burkina Faso, Côte d'Ivoire), offrant ainsi une flexibilité indispensable. La formalisation des droits de propriété par la titrisation et le cadastrage nécessite une attribution individuelle exclusive, dans la mesure où une agence centrale d'enregistrement ne peut traiter de manière efficiente la complexité des droits coutumiers. Cette attribution risque d'avoir un coût social élevé en ce sens qu'elle conduit à l'exclusion des catégories vulnérables qui bénéficient de droits informels et malléable : les femmes (veuves et divorcées), les migrants, les pasteurs, les cadets, les jeunes déscolarisés de retour au village. De plus, le suivi et la mise à jour des droits enregistrés à un moment donné, pourraient dans le cadre de la dynamique des structures d'exploitation engendrer des coûts forts élevés.

Ensuite, la conjonction entre un fort taux d'analphabétisme et le fonctionnement clientéliste de l'Etat post-colonial favorise largement les détenteurs d'un capital social et culturel proches de l'administration (clientèle administrative) dans les opérations d'enregistrement et risque de conduire à la concentration des titres de propriété privée dans leurs mains.

Enfin, la prise en compte des liens entre les différents « marchés » (de la terre, du crédit, du travail, des produits, de l'assurance) amène à une révision radicale du lien supposé entre développement d'un marché foncier et efficacité économique : dès lors qu'il existe des « imperfections » significatives sur les autres « marchés », libéraliser le marché de la terre risque de renforcer les asymétries entre acteurs et de favoriser la concentration foncière entre les mains des plus puissants, et non pas des plus productifs. Les marchés des faire valoir indirects peuvent être aussi efficaces, voire plus, que le marché de l'achat-vente (Colin, 2001 ; Deininger, 2003).

Outre ces fortes restrictions du point de vue de la théorie économique, les analyses empiriques sur le développement des échanges marchands montrent que ceux-ci ne suivent pas un processus linéaire. Même après plus d'un siècle de densification de la population et d'intégration dans les filières marchandes, on ne voit pas de processus mécanique de marchandisation des terres. L'Afrique rurale reste dans une situation de « marchandisation imparfaite de la terre » (Le Roy, 1997). Non pas que les pratiques marchandes n'existent pas (Lavigne Delville et Karsenty, 1998), mais :

- on n'observe pas de lien mécanique entre densités de population et/ou insertion dans des filières marchandes et développement d'un marché foncier ;
- l'individualisation des droits et la rareté de la terre n'impliquent pas mécaniquement l'émergence d'un marché foncier ;
- les transferts de droit se réalisent souvent sous un contrôle collectif plus ou moins explicite, et non sur un marché entre individus libres et autonomes.

D'abord, « vendre » ne signifie pas mécaniquement que la parcelle est séparée du patrimoine lignager : il y a des « ventes » de droits de culture, au vivant. L'ambiguïté sur le droit sur lequel porte la cession (propriété du fond ou droit de culture) autorise les remises en cause des ventes, par les jeunes déscolarisés notamment. Enfin, si il y a une réelle monétarisation des transactions foncières (notamment pour formaliser les contrats, entériner les accords, matérialiser la relation de dépendance) cela ne signifie pas que la terre soit pour autant devenue une marchandise.

On observe bien dans un certain nombre de cas des processus de développement de transactions monétarisées sur la terre, et de processus d'individualisation des droits. Cependant, ils ne dessinent pas une trajectoire unique vers une généralisation de la propriété privée, mais plutôt des

trajectoires diversifiées, où les équilibres entre prérogatives individuelles et contrôle collectif varient sans que la nature composite des systèmes fonciers soit remise en cause. Ces évolutions ne se font pas de façon mécanique, mais à travers les conflits d'intérêts, entre ceux qui souhaitent préserver une dimension collective aux droits, et ceux qui cherchent à la transformer en bien marchand.

En ce qui concerne les ressources naturelles, on observe aussi des processus d'appropriation privative d'espaces ou de ressources communes et/ou de monétarisation de ressources :

- par l'extension des cultures, transformant un espace commun (de brousse, de pâturage) en espace approprié par le groupe domestique qui l'a défriché (en particulier les bas-fonds, lorsque le maraîchage se développe ; Woodhouse et al, 2000) ;
- par l'appropriation des résidus de récolte, auparavant laissés en vaine pâture (Hochet, 2005) ;
- par la mise en marché de produits auparavant non commercialisés (les feuilles de baobab ; Jacob, 2001).

Là encore, il ne s'agit pas de processus mécaniques, mais de processus partiels, pouvant jouer sur certaines ressources et pas sur d'autres dans un même espace, en fonction des enjeux économiques, d'une part ; des normes sociales et des capacités de régulation, d'autre part.

Comme pour les terres agricoles, la privatisation des ressources renouvelables a été promue, car elle était censée aux yeux de ses promoteurs garantir une gestion durable. Là aussi, les résultats sont largement discutables :

- *privatiser des ressources communes exclut de leur usage de nombreux acteurs, qui peuvent en dépendre pour une part importante, voire essentielle de leur survie et de leurs moyens d'existence* ;
- *rien ne garantit qu'une propriété privée incite à une gestion durable*, si l'exploitation de l'espace en question n'est pas la base essentielle de la reproduction économique de la personne ou du groupe en question. Dès lors que des alternatives existent (obtenir d'autres terres ailleurs, se reconvertis dans d'autres activités), les logiques de surexploitation peuvent parfaitement jouer.

De plus, la propriété privée individuelle n'est guère une solution efficace d'un point de vue économique pour les ressources qui sont :

- ▷ *dispersées*, car le coût de l'exclusion des autres acteurs, par clôture, surveillance, etc. serait trop important (les produits forestiers non ligneux dans une forêt, ou de la faune sauvage) ;
- ▷ *mobiles* (poissons dans un fleuve ou sur la côte ; faune sauvage) ;
- ▷ ou *aléatoires* (ressources pastorales en milieu aride).

Quand l'utilisation commune est plus efficace que la propriété privée

Brigitte Thébaud (Op. Cit.) souligne par exemple que dans les zones arides, en fonction des saisons, des années ou des sécheresses, chaque ressource revêt une importance diffé-

rente. Dans ce contexte un mode d'appropriation trop formel par une communauté au détriment d'une autre est contre productif.

D'après Scoones et Behnke (1993 : 29) la meilleure façon de gérer l'espace pour les agropasteurs et les transhumants est de s'adapter aux changements constants du volume et de la localisation des ressources.

Par ailleurs, l' « économie de partage » des agropasteurs implique une certaine réciprocité qui s'exprime dans l'échange régulier de droits d'accès aux ressources. Ce qui rend d'autant plus inefficiente l'instauration forcée de droits exclusifs qui seraient en total contradiction avec les pratiques ajustées développées par les usagers des ressources.

De fait, les expériences de privatisation des pâturages sont loin d'être convaincantes. Au Kenya, les « ranch groups » censés sécuriser les parcours d'un groupe d'éleveurs donné ont en fait donné aux éleveurs – et en particulier les plus riches d'entre eux - des incitations à réclamer des droits privés à leur profit et, faute de capacité de régulation, à vendre les terres aux profits d'acteurs externes. Au Sénégal, Thébaud et al (1995) ont montré que la gestion d'un espace limité réduit la capacité de charge, par rapport à une gestion plus ouverte, fondée sur la mobilité et la réciprocité des droits d'accès.

En somme, le postulat de la privatisation des terres et des ressources comme condition d'efficacité économique et de gestion durable est très fortement questionnable. Elle est même très fortement contre-productive en zones arides ou semi-arides, dès lors que les ressources sont rares ou fluctuantes. La propriété privée n'est qu'une des formes possible de droits sur la terre et les ressources renouvelables, et une approche plus ouverte sur les droits et les modes de régulation permet de poser la question de façon plus juste, et aussi plus opérationnelle (cf. chapitre 2).

6.3. La tragédie de la gestion étatique

La gestion publique, fondée sur un principe de domanialité, ne fait pas preuve de plus d'efficacité. La période coloniale a vu la constitution des ressources forestières en biens publics appropriés par l'Etat et gérés par une administration spécialisée (les Eaux et Forêts par exemple). Ceci en vertu du postulat selon lequel seul l'Etat est apte à gérer une ressource aussi complexe que la forêt au-delà de toute prise d'intérêt et dans une perspective de gestion durable de la ressource. Suite aux Indépendances et dans une logique de construction nationale basée sur le dépassement des intérêts ethniques, les Etats post-coloniaux poursuivent et affirment le principe de domanialité. Ils intègrent ainsi de nombreuses forêts dans le patrimoine privé de l'Etat à travers leur classement et leur soustraction à l'exploitation. Or, une telle imposition a paradoxalement favorisé la surexploitation des ressources.

Les moyens limités dont dispose l'administration pour faire respecter cette interdiction conduit à de l'accès libre de fait et à une complexification voire une surpolitisation de l'accès aux ressources (cf. Lund et Wardell, 2004). Les forêts classées n'appartiennent à personne et à tout le monde faute d'un contrôle efficace. Pour Ostrom :

« La nationalisation de la propriété des forêts a été défendue dans bien des pays du Tiers-monde sur la base que les villageois ne peuvent pas gérer les forêts de manière à garantir leur durabilité et leur valeur en réduisant l'érosion. Dans les pays où les villages possédaient et régulaient leurs forêts communautaires depuis des générations, nationaliser signifiait exproprier. Les agences nationales ont élaboré des règles sur l'usage de ces forêts, mais ont été incapables d'employer suffisamment de forestiers pour les mettre en application. Les forestiers

employés avaient des salaires si bas qu'accepter des bakchich devient un complément de salaire habituel. La conséquence fut que la nationalisation a crée des ressources d'accès libre là où il existait des ressources communes d'accès limité. Les effets désastreux de la nationalisation de forêts communautaires ont été bien montrés en Thailande, Niger, Népal, et Inde. Des problèmes similaires se sont produits pour les pêches côtières, lorsque les agences nationales ont supposé qu'elles avaient une juridiction exclusive sur toutes les eaux côtières » (Ostrom, 1990 : 23, traduction Lavigne Delville).

Egalement pour Pelissier :

« ... [En Afrique Noire,] partout, l'Etat dispose d'un domaine public (forêts classées, domaine forestier national, réserves sylvopastorales, etc.) pouvant comporter différents types de statuts, et dont il est rarement en mesure d'assurer un contrôle effectif. Or, une grande partie de ce « domaine public » représente la réserve foncière nationale : dans la plupart des cas, l'impuissance de l'Etat (quand ce n'est pas la complicité de certains de ses agents) fait de ces espaces forestiers le théâtre d'un véritable pillage, à commencer par celui des fabricants de charbon de bois qui approvisionnent les villes en combustibles de cuisine ». (Pelissier, 1995 : 28-29).

Dans bien des cas, l'argument de « rationalité » qui légitime l'intervention publique s'avère fondé sur une caricature des pratiques paysannes et sur des intérêts corporatistes (Leach et Mearns, 1996 ; Rossi, 2000) plus que sur une analyse rigoureuse des pratiques locales. Là où les pratiques locales contribuent effectivement à une dégradation, c'est souvent du fait de contraintes fortes, de changements rapides de l'environnement, ou en réponse à des politiques peu adaptées.

Si bien que les règles étatiques sont le plus souvent entrées en contradiction avec les règles de tenure existantes, fragilisant ou détruisant les régulations antérieures. L'intervention publique va souvent de pair avec l'imposition de logiques techniciennes « rationnelles » de gestion des ressources, et une volonté, explicite ou implicite de contrôle étatique de ces ressources (ou en tous cas de mainmise de ses agents sur le contrôle de ces ressources). Ces logiques s'opposent aux représentations locales de l'espace et des ressources, et aux règles locales régissant l'accès et l'exploitation des ressources. Sur la base de principes exogènes aux acteurs locaux, on définit d'autres règles l'accès et d'exploitation, d'autres instances de contrôle (les services techniques ou des associations locales *ad hoc* contrôlées par l'Etat), qui entrent en conflit avec les règles et les institutions locales, fragilisant ces dernières sans être capable de les remplacer par d'autres régulations efficaces (Vedeld, 1994).

Le problème n'est donc pas sur le principe d'une propriété publique de certains espaces ou ressources, de façon à en exclure les autres usagers et permettre de contrôler leur exploitation : c'est bien comme cela que des espaces naturels ont été préservés ; en France, une part importante des forêts sont domaniales. Il est sur la capacité effective de gestion de la part des instances publiques, dans un contexte d'Etat néopatrimoniaux, et aux faibles capacités administratives.

6.4. Pour une gestion locale des ressources

Ni le marché ni l'Etat ne peuvent seuls, en pratique, assurer une gestion efficace et durable des ressources sur l'ensemble d'un territoire national : on a vu de nombreux exemples de « market failures », et de « state failures ».

On peut effectivement penser que seuls les acteurs qui vivent d'une ressource peuvent avoir un intérêt objectif à la maintenir, pour autant qu'elle soit un enjeu réel pour eux dans la durée, qu'ils en dépendent effectivement, et puissent éviter en pratique de la surexploiter. Dès lors, de nombreux observateurs de la question s'accordent sur le principe d'une gestion « locale » qui s'impose selon trois arguments majeurs : la réconciliation entre légalité étatique et légitimité locale des pratiques, l'accès à une information plus précise et complète, la limitation des coûts de gestion.

En se fondant sur des pratiques locales juridiquement reconnues et validées et en offrant aux usagers la possibilité d'un contrôle plus rapproché des responsables et décideurs, la gestion locale réconcilie légalité étatique et légitimité des pratiques des usagers et décideurs locaux.

En pratique les usagers ont une connaissance plus fine des écosystèmes dans lesquels ils vivent qu'un administrateur de la capitale. Les informations sur les cycles climatiques, les accidents potentiels selon les années, les évolutions économiques, les caractéristiques des écosystèmes fournies par les usagers locaux, permettraient une gestion plus fine des ressources. Par ailleurs, pour autant que soit établi un cadre politique suffisamment souple, la prise directe avec les réalités locales assure une adaptation rapide et à faible coûts des règles de gestion.

A travers la responsabilisation d'instances de contrôle et d'arbitrage locales, une gestion locale limite les frais de procédure administrative pour valider et sécuriser les transactions foncières. De la même manière en favorisant la mobilisation de procédures et d'arbitrages locaux en cas de différends, les coûts sociaux et financiers de la régulation des conflits sont limités.

En somme, le constat des limites des régulations par l'Etat et par le marché, fondées sur le postulat erroné d'une inefficience générale des ressources exploitées en commun, conduit aujourd'hui les observateurs et décideurs à défendre une gestion locale des ressources naturelles. Les décalages entre les pratiques locales et la loi étatique et le marché, qui favorisent des abus de la part de l'administration locale parce que les paysans sont maintenus dans l'illégalité, ou des coûts sociaux importants voire des conflits du fait que le marché favorisent effectivement les paysans les plus puissants, seraient minimisés par la reconnaissance et la validation de ces pratiques. Dans un contexte à la fois climatique et économique aléatoire, une gestion durable ne peut se passer d'une information précise et fréquemment actualisée telle que seuls des acteurs en prise directe avec les ressources sont capables de la produire. La gestion locale a donc l'avantage d'être plus souple, plus adaptative qu'une gestion étatique globale. Elle permettrait une réduction de l'écart entre les lois et les pratiques, mais aussi de mettre en œuvre une exploitation en phase avec les cycles et les accidents de production des écosystèmes dans une perspective de durabilité. Par ailleurs, contrairement à une gestion par le marché à travers la généralisation de la propriété privée individuelle qui favorise les paysans les plus puissants au détriment des catégories d'acteurs qui le sont moins, une gestion locale en accord avec les formes de distribution de l'accès aux ressources, les types de procédure de transaction et les multiples possibilités de régulation des tensions, induit des coûts financiers et sociaux limités. En tout cas, elle surajoute peu aux inégalités et formes de domination déjà existantes dans les sociétés paysannes.

Ces arguments ont commencés à être pris en compte à partir des années quatre-vingt dix par les bailleurs et les Etats. En effet, ces arguments ont trouvé un contexte politique favorable à leur mise en œuvre dans les processus de décentralisation soutenu les bailleurs dans le cadre de la « bonne gouvernance » pour de toutes autres raisons. Ce télescopage a induit des réformes de politiques foncières plus ou moins timides ou aboutit de la part des Etats africains et des projets de développements.

7. L'évolution des politiques et des interventions dans les années quatre-vingt dix

7.1. L'évolution des législations sectorielles

En partie sous la pression des changements de thèse des bailleurs de fonds, depuis les années quatre-vingt-dix les Etats africains tentent de réformer leurs politiques foncières et sur les ressources naturelles pour une meilleure prise en compte du local et notamment des pratiques coutumières en termes de droits et de régulation. En matière de foncier, les nouvelles politiques prennent davantage en compte les droits locaux. En matière de ressources naturelles, les législations sectorielles (législation forestière, code de l'eau, législation pastorale, etc.) sont elles aussi revues au cours des années 90, et marquent une reconnaissance progressive, même si limitée, de la légitimité des pratiques locales et de la possibilité de déléguer la gestion des ressources à des instances locales.

Dans le secteur forestier, par exemple, les évolutions sont variables : elles se limitent parfois à reconnaître (ou réaffirmer) des « droits d'usage » (au sens de « droits de prélèvements sur les ressources autre que le bois, à but d'auto-consommation ») aux populations riveraines des forêts classées, elles intègrent fréquemment la possibilité de transférer une partie de la gestion (au sens de « management » : mises en œuvre des règles définies) de forêts à des organisations locales, elles prévoient parfois seulement un réel transfert de gestion, avec droit de définir les règles.

Cependant dans ce cadre légal et institutionnel en cours de formation on constate de réelles démarches de transfert de compétence en matière de gestion des ressources naturelles. Ceci particulièrement à propos des ressources pastorales à travers la production de chartes et à propos du bois énergie avec la régulation des marchés et des coupes.

- ▷ Face à la dynamique des écosystèmes dans lesquels évoluent les pasteurs et agropasteurs les droits locaux d'accès aux ressources naturelles sont malléables et évolutifs. Ils sont caractérisés par leur négociabilité et leur partage entre différents acteurs. Les chartes pastorales en cours de mise en œuvre au Mali et au Burkina-Faso notamment sont des outils légaux qui permettent d'encadrer les arrangements ad-hoc établis entre les acteurs. Elles peuvent leur laisser une marge de manœuvre essentielle pour la poursuite de leur activité. Dans le même mouvement elle fournissent un cadre dans lequel les collectivités territoriales peuvent engager à-propos des déplacement pastoraux et de la juxtaposition des espaces agricoles et pastoraux des négociations entre les groupes d'acteurs et à un niveau intercommunal.
- ▷ De la même manière la régulation des marché locaux de bois de feu est une mise en œuvre pratique de la gestion décentralisée des ressources naturelles. En redonnant aux populations locales la possibilité de définir les règles d'exploitation du bois de chauffe, et surtout un contrôle exclusif sur ces ressources sur leur territoire, il ressort qu'il est possible de préserver la ressource de manière durable et dans certains cas d'en dégager des revenus substantiels pour les paysans qui peuvent se lancer dans l'activité. Les régulations prennent la forme d'interdiction de la vente du bois, de définition du bois mort comme seul bois énergie possible, de taxes locales pour les bûcherons étrangers (Bertrand, 1998 ; Bertrand et al, à paraître).

7.2. La décentralisation : donner plus de pouvoir aux populations locales

La décentralisation est un projet politique qui consiste à transférer des pouvoirs et des prérogatives et à réorienter des flux de ressources historiquement possédés par l'Etat central vers des acteurs et des institutions d'un niveau inférieur d'administration du territoire. C'est un projet d'institutionnalisation de la participation plus ou moins directe des populations locales à la définition des politiques publiques locales. Un tel processus articule trois formes de transfert (Ribot⁵, 2002 : 4).

- ▷ *La décentralisation politique et administrative* qui implique que les pouvoirs et les ressources de l'Etat central soient transférés vers des autorités représentatives et responsables devant les populations locales. Un tel transfert est la forme institutionnalisée de l'approche participative.
- ▷ *La déconcentration* qui consiste en des transferts de pouvoirs vers les circonscriptions telles que les Préfectures et Sous-préfectures, les services techniques. Ces corps responsables « par le haut » sont des extensions administratives locales de l'Etat central. Ils peuvent se construire une responsabilisation « par le bas » mais ils sont avant tout redevable devant l'Etat et sont conçues comme des structures d'accompagnement du processus de décentralisation politique.
- ▷ *La privatisation* entendue comme le transfert des pouvoirs vers toute entité non étatique, incluant les individus, les entreprises, les ONG, les associations, etc.

Dans les pays anglophones (Nigéria, Ghana), au Sénégal, au Cameroun et au Cap-Vert la décentralisation s'inscrit dans une certaine continuité politique et institutionnelle. Divers facteurs historiques (choix politiques, économie spécifique, héritage colonial, *Indirect Rule*) ont contribué à installer la prise en compte institutionnelle des revendications locales. Dans d'autres cas, comme au Mali et au Burkina Faso, ce projet succède le plus souvent à une histoire politique caractérisée par une forte centralisation administrative et politique rompue par des assises nationales au cours desquelles le projet de décentralisation a été mis en avant.

Le processus de décentralisation peut être décrit selon quatre grands thèmes : les réformes du cadre juridique et institutionnel, la définition de l'organisation administrative, le transfert des compétences de l'Etat vers les instances décentralisées, la mise en place des modes de gouvernance et de développement au niveau local (ODD, 2003 : 12-48)

Le cadre juridique, institutionnel et territorial

Les réformes juridiques et institutionnelles consistent d'abord à inscrire le principe de « libre administration des collectivités territoriales » dans la constitution du pays. Si les pays franco-phones se limitent à une telle mention, les pays anglophones et lusophones, selon une tradition plus fédéraliste, y détaillent précisément le contenu de la décentralisation. C'est donc dans le cadre des définitions de la constitution que le législateur fixe les conditions de la libre administration des collectivités.

⁵ Il est à noter que Ribot interprète ces trois formes selon une échelle politique qui va de la bonne décentralisation, qui institutionnalise effectivement la participation populaire, à la décentralisation factice, qui crée de l'exclusion selon une logique propre au marché. Cependant dans une démarche empirique on remarquera que les trois formes sont irrémédiablement liées dans la plupart des pays, selon divers dosages et degrés de concurrence.

- ▷ Les conditions de création des collectivités, leur territoire, leur organisation administrative et politique, leur rapports avec la société civile, le secteur privé, l'Etat, les partenaires de développement local.
- ▷ Les statuts particuliers.
- ▷ Leur compétences, ressources, patrimoines (privé, public) et mode de contrôle et de gestion.
- ▷ Les modes de désignation des conseils et exécutifs locaux et dans certains cas de participation locale.

Hormis le Bénin où l'on passe directement de l'Etat aux Communes, la plupart des pays ont défini :

- ▷ la Commune comme collectivité de base regroupant plusieurs villages ;
- ▷ le Cercle ou le Département comme échelon intermédiaire regroupant les Communes
- ▷ la Région comme niveau immédiatement inférieur à l'Etat.

Au cours des processus de communalisation les pays ont aussi redéfinis les circonscriptions de l'administration territoriale pour l'articuler plus ou moins aux nouvelles collectivités locales, selon des traditions institutionnelles françaises ou britanniques.

Dans les pays francophones la décentralisation des instances politiques et accompagnée de la déconcentration de l'administration de l'Etat. Les contours des circonscriptions administratives comme les Préfectures et Sous-préfectures, les services déconcentrés des ministères techniques, les représentations du ministère de l'administration territoriale, sont le plus souvent adéquates aux instances décentralisées. Par exemple, au Mali la Préfecture correspond au Cercle, tandis que la Sous-préfecture regroupe deux ou plusieurs communes selon le découpage post-colonial en arrondissements.

Dans les pays anglophones et lusophone il n'y a guère de dichotomie entre décentralisation et déconcentration puisque, notamment au Ghana, Nigeria et Cap-Vert, les collectivités territoriales sont reconnues comme les plus hautes instances administratives et politiques en matière d'affaires locales. Si bien que pour de nombreux domaines les services techniques et l'administration sont placés sous l'autorité de la Commune.

Le transfert de compétences en matière de gestion des ressources naturelles

Le transfert des compétences, prérogatives, pouvoirs et ressources de l'Etat vers les collectivités locales est l'aspect sensible de la décentralisation : « Au regard des législations nationales, les collectivités locales reçoivent d'importantes compétences au titre de la décentralisation. La traduction de ces transferts en pouvoir effectif de décision au profit des élus reste cependant problématique. Les raisons de cette difficulté tiennent autant aux résistances des pouvoirs centraux qu'à l'imprécision des textes eux-mêmes. L'exercice même de ces compétences reste soumis à une très forte tutelle, malgré l'introduction timide d'un contrôle juridictionnel des décisions des autorités locales » (ODD, 2003 : 26).

Effectivement, selon la loi, les collectivités locales se voient transférées des compétences de gestion en matière d'éducation, de santé, d'environnement et de ressources naturelles, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'habitat, de salubrité et d'hygiène, d'eau et assainissement.

nissement. Or, les moyens des collectivités sont très faibles, et leur expérience limitée. De plus, le contenu précis de ces prérogatives est rarement défini, les législations sectorielles tardent à intégrer la nouvelle donne institutionnelle créée par la décentralisation, les administrations sectorielles sont réticentes à des transferts de pouvoir qui remettent en cause, plus ou moins massivement, leurs prérogatives (Rochegude, 1998).

Enfin, les Communes ne sont pas nécessairement un espace pertinent. La politisation des enjeux à cet espace risque d'accroître la politisation du jeu foncier (Lavigne Delville, 2003c).

La mise en place des communes n'est donc pas une panacée. Pour autant, dans le cadre du transfert de compétence en matière de gestion des ressources naturelles, la décentralisation offre un environnement politique et juridique particulièrement propice à la mise en œuvre d'une gestion locale des ressources naturelles. Collectivité locale, bénéficiant à la fois de la légitimité publique et de la légitimité locale via l'élection, proche de ses administrés, elle peut, si elle le souhaite et si elle en a la possibilité, jouer un rôle moteur, encore à construire.

7.3. Les approches des projets : développement local et décentralisation

L'émergence de discours et de pratiques en faveur du développement local du côté des ONG et des observateurs en même temps que la promotion de la bonne gouvernance et de la décentralisation par les bailleurs ont été l'occasion de balancement pour les projets et de confrontation entre les partisans de l'un ou de l'autre des processus. Certains voyant les réalisations incomplètes de la décentralisation créer une bureaucratie incontrôlable œuvrant davantage selon des intérêts sectoriels voire individuel au détriment des outils de développement local (Gentil et Husson, 1995), d'autres voyant la développement local comme un processus de privatisation surajoutant des institutions dans des espaces politiques villageois déjà encombrés et donnant lieu à des comportement opportunistes réguliers qu'une recoordination des autorités par la décentralisation pourrait harmoniser (Jacob, 1997).

Dans tous les cas, il ressort que quelle que soit la technique valorisée par les discours, les projets se centrent sur le local et s'inscrivent dans les processus de décentralisation.

- ▷ D'une part en tentant d'appuyer ces processus dans le sens d'une décentralisation politique effective qui favoriserait au mieux le développement économique et sociale des collectivités territoriales ;
- ▷ D'autre part parce que le système de développement demande une harmonisation des projets avec les politiques publiques nationales, les projets tendent à s'inscrire dans les projets de décentralisation qui encadrent aujourd'hui la plupart des politiques publiques nationales des Etats africains, notamment à propos de la gestion des ressources naturelles et foncières ;
- ▷ Par ailleurs, la promotion de la décentralisation a vu la ré-émergence du thème de la gestion locale ou décentralisée des ressources selon leurs caractéristiques propres et les pratiques locales, au détriment d'un approche en termes de terroir, notamment à propos de la gestion du pastoralisme ouest africain et des questions supra-villageoises et transnationales qui l'accompagnent.

8. Au delà de la pertinence du thème, des postulats implicites parfois discutables ?

Un certain consensus autour d'une gestion « locale » des ressources naturelles semble donc s'imposer. Il y a en pratique une grande diversité d'approches et de conceptions. Il est donc difficile de prétendre en tirer une analyse d'ensemble. Une certaine conception implicite ressort cependant assez clairement d'une majorité de projets, une conception fondée sur un certain nombre de postulats communs :

- ▷ il y a une rapide dégradation des ressources naturelles renouvelables ;
- ▷ il faut définir une gestion « rationnelle » et intentionnelle de ces ressources (ce qui passe par des Comités de gestion, des plans d'aménagement, des zonages, des délimitations, etc.) ;
- ▷ les communautés locales détiennent, par leurs caractéristiques, une capacité à mettre en œuvre cette gestion rationnelle et cette responsabilité doit leur être confiée par l'Etat. Il y a cependant débat sur le degré de responsabilités ;
- ▷ l'échelle pertinente est le village (parfois le campement ou la fraction dans le cas du pastoralisme).

Il est bien sûr hors de question de nier ces éléments ou de renverser l'analyse. Par contre, il apparaît clairement :

- ▷ que chacun d'eux connaît de nombreux contre-exemples, ce qui questionne la validité du « modèle » général ;
- ▷ que ce modèle repose sur une vision « technicienne », populiste, « a-sociologique » et « a-politique » de la gestion ;
- ▷ qui fait l'impasse sur les enjeux concrets et les rapports entre acteurs, d'une part, et entre Etat et populations d'autre part ;
- ▷ qui oublie de s'interroger sur les conditions de légitimité et d'effectivité des règles proposées ;
- ▷ et que cela induit une incertitude forte sur la capacité des interventions à s'ancrer dans un espace local et apporter des réponses effectives aux problèmes des populations.

Il nous semble de même que l'approche des « conventions locales », tout en mettant en avant une volonté de négociation entre acteurs, reste trop souvent conçue au sein de ces postulats, ce qui risque de beaucoup limiter leur pertinence et leur effectivité.

Nous discuterons ici ces quatre postulats ici, avant de les illustrer à travers les études de cas, puis de proposer dans le chapitre suivant un cadre d'analyse plus complet.

Précisons bien ici que la critique porte sur un archétype des conceptions en termes de GRN, d'une conception implicite ou explicite qui sous-tend une bonne partie des interventions. Il ne s'agit en aucun cas de généraliser. Les expériences du Nord-Cameroun, par exemple, montrent une approche multiple, *ad hoc* en fonction des enjeux et des situations.

La médiation foncière au Nord Cameroun : une approche multiplexe (Teyssier, Hamadou & Seignobos, 2003)

Au nord Cameroun, l'Observatoire du foncier crée par Cameroun et le projet Développement Paysannal et Gestion des Terroirs (DPGT) a montré l'importance de la compétition pour l'accès à la terre et la superposition contradictoire des systèmes juridiques. La loi de l'Etat n'est sollicitée que dans les zones urbaines, si bien que le recours à l'immatriculation est un privilège des élites tandis que les commissions consultatives et agro-pastorales n'ont guère de capacité d'intervention. La pression migratoire, les contradictions d'usage du sol et l'abandon de la gestion foncière aux chefferies impliquent aujourd'hui des conflits d'intérêts entre les communautés.

Face à une telle complexité l'action conjointe du DPGT, de Territoires & Développement Local (TERDEL) et du Comité Diocésain de Développement (CDD) est orientée vers des interventions que l'on pourrait qualifier d'ad hoc, selon les enjeux qui se présentent localement.

- Dans une logique de reconnaissance des « petits papiers » produits par les paysans lettrés, la **formalisation écrite des transactions foncières individuelles** suit les textes de loi qui ont été l'objet d'ajustement et permettent aujourd'hui une meilleure prise en compte des pratiques sociales qu'auparavant tout en restant dans une perspective d'expression juridique formelle de ces pratiques.
- La **clarification foncière par des démarcation de terroirs** se poursuit selon une double logique de négociation/concertation entre les acteurs des villages en conflits pour obtenir des accords relatifs aux limites des terroirs, et une matérialisation de ces accords à travers des bornes colorées de 100 kg, donc difficilement déplaçables, des cartes sur lesquelles sont reportées les limites et les bornes, un procès verbal qui reprend le contenu des accords et décrit les points de repères des limites.
- La **régulation des conflits agropastoraux** se déroule avec les notables de chefferie pour identifier et statuer sur les pâturages et les parcours à préserver pour permettre le maintien de l'activité pastorale, selon trois étapes : le relevé GPS des espaces, le report cartographique des espaces, la négociation d'une charte pastorale entre les acteurs locaux et les autorités. Carte et charte sont remis aux différentes parties et autorités concernées.
- La **régulation foncière par anticipation des conflits et l'aménagement concerté du territoire** sont poursuivis selon quatre étapes :
 - La constitution d'une commission paritaire regroupant les différentes communautés concernées dont le rôle est de statuer sur les pâturages, d'organiser et de superviser leur bornage après négociation, arbitrer les éventuels conflits qui persisteraient.
 - Le repérage avec des éleveurs et la cartographie des espaces nécessaires au maintien de l'élevage.
 - La négociation de l'étendue de ces espaces lors de séances de restitution de ces cartes aux représentants des agriculteurs et des autorités.
 - L'obtention et enregistrement de consensus sous forme de procès-verbaux avalisés par l'autorité territoriale.

En somme, dans une perspective de développement local le DPGT utilise une vaste gamme d'outils : zonage/bornage, négociation, cartographie, application/adaptation de

| la loi, création institutionnelle sont appliqués seul ou combiné selon les enjeux propres de la situation locale sans tomber dans la logique de la panacée et de la recette.

8.1. Toujours une surexploitation des ressources ?

Le constat d'une surexploitation et d'une dégradation rapide des ressources semble évident. Cela semble une conséquence logique d'un ensemble de facteurs indéniable : l'accroissement de la population dans des écosystèmes fragiles, etc. Cette certitude est tellement ancrée que l'on en oublie parfois de regarder de plus près, d'interroger les situations réelles, de prendre en compte la diversité des contextes.

Ainsi, le discours sur la disparition des jachères et la crise de fertilité que cela induit se retrouve au fondement de projets de développement à travers tout le Sahel, que les densités de populations soient 150, 50 ou 10 habitants par km². La disparition ou la régression des jachères est unanimement vue comme une dégradation, même lorsqu'elle a été permise par le développement de la culture attelée, permettant d'« allonger le cycle culturel » par un meilleure contrôle des adventices et de réduire le lourd travail de défrichement (Serpantié et al., 2001; Lavigne Delville, Castellanet et Broutin, 2004).

Il est important de questionner cet axiome de la surexploitation et les prolongements qu'il implique en termes de compréhension des situations concrètes. Il serait bien sûr tout aussi hasardeux de présupposer l'efficacité et l'efficience absolues des capacités de régulation des communautés paysannes, dans des situations justement caractérisées par un éclatement des pouvoirs. Mais la réalité et l'ampleur des processus de dégradation environnementale est questionnée par de nombreux travaux récents :

- ▷ la capacité de résilience (de se reconstituer après une crise) des écosystèmes sahéliens est plus importante qu'on ne l'a longtemps cru ;
- ▷ par rapport aux dégradations anthropiques (dues à l'homme), l'impact des sécheresses (et donc des facteurs naturels) est réévalué, au regard des pluviométries plus favorables de la dernière décennie. On sait par ailleurs, sur la longue durée, que les climats subissent des variations brutales ;
- ▷ des études détaillées, dans un certain nombre de lieux, remettent en cause l'idée d'une dégradation et d'une surexploitation massive.

Dans la zone sahélienne et soudanienne du Mali, les usages locaux du bois ne mettent pas en péril la forêt... (Benjaminsen, 1997)

Au Mali, tant dans les zones urbaines que dans les zones rurales, l'extension de l'agriculture et l'exploitation du bois sont considérées comme les principales causes de déforestation. Le bois est ainsi présenté comme une ressource rare des zones sahéliennes et soudaniennes. Mais a proposé de comparer ces données générales à la situation locale de la région du Gourma (Nord-est) et dans le sud-est du pays. Dans les deux cas, si la déforestation est réelle.

Cependant, dans le Gourma il apparaît qu'il n'y a pas de relation de cause à effet entre l'exploitation du bois et la réduction de la couverture arborée. En effet, les ruraux n'utilisent que le bois mort pour le feu et le charbon, tandis que leur usage du bois pour la construction est très faible. Les pratiques d'exploitation de la forêt des paysans locaux ne peuvent donc pas impliquer quelque déforestation que ce soit. La sécheresse est le facteur principal de la réduction de la couverture arborée dans le Gourma.

Dans le sud du Mali où la densité de population est forte et où l'environnement est particulièrement dégradé, les projets et les services techniques de l'Etat tendent à établir une corrélation entre densité de population, activité humaine et dégradation de l'environnement. En menant une enquête approfondie sur les usages bois et la reproduction de la forêt, Mais montre que cette corrélation n'est pas fondée. Dans les cas de forte densité démographique, la consommation de bois de chauffe représente 44% de la reproduction annuelle de la forêt, et elle s'élève à 57% quand est intégrée l'exploitation du bois de construction. Dans les cas moyens il apparaît que le bois est exploité à raison de 18 à 27% de la production annuelle. Il est ainsi difficile de conclure à une surexploitation de la ressource forestière par les ruraux. En revanche es cas les plus extrêmes, où le consommation est égale à la régénération, sont ceux où s'est développée une exploitation commerciale de la forêt à destination des centres urbains.

Une partie des lectures en termes de dégradation reposent en fait sur le postulat d'une action dégradante de l'homme, par rapport à un milieu originel forestier. Dès lors, toute défriche apparaît comme une dégradation.

Les brousses tigrées sont des formations végétales naturelles

L'étude des brousses tigrées en zones sahéliennes (espaces alternant des taches de végétation et des zones dénudées) montre qu'il s'agit d'une formation végétale naturelle, qui se « déplace » spontanément, le ruissellement favorisant l'accumulation de débris végétaux et de graines en amont des poches de végétation et le développement de la végétation, pendant que la partie aval, moins humidifiée, dépérît. La mosaïque perdure, même si elle se déplace dans l'espace.

« La fausse idée d'une dégradation du couvert végétal en Guinée (J. Fairhead et M. Leach, 1997)

Dans la région de Kissidougou en Guinée, la végétation est la suivante : des parcelles de grandes et denses forêts humides disséminées dans la savane. Cette végétation est typique des zones de transition forêt/savane d'Afrique de l'Ouest. Depuis au moins un siècle, ceux qui s'occupent de l'environnement considèrent ces parcelles de forêt qui entourent les villages comme les derniers restes menacés d'une immense couverture forestière. Selon leur analyse, cette couverture forestière aurait été détruite par l'agriculture et le défriche brûlis. Cette idée d'une dégradation d'un couvert forestier originel s'ancre dans les analyses de plusieurs prestigieux botanistes (Chevalier, Mais, Adam, Schnell). Ces scientifiques furent les influents conseillers de l'administration coloniale française. Et leurs analyses restent dominantes à l'heure actuelle. J. Fairhead et M. Leach ont fait un travail rigoureux basé sur des enquêtes ethnographiques, des comparaisons de photographies aé-

riennes des années 1950 et 1980, et des descriptions de paysages trouvées dans les archives depuis 1893, pour reconstituer l'évolution de la végétation dans cette région. Les savoirs locaux, les archives et les photographies aériennes contredisent ce point de vue. Ces sources écrites, photographiques et orales convergent pour montrer que ces îlots forestiers sont le fruit d'un travail humain : ils ont été créés par les habitants dans la savane, autour de leurs villages. Les documents montrent également que le couvert végétal a augmenté depuis un siècle. Il y a bien des défrichements, mais il y a parallèlement re-creation de forêts. Au lieu d'une évolution linéaire, d'une forêt « vierge » vers de la savane, on a une mosaïque forêt/savane, qui se déplace dans l'espace avec le temps» (Faugère, 2000 : 8).

Des analyses *ad hoc*, contextualisées, sont donc nécessaires. Mais surtout, la question de la surexploitation est avant tout une question de régulation, une question d'absence ou d'ineffectivité des règles de gestion, qu'elles soient intentionnelles ou de fait. La compétition pour les ressources (qui a une intensité très variable selon les zones) ne se traduit en course de tous contre tous que si elle n'est pas régulée. L'existence, la permanence, ou au contraire l'absence ou l'ineffectivité de telles règles sont le résultat de processus sociaux et politiques historiques.

- ▷ Elles existent – et continuent à exister - très clairement sur certaines ressources (les pâtures sahéliens, les pâtures du delta intérieur du Niger, les pêches), même si elles ont été plus ou moins fragilisées par les interventions de l'Etat et des projets de développement ;
- ▷ Elles existaient mais ont été laminées par les évolutions économiques et sociales, et par l'intervention publique ;
- ▷ Elles n'existent pas pour certaines ressources considérées autrefois comme très abondantes ou non stratégiques (ligneux de brousse, etc.).

La façon dont l'intervention publique a fragilisé les règles locales, en délégitimant les autorités qui en assuraient la mise en œuvre, en imposant des règles fondées sur des principes radicalement différents, en supprimant de fait les possibilités de régulation, a été largement démontrée.

Ainsi, pour les pâturages sahéliens, c'est le contrôle des points d'eau qui permettait de contrôler les pâturages adjacents. Le contrôle des points d'eau variait selon leur statut : des puits artificiels étaient la propriété des lignages qui les avaient fait creuser ; les marres naturelles ne font pas l'objet de contrôle. En créant des forages, points d'eau accessibles à tous, l'Etat a sans le vouloir casser cette possibilité de régulation, provoquant un afflux de troupeaux et des surpâturages, non régulés... ou régulés par les rapports de force entre groupes transhumants arrivant au forage.

Les situations d'accès libre peuvent résulter de cette absence de règles sur des ressources nouvelles, de la confrontation de règles ou de règles inadéquates mises en place par l'Etat sans qu'il ait la capacité de les faire respecter. Le scénario classique d'une exploitation

théoriquement contrôlée par l'Etat mais en accès libre *de facto* peut être résumé ainsi (Babin et alii, 2002 ; Bertrand, 1998) :

- ▷ interdiction d'accès connue de tous imposée par l'Etat ;
- ▷ contrôle inefficace de la part de l'administration chargée de la gestion de la ressource ;
- ▷ un ensemble de groupes et d'individus qui se savent dans l'illégalité et craignent un « retour de l'administration » exploitent les forêts de manière opportuniste à travers « une course à l'espace et aux ressources ».

Pression démographique, enjeux économiques croissants, affaiblissement des capacités de régulation : ces différents processus conduisent effectivement, là où ils sont avérés, à une pression croissante sur les ressources renouvelables. Pour autant, cela ne se traduit pas nécessairement par une surexploitation :

- ▷ lorsque la pression reste inférieure à la productivité naturelle de l'écosystème ;
- ▷ lorsque des mécanismes de régulation existent et jouent – au moins partiellement – leur rôle ;
- ▷ lorsque les acteurs ont trouvé des façons de se coordonner, même en l'absence d'instance de régulation.

En effet, dans des situations de pression sur les ressources, les usagers ne sont pas mécaniquement poussés à surexploiter les ressources. Ils peuvent être plutôt conduits à se re-coordonner tant bien que mal autour de nouveaux espaces.

Recoordination des usagers plutôt que surexploitation des pâturages dans le Minyan-kala (Hochet, Op. Cit.)

Dans le sud-est du Mali, la pression des champs sur les espaces pâtureables a réduit ces derniers de manière drastique. Pourtant cette situation ne conduit pas à une réelle surexploitation des pâturages au sens où leur capacité de charge serait largement dépassée. Les bergers se coordonnent entre eux en se dirigeant vers des zones de plus en plus éloignées de leurs parcs, dans des zones de moindre qualité, dans des zones à la frontière des champs exploités tandis que certains éleveurs envoient leur troupeau ailleurs, notamment au Burkina Faso et dans le nord de la Côte d'Ivoire. La réduction des pâturages n'implique pas automatiquement une surexploitation mais plutôt l'occupation de zone jusque là délaissées parce que de mauvaise qualité ou aux potentialités conflictuelles avec les agriculteurs (Hochet, 2005).

De fait, il existe un certain nombre de cas où de nouveaux modes de gestion sont en train de se mettre en place. Il peut y avoir une régulation de fait, découlant d'un ensemble de pratiques d'acteurs ou de décisions mais qui ne prennent pas la forme de « comités de gestion » et de règles explicites, et qui de ce fait sont discrètes, peu visibles pour un observateur extérieur qui risque de ne voir que des comportements opportunistes qui conduisent à la surexploitation.

8.2. Une gestion « locale » ? oui, mais laquelle ?

Face aux limites de la gestion étatique, la majorité des observateurs et, aujourd’hui, des bailleurs de fonds, se retrouve aujourd’hui autour d’un principe de gestion « locale », également revendiqué par les populations rurales elles-mêmes, quand elles ont la possibilité de le faire⁶. Un tel consensus, ralliant autant d’acteurs différents, cache comme toujours des positions diverses et des degrés d’adhésion variables. Il y ainsi débat sur l’échelle géographique du « local » et sur le type de prérogatives confiées aux instances « locales ».

Niveaux de compétence et types d’instance de gestion : des propositions multiples

Selon des acceptations différentes les acteurs et les institutions du développement semblent s’accorder sur la nécessité d’une gestion locale des ressources naturelles. Les points de vue sont plus divergents qu’il n’y paraît, notamment sur le degré de délégation de responsabilité aux populations et sur le type d’instances susceptible d’appliquer et de garantir les règles de gestion (Bertrand, 1996 et 1998 ; Lavigne Delville, 2003 ; Chauveau et Lavigne Delville, 2004).

Les experts prônent une gestion locale, participative et démocratique, fondée sur les systèmes coutumiers et les autorités locales, sans toujours sembler avoir conscience des contradictions de ce discours (s’il inclut une dimension de négociation ou de consultation, l’exercice du pouvoir dans les systèmes politiques locaux n’a rien d’une démocratie directe). L’administration territoriale et les services techniques de l’Etat (Eaux et forêts, techniciens des projets, etc.) reprennent le discours dominant, sans pour autant cacher leur réticence face à ce qu’ils voient – à juste titre – comme une remise en cause de leur pouvoir sur les populations, et d’un certain nombre d’avantages indirects tirés de la situation actuelle. L’appareil d’Etat est donc globalement à ce qui est perçu comme une perte de pouvoir et de ressources. Derrière le terme de « gestion locale des ressources naturelles », c’est en fait une gestion « plus participative », sous le contrôle des services techniques de l’Etat, qui est recherchée. Le pouvoir des populations se limiterait à proposer des ajustements et à mettre en œuvre les règles définies pour l’essentiel par les services techniques.

Les ONG proposent plutôt une « gestion décentralisée des ressources naturelles », c’est-à-dire où les responsabilités de la définition et de la mise en œuvre des règles relèvent d’instances issues de la population. Elles peuvent prendre la forme de pouvoirs coutumiers, de nouvelles organisations locales fondées sur ce pouvoir ou des notabilité associatives, ou encore sur les conseils communaux issus des récentes politiques de décentralisation. Cette dernière proposition n’est pas sans soulever des questions sur le type d’instance qui met en œuvre cette gestion locale.

⁶ C’était une des revendications fortes des Etats Généraux du Monde Rural, au Mali, en 1992.

	Déconcentrée/participative	Décentralisée	
		Au niveau des communes	Au niveau villageois
Définition des règles	Lois, services techniques	Conseil communal (dans le respect des lois)	Comité local (dans le respect des lois)
Mise en œuvre	Services techniques, comités locaux	Communes, comités locaux, avec appui des services technique	Comités locaux, avec appui des services techniques

Mettre au pinacle les capacités de régulation des autorités coutumières n'est pas toujours pertinent dans la mesure où dans certains cas les autorités sont en déclin réel et où dans d'autres une telle focalisation peut engendrer la concentration et la cristallisation des pouvoirs dans les mains des élites paysannes, notamment des aînés autochtones agriculteurs au détriment des catégories plus faibles comme les cadets, les femmes, les pasteurs et les étrangers (Lund, 1997). Les autorités traditionnelles sont d'autre part souvent partie prenante de l'exploitation des ressources et de leur privatisation (Ribot, 1998).

La participation des conseillers communaux dans le cadre d'un conseil d'élus garantit l'investissement de la commune dans la gestion des ressources. Mais elle aboutit aussi souvent à une forte politisation du foncier et laisse aux usagers une impression de centralisation locale plutôt que de participation réelle (Blundo, 1996 et 1997).

Les comités villageois sont certes en contact avec les réalités villageoises. Mais le village n'est pas toujours une unité d'administration spatiale pertinente par rapport à des troupeaux et des bergers qui évoluent dans des espaces imbriquant de nombreux terroirs et de multiples types de ressources. Par ailleurs, au même titre que les conseils d'élus et les autorités coutumières, l'ancre des comités villageois dans les rapports locaux de pouvoirs est rarement compatible avec l'idéal participatif, quand il ne pose pas des questions de légitimité ou à l'inverse de durcissement du pouvoir (Lund, *Ibid.* ; Platteau, 1996). L'accent souvent naïf porté sur le niveau communautaire aboutit parfois à des entreprises néotraditionnalistes, fondant sur une tradition réinventée des règles qui aboutissent à une monopolisation de la ressource et/ou de la rente par une élite autochtone (Colson, 1971).

Des choix politiques implicites... et inachevés

Tant les choix entre déconcentration/participation et décentralisation politique que ceux concernant les types d'instances de gestion ne sont donc pas des choix neutres. Ils demandent à être pensés en termes de construction de régulations et d'équilibre des pouvoirs, et non pas dans un raisonnement exclusif, fondé sur un postulat unique. Ils ne peuvent pas relever des projets et des ONG en fonction de leurs sensibilité. Or cela semble parfois le cas. Une clarification par l'Etat de ses choix politiques semble nécessaire pour définir un cadre de travail, alors même que ces choix sont controversés au niveau même de l'Etat.

Tout en explicitant une responsabilité des communes dans la GRN, la mise en place des décentralisations administratives ne règle pas vraiment la situation, puisque les contradictions entre textes sur la décentralisation et législations sectorielles ne sont pas réglées, que les communes ne peuvent pas exercer leurs prérogatives faute d'un transfert effectif de patrimoine de la part de l'Etat (Rochegude, 1998 et 2000).

8.3. Les « communautés paysannes » ont-elles toujours une capacité de « gestion » des ressources naturelles ?

Les projets qui interviennent en faveur d'une gestion locale des ressources naturelles ont tendance à se baser sur le présupposé d'une communauté villageoise homogène et pacifique, disposant de ses propres mécanismes de régulations, et donc apte à mettre en œuvre les nouvelles règles de gestion. Même lorsque l'existence de différents groupes d'intérêts est prise en compte, il s'agit le plus souvent de catégories englobantes (les hommes, les femmes, les éleveurs), sans rapports avec une analyse précise des enjeux et des acteurs en jeu par rapport à une ressource en question. Postulat « communicationnel » (il suffit de discuter et de communiquer pour trouver des solutions) et postulat « communautaire » se renforcent dans une vision assez fonctionnaliste des sociétés locales.

Or, les communautés paysannes sont comme toutes les sociétés humaines, inégalitaires et hiérarchisées (à des degrés divers), tendues entre des rapports collectifs et individuels, traversées de clivages, de conflits, de rapports de force et de stratégies opportunistes. Les évolutions sociales, économiques et politiques aboutissent souvent à exacerber ces clivages. La gestion des ressources naturelles n'est pas qu'une question, nécessairement consensuelle, de préservation de l'environnement, c'est d'abord :

- ▷ une question de répartition de l'accès aux ressources entre les différents acteurs, locaux ou non, et donc une **question économique**,
- ▷ une question de contrôle de cette répartition, et donc une question de **pouvoir**.

De fait, « de façon générale, les sociétés rurales sont rarement de véritables gestionnaires des ressources renouvelables. Elles gèrent plutôt des rapports sociaux et politiques » (Boutrais, 2000 : 149). « Une bonne gestion des rapports sociaux faisait en sorte qu'il existait également une bonne gestion apparente des milieux naturels » (idem : 148).

La capacité de régulation dépend fortement de l'histoire sociale et politique. Dans la plupart des situations, il n'y a pas un pouvoir unique, mais différents pouvoirs, avec des fonctions et des prérogatives plus ou moins spécialisées, et qui peuvent être en compétition. La capacité à définir des règles suffisamment consensuelles et la capacité à en assurer la mise en œuvre n'est donc pas nécessairement donnée : c'est une question d'autorité, et d'action collective, qui peut être d'autant plus problématique que les pouvoirs sont éclatés et que des normes contradictoires co-existent (Lund, 2001).

La construction du pouvoir dans les villages africains se fonde souvent sur la co-existence de pouvoirs différents : pouvoir sur les hommes (chefferie politique) et pouvoir sur la terre (maîtrise de terre, avec parfois des pouvoirs spécialisés sur l'eau, la brousse, etc.). Un nouveau conquérant conquiert la chefferie politique, laissant au vaincu la chefferie de terre. Les pouvoirs contemporains sont issus de différentes sources de légitimités, qui peuvent co-exister sans que l'apparition d'un nouveau pouvoir assure son hégémonie sur les autres : l'autochtonie et l'ancienneté de l'installation, le religieux au croisement de l'islam et des cultes locaux, les sources de légitimité liées à l'Etat que sont la fonction publique, la maîtrise du français et de l'écriture (Bierschenk et Olivier de Sardan, 1998 ; notamment Bako-Arifari : 57-100), les relations avec le système de développement (Bierschenk, Chauveau & Olivier de Sardan, 2000). L'ensemble de ces sources de légitimités

est, le plus souvent, inscrite dans des relations de clientélisme et des réseaux sociaux influents, notamment ceux liés à l'Etat et au commerce.

La capacité d'action collective des « communautés locales » ne peut donc être considérée comme allant de soi, sur des enjeux aussi forts. D'autre part, les différentes ressources peuvent être gérées à des échelles différentes, et relever de pouvoirs différents :

- ▷ le segment de lignage, le « quartier », pour les patrimoines fonciers et les terres agricoles, voire l'unité de production ;
- ▷ une maîtrise territoriale relevant de l'autorité d'un chef de terre, dont l'emprise peut être micro-régionale et regrouper plusieurs « villages » ;
- ▷ un ensemble de villages voisins liés par des réseaux d'alliance, comme les chapelets de mare du Gwendégué (Jacob, 2002) ;
- ▷ une micro-région, pour les « leydi », territoires agro-halio-pastoraux du delta intérieur du Niger ou du Fleuve Sénégal.

Le « village » n'est donc pas nécessairement une unité pertinente pour la gestion des ressources. Sur les terres agricoles, cela sera souvent davantage le quartier (correspondant à un segment de lignage et à un patrimoine foncier), ou la maîtrise de terre. Pour un aménagement de bas-fond, ce pourra être un tronçon de bassin versant et les différents villages concernés, parce qu'ils contrôlent l'espace à aménager, ou parce qu'ils sont concernés par les effets en amont ou en aval. Pour des questions de pastoralisme ou de relation agriculture élevage, les circuits de transhumance peuvent mettre en relation directe ou indirecte des unités de peuplement physiquement éloignées les unes des autres. L'approche villageoise a en particulier fréquemment pour effet d'exclure les pasteurs (Marty, 1993), et plus largement les utilisateurs temporaires des ressources, transhumants, pêcheurs migrants, etc.

Par ailleurs, la « gestion » (prise comme résultante des décisions des acteurs sur les ressources) n'est pas toujours intentionnelle. Laurent Mermet (1992) distingue ainsi (dans des cas français, mais c'est valable ici aussi), la gestion *effective* (telle qu'elle résulte d'une somme d'actions et de décisions d'acteurs variés, plus ou moins coordonnés, et qui agissent en fonction de logiques qui ne sont pas nécessairement liées à l'environnement) de la gestion *intentionnelle*.

Il faut bien distinguer la « gestion effective », c'est-à-dire le mode de conduite du milieu telle qu'elle résulte de l'ensemble des actions humaines qui l'affectent, et la « gestion intentionnelle », c'est-à-dire les initiatives qu'un acteur spécialisé entreprend, dans le contexte d'une situation de gestion effective, pour faire évoluer l'état du milieu dans un certain sens. Ce résultat ne peut être atteint qu'en faisant changer la gestion effective [c'est-à-dire les pratiques de tout ou partie des acteurs concernés] (Mermet, 1992 : 57-58)

Enfin, il arrive que de fait il n'y ait aucune régulation. Soit parce que les règles qui se superposent et les rapports de force entre instances sont tels qu'effectivement ne se développent que des comportements opportunistes en attendant une stabilisation du jeu. Soit parce que l'évolution rapide du contexte fait qu'apparaissent des relations à propos de ressources d'un type nouveau et non prévu en termes de règles et d'instance dans les modes locaux de tenure.

Toute question d'environnement et de gestion des ressources naturelles est donc, nécessairement, une question à la fois économique et politique, les règles définies ayant des conséquences plus ou moins fortes sur la répartition des bénéfices de l'exploitation entre les acteurs. La possibilité d'arriver à un accord, l'acceptation par les différents acteurs de se conformer aux règles définies, la capacité des autorités locales à en assurer la mise en œuvre effective et à sanctionner les déviations, ne sont donc pas acquis par principe. Ils sont à construire, dans des contextes où les enjeux sont plus ou moins forts, les intérêts plus ou moins polarisés, et les capacités de régulation plus ou moins réelles.

8.4. Que signifie « gérer » ?

Le contenu même du terme « gestion » est ambigu. Conséquence peut-être d'une culture jacobine, la langue française n'a qu'un mot pour qualifier des rôles que d'autres langues, comme l'anglais, distinguent :

- le fait de *définir les règles (governance)*
- le fait de *en organiser la mise en œuvre (management)*
- le fait de *les mettre en œuvre (operating)*
- le fait d'*en garantir la mise en œuvre (enforcement)*.

Or, il s'agit bien de fonctions différentes, plus politiques pour les premières, plus techniques pour les secondes, qui ne relèvent pas du même type de prérogatives, et souvent pas du même type d'acteurs.

Dès lors, il y a fréquemment ambiguïtés sur les responsabilités confiées aux acteurs locaux, et en particulier aux comités villageois ou intervillageois. Est-ce une responsabilité de définition des règles ? ou bien simplement une responsabilité de mise en œuvre de règles définies ailleurs ? trop souvent aussi, on prétend donner à des comités villageois des fonctions techniques (« operating ») alors que leur composition (des notables représentant les différentes familles) en fait clairement une instance « politique » (de « governance »), sans prendre en compte le fait que la mise en œuvre concrète peut relever d'autres acteurs, agissant sous leur contrôle.

Lorsqu'on observe la façon dont la « gestion » des terroirs ou des ressources renouvelables est posée en pratique par les projets, il ressort une conception :

- ▷ où la mise en œuvre des règles est confiée à un Comité de gestion, constitué de représentants des populations (avec souvent une volonté de représentation des différents groupes sociaux, et donc la présence d'un représentant des éleveurs, des femmes, etc.) ;
- ▷ où « GRN » signifie souvent « actions de protection des terres et de leur fertilité » (cordons pierreux, fosses fumière, etc.) couplées à quelques actions portant sur des ressources « communes » (couloirs de passage, aménagement de bas-fond, plan de gestion d'un massif boisé, etc.), parfois avec définition d'un « code local » censé définir les règles (sur le pâturage, sur les défrichements, etc.);

Dans cette vision, la « *gestion* » consiste donc principalement en des actions *d'aménagement*, individuelles ou collectives. La responsabilité de la définition des règles ou de leur mise en œuvre ressort d'un *Comité*, le plus souvent fondé pour l'occasion, et qui est censé, dès lors qu'il existe, avoir la légitimité et la capacité à jouer effectivement son rôle et à assurer l'effectivité des règles.

Le précédent de la « gestion de terroirs »

Les approches de GRN découlent, en partie, des approches « gestion de terroirs » qui avaient été mises en place dans la seconde moitié des années 80, pour sortir des logiques filières. La volonté de prendre en compte les modes d'exploitation paysans et une vision d'ensemble des terroirs a eu tendance à se restreindre à une vision très standardisée du « terroir », sur une base villageoise (ce qui n'est pas toujours vrai), qu'il faut délimiter et structurer (zonage entre zones agricoles, pastorales, etc.). Cette vision technicienne du terroir, qui renvoie aussi à une logique politico-administrative de contrôle des populations et d'ancrage local de l'Etat, s'oppose aux « espaces d'action » des ruraux (Painter et al, 1994), qui relèvent davantage de plusieurs espaces superposés (le territoire lignager, les parcours pastoraux, etc.) ; aux problèmes de définition du « village » ; aux rapports historiques et politiques entre implantations humaines, qui fait que le « village » n'est pas non plus une unité de décision autonome, etc. De fait, délimitations et zonages ont fréquemment rencontré de vives résistances (Faure, 1998 ; Marty, 1998) et les Comités Villageois de Gestion de Terroirs se sont limités à être l'interface des projets pour la réalisation des équipements et infrastructures (Tallet, 1998). De plus, le pastoralisme a eu du mal à être pris en compte dans cette lecture très « agricole » des espaces ruraux (Marty, 1993).

Ce constat ne signifie pas qu'un lieu de débat au niveau local n'a pas de sens, que clarifier des limites de villages ou de terroir est toujours inutile, que clarifier les usages de l'espace n'est pas nécessaire pour préserver des espaces pastoraux. C'est que la combinaison standard de ces entrées dans un « package », où la « rationalité » des choix est un raisonnement technique a priori, se confronte à des espaces concrets, où les différents modes d'exploitation du milieu s'exercent de façon articulée ou emboîtée, et où l'organisation du terroir et des modes d'exploitation est une question simultanément et indissociablement écologique, économique et socio-politique.

On est là dans une vision finalement assez technicienne de la « *gestion* », où l'accent est mis sur les réalisations et les aménagements (les cordons pierreux, les couloirs de bétail, les forêts aménagées), le travail sur les règles devant essentiellement définir les conditions de « *gestion* » de ces aménagements. Cette gestion relève d'une « rationalité technique » supposée universelle, et donc censée être naturellement prise en charge par les acteurs locaux dès lors que la prise de conscience de la nécessité de gérer ces ressources a eu lieu. Les représentants désignés au sein du comité, selon des règles plus ou moins définies par le projet, sont censés naturellement porter cette vision et avoir la légitimité pour assurer la mise en œuvre des règles.

La façon de mettre en œuvre cette gestion, à travers les comités, relève d'une logique qu'Etienne Le Roy qualifie **d'institutionnelle** : on met en place des instances, et on suppose ensuite qu'elles vont naturellement prendre en charge les fonctions qu'on lui confie. A cette

logique qui met l'organisation en premier, il oppose une logique « fonctionnelle » : c'est à partir d'une identification claire des enjeux à traiter, et d'une négociation sur la façon de les traiter, que l'on identifie les fonctions à remplir, puis les modes d'organisation qui sont les plus à même de le faire, sans présager des formes qu'elles prendront.

Un processus d'élaboration d'une instance locale de gestion, dans une logique institutionnelle ?

A Takiéka au Niger, une ONG a travaillé pendant plus de deux ans à appuyer la création d'une association intervillageoise de gestion d'un forêt classée (Vogt et Vogt, 2000). Après une redéfinition des limites de la forêt et des procédures de reclassement de familles installées « illégalement », une série de réunions a eu lieu avec les 15 villages et les 35 campements utilisateurs, pour élaborer une Structure Locale de Gestion et des comités de zone. Une association a été créée, avec quatre comités de zone, et un comité central de 21 membres. Ce comité est censé prendre en charge la gestion de la forêt, et a commencé à « connaître les ressources » en faisant des inventaires.

A aucun moment du processus, on ne semble s'être demandé si les populations avaient un intérêt objectif à s'impliquer dans une « gestion » de la forêt, s'il y a avait des revendications coutumières sur cette zone, quelles ressources étaient exploitées. Ni s'il y avait déjà des règles ou si on était en accès libre, et s'il y avait des problèmes objectifs de sur prélevement nécessitant de mettre en place des régulations et donc de s'affronter à des problèmes d'action collective, et dans cette hypothèse, quel mode de gestion était cohérent et efficace aux yeux des populations. C'est seulement après la mise en place de l'instance que l'on commence à s'interroger sur les ressources disponibles (d'un point de vue d'inventaire plus que d'un point de vue fonctionnel : quelles sont les plantes utilisées, par qui, pourquoi ?).

On peut dès lors s'interroger fortement sur l'utilité et la fonctionnalité d'une telle structure, tout comme sur les raisons de l'adhésion apparente des populations au processus. La durée du processus et le souci de participation des acteurs ne le garantit en rien. Par contre, le problème du coût de la structure, et de la nécessité de taxes pour la faire fonctionner, a clairement été posé...ce qui assure une promesse de rente aux représentants villageois.

Une telle vision technique et institutionnelle pose un certain nombre de problèmes :

- ▷ Elle suppose résolue la question de l'échelle territoriale pertinente (le « village », la commune, etc.) et souvent que l'ensemble des ressources se gère à cette échelle ;
- ▷ Elle suppose résolue la question des intérêts des acteurs à promouvoir une régulation.
- ▷ Voulant mettre en place de nouvelles règles, de nouvelles instances, elle ne s'intéresse pas (ou insuffisamment) aux façons concrètes dont les questions de régulation sont ou non prises en charge pratiquement, sous des formes qui peuvent être très éloignées de ces Comités formels, mais n'être pas moins efficaces pour autant ;

- ▷ Elle nie les enjeux politiques et les rapports de force sous-jacents à la définition et la mise en œuvre des règles.
- ▷ Elle s'interdit donc de penser la question de la légitimité de ces règles et de la légitimité des instances mises en place.

Or, la théorie des ressources d'appropriation/exploitation commune montre que les règles de gestion qui induisent l'adhésion des usagers ou transforment leurs conduites sont celles qui :

- ▷ *organisent la tension entre intérêts individuels et intérêts collectifs/de moyen terme*, en faisant en sorte que les acteurs concernés aient des intérêts à l'intérêt collectif, et que les contraintes soient limitées ;
- ▷ sont *légitimes*, c'est-à-dire font sens pour les usagers, parce qu'elles renvoient à des règles de choix collectifs ou des normes suffisamment partagées à propos de la ressource et à des principes sociaux concernant la société dans son ensemble ;
- ▷ sont appliquées et garanties par un *système d'autorité légitime, disposant d'un pouvoir effectif, et suffisamment flexible* pour prendre en compte les évolutions du contexte et adapter les règles.

En d'autres termes, créer une instance sans profondeur historique et politique pour gérer les ressources selon des principes qui risquent d'être étrangers aux usagers, et sans analyse fine des enjeux, revient à prendre de grands risques de créer une coquille vide, voire d'offrir à certains acteurs des opportunités pour s'approprier la ressource à titre privé ou en exclure d'autres. Il est aléatoire de vouloir réguler l'accès à une ressource en faisant appel à des règles techniques d'exploitation sans les justifier par des principes faisant sens pour les usagers, sans se demander si elles sont adaptées aux contextes précis et si elles sont acceptables malgré les contraintes qu'elles font peser sur les intérêts individuels.

Deux types de « conventions locales » de 1^{ère} génération (Lavigne Delville, 2001)

A lire le contenu des 1ères conventions locales signés au Mali à la fin des années 90, on est frappé par le contraste entre celles qui ont été établies dans la zone de Douentza, avec l'appui du PACL, et celles qui ont été signées dans la région de Sikasso. Alors que les secondes reprennent mot pour mot des extraits du code forestier, sans aucune référence concrète à la façon concrète d'organiser les activités agricoles, pastorales ou de cueillette, les premières s'appuient de façon explicite sur les pratiques : distinction entre troupeau laitier (qui reste près du village) et troupeau à viande dans les règles d'accès aux pâturages, prise en compte des gîtes d'étape le long des pistes de transhumance, etc. Ceci renvoie pour partie à l'attitude du service de la Conservation de la Nature, plus ouvert ou plus crispé sur ses prérogatives, mais aussi certainement à l'attitude des équipes projets.

9. Conclusion : une vision a-sociologique ?

Dès lors que la pression sur les ressources naturelles renouvelables s'accroît, le risque de surexploitation est réel, si des mécanismes de régulation, définissant les règles d'accès à la ressource et les règles d'exploitation, et en garantissant la mise en œuvre, ne sont pas mises en place.

La volonté de l'Etat de promouvoir une gestion « rationnelle » mise en œuvre par les services techniques, sur la base de fondements totalement étrangers aux conceptions locales et aux modes d'exploitation du milieu, aboutit clairement à une impasse pratique :

- ▷ lorsque les espaces sont intégrés aux espaces d'action des ruraux, l'imposition des logiques publiques induirait une déstructuration des modes d'exploitation du milieu, une forte exclusion ;
- ▷ lorsque les espaces en question sont exclus (aires protégées, forêts classées), la capacité de régulation par l'Etat est très faible, voire inopérante (un seul agent pour une forêt de plusieurs milliers d'hectares), produisant des situations d'accès libre de fait ; le principe d'une gestion publique exclusive n'est pas à rejeter, mais pose la question de ses conditions de possibilité.

Ce n'est pas l'intervention publique qui est en cause, mais bien ses fondements et ses modalités actuelles, issues de la période coloniale, avec tout ce qu'ils permettent en termes d'exactions, de ruraux en situation d'illégalité permanente, d'affectation de permis de coupe sur des critères politiques ou financiers sans prise en compte de l'état de la ressource, etc.

Les perspectives de régulation par le marché sont tout autant, sinon plus, aléatoires. La privatisation des ressources pose, de façon accrue, la question de l'exclusion des acteurs ruraux ; pour la majorité des ressources des pays du Sahel, l'efficacité même d'une telle gestion est très discutable, du fait des caractéristiques des éco-systèmes et des ressources. La flexibilité des systèmes locaux paraît indispensable.

Face à ces « défaiillances » du marché (« market failures ») et de l'Etat (« state failures »), le principe d'une gestion « locale » ou du moins d'une responsabilisation locale dans la gestion des ressources s'impose donc, tant pour des questions de légitimité que d'efficacité. Seuls les acteurs présents dans la durée dans un espace, et se projetant dans l'avenir, peuvent - s'ils en ont les moyens matériels – avoir intérêt à préserver des ressources au détriment d'un intérêt immédiat.

Les évolutions des législations sectorielles le prennent en compte, de façon plus ou moins affirmée et systématique, en mettant en avant la volonté de participation, voire de déléguer la gestion à des instances locales.

Dans ce contexte, et vu les pressions croissantes, promouvoir des modes locaux de gestion des ressources naturelles renouvelables, négociés entre Etat et acteurs locaux, prend tout son sens. La question n'est pas celle de ce principe, mais des conceptions sous-jacentes et des modalités de mise en œuvre. En effet, la démarche actuelle de la majorité des projets et politiques continue à ressortir à une logique technicienne et institutionnelle, qu'ils tentent de mettre en place à l'échelle locale. Aménagements de forêts et régulation des coupes, aménagements de bas-fonds, gestion des résidus de récolte, matérialisation des couloirs de passage et des pistes de transhumance, etc. : tous ces éléments ont leur pertinence, pour autant que la démarche soit fondée sur une analyse claire des enjeux, et que la question des règles de gestion soit posée en tant que telle.

Malgré des évolutions significatives, qui se matérialisent dans l'intérêt pour les conventions locales et pour une négociation explicite des règles, les démarches semblent encore assez fortement marquées par ces postulats, et par une vision « communautaire » qui presuppose l'existence de capacités locales de régulation et de gestion. Or, si celles-ci existent, sur certaines

ressources ou dans certains lieux, elles peuvent aussi ne pas exister, ou être fragilisées et contestées. Il y a aussi des « community failures ».

La section suivante illustre, à partir de différents cas, comment cette absence d'identification des enjeux conduit à des résultats très divergents et aléatoires. Le chapitre 2 posera les bases d'une vision plus réaliste de la gestion des ressources renouvelables comme problème d'action collective et comme processus socio-politique, en mobilisant à la fois des apports théoriques sur les questions de règles et de régulation, et les éléments d'analyse du contexte ouest africain.

II. ENJEUX LOCAUX ET INTERVENTIONS DES PROJETS : ETUDES DE CAS

Dans le cadre de cette recherche, cinq études de cas ont été menées, qui visaient à analyser les interactions entre dynamiques locales et interventions externes, dans des sites où des interventions de développement avaient tenté de négocier des règles de gestion ou d'accompagner les acteurs locaux dans leurs initiatives. Trois cas sont issus de l'action du PDRI-HKM (projet de développement rural intégré Houët-Kossi-Mouhoun, dans l'ouest du Burkina Faso, sur financement AFD), les deux autres sont issus d'actions d'ONG, Intercoopération dans le sud du Mali, et la Near East Foundation (NEF) autour du lac Korintzé. On présentera ici les grands traits de ces cas, illustrant comment l'intervention externe s'articule ou non aux enjeux tels qu'ils sont vécus par les acteurs. Comme on le verra, ces articulations sont très variées, y compris pour différentes actions au sein d'un même projet.

1. Des configurations et des enjeux variés

1.1. Popioho : s'adapter tant bien que mal à l'expulsion de la forêt classée⁷

Popioho est situé dans le département de Béréba, au nord-ouest du chef-lieu et à la frontière d'une forêt classée en 1940, exploitée par les villageois du fait d'un déclassement provisoire obtenu en 1960. Village indépendant d'un point de vue foncier, quoique installé par Béréba, il est entouré de villages également installés par Béréba et, de l'autre côté de la forêt, par Sara. Il est composé de deux quartiers bwa, un quartier mossi et un quartier peul avec deux familles sédentarisées. Par rapport à d'autres villages de la région, Popioho a su assez tôt contrôler les arrivées de migrants. Un accord intervillageois pour stopper l'installation de nouveaux migrants a été pris en 1986, accord qui a été totalement respecté à Popioho et partiellement par les autres villages.

carte

En 1996, l'accord sur le déclassement de la forêt était achevé et un prolongement n'a pu être obtenu. Si bien que les villageois ont été expulsés et ont dû se replier sur le reste de leur territoire, amputé d'environ 40 %. Les jachères ont été mises en culture. S'étant réservés les meilleures terres dans la forêt, les autochtones ont été les plus touchés, d'autant qu'ils n'ont appa-

⁷ Dernoncourt C., 2002, *Marginalisation des éleveurs et innovations institutionnelles locales en matière de GRN (Popioho, département de Béréba, Burkina Faso)*, mémoire de DEA de géographie, Université Paris I.

rement pas repris les terres cédées aux Mossi. Des terres ont dû être empruntés sur le territoire d'un village voisin. Cependant, cinq familles mossi sur 18 seraient parties, pour des problèmes de terre ou de troupeaux.

Les troupeaux des deux familles peuls et des agropasteurs bwa et mossi ont donc vu leur espace se réduire (abandon de la zone de Foa auparavant peu cultivée et aujourd'hui largement mise en culture) et se concentrer sur une zone de faible fertilité, au sud du village, une colline limitrophe avec Gniendékuy. Toutefois pour les Peuls, un accès à la forêt classée continue de fait et négocié avec l'agent des Eaux et forêts à qui le gros éleveur de plus loue une de ses maisons. Les évolutions des zones de pâturages sont différentes pour les différents groupes : repli pour les Bwa qui ont le moins de têtes, repli partiel pour les Mossi qui n'entrent plus autant dans la forêt ; et évolution plus faible pour les Peuls, qui utilisent néanmoins un nouveau pâturage sur les terres de Gniendékuy. Les troupeaux de Kendéni, qui utilisaient auparavant la forêt, se replient aussi sur Popioho. Certains éleveurs disent avoir dû vendre des têtes, certains pratiquent à nouveau la transhumance. Suite à ces événements, les différents groupes ont chacun creusé ou réparé un puits, avec l'aide du projet RESO pour les peuls, dont le chef est influent. Il y a donc eu des recompositions multiples, avec des effets en chaîne sur l'ensemble de la microrégion, mais des effets différentiels selon les groupes d'acteurs.

Le PDRI a tenté, en vain d'obtenir le prolongement de l'accord de déclassement de la forêt. Si bien que l'essentiel de son action s'est centré sur la piste de transhumance. Le couloir devait être matérialisé et une zone intervillageoise autour de Popioho a été choisie pour créer un puits pastoral à Popioho pour désengorger celui de Dorokuy. Suite à un travail d'animation, un Comité intervillageois de gestion des ressources naturelles (CIVGRN) a été créé en 1994. Alors qu'une zone pastorale a été délimitée, et libérée des emprises agricoles, sur Kassaho, que sur Béréba, une portion de couloir a été ouverte et que des couloirs ont été tracés dans tous les villages, il ne s'est pas passé grand chose dans la zone de Popioho : le principe du zonage a été adopté, mais pas de réalisation (en 1996). Quelques essais de plantes fourragères ont été réalisés. Un CVGRN a pourtant été mis en place à Popioho en 1994, le principe d'un zonage adopté ; ainsi qu'un règlement intérieur interdisant (entre autres) le séjour de plus de deux jours de troupeaux étrangers.

En fait, le zonage n'a pas été fait, la piste de transhumance pas matérialisée, le puits pastoral prévu n'a pas été financé par le PDRI. Il semble que la conjonction de l'expulsion de la forêt (qui désorganise ce qui était prévu) puis la fin de la 1^{re} phase du PDRI, avant une reprise sur des orientations nettement moins « gestion des ressources naturelles », aient eu raison du processus.

En tout état de cause, une rivalité entre lignages a eu raison du CVGRN en 1998, et le Responsable administratif et villageois (RAV), issu de la famille fondatrice, a récupéré l'ensemble des responsabilités sur la gestion du territoire (déléguant toutefois le contrôle du pastoralisme au chef des peuls).

Le puits pastoral imaginé par le PDRI a finalement été réalisé par le RESO en 1998. Le puits devait être intervillageois, regroupant les éleveurs d'une série de villages de la même zone autour de Popioho. Le puits a été réalisé, mais le comité n'existe pas, les cotisations ne sont pas versées. Les troupeaux transhumants ne paient pas, la simple autorisation de transiter délivrée par le chef des peuls ou le RAV, valant autorisation de puiser. Seuls les Peuls de Dimikuy utilisent le puits de façon permanente. Les autres s'en servent occasionnellement. De fait, le puits a été creusé dans une zone utilisée exclusivement par ce village, loin des pistes de passage et des pâturages utilisés par les autres...

Finalement, on a le sentiment d'une adaptation de fait à l'expulsion de la forêt, à la fois pour l'activité agricole et l'activité pastorale, avec un repli sur ce qui reste du terroir, des négociations pour un accès aux terres et aux pâturages dans les villages voisins et une reprise de la mobilité des troupeaux. L'action du PDRI a été en déphasage avec l'histoire du fait de l'expulsion à laquelle il n'a pas réussi à s'opposer, mais plus encore du fait de la rupture de phase qui a signifié l'arrêt des appuis, au moment même où il aurait pu être utile pour faire face aux conséquences de l'expulsion. Le puits RESO renvoyait bien à une utilité, mais la façon dont il a été décidé et son caractère étonnamment « intervillageois » sans rapport avec les usagers concrets de l'espace, ont contribué à limiter son impact.

1.2. Gombélédougou : une initiative endogène et réussie de zonage⁸

Gombélédougou est un village du département de Koumbia (province du Tuy). Il est coincé entre deux forêts classées, celle de la Mou au sud, et celle de Kapo au nord. Il est traversé par un couloir de transhumance, du nord-ouest au sud-est en passant entre les deux forêts. Depuis une vingtaine d'années Gombélédougou a connu une extension du coton, et une migration importante de mossi, qui contribuent à accroître les surfaces cultivées. Les migrants se sont installés dans deux quartiers du village, mais aussi un hameau excentré, près de la mare de Bouékan. Ces contraintes sur le terroir ont amené les autochtones à être sensibles au risque de dépossession de leur terroir. Ayant connu l'intervention d'un projet de gestion de terroir dans un village voisin apparenté, mais situé dans une autre province, des jeunes autochtones ont lancé l'idée d'un zonage, dès 1990, de façon à contrôler les arrivées de migrants. La démarche a commencé de manière spontanée, avant que le PDRI vienne aider à le matérialiser, en 1993. Ce zonage a abouti à une division du territoire villageois en trois zones, une zone agricole, une zone pastorale autour de la mare de Bouékan, à l'extrême nord-est du terroir, et une zone de réserves à l'ouest. Des champs ont dû être déplacés, y compris une partie de ceux des lignages autochtones. Un conflit a surgi autour de la zone de Bouékan, dû à la fois à la revendication territoriale du village de Pê, situé au nord de la forêt de Kapo, mais surtout au refus de déménager d'un hameau de migrants installés dans cette zone et qui menaçait de devenir un village autonome en plantant des manguiers, et en construisant une mosquée.

carte

Manifestement, l'enjeu essentiel du zonage, pour les autochtones, est bien le contrôle des migrants. Non pas un rejet des migrants déjà installés, qui sont reconnus comme membres à part entière du village, et obtiennent des parcelles en appropriation après le zonage, mais un contrôle de leurs stratégies d'expansion, avec une limitation des surfaces en fonction du nombre de personnes et surtout une interdiction de nouvelles arrivées. La localisation de la zone pastorale, certes placée autour de la mare dans la mesure où des pâturages sans points ne sont guère exploitables par les éleveurs et certes censée tourner tous les 20 ans, sert manifestement cette stratégie puisqu'elle interdit toute culture et toute installation dans la zone où ce hameau est installé et oblige les migrants de ce quartier à déménager et à se rapprocher du village autochtone.

Cet enjeu est transparent pour les deux parties : les migrants essaient de faire jouer l'administration en leur faveur, obtiennent le droit de rester jusqu'à la récolte pour en fait res-

⁸ Héron J., 2002, *Aménagements fonciers et enjeux sociaux ; étude d'un cas d'innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles dans un village du Sud-Ouest du Burkina Faso (Gombélédougou)*, mémoire de DEA de géographie, Université Paris I.

semer l'année suivante, se mettent à enterrer les morts sur place lorsqu'ils sentent que leur position est menacée, en appellent au Ministre de la défense, ce qui, bien sûr, ne peut que renforcer les autochtones dans leur volonté de les expulser. Parallèlement, les autochtones voient logiquement ces manœuvres comme autant de manifestations d'une volonté de se faire reconnaître comme village administratif. Avec le soutien du préfet, et après de nombreuses péripéties, les autochtones obtiennent finalement gain de cause. Le hameau est déguerpi *manu militari* par les autochtones, une bonne partie des migrants de ce hameau quittent le terroir, les autres se réinstallent près du village.

Dix ans après, lors de l'étude, la réinstallation des agriculteurs dans la zone agricole est une réussite. Les limites sont à peu près respectées. En 1996, les cultures ne dépassent pas les limites de la zone agricole ; il n'y a pas eu d'installations supplémentaires de migrants. S'il y a quelques accrochages entre agriculteurs et pasteurs la plupart d'entre eux sont l'objet d'une régulation locale. Lorsqu'un dégât est constaté, les protagonistes cherchent un règlement amiable. Autre effet positif, les actions d'appui à l'intensification ont été efficaces et ont permis aux agriculteurs de tirer parti d'un espace agricole limité. La création du Groupement De Gestion Forestière (GGF), en 1996, permet à une quinzaine de villageois de participer à la filière bois et dégage des revenus locaux.

Cependant le GGF n'a pas survécu à la fin du PDRI en partie faute de statut légal. La zone pastorale a provoqué un afflux de troupeaux et les règles de durée de séjour ne sont pas respectées. Il y a semble-t-il un consensus tacite entre le RAV et le chef des éleveurs pour accepter la situation. Par ailleurs le Comité de gestion a quasiment disparu, et le RAV, issu de la seconde famille installée au village, a récupéré pour lui seul les fonctions de contrôle sur les ressources. Enfin, Pohin, village voisin qui a continué à accueillir des migrants et voit son espace saturé, relance le conflit de Bouékan en revendiquant cette zone.

Le zonage a plutôt rempli ses fonctions : l'arrivée de migrants supplémentaires a été effectivement bloquée, la structure du terroir a profondément changé, sa nouvelle organisation subsiste 10 ans après. Le contrôle des troupeaux transhumants n'a certes pas réussi, mais – outre que cela pose des problèmes difficiles d'autorité et d'application de règlements à des acteurs externes – cela n'était manifestement pas l'enjeu premier pour les initiateurs du zonage.

Ce cas est particulièrement intéressant, car il montre une initiative endogène de zonage. Un groupe d'autochtone, dont le chef de brousse, deux chefs de lignage, un jeune lettré d'un des lignages dominants (fils du RAV et qui le deviendra lui-même plus tard), et même un jeune mossi lettré, s'inquiètent de la situation.

- ▷ Ils envoient les deux jeunes autochtones dans le village voisin où intervient le projet de gestion des terroirs voisins pour comprendre la démarche.
- ▷ Un premier comité de gestion est mis en place avec l'appui de ce projet, pourtant hors de sa zone.
- ▷ Ils passent ensuite près de deux ans à convaincre l'ensemble des autochtones (pour qui la réorganisation de l'ensemble du terroir a un coût certain) et les villages voisins.
- ▷ Une des dimensions des accords est que les autochtones continuent à recevoir les dons des étrangers qu'ils ont installés, matérialisant ainsi l'autonomisation de la logique du tutorat (rapport de clientèle entre un autochtone et un étranger accueilli) par rapport à l'accès à la terre. D'autre part, la zone agricole s'étend sur les deux zones d'influence lignagère, préservant les aires d'influence des deux chefs de terre. Enfin, l'accord pré-

cise que les migrants actuellement installés conservent leurs droits, et se voient même « autochtonisés » au sens où ils disposent désormais des mêmes droits que les autres sur les parcelles affectées : droit d'aménager, de planter, etc. Ce qui a assuré une adhésion rapide des Dafing. Les Mossi ont eu des réactions plus variées, s'interrogeant sur les intentions des autochtones, voyant leurs possibilités d'expansion remises en cause. Ceux qui habitaient près du village, et pour qui les risques étaient plus limités, ont semble-t-il accepté plus vite que ceux du hameau de Les

- ▷ Le PDRI-HKM intervient, en 1993, alors que toutes les négociations ont déjà eu lieu, pour matérialiser les limites (sauf celles du Nord, litigieuses avec Pê), et pour apporter un appui en termes d'aménagement du terroir et d'intensification (cordons pierreux, fosses fumières, etc.), techniques qui ont apparemment eu un grand succès chez les autochtones.

Ce cas est un exemple assez remarquable d'interaction positive entre dynamiques internes et appui externe. Celui-ci, couplant appui matériel à la réalisation du zonage, et appui technique à l'intensification agricole, a permis de concrétiser une initiative locale. Mais ne doutons pas que c'est le caractère « endogène » de l'idée de zonage, avec les enjeux latents en termes de contrôle des installations de migrants, et la durée des négociations internes préalables, qui ont assuré la viabilité de l'accord. Notons aussi les impacts indirects des projets, rarement étudiés et mis en évidence : c'est l'existence du projet Varena, dans la province voisine (mais proche) qui a permis l'appropriation de l'idée du zonage, et ce projet a apporté un appui initial à la réflexion, hors de sa zone d'intervention.

1.3. Zongoma : une tentative maladroite pour promouvoir une protection des berges du Mouhoun⁹

Zongoma est un village administratif du département de Padéma depuis 1984. Historiquement, c'est un hameau de migrants samo, installés avec l'autorisation de la chefferie de Padéma sur une portion du territoire contrôlé par ce village qui couvre la moitié sud des rives du fleuve, et inclut deux autres hameaux. Zongoma a été créé pour marquer le territoire de Padéma à la limite avec Séguéré. La population de Zongoma a fortement cru au cours des années 70 et 80, avec l'arrivée de migrants samo, et mossi du Yatenga et du Bam. Quelques familles peules et de pêcheurs se sont aussi installées.

carte

Les systèmes de production reposent sur la culture du coton et des céréales. Jusque dans les années 80, les berges étaient peu exploitées. Un grand domaine y avait été accordé à un homme politique pour du maraîchage intensif, mais ce fut un échec et les terres, abandonnées dans les années 90, sont retournées à leur ancien détenteur. Quelques autres exploitations maraîchères sont mentionnées, mais la plupart ont été abandonnées au profit du département de Pama (eau plus accessible, accès à la ville plus aisé).

La ruée sur les berges a eu lieu dans la seconde moitié des années 80 et la première moitié des années 90. Elle répond à la fois au besoin d'extension des terres cultivées en pluvial et au dé-

⁹ 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.

veloppement du maraîchage. Une dizaine de nouvelles exploitations s'installent chaque année. Mais cette période voit aussi l'arrivée d'exploitants des grandes familles de Padéma, qui s'installent à Zongoma, se partagent les rives, y contrôlent les installations d'exploitants, et y cultivent parfois des cultures maraîchères et fruitières (dont des bananeraies).

En 2002, les berges du Mouhoun demeurent un espace multi-usages, même si le poids relatif de la culture a largement cru. La majeure partie des zones ligneuses a été défrichée. L'essentiel est cultivé en cultures annuelles, coton et maïs en particulier dans les parties basses car il supporte mieux l'inondation. On trouve un peu de riz inondé dans les parties basses. On rencontre un peu de maraîchage et de bananes, moins qu'avant. Mais cet espace est aussi une ressource pour les pasteurs (pistes d'accès à l'eau, points d'abreuvements là où la berge est basse), des familles de pêcheurs sont installées, les femmes prélevent des ressources ligneuses là où il en reste. Les arbres ne subsistent que sur les bourrelets de berge, en forêts galeries reliques.

Face à l'ensablement du fleuve Mouhoun, le PDRI-HKM a lancé un travail sur la gestion des berges du fleuve. Il s'agissait de constituer des Comités villageois et un Comité départemental de gestion des berges, chargés de protéger les berges et de reboiser. Un projet CILSS de Communication environnementale (PCP) a repris le thème à la fin des activités du PDRI-HKM.

Le PDRI-HKM décide vers 1993 de travailler à la protection des berges et à la lutte contre l'érosion des berges du Mouhoun, notamment à Zongoma. Ce problème n'est apparemment pas identifié par les villageois à ce moment-là. Les objectifs sont de :

- ▷ ralentir, sinon freiner la disparition de la forêt galerie ;
- ▷ permettre à moyen terme la constitution d'une forêt anthropique protégée le long du fleuve ;
- ▷ parvenir à une prise en charge par les populations elles-mêmes des actions de protection du milieu.

Suite à un diagnostic mené par un jeune géographe, un premier travail a démarré à Kolédougou, village disposant d'une maîtrise territoriale. Des actions pour matérialiser les pistes d'accès à l'eau ont été lancées, mais les arbres les marquant ont été coupés. En fin de première phase, cette action était considérée comme un échec. Lors de la seconde phase du PDRI-HKM, un accord a été établi avec la Direction régionale de l'environnement pour une action conjointe, avec protection des formations boisées là où elles existent encore, replantation, et meilleure intégration de l'élevage. Tous les villages riverains étaient concernés. Les actions ont repris avec sensibilisation, identification de la zone des 100 m qui devait être libérée, etc. Un Comité de Gestion des Berges (CGB) du Mouhoun a été créé en 1999, avec des représentants des villages concernés, des représentants des éleveurs et des pêcheurs, et de l'administration. Malgré des plants gratuits ou presque, le reboisement a été un échec.

Parallèlement démarre le Projet de Communication Participative (PCP) mis en œuvre par le CILSS sur financement ACDI. Il vise à expérimenter des démarches de communication participative pour l'environnement et a choisi Padéma comme site, théoriquement pour appuyer le PDRI-HKM et la Direction de l'environnement. En pratique, le PCP a pris la suite du PDRI. Une démarche assez standard, semble-t-il, a été mise en place, qui ne valorisait guère l'expérience acquise : un programme de 10 mois, avec essentiellement de l'animation de réunions, mais une démarche assez dynamique de sensibilisation dans les villages (théâtre, vidéo) entre décembre 2000 et mars 2001. Des comités villageois ont été mis en place en février 2001. En doublon complet avec les prérogatives du CGB, un Cadre de concertation a été créé en mars

2001, réunissant les représentants des villages, l'administration et l'ancien CGB, sous la présidence de l'agent des Eaux et Forêts. « *Avec la participation de la population et sous l'influence des services de l'environnement* », la série de rencontres aboutit à définir de nouvelles règles :

- ▷ délimitation d'une bande de 100 m où toute culture est interdite ;
- ▷ identification des pistes à bétail ;
- ▷ plantations pour lutter contre l'ensablement.

Chaque comité villageois est doté d'une corde et de peinture pour matérialiser la bande des 100 m. Il devait aussi identifier et matérialiser les couloirs de passage du bétail.

Pour inciter les populations à planter des arbres, le PCP décide que les exploitants peuvent rester sur place en plantant des arbres (fruitiers, eucalyptus, etc.) qu'ils pourront exploiter ensuite. Un délai de 3 ans est fixé, avant expulsion.

Un bilan du PCP a été réalisé en mars 2002. L'échec du projet de gestion des berges est patent à Zongoma : aucune matérialisation de la piste à bétail, alors même qu'elle existait ; aucune matérialisation de la bande des 100 m. Quasiment aucune plantation. Le PCP avance que 6 exploitants ont quitté les berges de Zongoma, mais ce sont en fait des pêcheurs, qui se sont déplacés comme à chaque saison. Ailleurs, les résultats sont variés, mais meilleurs en tous cas en termes de réalisations physiques : des pistes identifiées, la bande des 100 m en partie matérialisée. Mais l'impact en termes d'occupation des berges n'est pas démontré¹⁰, et est sans doute faible sinon nul.

Différents facteurs expliquent cette situation, à différents niveaux :

- ▷ Comme beaucoup de projets de développement, dans la région de Zongoma, le PDRI et le PCP sont intervenus selon une logique de découpage administratif. Dans chaque village est créé un comité qui doit prendre en charge les activités de protection des berges du fleuve Mouhoun. Or, même s'il est un village administratif depuis 1984, Zongoma n'est pas autonome d'un point de vue foncier. Il dépend d'un village voisin : Padéma. Si bien que le chef de village de Zongoma n'a qu'un pouvoir de décision limité en la matière. Bien plus, les gens qui contrôlent les berges sont des autochtones de Padéma, installés à Zongoma ou résidant toujours à Padéma. Dès lors, même en supposant que le chef de village veuille protéger les berges, il n'a évidemment aucun moyen d'action sur ceux qui se sont appropriés les berges. L'analyse post-projet retient plusieurs traits qui ont empêché de voir cet aspect politique de la construction du territoire :
- ▷ Le constat d'érosion et de menace sur l'ensablement du Mouhoun relève d'abord des services techniques et du PDRI. Il ne semble pas vraiment partagé par les habitants, pour qui l'enjeu est d'abord la culture du coton et/ou le contrôle des terres louées aux migrants, et dont l'adhésion au projet est dès lors évidemment discutable.

La volonté d'une « gestion participative » se heurte aux logiques d'intérêt des acteurs : c'est à ceux-là mêmes qui ont défriché, et alors qu'on est en pleine phase de course à la terre, que l'on demande, au nom d'un intérêt environnemental, de renoncer à leurs champs, sans vraiment leur proposer d'alternatives.

10 En effet, les chiffres avancés par le projet lors de la rencontre d'évaluation semblent assez discutables : il est fait état de 17 exploitants à formes en situation initiale du PCP, alors qu'il en était recensé 11 en 1983 et que l'augmentation était estimée à une dizaine par an...

Considérer que les questions d'environnement sont d'abord un problème de communication comme le prétend le discours participatif, revient à nier les logiques propres des acteurs, au nom d'une prétendue universalité des préoccupations environnementales, qu'il suffirait de développer par sensibilisation. Le débat sur le diagnostic, la compréhension des configurations concrètes et des enjeux pour les différents groupes d'acteurs, la recherche dialogique de solutions disparaissent sous un concept un peu flou de communication participative. On a le sentiment d'une approche assez normative, fondé sur des postulats du type culture = érosion = ensablement, plus que sur une compréhension des enjeux effectifs et des logiques d'acteurs, et la construction d'une réponse adéquate.

Dans la deuxième phase du PDRI, proposer la possibilité de planter, d'exploiter et de tirer bénéfice des arbres à valeur économique pour les occupants est une bonne façon de concilier intérêt économique des paysans et intérêt environnemental. Cependant le projet n'a pas vu qu'il y a des interdits autour de la plantation d'arbres, et que les migrants n'ont pas de droits de planter des arbres, donc seules les quelques familles d'autochtones de Padéma pourraient éventuellement mettre en pratique cette solution.

De manière générale, dans un contexte d'imbrication d'espaces-ressources et d'installation foncière complexe, le projet était fondé sur un ensemble de présupposés technicistes qui on en partie empêchés les intervenants d'être sensible aux intérêts et aux enjeux pertinents pour les acteurs. Ces présupposés n'étaient pas faux en eux mêmes, mais ils ont favorisés la réduction de la réalité des paysans à ces seuls aspects et ont largement empêchés de comprendre la réalité socio-foncière locale, au détriment d'une intervention efficace et efficiente.

1.4. Le lac Korientzé : conflit sur les techniques de pêche ou sur le contrôle de la rente des redevances de pêche ?¹¹

Dans la partie nord du delta intérieur du Niger, le Lac Korientzé est un des lacs raccordés au réseau hydraulique du fleuve Niger par le marigot Koli-Koli. Il est entouré de villages bambaras et fait l'objet d'une exploitation multiple : agriculture sur les berges et terres environnantes, pâturages sur les bourgoutières, pêche à main pour la consommation familiale. En janvier, lorsque la décrue est déjà bien amorcée, d'importantes populations de pêcheurs bozos (le terme est générique et recouvre en fait différentes affiliations) arrivent par pirogue de différentes zones pour s'installer dans des campements saisonniers au bord de l'eau et y restent jusqu'aux pluies. Chaque campement correspond à un village bambara qui l'accueille. Les mêmes pêcheurs reviennent en général d'une année sur l'autre, retrouvant leur ancien emplacement grâce aux restes du puisard. Ils sont dépendants du maître des eaux, de famille bozo installée de façon permanente à Dunde Wendu, qui contrôle l'accès au lac, et auquel ils versent une redevance (*man-ga-ji*)¹² ; et du village bambara qui les accueille sur son territoire.

carte

Autour des bozos qui détiennent le pouvoir financier dû à la pêche, une série de relations de dépendance et d'échanges lient donc les différents groupes socio-ethniques : achat de céréales par les pêcheurs, achat de bois et de bouses aux Bella et aux Bambara pour faire sécher le poisson, etc.

11 Albiges L., 2002, *Entre modernité et tradition : la gestion de conflits fonciers autour du lac Korientzé (Mali)*, mémoire de maîtrise, Université Aix-Marseille.

12 Il y a un autre maître des eaux, pour le tronçon aval du Koli-Koli.

Le lac Korientzé connaît un conflit autour des techniques de pêche entre pêcheurs « bozo » et agriculteurs bambara. Ce conflit s'articule avec les rivalités entre villages bambara, la volonté de contrôle de la rente constituée par les redevances versées par les pêcheurs et la nouvelle donne politique liée à la décentralisation. Cette zone a en effet connu de nombreux conflits, dont un en 1958, qui a marqué les esprits. Le conflit actuel, démarré en 1999, année de la mort de l'ancien maître des eaux¹³, porte, en première analyse, sur une technique de pêche, la *fourrière*, productive mais accusée par les agriculteurs d'épuiser la ressource. Les villages bambaras, Goulouumbo et Wangala (parmi les plus anciens des pourtours du Lac, et fortement lié, pour Goulouumbo, au village de Kéringo, qui côtoyait l'ensemble de la zone) sont à la tête de la volonté d'interdire la technique (Goulouumbo l'était déjà en 1958 lors d'un premier conflit).

Apparue il y a une cinquantaine d'année, la « fourrière » demande des grands filets et de la force physique et est réservée en pratique aux bozos. C'est une des sources de leur prospérité. En fait, l'impact écologique de cette technique est discuté, les techniciens de l'Opération Pêche Mopti sont divisés, les villageois de Kérétogo ne semblent pas considérer qu'elle épuise la ressource et nuit à leur propre pêche d'autoconsommation.

Derrière l'argument technique, la position des bambaras de Goulouumbo (notamment le fils du chef de village, qui entraîne les autres) renvoie à une volonté de Goulouumbo de contrôler l'accès au lac et les activités des pêcheurs. Goulouumbo s'appuie sur son lien avec le village fondateur, qui continue à faire des sacrifices au bord du lac, mais qui, situé dans une commune voisine ne s'en mêle pas directement. Derrière le débat sur la technique, un des enjeux latents est assez clairement le contrôle des redevances versées par les Bozos et dont l'enjeu symbolique et financier est considérable : plus de 400 familles, à raison de 5 à 10.000 FCFA/famille, soit 2 à 4 millions FCFA. Autrefois, le maître des eaux en reversait une part aux chefs des villages bambara. Il semble que le nouveau maître des eaux ait tenté d'arrêter cette pratique après le décès de son frère aîné en 1999, ce qui aurait ravivé les tensions entre les villages et les deux communautés.

L'argumentaire de Goulouumbo mobilise différents registres :

- ▷ « l'autochtonie », avec son lien avec Kéringo : « C'est Kéringo qui était là en premier, tout leur appartient, la terre et l'eau » ; le fait que les Bambara, sédentaires, se disent les « vrais » propriétaires du lac ;
- ▷ les arguments techniques et écologiques sur la fourrière ;
- ▷ la décentralisation administrative comme opportunité de contrôle renforcé des sédentaires.

Mais le conflit se croise avec un conflit entre Goulouumbo et le village voisin de Kérétogo, qui a été reconnu comme village administratif en 1997. Les deux villages ont une histoire commune, mais sont en rivalité :

Sur la prééminence historique : Kérétogo aurait été fondé le premier puis abandonné, la famille fondatrice se réfugiant à Goulouumbo avant de retourner sur le site de Kérétogo.

Depuis 1995 il y a un conflit de limites entre les deux villages, et Goulouumbo argue de son antériorité pour réclamer le contrôle des terres de Kérétogo, jusqu'au village de Wangala. Derrière

13 Selon certains, c'est le fils du maître des eaux décédé, furieux que la succession de son père ait échu à son oncle, qui aurait été informer sur l'enjeu financier de la redevance...

l'enjeu proprement territorial, se retrouve là aussi le pouvoir d'installer les pêcheurs du campement de Kérétogo, le plus gros de la région, et d'en récupérer la rente.

Enfin, la question de « qui contrôle le lac » se complexifie avec la mise en place de la décentralisation, les Communes ayant des responsabilités sur « l'environnement », ce qui peut légitimer une emprise des élus, sur l'argument de l'espace communal (dont les pêcheurs, mobiles, ne font que temporairement partie). Les Bambara s'appuient d'ailleurs sur cet argumentaire lié à la décentralisation pour renforcer leur prétention au monopole du contrôle du lac (contre les « étrangers » à la commune que sont les Bozos migrants. Ils poussent d'ailleurs le maire à prendre leur parti, ce qu'il fait du bout des lèvres.

Arguments « traditionnels » et « modernes » se conjuguent donc, autour de l'identité bambara et d'un droit sur l'ensemble du territoire, pour dénier aux pêcheurs le contrôle du lac¹⁴.

Dans ce conflit, les différents villages bambara réagissent différemment. En particulier, Kérétogo, lui-même en conflit avec Gouloumbo et accueillant le plus gros campement, soutient les pêcheurs. Bozos et villageois se sont mis d'accord pour interdire d'acheter du bois aux gens de Gouloumbo (et ainsi réserver le revenu tiré de ces échanges avec les Bozos aux habitants de Kérétogo).

L'histoire du conflit montre bien comment les gens de Gouloumbo ont voulu mobiliser le service des pêches (la fourrière étant autorisée trois mois, mais la pratique commençant bien plus tôt) et se sont arrogés le droit de surveiller et confisquer les filets, rendus contre « amende ». L'incapacité du sous-préfet à arbitrer fait remonter le conflit à Mopti, et intervenir d'autres acteurs : le préfet, le président de l'association des pêcheurs, les techniciens de l'Opération Pêche. La situation se durcit jusqu'à des paroxysmes de tension, lors de la « grande pêche » de mars 2001 que les Bambara prétendent vouloir empêcher, et qui manque de s'achever dans le sang. La situation est gelée, et les Bambara acceptent à condition que la fourrière soit totalement interdite en 2002. Début 2002, les bozos arrivent, avec du retard (personne ne s'installe à Gouloumbo), la fourrière n'est pas encore utilisée mais la tension remonte...

Le paradoxe apparent de ce cas, par rapport au discours sur le rôle des conventions locales pour une gestion pacifiée, est que la zone a connu des interventions en gestion négociée des ressources avec l'outil convention locale :

- ▷ les « conventions régionales » des années 70 étaient avant tout définies par les services techniques, dans une contexte où les maîtres d'eau voyaient leurs prérogatives officiellement abolies. Discutés à une échelle régionale, elles n'avaient que peu d'impacts. Les projets de gestion décentralisée des pêcheries ont, au milieu des années 90, promu une approche avec une réelle décentralisation au profit de pêcheurs. Cette démarche a suscité des enjeux forts pour le contrôle de ces comités, entre pêcheurs autochtones et allochtones (cf. Kassibo, 2002), mais n'a pas été jusqu'au bout, le projet s'arrêtant faute de financement ;
- ▷ peu après, une démarche de « conventions locales » préfigurant les communes est mise en place, qui s'est traduit par la convention de 1996 (en fait « réglementation locale de pêche dans l'arrondissement de Korintzé »), sous l'égide d'un « conseil communal de pêche » présidé par un représentant des pêcheurs (le maître des eaux du Koli-Koli) et

14 Ce qui est frappant, c'est de voir combien ce conflit reproduit celui de 1958, qui portait alors sur la pêche à l'hameçon, et déjà sur « la paternité de lac » (sans semble-t-il d'enjeu économique à cette époque).

auquel participent les services techniques. Cette convention est dénoncée par les Bambara qui n'en sont pas partie prenante (mais qui s'appuient néanmoins dessus pour dire que les bozos sont en tort lorsqu'ils utilisent la fourrière) ;

- ▷ enfin, la mairie édicte en 2000 une nouvelle convention, signée là par des représentants de Gouloumbo, mais qui n'est qu'une façon de nommer les décisions qu'elle a prise, et cette « convention » n'est acceptée par personne.
- ▷ En 2001, la Near East Foundation, qui travaille sur la zone dans des démarches de crédit et a acquis une expérience en termes de conventions locales pour les massifs boisés autour de Douentza, commence à intervenir, sur une logique d'élaboration de plan d'aménagement communal. Découvrant le conflit, elle tente de contribuer à sa résolution en offrant des occasions de rencontre qui, dans le contexte de tension, n'aboutissent qu'à polariser davantage les positions.

Cet historique rapide qui montre clairement que la notion de convention en elle-même n'a guère de sens, tant que ne sont pas précisées les modalités d'établissement, qui a le droit d'en réaliser, dans quelles conditions, et tant que le système d'autorité qui est censé en garantir la mise en œuvre n'est pas précisé et légitime. Ainsi, l'approche de médiation proposée par la NEF en 2002 repose sur un parti pris de mise en dialogue, sans nécessairement de compréhension des enjeux sous-jacents, et sans préparation de ces médiations. S'ils peuvent jouer un rôle de modérateur dans des débats houleux peuvent-ils contribuer à faire émerger des solutions s'il n'y a pas un tel travail préparatoire de négociation sur des bases acceptables par tous ?

1.5. Koury : un schéma pastoral partiellement efficace, une recomposition de l'organisation des éleveurs¹⁵

Koury est une commune du Cercle de Yorosso situé au Sud-est du Mali, à la frontière du Burkina-Faso. La région ethnique est celle des Minyanka où sont également installés des Peul. En effet, durant les années soixante-dix se rencontrent dans le Minyankala les migrations peules et agricoles, les successions de sécheresses et la politique soutenue de diffusion de l'agriculture attelée par la CMDT. Ce croisement favorise alors l'association domestique de l'agriculture et de l'élevage ainsi que l'accroissement de la production du coton. L'évolution actuelle de ce système d'activité est caractérisée par une certaine saturation foncière induisant compétition et concurrence sur les ressources et l'espace entre agroéleveurs et agropasteurs¹⁶. Cette situation soulève des enjeux politiques de gestion des ressources naturelles à propos desquels le cadre actuel de la décentralisation est présenté par le Projet Suisse¹⁷ comme une solution. Ainsi, dans

¹⁵ Hochet P., 2005, *La gestion décentralisée des ressources pastorales dans la commune de Koury ; association agriculture-élevage, organisation paysanne et négociation dans le Minyankala (sud-est du Mali)*, rapport de recherche, Claims/Gret. Hochet P., 2003, *Négocier l'accès aux ressources pastorales. Anthropologie des dynamiques de l'accès aux ressources naturelles dans le sud du Miniankala, sud-est du Mali, frontière du Burkina Faso*, rapport de recherche, Inter-Coopération/Claims/Gret.

¹⁶ Les premiers sont plutôt des agriculteurs qui ont investi dans des bœufs de labours ou ont capitalisé la rente cotonnière en bœufs d'élevage. Les seconds sont des pasteurs peuls Bendugu et Seno qui pratiquent traditionnellement l'agriculture en hivernage et la transhumance durant la contre-saison.

¹⁷ Le terme « Projet Suisse » regroupe les initiatives de Gestion Durable des Ressources Naturelles (GDRN)/Environnement et Développement Paysan (EDP) débutées en 1995 et les suites données par Jékasy (« Jéka wulli Ka sorow virina » qui en Bambara signifie « Levons nous ensemble pour gérer nos ressources ») depuis 2001, dans la Région de Sikasso dans le cadre des activités d'Intercoopération.

le Cercle de Yorosso, conseillers communaux, comités villageois et organisations paysannes sont articulés sous la tutelle des autorités administratives, communales et villageoises dans le cadre du Schéma d'Aménagement Pastoral soutenu par le Projet Suisse depuis 1995. Il s'inscrit dans la loi 96-050 qui prévoit que les différentes collectivités territoriales mettent en œuvre un schéma d'aménagement définissant des zones pastorales, agricoles, piscicoles, forestières, fauniques et minières s'il y a lieu. Le tout devant être en accord avec le schéma d'aménagement national.

Théoriquement les schémas d'aménagement pastoral devraient être réalisés selon les dispositions prévues par la Charte Pastorale établie en 2000 suite à processus de concertation et d'identification des droits pastoraux à travers le Mali. Or, le décret d'application n'existe pas encore. Si bien que le texte n'a pas encore de valeur juridique. Cependant le programme Jékasy, intervient dans une logique d'anticipation de la loi.

Le Schéma Pastoral du Cercle de Yorosso tel qu'il est conçu avec le Projet Suisse est un espace de négociation des règles et des aménagements relatifs au foncier¹⁸ pastoral. Depuis le village jusqu'au Cercle l'évaluation des problèmes locaux et la proposition de solutions se déroulent selon une logique de concertation des usagers sous la tutelle des différents niveaux d'administration du territoire. Les concertations ont débouchées sur la mise en place de conventions, de chartes, et de comités essentiellement appliquées aux espaces pâtureables, aux points d'eau et aux pistes à bétail.

Dans ce cadre, le programme Jékasy s'appuie sur l'association locale des agropasteurs, *Weltaré* (ce qui procure le bonheur). L'association avait d'abord pour but de fournir du sel, de l'aliment bétail et des crédits pour les événements sociaux. A après avoir contacté Intercoopération pour une aide à trouver de l'aliment bétail l'association s'est vue imposer des problématiques d'appui institutionnel et de gestion des ressources naturelles. Laissant de côté l'obtention d'aliment bétail le projet s'est lancé dans la transformation de Weltaré en Coopérative des Agroéleveurs articulée à tous les niveaux d'administration du territoire et qui doit assurer plusieurs fonctions politiques.

- ▷ d'intégration social et politique des agropasteurs peuls ;
- ▷ d'organisation de la participation des acteurs à tous les niveaux d'administration du territoire, depuis le village jusqu'au Cercle pour définir les aménagements pastoraux ;
- ▷ d'arbitrage des conflits dans le sens d'une régulation *ad hoc* des acteurs entre eux.

Les fonctions qui lui sont attribuées correspondent à un véritable mode de gouvernance foncière qui fonctionnerai sur la base des négociation des usagers entre eux pour définir des aménagement et réguler leur conduites à propos des ressources pastorales.

Tant au niveau de la Coopérative que du Schéma pastoral dans son ensemble ont été constatés des niveaux d'effectivité dissociés.

Comme le montre le tableau suivant les fonctions attribuées à la Coopérative ne sont pas toujours effectives.

Domaines d'activités	Effectivité	Ineffectivité
----------------------	-------------	---------------

¹⁸ Nous entendons « foncier » au sens large de « *land and resources tenure* ».

Régulation des conflits	-Régulation amiable des conflits de dégâts des champs et de résidus de récolte	-Régulation des conflits dans lesquels l'administration est investie -Régulation des conflits en dehors du lieu de résidence des représentants -Régulation des conflits inscrit dans des dimensions foncières et politiques
Négociation d'aménagements pastoraux (infrastructures, institutions, services)	-Revendication d'infrastructures pastorales auprès de la Mairie -Ouverture et pérennisation de la piste de transhumance Sani/Kouri	-Octroi d'aliment bétail -Aide au paiement des amendes -Ouverture et pérennisation de pistes locales ou « villageoises »
Intégration sociale et politique	-Reconnaissance politique de ses représentants	-Intégration des Gimbala et des agroéleveurs (effectivité relative car 112 Peuls Bendugu/Seno, 1 Gimbala, 35 Agroéleveurs)

Ces décalages reposent essentiellement sur le fait que l'appui institutionnel mené auprès de la Coopérative a conduit à des processus de défiance de la part de membres.

- ▷ Il y a un réelle séparation des représentant et de leur base à travers un processus d'élitisation basés
- ▷ Le détournement de la coopérative de ses objectifs économiques primaires vers des objectifs politiques ne gagnent guère la confiance des membres. Si bien qu'ils font très peu appel à la coopérative pour régler leurs conflits.
- ▷ La fonctions de régulation des conflit attribuées à la coopérative était le fait de la chambre d'agriculture qui est aujourd'hui dénigrée par l'administration et le projet. Ce qui ne pousse pas les agriculteurs à s'inscrire à la coopérative.
- ▷ Alors qu'elle ne fourni aucun service direct la coopérative est payante.
- ▷ Les conflits effectivement régulés ne viennent pas de la légitimité de la coopérative mais des membres qui ont réussi à construire leur légitimité de médiateur à travers d'autres ressources morales, sociales et politiques.

A propos du Schéma Pastoral dans son ensemble le processus de participation et de négociation des aménagements est mitigé.

- ▷ Au niveau Cercle une piste destinée aux transhumants mais susceptible d'un fort usage local a été tracé et semble être l'objet d'une exécution politique efficace, respecter des acteurs. Cette piste fait l'unanimité.
- ▷ Au niveau villageois, les pistes sont source de conflits parfois violent. Or, en théorie elles sont définies par la collaboration des autorités villageoises et des acteurs villageois concernés organisés en comité de gestion pastoral puis validées par le Schéma Pastoral au niveau communal et cercle, selon une procédure participative impulsée par Jékasy au moment de la définition du Schéma pastoral.

En effet, ce qui est présenté comme un processus de concertation et de participation des paysans est plutôt une consultation technique. Le mode d'imposition des aménagements ne relève pas tant d'une concertation entre les paysans que d'une coordination des autorités des différents niveaux d'administration du territoire. Ainsi, dans le cas de la piste de niveau du Cercle, son effectivité repose sur un autre processus que celui de la participation des usagers à sa mise en place. Les caractéristiques de cette piste sont les suivantes :

- ▷ Il s'agit d'abord d'une piste des années quatre-vingt qui est réhabilitée. La définition de son tracé a été réalisée par une collaboration entre la Chambre d'agriculture qui à l'époque était chargée de la gestion des pistes, et Weltaré.
- ▷ Avant la mise en place du Schéma Pastoral, elle est l'objet d'empiétements réguliers de la part des agriculteurs. Ils n'hésitent pas à couper les arbres portant le marquage des limites et à cultiver au milieu de la piste.
- ▷ A cette époque, mis à part la volonté des membres de Weltaré et du bureau de la Chambre d'Agriculture, le droit de soustraire une part de la brousse à l'agriculture durant l'hivernage n'est l'objet d'aucune exécution politique efficace. Il n'y a guère de référence qui permette de stabiliser la compétition entre les paysans.
- ▷ C'est suite aux forums de concertations sur les questions agropastorales que cette piste a été identifiée et que sa réhabilitation a été présentée comme nécessaire. Il apparaît que c'est au cours de ce processus de sensibilisation de toutes les autorités, depuis les chefs de villages jusqu'au Préfet, qu'on a été mis en place des référents communs qui ont contribués à la stabilisation du jeu.

De cette caractérisation succincte il ressort que l'enjeu majeur de la piste était l'exécution politique des droits de soustraction du tracé à l'emprise agricole. A posteriori la réussite du projet en la mise en place d'un cadre de référence commun a reposé sur :

- ▷ la sensibilisation des acteurs clés à la nécessité de mettre en place des pistes pastorales en les consultants sur leurs problèmes et les solutions à apporter ;
- ▷ la réhabilitation d'une piste déjà existante dans le paysage politico-foncier local ;
- ▷ une coordination des toutes autorités autour de l'exécution politique des droits concernant cette piste.

Dans le cas précis de cette piste la réussite du projet a été de mettre en place une réelle coordination des autorités jusqu'au niveau Cercle autour de la réhabilitation de cette piste. Si la logique participative se réduit ici aux autorités et que les usagers ont été plutôt relégués à une fonction consultative, il n'en demeure pas moins que cet aménagement fonctionne. Il fonctionne selon une articulation des autorités qui impose aux sujets paysans les aménagements du territoire. Il y a la garantie d'une exécution politique des droits de soustraction de la piste à l'emprise agricole. La coordination des autorités entre elles autour des aménagements ne laissant en effet aucune voie de recours à qui refuserait les aménagement et notamment le tracé des pistes.

En revanche à propos des aménagements comme les pistes dites « locales », là où le Projet n'a pas mis en place de structures de participation ou de coordination, là où le jeu des autorités est laissé libre, les aménagements sont beaucoup plus conflictuels. Ce qui a été mené avec réussite au niveau global du Cercle, ne l'a pas été au niveau local. Ainsi, un conflit entre un agroéleveur et un agropasteur, qui traverse l'histoire récente du Schéma Pastoral et de la Coopérative des

Agroéleveurs est à ce titre exemplaire. D'une part les pistes objet de tensions entre l'agropasteur et certaines autorités villageoises sont celle du niveau local qui pour le moment ne sont l'objet d'aucune structure de coordination locale des autorités, et d'autre part, les tensions violentes entre les deux ruraux sont inscrites dans la politique de colonisation foncière mise en place par village sur le territoire d'un autre. L'absence de coordination entre les autorités politico-foncières favorise les comportements opportunistes tant des usagers que des autorités. De tels résultats vont dans le sens des analyses de Christian Lund (2002) à propos du terreau de comportements opportunistes individuels que constituent les compétitions entre autorités politico-foncières¹⁹. Alors que les deux types de pistes existent depuis au moins les années soixante-dix et qu'il s'agit de les « re-sécuriser », les paysans acceptent le tracé de la piste à propos de laquelle toutes les autorités sont coordonnées, tandis que la piste qui n'est l'objet d'aucun processus de coordination des autorités (parce que trop petite, trop locale), celles-ci font déborder leur compétition pour le territoire sur la sécurisation des pistes et induisent de fortes tensions entre agriculteurs et éleveurs.

Ainsi, le processus participatif de mise en place des aménagements a été mené de telle manière que les paysans ont été consultés plutôt qu'associés à la définition et à la mise en place des aménagements. Si bien que ce processus nécessite un second processus qui consiste en la coordination effective des niveaux d'autorités concernés par les aménagements. Le Schéma Pastoral apparaît dès lors comme une force de coordination des différents niveaux d'autorités qui permet l'imposition de l'aménagement du territoire sans que la méthode suivie pour mettre en œuvre le participation n'indue d'elle-même une régulation politique et la concertation pacifique effectives des paysans.

1.6. Ouessè : une combinaison ambiguë d'enregistrement des droits fonciers et de gestion des ressources naturelles dans le contexte de la décentralisation²⁰

La commune de Ouessè (département des Collines, au Bénin), est située sur l'une des dernières frontières agraires et politiques du pays. Les mouvements successifs de colonisation en provenance de zones surpeuplées et aux terres appauvries (les collines de l'Atacora au nord-ouest du Bénin, le plateau Adja au sud-ouest et de la région d'Abomey au centre-sud) y ont profondément transformé le paysage agraire et politico-foncier au cours des quarante dernières années et plus encore dans la dernière décennie (l'histoire de la mobilité y est cependant plus ancienne dans la région, avec en particulier un fort courant d'émigration vers le Ghana et la Côte d'Ivoire dans les années 1940-60 puis le Nigéria jusqu'en 1983, qui a marqué l'économie politique régionale)²¹.

Plusieurs interventions se sont concentrées sur cette zone, pour partie sous couvert de préparation à la décentralisation, contribuant à la construction d'une gouvernance hybride du foncier et des ressources naturelles. Le Projet de gestion des terroirs et des ressources naturelles (PGTRN

¹⁹ Si Lund induit de manière structurelle pluralisme institutionnel, compétition entre institutions et opportunisme individuel nous prenons cette hypothèse avec plus de mesure et constatons seulement que dans le cas des pistes autour desquelles les autorités ne sont pas coordonnées les comportements opportunistes sont effectivement inscrit dans une compétition pour le territoire entre autorités.

²⁰ Etude réalisée par Pierre-Yves Le Meur et Julien Barbier.

²¹ Pour plus de détail sur la trajectoire historique de la zone et la logique de frontière, voir Le Meur & Adjina-cou 1998, Le Meur 2005a ; sur le PFR béninois, Le Meur 2005b)

1999/2003), qui a fait suite au Projet de gestion des ressources naturelles (PGRN, 1993/1998), financé par l'AFD et la GTZ (la Banque Mondiale s'est retirée à l'issue de la phase PGRN), est la principale. Elle constitue le laboratoire et le lieu d'accueil institutionnel de la politique foncière et de gestion des ressources naturelles. Le programme est placé sous la tutelle du Ministère du Développement Rural (MDR, devenu depuis Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, MAEP), qui en assure la maîtrise d'ouvrage à travers la Direction de la Programmation et de la Prospective (DPP) et la Direction des Forêts et Ressources Naturelles (DFRN). Une cellule de coordination autonome (CELCOR) basée à Cotonou assure la maîtrise d'ouvrage déléguée, tandis que ce sont dorénavant des prestataires privés (ONG et bureaux d'études) qui prennent en charge la maîtrise d'ouvrage sur le terrai (le GERAM Conseils devenu MGE-Conseils pour le site de Ouessè). Le nouveau dispositif qui est à présent structuré selon deux axes principaux : la gestion des ressources naturelles et des terroirs, les opérations foncières (Plan foncier rural – PFR -, dispositif d'enregistrement des droits fonciers locaux) dont l'AFD continue d'être le seul bailleur. Ce nouveau dispositif induit des effets spécifiques sur la gestion du savoir produit et utilisé par l'opération, à la fois en termes de coordination entre acteurs impliqués et de position du foncier qui, d'objet relativement autonome d'intervention, est relégué une place subordonnée dans le cadre d'une approche systémique de gestion des terroirs qui tend à en diluer la consistance propre.

L'action du PGTRN est passée par la mise en place d'instances nouvelles (comités de gestion foncière, COGEF, et de gestion des terroirs, CVGTF, au niveau villageois, unions supra-villageoises) qui ont pu entrer en conflit d'attributions avec les services étatiques (sous-préfecture, CARDER et services forestiers) concernent la protection des forêts et la lutte contre les exploitants forestiers clandestins (amendes, saisies de matériel). Ces nouvelles instances ont en même temps rencontré un paysage institutionnel local dynamique sur lequel elles ont bien sûr influé : par la création de postes stratégiques (chaîneurs, enquêteurs, responsables de forêts), par la reconnaissance de fait de la légitimité d'institutions foncières comme la chefferie, également par des tentatives innovantes de commissions tripartites réunissant migrants, et autochtones de villages limitrophes dans les situations de contestation de frontière (en particulier les zones où le PFR rencontre des difficultés de mise en œuvre) et des commissions du même types ayant produit des accords sur la question pastorale, et ce de manière, semble-t-il, assez efficace. Les effets sur les rapports de force locaux restent toutefois difficiles à évaluer, en particulier dans la mesure où ils ne sont pas unilatéraux : les migrants ont trouvé un espace d'expression et acquis certains droits contractuels de plantation tandis que les fonctions foncières de la chefferie ont été - au moins tacitement - reconnues. En outre, ces mesures ne s'étendent pas jusqu'aux marges d'un front pionnier, marges qui sont sans doute les zones les plus actives et les moins contrôlées.

Les effets du PGTRN doivent être analysés au-delà de la seule question des ressources naturelles et l'on peut avancer qu'à travers le PFR et la politique de gestion des terroirs, c'est une forme particulière de « villagisation » qui se met en place. Il ne s'agit plus de regrouper les habitations autour d'un noyau villageois permettant de centraliser les services et de les positionner sur des axes de communications comme dans les années 1950/70²². La modalité actuelle tend plutôt à créer les villages de l'extérieur, en définissant leur limite et en superposant frontière administrative, terroir agraire et unité de résidence. Or cette politique se heurte dans une région

²² Le cas tanzanien est le plus connu mais cette politique, coloniale et post-coloniale, a existé dans de nombreux pays africains, entre autres le Bénin de 1960 à 1963.

de colonisation agraire comme Ouessè à la force de la logique de la frontière et à l'incapacité de l'Etat à capturer la société villageoise dans le schéma de la décentralisation.

La mise en œuvre tardive de la décentralisation a toutefois modifié la donne (les deux tours des élections municipales ont eu lieu en décembre 2002 et janvier 2003), mais il faut noter que le processus est encore au milieu du gué, puisque le processus n'est pas encore descendu aux niveaux infra-communaux, faisant de la décentralisation un objet bien lointain, vu du village. L'un des domaines les plus sensibles de la politique locale de gestion des ressources naturelles concerne les forêts et en particulier (1) la sanction de l'exploitation illégale et (2) la taxation de produits extraits des forêts. Ces prérogatives des services forestiers ont été reprises à leur compte par des le CVGTF au niveau villageois et leurs unions supra-villageoises (UCGRN). Pour les forestiers, il était impensable qu'*« une simple ONG »* puisse arrêter des personnes, saisir du matériel, imposer des amendes. En même temps, ces services n'ont pas les moyens humains de quadriller efficacement les espaces à protéger et ils sont en outre très mal vus des populations qui les considèrent comme totalement corrompus. L'arrivée de la décentralisation va faire évoluer le dispositif, les unions de gestion des ressources naturelles issues du projet apparaissant à présent comme subordonnées aux instances de la décentralisation et sont vues par les forestiers comme des agents auxiliaires légitimes. Ce changement d'interprétation a sans doute des dimensions stratégiques, les forestiers ayant sans doute à gagner en s'alliant avec des institutions qui sont plutôt perçues comme émanant de la *« société civile »*. Mais ceci ne résout pas la question de l'ancrage local de la décentralisation et de la politique de gestion des ressources naturelles. L'échelon de mise en œuvre effective du travail de surveillance est le village et la commune n'a pas d'accès direct à ce niveau, puisque les conseils villageois ne sont pas des produits de la décentralisation mais de la phase précédente de la transition démocratique. Ceci signifie que les compromis élaborés au niveau communal entre PGTRN, UGRN, services forestiers et autorités municipales ne dit rien quant à l'accès aux ressources collectées au niveau villageois. La seule articulation un peu opérationnelle est celle existant entre CVGTF et UCGRN (encore qu'elle ne fonctionne manifestement pas de manière très fluide et transparente) et l'on peut avancer que le principal défi de la décentralisation démocratique concerne l'intégration de la gouvernance villageoise – celle du foncier et des ressources naturelles – à son dispositif d'ensemble.

2. Dynamiques locales et interventions externes

2.1. Saturation de l'espace, migrations, enjeux économiques de la ressource : les pratiques locales de gestion des ressources et les enjeux

Les trois études de cas du PDRI/HKM et Kouri se situent dans la zone cotonnière du Sud-ouest Burkina Faso/Sud-est Mali. Kouri et Korientzé ont par ailleurs connu la politique de décentralisation du Mali, qui instaure de nouvelles instances de gestion des affaires locales. Ces deux caractéristiques fortes produisent des innovations (marchandisation, nouvelles techniques et institutions, nouveaux espaces) qui tendent à impulser une recomposition des relations sociales à propos des ressources naturelles. Le cas béninois est lui aussi marqué par une très forte immigration, une dynamique de front pionnier et d'extension des zones cultivées (mais sans développement du coton), génératrices de compétitions entre autochtones et migrants, entre autochtones, entre villages, le tout dans un contexte de décentralisation retardée et qui ne s'est pas ancré à l'échelon villageois.

Dans les trois études au Burkina Faso, comme à Koury, ressortent des enjeux de concurrence des usages de l'espace et des ressources propres à l'association de l'agriculture et de l'élevage.

- ▷ La logique d'extension des terres cultivées réduit les espaces qui jusque là étaient réservés aux éleveurs locaux ou de passage. Qu'il s'agisse de couloirs de transhumance de Popioho, de zone de pâturage de Gombéléougou, de piste à bétail locale pour l'abreuvement de Zongoma ou à Koury, la cohabitation des deux activités est potentiellement conflictuelle. Elle ne l'est pourtant pas toujours en pratique, ou en tous cas articulée à d'autres enjeux (le contrôle des migrants à Gombéléougou ; le contrôle foncier à Koury) ;
- ▷ La coexistence de la réduction de ces espaces et de l'augmentation des cheptels notamment ceux des producteurs de coton, conduit à une réelle surexploitation des ressources pastorales locales. Elle se traduit par l'épiphénomène des dégâts des champs, par l'apparition d'une nouvelle ressource (les résidus de récolte) qui n'en n'étaient pas une avant et étaient en accès libre, et donc de nouveaux enjeux de coordination entre acteurs autour de cette ressource ;

La compétition foncière est d'autant plus forte qu'elle résulte non seulement d'un accroissement démographique naturel, mais aussi de migrations et/ou de l'extension de cultures de rente avec mécanisation (induisant un accroissement de superficies cultivées par personne). C'est le cas des zones cotonnières, mais les trois études de cas sur la Burkina Faso connaissent en outre des enjeux liés au contrôle des migrations et des mobilités sur le terroir.

- ▷ Le cas de Gombéléougou est à ce titre exemplaire : l'intérêt qu'ont les autorités locales à organiser le zonage de leur terroir est l'arrêt des migrations et le contrôle foncier des migrants. Ce n'est pourtant pas tant la saturation de l'espace, sur ce terroir « coincé » entre des forêts classées qui est en jeu, que la capacité des autochtones à contrôler les flux futurs de migrants, et à éviter de perdre le contrôle sur une portion de ce terroir : les migrants actuels sont même « autochtonisés » par le zonage et le déplacement des parcelles.
- ▷ A Zongoma l'extension récente de l'usage des berges est lié à une stratégie d'installation de migrants par les lignages qui contrôlent ces espaces, migrants qui peuvent se voire retirer leurs droits en cas de fertilité des espaces défrichés.
- ▷ A Popioho, la gestion des transhumants est au principe de la recomposition de l'espace, après l'expulsion de la forêt classée.

La pression démographique et la saturation des terroirs ne sont pas des pré-conditions d'une compétition sur les ressources : les fronts pionniers sont l'objet d'une compétition plus forte encore, pour le contrôle des terres et des espaces non encore défrichés, comme à Oussé.

Le contrôle des migrations et des transhumants est une forme de gestion des contradictions entre communautés à propos de l'accès aux ressources naturelles et foncières.

- ▷ Cet enjeu est au cœur de l'étude menée à Korientzé où se mêle contrôle des pêcheurs migrants et accès à la rente des redevances de pêches, dans un contexte où l'afflux de pêcheurs allochtones et la valeur des pêches attisent les appétits.

- ▷ A Ouessè, le contrôle des ressources passe souvent par le contrôle des migrants qui deviennent des instruments d'appropriation et d'expansion foncière pour les autochtones et en même temps des enjeux centraux dans la politique locale.

Dans tous les cas, les questions de gestion des ressources naturelles s'inscrivent dans les dynamiques politiques et sociales et locales. Les grandes dynamiques y prennent des formes à chaque fois spécifiques, du fait des espaces (forêt classée, possibilités ou non d'extension, présence de ressources en eau, etc.), des histoires du peuplement (acteurs en jeu, rapports entre eux, modes de coordination existants ou non), de changements techniques ou économiques (la technique de pêche dite de la « fourrière » ; l'enjeu nouveau de l'exploitation des berges), d'événements (l'expulsion de la forêt classée à Popioho, la décentralisation à Korientzé qui donne l'opportunité de relancer le conflit).

Les cinq études de cas mettent aussi en lumière le caractère potentiellement conflictuel des questions de gestion des ressources naturelles, à partir du moment où ils mettent en jeu des acteurs aux intérêts différents, aux représentations diverses, en compétition autour d'enjeux qui peuvent être à la fois économiques, symboliques et politiques.

La potentialité conflictuelle de la gestion des ressources naturelles est souvent liée à l'état des relations sociopolitiques entre les usagers et les autorités. Ces relations s'actualisent et prennent corps dans une socialisation de l'espace à travers des frontières, des lieux, des défrichements, des mobilités. A ce titre la reconstruction des trames territoriales à partir d'une histoire fine du peuplement local permet de repérer des zones potentiellement conflictuelles et de saisir les enjeux structurants des conflits.

Trames foncières et contrôle territorial à Zongoma et Korientzé

Le cas des pêcheries du lac Korientzé est exemplaire dans la mesure où les conflits entre Bozo et Bambara sont en fait clairement imbriqués dans des conflits de territorialités entre les villages de Bouloumgo et Kérétogo. Le village Kéringo qui autrefois avait le pouvoir foncier local est aujourd'hui mis hors jeu par sa position en dehors de la commune de Korientzé. Il continue cependant à exercer son influence à travers son soutien à Bouloumgo.

A Zongoma il ressort que les trames foncières jouent un rôle important dans la mise en place d'un programme de gestion des ressources naturelles puisque le village de Zongoma concerné par le projet n'est pas celui qui à un pouvoir foncier réel sur les berges. C'est Padema qui contrôle les berges. Et ce sont les habitants de Padema qui viennent les exploiter.

Il ressort par ailleurs des études de cas que la potentialité conflictuelle de la RN est liée de manière quasi structurelle à la recomposition des autorités et de la géopolitique locale. La gestion des ressources naturelles et les modes de régulation de l'accès aux ressources ne sont pas conflictuels en soi. Il s'agit plutôt de mode de production des droits politiquement indexés. De ce fait le renouvellement des autorités et la recomposition de la géopolitique locale sont des moments favorables à la remise en question des droits, des usages et des usagers des espaces.

L'enjeu de la coordination des autorités à Gombélédougou et Korientzé

Le cas de Gombélédougou montre que l'accession au statut de village administrativement indépendant de Pé est un moment privilégié de remise en cause du mode de gestion des ressources naturelles local pour les autorités voulant affirmer leur pouvoir.

A Korientzé, les conflits intralignagers des Bozo sont imbriqués dans les tensions inter-villageoises à propos de l'indépendance administrative et de la dépendance foncière de Kérétogo. Les recompositions politiques sont des moments favorables à la remise en cause des modes locaux de gestion des ressources naturelles.

Un mode local de gestion des ressources naturelles repose pour beaucoup sur une stabilisation de la coordination entre les autorités locales et les différents niveaux d'administration du territoire. Ce qui implique pour les projets la nécessité d'une caractérisation fine des situations pour identifier les acteurs en jeu, ce qui est en jeu dans le conflit ou le problème, pour les acteurs concernés.

La gestion des ressources naturelles par les paysans n'est pas toujours intentionnelle, au sens où elle serait clairement exprimée en termes de règles, de droits et d'autorités. Elle est souvent le résultat de pratiques qui s'élaborent au fur et à mesure, selon des ajustements réguliers qui finissent par aboutir à une coordination plus ou moins stabilisée des acteurs autour d'une ressource. Mais dans des contextes de recomposition sociale et politique, tel qu'y contribue les migrations et la décentralisation mais aussi les cycles ordinaires du village (décès des autorités, renouvellement des agents de l'administration, retour des jeunes), la gestion de fait est l'objet d'effritements. Se met souvent en place un processus d'adaptation qui lorsqu'un intérêt politique fort est présent peut faire évoluer la gestion de fait en gestion intentionnelle. Ainsi, l'exemple de Gombélédougou montre que le passage d'une gestion de fait (lié à l'imbrication d'une somme de pratiques et de micro-configurations) à une gestion consciente (objet d'un discours, de prospective et de volontarisme politique) est inscrit dans l'émergence d'un enjeux politique fort. Ceci alors qu'au contraire le cas de Popioho, montre que les efforts de projets pour mettre en place une gestion intentionnelle sont vains dès lors que les acteurs ont les ressources pratiques nécessaires à leur recoordination.

Le passage d'une « gestion de fait » à une « gestion intentionnelle » à Gombélédougou et Popioho

L'intérêt des autorités de Gombélédougou à mettre en place le zonage de leur terroir n'était pas guidé par la volonté de « mieux gérer leurs ressources » (cette rhétorique étant propre aux projets). Il s'agissait surtout de réaffirmer leur contrôle foncier sur les migrants mossi développant leur emprise foncière sur le terroir avec comme facteur dynamisant l'accession du village de Bouékan à l'indépendance administrative.

Popioho est l'exemple en négatif d'une gestion de fait où un projet tente d'imposer une gestion intentionnelle aux acteurs. Suite au déguerpissement de la forêt classée il y a une recoordination des pratiques d'accès aux ressources et à l'espace qui se réalise. Faute d'enjeux politiques intenses, les acteurs réajustent leurs pratiques autour de la régulation des transhumants, la réaffectation des espaces, l'aménagement d'infrastructures de manière spontanée.

2.2. Des interventions qui peinent à être en phase avec les dynamiques et les enjeux

Dans ces contextes variés, les projets de développement ont tenté de mettre en place des solutions de gestion des ressources naturelles. Les cas étudiés ont concerné les pêches, les pistes de transhumance et la conservation de l'environnement. Nous retiendrons un ensemble de traits communs d'intervention.

- ▷ La logique de zonage que l'on retrouve à Gombéléougou, à Zongoma à travers la protection des berges, dans une certaine mesure à Popioho avec la définition d'une zone d'abreuvement pastoral et à Koury avec la définition de pistes. Seul le projet de Gombéléougou met en place un zonage complet avec définition de zones spécialisées et rotation tous les vingt ans. Il est particulièrement frappant que, alors que le principe du zonage du terroir est de plus en plus remis en cause (Faure, 1998), c'est sur initiative locale que celui-ci se met en place.
- ▷ Une volonté de répondre aux enjeux locaux (sauf à Zongoma, où la protection des berges semble largement une initiative externe), avec plus ou moins de succès : une action bien en phase à Gombéléougou, répondant sur des aspects « techniques » (techniques culturelles et mise en place du zonage) à des décisions prises de façon autonome ; une action qui aurait pu être utile si le projet ne s'était pas fini trop tôt à Popioho pour véritablement accompagner les réorganisations dues à l'expulsion de la forêt ; une action qui (au moment de l'étude) peine à trouver ses marques à Korientzé devant le degré de conflictualité.
- ▷ La collaboration systématique, mais plus ou moins structurée, avec l'administration et les services techniques de l'Etat, , donnant des résultats hybrides et fluctuants en fonction du contexte, comme le montre le cas de Ouessè avec les services forestiers.
- ▷ La mise en place systématique de comités de gestion locaux : gestion des berges, du zonage, gestion pastorale, gestion intervillageoise, mais avec des résultats très contrastés, parfois prometteurs (Ouessè), mais aussi des échecs patents (comme à Zongoma) ;
- ▷ La mise en œuvre de pratiques participatives accompagnées d'action de communication selon divers degrés, mais toujours véritablement déboucher sur de la responsabilisation : consultation technique, réunions d'information/formation, élection de comité, réunion de négociation. Voire parfois conçue de telle manière qu'elle ne peut qu'échouer (la « communication participative » du projet CILSS, à Zongoma, qui prétend engager un dialogue, en mobilisant les villageois dans une salle de classe, avec le responsable des Eaux et Forêts assis à la table de l'instituteur !).

La mise en relation de ces contextes, des interventions et des enjeux présents sur chaque terrain nous conduit à des conclusions multiples tant sur les pratiques locales de gestion des ressources naturelles et foncières, que sur les modes d'intervention des projets.

A propos des modes d'interventions trois traits communs caractérisent les projets analysés.

- ▷ La façon très différente dont l'intervention externe entre en interactions avec les dynamiques locales, selon des paramètres en partie liés à la démarche, plus ou moins sensible aux enjeux concrets et aux acteurs :

- A Zongoma, le PDRI passe complètement à côté des pratiques foncières et économiques des acteurs. Le relais pris par le Projet de Communication Participative n'améliore pas les choses, loin de là, puisqu'il discute encore moins les enjeux, au profit d'un « dialogue » clairement asymétrique (réunions en salle de classe, avec le chef des Eaux et Forêts à la place du maître d'école...) ;
 - A Gombéléougou le PDRI est au contraire sollicité par les acteurs qui demandent un appui à leur démarche de zonage préalablement négociée en interne ; les apports techniques en termes d'intensification sont appréciés ;
 - A Popioho, le projet ne parvient pas à se caler avec les pratiques d'adaptation des acteurs à la situation de reclassement de la forêt. La rupture de phase du projet empêche que les apports techniques – potentiellement utiles - soient mis en œuvre ;
 - A Ouessè, le PGRN/PGTRN va contribuer, plus ou moins consciemment, au retour de la chefferie dans le jeu politico-foncier et exercer par ses actions des effets extrêmement contrastés sur la situation des migrants (positifs lorsque des négociations sur les droits fonciers sont mises en place, plus négatifs dans le cas de programmes villageois de gestion des terroirs introduisant des mesures discriminatoires à l'égard des migrants).
- ▷ Les implications non négligeables de l'harmonie ou du décalage entre les rythmes de temps des projets et les rythmes des dynamiques sociales :
- une intervention qui tombe « au bon moment » à Gombéléougou ;
 - un décalage à Piopoho du fait de la rupture de phase ;
 - une apparente continuité à Zongoma avec le relais pris par le PCP, sans remise en cause des hypothèses de base ;
 - des ruptures liées à des conflits intra-bailleurs à Ouessè (passage un peu heurté du PGRN au PGTRN) et une inscription ambiguë dans une décentralisation qui se fait attendre, et un projet qui rencontre une situation de colonisation agraire où le gouvernement des hommes apparaît plus déterminant que celui des ressources naturelles.
- ▷ La capacité, dans certains cas, des acteurs locaux de s'engager et de mener à bien des actions dans la droite ligne des propositions des projets, lorsque celles-ci leur semble permettre de répondre à des enjeux concrets et qu'ils en ont la maîtrise effective : le cas de Gombéléougou est à cet égard assez exemplaire lorsque les habitants vont chercher des renseignements auprès du projet voisin et demandent ensuite un appui technique au PDRI.

En termes de limites dans chaque projet se sont posés les problèmes classiques de l'intervention de développement :

Vision naïve de la communauté paysanne solidaire et pacifique doublée de la tendance à définir le village comme une entité politique et territoriale *a priori* pertinente (le village comme unité de gestion) sans prendre en compte la construction politique du territoire et la confrontation de logiques hétérogènes (logique de frontière et d'accueil des migrants – la terre est un bien commun et le travail un principe fondateur -, logique d'autochtonie pouvant dépasser les frontières villageoises – il faut contrôler les migrants – et contredire une logique plus centrée sur le village et peut-être aussi sur sa « grandeur » face à ses voisins, logique politico-administrative de villagisation et de maillage du territoire).

Ce qui empêche l'analyse de l'organisation sociale et sociopolitique de l'espace, et sa traduction dans les trames territoriales, pour comprendre au sein de quels territoires, sous l'égide de quels pouvoirs (éventuellement concurrents et contestés), se situent les sites d'intervention.

Le présupposé d'un intérêt objectif des paysans à s'investir de manière intentionnelle dans le développement de leur village et la protection de l'environnement, doublée d'une approche techniciste et productive de l'objet de l'intervention sans mesurer les enjeux pertinents (souvent politiques) pour les usagers.

Ce qui conduit à une faible prise en compte de la diversité des cas de figure et limite l'inscription des interventions dans l'histoire locale.

- ▷ Peu d'analyses et de prise en compte des pratiques préalables à l'intervention (modes locaux de tenure, identités pertinentes, surinterprétation des modes locaux de négociation en termes de conflit).

Ce qui limite la caractérisation fine des situations pour identifier les acteurs en jeu, ce qui est en jeu dans le conflit ou le problème, pour les acteurs concernés.

- ▷ Ce qui rend d'autant plus probable l'imposition de visions ou de problématique par l'intervenant externe, voire même le détournement des objectifs initiaux pour lesquels les projets sont contactés par les paysans (organisés ou non).

On le voit bien avec le cas de Kouri où, contacté pour une question d'aide à l'achat d'aliment bétail, le projet répond par une réforme institutionnelle. Ceci après avoir analysé l'existence de Weltaré comme un problème politique et institutionnel alors qu'il ne l'était pas. Mais en revanche il contribue par son action à faire de l'association un réel objet politique local.

En somme, les analyses de cas mettent en relief des échecs et des limites dans l'efficacité et l'efficience des interventions. Ceci n'est guère étonnant, car une intervention de développement arrive dans des milieux toujours spécifiques, avec des risques de déphasage. Mais il nous semble que la façon de poser les problèmes, la cohérence des outils et des façons d'agir, pose problèmes en termes de GRN. Les projets se retrouvent souvent face à des cas de figure complexes pour lesquels il n'existe pas de solutions immédiates et standardisées, et surtout dont ils n'arrivent pas à identifier les enjeux.

Les cas de Koury et de Korientzé sont particulièrement illustratifs : dans les deux cas, l'intervenant est une Ong, bien implantée dans la région, peu soumises aux aléas des phasages de projet et d'impératif de décaissement. Dans le premier cas, ce qui a été plutôt réussi au niveau du cercle (avec la remise en service d'une grande piste à bétail) n'a pas marché au niveau locale. Malgré une bonne connaissance des dynamiques agraires et un dialogue avec les acteurs locaux, les agents de l'Ong n'ont pas su lire l'évolution des modes de coordination sur les ressources, et sont partis sur un postulat organisationnel - pour gérer les rapports entre agriculteurs et éleveurs, il faut qu'ils soient dans la même structure – aboutissant à recomposer et en partie déstructurer l'organisation des éleveurs. Dans le second, l'Ong avait une pratique d'appui à l'émergence de règles de gestion dans une configuration sociale relativement simple : des acteurs peu hétérogènes, des autorités coutumières disposant d'un pouvoir de régulation. Elle a été déstabilisée par la complexité et le degré de tension entre acteurs autour du Lac, contexte où la simple facilitation du dialogue et l'intermédiation avec l'administration ne suffit pas.

Une telle identification des enjeux nous semble une condition pour une intervention pertinente : c'est elle qui permet de définir une stratégie d'action pertinente. Arriver à les identifier, en même temps que se construit l'action, n'est certes pas un exercice aisé. Cela demande expé-

rience et sensibilité. Cela demande aussi des repères conceptuels et méthodologiques, suffisamment génériques pour permettre aux intervenants d'analyser les contextes et d'y adapter leurs démarches.

Poser les bases d'une démarche d'intervention conçue à partir d'une identification des enjeux, en pleine conscience que l'intervention de développement est une intervention dans des espaces sociaux dynamiques, est l'objet de la suite de ce rapport. Le chapitre suivant pose les repères conceptuels, tant en termes de GRN, de négociation, que de compréhension du contexte socio-politique de la GRN en Afrique de l'Ouest. Le troisième propose un cadre conceptuel pour la gestion négociée des ressources renouvelables en Afrique de l'Ouest et des repères pour agir.

Chapitre 2.

« Gouvernance » foncière, négociation et effectivité des règles dans un contexte de pluralisme normatif

La gestion des ressources naturelles est en même temps une gestion des ressources et une gestion des rapports entre les hommes quant à l'accès et au contrôle de ces ressources. Cette définition met en avant la dimension socio-politique de la GRN, trop souvent négligée au profit d'une vision de rationalité technique. Ceci découle des caractéristiques mêmes des ressources et de ce que signifie « gérer ».

Dès lors, les questions de règles, d'autorités, de négociations, de conflits, de régulations, sont au cœur de l'analyse sur les pratiques de gestion des ressources. Ces dimensions sont trop souvent oubliées. La gestion décentralisée ou négociée des ressources est posée dans les débats opérationnels d'une façon tronquée, y compris quand il est fait référence aux résultats théoriques issus de « l'école des communs », qui met en avant une lecture d'économie institutionnelle sur les règles et leur effectivité. Il faut donc prendre le temps de discuter un peu plus finement ces questions (section I).

Mais la littérature d'économie institutionnelle ou de sociologie de l'action collective sur les ressources communes tend à mettre l'accent sur une lecture un peu fonctionnaliste des choses. Elle sous-estime les conflits d'intérêts, les dysfonctionnements, les contradictions internes aux « communautés » qu'elles imputent trop facilement aux interférences publiques. Dès lors, bien poser les enjeux de la négociation de règles nouvelles impose de se plonger dans l'économie politique de la gestion des ressources naturelles en Afrique, au cœur des enjeux contemporains sur l'Etat et le politique, et de prendre au sérieux les questions de pluralité des normes, de compétition entre pouvoirs, de rapports entre pouvoirs locaux et Etat (section II).

C'est au carrefour de ces deux ensembles de référence qu'il est possible de poser de façon juste la question de la gestion négociée, ses enjeux, ses défis (section III).

II. GERER LES RESSOURCES NATURELLES RENOUVELABLES : REPERES CONCEPTUELS

3. Les ressources naturelles renouvelables

Les ressources naturelles renouvelables ont des caractéristiques qui en structurent le mode de gestion. Les éléments ci-dessous ne sont aucunement spécifiques aux situations africaines. Ils découlent de la nature même des ressources naturelles renouvelables, et les questions de régulation se posent dans des termes voisins d'un bout à l'autre de la planète.

- ▷ « **Un espace n'a d'enjeu économique que par les ressources qu'il porte ; et les ressources (terre, eau, végétaux, etc.) ne deviennent telles, du point de vue économique et social, qu'à la condition d'être susceptibles d'un usage** » (Weber, 1998). Tout élément de la nature n'est donc pas une ressource. Ce n'est pas la « forêt », la « brousse », en tant que telle qui est une ressource, mais l'herbe et les feuillages comme fourrages, les fruits de telles et telles espèces pour l'alimentation, les feuilles, écorce ou tronc de tel ou tel arbre pour l'artisanat et la construction, les feuilles, fruits, racines de telle ou telle plante pour des usages médicinaux, le bois mort pour le feu, etc. Ainsi, des « ressources » peuvent cesser de l'être si elles ne sont plus utilisées, et inversement, de nouveaux éléments de la nature peuvent devenir des ressources.

L'invention des résidus de récolte comme ressource (Hochet, Op. Cit.)

Dans le minyankala les résidus de récolte n'étaient pas l'objet d'une régulation et d'une coordination des acteurs puisqu'ils n'étaient pas utilisés. Lorsque les éleveurs peuls sont venus s'installer ils ont constitué les résidus en ressources en l'utilisant durant la saison sèche pour leur troupeau. Tant qu'ils n'étaient pas l'objet d'un usage les résidus n'existaient pas comme ressource et ne constituaient donc pas un enjeu à gérer. Mais quand les agriculteurs constituèrent des cheptels ils eurent besoin aussi des résidus de récolte. Dès lors les résidus sont devenus une ressource et un enjeu qui est aujourd'hui régulé par des conventions interindividuelles et des tentatives institutionnelles de la part d'un projet de développement.

- ▷ **Une ressource renouvelable est prélevée mais non produite.** Il s'agit des ressources forestières non ligneuses, des poissons, de l'herbe des pâturages, de l'eau, qui se renouvellent spontanément au travers des cycles biologiques et écologiques²³. Ce sont des ressources pour lesquelles en Afrique de l'Ouest l'homme n'a pas, pour différentes raisons, mis en place de système de production. En cela, les usagers potentiels dépendent de la production de l'écosystème dont la durabilité dépend d'un équilibre entre prélèvement et production. Certaines ressources demandent cependant un travail de protection

²³ Le pétrole, les minerais, les nappes fossiles, sont des ressources naturelles, mais non renouvelables (ou à l'échelle de millions d'années...). On prélève donc dans un stock fini, qui s'épuise nécessairement au fur et à mesure.

ou de mobilisation : protection d'une aire protégée, entretien de zones boisées par pare-feu ou taille, captage de l'eau d'irrigation.

Domestication, production, élevage

Pour les ressources biologiques, le passage à la production est le plus souvent possible, par domestication : c'est ainsi que l'élevage, l'agriculture sont nés. De nouvelles plantes ou de nouveaux sont en cours de domestication : de nombreuses espèces de poisson en Europe, des plantes médicinales, des aulacodes, etc. et être produites par une action volontaire de l'homme. Ainsi, dans les jardins maraîchers nigériens, on a pu observer que, au milieu des oignons et des tomates, les maraîchers étaient en train de domestiquer de nouvelles espèces. Il existe des stades intermédiaires de domestication, où l'action ne l'homme se contente de favoriser la croissance des plantes qui l'intéresse, en protégeant les pieds, en désherbant autour, etc. Le développement des parcs à Acacia Albida ou à Néré résulte ainsi d'un défrichement sélectif et non d'une plantation. Produire suppose de mobiliser du travail pour protéger, nourrir, défendre contre les ennemis ou les maladies les plantes ou les animaux. Pour ces raisons, c'est rarement plus rentable que le simple prélèvement, en tout cas tant que la ressource est abondante. C'est pourquoi les efforts de domestication, de culture ou d'élevage apparaissent le plus souvent lorsque la ressource se raréfie dans la nature. Mais la domestication permet aussi de développer par sélection des caractéristiques intéressantes : taille et saveur des fruits, tenue des grains dans l'épi, poids des animaux, etc. Obtenir ces caractéristiques peut justifier les efforts de domestication et de production.

Andropogon Gayanus : une espèce en voie de domestication ? (Le Mire-Pêcheux et al, 2000)

Andropogon Gayanus est une graminée spontanée des zones soudaniennes. Elle se développe spontanément dans les jachères de trois à vingt ans, où elle contribue à la reconstitution des aptitudes culturales du sol (enrichissement en matière organique, décompaction par les racines). C'est un très bon pâturage lorsqu'elle est jeune (ce qui suppose une pression de pâturage suffisante. Au contraire, pour l'artisanat, ce sont les tiges au moment de la floraison qui sont utiles (greniers, toitures de cas, seccos, nattes, paniers, etc.). Dans l'ouest du Burkina, Peuls et Mossi les utilisent beaucoup, plus que les Bwa et les Dafing, les Mossi étant les seuls à commercialiser les pailles. A côté des jachères, on rencontre Andropogon Gayanus dans les champs, par touffes ou bandes herbeuses, en particulier chez les Mossi. Si les touffes peuvent résulter d'un mauvais désherbage lors du défrichement, les bandes herbeuses sont le fruit d'une protection volontaire lors du défrichement. Elles servent à marquer les limites des champs, avec une route ou une jachère, mais aussi de production de paille pour l'artisanat, de réservoir de semences qui accélère la colonisation des parcelles laissées en jachères et donc la rapidité de la reconstitution de la fertilité. Il s'agit là d'une ressource privée, intégrée au champ, ce que matérialise l'existence fréquente d'une bande de terrain dénudée entre la jachère et les bandes d'andropogon, à la fois limite de l'espace « privé » et pare-feu. Les agriculteurs qui s'y intéressent entretiennent la bande herbeuse, en éliminant les autres espèces, en taillant les tiges à 50 cm lors des récoltes pour protéger les nouvelles pousses de la dent du bétail lors de la vaine pâture sur le champ.

- ▷ Une même ressource peut se trouver dans des espaces différents. Les différentes activités d'exploitation du milieu s'exercent sur des espaces différents, avec des variations saisonnières. Une même portion de territoire peut faire l'objet d'usages différents de la part d'usagers différents. **L'accès aux ressources se réalise selon des espaces-ressources** : c'est-à-dire pour une ressource, localisée dans un espace donné, à un moment donné.

La notion d'espace-ressource (Weber, 1998)

Les différentes activités d'exploitation du milieu (agriculture, chasse, pêche, cueillette, exploitation du bois, etc.) s'exercent sur des espaces différents, avec des variations saisonnières. Si bien qu'un même espace peut être l'objet d'usages différents, simultanément ou successivement : espace cultivé contrôlé par l'unité de production ou le lignage en saison des pluies et ouvert à la vaine pâture en saison sèche ; co-existence de pâturage, de chasse, de cueillette dans une brousse, etc. Une même activité peut s'exercer sur des espaces différents (pâturage en brousse, sur les champs récoltés, dans les bas-fonds herbeux non cultivés, par exemple)..

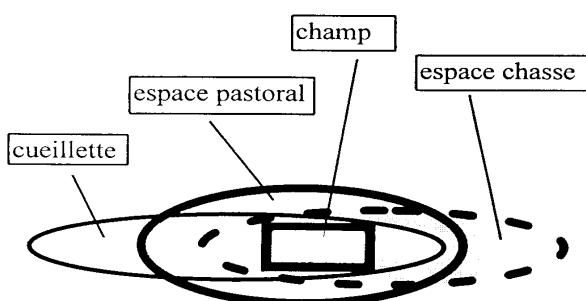


Fig.1. Espaces et ressources (Weber, 1998)

- ▷ De ce fait, **de nombreux espaces sont des espaces multi-usage**, où les différentes ressources sont exploitées, simultanément ou successivement, par des acteurs différents. Ces différents usages peuvent être entre eux *complémentaires* (ils s'agencent aisément les uns par rapport aux autres, dans l'espace ou le temps), *concurrents* (ils ne peuvent pas s'exercer en même temps), *antagonistes* (l'un rend impossible l'autre), ou *synergiques* (l'existence de l'un favorise l'autre). Les concurrences peuvent être *permanentes* ou *temporaires* (concurrence temporaire entre pâturage et agriculture au moment des ré-

coltes, d'une part, de la préparation des champs, d'autre part). La **coordination des usages**, est un des enjeux de la gestion des ressources naturelles.

Ceci n'est pas spécifique aux situations africaines. En France, la législation sur la chasse autorise les chasseurs à traverser les champs récoltés voire même – dans certaines conditions – à pénétrer des propriétés privées closes de murs pour poursuivre le gibier. La récolte des champignons est autorisée dans les bois privés. Sur les plages, des règlements locaux définissent, en fonction des marées, les horaires des différentes activités (pêche à pied, équitation, char à voile) pour éviter les conflits avec les baigneurs et les risques d'accident).

- ▷ **Chacune de ces ressources, chacun de ces usages, est le fait d'acteurs qui peuvent être différents, et fait l'objet de règles spécifiques.** Celles-ci sont à la croisée du mode d'exploitation et de la nature de l'espace-ressource en question : un pâturage de bas-fonds est à la fois *spécifique au bas-fond* (en termes de qualité fourragère, de dates d'exploitation), *inséré dans l'ensemble de modes d'exploitation du bas-fond* (et donc en complémentarité ou concurrence avec les autres usages), et intégré dans le mode d'exploitation pastoral (qui combine, successivement ou simultanément, pâturage dans les brousses et les jachères longues, de la vaine pâture sur les champs récoltés, éventuellement de la transhumance petite ou grande. **Les règles d'accès et d'exploitation s'exercent donc sur un « espace-ressource », c'est-à-dire pour une ressource donnée, sur un espace donné, une saison donnée.**

4. Des ressources « communes »

Le statut juridique des ressources détermine les modes d'accès et de contrôle (on entend ici « juridique » au sens des droits et obligations dans le système de normes, et non pas au sens de la législation nationale) :

- ▷ qui peut prélever la ressource ?
- ▷ qui définit les règles, surveille et contrôle les usagers ?

Les ressources renouvelables peuvent être en *accès libre* (chacun peut y avoir accès, sans restriction), en *propriété publique ou privé* (c'est l'Etat ou une personne morale ou physique qui possède la ressource et s'en réserve l'usage), ou bien en « propriété commune ».

Le thème des « communs », des « ressources de propriété commune » (*common property resources*, CPRs en anglais) fait l'objet de nombreux travaux et débats, et une véritable école de pensée s'est développée en réaction aux thèses de Hardin. Ces travaux ont montré, à partir de multiples cas à travers le monde :

- ▷ qu'il est possible de garantir une durabilité de la ressource pour autant que les prélèvements soient limités ;
- ▷ qu'il existait une gamme de situations, appelées « propriété commune », où des règles d'accès et de contrôle de la ressource permettaient une telle régulation des prélèvements ;

- ▷ qu'en particulier de nombreuses sociétés rurales vivant principalement des ressources naturelles avaient mis en place des dispositifs assurant une telle régulation.

Ils ont aussi identifié un certain nombre de conditions favorisant l'émergence et le maintien de régimes de « propriété commune ».

Ces travaux sont essentiels et on en rappellera ci-dessous les principaux résultats. Le discours sur la gestion locale des ressources dans le monde du développement fait en effet l'impasse sur un certain nombre d'éléments clés. Il faut aussi préciser un certain nombre de termes et lever quelques ambiguïtés du terme « ressources communes » ou « de propriété commune ».

4.1. Pourquoi des ressources communes ?

Le fait que des ressources soient « communes » découle de plusieurs facteurs :

- ▷ des *choix de société*, qui veulent assurer à tous les membres de la communauté l'accès aux moyens de subsistance – ou en tous cas à une gamme plus ou moins étendue d'entre eux ;
- ▷ des *caractéristiques de la ressource*, qui est plus ou moins compatible avec des modes d'appropriation plus privatifs.

Sur le premier plan, c'est une caractéristique fréquente, sinon généralisée, des sociétés rurales. Des « communaux » existent de très longue date en Europe, dont on peut retracer l'histoire depuis la constitution d'une paysannerie libre au bas Moyen-Âge. Reconnus par la Révolution française, ils sont devenus des biens de la commune, fonctionnant selon une logique de « communs » : ainsi, sur un pâturage communal, toute famille résidente pouvait amener ses bêtes pâtrer, selon des modalités spécifiques (limitation ou non du nombre de tête par famille, accès privilégié pour les familles pauvres ou non, etc.). Ce fonctionnement a souvent disparu aujourd'hui (les prés communaux ont été vendus ou sont loués à un éleveur), mais des espaces inondés, des pâturages de montagne, demeurent « ressources communes » (Carré, 1998). De même, l'accès aux espaces boisés pour le pâturage, la coupe de bois de chauffe, a longtemps été un droit des communautés paysannes, qui s'est affronté à une volonté de monopole de la part des seigneurs, puis ensuite aux logiques d'exclusion des Eaux et Forêts.

Pour l'anthropologue Godelier (1984), cette combinaison de ressources communes et de compétition est caractéristique de la logique « communautaire » des sociétés « traditionnelles » : « *elle exclut de la compétition entre ses membres les problèmes de subsistance (la terre, notamment, est propriété collective d'un groupe de parenté et dès lors, tout un chacun peut accéder à l'usage d'un lopin cultivable afin d'assurer son minimum vital). Garantissant de la sorte la survie de ses membres, elle assure ainsi sa continuité physique. [en même temps], elle permet la compétition [entre lignages] autour des biens rares qui donnent accès aux femmes et à l'autorité. Produisant de la sorte différenciation et hiérarchie, elle se reproduit en tant que société* ».

En assurant ainsi à tous un accès – même limité – à des ressources de base pour la subsistance, ces sociétés assurent ainsi un rempart contre l'exclusion. L'accès aux ressources naturelles renouvelables demeure aujourd'hui à la base de la subsistance d'une partie importante de la population rurale, et rompre avec ce principe risquerait d'avoir des effets dramatiques en termes d'exclusion et de paupérisation.

Le caractère « commun » de certaines ressources peut aller de pair avec une gestion plus privée d'autres : ainsi, les terres agricoles peuvent être privées et gérées au niveau du ménage (ou communes au niveau de la famille élargie) en même temps que les pâturages sont communs au village. Il s'agit bien d'un équilibre dynamique.

La gestion « commune » est aussi une réponse logique pour certaines ressources, car une gestion privée **n'est guère une solution efficace d'un point de vue économique pour les ressources qui sont :**

- **dispersées**, car le coût de l'exclusion des autres acteurs, par clôture, surveillance, etc. serait trop important (exemple de produits forestiers non ligneux dans une forêt, ou de la faune sauvage) ;
- **mobiles** (poissons dans un fleuve ou sur la côte ; faune sauvage)
- ou **aléatoires** (ressources pastorales en milieu aride).

Il a ainsi été montré que, en zones arides, marquées par un fort aléa interannuel sur la quantité et la répartition des ressources fourragères, les logiques de contrôle de la charge en bétail sur des espaces limités amenaient à une moins bonne productivité que les pratiques pastorales des nomades, fondées sur la mobilité et la réciprocité dans l'accès aux pâturages (Thébaud et al, 1995).

4.2. Que signifie « communs » ?

En français, le terme « propriété » est très ambigu. Il désigne à la fois des caractéristiques (les propriétés d'un matériau), le fait de détenir des droits sur un objet ou un bien, mais surtout une définition stricte et réductrice de ces droits : la propriété privée au sens du code civil, c'est-à-dire « le droit d'user, de jouir et de disposer d'une chose de la manière exclusive et absolue, sous les restrictions établies par la loi » (Dictionnaire le Robert) (cf. Le Roy, 1998).

Le terme « propriété commune » est inspiré de l'anglais « common property ». Or, **en anglais, « property » ne signifie pas « propriété privée » au sens du code civil, mais un ensemble de droits sur un objet, sans présager de la nature de ces droits** (il se différencie en cela de « ownership »). C'est bien dans ce sens qu'il faut entendre « ressources de propriété commune » : **des ressources sur lesquelles un ensemble d'acteurs disposent en commun de droits**.

Il ne s'agit pas d'une propriété *collective* au sens où un ensemble fini d'individus identifiés partageraient la propriété d'un bien (comme une maison en indivision entre les enfants d'un défunt). Mais bien **de droits communs à un groupe social donné**. L'ensemble des membres de ce groupe sont « **ayants droits** », par leur appartenance même au groupe.

Ce groupe peut être fondé :

- ▷ **sur la parenté** (les membres du lignage, ou du segment de lignage, les descendants de Un Tel),
- ▷ **sur la résidence** (les habitants du village X),

- ▷ sur l'*adhésion* (les membres de l'association de pêche, à jour de leur cotisation et disposant du permis de pêche, si l'association a le monopole de la pêche dans cette rivière ou cet étang).

Par leur statut même d'ayants droits, les membres de ce groupe peuvent exploiter la ressource (ou demander et obtenir une parcelle, lorsqu'il s'agit d'un patrimoine foncier). Ils ont **un droit « exclusif »**, c'est-à-dire à la fois qu'ils ont le droit d'exclure : **personne d'extérieur à ce groupe ne peut exploiter la ressource sans autorisation.**

Mais il peut y avoir des utilisateurs autorisés, qui négocient le droit d'exploiter auprès des représentants des ayants droit, moyennant des conditions particulières.

Ainsi, des pêcheurs « étrangers » peuvent s'installer autour d'une mare, un berger peut négocier l'accès de son troupeau à un puits et un pâturage au Sahel, etc. « Chaque pouvoir local adaptait ses décisions à l'irrégularité de la ressource par l'accueil d'utilisateurs étrangers en période d'abondance ou leur mise à l'écart en contexte de raréfaction » (Boutrais, 2000). Flexibilité des règles d'accès aux ressources, mobilité des utilisateurs, alternance ou complémentarités des modes d'exploitation sont ainsi au fondement des modes d'exploitation des ressources.

Ce qui est « commun » aux ayants droits, ce n'est pas nécessairement la « propriété » de la ressource au sens strict, mais des droits opérationnels : au minimum le droit de prélever (de pêcher, de cueillir, de faire pâturez ses troupeaux ou de les abreuver, de couper des arbres, etc.) – et parfois le simple droit d'accès -, selon les règles en place.

Ces règles peuvent se limiter à définir les ayants droits, sans préciser de règles d'exploitation. On parle alors de **communs non régulés**. Ou au contraire intégrer des restrictions plus ou moins fortes sur les modes d'exploitation, et intégrer des mécanismes de surveillance et de contrôle. On parle alors de **communs régulés**.

Les droits d'administration, le pouvoir de définir les règles et d'en assurer la mise en œuvre relèvent d'une **autorité**, qui peut être **les autorités du groupe social en question** (ou bien certaines autorités en son sein), dans le cas de « **communautés d'appartenance** » (de collectifs sociaux dont on fait partie sans l'avoir choisi), ou bien **les représentants des ayants droits dans le cas d'une association volontaire** (« **une communauté d'adhésion** »).

Ces deux cas de figure sont assez différents. Dans le premier cas, le fait d'être ayant droits découle automatiquement de fait de disposer d'un statut : membre de tel lignage, résident de tel village. Dans le second, il résulte d'une démarche volontaire d'adhésion. Dans le premier cas, ce sont les modes locaux du pouvoir qui s'exercent : le pouvoir de définir les règles et d'en contrôler la mise en œuvre peut, selon les cas, relever d'une instance collective (par exemple, le conseil de village, réunissant les chefs de famille) ou bien des autorités en place : un chef de terre, un maître des eaux, un jworo... On est donc loin de principe d'un partage du pouvoir de gestion par l'ensemble des ayants droits, d'une gestion démocratique, même si ces autorités peuvent consulter (assemblées villageoises, réunion de la fraction, conseil des anciens, etc.). C'est le cas de la majeure partie des ressources naturelles régulées.

Au contraire, lorsque les droits d'exploitation sont détenus par une association, « une communauté d'adhésion » fondée autour de la ressource en question, il est logique que le pouvoir de gestion soit exercé par les représentants des ayants droits, désignés par eux et en leur nom. On est alors juridiquement (sinon toujours en pratique...) dans un cas de figure de gestion démocratique par l'ensemble des ayants droits.

Cette distinction est le plus souvent oubliée dans les écrits sur les communs, qui considèrent implicitement que l'on est dans un cas de figure de décision démocratique par l'ensemble des ayants droits, ce qui peut être le cas de gestion traditionnelle dans des sociétés peu différenciées, mais est loin d'être un cas de figure général : c'est oublier la nature socio-politique du contrôle des ressources renouvelables, et le fait que ce contrôle relève le plus souvent, en Afrique de l'ouest, d'acteurs spécifiques, membres de lignages déterminés, et non d'une « communauté villageoise ». De plus, les communautés locales sont traversées de clivages statutaires, qui réservent le plus souvent la « citoyenneté locale » et donc le droit à participer aux décisions, aux hommes adultes des lignages d'hommes libres fondateurs, ce qui ne donne pas un droit de participer à l'ensemble des membres, ou des usagers de la ressource.

	Accès libre	Propriété commune		Propriété privée (pers. physique ou morale)	Propriété publique
		non régulée	régulée		
Accès	Tous	Ayants droits	Ayants droits (poss. d'utilisateurs autorisés)	Propriétaire (poss. d'utilisateurs autorisés)	Personne Structures publiques (poss. d'utilisateurs autorisés)
Contrôle	-	-	Autorités locales ou représentants des ayants droits	Propriétaire	Etat

Ressources « communes » ne signifie donc pas « propriété commune ». En effet, ce qui est commun ce sont les droits de prélèvement de la ressource. En revanche la gestion, c'est-à-dire le pouvoir de dire qui peut prélever, comment, selon quelle finalité et quand, est rarement commun. Ce pouvoir de gestion revient souvent à une autorité plus ou moins sous collectif. Les fameux *burgu* des Peuls du delta du Niger sont ainsi des ressources aux droits de prélèvement communs à plusieurs ayants droits placés sous l'autorité d'un *jowro*. Nous parlerons donc plus précisément de ressources d'exploitation commune ou de gestion des communs.

La gestion des pâturages communs dans le Macina (delta intérieur du Niger, Mali)
C'est au 18^e siècle que la révolution islamique de Seku Amadu installe l'Etat théocratique de la Diina et institutionnalise la distribution politique de l'espace pastoral autour de la fonction de jowro. Cette fonction n'est pas héréditaire mais est réservée « aux personnes de sexe masculin dont l'un des descendants, à un degré plus ou moins lointain, a eu à assurer la fonction de jowro » (Barrière & Barrière, 2002 : 32). Il est choisi par les membres

du lignage propriétaire des bourgoutières et de pâturage en herbe pour les gérer, en surveiller l'accès, faire sortir les troupeaux à la saison des pluies et autoriser l'accès aux étrangers en échange du conngi – le prix de l'herbe. Quatre espaces sont distingués.

- *Le leyde est le pâturage lignager géré par le jowro et commun aux différents segments de lignage, sa particularité est que c'est le troupeau du lignage qui y est attaché et non les hommes. Les éleveurs changent tandis que le troupeau exprime la continuité du lignage. La possession du troupeau donne des droits exclusifs sur le leyde.*
- *Le hariima est le pâturage villageois commun géré par le chef du village et qui est réservé aux vaches laitières du village.*
- *Les pâturages publics sont à l'extérieur du delta et sont des points d'arrivée, de départ et de convergence des troupeaux transhumants, ce sont des pâturages tampons, qui sont public à partir d'une date variable.*
- *Le beitel est un pâturage de commandement dont les redevances servent au fonctionnement du pouvoir politique local géré par le chef de village qui y a un accès de préséance.*

4.3. Réguler les prélèvements

La régulation des prélèvements se fait de deux façons :

- par *l'exclusivité du droit de prélèvement aux ayants-droits* (c'est-à-dire que personne d'autre ne peut y prélever sans autorisation explicite, accordée ou non selon l'état des ressources) ;
- par des *règles précisant les conditions d'exercice des droits de prélèvement.*

Ces règles d'exploitation énoncent un certain nombre de *restrictions*, pouvant porter classiquement sur :

▷ *les périodes possibles ou interdites* ;

(dates de début de la vaine pâture, date de fin de la divagation du bétail, interdictions de chasse ou de pêche aux périodes de reproduction, interdiction de récolter les noix de karité avant maturité, etc.);

▷ *les lieux concernés* ;

(interdictions de passage des troupeaux en dehors des pistes à bétail dans la zone de culture ; interdiction de pêche autour des lieux de culte, qui servent de protection des ale-vins ; interdiction de culture autour de la piste d'accès des troupeaux à la mare, interdiction de défriche autour des têtes de sources, etc.)

▷ *les techniques autorisées*, aux différentes périodes ou aux différents lieux ;

(pêche à la ligne seulement dans les mares collectives en dehors des pêches collectives d'étiage, interdiction de la tronçonneuse pour l'exploitation du bois, etc.)

▷ *l'utilisation des produits récoltés* (auto-consommation ou autorisation de vente) ;

Dans les mares collective du Gwendégué, les pêches d'étiage sont collectives et ouvertes aux habitants des 11 villages liés par l'alliance politique conclue à la fin du XVIII^e. La

date de la pêche est fixée par le maître des eaux du village. Tout le monde se réunit autour de la mare, avec ses petits filets manuels, et entre en même temps dans la mare, de façon à garantir un accès équitable à la ressource. En dehors de ces périodes, la pêche à la ligne est autorisée, mais à seule fin d'autoconsommation : il faut manger le poisson sur place (Jacob, 2003).

5. Les conditions d'émergence et de maintien d'une gestion « commune »

Toute gestion en commun de ressources renouvelables pose des questions d'action collective, c'est-à-dire « *le problème de la coopération et de l'interdépendance entre acteurs poursuivant des intérêts divergents sinon contradictoires* » (Crozier et Friedberg, 1977 : 21). Ce ne sont « *rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités particulières, ont créées, inventées, instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective, et, notamment, le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs malgré des orientations divergentes* » (idem : 15-16). L'émergence et le maintien d'une gestion commune des ressources ne vont pas de soi. La théorie des communs repère en effet des conditions qui favorisent l'action collective dans le sens de l'exploitation commune.

Les publications sur les ressources de propriétés communes sont très nombreuses et ont permis de distinguer, dans l'immense diversité des cas un certain nombre de principes et de conditions favorables pour l'émergence d'une gestion en commun (Ostrom, 1990 ; Baland & Platteau, 1996 ; Mathieu & Freudenberger, 1998 ; McCay et alii, 1989 ; Ostrom et al, 2002 ; Agrawal, 2003). Ces conditions relèvent de :

- ▷ la nature de la ressource,
- ▷ des caractéristiques sociales du groupe,
- ▷ des règles internes et
- ▷ des rapports à l'Etat et au marché.

Conditions critiques permettant le maintien de communs (Agrawal, 2003)

1/ Caractéristiques de la ressource

- Petite taille
- Limites bien définies
- Faible mobilité
- Possibilité de stocker les produits de la ressource
- Prédicabilité

2/ Caractéristiques du groupe

- Petite taille
- Limites bien définies
- Normes partagées
- Expériences antérieures réussies, capital social

Leadership adapté (jeunes, familiers avec les environnements externes changeants, bien connectés aux élites locales traditionnelles)

Interdépendance entre les membres du groupe

Hétérogénéité des dotations, homogénéité des identités et des intérêts

Faible degré de pauvreté

1 et 2/ Relations entre les caractéristiques de la ressource et celles du groupe

Superposition entre l'espace de résidence du groupe d'usagers et l'espace de la ressource

Forte dépendance des membres du groupe par rapport à la ressource

Equité dans la distribution des bénéfices des ressources communes

Faibles niveaux de demande de la part des usagers

Changements progressifs dans ces niveaux de demande

3/ Arrangements institutionnels

Règles simples et aisées à comprendre

Définition locale des règles sur l'accès et le management de la ressource

Facilité de mise en œuvre des règles et de contrôle de la mise en œuvre (enforcement)

Sanctions graduelles

Possibilité d'arbitrage à faible coût

Redevabilité des autorités et des surveillants envers les usagers

1 et 3/ Relations entre la ressource et les arrangements institutionnels

Restrictions sur les prélèvements pour garantir la régénération de la ressource

4/ Environnement externe

Techniques

Techniques peu coûteuses d'exclusion (de contrôle de l'accès)

Temps pour adapter les nouvelles techniques aux communs

Marchés

Faible articulation aux marchés externes

Changements progressifs dans l'articulation aux marchés externes

Etat

Gouvernement central n'affaiblit pas les autorités locales

Appui d'institutions externes pour sanctionner

Niveau adapté d'aide externe pour compenser les activités de conservation des usagers locaux

Niveaux emboîtés d'appropriation de la ressource, de fourniture, d'enforcement et de « governance »

Au-delà des différences de présentation d'un auteur à l'autre on retiendra les éléments suivants.

- ▷ **Des ressources relativement rares mais pas trop, ayant un enjeu important pour les acteurs, et où les réponses individuelles sont plus coûteuses que celles collectives.**

Les contraintes de l'action collective ne seront assumées que s'il y a un intérêt objectif à la mise en place de ces règles, qui apportent des contraintes à court terme. Une ressource abondante ne nécessite pas de règles. Une ressource sans enjeu économique ne justifie pas le coût de l'action collective.

▷ **Des droits exclusifs sur un espace délimité pour des ayants droits identifiés.**

Des règles ne peuvent s'appliquer que si l'on sait **quel espace** en relève, et qui sont les **ayants droits**, c'est-à-dire les acteurs disposant d'un droit d'exploitation. Les espaces ne sont pas nécessairement délimités précisément : cela peut être l'espace contrôlé par telle ou telle autorité. Les ayants-droits ne sont en général pas individuellement nommés, mais relèvent de « **communautés** » identifiées : membres de tel lignage, habitants de tel village ou de tel groupe de village²⁴. Ce droit **exclusif** (c'est-à-dire la capacité à se réserver l'usage de la ressource et donc d'exclure les autres) est indispensable pour permettre de réguler l'accès à la ressource. Cela ne veut pas dire que personne d'autre ne peut y avoir accès, mais qu'un tiers devra bénéficier d'une autorisation explicite, assortie le plus souvent de restrictions supplémentaires. La **distinction entre « ayant droit » et « utilisateur autorisé »** est essentielle.

Des règles légitimes, flexibles et garanties par des autorités.

Une gestion demande des règles : **règles d'accès et règles d'exploitation**. Celles-ci doivent être légitimes et donc être porteuses de sens pour les acteurs concernés :

- ▷ cohérentes avec les spécificités de la ressource et pertinentes par rapport aux enjeux effectifs (période de reproduction des animaux, etc.) ;
- ▷ cohérentes avec les représentations de l'espace et de la ressource ;
- ▷ cohérentes avec les règles sociales locales et les systèmes de pouvoir.

L'existence et le maintien de ces règles sont facilités 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'indépendance mutuelle dans l'ensemble de la vie sociale (et pas spécifiquement par rapport aux ressources naturelles), plutôt que d'être d'abord l'effet de la contrainte ou de la surveillance des comportements par des institutions spécialisées* » (Mathieu et Freudenberger, 1998 : 106).

Il y a **un consensus sur l'usage en commun**, sinon les plus puissants ont en général la capacité d'imposer une privatisation.

La **répartition des coûts et des revenus liés à la ressource est acceptée**, y compris lorsqu'elle est inégalitaire.

Du point de vue de l'Etat, les conditions favorables à une gestion commune relève 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 imposer un système formel de règles fondé sur des bases différentes.**

²⁴ Ce peut être aussi les membres d'une association de pêche ou de chasse, en France.

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 communautaires. 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* » (*Ibid.* : 109).

Inversement, certains facteurs rendent plus difficiles l'émergence ou le maintien de tels systèmes :

- La monétarisation de la ressource, incitant à des prélèvements non limités par l'autoconsommation ;
- La présence « d'outsiders » ne respectant pas les règles ;
- Les interférences de l'Etat, fragilisant ou minant les systèmes locaux d'autorité et/ou impulsant des règles contradictoires sur la même ressource ;
- Des contestation sur les règles à appliquer ;
- La fragilisation des systèmes d'autorité ;
- etc.

Dans cette longue liste de conditions, toutes n'ont pas la même importance et ne sont pas rédhibitoires. D'autre part, elles ne sont pas absolues et connaissent de nombreux contre-exemples : ainsi la gestion des écosystèmes humides (delta intérieur du Niger, mais aussi moyenne vallée du fleuve Sénégal) se fait sur des territoires agro-halio-pastoraux étendus, et reliés entre eux, et concerne des groupes d'usagers nombreux, hétérogènes (pasteurs, agriculteurs, pêcheurs), sous l'égide de pouvoirs politiques territoriaux (les jowro représentant les pasteurs dans le delta intérieur du Niger, les TooroBe agriculteurs dans la moyenne vallée du Fleuve Sénégal) (Boutillier et Schmitz, 1987 ; Barrière et Barrière 2002 pour le delta).

Comme le souligne Agrawal (2003 : 254), les liens entre les variables ne sont donc pas uniformes : « *des limites bien définies de la ressource peuvent favoriser un usage durable, lorsque les avantages tirés de la ressource sont possibles à prévoir et que les groupes reposent sur elles de façon stable. Mais, lorsqu'il y a de fortes variations dans les flux d'avantages, et/ou lorsque le groupe qui les exploite est mobile, des limites floues peuvent mieux s'accorder aux variations des besoins du groupe et de l'état de la ressource* ». De même, « *l'intuition, de même que la plupart des travaux académiques sur les communs suggèrent qu'une répartition plus équitable des avantages tirés de la ressource induit probablement des arrangements institutionnels plus durables. Mais dans un contexte social caractérisé par une organisation sociale et politique très hiérarchisée, des arrangements institutionnels qui organisent une répartition asymétrique des avantages et bénéfices peuvent s'avérer plus durables, même s'ils sont parfaitement inéquitables* ».

Des pressions nouvelles liées à la démographie, des opportunités nouvelles de commercialisation (supprimant les limites naturelles aux prélèvements liés à un usage pour l'autoconsommation), des changements dans les techniques disponibles, l'arrivée d'acteurs externes

ne partageant pas les règles locales ou refusant de s'y soumettre, la fragilisation des autorités gérant la ressource du fait de changements politiques, sont autant de facteurs qui peuvent fragiliser ou faire disparaître les communs, d'autant plus que les capacités locales de régulation sont fragilisées et que les changements sont brutaux, ne laissant pas le temps d'adaptations.

L'existence et le maintien d'une gestion en commun n'est donc pas une caractéristique « naturelle » de communautés paysannes : c'est un mode de gestion spécifique, qui construit, dans un contexte donné (Etat, marché, etc.) des compromis contingents entre la diversité des aspirations et intérêts des acteurs locaux, au nom de valeurs partagées et d'une volonté de maintenir un accès « commun » à certaines ressources, et à partir d'un pouvoir de régulation.

III. DROITS, REGLES, ACCES

La gestion des ressources communes demande donc des ayants droits identifiés, des règles légitimes et flexibles garanties par des autorités. La définition de chacune de ces notions et de la nature de leur relation est plus problématique qu'il n'y paraît. Là aussi, des clarifications conceptuelles s'imposent. A quelles réalités renvoient donc un droit et une règle ?

1. Les droits comme « actions socialement autorisées »

D'un point de vue pratique, **ce ne sont jamais la terre ou les ressources qui sont possédées, mais des droits sur ces terres et ces ressources**. On prend ici le mot « droit » au sens empirique d'**ensemble de prérogatives reconnues, allant avec certaines obligations**. Pour Demsetz et Alchian (1973) « *Ce qui est possédé, ce sont des droits d'usage sur les ressources [...] Ce que l'on possède, ce sont des droits d'action socialement reconnus* »²⁵ : « ... les droits se réfèrent à des actions particulières qui sont autorisées... tous les droits ont des obligations en complément »²⁶. De fait, les droits de propriété sont avant tout des rapports sociaux, des rapports entre les hommes à propos de la terre et des ressources naturelles, et non des rapports homme/chose.

Retenant cette analyse de l'économie des droits de propriété néoclassique pour la compléter, Schlager et Ostrom analysent les droits détenus par différents usagers en distinguant d'une part les droits « opérationnels » (ceux qui concernent directement l'action de l'homme sur la ressource) des droits « d'administration », qui portent sur l'organisation de ces droits opérationnels.

Pour Schlager et Ostrom, ces droits peuvent se cumuler, et la possession plus ou moins complète des ces faisceaux de droits sur la ressource définit le statut des usagers (tableau 2).

TABLEAU 2. Faisceaux de droits associés au statut des titulaires (d'après Schlager & Ostrom, 1992 : 252)

25 « What is owned are rights to use resources [...]. What are owned are socially recognized rights of action ».

26 « ... rights refer to particular actions that are authorized... all rights have complementary duties ».

NIVEAUX DE DROITS	DROITS/REGIMES	Propriétaire en droit (<i>Owner</i>)	Propriétaire de fait ou possesseur (<i>Proprietor</i>)	Ayant droit (<i>Claimant</i>)	Utilisateur autorisé (<i>Authorized User</i>)
<i>Niveau « opérationnel » des droits d'exploitation</i>	Accès				
	Prélèvement				
<i>Niveau des droits d'administration</i>	Gestion				
	Exclusion				
	Aliénation				

On obtient ainsi quatre régimes, allant du propriétaire en droit – *owner* – qui détient tout les droits d'administration et d'exploitation sur la terre à l'utilisateur autorisé qui ne détient que les droits d'exploitation et qui ne participe pas à leur définition.

Les différents types de droits²⁷

Droits « opérationnels »

Accès : droit de pénétrer sur un espace donné, de le traverser

Prélèvement : droit de prélever des produits naturels

Exploitation ou Culture : droit de modifier l'espace ou la ressource pour produire (culture annuelle)

Aménagement : droit de transformer durablement l'espace ou la ressource (aménagement pérenne, plantation, etc.)

Droits d'administration

Gestion interne : droit de répartir et réglementer l'usage de la terre au sein des ayants-droits

Inclusion/exclusion : droit de déterminer les bénéficiaires des droits opérationnels

Transmission : droit de déterminer comment et à qui se transmettent ou se transfèrent les droits précédents

Aliénation : droit disposer librement de tous les droits précédents (y compris par la vente)

Cette approche a le mérite de « déconstruire » la notion de « propriété » et de droit, mais demeure ciblée sur un acteur.

A partir d'une approche juridique, Etienne Le Roy (1996) définit différents statuts (chose, avoir, possession, propriété fonctionnelle, bien) et retrouve ainsi les catégories de droits de Schlager et Ostrom, qu'il qualifie de « maîtrise ». Mais il introduit aussi le fait que l'acteur qui détient les droits peut être individuel ou collectif. En effet, **la ressource peut être commune à tous (« public »), à un groupe, à deux ou plusieurs groupes en alliance, à un individu.**

²⁷ Chauveau, d'après Ostrom. Les typologies varient d'un auteur à l'autre, et peuvent devoir être adaptées dans un contexte donné.

Pour caractériser le statut juridique d'une ressource, il faut donc croiser les *modes d'appropriation* (c'est-à-dire les types de droits détenus) et les *modes de co-gestion*. Ce tableau permet d'envisager qui exerce les niveaux de droits. Cette approche permet d'identifier (au moins) 25 cas de figure possible (les cases du tableau).

Cette grille a l'avantage de penser la co-existence de régimes juridiques différents : en quelque sorte, les cases externes (public/privé ; chose/bien) représentent les catégories possibles dans la conception de la propriété selon le code civil. Toutes les autres étant des cas de figure concrets, rencontrés dans des situations concrètes, mais impossibles à restituer selon cette grille de lecture réductrice. Ce schéma a pour ambition de dépasser les oppositions entre droits locaux et droits positifs au profit d'une analyse englobante.

Elle a aussi pour grand avantage de **montrer la diversité des cas de figure possibles, dans l'espace** (entre des lieux différents), **mais aussi dans une même zone, pour des ressources différentes**. Intégrer la dimension de « co-gestion », c'est-à-dire finalement le collectif des ayants-droits, est particulièrement indispensable pour les ressources communes.

La distinction entre commun à un groupe et commun à deux ou n-groupes peut paraître un peu inutile au premier abord. On en a vu cependant des exemples : les chapelets de mare du Gwendégué, par exemple, sont typiquement « communes à n-groupes ». Les modes de décision sur ce type de ressources ne sont pas les mêmes que si chaque mare, pourtant gérée par le maître des eaux correspondant, n'était commune qu'aux résidents du village.

<i>Modalité d'appropriation</i>	Maîtrise indifférenciée (<i>chose</i>)	Maîtrise prioritaire (<i>avoir</i>)	Maîtrise spécialisée (<i>possession</i>)	Maîtrise exclusive (<i>propriété fonctionnelle</i>)	Maîtrise exclusive et absolue (<i>bien</i>)
<i>Modalité de co-gestion</i>	droit d'accès	droit d'accès et d'extraction	droit d'accès, d'extraction et de gestion	droit d'accès, d'extraction, de gestion et d'exclusion	droit « d'user et de disposer », et donc d'aliéner
PUBLIC Commun à tous	Cures salées pour les troupeaux (Sahel)	Puits et forages non affectés (Sahel)		Forêts classés du domaine de l'Etat (Côte d'Ivoire), Puits et forages affectés (Sahel)	Forêts non classées du domaine national (Cameroun)
EXTERNE Commun à n groupes		Escargots géants des confins d'un finage forestier		Aire forestière servant de réserve foncière aux villageois	
INTERNE-EXTERNE Commun à deux groupes (par alliance ou contrat)			Forêt communautaire commune à deux villages (Cameroun)		
INTERNE Commun à un groupe (famille, lignage, village, région, nation, etc.)		Arbre Moabi éloigné (Cameroun) Finage forestier villageois	Concession d'exploitation de bois d'œuvre	Champs cultivés et jachères familiales Arbre Moabi proche (Cameroun)	Arbres de valeur commerciale appartenant collectivement au village ou à une famille et vendus aux exploitants
PRIVE Propre à une personne					Propriété privée immatriculée

Tableau 3 Grille des maîtrises foncières/fruitières et quelques exemples africains
(source : Karsenty, 2004, d'après Le Roy, 1997).

Cependant, outre l'emploi d'un vocabulaire relativement abstrait (maîtrise prioritaire, etc.), la théorie des maîtrises foncières nous semble poser deux grande difficultés :

- ▷ d'une part, elle suppose que les droits sont nécessairement cumulatifs. Or, ce n'est pas nécessairement le cas. En particulier, les droits d'administration sont d'une nature différente des droits opérationnels. Dans **le cas des ressources communes, les ayants droits disposent du droit de prélever, mais pas nécessairement des droits d'administration**, qui sont le plus souvent **détenus** par un lignage donné (celui du fondateur, celui qui détient la chefferie de terre, la maîtrise des eaux), et **exercés** par le détenteur de la fonction ; **dire que telle ressource est commune à tel collectif ne dit pas la nature des droits des ayants droit, ni les modes d'exercice des droits d'administration.**

- ▷ ensuite, elle peut induire une vision normative des modes de gestion, supposant que tous les cas de figure rentrent dans une case, qu'une case suffit à les définir, et qu'il n'y a ni ambiguïté ni contradictions. Or, **les statuts des ressources ou les frontières des ayants droits ne sont pas toujours strictement définis. Ils sont contestés et source de conflits.**

De plus, le tableau à double entrée ne permet pas de définir à la fois le type de ressource et le type de collectif (lignager, de résidence, etc.). Il semble donc difficile d'appliquer directement la grille dans un cas concret.

Par contre, il est particulièrement utile de s'interroger, pour un espace-ressource donné, sur

- *la nature et les frontières du collectif des ayants-droits (qui a des droits ?),*
- *la nature des droits détenus par les ayants-droits (que peuvent-ils faire, que ne peuvent-ils pas faire, sous quelles conditions, avec quelles restrictions ?),*
- *la possibilité pour des tiers d'accéder à la ressource (qui, avec l'accord de qui ? selon quelles conditions et restrictions ?)*
- *qui détient et exerce les droits d'administration (et lesquels) sur l'espace-ressource en question ?*

A ce titre, la grille des maîtrises foncières peut être très utile, en tant qu'outil pour appréhender des réalités complexes.

2. Règles et dispositifs « d'enforcement » : les conditions de légitimité et d'exercice des droits

Les droits n'existent pas en eux-mêmes. Ils découlent de règles, qui déterminent qui peut revendiquer tel droit, et dans quelles conditions il peut l'exercer. Les règles sont ainsi définies comme « ... *des prescriptions socialement reconnues et appliquées qui exigent, interdisent, ou permettent des actions spécifiques pour plus d'un individu* »²⁸. (Schlager et Ostrom, 1992 : 250).

Principes, normes, droits et accès (Colin, 2004)

Dans une approche processuelle et compréhensive, l'accès à la terre demande à être positionné par rapport aux principes qui le légitime, aux normes de comportement, aux pratiques foncières effectives, tout accès à la ressource ne relevant pas forcément d'un droit :

**Les principes sont mobilisés dans une logique de justification, sans être prescriptifs ni préciser leurs conditions effectives d'application. Ils relèvent du système de valeurs des acteurs (ou de certains acteurs), comme par exemple le principe de justice intergénérationnelle ;*

28 « ... agreed-upon and enforced prescriptions that require, forbid, or permit specific actions for more than a single individual ».

- * *La norme* dit ce qui doit être, elle est par définition prescriptive – comme, par exemple, « *le père doit assurer à son fils l'accès à la terre, lorsque ce dernier se marie* ».
- * *Le droit* ouvre un champ d'action légitimé et régulé socialement, qui trouve sa source dans des principes et des normes. Il suppose l'existence d'une instance de contrôle, d'autorité, **d'enforcement** : le conseil de famille, des autorités foncières spécifiques, des instances publiques régissant l'ordre et le respect de la loi, etc.
- * *La pratique* correspond à l'accès effectif à la ressource.

1.1. Les règles définissent les actions autorisées et interdites, et leurs modalités de leur mise en œuvre

Comme on l'a vu, elles définissent d'une part les frontières des ayants-droits (qui a droit à exploiter la ressource), d'autre part les modalités de l'exercice de ce droit. Elles définissent aussi quels sont les mécanismes de surveillance et de sanction, qui peut modifier les règles et comment. **Il n'y a pas de droits et de règles sans dispositif « d'enforcement » des règles, c'est-à-dire de mise en œuvre des règles et de garantie de leur mise en œuvre, sans autorités, chargées de définir les règles, d'octroyer les droits en fonction de ces règles, de contrôle le respect des règles et d'en assurer la mise en œuvre par des sanctions.**

Au sens de l'économie institutionnelle, **une institution est un ensemble de règles réellement mises en pratique par un groupe social donné pour organiser des actions qui ont des effets sur ces individus, et éventuellement d'autres** (Ostrom, 1994 ; 1997). Ces règles comportent plusieurs niveaux : il y a les règles du jeu, et les règles pour définir les règles du jeu ou les modifier, pour arbitrer sur les différents et les conflits.

Une institution est nécessairement portée et mise en œuvre par des acteurs, mais n'est pas obligatoirement une organisation formelle : les systèmes d'autorité peuvent être totalement fondus dans les rapports sociaux. Un système de règles est d'autant plus performant qu'il est cohérent avec le système d'autorité local ; et que les coûts de surveillance et de contrôle sont intégrés aux rapports sociaux et aux interactions quotidiennes entre acteurs.

1.2. Les règles produisent des « incitations » qui orientent les comportements

Les règles de gestion des ressources naturelles visent à garantir la durabilité à la ressource et l'équité dans son accès. De ce fait, elles imposent des restrictions aux acteurs, en contradiction plus ou moins forte avec leurs logiques d'intérêts, pour concilier ou rendre compatibles, intérêts individuels à court terme et intérêts collectifs à long terme.

Les règles ne s'appliquent pas mécaniquement. Elles produisent des **incitations** qui orientent le comportement des acteurs, dans un sens ou un autre. Les incitations **positives** incitent à jouer le jeu collectif et à respecter les règles, en accroissant les avantages qu'il y a à les respecter. Ces avantages ne sont pas seulement matériels et économiques, ils peuvent passer par du prestige social, un confort personnel dans les relations sociales, une réduction des conflits entre personnes, un renforcement des sentiments d'appartenance à une communauté, etc. Les incitations **négatives** ont trait au coût qu'il y a à les transgresser : risque d'être pris, risque de sanction, coût (matériel et symbolique) des sanctions (amendes, mais aussi désapprobation sociale, rejet de la communauté, etc.).

Mais respecter les règles a aussi un coût : la perte d'un revenu potentiel lié aux ressources que l'on n'a pas exploitées, le coût lié aux réunions, aux travaux collectifs, etc. L'existence d'un système effectif de sanctions est donc également une condition essentielle. Il garantit que les comportements de passager clandestin ne sont pas autorisés et sont sanctionnés (ce qui décourage les attitudes opportunistes), et que ceux qui coopèrent ne sont pas des "pigeons".

Pour chaque type d'acteur, en fonction de sa situation propre, des caractéristiques de la ressource, des règles édictées, il y a un certain équilibre entre les coûts (de différentes natures) et les avantages, à jouer ou ne pas jouer le jeu. Sans que ce soit mécanique, cette balance des coûts et des avantages influe fortement sur les comportements individuels et donc sur la résultante finale pour la ressource. Une attention particulière doit donc être apportée à la définition des règles, de façon à minimiser le coûts de leur respect et maximiser les gains à le faire, et assurer l'effectivité des sanctions. En effet :

- ▷ des règles inadéquates, impossibles à respecter, produisent des incitations à les détourner, et de fréquents conflits d'interprétation ; **fréquents sont les cas d'incitations perverties, qui induisent les comportements opportunistes** ;
- ▷ plus les règles sont respectées et les sanctions appliquées, plus les différents acteurs observeront facilement les règles, parce qu'ils savent que les autres en feront autant. Dans le cas contraire, plus ils sont incités à les contourner.

C'est le cas des régulations publiques dès lors que l'Etat n'a pas les capacités de les faire respecter. C'est aussi le cas à des niveaux plus fins : ainsi, dire « chaque femme peut récolter deux charrettes par an de bois mort » est impossible à vérifier, il sera facile à chacune de dire qu'elle n'a pas atteint ce volume. Dire « la collecte est autorisée pour l'autoconsommation, pas pour la vente » rend plus aisément d'objectiver la transgression.

Devant la tendance à vendre le poisson issu des pêches collectives (normalement réservées à l'autoconsommation), un maître des eaux de l'ouest du Burkina Faso se mit à fixer la date des pêches collectives au lendemain des jours de marché hebdomadaire, rendant pratiquement impossible cette pratique sans avoir besoin de mettre en place des mécanismes complexes de surveillance.

Lorsque l'équilibre entre coûts et avantages est correct, on peut observer **une observation quasi-volontaire des règles** (quasi-voluntary compliance), réduisant fortement le besoin de surveillance et le nombre de sanctions. Mais de tels cas de figure ne sont pas systématiques, ils tiennent à **des conditions spécifiques** et se rencontrent surtout lorsque les avantages à transgresser ne sont pas trop élevés et que chaque acteur :

- ▷ **peut s'attendre à ce que les autres coopèrent également** ;
- ▷ **peut vérifier que les autres observent effectivement les règles** ;
- ▷ **peut vérifier que les objectifs communs sont atteints et procurent des bénéfices communs effectifs**.

| *Règles et structure d'incitations*

Une institution efficace demande un pouvoir de contrôle et de sanction. Mais des règles efficaces ne peuvent reposer sur la seule coercition : même en supposant que les personnes concernées ne s'y dérobent pas, constater les infractions, juger, faire appliquer les sanctions est très coûteux. Les règles seront d'autant mieux respectées que les acteurs s'y conformeront spontanément (self-compliance) et que l'application de sanctions reste exceptionnelle. On peut compter sur la bonne volonté, sur l'adhésion idéologique à des règles communes, sur le poids de la tradition, mais rien de tout ça ne suffit. Les acteurs respecteront les règles s'ils ont un intérêt objectif à jouer le jeu collectif, même si cela a un coût à court terme. Ce sera le cas si les règles sont légitimes et réalistes, s'il y a des avantages objectifs à les respecter, s'il n'est pas trop coûteux de le faire, et s'il est suffisamment coûteux de les transgérer.

En économie institutionnelle, on dit que les règles définissent un système d'incitations et de contraintes, qui oriente le comportement des acteurs. Des règles bien conçues limitent le manque à gagner, accroissent les avantages à jouer le jeu collectif, et accroissent le coût qu'il y a à les enfreindre. Sur les plans économique et social, elles fournissent des incitations positives (gain dans la durée grâce à la pérennité de la ressource, valorisation sociale de ceux qui jouent le jeu) ou négatives (réprobations ou sanctions), qui déplacent la logique d'intérêt des acteurs vers le respect de l'intérêt collectif. Des règles mal faites ont l'effet exactement inverse, et favorisent les comportements opportunistes, de type passager clandestin – je bénéficie de l'action collective sans en assumer le coût – ou recherche de rente – je tire des avantages indus, liés à une position stratégique.

1.3. Les règles sont inscrites dans une vision de la société : règles et principes supérieurs communs

Les règles opérationnelles concernent les décisions concrètes pour un bon fonctionnement technique de l'activité (comment organiser le tour d'eau, par exemple ; quelle période de cueillette de tel fruit ; quelle technique de pêche). Mais de telles règles opérationnelles, tout en visant une efficacité technique, ne relèvent jamais uniquement de paramètres techniques. Elles ne peuvent être légitimes que si elles découlent de principes partagés par le groupe concerné et donc des règles de choix collectif. Celles-ci dépendent elles-mêmes de principes fondamentaux de la vie sociale au sein du groupe en question (ce qu'Ostrom appelle « les règles constitutionnelles »).

Règles opérationnelles et règles de choix collectif

L'économie institutionnelle distingue différents niveaux de règles emboîtés :

- les règles constitutionnelles (*ce sont les fondements même de la société en question*)
- les règles de choix collectif (*les principes autour duquel les membres se retrouvent, par rapport à la ressource à gérer et aux questions spécifiques qui se posent autour d'elle*)
- les règles opérationnelles (*comment organiser concrètement l'activité*).

Ainsi, en irrigation, les règles opérationnelles sur la distribution de l'eau (comment organiser le tour d'eau ?) relèvent-elles de règles de choix collectif (quand a-t-on accès à l'eau ? y a-t-il ou non régulation sur les quantités utilisées par chaque paysan ? etc.)

Ces règles de niveau supérieur permettent d'organiser les règles opérationnelles, de distribuer les droits, d'une façon légitime et acceptée. Elles sont – en théorie du moins – les références à partir desquelles les autorités peuvent arbitrer des conflits ou des revendications contradictoires. Lorsque des acteurs sont en compétition ou ont des intérêts de court terme divergents, c'est seulement en référence à des principes supérieurs acceptés ou légitimes que des arbitrages acceptés peuvent se faire. Les acteurs évaluent la légitimité des droits, règles et conduites, des autorités et d'eux-mêmes, à l'aune des valeurs et des arguments corrélatifs d'un de ou de la combinaison des ces principes supérieurs, qu'ils partagent avec d'autres selon leurs dispositions, histoire et statut social.

Pour orienter l'action, les règles doivent être énoncées dans le cadre d'un ensemble plus large de principes qui leur confère leur légitimité (Reynaud, 1997). Les règles ou les normes renvoient ainsi à des principes de niveau supérieur. On ne peut juger de la légitimité de pratiques, arbitrer sur des conflits, qu'en référence à des principes de niveau supérieur, qu'ils soient de nature morale ou inscrite dans la loi. Que les auteurs parlent de *Cité* (Boltanski et Thévenot, 1991), de principes de l'économie morale paysanne (Chauveau, 2002; Jacob, 2001, 2002 et 2003), de partage collectif de disposition normatives (Reynaud, 1997) ou de répertoires de normes (Comaroff et Roberts, 1981), il s'agit à chaque fois de décrire les références générales ou principes supérieurs (plus ou moins) partagés, à partir desquels les acteurs évaluent les situations, la légitimité de leur propre action et celle des autres dans cette situation. Dans l'action ces principes sont mobilisés par les acteurs dans une logique de **justification**, ils constituent les axiomes sur lesquels est fondée l'orientation de l'action individuelle et collective.

Les principes supérieurs communs : pour les ressources naturelles et foncières en Afrique de l'Ouest (Chauveau, 2002 ; Jacob, 2001, 2002 et 2003)

En Afrique de l'Ouest, les sociétés paysannes partagent une « économie morale » à propos des relations entre les hommes pour accéder aux droits sur les ressources naturelles et foncières. Celle-ci se structure autour des principes supérieurs communs suivants :

- *Le travail crée le droit (et inversement, un droit n'est jamais définitivement acquis s'il n'est pas maintenu et « défendu ») ;*
- *au sein d'une communauté, les générations actuelles doivent garantir aux jeunes générations et aux générations futures l'accès aux ressources naturelles et foncières nécessaires à leur subsistance (principe de justice intergénérationnelle) ;*
- *Tout individu, même étranger à la communauté, a droit à la subsistance pour lui et sa famille (et réciproquement, la force de la communauté dépend de l'accueil des étrangers soit parce qu'ils constituent un apport démographique soit parce qu'ils possèdent un savoir-faire spécifique) ;*
- *La force (et en particulier celle de l'Etat) peut créer le droit pour lui-même et pour autrui (dans le cadre de la culture politique africaine fondée sur la force et la crainte du pouvoir, la négociation et le clientélisme).*

Si les évolutions sociales et politiques peuvent les remettre en cause, ces principes demeurent des références reconnues, au delà des divergences entre les acteurs..

1.4. L'exécution politique des règles : le couple règle/autorité et « l'enforcement »

Nous avons vu précédemment que Schlager et la définissaient les règles comme « des prescriptions socialement reconnues et appliquées qui exigent, interdisent, ou permettent des actions spécifiques pour plus d'un individu » (*Op.Cit.*). Le Gall et Favereau (2002) précisent qu'une règle indique certes l'action mais par rapport à des conditions particulières. En effet, les logiciens en établissent la définition générique suivent :

SI... (contexte, condition) ALORS... (comportement exigé, autorisé, prohibé).

« *La règle est bien une contrainte et non une habitude* » (Reynaud, 1991 :18). « Les règles sont inutiles si les personnes concernées ne les connaissent pas, s'ils ne peuvent espérer que les autres s'y conforment et si elles ne sont pas assorties de sanctions en cas de non-respect et de possibilité de les appliquer » (Ostrom, 1994). Concrètement l'application des règles s'observe en négatif, c'est-à-dire à travers le système de sanction mis en place pour limiter les infractions à la règle. Un système de sanction renvoie au système de valeurs dans lequel les règles sont inscrites. Si bien que la sanction prend différentes formes, mais elle est produite de deux manières.

- ▷ Les réactions immédiates de l'entourage plus ou moins proche : remontrances, punitions affectives, menaces d'ostracisme, blâmes, réprobations, scandales.
- ▷ Les sanctions institutionnelles « *prévues par la coutume ou le règlement, ou par le droit, et souvent confiées à des appareils sociaux spécialisés dans la répression ou le maintien de l'ordre* » (Reynaud, 1997 : 35), que ces appareils soient spécifiques à la ressource (une association d'usagers, un comité de gestion de la forêt) ou plus génériques (le maître des eaux, le chef de village, le juge). On songe ici aux peines de prison et autres amendes de l'Etat imposées par les corps judiciaires et policiers, mais aussi les aveux et excuses publiques, les obligations de sacrifice, les peines d'ostracisme, les châtiments mis en œuvre selon les systèmes sociaux, etc.

Il y a ainsi plusieurs types de règles sociales/collectives. A une extrémité, certaines règles ne font que définir des comportements souhaités, dont le non-respect suscite une réprobation collective (qui peut ou non être suffisamment importante pour dissuader de transgresser) sans que cela fasse intervenir une autorité. A l'autre, on a un ensemble de règles explicitement énoncées par des autorités, qui font l'objet de mécanismes de contrôle, et induisent des sanctions en cas de transgression. " *Seule une autorité efficace garantit la mise en application effective et durable du tissu relationnel des droits et obligations réciproques qui fondent le système de propriété*" (Mathieu, 1996 : 41) ;

L'autorité en question peut être très variable. Cela peut être tout acteur ou institution auxquels groupes et individus reconnaissent un tel statut : l'Etat, un chef religieux, un chef de famille, une direction d'entreprise, un comité villageois, etc. sont autant de formes d'autorités. Par ailleurs, parler d'autorité soulève la question de la légitimité. Si la légitimité d'une règle dépend du partage collectif de principes supérieurs, elle dépend aussi de la légitimité de l'autorité qui la garantie et l'applique. C'est ce sens que Reynaud (1997 : 40) applique une typologie commune aux sources de légitimité des règles et des autorités en reprenant les travaux de Weber sur la domination (1971 [1921]). Pour lui, le couple règle/autorité peut être fondé de manière concurrentielle ou combinée :

- ▷ Sur la *coutume*, c'est-à-dire sur un discours qui se rapporte à l'habitude, à ce qui a toujours été, qui est ancien et reçu des ancêtres qu'il faut respecter – et donc sur les autorités coutumières qui en sont les dépositaires ;
- ▷ Sur le *charisme* en participant à l'évidence des valeurs religieuses ou morales exprimées par un leader, qu'il soit chef religieux ou homme d'exception ;
- ▷ Sur une *organisation légale-rationnelle* à travers l'adéquation de moyens et de fins affirmés comme tels et l'inscription dans des procédures d'élaboration, le tout pris en charge par un corps spécialisés.

Comme on le verra ci-dessous, un des enjeux majeurs de la gestion des ressources renouvelables en Afrique tient à la multiplicité des pouvoirs.

Mais la capacité à faire respecter les règles ne dépend pas que de la légitimité de l'autorité en question. Elle dépend tout autant – sinon plus – de son *pouvoir*, c'est-à-dire de sa capacité effective à agir sur les personnes concernées. En particulier, de sa capacité à assurer des sanctions effectives en cas de transgression.

La notion « d'enforcement » (mise en œuvre des règles et garantie de la mise en œuvre) n'a pas d'équivalent direct en français. Elle recouvre l'ensemble des fonctions de « management », de surveillance/contrôle et de sanction. Les usagers qui enfreignent les règles doivent encourir des sanctions. Celles-ci doivent être différencierées en fonction de la gravité et du contexte de la faute. Elles peuvent être décidées par les autres usagers, les agents responsables (des agents chargés du contrôle) devant ces usagers, ou les deux. Elles seront d'autant plus légitimes qu'elles s'appuient sur les sanctions sociales existantes au sein du groupe sociale concerné.

Repérer les transgressions des règles demande **un dispositif de surveillance et de contrôle**. Celui-ci peut être :

- ▷ **intégré aux pratiques mêmes des ayants droits** : c'est l'ensemble des ayants droits qui prend en charge la fonction de surveillance, dans ses activités quotidiennes et/ou dans son activité d'exploitation de la ressource

Dans les systèmes irrigués paysans durables, les coûts de la surveillance et du contrôle sont en général faibles, parce que ces opérations sont incluses dans les règles pratiques : par exemple, les tours d'eau mettent en contact direct les deux individus les plus directement concernés par la triche, ce qui permet un contrôle mutuel : un irriguant qui voit arriver la fin de son tour peut vouloir prendre plus d'eau que son dû. Mais le suivant est là qui attend, et voudrait bien commencer plus tôt. La présence du premier dissuade le second de commencer avant son tour, et réciproquement, la présence du second dissuade le premier de prolonger l'arrosage de sa parcelle. Aucun des deux n'a investi de ressources supplémentaires dans les activités de contrôle. Celui-ci résulte de leurs propres motivations à profiter au maximum de leur tour.

- ▷ **confiée à des personnes ou des acteurs spécialisées, au sein de la communauté** (des aiguadiers pour un périmètre irrigué, l'association des chasseurs du village ; des jeunes payés par le comité de gestion) ;
- ▷ **confiée à des instances externes** (gardes-forestiers, etc.).

Alors qu'on pense souvent que les usagers n'ont pas d'intérêt à consacrer du temps et des efforts aux activités de surveillance et de contrôle, l'expérience montre que, **dans les systèmes durables à long terme, la surveillance et les sanctions ne sont pas du ressort d'une autorité externe, mais sont prises en charge par les usagers eux-mêmes.**

Lorsque la surveillance est réalisée par un agent, responsable devant les paysans, divers mécanismes permettent d'accroître les récompenses de ceux qui font bien leur travail, et de faire prendre à ceux qui seraient laxistes les risques d'être renvoyés. Comme ils sont responsables devant les usagers, ils sont eux-mêmes contrôlés par ces derniers. Cette redondance du système de contrôle (par les usagers et via les aguadiers) renforce sa stabilité : il évite qu'un dysfonctionnement sur une des modalités de contrôle n'empêche de repérer à temps l'apparition de comportements opportunistes, qui risquent de provoquer des infractions en chaînes. Parfois, les gardes conservent un pourcentage des amendes, ou bien sont payés en fin d'année, en proportion de la récolte, ce qui leur donne un intérêt objectif à ce que le système fonctionne bien.

1.5. Le pluralisme des règles : contradictions et effets concrets des règles dans leur mise en œuvre

Les règles/autorités prennent en effet place dans un espace social dont chacun de nous fait l'expérience quotidienne qu'il est multiforme, conflictuel et contradictoire. Le fait que les règles soient multiples et contradictoires est analysé par l'anthropologie anglo-saxonne en termes de pluralisme des normes (Lund, 2001). Pour Moore (1978) l'Etat produit la Loi pour la société dans son ensemble. Mais les différents sous-groupes sociaux, les communautés produisent aussi des règles internes qui entrent en concurrence avec celle-ci. Ce qui est source de tensions, de conflits, de négociations avec l'Etat. Si bien que la production d'une loi est le catalyseur des antagonismes sociaux. La Loi de l'Etat demeure l'axe central du pluralisme normatif, et a des caractéristiques qui la différencient des règles sociales. Griffith (1986) précise qu'au contraire du point de vue des acteurs, la Loi est une règle parmi d'autres dont l'application n'est aucunement garantie pour la seule raison qu'elle est soutenue par l'appareil d'Etat. Les acteurs utilisent la Loi comme une règle parmi d'autres pour réguler leurs relations. Nous retiendrons avec Reynaud qu'il y a pluralisme des règles :

- ▷ parce que l'effectivité des règles est limitée par les autorités elles-mêmes qui appliquent d'autres règles, d'autres principes potentiellement contradictoires ;
- ▷ parce que la concurrence entre les règles limite leur domaine d'effectivité, et que cette limitation est exploitée par les acteurs ;
- ▷ et cette concurrence constitue simplement une large part du jeu social.

Bien que particulièrement marqué en Afrique contemporaine (cf. chapitre 3), **cette situation de pluralité des règles ne lui est pas spécifique**. Au sein d'un dispositif public, il peut y avoir contradictions entre la politique économique et la politique environnementale, entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement. Ainsi,

- ▷ un système de règles emprunte fréquemment à différents registres ou différentes sources ;

- ▷ différentes normes, relevant de principes ou de sources de légitimité différentes, et plus ou moins contradictoires entre elles, sont souvent susceptibles de s'appliquer sur un même objet.

Ceci pose des problèmes spécifiques de régulation, et d'arbitrage, à partir du moment où cela favorise les conflits ou interprétations contradictoires, et où cela oblige les autorités à arbitrer aussi sur les règles à appliquer.

3. Droits, règles et pratiques

3.1. Règles, pratiques et désajustements : la dynamique des normes

Il y a toujours décalage, plus ou moins massif, entre les normes (même les plus impératives) et les pratiques :

- ▷ *les normes ne sont pas toujours admises par tous* ; par exemple les règles de comportement liées au statut social peuvent être rejetées par les descendants de captifs, même s'ils n'ont pas les moyens d'y contrevenir ouvertement ; les jeunes ont envie de remettre en cause des normes imposées par les « vieux » et la tradition ; cela peut être également le cas pour les règles sur les ressources, qu'elles concernent l'accès (qui a accès et selon quelles modalités) ou les modes d'exploitation (techniques, finalités, dates, etc.) ;
- ▷ *les évolutions sociales, économiques ou politiques*, peuvent les rendre inadaptées, ou inapplicables, qu'elles deviennent des freins par rapport aux nouvelles logiques économiques et sociales, et/ou que le pouvoir ou la légitimité de ceux qui en étaient les garants ait été fragilisée ou niée ;
- ▷ *les normes s'opposent aux intérêts propres de certains groupes sociaux ou d'individus*, qui vont tenter de les contourner (que ces intérêts soient économiques - par exemple les obligations de redistribution -, politiques, affectifs, etc.);
- ▷ de plus, certains comportements peuvent être tolérés ou même considérés comme légitimes, *tout en étant en contradiction avec les normes « officielles » locales* (c'est le cas, dans un certain nombre de régions, de transactions marchandes sur la terre) ;

Bailey (1971) propose ainsi de distinguer entre :

- *les règles normatives. Ce sont les règles officielles, celles qui régissent les comportements théoriques en définissant ce qui est bien ou mal, juste et injuste. Elles sont utilisées publiquement par les acteurs locaux, soit par rapport à l'extérieur (chez nous, on fait comme ça), soit dans les conflits internes ;*
- *les règles pragmatiques. Plus orientées vers la tactique ou l'efficacité, elles ne disent pas ce qui est juste ou injuste, mais ce qui est reconnu comme efficace. Ce sont bien des règles, au sens où il ne s'agit pas de simples comportements opportunistes : il est officieusement reconnu par les acteurs qu'on peut se comporter de telle façon, sans encourir de réprobation, même si cela contrevient aux règles normatives.*
- *les pratiques effectives.*

Aucune règle ne peut être adaptée à toutes les situations concrètes. Nulle part, les règles ne sont suffisamment intériorisées pour éviter de tels décalages. De plus, les normes fixent à un moment donné les comportements jugés légitimes à ce moment, en fonction de rapports de force donnés. Or, les conditions (sociales, économiques, techniques, politiques, etc.) évoluent rapidement, les rapports de force aussi, et les normes se trouvent - plus ou moins rapidement - en déphasage avec les réalités sociales. Face à ces évolutions, les acteurs adaptent leurs pratiques, en « avance » sur l'évolution des normes, lesquelles se retrouvent en « retard » par rapport aux évolutions sociales²⁹.

Cette dynamique des normes et des pratiques est d'autant plus complexe que :

► **il y a souvent plusieurs registres de légitimité, ou plusieurs valeurs contradictoires, en concurrence.**

Par exemple, les valeurs de la réussite individuelle peuvent s'opposer à celles de l'équité, toutes deux présentes dans les valeurs locales, ou les valeurs de l'Islam s'opposer à celles des cultes lignagers. **Toutes les sociétés sont ainsi, plus ou moins fortement, traversées de logiques contradictoires, fournissant des références différentes.** Les acteurs peuvent plus ou moins jouer de cette diversité de registres pour justifier leurs pratiques, selon le registre de légitimité qui leur convient.

Dans les sociétés hiérarchisées d'Afrique de l'Ouest, l'organisation sociale est fondée sur un double principe de hiérarchisation : selon le statut social (aristocratie/gens du pouvoir, hommes libres du commun ; artisans/clients ; captifs) et l'âge. Au sein même de ces sociétés, les classes d'âge rassemblent tous les jeunes garçons de la même tranche d'âge, quel que soit leur statut. La classe d'âge est une forme d'action collective qui nie les hiérarchies de seniorité et voile les différences statutaires en développant une interconnaissance et des liens d'amitiés entre jeunes de même âge, quel que soit leur statut. Au sein de sociétés hiérarchisées, elles se fondent sur un principe relativement égalitaire (mais où les rôles sont néanmoins définis : commandement pour les fils de notables, exécution et service pour les fils de captifs). Les responsables associatifs présentent aujourd'hui les associations de développement comme des fusions de classes d'âges, pour légitimer une égalité de parole au sein des associations, rompant ainsi avec le principe de seniorité dans les débats publics.

► **Ces contradictions de valeur sont souvent intégrées par les individus eux-mêmes,** qui peuvent se retrouver tiraillés entre des logiques contradictoires :

- ▷ celle de la *compétition et de l'intérêt individuel* ;
- ▷ celle de *l'adéquation au groupe et du respect des normes* ;

²⁹ « Avance » ou « retard » étant sans jugement de valeur : par exemple, dans le cas du Pacs, la législation sur le mariage ou le concubinage était manifestement en « retard » sur l'évolution sociale, que l'on considère ce « rattrapage » comme positif, ou que les valeurs familiales traditionnelles restent la référence et que cette évolution soit jugée négativement.

- ▷ celle enfin de *la distanciation critique et du jugement moral* (qui peut s'opposer à l'une ou à l'autre) (Dubet, 1994).

Cela peut être un handicap pour que de nouvelles règles émergent, mais aussi un atout, permettant de faire accepter par certains acteurs, sur un registre d'équité légitime à leurs yeux, des règles qui vont à l'encontre de leur intérêt objectif.

- ▶ **De nouveaux acteurs apparaissent dans le jeu social local** (migrants, État, urbains, etc.) qui ne partagent pas les mêmes normes, et ne reconnaissent pas les mêmes autorités ; de nouvelles autorités (politiques, religieuses, « big men ») émergent, porteuses de nouvelles légitimités et de nouvelles valeurs.

Contrairement à l'apparence, le caractère « communautaire » des sociétés locales, leur références « coutumières », ou leur insistance sur le consensus ne leur permet pas d'échapper à ces multiples tensions. Celles-ci sont de plus souvent exacerbées par **l'intégration dans des espaces économiques et politiques plus vastes, qui apportent de nouvelles valeurs, de nouveaux registres de légitimité, de nouvelles formes d'autorité**. Cela « ouvre » le jeu local, en permettant à de nouvelles formes d'action collective d'émerger, s'appuyant sur des combinaisons originales entre principes locaux et règles nouvelles (par exemple l'associatif, qui a explosé en Afrique rurale et urbaine depuis 20 ans). Mais cela peut aussi complexifier encore la question de l'action collective, par le fait que différents groupes sociaux vont se référer à des règles et à des principes contradictoires, et à des autorités différentes. Lorsqu'elles relèvent de logiques incompatibles, cette pluralité de normes est souvent source de conflits récurrents et insolubles : il ne peut y avoir de consensus, puisque les acteurs se réfèrent à des principes différents et inconciliables.

Au sein même d'une société locale, ou du fait de son intégration dans des espaces sociaux et politiques plus vastes, coexistent souvent plusieurs registres de légitimité, qui s'articulent en partie, mais peuvent être en concurrence. **Bien plus que sur l'application des règles elles-mêmes, les enjeux portent alors sur les règles à appliquer, et donc sur le registre de légitimité qui va s'imposer**. C'est cela qui est objet de lutte entre les acteurs. Or, les conflits sur les règles sont plus complexes que les conflits au sein de règles partagées (Chauveau et Mathieu, 1998).

Il y a donc **un triple processus de désajustement permanent entre normes et pratiques** :

- ▷ des aspirations divergentes en fonction de la position sociale (les normes reflétant plutôt les valeurs des catégories sociales dominantes) ;
- ▷ la diversité des positions individuelles ;
- ▷ et les dynamiques sociales.

D'où **une tension permanente entre les stratégies individuelles et les régulations collectives, entre la règle et les pratiques, et la nécessité de systèmes de régulation et de sanctions pouvant arbitrer ce décalage, sanctionner les déviances et les contrôler, ou au contraire faire évoluer les règles et légitimer ainsi des comportements nouveaux**.

De nouvelles normes peuvent parfois s'imposer, par émergence spontanée sans avoir été officiellement édictées par personne (lorsqu'elles ne posent pas de problème majeur). Dans d'autres cas, c'est une autorité, un pouvoir (qu'il soit religieux, politique ou moral ; qu'il soit issu des pouvoirs locaux coutumiers, des nouvelles élites, de l'Etat ; qu'il soit consensuel ou coercitif)

qui édicte les nouvelles normes et gère ainsi le réajustement, ou tente de réaffirmer les normes antérieures en renforçant les sanctions.

Il y a toujours un décalage dynamique entre normes et pratiques. Lorsque l'on se demande quelles sont les règles locales, il est important de ne pas s'en tenir au discours des notables, qui vont privilégier la théorie locale, parfois bien loin des réalités ou dépassée. C'est une étape, mais qui ne peut suffire. Il est essentiel de s'intéresser aux pratiques effectives des différents groupes (ou dans différents cas de figure), afin d'identifier les régularités et les écarts, les normes auxquelles les uns et les autres se réfèrent, et la façon dont sont traitées les pratiques qui ne correspondent pas aux normes. L'histoire des règles et des pratiques, les modes d'arbitrage et de sanction, sont aussi importants à comprendre.

1.2. Droits et accès

Du point de vue des acteurs, l'enjeu n'est pas tant le droit que l'accès effectif à la ressource. Il peut y avoir des différences nettes entre les deux :

- ▷ **un acteur peut disposer d'un droit qu'il ne peut pas mettre en œuvre** (ex. un membre absent de la communauté ; un paysan qui a une parcelle sur un périmètre irrigué, mais n'a pas de quoi payer la redevance ; un urbain a obtenu un titre sur une terre, mais de façon illégitime et ses cultures sont systématiquement détruites) ;
- ▷ **un acteur peut accéder à une ressource sans disposer de droits dessus.** C'est le cas de tous les « utilisateurs non autorisés », charbonniers installés sans autorisation, éleveurs de passage utilisant une mare aménagée sans autorisation, etc. Du point de vue de l'Etat, c'est le cas de tous les paysans qui cultivent sans « droit réel » (c'est-à-dire sans titre) sur leurs terres.

L'accès à une ressource ne se résume donc pas au système de règles mis en place. Pour accéder à certaines ressources et dans certains contextes les acteurs mettent aussi en œuvre différentes formes de capital social. « L'importante et grandissante littérature sur la propriété commune et la gestion des ressources naturelles a montré que **la loi (qu'elle soit écrite ou orale, formelle ou coutumière) ne peut jamais complètement délimiter tous les modes et voies de l'accès aux ressources, d'un bout à l'autre de réseaux de pouvoirs complexes et superposés** »³⁰ (Ribot et Peluso, 2003 : 156).

Accéder à la filière charbon de bois au Sénégal (Ribot, 1998)

Au Sénégal le charbon de bois est la principale source d'énergie des ménages urbains : 90% de la production sont consommés à Dakar. La filière charbon est organisée autour de la coupe et de la pyrolyse du bois, et de la distribution et de la consommation du charbon en ville. L'Etat réglemente la filière au niveau de la production, du transport et de la vente à travers : les licences des négociants, l'organisation de la filière en coopératives mandatées, la détermination et l'allocation annuelles des quota de production, les

³⁰ « The massive and growing literature on common property and « resource tenure » has shown that law (whether written or oral, formal or customary) can never completely delineate all the mode and pathways of resource access along complex and overlapping webs of power ».

cartes de bûcheron, les permis de coupes (lieux et quantités), les permis de transport et de stockage, un ensemble de taxes, et la fixation annuelle du prix de vente du charbon au détail.

Analysant la répartition des bénéfices de la filière des différents acteurs, Ribot observe « l'écart qu'il y a entre la réglementation de l'Etat et les pratiques et conséquences réelles »³¹ (Ibid. : 334). Il ressort de ses analyses le tableau synthétique suivant. Ce tableau montre qu'effectivement les différents acteurs de la filière n'accèdent pas à la ressource dans les mêmes termes, et que pour ouvrir et maintenir leur accès, ils usent d'un ensemble de « capitaux » relationnels, politiques et économiques variés dont les règles de l'Etat ne sont qu'une forme parmi d'autres. Ces dernières constituent bien souvent un obstacle à contourner à l'aide des autres formes de capital social. Ainsi les règles de délivrance des quotas, des permis et autres licences sont manipulées par les négociants qui mobilisent leurs relations politiques et leurs liens sociaux avec les agents de l'Etat. De la même manière les détaillants de charbon manipulent la restriction que constitue la fixation publique du prix de vente en manipulant les balances de charbon pour lesquelles le kilo de charbon fait 700 gr.... Egalement, lorsque l'Etat impose l'exploitation forestière aux villageois, les chefs de village réfractaires encouragent les villageois à maltraiter les bûcherons et à leur refuser l'accès aux points d'eau, à l'hébergement et à la subsistance. Aux différents niveaux de la filière, les règles de l'Etat et leur application sont prises dans des mécanismes de mobilisation de formes de capital social qui les détournent, les contournent ou les invalident.

En d'autres termes, la capacité effective des acteurs à accéder aux ressources foncières et naturelles et à les valoriser ne dépend pas que des droits dont ils disposent ou peuvent négocier de façon légitime, mais aussi des ressources sociales, politiques et cognitives qu'ils sont capables de mobiliser dans les différents champs sociaux auxquels ils participent pour faire reconnaître leur revendication et gagner un accès.

Ribot et Peluso (2003 : 158-159) précisent davantage cette logique, d'une part en la distinguant du processus sociopolitique de production des droits en faisceaux, et d'autre part en définissant que **l'accès est un processus social dans lequel sont emboîtés** :

- ▷ *Le contrôle de l'accès*, qui consiste à médiatiser l'accès des autres à la ressource ;
- ▷ *La maintenance de l'accès*, qui consiste à maintenir une forme d'accès plus ou moins ouverte en mettant en œuvre certains types de pouvoirs et de ressources sociales (Berry, *Op. Cit.*) ;
- ▷ *L'obtention de l'accès*, qui concerne les moyens mis en œuvre pour ouvrir l'accès à une ressource naturelle.

Selon cette définition, **les procédures d'accès renvoie donc à des pratiques tant légales qu'illégales du point de vue de la règle et du droit entendus au sens large, qu'ils soient écrits ou oraux, relevant du droit positif ou de la coutume.**

TABLEAU 4. Mécanismes de l'accès à la filière charbon au Sénégal (d'après Ribot, 1998 :332-333).

31 « ...the gap between policy prescriptions and actual practices and outcomes ».

ACTEURS	TYPES D'ACCES	RESSOURCES
<i>Villageois</i>	Contrôle de l'accès aux forêts	Usage de la violence à l'égard des bûcherons Interdire les infrastructures villageoises aux bûcherons
<i>Bûcherons (migrants guinéens)</i>	L'accès aux négociants	Liens/identités sociales (captifs des Fulbé guinéens) Savoirs techniques (coupe du bois et four à charbon)
<i>Négociants (Fulbé de Guinée)</i>	Contrôle de la main d'oeuvre	Permis de travail et de coupe Crédit/capital Contrôle des marchés
	Contrôle de l'accès aux marchés	Obtention des quotas et licences Membres des coopératives mandatées Collusions entre eux Relations sociales avec les agents de l'Etat
	Impulsion des prix	Collusion entre eux sur la négociation des prix Arrangements de prêts pour les grossistes Désinformation auprès de l'Etat et des acteurs de la filière
<i>Grossistes urbains</i>	Contrôle de la distribution	Arrangements de crédits/capital avec les négociants Connaissance de la demande dakaroise Liens sociaux avec les détaillants et les négociants
<i>Boutiquiers</i>	Contrôle des points de vente	Liens sociaux avec les autorités municipales
<i>Détaillants</i>	Accès aux grossistes	Liens sociaux avec grossiste, boutiquiers et clients
	Impulsion des prix	Manipulation du poids à la vente

L'accès fonctionne selon des mécanismes structurels et relationnels à propos desquels ils se demandent « comment la technologie, le capital économique, les marchés, la connaissance, l'autorité, les identités sociales et les relations sociales peuvent former ou influencer l'accès »³² (*Ibid.* : 165).

Ils ont donc identifié un ensemble de formes récurrentes de capital social mobilisé dans l'accès aux ressources naturelles et foncières :

- ▷ *Les compétences techniques*, médiatisent l'accès aux ressources dans la mesure où certaines ressources demandent l'usage d'outils voire de machine pour leur prélèvement au début de la filière, mais aussi pour leur transformation aux étapes ultérieures de la filière. Dans certaines situations la possibilité d'utiliser des armes entendues comme technique spécifique peut garantir l'ouverture et le maintien de l'accès à la ressource.
- ▷ *La possession d'un capital économique* est un aspect récurrent des mécanismes d'accès dans la mesure où il définit en partie les capacités d'extraction, de production, de transformation, de mobilisation de la main d'œuvre. Il peut aussi s'exprimer dans le contrôle de l'accès à travers la recherche de droits formels par immatriculation, et dans le maintien de l'accès à travers des taxes et des redevances.
- ▷ *L'accès au marché et aux réseaux de commercialisation* constitue un aspect important de l'accès aux ressources objets d'une filière. D'une part la commercialisation d'une ressource implique des pratiques d'exploitation de nature différentes d'une ressource vivrière se traduisant par une exploitation plus intense (Benjaminsen, 1997) et la recherche d'un accès stabilisé à la ressource (le permis de coupe des entreprises forestière par exemple ou la sécurisation des droits sur le foncier agricole pour cultiver le coton), et d'autre part, l'accès aux réseaux de commercialisation favorise l'émergence de positions de courtage entre les opérateurs de la filière, notamment entre producteurs et commerçants (négociants, grossistes, boutiquiers).
- ▷ *La possibilité de mobiliser de la force de travail et d'accéder au travail*, en cela les relations de type patron/client telles le tutorat et le clientélisme sont des relations sociales privilégiées à travers lesquelles les acteurs mobilisent la force de travail, la contrôle et accèdent l'exploitation des ressources en dehors de la famille. D'une part s'inscrire dans ce type de relation en tant que main d'œuvre est une condition d'accès aux ressources pour les étrangers à la communauté paysanne, qui tend à se développer entre jeunes et vieux de la même famille à travers une clientélisation des relations intergénérationnelle (Chauveau, 1997). D'autre part, en tant que « patron », pouvoir mobiliser de la main d'œuvre familiale, rémunérée ou de type tutorat dans le cadre de modes de faire valoir indirects constitue une condition pour tirer des bénéfices de la ressource aux différents stades de la filière.
- ▷ *La connaissance de certains savoirs*, dans la mesure où certaines ressources demandent des savoirs rituels et techniques pour être prélevées. Dans le même sens les discours scientifiques portés sur l'état des ressources influence la nature de l'accès à ces ressources.

32 « ... how technology, capital, markets, knowledge, authority, social identities, and social relations can shape or influence access ».

ces comme le montre l'exemple de la forêt guinéenne analysé par Leach et Mearns (*Op.Cit.*)

- ▷ *Le recours à l'autorité*, en ce sens que les ressources naturelles et foncières sont présentes sur un territoire renvoyant à une ou plusieurs autorités dont il s'agit de respecter les prérogatives, amis aussi en ce sens qu'il n'y a guère de revendication d'accès qui puisse aboutir sans l'appui d'une autorité quelconque (Lund, 2002).

L'accès aux ressources naturelles est un support de *différenciation sociale* en mettant en œuvre des appartenances sociales, communautaires ou de groupe incluant les classes d'âge, de genre, les référents ethniques, religieux, de statut, de spécialisation technico-professionnelle, les identités relatives à l'autochtonie et l'étrangeté (Le Meur et Lund, 2001).

Enfin, *l'inscription dans certains types de relations sociales* favorise la négociation de l'accès telles que l'amitié, la confiance, la réciprocité, les relations de clientèle, de dépendance et d'obligation (Berry, 1993).

L'ensemble de ces dimensions médiatise d'une manière ou d'une autre les possibilités d'accès des acteurs aux ressources. Cette forme d'accès est différente mais non exclusive de l'accès en termes de règles/autorités et de droits en faisceaux. Bien au contraire, on voit que **la mobilisation stratégique des autorités compétentes par un acteur pour accéder à une ressource peut se faire dans le cadre de l'application d'une règle existante, en cours de création, voire contre les règles.**

IV. CONFLITS, REGULATION ET NEGOCIATION

Les règles ne sont donc pas données une fois pour toutes. Elles sont plus ou moins partagées et intériorisées par les acteurs à qui elles doivent s'appliquer, et pour qui elles induisent des contraintes plus ou moins fortes. Elles sont le plus souvent multiples et en partie contradictoires, ne peuvent pas faire face à tous les cas de figure et leur application peut nécessiter interprétation et arbitrages (et donc débat et contestation). Elles relèvent d'autorités plus ou moins légitimes et dotées d'un pouvoir effectif. Il y a toujours une distance, et donc une tension permanente, plus ou moins forte, entre les règles normatives et les pratiques, un espace de jeu et d'interprétation, plus ou moins rempli par les règles pragmatiques. Si les règles sont censées organiser et donc rendre prévisibles les comportements humains, elle ne le font que de manière (plus ou moins) partielle, ce qui n'empêche d'ailleurs pas une effectivité.

De ce fait, il faut se garder d'une vision mécaniste, fonctionnaliste des règles. Leur pertinence, leur existence même parfois, leur interprétation, sont objets de conflits, traduisant des conflits d'intérêts entre acteurs, des rivalités politiques entre groupes sociaux, ou entre autorités pour le pouvoir de définir les règles et de les mettre en œuvre.

Dès lors, la question des règles est indissociable de celle des conflits. Elle nécessite en permanence des capacités d'arbitrage, de régulation. Dès lors que les règles devant s'appliquer ne vont pas de soi, les processus de définition des règles demandent des concertations, des négociations

entre acteurs, pour arriver à construire et ajuster progressivement, à « façonner »³³ des systèmes de règles pertinentes et efficaces.

1. La régulation et les conflits

1.1. Le conflit comme processus social normal³⁴

Dans une vision fonctionnaliste de la société, les conflits, les perturbations, sont vues comme des dysfonctionnements, qu'il faut prévenir, éviter, traiter. Il n'est évidemment pas question de considérer que les conflits violents, sur les terres ou les ressources, aboutissant à mort d'homme, sont bienvenus. Mais le conflit est inhérent à la vie sociale, aux interactions humaines. Il résulte de compétitions pour des ressources rares, de confrontations de logiques d'intérêts, de visions du monde différentes, de désajustements entre les règles et les pratiques, les institutions et les logiques d'acteurs, etc.

« Il n'y a de conflit ouvert et déclaré que lorsque la charge de violence symbolique ou physique dépasse ce qui est considéré comme tolérable dans les relations de la vie sociale quotidienne. Or les interactions sociales conflictuelles jouent souvent à la frontière entre la menace, fréquente dans les interactions ou négociations sociales ordinaires, et le passage à l'action. L'identification des conflits est donc relative à chaque société et à ses modes de régulation des conflits, selon les types d'affrontements susceptibles d'intervenir » (Chauveau et Mathieu, 1998 : 243). « Il faut aussi souligner l'importance de tous les processus peu ou pas visibles par lesquels des acteurs en concurrence élaborent des compromis, renoncent à l'escalade d'un conflit possible et arrivent à cohabiter sur le mode de la tension et/ou la négociation, plutôt que celui de l'affrontement violent » (idem : 244).

La question n'est donc pas dans l'existence de désaccords, tensions, litiges, voire de conflits en eux-mêmes, mais dans la façon dont ils sont régulés, ou non régulés, dont ils trouvent une solution par l'arbitrage ou la médiation, dont ils permettent les évolutions de normes et la stabilisation de nouveaux rapports entre acteurs, ou au contraire s'emballent et débouchent sur des crises violentes (qui peuvent aussi aboutir à des évolutions de normes et de rapports entre acteurs).

1.2. La régulation socio-politique

La régulation des conflits, c'est-à-dire la façon dont les différents, litiges, conflits sont pris en charge par la société, à travers médiation et arbitrage, mobilisation des voisins et parents, comme d'autorités locales ou administratives, est donc une dimension importante de la régulation de l'accès aux terres et aux ressources. Mais celle-ci ne se limite pas à cela. Elle concerne aussi la production des règles elles-mêmes et les interactions dynamiques entre règles et pratiques.

³³ Selon le terme d'Ostrom (1994), qui parle de « crafting institutions », mettant en avant la dimension artisanale du processus.

³⁴ Cf. Chauveau et Mathieu, 1998, pour une mise au point.

Si les acteurs accèdent aux ressources en mobilisant différentes formes de capital social, ce que l'on observe empiriquement dans le temps ce n'est pas tant des règles qui déterminent clairement les conduites des acteurs mais un double processus :

- ▷ d'une part les acteurs sont sous le coup de règles, et les mobilisent des règles pour accéder aux ressources,
- ▷ et d'autre part, ils mobilisent différentes formes de capital social pour influer sur les processus, pris en charge par des autorités qui peuvent être diverses, d'élaboration, de transformation et de suppression des règles.

Double processus dans lequel les conflits jouent un rôle déterminant. C'est ce que nous appelons la **régulation**.

La régulation : une notion historique

Au début du siècle, la notion de régulation est empruntée à la biologie et décrit les mécanismes sociaux qui assurent la constance du système social et sa reproduction en dépit des variations historiques et notamment des influences extérieures. Cette première définition renvoie implicitement à une vision en termes d'une nécessaire harmonie sociale. Elle poussera Durkheim à analyser les conflits et la contestation de manière quelque peu moralisante comme des comportements anomiques et pathologiques.

En actualisant l'héritage marxiste à l'aune des recherches de la cybernétique, dès les années soixante les sciences sociales décrivent la société comme un système complexe composé de sous-systèmes (communautés et champs sociaux) qui sont régulés, c'est-à-dire dont les conduites des membres doivent se rapprocher le plus possible des conduites de références du système général ou dominant.

Aujourd'hui, le sens de régulation ne renvoie plus à la cohérence du système social. La notion décrit les mécanismes de formation d'une société, c'est-à-dire la manière dont les règles sont créées, transformées et supprimées, selon des lignes de confrontation, des rapports de force, des négociations, des compromis, des coups de force. Elle s'applique à la production et la stabilisation de règles, à travers ajustements, négociations, conflits, aussi bien en sociologie du travail qu'en sociologie générale.

En sociologie politique, la notion vise à comprendre la façon dont une pluralité d'acteurs – dont les acteurs publics - se coordonnent. « *La notion de régulation [appliquée aux systèmes sociaux et à la production des règles collectives dans les sociétés] désigne la manière de codifier des règles légitimes ou de les recomposer. On pense immédiatement à l'édifice des énoncés juridiques. Mais l'idée de régulation a conduit plus largement à s'intéresser aussi à l'élaboration des règles, c'est-à-dire aux ajustements sociaux et aux compromis qui les rendent acceptables, et donc à étudier l'élaboration interactive des politiques publiques* » (Gaudin, 2004 : 193, souligné par moi).

La notion de régulation a ainsi été mobilisée et développée pour « répondre à deux questions essentielles : qui négocie réellement, qu'est-ce qui se négocie réellement ? Elle a désigné d'abord des formes d'ajustements locaux dans l'application de la règle générale qui accompa-

gnent des échanges politiques au sein de systèmes d'action » (idem : 195). Dans son analyse des rapports politico-administratifs entre le centre et la périphérie, en France, dans les années 70, Grémion (1976, cité par Gaudin, p.197) parle de régulation pour décrire les ajustements locaux de la règle administrative, dans un contexte où « *l'intégration sociale horizontale [de l'administration locale] est supérieure à l'intégration organisationnelle verticale* » (cf. encadré).

« Dans régulation, il y a règle. L'emploi de la notion renvoie aux processus sociaux extérieurs à la logique de la Règle (que saisit le droit) qui oriente l'action administrative. Dès lors que la pratique administrative ne s'identifie pas à l'application mécanique d'une règle, le sociologue parle de régulations. (...). De façon spécifique, on parlera de régulation pour viser le mode de contrôle supra-juridique et infra-politique se développant à partir de la négociation autour de la règle dans un système politico-administratif. L'existence de régulations spécifiques à l'administration territoriale est manifeste quand on fait apparaître que le degré d'intégration organisationnel du système est très inférieur à l'intégration juridique du régime administratif. En effet :

- * les unités administratives locales parviennent relativement bien à se soustraire aux contraintes juridiques du centre, du moins à trouver les moyens légitimes de les freiner ;
- * les liaisons fonctionnelles entre les diverses organisations administratives sont faibles et l'action de l'Etat est rien moins qu'unifiée au niveau local ;
- * si, enfin, l'administration territoriale n'épouse pas toutes les causes de la société locale, elle sait s'en faire l'avocate, au point que l'un des paradoxes de l'Etat est que la solidarité entre certaines unités qui le composent est supérieure à la solidarité entre ses diverses unités. L'intégration sociale horizontale est supérieure à l'intégration organisationnelle verticale ».

La notion de régulation politique prend aujourd'hui un autre sens dans un contexte marqué par un éclatement des pouvoirs, la multiplication des procédures de négociation pluri-acteurs dans les politiques et l'action publique. « *La régulation sert ici à désigner particulièrement les situations contemporaines où les sources du droit se multiplient fortement et surtout se diversifient. Car l'idéal moderne (produit par la doctrine fin XIX^e début XX^e siècle) d'un droit pleinement unifié, caractérisé par la stabilité et la généralité des énoncés, laisse de plus en plus place à un pluralisme de fait dans la production juridique* » (Gaudin, 2003 : 194).

Recourir à la notion de régulation politique sert alors « *d'abord à signaler l'intensité croissante des processus de coordination multi-acteurs, et à désigner le développement rapide de formes de négociation explicite et des procédures de mise en débat public qui accompagnent des lois, et la production de règles décentralisées par profession, par territoire ou par projet. En parallèle à la règle générale, se développent en effet des formes plus ponctuelles de régulation, passant par une démultiplication des scènes de négociation, de production ou d'évaluation de normes. (...). L'ambition affichée est de trouver des ajustements entre pouvoirs (ou expression d'intérêts) et d'aboutir plus facilement à des compromis. D'où le souci de rendre la négociation autant que possible explicite, voire solennelle* ».

« L'emploi du terme « régulation » en sciences politiques est [donc] un peu différent de celui des juristes (la régulation juridique étant d'abord référée à une nouvelle « flexibilité du droit ») et de celui des économistes (la régulation publique venant compléter, ou corriger, celle du marché). Son point de départ est plutôt l'actuel recours très intensif à des procédures qui formalisent des démarches de négociation explicite et d'ajustements entre acteurs impliqués dans la production contemporaine de l'action publique ». (idem, p.160).

1.3. La régulation : jeux et processus social

Des structures de jeux

Les relations des hommes entre eux à propos de l'accès aux ressources ne relèvent pas du marché au sens d'une concurrence pure et parfaite entre acteurs libres et égaux. Elles sont encadrées par des conventions, des règles et d'autorités, qui déterminent de façon plus ou moins claire et stabilisé les droits dont dispose les uns et les autres, et apportent des réponses pré-établies à une partie des problèmes de coordination qui se posent. Mais, comme on l'a vu, ils ne définissent pas mécaniquement et sans contestation possible les droits, et ils peuvent être contestés. Il y a donc place pour des stratégies, des tactiques, visant à conquérir ou faire reconnaître des droits, pour peser sur les règles à prendre en compte, ou sur la façon de les interpréter. Ces jeux d'acteurs ne se font pas n'importe comment, mais en fonction de la position sociale des acteurs, des règles explicites, des rapports de force.

Si tout le monde participe du « jeu » foncier, tout le monde ne dispose pas des mêmes ressources cognitives et sociales pour connaître ces cadres sociaux de l'action. C'est ce que les sociologues appellent une **structure de jeu**. C'est-à-dire que nous avons un nombre limité d'acteurs et une structure qui leur impose une série de contraintes dans le cadre de laquelle les stratégies possibles pour agir, c'est-à-dire atteindre un résultat, sont limitées. Elles peuvent viser la coopération et la coordination avec les autres acteurs du jeu, ou au contraire la compétition et l'exclusion. On peut le plus souvent, en schématisant, dresser l'inventaire des combinaisons possibles et rendre explicite les raisons et les effets des conduites des acteurs dans ce cadre³⁵. Comme les stratégies gagnantes dépendent aussi de la façon dont les autres jouent, se pose un problème de **coordination** : ne sachant pas quelles vont être les réactions des autres, ou n'ayant pas confiance dans la volonté de coopération des autres, des acteurs peuvent choisir des solutions moins bonnes que si chacun joue le jeu de la coopération. C'est le dilemme classique de l'action collective, illustré par le fameux dilemme du prisonnier.

Ainsi, à l'intérieur d'une structure de jeu, les acteurs jouent selon un nombre limité de stratégies possibles. Cette structure est donnée par :

- ▷ une situation de fait qui s'impose aux acteurs : relations historiques entre les groupes, limites imposées par l'environnement, le climat, les capacités techniques, etc. ;
- ▷ des cadres sociaux de l'action.

Mais le jeu ne se fait pas au sein de règles claires et inamovibles. « ...L'acteur ne joue pas seulement dans le système, mais aussi avec le système. Les règles du jeu, incomplètes ou provisoires, ne sont pas seulement le résultat des stratégies passées, mais aussi l'objet des stratégies en

³⁵ Cf. Chauveau, 1997, pour une application particulièrement parlante de cette grille de lecture dans le centre-ouest ivoirien.

vigueur. Une part importante (nous serions tenté de dire : la part majeure) des conflits et des négociations concerne le maintien, la modification, le changement ou la suppression des règles. De ce point de vue, l'application des paradigmes des jeux a ses limites » (Reynaud, 1997 :13).

Il y a donc des situations où effectivement des structures de jeu sont imposées dont la remise en cause est difficile et nécessite une intervention externe pour que les cartes soient redistribuées, la structure modifiée ou déplacée. Mais il y a d'autres structures de jeu dont les acteurs peuvent effectivement remettre en cause les règles d'eux-mêmes. Si bien que la notion de jeu ne peut pas exactement y être appliquée dans son sens stricte, mais bien plutôt dans un sens métaphorique, qui donne une idée de ce qui se passe dans la production, la modification et la suppression des règles.

Le processus de régulation : réglementation et remise en cause

S.F. Moore (1978) propose une analyse plus dynamique. Elle rappelle que les relations particulières des hommes à propos de ressources (matérielles, symboliques, politiques, sociales) constituent un champ social. A propos de ces ressources, un certain nombre d'acteurs échangent, entrent en relation et en compétition les uns avec les autres à travers une interprétation continue des règles et des conduites pour accéder à ces ressources.

La régulation des relations à propos de l'accès aux ressources est le fruit d'une tension entre

- ▷ un processus de *réglementation* ou *constitutionnel* aboutissant à l'établissement de principes, normes et/ou règles/autorités dans un but de stabilisation des conduites,
- ▷ et un processus d'*ajustement situationnel* consistant à se jouer de ce qui est établi en y opposant d'autres règles, d'autres pratiques plus adéquates aux enjeux du moment et aux problèmes qui se posent.

Si bien que, selon ces enjeux, autour de l'accès à une ressource se cristallise une configuration d'acteurs spécifiques négociant de manière plus ou moins conflictuelle des règles et des pratiques. L'issue des négociations aboutit à une plus ou moins longue stabilisation du jeu avant une nouvelle remise en question. Les deux processus sont inséparables dans la mesure où une règle est négociée dès lors qu'on y oppose une autre règle (ou un aménagement qui aboutit à une autre règle). Si bien que dans toute situation de remise en cause et de négociation il y a une démarche de stabilisation à travers l'imposition d'une nouvelle règle.

Cette tension recoupe celle proposée par Bailey (1971) entre les *règles normatives* qui fixent la limite dans laquelle les acteurs peuvent agir, et les *règles pragmatiques* que les acteurs établissent selon un critère d'efficacité dans la réalisation de leurs objectifs – objectifs qui sont l'expression d'une rationalité exercée dans les limites de la situation immédiate de l'acteur. Les règles pragmatiques sont alors établies dans le cadre de la marge de manœuvre laissée par l'interprétation possible des règles normatives.

En suivant les distinctions de Moore et de Bailey, rapportées à la théorie des jeux, de manière non exhaustive nous pouvons distinguer au moins quatre types de régulation :

- ▷ La *régulation intentionnelle* clairement formulée par les acteurs et mettant en œuvre le couple règles/autorités mais qui varie selon les objectifs formulés ;
- ▷ La *régulation intentionnelle directe* lorsque l'objectif exprimé est la régulation de l'accès à la ressource elle même ;

- ▷ La *régulation intentionnelle indirecte* lorsque des objectifs formulés en termes politiques ou religieux ont des effets sur la régulation de l'accès à une ressource.
- ▷ La *régulation de fait* lorsque les régularités observées sont issues d'une somme de comportements et d'interactions, sans résulter d'un processus explicite et intentionnelle. Ce processus fluide de régulation peut aussi se décomposer en deux types :

La *régulation de fait par interaction* lorsque les procédures d'accès se stabilisent au fil d'une histoire sociale et politique des interactions autour de la ressource

La *régulation de fait par évitement* lorsque les acteurs évitent effectivement l'interaction en connaissance des potentialités conflictuelles qu'elle contient.

La régulation des acteurs autour d'une ressource est donc en grande partie un processus de négociation dont les accords ont une dimension temporelle. Ce processus est toujours plus ou moins conflictuel selon les contextes et la configuration des acteurs en négociation : la frontière pratique entre régulation et conflit est très fine. En effet, dans tout conflit se joue quelque chose qui débouche sur la mise en place de nouvelles règles, d'une nouvelle stabilisation. Et dans tout processus de régulation il y a une tension potentielle dont le débordement en conflit dépend des caractéristiques du champ social.

1.4. Le conflit comme régulation potentielle

Le moteur de la régulation est une tension entre deux processus dans une dialectique perpétuelle. En cela, les rapports conflictuels sont constitutifs de la régulation sociale.

Les conflits constituent **un mode social de communication**, en ce sens qu'il ne faut ni les diaboliser ni n'envisager que leur aboutissement dramatique, ni en percevoir seulement l'aspect fonctionnel sans prendre au sérieux d'éventuels aboutissements dramatiques :

« Il convient de distinguer soigneusement ce qui relève du « jeu », où l'on cherche à convaincre l'adversaire de la justesse de sa position, du « débat », au cours duquel on cherche à emporter le plus d'avantages, et du « combat » où il s'agit d'éliminer ou de vaincre l'adversaire (ces différentes composantes pouvant se retrouver selon un dosage variable, dans un même conflit). » (Chauveau et Mathieu, 1998 : 245)

Les conflits expriment **souvent un décalage entre les institutions et les enjeux nouveaux qui se posent aux acteurs**. En paraphrasant Feeny (1988, cité dans *Ibid.*), certains conflits expriment l'inadaptation des modes préexistants de définition, d'application et de garantie des droits sur les ressources naturelles. En suivant les précisions théoriques de Moore et Bailey, nous distinguons donc :

- ▷ **les conflits qui se déroulent dans le cadre de règles normatives partagées** et qui ont pour objet l'interprétation de leur mise en œuvre pratique ;
- ▷ **les conflits qui ont pour objet les règles elles mêmes.**

La remise en cause des institutions et des règles n'apparaît pas à n'importe quel moment et n'est pas le fruit du seul opportunisme des acteurs. Les remises en cause apparaissent généralement dans des moments de recomposition et de régénération des institutions qui constituent des moments ouverts, des moments de flottement institutionnel qui sont l'occasion pour les acteurs de revendiquer des changements, des évolutions en proposant d'autres règles plus adéquates à la réalité ou plus à leur avantage.

Enfin, mais nous y reviendrons plus en détail, un conflit est un processus dans lequel sont imbriqués divers enjeux hiérarchisés entre eux. Dans le processus conflictuel il y a une logique de déplacement des enjeux et de la configuration des acteurs qui implique une logique d'épiphenomène. En effet, certains conflits s'expriment publiquement autour d'enjeux et d'acteurs qui, pour un observateur de passage, masquent les enjeux de fond.

Il s'agit donc de prendre les conflits au sérieux sans les diaboliser car ils participent de la régulation des conduites autour des ressources. Parce que la régulation est un processus social, les conflits sont entre autres l'expression d'une demande d'évolution ou d'une évolution en cours face aux enjeux nouveaux auxquels les acteurs doivent faire face.

2. La négociation et son contexte

Règles, régulation, conflits. Le glissement que nous avons suivi d'une notion à l'autre donne une représentation complexe ce qui se joue pour qui (individu, institution, projet) veut s'investir dans l'infléchissement des conduites des acteurs à propos d'une ressource. Cependant, une entrée empirique se dessine. En effet, la relation concrète dans laquelle s'articulent les tensions que nous avons relevées (réglementation/ajustement, pragmatique/normatif, conflits, stratégie/structure de jeu) est la relation de négociation.

2.1. Rechercher un accord

Parmi les multiples définitions de cette relation, deux sont à retenir selon que l'on insiste sur le résultat de la négociation ou sur les relations entre les acteurs en négociation.

Pour Faure (1991, cité dans Faure et alii, 1998), il s'agit d'un « *processus par lequel deux ou plusieurs parties interagissent dans le but d'atteindre une position acceptable au regard de leurs divergences* ». Cette définition insiste sur le fait que le processus est finalisé vers le dépassement des divergences, qui d'ailleurs ne sont pas nécessairement conflictuelles, et que **cet objectif est un accord dont les parties reconnaissent une valeur supérieure à l'absence d'accord**.

De son côté, Dupont (1994) retient qu'il s'agit « *d'une activité qui met face à face deux ou plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et des interdépendances, choisissent de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable qui leur permette de créer, maintenir ou développer une relation* ». Cette définition, ajoute en plus de la finalisation du processus vers l'accord, le fait qu'il y a certes divergence entre les acteurs mais aussi qu'il y a interdépendance. Ce qui signifie qu'il y a des relations sociales dans lesquelles sont inscrits les acteurs qui entrent en négociation et que la nature de la négociation est en partie structurée par la nature de l'interdépendance des acteurs.

Médiation, négociation, arbitrage

Dans la recherche d'un accord, différentes stratégies sont possibles.

* **L'arbitrage** renvoie au « règlement rendu par une ou plusieurs personnes auxquelles les parties ont décidé, d'un commun accord, de s'en remettre »³⁶. Le choix commun,

³⁶ Définition du Petit Robert.

entre les deux parties qui s'opposent, est celui de la (ou les) personne(s) qui va trancher, et celui d'accepter le verdict.

* La **conciliation** ou **médiation**, suppose un travail actif pour « mettre d'accord, amener les personnes à s'entendre ». Le tiers n'a pas de rôle décisionnel, mais contribue à renouer le dialogue, à faire émerger des solutions.

* La **concertation** est un échange de vue sans nécessairement de volonté d'aboutir à un accord.

* La **négociation** est la recherche d'un accord entre deux ou plusieurs parties. C'est à la fois un mécanisme de résolution de conflits, de prise de décision, de définition des règles (Bourque et Thuderoz, 2002 : 3).

Du fait de sa généralisation comme mode de gestion des divergences d'intérêts, « *la négociation devient ainsi un principe légitime de régulation sociale : une « régulation » qu'il faut entendre ici dans ces deux acceptations : comme production de règles, et comme production d'accords à propos de ces règles. Elle tend également à être tenue pour un mécanisme efficace de régulation, permettant l'expression et la résolution des différents, la participation des contractants à la définition du contrat, ou encore, par l'échange d'arguments, la production et l'entretien d'un dialogue, donc d'un lien social* » (Bourque et Thuderoz, 2002 : 4).

Replacée ainsi dans une perspective de régulation, la relation de négociation n'est jamais pure. D'une part les acteurs plusieurs types connexes de relations pour s'accorder : appel à l'autorité, marchandise, persuasion, manipulation des événements politiques et sociaux, et d'autre part, par ses caractéristiques mêmes (divergence, interdépendance et accord), la négociation est une relation inscrite dans des relations de nature différentes.

Pourquoi négocier ? (Bourque et Thuderoz, 2002)

On est incité à négocier lorsque :

- La volonté de maintenir le dialogue ou l'importance des interdépendances (des avantages sur d'autres registres) l'emportent sur la volonté de maximiser son intérêt sur le sujet du conflit ;
- Le coût (financier, politique, psychologique, etc.) du recours à la force ou du maintien du conflit est jugé supérieur au coût (financier, politique, psychologique, etc.) de l'accord
- Des solutions gagnant-gagnant sont possibles ;
- Négocier est une norme sociale légitime, noble ou louable (et donc mieux valorisée socialement que l'affrontement)

2.2. Divergences et degrés de conflictualité

La négociation émerge suite à une divergence de point de vue et d'argumentation. Nous avons vu dans notre définition de la règle que les acteurs en conflit font appel à différentes répertoires d'argumentation, de valeurs, de normes rattachées à des principes supérieurs.

Des répertoires d'argumentation divergents

Tel qu'il est défini par Comaroff et Roberts, le concept de **répertoire de normes** est constitué de grands principes moraux, ou ce que nous avons appelé des principes supérieurs, auxquels sont associés des normes, des règles, des droits. Ce répertoire est partagé par les membres de la société à travers leur adhésion à, ou tout du moins leur reconnaissance de, ces principes supérieurs, et permettent d'orienter leur action quotidienne à travers les bonnes manières, l'honneur, l'étiquette ou les directives des règles/autorités. Or, il y a de nombreuses situations dans lesquelles les implications pratiques de ces principes sont contradictoires et permettent aux acteurs de revendiquer des comportements divergents les uns des autres.

C'est à travers leur mobilisation contradictoire du répertoire à leur disposition que les acteurs entrent dans une relation de négociation. Les acteurs ainsi en divergence font valoir leur intérêt en mobilisant les ressources argumentatives du répertoire de normes qu'ils sont en mesure de maîtriser et selon leur adhésion à certains des principes supérieurs. On observe donc des intérêts de divers niveaux qui se légitiment et se justifient de différentes manières. La relation de négociation consiste alors en ajustement du répertoire de normes.

Répertoires de normes contradictoires et conflits de génération en Côte d'Ivoire (Chauveau, 1997, 2001)

En Côte d'Ivoire, on observe des tensions intrafamiliales à propos de l'accès aux ressources foncières entre les aînés et les cadets. Des années soixante-dix aux années quatre-vingt dix de nombreux jeunes ivoiriens sont partis tenter leur chance à Abidjan. Face à ce départ et dans des conditions économiques et politiques favorables, notamment de la part de l'Etat, les aînés ont accueilli de nombreux migrants pour cultiver la terre. Cet accueil s'est fait dans le cadre du principe supérieur selon lequel « tout homme a droit à la subsistance ». Ce principe est mis en œuvre dans la relation de tutorat selon laquelle le migrant a des obligations multiples envers l'autochtone qui l'accueille. Dans ce cadre les aînés ont obtenus de nombreux avantages matériels et sociaux.

Dans les années quatre-vingt dix, la déroute économique et politique du pays conduit de nombreux jeunes à revenir au village pour cultiver. Or, les aînés résistent à leurs demandes de terre, car ils veulent conserver les avantages du tutorat qu'ils n'obtiendront pas en donnant la terre aux jeunes de la famille. Les jeunes s'opposent à ce refus des aînés en mobilisant le principe selon lequel « les générations actuelles doivent garantir l'accès aux ressources pour les jeunes générations et celles à venir ».

Par ailleurs, la succession des générations de migrants sur les parcelles des autochtones conduit les migrants à se revendiquer propriétaires de fait en mobilisant le principe du « travail créateur de droit ».

Les acteurs en négociation dans cette situation mobilisent chacun des arguments disponibles dans le répertoire de normes de l'économie morale paysanne structuré autour de principes supérieurs qu'ils partagent et reconnaissent. Mais selon la structure du jeu dans laquelle ils entrent, aînés, cadets et migrants sont amenés à défendre leur logique d'action selon des principes dont les implications pratiques se révèlent divergentes et contradictoires.

Différents types de négociation selon le degré de conflictualité

Du fait de son émergence suite à une divergence de point de vue et/ou d'intérêt, la relation de négociation intègre différentes formes de tension entre les acteurs depuis la simple divergence

non conflictuelle au conflit réel. Cependant elle reste caractérisée par la recherche d'un accord, si bien que le conflit violent interrompt le processus de négociation. Les acteurs changent alors de relation. Les variations du degré de conflictualité de la négociation font changer de type de négociation.

Dziedzicki (2000) rappelle que la gestion d'une divergence d'intérêts entre des acteurs interdépendants passe par la réalisation d'un compromis. Celui-ci résulte d'une démarche coopérative entendue comme un processus d'ajustement qui s'opère dans le cadre de négociations. Ce qui l'amène à distinguer plusieurs types de négociation.

- ▷ La *négociation coopérative* où chacune des parties abandonne un minimum la radicalité de sa position pour reconnaître le conflit, admettre l'autre partie et entrer en dialogue.
- ▷ La *négociation compétitive* où chacun tente d'imposer ses intérêts et de récupérer les gains potentiels de la négociation. Ce qui nous renvoie à des situations dans lesquelles les positions sont durcies à ce point que le dialogue est impossible et qu'intervient un médiateur.

Ce qui nous amène à distinguer :

- ▷ La *négociation médiatisée* dans laquelle intervient un acteur reconnu par les parties en confrontation qui les aide à dialoguer et à trouver un terrain d'entente, un accord mutuel satisfaisant.
- ▷ La *négociation sans médiation* dans laquelle les acteurs en présence cherchent un accord sans recourir à un tiers.

Mais une fois ces distinctions faites selon les degrés de conflictualité des divergences entre les acteurs, mentionnons d'emblée que les acteurs qui entrent en relation de négociation sont en interdépendance. Il y a un contexte relationnel qui fait qu'ils entrent de manière privilégié en négociation plutôt que dans un autre type de relation pour obtenir un accord.

2.3. Interdépendances et cadres sociaux

En cela la relation de négociation est une relation sociale inscrite dans un ordre social qui en permet la réalisation et en fixe les limites. Selon les sociétés, la négociation est pensable et possible pour certains types d'objets et pas pour d'autres. Son déroulement est régulé par des manières de faire socialement déterminées et des identités sociales spécifiques sont mises en œuvre.

Tous les acteurs ne négocient pas entre eux, certaines identités sont plus pertinentes que d'autres dans le déroulement de la négociation.

La négociation se déroule dans le cadre de principes déterminant la négociabilité et la manière de négocier certains objets.

Les processus de négociation sont pris dans des cadres structurels relatifs aux objets négociés, dont nous pouvons envisager de manière non exhaustive des variables fortes :

- ▷ l'histoire sociale et politique des relations des groupes entre eux (notamment modes d'installation, modes d'accès aux ressources locales, structuration sociale et politique du territoire) ;

- ▷ le rapport des acteurs individuels et collectifs à l'Etat et à ses agents locaux comme force, arbitrage, médiation, partis pris ;
- ▷ l'évolution des rapports de force (démographiques, politiques, économiques) entre les acteurs.

En d'autres termes, **la négociation se déroule dans des cadres donnés par les sociétés et qui définissent qui peut légitimement négocier et ce qui est négociable et comment**. Si bien que lorsque les acteurs entrent en négociation pour faire évoluer les règles ou accéder de fait à des ressources ils s'inscrivent dans des procédures, mobilisent des types socialement reconnus de ressources et d'argumentaires, ils négocient parce qu'ils sont dans des appartenances sociales qui le leur permettent.

Au titre de la relative stabilisation des procédures de négociation, la nécessaire mobilisation de type d'identités, de ressources cognitive liées à la maîtrise de normes renvoient au fait **que la relation de négociation ne se déroule pas entre acteurs autonomes et égaux**. Ce n'est pas un marché. La relation de négociation est plus ou moins inégale selon le durcissement des procédures. Il s'agit donc de ne pas perdre de vue que la relation de négociation, si elle n'est aucunement pur opportunisme, elle n'en demeure pas moins inscrite dans, voire produit, des formes d'inégalité sociales (Peters, 2002 ; Le Meur, communication personnelle).

2.4. L'accord et ses conséquences politiques

La relation de négociation est sensée déboucher sur des accords plus ou moins stables qui définissent des procédures d'accès à des ressources qu'elles soient politiques, matérielles ou sociales. Les acteurs mobilisent selon leurs logiques d'action un répertoire d'argumentaires sur lequel ils vont fonder des règles nouvelles ou mettre en œuvre les règles partagées. Dans le cadre de la recherche d'un accord les acteurs sont amenés à un double ajustement. D'une part, chaque partie ajuste le répertoire de normes à la situation en adaptant et en décalant leur argumentaire selon celui des autres parties et l'enjeu de l'accord. D'autre part, les deux parties sont dans un processus d'ajustement de la règle en jeu pour quelle devienne un compromis acceptable entre les deux répertoires mobilisés et notamment les principes supérieurs auxquels ils se rapportent. Nous retrouvons la dialectique entre création de règle et ajustement par adaptation de la règle en jeu aux argumentaires et pratiques des acteurs. Derrière l'accord il y a production de règles, normes et principes.

Dans leur extension politique, la négociation et les accords produits nous renvoient à trois questions clés.

Selon les objets négociés, les caractéristiques des acteurs et leur nombre, les accords établis au cours des négociations touchent finalement **à la définition de qui peut avoir accès et comment à certaines ressources**. Ce qui est relatif à l'émergence de formes de gouvernance localisées.

Par ailleurs, dans cette perspective, en définissant qui peut négocier quoi, le cadrage social de la négociation renvoie à la question **de qui peut participer à la définition des ces accords relatifs aux ressources locales**, c'est-à-dire qu'il renvoie à la construction de **formes locales de citoyenneté**.

La production des accords issus des négociations, posent comme dans tous processus de régulation, la question de leur **durabilité**, c'est-à-dire de leur plus ou moins grande institutionnalisation, capacité à s'imposer pour stabiliser le jeu, pour routiniser des conduites et des procédures.

Les accords négociés selon le type de ressources en jeu, les acteurs et leur degré de publicité touchent à l'inscription politique de la relation de négociation. Et c'est par ailleurs à ce titre que l'histoire des relations des groupes entre eux à propos des objets de négociation et l'histoire de leur relation avec l'Etat et ses agents sont des variables fortes du cadrage social de la négociation. **La négociation est porteuse de structuration sociale et politique.**

En somme, au niveau conceptuel il ne suffit pas d'énoncer « négociation » pour que soit décrite une réalité. D'autant que sa définition sociale implicite peut conduire à définir des formes de négociation différemment structurées selon d'autres cadres sociaux, comme des expressions de confusions et d'opportunisme. Une telle définition biaisée se fonde souvent sur des textes d'observateurs qui focalisent sur un mouvement brownien de surface et relèguent au second plan les effets de structure et les cadres sociaux, et qui imputent ces formes d'opportunisme à un certains pluralisme des normes qu'il faudrait éradiquer.

Par ailleurs, au niveau opérationnel, promouvoir la négociation comme un outil simple et efficace pour garantir la production d'accord locaux équitables est une gageure. Bien au contraire et pour conclure :

- ▷ les variations du degré de conflictualité potentielle entre les acteurs fait évoluer la nature de la relation de négociation ;
- ▷ le cadrage social de la négociation définissant qui peut légitimement y participer ainsi que ce qui est négociable selon certaines procédures, est potentiellement créateur d'inégalités sociales ou à tout le moins d'effets de structure prégnants ;
- ▷ selon les acteurs, les objets négociés, le degré de publicité des procédures et le degré d'institutionnalisation des accords, le processus de négociation renvoie à des modes locaux de gouvernance et de citoyenneté.

3. Conclusion

Les ressources naturelles renouvelables nécessitent des règles pour que les prélèvements des hommes demeurent inférieurs à la production des écosystèmes. Il s'agit d'en réguler l'accès sous toutes ses formes : technique, période, durée, usage, espace, ayants-droits. Ces règles sont appliquées à des « espaces-ressources », c'est-à-dire, pour une ressource donnée, à une saison donnée, sur un espace donné. Il s'agit donc de créer des règles spécifiques à une ressource.

Or, la création de règles ne va pas de soi. C'est une activité sociale qui met en jeu des questions politiques et socioculturelles. Ce que l'on observe c'est la création, la transformation et la suppression des règles inscrites dans des conceptions de la société et des systèmes d'autorités plus ou moins contradictoires. La relation sociale concrète dans laquelle se joue la régulation est la relation de négociation.

Tant au niveau conceptuel que pratique, la négociation ne va pas plus de soi que la création de règles. Nous avons essayé de montrer que d'une part tout le monde ne négocie pas tout n'importe comment, seules certaines identités sont pertinentes à propos de certains objets et selon certaines procédures mobilisant des normes et des principes, et d'autres part l'histoire longue des modes locaux d'installation des groupes et les structurations sociales et politiques du territoire sont des cadres de la relation de négociation. De plus, la négociation est une relation le plus souvent inégale en ce qu'elle repose justement sur des identités spécifiques et la mobilisation de ressources cognitives et sociales tout autant spécifiques.

Ces éléments génériques prennent une tournure particulière en contexte africain notamment du fait d'un pluralisme normatif et institutionnel constitutif d'une espace politique tendue entre l'Etat et ses agents, et les pouvoirs coutumiers.

Le cadre conceptuel ainsi défini est important. Il conduit à se pencher sur les configurations réelles qui se dessinent autour d'une ressource concrète et avec des acteurs et des institutions qui sont dans des rapports de pouvoirs et de négociations particuliers à propos de la régulation de l'accès à cette ressource. Nous allons voir qu'en Afrique de l'Ouest les caractéristiques de la formation de l'Etat et de l'espace politique local aident à comprendre les défis qui se posent aux acteurs pour réguler l'accès aux ressources naturelles et les solutions qu'ils trouvent tant bien que mal. Les acteurs témoignent en effet de véritables capacités de régulation de leurs relations à propos de l'accès aux ressources naturelles. Certes les modes de régulation mis en place demeurent toujours un peu fragiles du fait de leur insertion dans des rapports de force locaux et des processus de négociation. Mais d'une part, ces solutions sont adéquates à une situation donnée, et d'autre part, nous verrons que lorsqu'il y a un intérêt politique fort et/ou un cadre institutionnel qui favorise la routinisation des règles mises en place, alors la régulation de l'accès au ressource est effective.

Chapitre 3

Réguler les ressources naturelles en Afrique de l'Ouest

Règles, négociations, pluralisme des normes et régulation : tout cela fait partie intégrante des réalités sociales et en particulier de la gestion des ressources naturelles, puisque celles-ci ont à la fois des enjeux symboliques, économiques, territoriaux, et que les « espaces-ressources » mettent fréquemment en jeu différents usages, différents groupes d'utilisateurs, sur un même espace. Dès lors que la gestion des ressources ne s'intègre pas dans un cadre normatif strict, et non discuté, il y a pluralité des normes, divergences explicites d'intérêts et besoin de régulation. C'est bien le cas en Afrique, mais plus largement partout où les normes locales se confrontent à des normes publiques qui ne se sont pas imposées³⁷.

Une approche négociée de la gestion des ressources naturelles est donc tout à fait pertinente. Mais nous avons vu que la négociation s'inscrit dans des cadres sociaux. C'est sur ce cadre global de la régulation actuelle de l'accès et du contrôle des ressources qu'il faut revenir (section I) avant de poser les bases d'une gestion négociée, répondant aux enjeux actuels (section II), puis de préciser certains points cruciaux de positionnement et de démarche pour des actions d'appui à l'émergence d'une telle gestion négociée (section III).

³⁷ Rappelons que la fin du XIX^e siècle a vu en France plusieurs décennies d'affrontements sporadiques entre paysans et Agents et eaux et Forêts, dans le centre et le sud du pays, correspondant à une résistance contre la logique de gestion des forêts par exclusion des paysans et des animaux domestiques, qui mettait en cause à la fois les conceptions locales de l'espace, les règles d'usage, et les moyens d'existence d'une partie de la paysannerie pauvre. Cf. Weber, 1976).

III. LA REGULATION ACTUELLE DE L'ACCES AUX RESSOURCES NATURELLES EN AFRIQUE DE L'OUEST

Les modes contemporains de régulation de l'accès aux ressources naturelles sont le fruit de la trajectoire des sociétés et des Etats post-coloniaux. S'y confrontent en effet des logiques contradictoires (section 1) dans un contexte de pluralisme juridique et d'éclatement des pouvoirs qui favorise les conflits (section 2).

4. L'Etat et le contrôle des terres et des ressources naturelles³⁸

4.1. Les politiques foncières coloniales

La colonisation a surimposé à la pluralité des normes foncières coutumières une dimension nouvelle. Les conceptions jacobines de l'Etat associées à la conception civiliste de la propriété privée ont conduit les colons français à une logique d'administration directe basée sur la lutte contre les particularismes et sur la mise en valeur des terres coloniales. En instrumentalisant fortement les autorités coutumières, les agents de l'Etat colonial ont cherché à instaurer la propriété privée. Les outils privilégiés furent l'immatriculation et le principe de domanialité. En négation de toutes les formes locales d'appropriation, la doctrine de « terres vacantes et sans maîtres » considère que les terres non immatriculées appartiennent à l'Etat et font partie du Domaine colonial. Dans la perspective d'une mise en valeur rationnelle du foncier colonial il revient alors à l'Etat d'organiser la distribution de la propriété foncière et de gérer les ressources forestières et halieutiques. Le domaine de l'Etat est censé correspondre à des terres en attente d'affectation, via la procédure de concession, issue du système de locales³⁹. Or, seule une très faible proportion des terres est alors immatriculée, avant tout au profit des agents de l'Etat et parfois de colons. L'essentiel des terres reste donc de fait en régime coutumier, l'Etat s'affirmant comme une sorte de chef de terre supérieur.

C'est seulement en 1955 que les droits coutumiers se voient reconnaître une certaine existence : la vacance d'une terre doit être prouvée avant l'immatriculation. On a donc une tolérance des droits coutumiers à titre transitoire en attendant l'immatriculation complète du territoire. Mais les autorités coutumières ne se voient guère reconnaître un rôle explicite, dans un système centré sur l'immatriculation.

Au final, rapporté aux objectifs des politiques foncières la norme (l'immatriculation) est restée marginale et le transitoire (les modes coutumiers et la situation d'attente) est devenu la règle.

4.2. Les caractéristiques sociales de l'Etat post-colonial

Puis sont venues les Indépendances et la construction des nouveaux Etats africains. Des Etats qui ont suivis une trajectoire sociopolitique différente des Etats occidentaux et que l'on peut caractériser par un ensemble de traits structurels relatifs tant à leur formation qu'au type de

38 D'après Chauveau et Lavigne Delville, 2004.

39 Système de cadastrage et de répartition des terres élaboré pour les colons de l'Australie.

gouvernance qu'ils ont imposé au fil du temps. La gestion locale des ressources naturelles est prise dans ces caractéristiques qui de proche en proche constituent un continuum de pratiques et de relations sociopolitiques depuis le niveau national jusqu'au niveau villageois.

D'une part les Etats indépendants se sont construits :

- ▷ sur l'élite urbaine éduquée qui s'est inscrite dans l'appareil d'Etat et entretient des rapports divers et contradictoires avec les élites traditionnelles, selon un continuum allant des relations de clientèle pour accéder aux ressources locales, à la négation du pouvoir traditionnel dans le cadre de la formation légale de l'Etat ;
- ▷ en structurant autour d'eux et de leurs agents des réseaux clientélistes dans lesquels entrent en jeu : les élites urbaines, les cadres de l'administration, les grands commerçants ou notables locaux, des migrants soutenus par le parti au pouvoir.

D'autre part le type de gouvernance développé par ces Etats se caractérise par :

- ▷ le télescopage de pratiques autoritaires de la part des corps possesseurs de la violence légitime (armée, gendarmerie, Eaux et Forêt) et de pratiques politiques néopatrimoniales (mobilisation de ressources publiques à des fins privées par les membres de l'appareil d'Etat).
- ▷ et, par manque de moyens, l'incapacité à contrôler de fait le territoire national laissant ainsi toute la place aux pratiques informelles et stratégiques des élites nationales et locales (élites urbaines, cadres de l'administration, grands commerçants, notables locaux, migrants soutenus par le parti au pouvoir).

4.3. La poursuite des politiques foncières coloniales par l'Etat post-colonial

La manière dont les Etats indépendants conservent la majeure partie des législations coloniales et les effets qu'elles auront au niveau local sont particulièrement dépendants des caractéristiques sociales de l'Etat africain. En Afrique francophone, les Etats ont repris la conception domaniale en transformant la possession des terres en propriété de l'Etat ou en la renforçant (régimes socialistes du Mali, du Bénin et du Burkina Faso par exemple). Cette continuité avec les politiques foncières coloniales s'explique par différents traits.

- ▷ L'objectif de consolidation de l'unité nationale à travers une lutte contre les particularismes et les autres formes d'appartenance sociopolitique. Objectif fondé sur une vision de la Nation liée à la trajectoire des Etats européens formés sur l'abolition de toutes segmentation par clan, tribu ou royaume ;
- ▷ Les visions de la modernité portées par les nouvelles élites urbaines éduquées inscrites dans l'Etat, inhérentes au contexte des Indépendances et à la volonté de rattraper le « retard sur l'Occident » ;
- ▷ Une volonté de gestion rationnelle de la terre et des ressources, qui est un argument technique fondé sur une méconnaissance des modes coutumiers de régulation de l'accès aux ressources ;
- ▷ La volonté de contrôler les ressources rémunératrices que sont les forêts et les ressources halieutiques pour rapporter des dividendes à l'Etat.

Ce renforcement de la domanialité des Etats indépendants sur la terre et les ressources naturelles a accentué le divorce entre la légalité représentée par le droit positif de l'Etat, et les sources de légitimité sur lesquelles se fondent les modes locaux de régulation de l'accès aux ressources : répertoires de norme pluriels, conventions locales *ad-hoc*, recours sélectif aux instances administratives (Chauveau et Lavigne Delville, 2004). On distingue trois caractéristiques structurelles de la formation des politiques foncières qui favorisent ce divorce :

- ▷ la pérennisation et la complexification de politiques foncières coloniales au départ établies pour être transitoires, rendent le droit positif particulièrement obscur pour les usagers des ressources naturelles ;
- ▷ la mise en œuvre de projets de développement plus ou moins efficents sur des secteurs fonciers dont les droits coutumiers sont « évacués » au profit de l'Etat (Offices, société d'Etat, etc.) ;
- ▷ la mise en œuvre de politiques foncières intermédiaires ou locales (installation de migrants/colons, priviléges donnés à certaines catégories d'agents, etc.) selon des pratiques informelles de pression et de contrainte, ignorant et contredisant le droit officiel.

« A la différence des interventions par la législation, ces politiques foncières informelles se sont inscrites dans des codes politiques analogues à ceux qui prévalent dans les arènes foncières locales, selon notamment trois dimensions fortes des cultures politiques africaines : la force et la crainte du pouvoir, le clientélisme et la négociation. Les politiques foncières informelles ont donc bien mieux réussi que les législations, si on les rapporte aux objectifs poursuivis. Elles le doivent au fait que, tout en transformant les règles du jeu, l'Etat et ses services décentralisés utilisent les mêmes cartes que les acteurs locaux et s'appuient simultanément sur la contrainte, sur les réseaux de clientèle et, faute souvent d'un ancrage incontesté dans les arènes politiques locales, sur la négociation avec les pouvoirs locaux et avec les différents fractions sociales concernées par le contrôle de l'accès à la terre et aux ressources : cadres, politiciens, ressortissants urbains. » (*Ibid.* : 215-216)

Cette situation est alors utilisée à leur profit par les élites politico-administratives en collusion plus ou moins claire avec les notabilités locales à travers des procédures juridiques et administratives floues. On parle à ce titre de « gestion de la confusion » (Mathieu, 1996) dans la mesure où les élites tant nationales que locales tirent les avantages divers de cette confusion, en se faisant affecter des terres, en profitant des bénéfices qu'offrent les postes dans les Eaux et Forêts ou en monnayant leur arbitrage (relatif) des conflits à propos des ressources naturelles et de l'espace.

Cette imbrication structurelle de pratiques, d'objectifs et de principes définissant l'Etat africain contribue largement au fait que les règles imposées par les politiques foncières ne font que se superposer aux règles locales sans les effacer ni les remplacer. Elle constitue à ce titre un déterminant du caractère superposé ou empilé des normes de l'Etat par rapports aux normes coutumières de gestion des ressources.

5. Les fondements des régulations locales

Il est bien sûr difficile de poser en quelques pages une vision globale qui ne soit pas caricaturale.

5.1. L'enchâssement social de l'accès aux terres et aux ressources naturelles

La caractéristique la plus importante (et souvent la plus difficile à cerner pour les intervenants extérieurs) des modes coutumiers de tenue est leur enchâssement social (c'est-à-dire le fait que les règles régissant l'accès aux terres et aux ressources naturelles ne sont pas indépendantes des réseaux sociaux, elles en sont même partie intégrante : la plupart des relations que les acteurs ont entre eux à propos des ressources naturelles ne sont pas autonomes des autres relations sociales qu'ils entretiennent. Les acteurs concernés (*stakeholders*) par l'accès à une ressource ont entre eux d'autres relations (de parenté, d'alliance ou de clientèle, d'autorités politique ou religieuse, de hiérarchie statutaire...) qui entrent en jeu à la fois dans la définition du contenu de leur accès à la ressource et de leurs relations entre eux à propos de cet accès. Par exemple les ruraux ont des relations de parenté à propos de la terre et pas avec un agent spécialisé en gestion foncière, on a pas accès à la terre et aux ressources en tant que personne *lambda*, cela dépend de son identité (autochtone, appartenance lignagère, homme ou femme, aîné ou cadet). Et, autre exemple, dans un cas de conflit, les acteurs vont faire jouer leurs différentes relations sociales pour stabiliser le jeu en leur faveur : un aîné fera jouer sa supériorité statutaire sur un cadet, qui lui-même peut faire jouer ses relations de clientèle avec les autorités locales ou au sein du lignage.

Cet enchâssement social participe au fait qu'une pluralité de normes (magico-religieuses, identitaires, politiques...) sont utilisées, parfois de manière contradictoire, pour justifier des règles de gestion des ressources. Cette caractéristique constitue en Afrique de l'Ouest un fonctionnement normal et ne signifie aucunement l'absence de régulation mais une régulation à la logique particulière que l'on pourrait résumer ainsi :

- ▷ L'accès aux ressources est fonction du statut social et de l'appartenance aux groupes sociaux qui les contrôlent ;
- ▷ la régulation de l'accès aux ressources n'est pas toujours intentionnelle, elle se fait selon une logique de coordination de fait des acteurs entre eux autour de la ressource ;
- ▷ les règles opérationnelles de gestion des ressources concernent l'accès à la ressource (Ribot et Peluso, 2002 ; Ribot, 1998) ;
- ▷ ces règles sont imbriquées dans un répertoire de normes et principes sociaux qui peuvent se révéler potentiellement contradictoires entre eux (Comaroff & Roberts, 1981) ;
- ▷ la régulation des conflits se déroule en équité : les instances d'arbitrage préviennent la rupture des relations sociales en prenant en compte les différents intérêts et dans le sens d'un compromis acceptable selon la situation, davantage qu'elle ne tranche selon une jurisprudence préétablie (Chauveau, 1998).

5.2. Une régulation procédurale, sous l'égide des pouvoirs locaux

L'accès à la terre et aux ressources est, de façon plus ou moins étroite, régi par des pouvoirs, issus de l'histoire politique de la zone : chefs de village, chefs de terre, maître des eaux, etc., qui l'exercent en vertu d'une capacité de médiation politico-religieuse. C'est le contrôle d'autels, la maîtrise des rituels indispensables (rituels de fertilité, rituels pour le défrichement, rituels pour une pêche collective, pour compenser tel transgression d'interdit) qui fonde leur pouvoir.

Ces pouvoirs peuvent être concentrés en une seule personne, ou bien répartis, de façon spécialisée, entre plusieurs lignages. Ils peuvent ou non se superposer au pouvoir politique (chefferie de

village). Fréquemment, la maîtrise de la terre est laissée aux anciens pouvoirs locaux, après une conquête, par les nouveaux pouvoirs politiques. Cela ne signifie pas que le contrôle des ressources soit uniquement fonctionnel : il y a de clairs liens entre « gouvernement des hommes et gouvernement des terres » (Chauveau et al, dir, 2004).

Le contrôle de l'espace et des ressources qu'il porte est lié à la fondation du village et est justifié par l'alliance avec les génies du lieu et la maîtrise des rituels adéquats (de fertilité, d'amadouement des génies, d'installation d'étrangers).

Les conceptions du territoire et de l'étendue du pouvoir qui y est lié sont souvent de type topocentrique avec cependant des marques géométriques telles que les bosquets sacrés, les lieux avec une histoire particulière, les autels des maîtres de terre dédiés aux génies du lieu. Cela implique que le territoire est défini par le lieu d'exercice du pouvoir, et non par ses limites. Les limites peuvent n'être pas définies, la capacité de contrôle s'affaiblissant avec la distance du centre, jusqu'à laisser des quasi no-man's land entre deux espaces territoriaux. C'est alors lorsque, du fait des densités et des défrichements, deux espaces se rejoignent qu'il peut y avoir délimitation plus claire des frontières des territoires, après une phase de conflits pour contrôler la plus grande part du no man's land en voie de disparition. Mais cela peut aussi aboutir à des imbrications de terroirs, sans délimitation.

Les modes locaux de régulation foncière sont très dynamiques. Dire que ces modes se réfèrent à la coutume ne signifie nullement qu'ils sont figés et ancrés dans un passé immuable. Cela signifie que les principes qui légitiment les règles et les autorités qui les appliquent et les garantissent sont liés à la coutume. En Afrique de l'ouest, la coutume ou la tradition sont avant tout des discours et des souvenirs de ce que les anciens ont dit aux plus jeunes de leur manière de vivre en société (parenté, religieux, politique) et qu'il est recommandé de poursuivre. En cela la coutume n'est pas un ensemble figé de règle mais un répertoire de principes moraux énoncés sur le mode du proverbe ou du récit historique (Comaroff & Roberts, 1981). La malléabilité de la mémoire humaine, la possibilité de manipulation de l'histoire par les anciens et les rapports de force dans lesquels ils sont pris font de la coutume, non pas un code figé mais un espace rhétorique de justification dynamique. Ainsi une bonne partie de la régulation en équité des conflits repose sur la capacité des arbitres à imposer un récit péremptoire, facilement mémorisable et ancré dans la mort (Jacob, 2001) et non en l'application de règles figées issues d'un passé non moins figé par l'écriture.

Ne pas formuler les limites du terroir : une garantie de paix sociale chez les Minyanka
Par exemple les chefs de terre Minyanka ne souhaitent pas verbaliser et montrer les limites de l'espace qu'ils contrôlent de peur d'en mourir. Ancrée dans la mort cette conception topocentrique s'exprime par le fait que l'espace contrôlé s'arrête lorsqu'un agriculteur ou un chasseur du village rencontre un agriculteur ou un chasseur d'un autre village qui vient vers lui. Commencent alors les négociations et les rapports de force sur la question des limites de l'espace contrôlé. Cette délimitation à un sens politique fort. Les territoires minyanka sont en effet saturés d'histoire de délégation de droits, de conquête et de conflit étouffés. Toute tentative de délimitation des terroirs réveillerait un ensemble de tensions liées à l'histoire politique locale qui remettrait en cause la stabilité géopolitique locale. De plus la non délimitation et les délégations régulières de droits sur les terres entre paysans de villages différents est aussi une façon de maintenir des liens, des obligations et des échanges entre villages qui fonctionnent comme une garantie de sociabilité entre les villages au-delà des multiples tensions qui les traversent.

Qu'il s'agisse de la plantation d'arbres, du ramassage et de la mise en tas, de la réalisation d'aménagements ou de premier défrichement, la marque du travail justifie l'appropriation exclusive de la ressource et /ou de l'espace.

La régulation de l'accès aux ressources se réalise selon les espaces-ressources. Ce n'est pas l'accès à la terre qui est régulé mais celui à un espace et/ou aux ressources qu'il porte à une période donnée. Par exemple un même espace sera tour à tour un espace cultivé et parcellisé (foncier agricole) en hivernage puis un espace pâturel sans limites en contre-saison (foncier pastoral).

Ces invariants sont enchaînés dans des traits structurels de la construction sociale de l'accès aux ressources.

- ▷ Autour des lignages fondateurs, d'autres lignages ont été autorisés à s'installer et auxquels ont été délégués des droits d'accès aux ressources.
- ▷ Dans le cadre de l'enchaînement social de la régulation l'accès aux ressources se fait selon l'appartenance sociale (lignage, réseaux, clientèle...), les droits concrets sont le fruit de négociations, de rapports de force avec les autorités.
- ▷ Les délégations de droits sont monnaie courante. D'une part selon l'économie morale paysanne on ne refuse pas une demande de prêt, et d'autre part, la délégation de droits permet d'accéder à des ressources en dehors de sa propre famille. Ils sont accompagnés de clauses sociales qui matérialisent la relation de dépendance, de type « patron/client » dans laquelle les deux parties sont entrées.

Les deux exemples suivants tirés de la littérature montrent comment tant dans les cas de gestion intentionnelle que de gestion de fait, les règles d'accès sont enchaînées dans des relations et des normes non spécifiquement foncières.

Les pêches du Gwendégué (Jacob, 2003) : un répertoire de normes sociales

Jean Pierre Jacob, montre que la régulation des pêches du Gwendégué (Burkina Faso) est enchaînée dans un répertoire de normes sociales. Tout d'abord, il distingue deux « objectifs collectifs d'intérêt supérieur » :

- *la croissance de la force de la communauté par l'accueil d'étranger soit pour leur savoir technique spécifique soit pour leur apport démographique ;*
- *l'obligation de justice intergénérationnelle selon laquelle la génération actuelle doit préserver les ressources pour la génération suivante sous l'autorité des ancêtres.*

De ces deux objectifs découlent trois « objectifs de réglementation » :

- *le maintien des conditions de reproduction du poisson et des espèces associées ;*
- *la prise en compte des intérêts économiques de l'ensemble des groupes dans une aire donnée qui débouche sur une organisation régionale en espaces-ressources simultanés ou successifs ;*
- *le respect de la forme sociale usuelle de redistribution du produit au sein des unités économique (la détermination de cette forme ne relève donc pas des maîtres des eaux mais de l'autorité ad hoc selon les communautés).*

Dans ce cadre, à propos des plaines inondées il repère que selon l'investissement en travail évalué par les autorités un pêcheur aura des droits exclusifs et fort sur l'espace de pêche. Ainsi, les membres des lignages fondateurs qui ont démontrés des dispositions exceptionnelles dont l'évaluation change d'un village à l'autre sont autorisés à mettre en place des infrastructures durables de pêche (barrages avec nasses incorporées – forestier – et marigot artificiel – forestier). Ils ont alors des droits privés. En revanche, les autres possèdent uniquement des droits d'exploitation en commun sous l'autorité du maître des eaux.

L'ensemble de ces principes débouche sur deux types de régulation :

- des structures de désincitation qui sont des interdits dont la transgression telle que le fait d'entrer dans l'eau sans sacrifices aux génies locaux, de vendre du poisson, de ne pas respecter les mises en défends ou de pêcher dans des eaux aux génies inconnus est sanctionnée par des infortunes diverses (accident, mort, sécheresse) ;
- la réglementation de l'accès au poisson selon plusieurs dimensions : (1) le temps à travers les périodes de pêche, (2) l'espace à travers la répartition des ayants droits sur les berges, (3) les techniques utilisables (hameçons, harpons, pirogue, à pied, types de nasses, barrages), (4) la diffusion de l'information sur l'état de la ressource et les jours de pêche envisagés, (5) l'écologie à propos des espèces cohabitantes des poissons, (6) l'appropriation par définition des ayants droits, (7) l'économie à propos du mode d'échange du poisson capturé (niveau de redistribution, possibilité de vente).

Les résidus de récolte du Minyankala (Hochet, Op. Cit.) : une régulation procédurale

L'accès aux résidus de récolte dans le Minyankala (Sud est Mali) est définie selon une logique de négociation et de convention interindividuelle. En effet, faute d'institution de régulation de leurs relations issues d'une histoire commune (parenté à plaisir, captivité, intégration politique par un empire,...), lorsque les Peuls s'installent dans le Minyankala autour des années soixante-dix ils établissent des dons/contre dons de bœufs de labours avec les cotonniers minyanka. Par cet échange ils accédaient aux ressources du terroir sur lesquelles les Minyanka exercent un contrôle individuel potentiel (puits de champs ; résidus de récolte à travers l'accès à l'espace). D'autre part les tiges de sorgho, mil et maïs n'étaient pas des ressources stratégiques pour les Minyanka et étaient définies de fait comme des ressources en commun. Mais au fil de l'évolution du contexte local, tant Minyanka que Peuls définirent les résidus de récolte comme une ressource stratégique. Se met alors en place une régulation de fait autour de négociation interindividuelle caractérisée en quatre points.

Les agroéleveurs ont constitué les résidus en ressource et cherchent à se les approprier dans le cadre de leurs droits sur les ressources produites par leur travail sur la parcelle. En intégrant les résidus de récolte dans le procès de travail sur la terre les exploitants justifient leur droit d'exclure les autres du prélèvement des résidus. Le télescopage de la proposition de poursuivre un prélèvement de la ressource en commun de la part des agropasteurs et de la tentation par les exploitants d'exercer un droit d'exclusion, constitue le point de départ de la négociation.

La proposition de prélever les résidus en commun porte alors sur la possibilité pour les agropasteurs de faire accéder le troupeau à l'espace de la parcelle récoltée et d'en prélever les résidus. Cette demande conduit à négocier un aménagement au niveau de l'application du droit d'exclusion de l'exploitant : l'accès à l'espace et le prélèvement des ressources ne seraient plus seulement son seul fait mais aussi celui d'autres usagers potentiels.

Les négociations sont imbriquées dans des relations de voisinage. Pour les Minyanka l'articulation de la demande préalable aux exploitants et de la proximité des espaces de travail (les champs, les brousses, les parcs) constitue une relation de voisinage. Elle est traduite par la notion de sigi bé duya qui exprime l'idée d'être assis en paix à côté de quelqu'un et peut être traduite par le « bon voisinage ». C'est dans le cadre de l'évaluation d'une relation de voisinage que les paysans s'entendent sur un éventuel accord à propos de l'exploitation commune des résidus.

Les accords sur la définition des résidus comme ressource d'exploitation commune impliquent entre les deux parties une logique de préséance déterminant la succession et le temps des troupeaux sur la parcelle qui se traduit par des clauses telles que laisser suffisamment pâtruer les animaux de l'exploitant et/ou que ce dernier ait pu ramasser les résidus dont il a besoin. Par ailleurs, chez les agropasteurs peuls l'obtention des droits de prélèvement conduit celui qui a négocié l'accès à la parcelle à devoir accepter les autres agropasteurs peuls.

3. Des modes de régulation en crise : éléments sur la lecture des conflits

La crise des ressources renouvelables se fonde sur une conjonction de facteurs (qui ont une ampleur plus ou moins forte selon les zones) :

- ▷ Des contextes locaux marqués par des densités de population croissante, parfois des migrations importantes et l'action d'acteurs urbains ;
- ▷ Une saturation croissante des terroirs
- ▷ Une tendance, variable, à la marchandisation des terres (section 3.2)

Dans un contexte où le pluralisme des normes et la compétition entre instances de pouvoir pour le contrôle des ressources ou le pouvoir d'arbitrer, favorise les conflits d'interprétation et les revendications contradictoires (section 3.1).

5.3. Pluralisme juridique et pluralité des pouvoirs

La confrontation, depuis plusieurs décennies, des normes locales et des normes publiques produit une situation structurelle de pluralisme des normes (Chauveau, et al, 2001 ; Lund, 2001). Celle-ci est d'autant plus vive que ni les normes locales, ni les normes publiques ne sont univoques. Au sein des normes locales, divers principes contradictoires en partie peuvent co-exister, rendant indispensable l'arbitrage d'autorités. Les normes publiques ne sont pas non plus univoques, entre la lettre et l'esprit des textes et les politiques officieuses, les législations sectorielles éventuellement contradictoires, les interprétations personnelles des agents de l'Etat. De plus, près un siècle d'interférences ont contribué à faire évoluer les normes locales, qui sont à des degrés divers hybrides, métisses.

Un exemple de pluralisme normatif coutumier (Breusers, 1999)

Dans son étude sur l'accès à la terre dans la région de Kaya (Burkina Faso), Breusers montre bien comment deux principes cohabitent au sein de la gestion foncière lignagère :

- *un principe d'appartenance sociale, qui ouvre le droit à exploiter une parcelle sur les terres du lignage dont on fait partie (ou des collectifs sociaux dont on fait partie) ;*
- *un principe de marque du travail, qui fait que l'on a des droits sur une parcelle concrète que l'on cultive déjà.*

Le premier permet à tout membre d'un collectif familial de demander une parcelle là où des membres du lignage ont défriché des terres : dans la région d'origine, mais aussi dans l'ouest du Burkina, en Côte d'Ivoire, mais entre en contradiction avec le second dès lors que les terres sont déjà affectées. C'est un arbitrage familial qui tranche, en fonction de la disponibilité en terre, du statut de l'exploitant et du demandeur, etc.

Cette pluralité des normes n'est donc pas un problème en lui-même, pour peu que les processus d'ajustement (cf. chapitre 2) puissent s'opérer : cela permet de faire face à ces situations nouvelles, de trouver des compromis dynamiques entre contextes, acteurs et revendications. Mais une régulation effective en situation dynamique suppose une capacité de régulation, pour arbitrer sur les revendications et le cas échéant définir les nouvelles règles.

Or, la pluralité des règles se double d'une pluralité d'instances de pouvoirs. Dans les villages africains, les pouvoirs qui tentent d'instaurer des normes relatives à la vie sociale et politique laissent des traces durables. Ces pouvoirs successifs s'imposent selon une logique de domination sans jamais effacer ni remplacer les pouvoirs précédents, aboutissant à un « empilement d'institutions » (Olivier de Sardan & Bierschenk, 1998). Chacune de ces institutions est issue d'un type de pouvoir véhiculant un certains de nombre de normes plus ou moins contradictoires avec les autres. Entre ces dynamiques politiques et l'intervention de l'Etat, dans l'espace politique des villages africains contemporains peuvent se côtoyer les pouvoirs coutumiers, l'Etat local (préfet, sous-préfet, agents des services techniques), les nouvelles collectivités territoriales, les politiciens locaux, les associations et groupes religieux, les association de ressortissants qui se donnent souvent le développement local pour objet, les déscolarisés, les institutions mises en place par les projet de développement, les formateurs des entreprises publiques d'exploitation des ressources commerciales comme le coton (Mali et Burkina Faso), etc.

Du point de vue de la gestion de l'accès aux ressources et des conflits à son propos, de nombreuses institutions et divers acteurs interviennent. Les chefs coutumiers (terre, eau, brousse, etc.), le chef de village et les services techniques ne sont pas les seules autorités concernées et investies dans la régulation de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. De nombreux acteurs, même sans légitimité *a priori*, interviennent en pratique dans la gestion des terres et des ressources, à l'échelle locale ou micro-régionale (chefferie régionale, collectivité locale, échelon administratif de base).

Ces différents acteurs sont en compétition pour les arbitrages et décisions sur les ressources naturelles. Ils sont mobilisés, de façon régulière ou *ad hoc*, par les parties en conflits, ou en tous cas par celle qui les juge les plus favorable à ses intérêts. Un conflit arbitré dans un sens par une instance peut l'être dans un autre par une autre. Les arbitrages se font en fonction de paramètres multiples : des critères de jugement (qui ne sont pas forcément la loi pour l'administration territoriale), la position des demandeurs, leur capacité à « remercier » l'arbitre, etc. induisant une non-prévisibilité des conflits, un flou sur les normes censées s'appliquer, et finalement favori-

sant les revendications opportunistes et les coups de force, d'une part, les conflits non réglés, ou seulement gelés par la force.

Compétition entre les instances et pluralisme des normes à Zinder, Niger (Lund, 1998)

En analysant les implication locales concrètes de la Réforme du Code Rural du Niger Lund montre que la loi est certes issue de l'Etat mais qu'en pratique la formation des systèmes concrets de tenue de la terre et des ressources naturelles sont le résultat d'une compétition entre de multiples institutions du niveau local. Cette réforme foncière est alors un processus politique où l'administration de l'arrondissement, les pouvoirs coutumiers et les différents pouvoirs locaux se superposent. Selon Lund la superposition des juridictions coutumières en matière foncière s'est radicalisée en compétition avec l'introduction de la réforme promut par l'Etat. Cette compétition entre les autorités se cristallise notamment autour de la régulation des conflits. Dans chaque cas de conflits les autorités tentent de démontrer leur légitimité et leur capacité à réguler le conflit au détriment des autres autorités, imposant ainsi leurs normes et leur pouvoir sur la régulation de l'accès à la terre et aux ressources. A Zinder au Niger, Lund distingue six institutions mobilisées dans les processus de régulation des conflits : le chef de canton, le sous-préfet, les juges, les partis politiques, la gendarmerie, le sultan de Zinder.

Mais on n'observe pas partout cette logique de compétition et de rivalité entre acteurs de la régulation foncière. Il existe des cas de régulation coutumière, où les normes et les autorités coutumières conservent la prééminence, où les pouvoirs publics n'interfèrent pas, et où les acteurs externes sont obligés de respecter les normes locales. Il existe des lieux où les différents acteurs en jeu trouvent des modalités de coopération et de coordination. Ainsi, Coulibaly montre qu'en Côte d'Ivoire le poids de l'histoire politique locale favorise une coordination des autorités selon une logique de préséance (Coulibaly, 2003). Dès lors que les multiples instances susceptibles de réguler l'accès à la terre et aux ressources naturelles, sont coordonnées entre elles, que des hiérarchies s'instaurent et que les juridictions sont délimitées il n'y a *a priori* aucune raison de travailler à la suppression du pluralisme institutionnel.

5.4. Des dynamiques globales qui favorisent la compétition et les revendications contradictoires

Les modes locaux de régulation foncière en Afrique de l'ouest sont dans des contextes caractérisés par des dynamiques globales importantes dont au moins trois sont à relever : la pénétration des logiques de marché, l'intervention d'acteurs extérieurs et les évolutions politiques locales.

▷ La pénétration de logiques marchandes dans les villages se fait selon plusieurs modes qui ont différentes implications.

- Le développement des cultures marchandes comme le coton inscrit les paysans dans un système qui leur demande des droits sécuriser individuellement. Or les acteurs qui ont cette possibilité sont ceux qui sont socialement dans la capacité de le faire. Ce sont notamment les hommes autochtones aînés ou les migrants qui ont établi des stratégies de réserve foncière en s'impliquant dans les clientèles locales.

- L'exploitation commerciale des forêts par des acteurs extérieurs disposant de moyens techniques et financiers importants. Ils n'ont souvent aucun soucis d'exploitation locale durable

de la ressource faute d'une connaissance fine de l'écosystème et libérer de toute responsabilité par le fait d'avoir payer le droit d'exploiter.

- La monétarisation des transactions foncières où l'on voit que les délégations de droits sur les terres aux migrants sont accompagnées d'échanges marchands. Cependant, cela ne veut pas dire la terre est devenues une marchandise car ce n'est pas la terre qui vendue mais le droit d'exploiter. Cela implique entre autre des ventes excessive de la part des aînés au détriment des jeunes partis tenter leur chance en ville et qui sont de retour. Mais aussi faute de régulation efficace on observe des pratiques de double vente.

- ▷ Les acteurs externes sont surtout des migrants qui établissent des stratégies de réserve foncière et des citadins qui font jouer les réseaux de clientèle ville/village pour accéder de manière privilégiée aux ressources locales. Le défi est d'imposer l'adhésion des ces acteurs aux principes locaux de régulation (partage d'un répertoire de norme), de structurer des instances qui soient légitimement aux yeux de tous et qui aient les moyens de contrôler la stabilisation des règles. Or, la grande hétérogénéité des acteurs concernés (*stakeholders*) et l'inscription dans des réseaux qui font jouer d'autres formes de pouvoirs et de régulation débouchent souvent sur une déstabilisation perpétuelle du jeu au niveau local. La plupart du temps il s'agit des élites liées à l'Etat qui gèrent la confusion à leur profit.
- ▷ Les systèmes d'autorité sont partie intégrante des modes de régulation puisque qu'ils garantissent les règles mises en place et peuvent arbitrer en cas de conflit dans le cadre des règles. Or, la complexification du jeu par un pluralisme des normes de plus en plus important est telle que les pratiques de remise en cause sont facilitées, que la stabilisation n'a pas une durée de vie bien grande. Tout, l'enjeu des autorités est de réussir à s'imposer ou de se coordonner autour d'un type de ressources et de configuration pour stabiliser les conduites.

5.5. Conflits, opportunisme et moments de recomposition sociopolitique

Face aux implications multiples et contradictoires du pluralisme des normes et des institutions dans un contexte africain caractérisé par la pénétration des logiques marchandes, une augmentation démographique forte et des réseaux de migration prégnants, l'hypothèse majeure des socio-anthropologues est que les conflits et les conduites opportunistes émergent dans des situations politiques et sociales précises, correspondant à des moments de renouvellement des configurations politiques, de recomposition des rapports de force, de régénération des groupes sociaux (Chauveau, 1997). Les conflits seraient plutôt dus à des moments sociaux favorables à la désarticulation des configurations et non le trait structurel du pluralisme institutionnel et des normes.

Les conflits ne sont pas forcément dus au pluralisme juridique qu'il faudrait éradiquer mais plutôt à des relations sociales détériorées, des moments sociaux de recompositions qu'il faut identifier. En effet, nous avons insisté sur l'enchâssement sociopolitique des pratiques et des modes de régulation de l'accès aux ressources. Les règles sont inscrites dans des normes et des principes sociaux tandis que les pratiques dépendent des rapports de force en présence, de l'évolution des contextes. Ajoutant à cette « dépendance sociopolitique » le caractère de fait et en termes de mobilisation de capital social de la régulation de certaines ressources, on comprend dès lors que le décès d'un chef de village ou d'un chef de famille, que le retour des jeunes citadins au village ou l'arrivée massive de migrants, que le changement de Préfet ou de sous-Préfet,

que l'intervention d'un projet de développement avec la création d'institutions sont des moments favorables à la remise en cause des règles en cours qui fonctionnaient sur un mode plus ou moins implicite.

Recomposition géopolitique et remise en cause d'une régulation de fait (Hochet, Op. Cit.)

Dans le cas d'un conflit entre un agriculteur et un éleveur dans le minyankala il apparaît que ces tensions de voisinage sont inscrites dans un mouvement de colonisation foncière d'un village sur le terroir d'un autre. Dans les années soixante-dix les deux chefs de villages voisins s'étaient mis d'accord pour accueillir cet éleveur et lui réservier une part de la brousse pour accéder à des points d'eau et faire pâtrir ses animaux. Lorsque les deux chefs de villages décédèrent et que les conditions climatiques furent favorable à une exploitation de la dite brousse, un des villages se lança dans un mouvement de colonisation de la brousse en refusant la possibilité pour l'éleveur d'accéder aux points d'eau. Le tout validé par la mise en place d'un schéma d'aménagement soutenu par un projet de développement qui ne reconnaît pas les pistes des années soixante dix, mais de nouvelles qui ne prennent pas en compte l'accès de l'éleveur.

5.6. Logique d'imbrication des conflits et niveaux d'enjeux

Un conflit est un processus. La relation conflictuelle dans laquelle entrent des acteurs est historique ; elle se décale, se transforme au gré des stratégies employées par chacun pour faire valoir ses intérêts.

On observe la mobilisation successive et/ou simultanée de différents types de relations : la négociation, la persuasion, la manipulation des événements politiques du moment, le marchandage, coups de force, menaces, etc.

Les acteurs font appel aux autorités qu'ils pensent pouvoir agir dans la régulation du conflit. Selon leur capacité les autorités mobilisées parviennent à traiter ou non la situation, en profitent pour tirer des bénéfices en laissant traîner l'affaire.

Au fil de l'histoire des tensions de nouveaux enjeux apparaissent notamment à travers les implications des stratégies des acteurs en conflit qui introduisent d'autres acteurs dans le conflit.

En ce sens un observateur extérieur ne saisi souvent qu'un moment du conflit voire un épiphénomène d'enjeux plus profonds. Pour comprendre les vrais enjeux d'un conflit il faut nécessairement en retracer l'histoire. Pour rendre plus explicite l'imbrication des conflits et les niveaux d'enjeux d'un conflit nous prendrons le cas de Korientzé.

Korientzé : un conflit de technique de pêche exprimant des tensions intervillageoises (Albiges, 2002)

Au bord du lac Korientzé, au Mali, les Bambara de Gouloumbo et Bozo sont en conflit à propos d'une technique de pêche. Les Bambaras veulent interdire l'usage de cette technique aux Bozos. L'étude du conflit montre que derrière l'argument technique, la position des Bambaras renvoie à leur volonté de contrôler l'accès au lac et les activités des pêcheurs. L'enjeux latents est assez clairement le contrôle des redevances versées par les Bozos et dont l'enjeu symbolique et financier est considérable : plus de 400 familles, à raison de 5 à 10.000 FCFA/famille, soit 2 à 4 millions FCFA. Autrefois, le maître des

eaux bozo en reversait une part aux chefs des villages bambara. Il semble que le nouveau maître des eaux ait tenté d'arrêter cette pratique après le décès de son frère aîné en 1999, ce qui aurait ravivé les tensions entre les villages et les deux communautés.

Or cette volonté de contrôler les pêches trouve se croise avec un conflit entre Goulouumbo et le village voisin de plus, qui a été reconnu comme village administratif en 1997. Les deux villages ont en effet une histoire commune, mais sont en rivalité :

- *Sur la prééminence historique : plus aurait été fondé le premier puis abandonné, la famille fondatrice se réfugiant à Goulouumbo avant de retourner sur le site de Kéréto-go ;*
- *Sur les limites intervillagoises, et Goulouumbo argue de son antériorité pour réclamer le contrôle des terres de plus, jusqu'au village de Wangala.*

La question de « qui contrôle le lac » se complexifie avec la mise en place de la décentralisation, les Communes ayant des responsabilités sur « l'environnement » qui peut légitimer une emprise des élus, sur l'argument de l'espace communal (dont les pêcheurs, mobiles, ne font que temporairement partie). Les Bambara poussent d'ailleurs le maire à prendre leur parti, ce qu'il fait du bout des lèvres.

Derrière l'enjeu proprement territorial, se retrouve là aussi le pouvoir d'installer les pêcheurs du campement de plus, le plus gros de la région, et d'en récupérer la rente.

On retrouve bien là toute la logique d'imbrication historique des conflits. Antériorité, limites, contrôle politique, profit de la rente, conflit sur la technique et au final tensions interethniques sont des moments et des paliers d'enjeux du même processus conflictuel. Ici la technique de pêche est un épiphénomène de l'enjeu politique du contrôle des pêches et de la redistribution des ressources financières potentielle de l'activité, le tout dans un contexte de décentralisation et de gestion locale des ressources.

6. Des arrangements institutionnels pour pallier la crise des modes de régulation

En contexte africain contemporain la régulation de l'accès aux ressources naturelles est fluide. Les régulations en termes de règles/autorité et de capital social ne sont pas clairement délimitées et sont articulées dans des situations entre régulation de fait et régulation intentionnelle. Ces articulations qui s'expriment dans la relation concrète de négociation rendent la compréhension particulièrement difficile. Cependant elles ne doivent pas être surinterprétées comme des absences de régulation. Si l'ensemble est certes très dynamique et mouvant nous avons vu que la négociation ne se fait pas dans n'importe qu'elles conditions, avec n'importe qui et n'importe comment.

Les procédures de négociation sont effectivement socialement cadrées. Elles prennent aussi place dans des contextes politiques spécifiques aux sociétés africaines. En effet, la construction des Etats africains permet de mieux comprendre la situation de pluralisme juridique et institutionnel observé au niveau local qui favorise la négociabilité de l'accès. Elle permet aussi de comprendre les différentes formes de ressources politiques à la disposition des acteurs pour réguler l'accès aux ressources naturelles en termes politiques. Dans la mesure où les modes de

régulation de l'accès renvoient effectivement à des pratiques de gouvernance locale, on observe que par exemple la situation d'articulation entre régulation de fait et régulation intentionnelle est inscrite dans des enjeux politiques forts qui s'exprime selon deux ordres :

- ▷ l'émergence de conflits dus à la détérioration des relations socio-politiques entre les autorités ;
- ▷ l'émergence d'un intérêt politique fort dans la formulation de règles explicites.

Lorsque de tels enjeux émergent, certains acteurs peuvent certes entretenir la confusion pour en tirer des bénéfices variés. Cependant, certaines convergences d'intérêts peuvent aboutir à de réelles tentatives de stabilisation du jeu et d'éclaircissement de la confusion. Les acteurs mobilisent notamment toutes les ressources institutionnelles et politiques à leur disposition.

6.1. Les « arrangements institutionnels »

Dans un contexte que nous avons caractérisé plus haut par une logique procédurale, un cadre légal ambiguë et une articulation complexe des modes régulation intentionnelle et de faits les acteurs tentent tant bien que mal de créer des nouvelles règles et de stabiliser des procédures d'arbitrage et /ou de négociation. Ceci se fait en partie en dehors des règles publiques et du marché, mais en mettant en jeu les agents locaux de l'administration et de l'Etat, et des acteurs privé investis d'une légitimité locale (Chauveau et Lavigne Delville, 2004). Qualifiées d'*arrangements institutionnels* (Chauveau, 1997) ces tentatives :

- ▷ sont plus ou moins institutionnalisés ;
- ▷ visent le court, moyen ou long terme ;
- ▷ fonctionnent sur un mode négocié ou plutôt conflictuel et imposé ;
- ▷ mettent en jeu des acteurs individuels ou collectifs, éventuellement organisés en instances plus ou moins formelles.

Il peut y avoir de la part des acteurs de réelles tentatives de régulation afin de rendre prévisible les conduites et de les stabiliser autant que faire se peut. Ces tentatives prennent souvent les formes de la convention et du contrat qui pour autant qu'ils soient oraux ou informels n'en renvoient pas moins à des clauses, des procédures stables et assurent une certaine publicité aux accords passés.

Ces arrangements renvoient à des **institutions**, dans la mesure où nous entendons comme institutionnelles toutes ces tentatives de régulation qui s'inscrivent dans le continuum qui se déroule entre deux pôles.

- ▷ L'institution formelle consistant «... en un ensemble de contraintes qui s'exercent sur le comportement des agents sous formes de règles et de régulations ; un ensemble de procédures pour identifier les déviations par rapport à celles-ci ; et finalement, un ensemble de normes morales et éthiques de comportement qui définissent et contraignent la direction dans laquelle les règles et régulations sont spécifiées et l'*enforcement* mis en œuvre » (Chauveau, 2004 reprenant North, 1990).
- ▷ Des formes institutionnelles plus fluides qui sont des « structures normatives qui mobilisent l'évaluation et les formations cognitives (catégories, représentations, projections) et qui déterminent l'entendement intime des acteurs à partir duquel l'action est engagée » (Chauveau, 2004 reprenant Di Maggio, 1994).

De manière non exhaustive, en milieu rural la socio-anthropologie relève un certain nombre d'exemples d'arrangements institutionnels (Le Meur, 2001) :

- ▷ La construction ou l'activation de réseaux sociaux préexistant constitue une forme répandue de gestion de l'incertitude en Afrique (Berry, 1993) et ailleurs. On relève notamment le rôle joué par des acteurs clés, que l'on pourrait définir comme des courtiers ou des entrepreneurs politiques opérant à la jonction de réseaux clientélistes religieux, commerciaux et /ou administratif reliant ville et village. Ce type d'arrangement renvoie explicitement à la stabilisation de la mobilisation de formes de capital social.
- ▷ La forme du contrat recouvre de nombreuses situations et un ensemble très hétérogène de pratiques sociales mettant en scène des acteurs divers, sous contrôle étatique ou non, et au sein desquels l'écrit occupe une place importante (Lavigne Delville, 2002) et renvoie le plus souvent à une régulation des mode de faire indirect, de délégation de droit sur la terre (Lavigne Delville, Toulmin, Colin et Chauveau, 2001).
- ▷ L'usage de l'écrit à travers les « petits papiers » concerne principalement l'enregistrement des transactions foncières qui dans les cas les plus institutionnalisés est assuré par des instances locales qui assurent une certaine publicité à la transaction.

Procédures « informelles formelles » d'enregistrement des transactions foncières (d'après Mathieu, 2001)

Au Rwanda et au Sénégal, les institutions administratives de base (Commune, Conseil rural) confirment et valident de façon formelle (par un acte de notoriété au Rwanda, une affectation de terrain au Sénégal) les transactions « informelles » de vente et d'achat préalablement conclues en privé. Au Rwanda – avant le génocide d'avril 1994 – les ventes directes de terres entre paysans, illégales suivant la lettre de la loi, étaient cependant vérifiées, enregistrées, et ainsi reconnues de façon « formellement informelle » par une « attestation de notoriété » délivrée par l'administration communale. Toutes ces pratiques de transactions foncières marchandes fonctionnent de façon pragmatique et efficace, au vu et au su de tous, malgré qu'elles soient en décalage par rapport à la loi (ou en avance sur celle-ci). Il est sans doute normal qu'il en soit ainsi dès lors que le contexte économique et social fait que les terres se vendent et s'achètent, et que, par ailleurs, les acteurs souhaitent « sécuriser » leurs transactions mais que les procédures légales sont difficilement praticables ou ne correspondent pas aux besoins de sécurisation. Ces pratiques informelles sont produites et inventées par des bricolages institutionnels locaux à partir de ce qui est disponible sur place. Ce sont des pratiques composites ou syncrétiques : elles combinent avec plus ou moins d'ambiguïté ou de clarté des opérations qui relèvent du registre du contrat, du « papier » (de l'écrit) et de l'échange marchand avec d'autres qui appartiennent à l'ordre de la « coutume » et des rapports sociaux interpersonnels tels qu'ils sont vécus de façon dynamique dans les sociétés locales (Mathieu, 2001).

On notera que les formes les plus ambitieuses d'institutionnalisation qui sont le fait d'organisation internationales et étatique à travers le processus de décentralisation, les entreprises cartographiques et les formes de codification des droits fonciers, fournissent, malgré leurs limites de mise en œuvre, des éléments que les acteurs utilisent, certes pour jouer sur la confusion, mais aussi pour stabiliser le jeu. Les conventions passées entre villages et communes pour

réguler les troupeaux transhumants ou les tentatives de zonage endogène sont des exemples qui abondent dans la récupération de ces entreprises de développement, par les ruraux pour stabiliser les conduites autour de l'accès aux ressources naturelles et à la terre.

Ces formes diversifiées et, (nous le répétons,) non exhaustives ni typologiques d'arrangements institutionnels sont porteuses d'enjeux liés à la représentativité des arrangements, à leur légitimité caractérisée par une réelle hybridation ou « jeux de légitimités croisées » (Le Meur) entre religion, coutume et Etat ; et aux identités auxquelles ils s'appliquent en terme d'exclusion.

6.2. Les cadres politiques de la négociation : les « dispositifs locaux de régulation foncière »

Dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel où cohabitent de fait différents types de pouvoirs qui semble être une donnée structurelle des sociétés ouest africaines, la régulation et la stabilisation du jeu foncier passent par des articulations entre régulation locale et régulation étatique.

A l'échelle locale, les acteurs intervenant dans la régulation de l'accès aux ressources naturelles et à la terre, ne sont pas que les acteurs étatiques ou ceux qui disposent de pouvoirs officiellement reconnus. De nombreuses autorités coutumières, de nouvelles élites associatives, des hommes politiques, les agents des services techniques, les services de la conservation foncière, jouent un rôle, plus ou moins reconnu, plus ou moins influent. Par ailleurs, les comités plus ou moins formels souvent mis en place dans le cadre de projets ou par des ONG font aujourd'hui partie du paysage institutionnel local dessiné par la décentralisation et ses mises en œuvres, relevant le plus souvent de l'anticipation légale (Berry, REF).

Le concept socio-anthropologique de *dispositif local de régulation foncière* vise à envisager cette diversité d'acteurs de manière empirique. Ce concept renvoie à « *l'ensemble des acteurs, publics ou privés, individuels ou collectifs, qui jouent un rôle effectif dans des décisions touchant au foncier (affectation ou validation de droits, enregistrement, arbitrages, etc.), sans préssager de leur statut au regard de la loi, avec leurs relations de complémentarités, de compétition, de concurrence ou de synergies* » (Chauveau, Lavigne Delville et Le Roy, 2002 : 3).

L'existence de régulations effectives dépend d'une part, du degré plus ou moins éclaté des pouvoirs sur le foncier, d'autre part de l'existence ou non de procédures à peu près stabilisées. Il peut cependant y avoir cohérence des arbitrages.

- ▷ Lorsqu'un type de pouvoir l'emporte effectivement (et le plus souvent, c'est un pouvoir de type coutumier) qu'il y a cohérence des arbitrages, soit que
 - les régulations coutumières soient hégémoniques, comme au Nord Cameroun,
 - soit que l'autorité administrative est peu sollicitée et renvoie devant les autorités coutumières comme au Gwendégué .

De telles situations limitent la gamme des normes mobilisables et des sources de revendications, et assurent ainsi une régulation effective, au moins pour les conflits locaux.

- ▷ Par le biais d'innovations institutionnelles lorsque certains types d'enjeux font l'objet de procédures stabilisées, mobilisant l'administration. C'est le cas lorsque les « commissions foncières » liées aux collectivités territoriales sont effectives, ou lorsque les transactions marchandes font l'objet d'un contrat écrit, validé par une administration locale.

Lorsque les commissions foncières articulent juridique et politique en Guinée

Lors du conflit entre deux notables du village sur l'appropriation du bas-fond de locales, au Fouta Jallon, la communauté rurale de développement a mis en place une commission de médiation foncière, composée des notables locaux et des autorités sous-préfectorales. Cette commission s'est rendue dans le district de locales le 20 juin 1997. Après avoir entendu les deux parties, la commission s'est retirée à Timbi-Madina Centre pour concertation et délibération. Elle décide que le bas fonds appartient à la famille de Ibrahima Bah, ancien chef de village de locales ; au motif que ce Dunkiré n'a jamais été exploité avant la famille Bah. D'ailleurs c'est elle qui avait revendiqué cette propriété lorsque l'Etat a voulu occuper ce bas fonds dans le cadre de la politique des fermes agropastorales. Cette décision a été notifiée aux parties (voir en encadré la décision rendue) et portée à la connaissance de la population de locales à l'occasion de la prière de vendredi 27 juin 1997. La CRD a informé le préfet de Pita du règlement du contentieux foncier de locales Ce conflit a été résolu par l'intervention des autorités locales et des notables du district de locales Ce qui montre l'importance de ce type de collaboration entre les autorités publiques et coutumières. Depuis la réforme foncière et domaniale de 1992, la CRD est compétente dans la résolution des conflits fonciers niveau local. La CRD, étant une autorité politique et n'ayant pas une compétence juridictionnelle, est tenue d'informer les autorités préfectorales⁴⁰. Elle joue ici un rôle de médiation et sa décision pouvant faire l'objet d'une contestation devant les tribunaux. Il s'agit là de l'intervention conjointe des autorités politiques et administratives à la recherche d'une solution équitable sans recourir à l'administration de la justice. (Diop, 2002 : 15).

Cependant ces régulations ont des limites qu'il s'agit de prendre en compte et dans le cadre d'une intervention savoir résoudre :

- ▷ Elles peuvent concerner un niveau ou une sphère seulement et pas l'ensemble des enjeux.
- ▷ Elles ne sont pas toujours acceptées par tous et n'empêchent pas les pratiques ou au moins des tentatives de *détournement* (évitement d'une instance par l'intermédiaire d'une autre instance) ou de *contournement* (utilisation d'une instance ou d'une procédure pour des fins autres que celles définies dans son texte d'institution (Le Roy, 1983).
- ▷ Souvent non légales, elles ne peuvent pas être opposables aux tiers et ne sont pas toujours reconnues par l'administration à un niveau supérieur.
- ▷ Elles trouvent aussi leurs limites pour des enjeux qui dépassent l'espace que contrôle l'instance mise en jeu.

Le fait que, le plus souvent, les populations préfèrent s'adresser aux pouvoirs locaux renvoie à une hybridation complexe de légitimité et de rejet des arbitrages administratifs. Même si les prestations des pouvoirs locaux en matière foncière ne sont pas gratuites, le recours à l'administration est souvent hors de prix, au niveau des amendes officiellement prévues mais

⁴⁰ En principe c'est la compétence du sous-préfet comme représentant local de l'Etat. Mais son absence a permis le règlement du conflit selon les normes locales.

plus encore des frais annexes (déplacements et nourriture des agents, plus sollicitations diverses). Le choix des pouvoirs locaux est donc parfois un choix par défaut.

Le coût réel de l'accès aux acteurs de la régulation foncière : un aspect méconnu

Chefferie de village, autorités coutumières régionales, administration territoriale élus : quasiment aucun des acteurs de la régulation foncière n'intervient gratuitement. L'absence de définition des tarifs (et, lorsque ceux-ci existent, les multiples postes supplémentaires) favorise un arbitraire sur les types de prestations et leurs montants. De la simple « cola » (qui tend à se monétiser) jusqu'à des tarifs quasiment standardisés, la gamme est large, et de plus en plus coûteuse au fur et à mesure que l'on grimpe dans la hiérarchie et qu'on s'éloigne du local⁴¹. Là où le recours à l'écrit existe, les chefs de villages ou élus qui les valident se font payer leur prestation. Au Nord du Burkina Faso, l'accès aux personnages influents demande de passer par des courtiers qui font rémunérer leurs services. Certains se font payer par les deux parties, en promettant à chacun d'intercéder en leur faveur, et poussent même les protagonistes à relancer l'affaire, histoire de faire à nouveau valoir leurs services (Lund, 1999).

Pour autant que ces dispositifs de régulation soient effectifs dans certaines limites ils posent aussi des questions d'équité :

- ▷ Ces dispositifs s'appuient le plus souvent sur les principes structurant la vie sociale locale, et en particulier les différenciations statutaires, les entérinant et les reproduisant. Ceci n'est pas forcément contesté même en cas de situation fortement inégalitaire.
- ▷ Cependant ce fondement peut aussi se durcir et se réinterpréter selon les enjeux soulevés et les interventions externes mise en œuvre, les coutumiers coloniaux ont par exemple contribué à renforcer le pouvoir de nombre de chefferie en matière foncière (Colson, 1971 ; Chanock, 1991).
- ▷ Les arbitrages eux-mêmes ne renvoient pas tant à un principe de « justice » (au sens d'une recherche de la légitimité et de la vérité des points de vue des parties) que de paix sociale ou de soutien au groupe le plus puissant (ou qui a le mieux su monnayer sa cause).
- ▷ Les enjeux économiques propres des autorités locales (coutumières et administratives) peuvent inverser les mécanismes,
 - soit qu'elles soient simplement cooptées par certains des groupes d'usagers
 - ou qu'elles soient clairement malhonnêtes.

En somme, la mise en œuvre de dispositifs de régulation de l'accès aux ressources naturelles et à la terre concerne la stabilisation de procédure d'arbitrages et de formes de publicité à travers les acteurs locaux issus de différentes sources de légitimité voire à la croisée de ces différentes sources. Leur identification et l'analyse de leur effectivité et de leur équité constituent une entrée pertinente pour saisir comment les acteurs produisent des arrangements institutionnel pour clarifier tant bien que mal la situation de pluralisme juridique et d'articulation de régulations de

⁴¹ En cas de déplacement, il faut aussi « mettre l'essence », payer les frais de déplacements ou de nourriture.

fait et intentionnelle pour accéder aux ressources naturelles. Ces dispositifs et arrangement sont toujours imparfaits, justement parce qu'ils relèvent du bricolage. Mais ils ont le mérite d'être mis en œuvre et d'être issus de la pratique pour la pratique, ils relèvent de régulations pragmatiques sur lesquelles, quand elles existent et sont empiriquement documentées, une intervention de gestion durable et négociée des ressources naturelles doit impérativement se baser.

7. Conclusion : entre structuration et dynamiques sociales.

1. La pluralité des normes, la pluralité des instances jouant, de droit ou de fait, un rôle dans les décisions sur le foncier, sont des caractéristiques structurelles fortes de la gestion des ressources naturelles renouvelables (et au-delà, des dynamiques sociales en Afrique). Il y a toujours, et partout, un certain pluralisme des normes, et la situation africaine n'est pas spécifique de ce point de vue. Ce qui l'est davantage est la faible intégration de ces instances, l'empilement de pouvoirs dits coutumiers issus de l'histoire locale, la confrontation avec un Etat qui a le plus souvent une faible inscription en zones rurales et est obligé de négocier et de trouver des arrangements avec les pouvoirs locaux, et qui a du mal à assurer une cohérence des pratiques au sein même de son administration. C'est la faible capacité à assurer une durabilité des arbitrages, qui sont fréquemment remis en cause. Cette pluralité de normes et d'instances est particulièrement cruciale pour la gestion des ressources renouvelables, du fait des enjeux politiques, économiques et identitaires du contrôle des terres et des ressources.

Face à cette situation, la tentation peut être de vouloir supprimer ce pluralisme. Or, l'Etat n'a pas la capacité à imposer son ordre et ne le souhaite plus forcément dans un contexte de décentralisation. Les réformes radicales aboutissent le plus souvent à créer de nouvelles normes et de nouvelles instances plus qu'à remplacer les précédentes, contribuant à complexifier encore le jeu. Le pluralisme des normes, la coexistence de pouvoirs différents, la tension entre appartenances communautaires et citoyenneté nationale, doivent être considérés comme des données structurelles, à l'échelle de temps des politiques publiques. Dès lors, l'enjeu n'est pas tant de vouloir le supprimer que de mieux l'organiser. C'est celui de la clarification des normes reconnues permettant de traiter les tensions et conflits surgissant des dynamiques sociales, de leur trouver une réponse acceptable. C'est celui de la stabilisation des règles du jeu, offrant une meilleure prévisibilité au jeu foncier, réduisant les comportements opportunistes, et stabilisant les accords.

2. On est donc bien dans une problématique de régulation, au sens de la sociologie politique : une question de définition et de mise en œuvre des règles, dans un contexte où cela nécessite une coordination entre des pouvoirs différents, et en particulier entre pouvoirs locaux et Etat. Ce qui passe nécessairement par des négociations entre ces acteurs. De fait, on observe bien des processus permanents de négociation/confrontations entre les acteurs de la régulation foncière, et des régulations pratiques se font à la croisée d'une régulation intentionnelle autour du couple règle/autorité et d'une régulation de fait issue de la somme des pratiques.

Mais il ne faut pas avoir une vision normative, d'une négociation forcément positive, où chacun cherche une solution pacifique, équitable et durable... La négociation est un mode d'interactions sociales. Tout le monde ne négocie pas tout, ni n'importe comment, seules certaines identités sont pertinentes à propos de certains objets et selon certaines procédures mobilisant des normes et des principes, et d'autres part des déterminants tels que l'histoire longue des modes locaux d'installation des groupes d'acteurs et les structurations sociales et politiques du territoire sont des déterminants de la relation de négociation. De plus, la négociation est une relation le plus souvent inégale en ce qu'elle repose justement sur des identités spécifiques et la

mobilisation de ressources cognitives et sociales tout autant spécifiques. La négociation est donc une relation socialement structurée dont en revanche les aboutissants sont ouverts et peuvent déboucher autant sur le conflit que sur l'accord.

3. En revanche, s'il s'agit de promouvoir des modes de négociation plus explicites, des modes de coordination plus opératoires et plus efficaces, il est important de partir de ces mécanismes et processus de régulation. Ils n'aboutissent pas toujours à des régulations efficaces et efficientes ni même très équitables mais ils ont le mérite d'exister et fournissent un substrat à partir duquel travailler à l'émergence d'une gestion intentionnelle plus durable et négociée.

V. METTRE EN PLACE DE NOUVEAUX « COMMUNS » : FONDEMENTS

Les pratiques africaines de régulation de l'accès aux ressources naturelles sont fluides et dynamiques. Dans un contexte de pluralité de normes et d'instances d'arbitrage, elles laissent place à l'opportunisme, au coup de force. Si bien que pour un observateur de passage émerge un sentiment de confusion, d'opportunisme et de fortes potentialités conflictuelles. Cependant derrière ces aspects bien réels, existent aussi des principes moraux, des normes et des règles/autorités, des cadres sociaux de la négociation. Ils ne visent pas nécessairement le bien-être collectif de la communauté, ils sont faits aussi de compétition et de hiérarchies, mais c'est bien cet ensemble contradictoire et parfois contesté qui permet aux acteurs d'accéder aux ressources naturelles et d'en tirer des bénéfices. Notre hypothèse forte est qu'il faut partir de ces manières locales de réguler l'accès aux ressources naturelles, de cette « gestion effective » (Mermet, 1992), fut-ce pour la modifier ou la restructurer pour répondre à de nouveaux enjeux, en modifiant le jeu des acteurs, en changeant la structure des incitations, en redéfinissant les dispositifs locaux de régulation foncière.

En termes d'action il s'agit bien de clarifier les cadres sociaux de l'action et notamment les règles mais aussi de contribuer à (re-)coordonner des instances plus ou moins en compétition, de faire se rencontrer des acteurs individuels et collectifs aux logiques d'action et aux intérêts immédiats divergents, bref, de contribuer à faire évoluer le jeu des acteurs dans un sens plus prévisible et plus régulé, plus équitable aussi.

Pour une part, et au plus général, cela renvoie aux dispositifs institutionnels publics de coordination, aux modes de gestion des conflits. Comme pour le foncier, une évolution globale du cadre légal et institutionnel public est nécessaire pour que le principe d'une gestion locale soit vraiment reconnu et que ses modalités légales soient cohérentes. Mais, que ce soit dans le contexte actuel d'un dispositif légal incomplet à cet égard, ou de façon plus structurelle, une gestion locale reposera toujours en partie sur des accords spécifiques, négociés sur certains espaces et ressources spécifiques.

Nous nous consacrerons ici à ce dernier cas de figure : la mise en place d'accords qui fondent les principes, normes, règles/autorités de l'exploitation commune de certaines ressources et de certains espaces.

Dans le contexte actuel de l'Afrique de l'ouest, c'est à la fois une urgence évidente, et un véritable défi dans la mesure où :

il s'agit de construire des intérêts à moyen voire long terme dans des situations où prévalent des intérêts immédiats et des jeux de pouvoir ;

le cadre institutionnel local est hybride et en recomposition, brouillant ainsi les frontières entre Etat et société civile, espace public et espace privé selon certains cas ou les durcis-sant selon d'autres ;

le cadre légal national n'est pas stabilisé, notamment concernant le transfert des compétences de l'Etat en matière de gestion des ressources naturelles et de la terre vers les collectivités territoriales.

C'est pourtant bien dans ce cadre fragile institutionnellement qu'il s'agit de promouvoir et consolider une gestion en commun, de façon à pouvoir ensuite peser sur le cadre légal et le rendre plus favorable, à partir de références stabilisées par les pratiques.

1. Mettre en place de nouveaux « communs »

Devant les échecs de la régulation étatique et de la régulation marchande, l'accent est mis sur une gestion locale, partant du postulat que les acteurs locaux, durablement inscrits dans un territoire, sont les seuls à pouvoir avoir un réel intérêt à préserver les ressources renouvelables dans la durée, pour eux-mêmes et leur descendance, que ces ressources soient le support d'activité productive (pâturages, points d'eau), prélevées à usage domestique ou commercialisées (bois énergie ou bois d'œuvre, poissons, feuilles de baobab, plantes médicinales, tiges pour l'artisanat, etc.).

Ce postulat n'est pas toujours vrai : dans les fronts pionniers où les acteurs ne se sentent pas durablement attachés à un territoire, lorsque la pauvreté oblige à sur-exploiter les ressources, lorsque des opportunités de revenus élevés à court terme font oublier le long terme, lorsque l'incertitude sur la possibilité de bénéficier à long terme de la ressource incite à la surexploiter aujourd'hui avant d'en être dépossédé, les acteurs locaux – certains au moins - peuvent ne pas avoir intérêt à la préserver. C'est alors un des enjeux de l'appui à l'émergence de régulations que de construire les conditions qui assurent un intérêt objectif des populations, en sécurisant leurs droits sur elle, en organisant un revenu de long terme à partir de son exploitation durable, en travaillant les alternatives permettant de réduire la pression de court terme, etc. De toutes façons, la gestion durable des ressources ne se fera pas sans eux.

Pour assurer une régulation des prélèvements, sur des ressources soumises à une certaine pression, des règles sont nécessaires. Elles procèdent de la reconnaissance collective que, par nature⁴² ou par choix politique, ces espaces, ces ressources, ne relèvent pas ou plus d'un accès libre, ou d'une gestion publique inefficace, mais bien d'une gestion locale.

Il s'agit bien de les définir (ou de les redéfinir lorsqu'ils le sont déjà) comme « communs », c'est-à-dire ne relevant ni de l'appropriation privative, ni de l'accès libre, ni de la régulation publique, mais d'un ensemble défini d'acteurs, qui assument collectivement la responsabilité du maintien de la ressource qu'ils exploitent, et définissent (ou réaffirment) pour cela son caractère « commun », les principes qu'ils partagent quant au statut et aux usages de la ressource ou de l'espace, dans le but de définir – ou réaffirmer et actualiser – les règles permettant d'en assurer la gestion durable.

42 Parce que les autres modes de gestion sont peu opératoires.

1.1. Espaces, ressources, enjeux

Gérer, ce n'est pas mettre en place des instances formelles chargées de prendre en charge l'ensemble des questions liées à un territoire ou une ressource. C'est introduire des éléments de « gestion intentionnelle » pour modifier une « structure du jeu », une combinaison de logiques d'acteurs, aboutissant à une situation jugée dommageable. C'est mettre en place de nouvelles règles, répondant à certains enjeux.

Pour des ressources renouvelables, ces règles, on l'a vu, relèvent de quatre grands points :

- ▷ l'espace ou le territoire concerné (pas nécessairement défini strictement) ;
- ▷ les ayants droits et les conditions d'accès pour des tiers ;
- ▷ les règles de prélèvement ;
- ▷ les modes de surveillance, de contrôle et de sanction, et les modes de révision des règles.

Pour des modes de coordination entre acteurs sur des espaces pluri-usages, elles relèvent des règles spécifiques à chaque usage, et veillant à rendre compatibles ces usages :

- ▷ gestion de la succession dans le temps ou dans l'espace (dates de début et fin de vaine pâture, contrôle des résidus de récolte, etc.) ;
- ▷ organisation de la co-existence (délimitation et protection des couloirs de passage, des aires de pacages interdites à la défriche, règles sur l'indemnisation des dégâts aux cultures ; séparation des rampes d'accès aux points d'eau pour le bétail et des espaces réservés au maraîchage ; introduction de trous d'étiage facilitant la reproduction du poisson, d'échelles à poisson sur les barrages ; etc.).

Les unes comme les autres ne peuvent exister et être mises en pratique sans légitimité, et sans l'existence d'un système d'autorité lui-même légitime et doté du pouvoir d'agir.

Toutes les ressources aujourd'hui stratégiques ne font pas historiquement l'objet d'une gestion en commun. Pour celles qui le faisaient, les régulations ont pu se fragiliser ou disparaître, la question des ayants droits et des règles de prélèvement peut se poser différemment. Enfin, partout ou presque, nous sommes dans des situations de pouvoir éclaté, avec des pouvoirs différents intervenant sur les mêmes ressources, et parfois en compétition. Dès lors, la question de la régulation de l'accès aux ressources ne peut plus, le plus souvent, se limiter à la « communauté» ou aux « pouvoirs traditionnels ». La question des frontières de la « communauté »⁴³, qui peut rarement se limiter aux seuls « autochtones », est cruciale (cf. ci-dessous). Celle du rapport à l'Etat, de son appui, est également fondamentale.

Pour toutes ces raisons, autant qu'une reconnaissance des modes coutumiers de gestion foncière, c'est bien de la construction de nouveaux communs dont il s'agit, de formes de gestion en commun cohérentes avec les enjeux et les configurations socio-économiques et politico-

⁴³ On voit ici clairement en quoi le fait de partager une ressource commune crée bien une « communauté » autour de cette ressource, mais que l'approche anglo-saxonne en termes de « communauté » évacue une question cruciale, celle de la nature de cette communauté et de ses frontières, dans un contexte où plusieurs types d'appartenance, et donc plusieurs « communautés » (fondées sur l'autochtonie, la résidence, les alliances, etc.), plus ou moins exclusives, peuvent co-exister.

institutionnelles contemporaines. Dans un contexte où l'enjeu n'est plus tant une indifférence de l'Etat qu'un engagement effectif, en soutien à la gestion commune.

De la même façon que la gestion commune « traditionnelle » est un enjeu socio-politique, inscrit dans les appartenances sociales, les réseaux sociaux, l'histoire politique locale, ces « nouveaux communs », et plus encore leur définition, sont aussi des processus socio-politiques.

1.2. Construire des régulations, faisant sens pour les acteurs : le « façonnage » des règles

Il s'agit donc de réconcilier légitimité, légalité et pratiques, et de construire les articulations entre Etat et acteurs locaux. Il est alors nécessaire de partir des réalités sociales et politiques locales, et de travailler avec les acteurs, à construire les régulations qui font sens et sont effectives. Il s'agit d'appuyer des processus de « façonnage » 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.

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 consolider. La stabilisation des accords demande de dépasser l'engagement des individus, en les inscrivant dans les faits (marquage des pistes à bétail, plans, etc.), et dans le droit.

Selon les cas, il y aura ou non consensus aisément 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.

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 à mettre en œuvre). 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.

Des conditions de viabilité des règles

Le premier point consiste en la légitimité des participants à négocier le contenu de la convention entre les parties concernées. Dans les sociétés rurales tout le monde n'est pas légitime à discuter les règles, à les modifier et à les appliquer. Comme nous l'avons montré il y a des cadre sociaux de la négociation qu'il faut savoir repérer et respecter pour que le processus soit une véritable négociation et non une mascarade et que les accords obtenus soient reconnus par les acteurs.

Des contenus et des modalités d'application simples et compréhensibles, faisables pratiquement par les acteurs chargés de les mettre en œuvre, rencontrant effectivement les logiques d'intérêt des personnes à qui elle s'adresse. Une publicité des accords suffisante. Nul n'est censé ignorer la règle, mais nul ne peut l'appliquer s'il n'en a pas connaissance.

Un dispositif et des modalités d'application qui soient suffisamment fiables et rigoureux pour éviter de laisser des espaces ouverts grâce auxquels les acteurs qui voient leurs intérêts de court terme menacés pourront détourner l'esprit de la loi ou la vider de sa substance ; mais qui en même temps évitent une trop grande complexité, favorable aux erreurs et aux manipulations. Les accords doivent ainsi être en harmonie avec les dispositions légales nationales, reposer sur une validation juridique de leur forme et contenu.

Des mécanismes d'apprentissage et un suivi rigoureux de façon à ce que les modes de mise en œuvre ne laissent pas se développer des pratiques déviantes, soit du fait de la complexité du système, soit pour des intérêts privés, qui deviendraient les règles pragmatiques en lieu et place des règles normatives de l'accord.

Des procédures de contrôle et de sanction, des dispositifs d'arbitrage qui puissent relever et sanctionner les comportements irréguliers mais aussi préciser par arbitrage la façon de régler des questions ouvertes. Une attention particulière doit ainsi être portée à la question de l'accès au recours et à l'arbitrage, et donc aux instances remplissant ces tâches, tout en construisant les conditions d'arbitrages équitables et durables. Dans ce sens la place et les prérogatives des agents des services et circonscriptions déconcentrés de l'Etat doivent être clairement défini avec eux-mêmes au cours des négociations et en accord avec le cadre légal national.

Par ailleurs, l'effectivité d'une convention demande qu'elle ne se limite pas au papier et qu'elle s'inscrive notamment dans des matérialisation physiques des accords (pistes bornées, cartes, zonages, etc.).

L'effectivité des règles d'une convention se construit dans la pratique. Le dispositif réglementaire, les choix institutionnels et de procédures, produisent des « structures d'incitation » qui orientent le comportement des acteurs dans le sens de l'intérêt général ou au contraire dans le sens de pratiques opportunistes. La façon dont les règles et les instances de régulation sont mises en place influe durablement les pratiques et les effets à long terme de la convention. La réflexion sur les modalités de mise en œuvre d'une convention doit être particulièrement attentive à ces questions.

Enfin, une convention ne résout pas tous les conflits à propos de l'accès aux ressources naturelles et foncières. Il est fort possible qu'elle contribue à en révéler. C'est aussi dans la fiabilité du dispositif de gestion des conflits que l'effectivité d'une convention se construit : si les arbitrages rendus sont conformes à la convention et archivés, si les pratiques illégales sont sanctionnées, si les revendications opportunistes et infondées sont déboutées. Bref, si une jurisprudence se constitue progressivement, qui contribue à favoriser les pratiques en règle et à sanctionner les pratiques irrégulières.

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 règles (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.

1.3. Stabiliser les accords et en assurer l'effectivité

De nombreuses négociations ont lieu sur le foncier et les ressources naturelles : négociations bilatérales sur l'accès aux résidus de récolte, sur les dédommagements de dégâts dans les champs ; arbitrages d'un chef de village ou d'un maire ; jugement de conciliation, etc. A l'heure actuelle, une des raisons des conflits répétés est que des accords conclus peuvent être remis en cause, qu'un arbitrage rendu par une instance peuvent être contestés auprès d'une autre, ou de la même après un changement de personne : de nombreux accords signés par un préfet ou un responsable des Eaux et Forêts ont été contestés par leur successeur, au nom d'une non légalité.

La validité d'un accord tient à l'engagement des personnes concernées, à la légitimité de leur engagement, et au caractère public de cet engagement. Un accord sur la gestion des ressources communes dépasse les relations bilatérales. Il doit définir des règles qui s'imposent à tous. Dès lors, ces règles doivent être connues de tous (questions d'information, annonces, panneaux, etc.), mais plus encore être légitimes et pouvoir s'imposer à tous.

Du point de vue des logiques du territoire, cela implique que les acteurs en situation de pouvoir les aient actées, qu'elles aient été énoncées explicitement. Qu'elles deviennent partie intégrante des règles sociales locales suppose souvent qu'elles aient fait l'objet de la ritualisation ad hoc : cérémonie, sacrifice, etc. La participation des autorités publiques à ces cérémonies leur donnant plus de poids et de reconnaissance.

Du point de vue de l'Etat et des acteurs externes (et de plus en plus de la part des acteurs locaux), cela suppose qu'elles soient écrites, et édictées ou validées par des instances « compétentes » au sens juridique du terme, c'est-à-dire habilitées à le faire, selon des procédures légales reconnues.

C'est donc au croisement d'une validation « intrinsèque », selon des principes et des formes internes aux communautés locales, et d'une validation « extrinsèque »⁴⁴, aux yeux des tiers et de l'Etat, que se joue la viabilité des règles.

Ceci amène à des points importants :

- ▷ La mise en forme des règles ne suffit pas pour qu'elles soient connues par tous et que leur espace d'application soit aisément identifiable. Des marques physiques dans l'espace : bornes, marquage d'arbres, tronçons de clôture parfois, panneaux, sont souvent indispensables ;
- ▷ La formalisation de l'accord (par oral dans une cérémonie, ou par écrit) n'est que la partie émerge de l'iceberg, la conclusion du processus de négociation, le début de la mise en œuvre : ce n'est ni le début ni la fin du processus ; elle ne vaut que par l'engagement effectif des acteurs, qui résulte de la qualité du processus de négociation et non de l'acte de formalisation lui-même (on peut signer des choses auxquelles on ne croit pas, si l'on pense que c'est inapplicable ou qu'on ne peut pas refuser explicitement) ;
- ▷ La validité de l'accord pour les acteurs locaux, et l'engagement des pouvoirs locaux est plus important que la validité externe. Certaines règles, en particulier lorsqu'il y a peu d'acteurs externes et d'interférences publiques, n'ont pas besoin de formalisation ;
- ▷ Par contre, dès que la non-objection de l'Etat, ou son appui explicite est demandé, dès que les règles doivent s'imposer aux tiers (aux personnes extérieures aux communautés locales, qui ne sont pas engagées par les décisions des autorités locales), dès que la compétition est telle qu'un appui de l'Etat à la surveillance est nécessaire, la formalisation devient indispensable. S'assurer de l'accord, si possible du soutien, au moins d'une non-objection, des services techniques est dès lors indispensable, tout au long du processus de négociation ;
- ▷ C'est à leur mise en œuvre effective que se joue la réalité d'accords négociés.

⁴⁴ Nous empruntons ces termes à Chauveau et al, 1998.

On voit ici tout l'intérêt des démarches de conventions locales, qui formalisent des règles négociées entre acteurs, traduites dans un document écrit signé par toutes les parties prenantes et l'administration, matérialisant une coordination des pouvoirs autour d'enjeux négociés par les différentes parties prenantes. Sous cet angle, les conventions locales constituent un outil qui répond bien aux enjeux de la régulation de l'accès aux ressources naturelles et foncières que nous avons identifiés, et l'intérêt porté à cet outil se justifie pleinement.

Néanmoins, la façon dont, aujourd'hui, sont définies des conventions locales pose fréquemment les problèmes de conception de la GRN que nous avons identifiées ci-dessus (cf. partie I). Les conventions elles-mêmes sont vues comme un but en soi, la signature de l'accord et la mise en place des instances étant censées entraîner automatiquement une modification des conduites. Les démarches d'appui reposent sur une série d'étapes, sans que les enjeux de la ressource, la légitimité des acteurs parties prenantes de la négociation, soient posées, avec le risque de conduire des processus artificiels, à l'effectivité faible ou nulle, voir d'aggraver la pluralité des normes au lieu de la réduire (lorsque de nouvelles règles, de nouvelles instances, s'ajoutent dans un paysage complexe, au lieu de le réorganiser).

Par ailleurs, la validité juridique des conventions est fréquemment contestée par ceux qui ne veulent pas de cette approche : une analyse juridique défavorable est alors invoquée pour nier la valeur de l'accord ou le fait qu'il engage l'Etat. De fait, malgré leur ouverture partielle, les législations sectorielles des années 90 ne laissent qu'une place encore partielle à la gestion décentralisée, le cadre de transfert de gestion sur des terres domaniales étant mieux cadré. Les principaux points de friction sont les suivants :

- faute de personnalité juridique, les représentants locaux ne peuvent prétendre engager l'ensemble de la population de la zone ;
- si l'appartenance sociale peut permettre d'en assurer l'application au sein des communautés locales, les conventions ne peuvent s'imposer aux tiers. Dès lors, elles ne peuvent prétendre interdire (par exemple) à des bûcherons externes de couper le bois ;
- même lorsqu'elles sont signées par des représentants de l'Etat, les conventions ne peuvent être considérées comme engageant l'Etat. En effet, des conventions sont des accords entre parties. N'étant pas soumises à des procédures légales, la signature des agents de l'Etat ne peut les engager qu'en leur nom propre (ne résolvant ainsi en rien le problème d'absence de continuité des accords).

Tant au Burkina Faso (Ouedraogo, in GTZ 2000) qu'au Mali (Dicko, 2001 ; Djiré, 2003) ou au Sénégal (Diallo, 2003), des juristes ont travaillé sur cette question. Ils concluent qu'il est possible de trouver un ancrage juridique aux conventions, pour autant que les textes aient été relus par un juriste pour garantir la compatibilité de leur contenu avec les textes en vigueur. Pour le Mali (et on retrouve le même raisonnement au Sénégal), Dicko et Djiré recommandent de conserver l'idée de convention comme accord négocié entre parties (au sein de la population) et de ne pas la faire signer par l'Etat (ce qui n'empêche pas d'associer les élus et les services techniques à sa formulation, pour en garantir la recevabilité). Par contre, le contenu de la convention locale doit ensuite faire l'objet d'un arrêté communal qui en

reprend les termes, donnant ainsi force de « loi locale », opposable aux tiers, à ce qui serait sinon une simple déclaration commune des signataires. Cette proposition est une solution élégante au problème de la validité juridique. Elle rend de plus clairement lisible la logique de construction de nouveaux modes de coordination entre acteurs :

- ▷ des accords négociés et actés au sein des « communautés » locales (en prenant acte des différenciations, des divergences de statut ou d'intérêts, etc.) dans un dialogue avec les pouvoirs publics locaux et les services techniques pour assurer une acceptabilité du contenu des accords ;
- ▷ une reconnaissance par les acteurs publics du contenu de ces accords, par un acte juridique, qui en reprend les termes tout en leur donnant une validité légale (à condition qu'elles ne soient pas en contradiction flagrante avec les textes sectoriels, ni en opposition aux principes fondamentaux de la constitution et aux principes d'égalités entre les citoyens).

Une telle démarche ne suffit pas à garantir l'effectivité, mais la facilite : il n'est plus aussi facile pour un acteur local de contourner les règles, ni pour un acteur public de refuser le la faire appliquer.

Dans tous les cas, les premiers temps de la mise en œuvre est un moment important du test de la validité des règles : en fonction de leur légitimité aux yeux des acteurs locaux, mais aussi de la façon dont seront traitées les premières infractions, selon que les mécanismes de régulation mis en place fonctionneront ou non, qu'ils arriveront ou non à imposer des sanctions, à ajuster les règles si besoin, à définir les procédures pratiques pour traiter les problèmes qui se posent eux, il y aura « jurisprudence » et ajustement progressifs des comportements, ou bien au contraire continuation voire aggravation des pratiques antérieures. La volonté des acteurs impliqués dans la régulation foncière à jouer le jeu, et à forcer les autres pouvoirs à jouer leur rôle, est ici déterminante.

Une convention ne résout pas tous les conflits à propos de l'accès aux ressources naturelles et foncières. Il est fort possible qu'elle contribue à en révéler. C'est aussi dans la fiabilité du dispositif de gestion des conflits que l'effectivité d'une convention se construit : si les arbitrages rendus sont conformes à la convention et archivés, si les pratiques illégales sont sanctionnées, si les revendications opportunistes et infondées sont déboutées. Bref, si les principes de coordination au sein du dispositif local de régulation foncière prennent corps, si une jurisprudence se constitue progressivement, qui contribue à favoriser les pratiques en règle et à sanctionner les pratiques irrégulières.

1.4. Gérer au quotidien : action collective et action publique

La gestion des ressources communes relève, comme on l'a vu, d'une question d'action collective, c'est à dire de coordination entre acteurs aux logiques divergentes, pour des buts communs. Le respect de règles par un collectif social relève d'un mélange d'adhésion volontaire, d'intégration des normes, de contrôle social, et de contrôle externe. Les mécanismes traditionnels de la gestion commune s'appuie sur les modes locaux d'action collective, les formes du contrôle social, le pouvoir normatif et coercitif des pouvoirs locaux.

Les nouveaux communs devront aussi s'appuyer sur ces capacités d'action collective. Ce n'est pas l'Etat, ni même les collectivités décentralisées le plus souvent, qui pourront assurer au quo-

tidien les fonctions de surveillance, entretien, maintenance, etc. de la ressource (fonction qui dépendent de la nature de la ressource). Lorsque existent des formes d'action collective spécialement structurées pour la gestion des ressources, il sera plus aisément de s'appuyer dessus. Parfois, ces capacités sont à construire, car il n'existe pas de référence pour la ressource en question, ou apte à faire face aux enjeux spécifiques. Elles sont de toutes façons à développer et à renforcer, car les capacités d'action collective devront être capables de faire face aux comportements opportunistes, aux tentatives pour passer outre les règles, aux stratégies pour contourner les instances d'arbitrage.

Mais les ressorts locaux ne suffisent pas. Car ils ne sont pas toujours à même de réguler les logiques d'intérêts. Et même s'ils sont efficaces pour les membres des communautés concernées, ils sont insuffisants face à des acteurs externes, qui peuvent toujours se prévaloir de la loi, ou de l'appui d'acteurs publics, pour refuser de suivre les règles locales, contester les sanctions devant une autre instance.

L'action collective locale doit ainsi nécessairement s'appuyer sur une action publique, sur la volonté des acteurs publics (administration territoriale, services techniques et élus locaux) et des instances du dispositif local de régulation foncière, pour réaffirmer les règles (dès lors qu'elles ont été validées par ces différents acteurs) et mobiliser leur capacité d'action au service de leur mise en œuvre et de leur application. Les règles locales doivent ainsi être confirmées et validées par l'Etat, sous forme de règlement local de la collectivité locale par exemple ou de contrat de délégation de gestion signé par les Eaux et Forêts. Et les systèmes de surveillance et de contrôle, les systèmes de sanction, doivent ainsi être articulés, pour permettre une régulation efficace.

Inversement, c'est aussi par une telle articulation entre action collective et action publique que des principes de gestion durable de massifs forestiers peuvent être mis en place, sur des terres domaniales.

2. Entre « gouvernance » locale et régulation publique : un processus socio-politique

Un des enjeux essentiels d'une gestion commune renvoie aux règles de choix collectif, c'est-à-dire aux principes de base que partagent les ayants droits à propos de la ressource. Ces règles doivent s'ancrer ou avoir sens par rapport aux « règles constitutionnelles » du groupe en question. Ici, la question est d'autant plus complexe qu'elle met en jeu des acteurs hétérogènes : des groupes sociaux ne partageant pas nécessairement les mêmes principes (des autochtones et des migrants, des agriculteurs et des éleveurs) et l'Etat, que les références de base, les principes normatifs, ne sont pas communs.

2.1. Les dimensions politiques de l'accès et la citoyenneté locale

Le contrôle de l'accès aux ressources naturelles et foncières est une dimension clé des systèmes sociaux locaux. C'est aussi un des fondements de la construction de l'Etat colonial puis post-colonial. L'accès aux ressources met en jeu des formes de capital social comme le statut et l'identité, le recours à l'autorité et l'inscription dans des relations sociales telles que la clientéisme, la dépendance.

Définir qui sont les ayants droits, et les modalités de l'accès, c'est en même temps définir des modalités d'exclusion des tiers. La gestion de l'accès soulève ainsi des questions d'inégalité et d'équité. Les logiques sociales du territoire privilégient le principe d'autochtonie, et soumettent

les autres à des rapports d'alliance ou de dépendance dans l'accès aux ressources. Ce principe est souvent refusé par l'Etat et les intervenants extérieurs, au nom d'un principe de citoyenneté nationale qui interdit toute discrimination. Pourtant, ce principe de non-exclusion est aussi celui qui justifie l'accès des charbonniers sans contrôle local, de troupeaux d'urbains faisant fi des règles locales, et tendant en pratique à exclure les acteurs locaux de l'accès effectif aux ressources de leur territoire.

Une première logique dit que « tout citoyen national est citoyen local ». Du point de vue de l'accès aux ressources naturelles une telle affirmation renvoie à la possibilité pour des acteurs extérieurs tels les citadins de défendre leurs intérêts au niveau local pour exploiter les ressources locales. C'est le cas des négociants en bois et charbon de bois qui sont dans une logique de surexploitation commerciale des forêts au détriment des villageois.

Un second registre argue que « les citoyens locaux sont les autochtones ». Une telle assertion renforce effectivement le pouvoir des autochtones au détriment des autres groupes sociaux pas forcément étrangers mais allochtones ou assimilés. La reconnaissance de principe conduirait à un durcissement du pouvoir coutumier et de proche en proche à celui des groupes sociaux supérieurs comme les hommes, les aînés, les agriculteurs au détriment des cadets, des femmes, des pasteurs.

Le principe de nationalité est souvent mobilisé dans les conflits tant dans une perspective de défense de ces droits face à un statut supérieur (autochtone, aîné, agriculteur) que dans une logique d'opportunisme pour exploiter les ressources locales sans se soucier des locaux (entreprises forestières, citadins). Le principe d'autochtonie conduit quasi-naturellement à une concentration des pouvoirs notamment lorsqu'il est couplé à la mise en place des mairies où l'on voit une concentration des pouvoirs du conseil municipal dans les mains de l'Exécutif. Cependant, ce glissement peut être évité dès lors que les droits et devoirs des étrangers et des migrants sont clairement identifié et définis, et que l'on travaille à ce que la catégorie de résidant soit plus pertinente que celle d'autochtone.

Dès lors qu'il y a pression sur la ressource, il ne peut y avoir de gestion durable sans délimitation des ayants droits et donc sans exclusion des tiers. Le contexte de décentralisation comme l'affaiblissement de l'Etat favorisent le retour de revendications identitaires, ethno-régionalistes. La tentation est grande, lorsque les ressources se raréfient, de les réserver aux seuls autochtones, de dénier aux « allochtones » tout droit, quand bien même ils sont présents depuis des générations et ont jusqu'ici pu accéder à la ressource⁴⁵. La question des frontières du groupe des ayants droits est donc un sujet complexe et délicat. Partir d'un principe de résidence, et non pas d'appartenance, peut permettre de garantir une régulation (les ayants droits sont clairement identifiés) en évitant les tendances à l'exclusion sous critère d'autochtonie (d'autant que toutes les études fines montrent combien cette notion est soumises à interprétation et réinterprétation). Cela peut être aussi une façon de contribuer à l'émergence d'une citoyenneté locale, fondée justement sur la résidence.

D'autre part, le fait qu'un ensemble d'acteurs, « ayants droits » sur une ressource, aient des droits « exclusifs » sur celle-ci ne signifie pas que le droit d'usage leur soit réservé par défini-

⁴⁵ La tendance à l'exclusion peut aussi concerner d'autres catégories sociales : les femmes, les jeunes.

tion : cela signifie qu'ils disposent du droit d'exclure, c'est-à-dire de contrôler l'accès des tiers. Ce n'est pas pareil, et il faut être vigilant là-dessus. Ce qui importe, d'un point de vue économique, c'est l'accès et non la propriété ou le contrôle de la ressource. Les modalités d'accès à la ressource pour les tiers (en tant qu'utilisateurs autorisés) doivent être prévues, avec des ajustements en fonction de l'état de la ressource. Cette distinction peut permettre de résoudre (ou du moins de rendre pensable) la contradiction apparente entre une volonté de contrôle local des ressources et des modes d'exploitation qui peuvent mobiliser largement des acteurs externes.

Il n'y a donc pas de solution clé en main et construire des réponses à cette question n'est pas simple. Mais y porter une attention est important car selon l'équilibre trouvé entre et nationalité est défini le champ de l'exclusion et de l'équité.

2.2. Définir des principes partagés, organiser et clarifier le pluralisme des normes

L'histoire politique tant de l'Etat que des villages à contribué à faire émerger de multiples pouvoirs et différents groupes d'intérêts. Ces groupes d'intérêts peuvent renvoyer aux statuts sociaux paysans reposant sur un jeu d'opposition : les aînés/les cadets, les vieux/les jeunes, les hommes/les femmes, les autochtones/les étrangers, les agriculteurs/les pasteurs/les pêcheurs/etc., ruraux/citadins. Mais ils peuvent aussi renvoyer à des appartenances lignagères ou socio-professionnelles, voire à des groupes transversaux dans lesquels, pour diverses raisons des acteurs individuels et collectifs partagent le même point de vue et défendent les mêmes intérêt à propos de l'accès aux ressources. Le plus souvent chaque groupe est plus ou moins en mesure de mobiliser un répertoire de normes, des principes moraux et des autorité pour faire valoir son point de vue.

Dans ce contexte de pluralisme des normes et des instances, l'enjeu n'est pas tant de supprimer la pluralité que de chercher à la coordonner :

- ▷ d'abord, ce pluralisme est source d'adaptation aux évolutions contextuelles rapides et garanti pour les catégories les plus faibles les moyens de revendiquer des changements ;
- ▷ ensuite, toutes les tentatives d'éradication par la Loi ou par le marché ont été des échecs entraînant des coûts sociaux élevés. Il paraît raisonnable de le considérer comme structurel⁴⁶ ;
- ▷ enfin, la source des conflits et de l'opportunisme n'est pas tant dans le pluralisme en lui-même que dans des moments de recomposition politique et social, et dans le fait qu'il n'est pas suffisamment régulé.

On est bien dans des contextes de *régulation*, au sens où nous l'avons vu (chapitre 2) : « la construction de l'ordre social et politique se fonde moins sur un système « autocentré et hiérarchique » qu'il ne repose sur une multitude d'actions et d'ajustements partiels, par ajustement de stratégies et de contrôles contradictoires.(...) Les processus de décision découlent moins de l'intervention d'une instance centrale, d'une imposition hétéronome et relèvent plus d'une auto-

⁴⁶ Le pluralisme des normes n'est pas spécifique à la confrontation de normes « légales-rationnelles » et coutumières. En France, n'importe quel conflit sur l'environnement met en jeu des normes différentes, et voit les acteurs recourir à des lois différentes et contradictoires (sur l'environnement, sur l'industrie, etc.) et mobiliser des appuis auprès des autorités politiques et administratives, en jouant des contradictions entre services...

nomie régulée. Dans les arrangements institutionnels, la configuration des acteurs sociaux paraît avoir plus d'importance que l'intervention du politique. La multiplicité des instances, des acteurs établis dans une autonomie relative croissante, avec des marges nouvelles d'intervention, permet d'évoquer une véritable *polycentricité des formes de régulation du social et du politique* » (Commaille et Jobert, 1999 : 15, souligné par eux). « Si l'Etat est bien entendu encore présent, c'est à travers des pratiques d'institutions, non plus exerçant avec une autorité sans partage les fonctions régaliennes, moins porteuses de valeurs substantielles que de la régularité des procédures, qu'acteurs dans des processus plus négociés, plus ouverts, de construction d'un cadre politique » (idem : 14).

Dès lors, c'est bien à partir de la reconnaissance de la pluralité des normes et des instances de décision ou d'arbitrage sur le foncier et les ressources naturelles, par la négociation des uns et des autres, que peuvent émerger des consensus ou des compromis, autour des principes de base. Un consensus minimal autour de ces principes est, comme nous l'avons vu (chapitre 2) indispensable, à la fois pour que les règles opérationnelles soient légitimes, et pour que les pratiques des acteurs partie prenante de la régulation ne soient pas contradictoires. Pour une part, ces négociations et coordinations peuvent prendre place au sein des réseaux formels ou informels qui lient ces acteurs partie prenante des dispositifs concrets de régulation foncière. Elles peuvent être facilitées par un souci de coordination dans le traitement des cas de litiges qui leur sont soumis, par la mise en place de lieux, formels ou informels, d'échanges et de concertation entre ces acteurs (des commissions communales qui réunit les différents acteurs, etc.). Pour une part aussi, elles relèvent de débats publics, où les principes mêmes peuvent être débattus : c'est l'idée des forums (Le Roy, Karsenty et Bertrand, 1996), des démarches d'appui à la négociation, où les acteurs impliqués, de droit ou de fait, dans la régulation des terres et des ressources construisent par négociation et ajustements mutuels, à partir des problèmes concrets vécus par les acteurs, de nouvelles formes de coordination, une régulation intentionnelle et concertée.

Le cas des retraits de terre dans l'ouest du Burkina Faso est éclairant sur l'utilité de forums. Dans ce vieux bassin cotonnier, ayant connu une immigration importante depuis une trentaine d'années, les terroirs sont saturés. Dans un contexte de renouvellement des générations, jeunes autochtones et jeunes migrants tendent à remettre en question les accords passés par leurs parents sur l'accès à la terre des migrants, sous forme de tutorat : un droit permanent à la terre contre une relation de clientèle et une redevance symbolique. Les jeunes autochtones réaffirment leur propriété des terres cédées par leurs parents, et veulent soit en chasser les migrants, soit transformer la redevance en location. On observe ainsi des processus, parfois très rapides, d'apparition de nouveaux arrangements institutionnels, une monétarisation des arrangements fonciers.

Dans le département de Kouka, une dynamique de retrait de terres a commencé au milieu des années 90. Devant les plaintes des migrants, le préfet a interdit cette pratique et mis en prison les chefs de famille autochtones concernés, ce qui a radicalisé les positions, et suscité une dynamique de retraits de terre dans les départements voisins, avant que le préfet ne les interdise...

Le contexte nouveau (saturation des terres et changement de génération) constitue un enjeu nouveau, et rend en partie obsolètes les contrats antérieurs. Vouloir figer la situation ne résoudrait rien. Par contre, laisser les rapports de force s'exprimer ne peut

qu'engendrer tensions voire conflits ouverts et exclusions. Dès lors, comment réagir ? comment favoriser des évolutions graduelles, l'émergence de réponses nouvelles et au maximum « gagnant-gagnant » ? les préfets sont livrés à eux-mêmes : les textes légaux ne leur sont d'aucun recours, leurs hiérarchies ne leur donnent aucune orientation. Ils réagissent au cas par cas, selon leur perception, de façon désordonnée, avec des effets induits dans les départements voisins. Une cohérence de l'attitude de l'Etat est nécessaire. Mais quelle norme édicter ? tant l'argumentaire des autochtones (« nous avons besoin de la terre de nos ancêtres pour vivre ; c'était une cession sans durée déterminée, mais conditionnelle ») que celui des migrants (« Cela fait 20 ans que nous cultivons cette terre. La Loi dit que ce sont les droits d'usage qui priment ») ont leur légitimité. D'autre part, la pression

Au delà de ce qui les divise, autochtones comme migrants partagent un certain nombre de principes fondamentaux communs « on ne refuse pas la terre à celui qui en a besoin pour se nourrir ». N'est-il pas possible de partir de là, de la reconnaissance de l'état de fait (la région est aujourd'hui peuplée de familles, installées de longue date, et qui ont toutes le droit d'y rester et d'y vivre) et de la légitimité des deux points de vue, pour discuter des conditions dans lesquelles un retrait de terre peut être acceptable (c'est nécessaire pour la survie des autochtones ; cela ne met pas en péril celle des migrants) ; et des modalités (pas au moment des semis, mais avec un préavis suffisant ; une annonce selon une procédure claire, avec témoins ; une instance de recours en cas de désaccord ; etc.). Et plus largement, débattre des modes de relations foncières qui permettent de sauvegarder un vivre-ensemble. Il semble que l'émergence de locations de moyen terme (éventuellement couplée avec la reconnaissance des ventes, si les modalités en sont précisées) puisse être une solution viable pour la majorité des acteurs : dans bien des cas, ce que revendent les autochtones est plus la réaffirmation de leur propriété et une rente foncière que le droit de cultiver pour eux-mêmes ; ce que cherchent les migrants est avant tout un droit de culture sécurisé.

Mais on a vu que la négociation ne se passait pas n'importe comment. Tout le monde n'est pas légitime pour cela. Tout le monde n'a pas capacité et légitimité pour édicter des règles. Tous les villages n'ont pas le même statut socio-foncier, ni la même capacité à peser dans les décisions. De plus, certains acteurs puissants ne sont pas les plus visibles.

La question des processus de négociation, des acteurs légitimes pour y participer, des acteurs incontournables (qu'ils relèvent de pouvoirs publics ou coutumiers) dont il faut obtenir l'appui ou le consentement, ne se résout pas dans les grand messe ou les séries d'ateliers mobilisant des « représentants villageois ». Il convient d'être plus attentifs à ces questions, de s'appuyer sur une compréhension fine des enjeux de pouvoir et des acteurs, pour pouvoir accompagner de façon réaliste de tels processus de négociation. D'autant que tous les acteurs en situation de pouvoir – et dont il faut donc obtenir le consentement sinon l'appui explicite – ne sont pas toujours physiquement présents dans les forums. Certains chefs de terre ne peuvent pas quitter leur territoire, et donc se déplacer pour participer à des discussions, ils doivent passer par des intermédiaires. Certaines décisions peuvent impliquer des autorités lointaines géographiquement.

Marilou Mathieu rapporte ainsi le cas d'une négociation sur un aménagement de terroir, au nord Mali, interrompu temporairement sur demande des interlocuteurs villageois, avant que tout reprenne tranquillement quelques semaines plus tard. Elle avait découvert par la suite que le village, devant une décision qui le dépassait, avait envoyé un émissaire demander l'accord d'une autorité lignagère, installée en Guinée !

Une fois ces principes clarifiés, il est important qu'ils deviennent des principes partagés, auxquels on ne peut aisément se soustraire, et que les autorités présentes ne pourront que difficilement contourner. C'est l'enjeu des ritualisations (Weber, 2000), des cérémonies, fondées sur les pratiques locales, qui font des règles et des engagements des choses plus fortes que n'importe quel contrat signé. La simple validation administrative ou le contrat écrit (d'autant qu'il est signé par des acteurs qui ne peuvent juridiquement engager des tiers) ne suffit en effet pas lorsque les normes locales prévalent. L'engagement réciproque doit être matérialisé selon les formes qui font sens localement : cérémonie, sacrifice réalisé par les autorités coutumières, etc. et font que les mécanismes locaux du contrôle social vont pouvoir s'y appliquer.

2.3. Coordonner les pouvoirs, partager le pouvoir : les instances

En se posant un tel souci de coordination entre acteurs plutôt que d'éradication de la pluralité des instances, nous nous plaçons d'emblée dans un perspective de régulation, de partage du pouvoir, donc de gouvernance locale, aux différents sens du terme :

- ▷ il s'agit d'un pouvoir nécessairement partagé, et de modes coordonnés d'exercice du pouvoir de contrôle sur les ressources, entre des acteurs qui tendent à s'ignorer ou à se renvoyer la balle ;
- ▷ il s'agit d'un enjeu politique de définition de règles et non seulement d'application, et donc de « governance » opposé à « management » (cf. chapitre 1).

Partir de ce point de vue est une position pragmatique, fondée sur un principe de réalité : la reconnaissance du caractère structurel de la polycéphalie du pouvoir (cf. chapitre 3, section I, Olivier de Sardan et Bierschenk, 1998). Mais c'est aussi une position normative, cohérente avec les débats sur les changements institutionnels en environnement (Mermet, 1992) et sur l'action publique (Commairie et Jobert, 1999 ; Massardier, 2003). Le défi revient donc à saisir quelles sont les différentes autorités en jeu à propos de la régulation de l'accès à une ressource spécifique et de tenter à travers la concertation de s'appuyer sur leurs potentialités, de leur permettre de se coordonner, puis, une fois les principes définis, de définir les modalités de cette coordination et de se renforcer dans la mise en œuvre des règles.

Dès lors que l'on dépasse l'échelle locale, la coordination mettra en jeu des acteurs publics et coutumiers ou associatifs, à plusieurs échelles spatiales articulées. Les modes de coordination dans la gestion des conflits, dans les décisions portant sur les ressources, dans les modes de surveillance et de contrôle, sont essentiels à travailler. Cela peut passer par des coordinations informelles, ou bien des instances et des comités, pour autant que les fonctions soient claires et soient définies sur une logique fonctionnelle et non institutionnelle.

On est donc dans une problématique de régulation publique partagée, au sens de définition et mise en œuvre des règles, sous l'égide de l'Etat, mais selon des modalités partagées et dans des instances en partie hybrides.

De nombreuses formes institutionnelles ont été expérimentée par l'Etat ou des projets : comité villageois ou intervillageois, commission municipale, instances de coordination, etc., dans une profusion de création d'instance à l'effectivité souvent douteuse. Là encore, il faut rappeler que la coordination entre acteurs ne nécessite pas forcément de lieux de rencontre physique, ni d'instance où tous se retrouvent : clarifier les modalités de règlement des conflits, en systématisant un arbitrage local de première instance, avec procès-verbal écrit et transmis aux parties, et un recours à l'administration ou la justice accessible seulement en seconde instance, lorsqu'il y a de bonnes raisons de remettre en cause l'arbitrage local, est une façon de favoriser une coordination des instances et d'éviter certains des effets pervers dus à la pluralité non régulée d'instances. D'autre part, la clarification des règles du jeu peut passer par des forums temporaires, sans nécessité la mise en place d'instances permanentes. Enfin, la coordination peut passer par des rencontres et échanges informels, ou *ad hoc*.

Penser la question des instances demande d'abandonner la logique organisationnelle, trop fréquente au profit d'une approche fonctionnelle : on ne crée pas une instance pour une instance, mais on réfléchit les modes de coordination à assurer, les fonctions à remplir à cet égard, avant de s'interroger sur les façons de les remplir (qui ? comment ? quand ?), puis sur la forme organisationnelle qui, le cas échéant, permet de les remplir. Réflexion qui doit se fonder :

- ▷ *sur les contraintes de l'action collective organisée* et la prise en compte des coûts de transactions qu'elle implique, et donc sur un principe d'économie : ne créer d'instance nouvelle que lorsque celles qui existent ne peuvent pas remplir les besoins, et que d'autres modes de coordination ne suffisent pas ;
- ▷ *sur une analyse pratique des conditions d'effectivité* : qui (quel type d'acteurs, avec quel profil ou statut, quelles compétences) est à même d'exercer ce rôle ; à quelles conditions institutionnelles sera-t-il à même de l'exercer réellement ?

La réflexion peut se structurer autour de la question suivante : en quoi la mise en place d'une gestion intentionnelle et la reconfiguration partielle des instances et des règles du jeu sont-elles à même de modifier suffisamment la structure des incitations des différents acteurs pour entraîner un changement réel dans la « gestion effective ».

On évite ainsi tellement de coquilles vides, structures fantômes créées sans fonctions claires, se superposant à des institutions existantes et engendrant doublons ou concurrence ; structures créées pour de réels besoins, mais mises en place sans réflexion pratique sur la façon dont elles vont pouvoir exercer leurs responsabilités ; structures jolies sur le papier (un comité par village, des comités de zone, un comité central) mais dont la lourdeur interdit dès le départ toute fonctionnalité.

La décentralisation de la GRN par constitution de comités locaux situés hors Etat et hors décentralisation politico-administrative et émanant en général de projets de gestion des terroirs, pose aussi des problèmes de légitimité et d'enforcement, lorsqu'ils en viennent à exercer un pouvoir de sanction et de prélèvement de taxes, en concurrence directe avec les services de l'Etat (Eaux et forêts en particulier) et sans statut les autorisant formellement à exercer ce type de prérogative. C'est ce qu'on voit au Bénin avec le PGTRN à Ouessè. De manière significative, l'interprétation des forestiers quant à la nature de ces comités de gestion a varié en fonction des tensions et des négociations : au plus fort du conflit, les comités sont qualifiés d'ONG et vus comme non légitimes par rapport au pou-

voir de sanction, après négociation et compromis dans le cadre de la nouvelle décentralisation, ils deviennent des partenaires, voire des instruments de la décentralisation....

Une telle recomposition du jeu d'acteurs autour d'une gestion durable et équitable s'oppose nécessairement, de façon plus ou moins directe et massive, à un certain nombre de logiques et d'intérêts. Ce qui doit d'autant plus conduire à être attentifs à la construction d'alliances entre pouvoirs pour une meilleure régulation, et à la capacité effective de contrôle des instances. En effet, favoriser l'émergence de telles régulations passe aussi par le contrôle, sinon l'élimination des pratiques qui profitent de la situation précédente de confusion, que ce soit les agents des Eaux et Forêts qui profitent du flou pour racketter les populations, un sous-préfet qui construit son troupeau à travers les cadeaux des pasteurs qui font appel à lui lors de dégâts de culture, des commerçants qui prélèvent gratuitement ou presque le bois, ... ou des acteurs locaux qui profitent de l'opportunité d'un projet et du discours sur la gestion locale pour prendre un contrôle exclusif, à leur bénéfice propre, sur la ressource, etc.

Le projet Almy Bahaïm (Tchad oriental) et la mise en place de différents niveaux d'autorités (Barraud & alii, 2000 : 6-7).

« Des instances de production des règles : les commissions par point d'eau

Pour la mise en œuvre du processus paritaire à l'échelle de chaque point d'eau, la recherche d'un aval des autorités, tant coutumières qu'administratives, s'est avérée indispensable. Ainsi, la première étape a consisté à réunir les responsables (préfets, sous-préfets et chefs coutumiers) par sous-zones à problématique homogène, pour discuter des principes de la démarche. Une fois le point d'eau réalisé, le projet cherche à identifier tous les utilisateurs potentiels. Avec l'autorité administrative (le sous-préfet), le projet finalise la composition d'une commission du point d'eau, qui regroupe les représentants administratifs et coutumiers des usagers sédentaires et transhumants. La composition de cette commission n'est pas forcément paritaire, les transhumants pouvant déléguer plus de représentants que les sédentaires⁴⁷. Cette commission établit les règles d'utilisation du point d'eau et des ressources environnantes. Elle n'a pas de rôle permanent, mais constitue un espace ponctuel de négociation qui permet d'aboutir à des règles consensuelles autour d'une infrastructure donnée.

Des instances d'application des règles : les organes paritaires

Puis les sédentaires d'un côté, et les transhumants de l'autre désignent un ou plusieurs représentants (en nombre égal) qui constitueront l'organe paritaire. Ces représentants ne sont pas forcément des chefs administratifs ou coutumiers. Cette désignation est effectuée après la tenue de la commission, dans un espace de temps permettant la concertation nécessaire au sein de chaque communauté. L'organe paritaire est chargé de veiller au quotidien au respect des règles établies par la commission du point d'eau. C'est à lui qu'est remise officiellement la gestion du point d'eau par la Direction de l'hydraulique.

L'appui à une instance préfectorale de gestion des conflits

⁴⁷ Voir plus loin la question de la représentation des groupes d'usagers.

*Parallèlement, le projet a appuyé un travail de sécurisation des axes de transhumance à l'échelle de la préfecture d'Abéché. Une commission s'était constituée spontanément. Présidée par le préfet, elle est composée des sous-préfets (nomade et rural), ainsi que des chefs de canton (sédentaires) et chefs de tribu (nomades). Elle avait pour but de « résoudre les conflits entre agriculteurs et éleveurs ». Cette **commission préfectorale** (« commission mixte ») relève également, d'une certaine manière, du principe paritaire, du fait de la présence équivalente en son sein des chefs sédentaires et nomades. Le projet a appuyé le travail de cette structure, en particulier sur la prévention des conflits : 360 km de tronçons d'**axes de transhumance**, potentiellement conflictuels, ont ainsi été délimités et matérialisés sur un rayon de 40 km autour de la ville. »*

2.4. Le rôle des collectivités décentralisées

Dans les pays qui ont mis en place une politique de décentralisation administrative, les instances issues de la décentralisation jouent (potentiellement) un rôle central dans cette articulation entre action collective et action publique.

Dans les textes, les collectivités territoriales sont des démembrements de l'Etat qui ont une légitimité élective. Les conseils communaux assument des fonctions publiques tout en étant proches et en théorie redevables aux populations (en tous cas plus que les services de la conservation de la nature), composés (le plus souvent) de personnes ancrées dans le territoire et qui en connaissent les acteurs et les représentations. Les conseils communaux ont des responsabilités plus ou moins bien définies, en termes de gestion des ressources naturelles ou d'environnement. Les maires ont fréquemment un pouvoir de police, ils peuvent édicter des arrêtés communaux, ayant force de « loi locale ».

En pratique, la description des dispositifs locaux de régulation foncière montre bien que, dès que les communes sont en place, les membres des conseils communaux et des mairies en font partie, aux côtés des autorités coutumières (quand ce ne sont pas les mêmes), et des autres instances et acteurs qui se sont construit une légitimité dans ce domaine. Que les transferts de compétence soient effectifs ou non, les collectivités locales sont des acteurs de la régulation de l'accès aux ressources naturelles et foncières : leurs membres s'y investissent en raisons des ressources politiques et matérielles que le contrôle de l'accès aux ressources peut leur conférer, tandis que les acteurs locaux les mobilisent dans la régulation de leurs conflits au titre d'une nouvelle forme d'autorité dans le jeu du pluralisme des normes et de instances.

Tout ceci fait des collectivités locales un élément important, voire central, des dispositifs locaux de régulation sur les terres et les ressources naturelles. Si les Préfectures et les Sous-préfectures contrôlent la légalité des décisions du Conseil communal avant leur entrée en vigueur, et contrôle toujours les forces locales de police, la capacité de décision des communes n'en demeure pas moins juridiquement reconnue. Ainsi, à travers la production d'arrêtés communaux reconnus par l'Etat, les communes peuvent donner force de loi à des accords passés entre les usagers à propos :

- ▷ du contenu de règles d'accès aux ressources naturelles et foncière ;
- ▷ des formes de mise en œuvre des règles (délimitations, annonces publiques, contrôle...)
- ▷ des acteurs mobilisés pour la surveillance de l'application de ces règles si nécessaire ;

- ▷ du contenu, de la gradation et des corps d'application des sanctions.

Les communes offrent ainsi aux accords négociés localement la possibilité d'une exécution politique qui en garantie l'opposabilité à des tiers et l'autorisation d'exercer des sanctions en cas d'infraction. Pour autant qu'elles souhaitent jouer ce rôle, en négociation avec les pouvoirs coutumiers, les collectivités territoriales peuvent ainsi mobiliser leurs compétences au service d'une gestion durable des ressources et des territoires, et se construire ainsi une légitimité sur ce thème, tout en contribuant à réorganiser le dispositif local de régulation foncière et à en accroître la cohérence et l'effectivité.

Pour autant, la décentralisation administrative n'est pas une panacée (Lavigne Delville, 2003) :

- ▷ la gestion foncière et des ressources se passe essentiellement à l'échelle des villages, des campements ou des grappes de villages historiquement interdépendants. *Du point de vue des ruraux, donner des prérogatives importantes aux communes représente une centralisation et non une décentralisation du lieu de décision* (Le Roy 1984, Blundo 1997);
- ▷ *le territoire communal n'est pas a priori un espace pertinent* : la gestion des terres se fait à l'échelle familiale ou villageoise, celle d'un aménagement de bas-fonds, au niveau des usagers (qu'ils soient issus d'un ou de plusieurs villages), celle d'une brousse ou de circuits de pâturages, à une échelle microrégionale correspondant aux réseaux sociaux ou à la répartition des points d'eau, qui peuvent fréquemment déborder l'espace communal ; Les réalités auxquelles renvoient le concept de local sont multiples. Sawadogo (2001 : 73-107) montre bien que par opposition à l'Etat, les acteurs s'identifient à différents niveaux de local qui renvoient aux divers niveaux d'organisation des sociétés paysannes africaines qui ont été diversement reconnus par l'Etat depuis la colonisation. Le quartier, le village, la commune, les territoires politiques supravillageois sont des formes de local qui s'entremêlent et constituent pour les paysans un local multiple.
- ▷ *un transfert de responsabilités à une assemblée d'élus ne règle pas la question du rapport aux autorités coutumières* ; la légitimité des élus pour traiter des questions foncières n'est pas évidente et leur donner un pouvoir risque d'accroître la complexité du jeu foncier en ajoutant une nouvelle instance ;
- ▷ la dimension politique, partisane ou factionnelle des assemblées d'élus risque d'accentuer la politisation de la question foncière ou du règlement des conflits s'il est de leur ressort.

La question de l'espace concerné par la convention, des autorités locales en jeu, des modes de régulation de la ressource reste posée à chaque fois. Que la commune prenne un arrêté sur telle ressource dans tel espace n'implique pas qu'elle doive intervenir directement dans la gestion. De plus, à partir du moment où bien des espaces-ressource débordent des limites d'un territoire communal, des conventions intercommunales seront fréquentes, qui faire l'objet d'arrêtés inter-communaux.

Par ailleurs, les procédures légales de la décentralisation n'assurent pas forcément une transparence suffisante pour garantir que les décisions communales reflètent bien des consensus locaux, et éviter la concentration des pouvoirs entre les mains du maire.

| Bien que selon la loi ce soit le Conseil communal qui édicte le contenu des politiques publiques et notamment les règles relatives à l'accès aux ressources naturelles et foncières,

et que le Maire en soit l'organe exécutif, on observe une tendance à la concentration du pouvoir dans le mains de ce dernier pour au moins quatre raisons.

- *Les Maires disposent d'attributions dont ils ne rendent pas compte à la commune en matière de police mais au Préfet et au juge en matière d'Etat civile. Par exemple au Mali, les Maires sont les représentants de l'Etat au niveau des villages, au même titre que les Sous-présidents au niveau de la commune.*
- *Le manque de moyens des Communes fait que seul l'Exécutif est indemnisé. Ce qui n'incite guère les membres du Conseil communal à se réunir régulièrement et à s'investir activement dans les tâches administratives, et les relègue à une fonction d'entérinement des décisions de l'Exécutif.*
- *Le Conseil communal n'a pas le pouvoir de démettre l'Exécutif de ses fonctions une fois qu'il est investi.*
- *Par ailleurs, seuls quelques domaines sensibles sont ouverts à la consultation des populations, notamment à travers les chefs de quartiers et de villages, qui demeurent une consultation indirecte puisque ces chefs sont mis en place par l'administration.*

La volonté politique du maire, d'un côté, la revendication des acteurs locaux de l'autre, sont donc nécessaires.

3. Appuyer les processus de négociation : enjeux pour les dispositifs d'appui

Tout ce qui a été dit précédemment montre clairement que la construction d'une gestion négociée des ressources relève bien, et avant tout, des acteurs directement concernés : utilisateurs des ressources, habitants, autorités coutumières, élus, techniciens locaux, etc. C'est d'abord à eux de s'engager dans un processus de dialogue et de négociation, de contribuer à changer la structure du jeu. Mais l'action collective n'est que rarement spontanée. Indépendamment même des intérêts au *statu quo*, des modes de coordination gagnant-gagnant entre acteurs ne se mettent pas toujours en place spontanément, du fait de manque de connaissance mutuelle, de confiance dans les réactions de l'autre, d'ampleur des coûts de transaction liés à la négociation des solutions. Les acteurs locaux, en particulier au niveau villageois, ceux qui auraient le plus intérêt à des changements, ne sont pas toujours en situation de prendre l'initiative, d'entrer directement en dialogue avec les représentants de l'Etat. Rencontrer les différents interlocuteurs, faire émerger une vision partagée, assurer les aller-retour entre acteurs, tout cela demande du temps, de l'énergie, et d'autant plus que les visions sont au départ éloignées ou contradictoires.

Il y a donc place pour des appuis, mobilisant quelques moyens pour faciliter le processus, contribuant à faire émerger des solutions gagnant-gagnant, rendant disponibles les acquis de l'expérience. De tels appuis peuvent même parfois être indispensables, pour sortir de jeux bloqués, pour susciter le dialogue, pour jouer un rôle de médiateurs dans des situations tendues.

C'est ce qu'essaient de faire de nombreuses équipes de projets de développement local ou d'appui à la décentralisation.

Pour autant, nous avons vu que les conceptions implicites de la gestion chez les intervenants de développement étaient souvent assez fortement décalées (chapitre 1), et que les projets peinaient à être en phase avec les enjeux et les dynamiques. Même des actions directement ciblées sur la

négociation et la mise en place d'une gestion commune aboutissent parfois à des montages institutionnels complexes, dont l'effectivité paraît peu garantie.

3.1. Les ambiguïtés de l'intervention par projet

Les ambiguïtés de l'intervention par projet sont bien connues (Olivier de Sardan, 1995 ; Lavigne Delville, 2000 ; Jacob dir., 2000 ; etc.) : l'interface entre acteurs locaux et intervenants externes se structure sur une relation asymétrique entre des acteurs qui sont dans des positions, des logiques d'intérêts, des systèmes de représentation différents. Le fait que l'intervenant externe cumule capacité technique et moyens financiers biaise considérablement la relation, qui se fonde sur une logique d'offre et non de demande. Les interlocuteurs locaux n'ont guère de possibilité d'influer sur l'offre et se mettent en situation de bénéficiaires, ne refusant pas les appuis, en se mobilisant parfois pour « rendre service à l'intervenant »⁴⁸, et pour récupérer ce qu'ils peuvent récupérer d'un projet.

Du fait des représentations des intervenants, des logiques institutionnelles des organisations impliquées (bailleurs et opérateurs), des modalités de mise en œuvre des financements (objectifs, durée, conditionnalités, exigences de décaissement, etc.), la mise en œuvre des actions peine à être en phase avec les intérêts des acteurs locaux et leur temporalité. L'application de méthodologies standards, sans prise en compte de l'existant, est au mieux déphasée, au pire catastrophique. Il existe de nombreux cas où, loin d'améliorer la situation, les interventions externes les ont aggravées, suscitant des conflits fonciers sur des aménagements de bas-fonds faute d'avoir pris en compte les questions de contrôle du territoire, déstructurant des dispositifs de gestion foncière existants.

Une étude sur les aménagements de bas-fonds a ainsi montré que de nombreux conflits lors de réalisation d'aménagement n'étaient pas liés à des conflits pré-existants, mais étaient bien créés par l'intervention, qui ignore les questions de contrôle de l'espace à aménager et les enjeux politiques et symboliques de l'aménagement, et font table rase des droits fonciers existants (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000). Dans l'ouest du Burkina Faso, un aménagement sur une mare a abouti à une « privatisation » de la mare au profit du village, là où elle faisait partie d'un chapelet de mares, ressource commune à un ensemble de villages liés par des alliances politiques (Jacob, 2001).

A l'ouest de Bamako, on a vu un projet d'appui à la gestion forestière recréer un comité villageois dans un village où il existait déjà un dispositif mis en place quelque temps auparavant par une autre initiative. Au lieu de faire le bilan de l'existant et d'appuyer le renforcement du dispositif en place, le projet a imposé une restructuration du comité (qui ne correspondait pas exactement au modèle préconisé), cassant toute sa légitimité et sa capacité à agir. Bien plus, il a imposé le déplacement du marché (du lieu de vente), du site de production vers le village, réduisant ainsi son efficacité : alors qu'il était aisément contrôlable sur place le fait que le bois coupé était bien vendu sur le marché, le fait de séparer lieu de production et lieu de vente a favorisé les « fuites »... (Kaday Traore, comm. pers.).

⁴⁸ Cf. Ndione E., 1995.

Cela ne signifie pas que tous les projets soient des échecs : ce décalage est plus ou moins fort, mais aussi plus ou moins problématique selon les cas ; les acteurs locaux ont la capacité de ré-interpréter les propositions externes pour se les approprier et les adapter à leur situation concrète ; les contraintes liées au « projet » sont plus ou moins sévères ; les individus développent plus ou moins une connaissance personnelle des acteurs et des situations, leur permettant d'adapter leur pratique professionnelle⁴⁹. Pour autant, ces conflits créés par les interventions de développement, ces organisations coquilles vides, ces modes de gestion désorganisés par l'intervention, sont lamentables et ne devraient pas exister. Il est difficile d'en connaître l'importance, ce qui est sûr c'est que ce ne sont pas que des épiphénomènes, liés à des conjonctions malheureuses : ce sont en partie le fruit des contradictions structurelles de l'aide. Dès lors, l'enjeu d'une intervention qui se veut de qualité est de prendre acte de ces contradictions structurelles, non pour s'en satisfaire, mais au contraire pour les surmonter, ou du moins les minimiser.

Ces contradictions de l'intervention externe sont particulièrement fortes sur le thème de la GRN, où les présupposés technicistes et une vision populiste idéalisant les pratiques locales et minimisant les enjeux de pouvoir sont des obstacles à une démarche réaliste. Dès lors, quels sont les conditions d'une action pertinente en la matière ?

3.2. Se positionner en accompagnateur et facilitateur

Toute intervention externe s'affirme comme telle aujourd'hui. Mais il ne suffit pas de le dire. Encore faut-il que les conditions institutionnelles, d'une part, les ressources humaines mobilitées, de l'autre, soient cohérentes avec un tel positionnement.

Des questions de savoir-faire et de savoir-être

Du point de vue des ressources humaines et des savoir-faire, être facilitateur d'un processus demande une attitude d'empathie et de respect vis-à-vis des acteurs locaux, quelle que soit leur position, une capacité à comprendre leurs logiques et leurs façons de voir les choses, un intérêt pour les situations concrètes et la connaissance empirique, personnelle des acteurs et des situations, à mille lieux des généralisations hâtives sur le « coutumier ». Puisque l'accès et le contrôle des ressources est ancré dans les tissus sociaux et politiques, cela demande une capacité à comprendre les logiques sociales du territoire, à repérer les acteurs importants, un sens aigu des situations sociales, une capacité à identifier les enjeux et les marges de manœuvre, une capacité à mettre les acteurs en situation, en les accompagnant sans s'y substituer, sont nécessaires.

Trop souvent, ces actions sont prises en charge par des ingénieurs et techniciens. Certains développent un tel sens et de tels savoir-faire, parce qu'ils ont la sensibilité adéquate, et sont, dans leur pratique professionnelle, mis en situation de les développer et de les valoriser. On sait bien que, dès que l'on est dans des problématiques d'accompagnement, la question du savoir-être est aussi importante que celle du savoir-faire.

⁴⁹ Sans oublier que des actions peuvent avoir des effets induits, parfois invisibles pour les intervenants, après ou à côté : la reprise du concept de zonage par les jeunes notables de Gombéléougou (cf. chapitre 1, section II) le montre bien.

Mais c'est peu dire que la formation d'ingénieur ou de technicien ne prédispose pas à cela : elle met l'accent sur les éléments de milieu, avec une absence ou une faiblesse des ouvertures en sciences sociales, et plus encore dans les formations au Sud ; elle construit une vision normative, où la science doit apporter les réponses, elle repose sur une vision a-sociologique du monde rural (Lavigne Delville, 2005). Enfin, la culture technicienne privilégie l'apport de solutions et non l'appui aux praticiens dans l'identification de leurs problèmes et la recherche de leurs solutions (Naudet, 1999 ; Darré, à paraître). D'un autre côté, les formations supérieures africaines en sciences sociales ne sont pas toujours suffisamment orientées sur l'enquête de terrain et l'immersion dans les milieux d'étude pour bien préparer les jeunes sociologues à de telles tâches. De plus, ceux-ci ont parfois du mal à intégrer les enjeux productifs concrets et les dimensions proprement écologiques des questions environnementales. Il n'y a donc pas de monopole dans la formation initiale, mais plutôt une question d'attitude et d'expérience.

Dès lors, ce sont bien des savoir-faire et savoir-être spécifiques qu'il faut développer, de nouveaux métiers de médiateurs et facilitateurs⁵⁰, qui coupleront, sur la base d'une réelle pratique de terrain, repères conceptuels sur la régulation en environnement, démarches pratiques d'appui aux processus de négociation, et outils de diagnostics des enjeux fonciers et des dispositifs locaux de régulation foncière.

Des questions de dispositifs institutionnels

Les meilleures ressources humaines ne développent leur potentiel que lorsqu'elles sont en mesure de le faire, c'est-à-dire si le cadre institutionnel dans lequel elles travaillent le permet. La réflexion actuelle sur les dispositifs d'intervention commence à intégrer ces dimensions institutionnelles : ainsi en développement local, en distinguant les fonctions techniques et fonctions financières, en spécifiant les rôles, en précisant les instances de décision. La réflexion sur ce point doit être poursuivie : l'objectif est que les acteurs locaux, collectivités locales en premier lieu, mais aussi organisations paysannes ou d'éleveurs, voire groupes de producteurs non organisés voulant agir sur des problèmes de gestion des ressources qui se posent à eux, puissent aisément, à la demande, mobiliser un appui dans leurs démarches de recherche de solutions et de négociations pluri-acteurs.

Des dispositifs d'appui à la gestion négociée doivent ainsi mobiliser des intervenants :

- disposant des savoir-faire, savoir-être, et compétences adéquats (cf. ci-dessus) ;
- aisément accessibles et donc positionnés à une échelle relativement déconcentrée ;
- agissant à la demande, que celle-ci provienne de producteurs (agriculteurs, éleveurs), d'organisations professionnelles, d'élus locaux, mais toujours en lien et en concertation avec le conseil communal (lorsqu'il existe) ;
- pouvant apporter des appuis *ad hoc* sans substitution, et donc en capacité de faire varier leur présence en fonction des besoins, sur une durée suffisamment longue pour permettre aux processus de mûrir ;
- suffisamment reconnus pour pouvoir jouer un rôle d'intermédiation avec les pouvoirs publics si celui-ci est nécessaire (et si les acteurs locaux ne sont pas à même de rentrer en contact et en négociation directe) ;

⁵⁰ A Madagascar, une formation de médiateurs patrimoniaux a été mise en place.

- capables de mobiliser aisément de petits moyens pour faciliter le processus (rencontres, réunions, déplacements, etc.) et matérialiser le contenu des accords (panneaux décrivant les règles ; bornes ; marquage de couloirs de passage, etc.).

Des articulations étroites sont de plus nécessaires avec les projets d'aménagements (de bas-fonds, de forêts, de mare, etc.), le traitement de la question foncière et la négociation pré-aménagement des règles du jeu sur l'accès et l'exploitation de la ressource aménagée devant impérativement avoir lieu avant le chantier et aboutir à un cadre clair et validé institutionnellement (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000).

Un tel positionnement est incompatible avec des projets de trois ans, sans continuité (ou à la continuité aléatoire, subissant les arrêts et redémarrages des ruptures de phase), avec des objectifs de résultats trop déterminés : les temps d'apprentissage ne sont pas possibles ; les risques de déphasage avec les dynamiques locales sont trop forts (cf. le cas de Popioho, où le PDRI s'est arrêté juste au moment où, les ruraux devant réorganiser leur gestion de l'espace face à l'expulsion de la forêt classée) ; les échéances de fin de projet et le besoin de montrer des résultats, d'un côté, le fait d'avoir des objectifs prédéterminés (X conventions signées dans les 3 ans) incitent à forcer le rythme des processus pour aboutir à des conventions signées, sans que leur contenu ait réellement été approprié.

Différents montages institutionnels sont envisageables, qui ne sont pas exclusifs l'un de l'autre :

- ▷ Des dispositifs pérennes (ou du moins durables) d'appui à la gestion négociée des ressources naturelles, sur une zone géographique, dans le cadre de dispositifs régionaux d'appui aux communes⁵¹, ou bien au sein d'Ong présentes dans la durée dans une zone⁵² ;
- ▷ Des compétences identifiées, liés à des agents de l'Etat ayant développé ces savoir-faire et pouvant le mobiliser moyennant une légère indemnité, ou à des consultants ou membres de bureaux d'étude spécialisés, mobilisables par les collectivités territoriales ou les organisations locales, via un soutien financier externe (un fonds régional pour la gestion négociée des ressources naturelles ou des appuis ad hoc de leurs partenaires au développement).

On est là sur des demandes *ad hoc*, portées par des acteurs locaux.

Mais la mise en place d'une gestion locale s'intègre parfois dans des projets d'aménagement (de bas-fonds, de parcours, de forêts). C'est le cas en particulier des projets de gestion des forêts naturelles et de mise en place de marchés ruraux (Bertrand, 1998 ; Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R. eds., à paraître). Là, l'intervention ne répond pas qu'à une demande locale. Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique nationale, visant à transformer profondément le cadre institutionnel et économique de l'exploitation du bois-énergie (et éventuellement du bois d'œuvre), en garantissant, sous conditions, un droit ex-

⁵¹ Une ou deux personnes développant ce type de savoir faire au sein des Centres de Conseil aux Communes (CCC) maliens, par exemple.

⁵² Là où de tels dispositifs n'existent pas, ces compétences peuvent être dans un premier temps développées dans une logique « projet », si le cadre du projet est compatible avec une telle démarche (en termes de durée) et si la réflexion sur la pérennisation de ces capacités est pensée dès le départ

clusif aux populations locales sur les ressources ligneuses de leur territoire, et le monopole de la commercialisation.

La mise en place des « marchés ruraux de bois » et d'un plan d'exploitation simplifié des ressources ligneuses implique un travail à la fois technique et institutionnel : technique pour diagnostiquer la ressource et définir le plan d'aménagement et d'exploitation, institutionnel pour mettre en place les comités de gestion, former les acteurs, etc. L'accent mis dans les interventions sur la dimension technique aboutit à ce que les questions d'action collective et de régulation de la ressource (qui est légitime pour définir et les règles et en assurer « l'enforcement » ; comment définir un mode de répartition des revenus interne au village qui soit perçu comme légitime, comment organiser les modes de surveillance et de sanction ?) soient vues comme de simples moyens, et non pas comme une condition de réussite. Elles sont perçues dans une logique institutionnelle, pouvant se mettre en place aisément, par la simple tenue d'une série de réunions où le schéma d'ensemble est présenté, et les statuts-type présentés. Il y a bien peu de chances qu'une telle façon de faire permette à des organisations solides, fondées sur un réel pacte social local sur les ressources ligneuses, d'émerger !

Ce type de projet devrait coupler explicitement apports techniques et appui à l'action collective, dans ce type de démarche organisée autour des questions d'action collective et de régulation. Ce qui implique un dispositif opérationnel profondément différent, avec des équipes d'appui à la création et au renforcement des organisations locales, disposant des savoir-faire et des méthodes adéquates, et mobilisant au moment opportun les compétences techniques forestières.

3.3. Eléments de méthode

On ne peut pas ici systématiser une démarche d'appui à la gestion négociée. On a déjà largement développé les conditions de pertinence et d'effectivité des règles. Tout au plus peut-on lister certains éléments, en amont⁵³.

Savoir identifier et caractériser les enjeux

Un problème de gestion des ressources naturelles renvoie à des enjeux : de contrôle de l'espace et du territoire, de contrôle de la ressource, d'inégalités dans l'accès à la ressource ou à la possibilité de la valoriser, de coordination entre usages, etc. Les problèmes sont vécus différemment par les différents acteurs, en fonction de leur position sociale, de leur rapport à la ressource en question, de leurs représentations. Différents enjeux (économiques, politiques, symboliques, etc.) sont souvent mêlés.

Dans la zone de Koury, un éleveur, installé là depuis longtemps avec son troupeau, est en conflit avec un agriculteur qui défriche une parcelle sur l'espace qu'il utilise, et en plus lui coupe l'accès aux points d'eau. Derrière ce problème de compétition agriculteur/éleveur, se cache les stratégies d'expansion territoriale de deux villages.

⁵³ Voir sur ce point le diaporama « Quelle gestion des ressources « communes » ? Identifier les pouvoirs et les usagers, pour négocier les règles », *Mémento de l'Agronome*.

Au lac Korientzé, le conflit se présente comme un conflit sur la ressource et sur les modes d'exploitation : la technique dite de la fourrière est accusée par les villageois d'épuiser la ressource. A cet enjeu (dont la réalité est difficile à estimer) se nouent des enjeux de contrôle du lac, et de redistribution des redevances de pêche, accentués par la rivalité historique entre Golouumbo (le village fer de lance du conflit) et Kérétogo (celui qui accueille le plus de pêcheurs).

Identifier le ou les enjeux derrière ce qui est perçu et vécu comme un problème par certains des acteurs, est le préalable. C'est une question de diagnostic : quels sont les espaces-ressources et les acteurs concernés ? comment le problème est-il vu et vécu par les différents acteurs ?

On ne peut se limiter là à des points de vue généraux : les agriculteurs et les éleveurs, les conflits de dégâts des cultures.

- ▷ D'une part, *les ressources s'inscrivent dans des espaces socialisés, par rapport à des normes plus ou moins strictes ou explicites, renvoyant à des autorités plus ou moins identifiées*. 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. L'accès à telle ressource, à tel endroit, renvoie à la nature de la ressource et à ses enjeux économiques, mais aussi à la façon dont l'espace en question est approprié, dont les droits d'accès et d'exploitation (plus ou moins explicites et formalisés) sont répartis entre les acteurs, en fonction de leurs appartenances, de l'histoire, des normes en vigueur ;
- ▷ D'une part, *les enjeux sont localisés*. 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).
- ▷ Ensuite, *les acteurs sont des acteurs de chair et d'os*, couplant positions professionnelles, appartenances sociales (lignagères, ethniques, religieuses), parties prenantes de réseaux sociaux variés. La façon dont les acteurs se positionnent face à un enjeu donné n'est pas déterminé par les grandes catégorisations sociales. Elle dépend des configurations locales. Les « groupes stratégiques », c'est-à-dire les acteurs qui partagent un point de vue commun par rapport à un enjeu donné (Olivier de Sardan, 1995) sont à déterminer de façon *ad hoc*, par enquête et entretiens.

L'identification des acteurs est d'autant plus essentielle que :

- ▷ La culture développementiste, avec sa vision villageoise tend à considérer qu'un espace voisin d'un village fait partie de son territoire et que ce sont ces villageois qui y ont accès ; elle sur-estime ou sous-estime selon les cas le rôle des institutions coutumières ;
- ▷ Ceux qui posent le problème et mobilisent l'appui externe sont une partie du jeu et ont leurs propres visions et intérêts ; ils vont avoir tendance à mettre l'accent sur certains acteurs, à en laisser d'autres dans l'ombre, voire à les occulter ;
- ▷ Certains acteurs du jeu ne sont pas immédiatement visibles : le rôle de tel chef de terre peut parfaitement rester ignoré tant qu'on ne s'interroge pas sur les procédures pratiques pour accéder à telle ressource ; très classiquement, les utilisateurs temporaires, les migrants, sont « oubliés » par les acteurs locaux et occultés par les intervenants.

Localiser la ressource au sein des trames territoriales⁵⁴, identifier les acteurs en jeu - ceux qui exploite la ressource (en tant qu'ayants droits, qu'utilisateurs autorisés ou non), ceux qui jouent un rôle sur sa régulation (à différents titres) - , identifier les règles normatives ou pragmatiques qui gouvernent cette ressource et les décalages entre normes et pratiques, comprendre quelles sont les démarches que suivent les acteurs pour tenter de résoudre les conflits qui les opposent, sont des étapes indispensables du diagnostic, permettant à l'intervenant de comprendre les enjeux, de connaître les acteurs, d'identifier les problèmes de coordination. Cela demande un peu de temps d'immersion, de rencontre avec des acteurs diversifiés, et aussi de méthode pour caractériser les enjeux, repérer les acteurs peu visibles mais néanmoins importants. C'est une étape indispensable pour qu'il puisse jouer un rôle actif et constructif, sans être instrumentalisé par certains acteurs.

Quelques précisions conceptuelles et méthodologiques :

- ▷ 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, replaçant l'espace concerné dans les trames territoriales, et les modes d'exploitation du milieu (Lavigne Delville, 2002a et b).
- ▷ 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

⁵⁴ On appelle ainsi l'identification des différents territoires (administratifs, coutumiers, lignagers, etc.) au sein desquels s'inscrit la ressource ou l'espace en question. Cela permet de prendre en compte les enjeux spatiaux et de contrôle de l'espace, d'identifier les centres de pouvoirs (de différente nature) concernés ou susceptibles de l'être (cf. Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000).

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 de gestion de la ressource (ce qui est censé se passer) doit toujours se coupler d'une analyse des pratiques effectives (Moity- Maïzi, 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.

Favoriser l'émergence d'une vision partagée, favoriser un contexte de négociation

L'émergence de solutions sera d'autant plus aisée que les différents acteurs, au delà de leurs différences de position sociale et d'intérêts, arriveront à trouver une façon suffisamment partagée de poser le problème. Dans certains cas, il y aura un consensus aisément 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. Or, comme le soulignent à juste titre Chauveau et Mathieu (1998), un conflit sur la façon d'interpréter des règles partagées est plus aisément résoudre qu'un conflit portant sur la définition même des règles devant s'appliquer.

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 prémisses différents, les argumentaires ne pouvaient s'articuler et aucune solution négociée n'était possible sans que les protagonistes ne s'accordent (au minimum) sur une définition partagée de ce qui les oppose...

« Construire la surface du problème » (Darré, à paraître) peut ainsi être une étape préalable, elle-même plus ou moins complexe selon le degré de polarisation des positions, le degré de tensions entre acteurs. Trouver des points d'accord permettant d'enclencher un dialogue en est une autre : les protagonistes partagent-ils des « règles constitutionnelles » permettant de négocier les « règles de choix collectif » sur la ressource ? partagent-ils des principes d'économie morale à partir desquelles il est possible de discuter en sortant des enjeux d'intérêts immédiats ? existe-t-il une autorité morale ou politique reconnue par les parties, qui puisse jouer un rôle de médiation ou d'arbitrage ? il est ici très utile d'être attentifs aux registres d'argumentation mobilisés par les uns et les autres : quels arguments sont utilisés ? quels principes généraux sont mobilisés pour justifier la position et la revendication ? à quelles autorités est-il fait référence ? Et aussi de connaître la façon dont d'autres conflits, de même nature ou voisins, ont été traités, quelles autorités ont été mobilisées et comment.

Les processus seront ainsi très différents selon les cas, la façon pour l'intervenant de se positionner aussi : dans certains cas, il se contentera de favoriser les rencontres et dialogues directs entre acteurs ; dans d'autres, un travail préalable de médiation, tentant de rendre possible un dialogue, sera indispensable. Selon les cas, il aura ou non à apporter des éléments d'analyse et

de compréhension dans les débats, pour favoriser une vision plus large du problème ou la prise en compte des points de vue d'autres acteurs.

Un exemple éloigné montre bien comment déplacer la façon de poser le problème peut être un préalable à la recherche de solutions. A 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, ils ont défriché une dizaines d'hectares. Les jeunes mobilisés dans l'association environnementale locale, veulent les en expulser, sur un argumentaire environnemental : défricher la forêt assèche les cours d'eau, il y a des problèmes croissants d'eau, il faut réagir ; les migrants sont dans une forêt classée, ils n'ont pas le droit d'y être. Une visite de terrain montre que le finage villageois remonte fortement vers la montagne et déborde largement des limites légales de la forêt classée. D'autre part, la zone cultivée par le groupe de migrants est planté d'arbres et d'arbustes (café, etc.), il n'y a pas de terre nue, soumis à l'érosion, pas plus de problème d'infiltration que sous forêt naturelle ; enfin, à côté, des défrichements à blanc ont lieu sur de fortes pentes, pour planter du taro, avec de graves problèmes d'érosion... La restitution du diagnostic, devant l'ensemble des parties, est parti de la question environnementale et d'une vision d'ensemble du terroir pour rappeler les liens entre couverture végétale, érosion et infiltration, et faire prendre conscience que le problème n'était pas tant sur ces 10 ha stabilisés, que sur les fronts actuels de défrichements sur forte pente. Dès lors, pour être efficaces, mieux valait s'attaquer à ces fronts. La discussion a permis de poser les bases d'une action sur ces fronts, les migrants proposant d'ailleurs, parce qu'ils étaient dans la montagne, de contribuer à la surveillance, décrispant l'abcès de fixation sur eux..

Une négociation est nécessairement un processus *ad hoc*, non déterminé. Là encore, une bonne compréhension de la façon dont se structurent les enjeux, et une bonne identification des acteurs en présence, est indispensable pour construire sa stratégie d'action raisonnée.

3.4. Des suivi de processus : un élément indispensable

Agir pour favoriser une gestion négociée est délicat. Le risque d'actions inefficaces voire aux effets négatifs n'est pas nul. Plus encore que dans d'autres types d'intervention externe, la communication entre intervenants externes et acteurs locaux n'est pas transparente, les décalages de perceptions et logiques entre acteurs favorisent les malentendus. Les asymétries entre intervenants externes et populations ne permettent pas des feed-back suffisants. Dès lors, l'intervention se joue en partie en aveugle, avec le risque que de se faire instrumentaliser, d'imposer des visions ou solutions inopérantes, de déstructurer des relations ou de susciter des conflits.

Dès lors, il est indispensable de se doter d'outils permettant de mieux comprendre ce qui se joue à l'interface, la façon dont les acteurs locaux perçoivent les processus en cours, de façon à pouvoir rectifier le tir si besoin.

Les démarches de suivi-évaluation ne suffisent pas pour cela : elles se fondent essentiellement sur des indicateurs quantitatifs : le nombre de réunions, le nombre de participants, etc. Ce qui

est nécessaire ici, ce sont des dispositifs permettant de mieux comprendre ce qui se joue dans les processus appuyés et dans l'intervention, tel que c'est vécu et perçu par les acteurs locaux.

Les démarches de « suivi de processus » (Mosse, 1998a et b) sont une réponse à ces dilemmes. Le principe du suivi de processus part du constat (général dans les situations de développement) que les réunions formelles sont rarement le lieu où les enjeux politiques et sociaux, pourtant essentiels dans la réussite de l'action, peuvent se débattre. Les enjeux liés aux relations entre le projet et les populations (il faut montrer un consensus apparent, ou au contraire en rajouter dans la remise en cause), tout comme les enjeux internes aux populations (équilibres entre lignages, etc.) peuvent difficilement s'y traiter. Dès lors que l'on ne connaît pas suffisamment ses interlocuteurs au village (en termes de statut social, d'appartenance lignagère, de notabilité), on ne peut pas lire et comprendre une partie de ce qui se passe dans les réunions, ce que signifie telle prise de parole ou tel silence, telle absence. Il faut donc d'autres clés d'entrée.

Le suivi de processus vise à comprendre les jeux d'acteurs et les débats qui se jouent autour de l'intervention, la façon dont elle est perçue, comprise, interprétée, par les acteurs locaux, en fonction de leurs grilles de lecture : un aménagement de bas-fond, ce n'est pas seulement du béton et un stockage d'eau, c'est une portion de territoire, contrôlé par tel ou tel village, tel ou tel lignage, espace qui est transformé ; ce sont des effets différentiels sur la qualité des parcelles situées en amont ; ce sont des enjeux politiques pour le contrôle du comité de gestion.

Le suivi de processus se fonde sur une lecture socio-anthropologique des interactions et une mise en débat de ces résultats au sein des équipes opérationnelles, pour partager cette connaissance et en tirer les implications opérationnelles. Il peut être mis en œuvre lors de séances régulières de débat entre les équipes opérationnelles et un chercheur ou consultant spécialisé, aidant les équipes à mobiliser leur connaissance des situations et à les interpréter, posant des questions à creuser lors des visites de terrain suivantes. Il peut être mis en œuvre à travers un dispositif autonome d'observation, le chercheur réalisant lui-même les observations et entretiens de terrain, observant les réunions, enquêtant par ailleurs, et restituant ses observations pour un débat avec les équipes.

Mobiliser ainsi une compétence socio-anthropologique en accompagnement de l'action permet :

- ▷ *a priori*, de cerner certains enjeux sociaux ou politique et de mieux savoir les gérer ; d'apporter un appui aux équipes dans la réflexion stratégique ou dans la connaissance de nouvelles zones d'intervention ;
- ▷ *en cours d'action*, de vérifier que tout va bien, ou de comprendre ce qui se passe lorsque des signaux indiquent qu'il y a un problème (absences répétées aux réunions ; dissensions lors des réunions, etc.) ou d'identifier des problèmes non apparents ; et de donner les clés aux agents opérationnels pour rectifier le tir ;
- ▷ *ex post*, d'évaluer l'impact des actions par des entretiens informels, évitant certains des biais des questionnaires.

C'est aussi un puissant outil de formation par la pratique, permettant aux agents impliqués dans l'action de mieux comprendre les processus dans lesquels ils interviennent et les effets de leurs façons d'agir, contribuant à développer les savoir-faire et savoir-être nécessaires.

3.5. Capitalisation, apprentissages, formation : développer les savoir-faire cohérents avec ce nouveau métier

Accompagner l'émergence d'une gestion locale négociée est un nouveau métier. Les compétences et les savoir-faire sont en émergence. Il est nécessaire de les développer et de les diffuser, pour disposer des équipes opérationnelles compétentes, dans un projet, et plus largement pour que soit disponible une masse critique d'acteurs ayant ces savoir-faire.

L'expérience est indispensable pour cela. C'est avant tout à l'expérience pratique que se construisent ces savoir-faire. C'est comme cela que les personnes disposant, aujourd'hui, de ces compétences les ont acquises.

Pour autant, l'expérience seule ne suffit pas. On a vu combien les ambiguïtés structurelles de l'intervention de développement rendent possibles une reproduction de démarches inadaptées, une projection de visions, etc.

Dès lors, il est nécessaire de coupler l'apprentissage pratique avec la mise au point de références et d'outils :

- ▷ capitaliser sur les expériences, à partir de suivis de processus et d'études d'impact *ex post* ;
- ▷ développer des formations à destination des agents de terrain, mobilisant opérateurs expérimentés et chercheurs spécialisés, avec une dimension de diagnostic de terrain ;
- ▷ produire et diffuser des outils opérationnels, rendant accessibles le cadre d'analyse et des outils opérationnels

sont des actions complémentaires et nécessaires.

Ceci peut se faire au service d'un projet ou d'un ensemble de projets, ou bien de façon plus générale.

D'ores et déjà, un travail d'opérationnalisation de l'approche pourrait être lancé, mobilisant des opérateurs de terrain expérimentés et des chercheurs, pour produire un document méthodologique, centré sur l'action, s'appuyant à la fois sur le cadre d'analyse développé ici, et sur les savoirs pratiques développés par les praticiens.

Conclusions

4. Action collective et action publique négociée pour la régulation des ressources naturelles

L'argumentaire de base des discours ou actions prônant une gestion décentralisée des ressources naturelles est donc incontestable : en dehors sans doute d'aires protégées⁵⁵, et compte-tenu de la nature de l'Etat, 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* (la pauvreté, l'absence d'alternatives, peut obliger à surexploiter des ressources, malgré soi) ;
- ▷ *si elles ont un droit exclusif sur la ressource* (ou la capacité de la valoriser économiquement⁵⁶), *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.

Pour autant, le discours développementiste sur la gestion local souffre de nombreuses ambiguïtés : il entretient un certain flou sur le sens du mot « gestion » et sur les conceptions implicites, entre gestion déconcentrée participative et gestion décentralisée, il fait l'impasse sur un certain nombre d'éléments-clés sur les conditions d'émergence et de maintien des ressources communes, il occulte les dimensions proprement socio-politiques du contrôle des ressources au profit d'une vision « gestionnaire » (des instances techniques, qui mettent en œuvre un ensemble de règles rationnelles), avec une effectivité discutable.

Notre parcours dans cette étude amène à décenter largement le regard, à prendre acte de cette nature socio-politique de la régulation des ressources, à s'interroger en termes de régulations dans un contexte marqué par une pluralité juridique et une fréquente concurrence entre acteurs de la régulation foncière, à s'interroger sur les conditions d'une action collective sur les ressources. Si des éléments de « gestion intentionnelle » doivent être introduits, ils ne peuvent l'être sans prise en compte sérieuse des pratiques, des dispositifs locaux de régulation foncière tels qu'ils existent en pratique, bref, de la « gestion de fait » pré-existante. Il ne s'agit pas de définir de nouvelles règles dans l'absolu, mais de modifier le dispositif de régulation, et *in fine* les pratiques des acteurs, à travers de nouvelles incitations.

⁵⁵ La question des intérêts des populations locales à la conservation d'aires protégées est l'objet de nombreux débats.

⁵⁶ Ribot (2003) montre 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.

On retrouve certes les principes de négociation, de construction d'accords avec l'Etat sur des principes faisant sens pour les acteurs locaux, d'instances pour en assurer l'effectivité, bref de combinaison d'action collective locale et d'action publique négociée, pour la construction de ressources communes et leur régulation. Mais avec une signification et des modes opératoires sensiblement différents de la vision développementiste.

Construire une gestion locale négociée 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.

Parfois, il peut suffire de (re-)mettre à jour des règles qui n'étaient plus respectées et de redéfinir les modes d'exécution politique des règles. En effet, 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 acteurs extérieurs qui prélèvent 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.

Mais dans bien des cas, du fait de la nature de la ressource et en particulier des valorisations économiques possibles ; des acteurs en jeu et en particulier d'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 locaux que de créer de nouveaux communs, centrés sur des enjeux contemporains. Ce qui passe par une nouvelle définition de leurs fondements ou à tout le moins d'une définition actualisée, prenant acte des évolutions écologiques, sociales et politiques. Cela signifie définir :

- ▷ le territoire concerné ;
- ▷ les ayants droits, et les modes d'accès pour des tiers éventuels ;
- ▷ les règles d'exploitation ;
- ▷ les modes de surveillance et de contrôle, et des modes de révision des règles.

Ces règles nouvelles doivent s'appuyer sur des principes acceptés dans la zone, de façon à s'inscrire dans des représentations de l'espace qui font sens pour les populations, et pour leur assurer une légitimité vis-à-vis des règles constitutionnelles. Pour autant, elles ne sont pas la pure et simple reproduction de principes coutumiers.

Elles doivent prendre en compte les contextes et enjeux contemporains, inclure les populations actuelles et non les seuls « autochtones », respecter les principes moraux et être compatibles avec les législations sectorielles.

Elles relèvent, nécessairement de processus de négociation interne aux acteurs locaux et avec l'Etat. Elles doivent, en fonction des contextes actuels, contribuer à résoudre le divorce entre légitimité, légalité et pratiques.

4. Un défi pour les interventions de développement

Le pari est 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 a des implications fortes pour les dispositifs de coopération.

A partir d'un analyse fine des situations, des acteurs et des enjeux, 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 des régulations intentionnelles nouvelles ne peuvent se mettre en place sans un appui volontariste de l'Etat, dont la volonté et la capacité reste souvent en question. Il est donc bien question 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.

Plus que la pertinence environnementale des règles opérationnelles, c'est la constitution de mécanismes de coordination entre autorités et une clarification des règles locales, fondés sur une réelle volonté partagée de réguler la ressource et sur une capacité d'agir, qui est essentielle : à partir de l'expérience, cette gouvernance pourra se renforcer, affiner les règles, mobiliser d'autres acteurs, renforcer sa capacité à agir. 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.

Cela représente un réel défi pour les dispositifs de coopération, qui doivent être organisés de façon à être réellement au service de ces processus, et non pas les instrumentaliser au profit des logiques propres de l'aide ; qui doivent développer les savoir-faire en médiation/négociation et les mobiliser dans des dispositifs d'appui souple.

Montages institutionnels et savoir-faire sont deux enjeux essentiels pour pouvoir intervenir de façon raisonnée dans ces enjeux complexes. En termes de dispositifs, cela demande une capacité d'appui, mobilisable par les acteurs ou institutions locales, et à leur service, suffisamment dégagées des contraintes classiques de l'aide par projet : instabilité, faible durée, contraintes de résultats. En termes de savoir-faire, c'est un nouveau métier qui émerge, qui demande des compétences spécifiques, et qu'il faut contribuer à construire, à travers formalisation de références opérationnelles, capitalisation d'expérience, formations.

Tant pour assurer une qualité des actions que renforcer les apprentissages, mobiliser la recherche socio-anthropologique appliquée dans le suivi des actions, dans une logique de « suivi de processus » semble indispensable.

5. Une contribution à la construction de l'Etat

Travailler à une gestion locale négociée suppose de prendre en compte les différentes logiques et de tenter de faire émerger des synergies et des coordinations, de renforcer mutuellement action collective et action publique par une reconnaissance réciproque de leurs légitimités et de leurs failles, à partir d'une prise en compte du réel : les ressources, les acteurs, les enjeux.

Ce faisant, on ne contribue pas seulement à des enjeux environnementaux, à réguler les prélevements sur les ressources, à éviter les sur-exploitations et les dégradations. On contribue aussi à construire un dialogue entre populations et acteurs publics, à structurer des « forums » où se débattent les enjeux de l'avenir des territoires. On contribue à construire du lien et de la coordination entre différents pouvoirs dans un contexte marqué par une pluralité d'instances de pou-

voir. On contribue à renforcer les collectivités locales comme espace où se nouent ces articulations entre logiques sociales du territoire et dispositif public national.

Bref, en cohérence tant avec l'histoire socio-politique des Etats d'Afrique de l'ouest et des rapports Etats/société, qu'avec les réflexions contemporaines sur l'action publiques, on contribue, sur cette entrée, à la construction d'un nouveau pacte social entre l'Etat et les citoyens, cohérent avec les processus de démocratisation et de décentralisation, face à l'épuisement des modes de gouvernementalité issu des Indépendances.

Bibliographie

- Agrawal A., 2003.** « Sustainable Governance of Common-Pool Resources : Context, Methods, and Politics », *Annu. Rev Anthropol.* 2003. 32 :243-62.
- Albigès L., 2002.** *Entre modernité et tradition : la gestion de conflits fonciers autour du lac Korientzé (Mali).* Maîtrise d'anthropologie, Université Aix-Marseille/GRET.
- Alchian A. & Demsetz H., 1973.** “The Property Right Paradigm”. *Journal of Economic History*, 33(1): 16-27.
- Argyris C. et Schön D.A., 1978.** *Organizational learning: a theory of action perspective.* Addison Wesley/Reading.
- Babin & alii, 2002.** « Gérer à plusieurs des ressources renouvelables. Subsidiarité et médiation patrimoniale par récurrence. » In Cormier-Salem M.-C., Juhé-Beaulaton D., Boutrais J. & Roussel B. (Eds.), *Patrimonialiser la nature tropicale.* Paris : IRD éditions. 79-100.
- Bailey, F.G., 1971.** *Les règles du jeu politique : étude anthropologique.* Paris : PUF. 246 p.
- Bako-Arifari N., 1998.** « La démocratie à Founougou (Borgou) : paysans et déscolarisés en compétition pour le pouvoir local » in Bierschenk T. & Olivier de Sardan J-P. (Eds.), *Les pouvoirs au village : le Bénin rural entre démocratisation et décentralisation.* Paris : Karthala. p. 57-100
- Baland J.M. et Platteau J.Ph, 1996.** *Halting Degradation of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?* Oxford : FAO/Oxford University Press. 423 p.
- Barraud V., Béréthé S., 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, Octobre 2000.
- Barrière O. et Barrière C., 2002.** *Un droit à inventer.* Paris: IRD-éditions.
- Benjaminsen T.A., 1996.** « Bois énergie, déboisement et sécheresse au Sahel. Le cas du Gourma malien » in *Sécheresse n°3*, Vol 7 : 179-185.
- Benjaminsen T.A., 1997.** « Is there a fuelwood crisis in rural Mali? » in *Geojournal*, Vol. 43, n°2: 163-174.
- Berry S., 1989,** “ Social institutions and acces to resources ”, *Africa* 59 (1) : 41-55.
- Berry S., 1993,** *No condition is permanent, the social dynamics of agrarian change in subsaharan Africa*, Madison, The University of Wisconsin Press, 258 p.
- Bertrand A., Karsenty A. et Montagne R. eds., à paraître,** *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Cirad/L'Harmattan,
- Bertrand, 1996.** « Négociation patrimoniale plutôt que gestion de terroirs » in Le Roy et alii (dir.), *La sécurisation foncière en Afrique.* Paris : Karthala. p. 342-348.
- Bertrand, 1998.** « Gestion étatique ou gouvernance locale ? » In Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 40-45.

- Bierschenk T. et Olivier de Sardan J-P., 1998.** *Les pouvoirs au village*. Paris : Karthala.
- Bierschenk T., Chauveau J-P. & Olivier de Sardan J-P. (coord.), 2000.** *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets*. Paris : Karthala. 326p.
- Blundo G., 1996.** « Gérer les conflits fonciers au Sénégal : le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier. » in Tersiguel & Becker (Eds.), *Développement durable au Sahel*. Paris/Dakar : Karthala. p. 103-122
- Blundo G., 1997.** « Les Communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 15 p.
- Boltanski L. & Thévenot L., 1991.** *De la justification : les économies de la grandeurs*. Paris : Gallimard.
- Bonnet B., 2000,** Gestion commune des ressources naturelles : vers un renforcement des capacités locales, *Dossier Zones arides* n°94, IIED.
- Bouju, J., 1991,** “Pouvoirs et légitimités sur le contrôle de l'espace rural. L'exemple du Gan-zourgou (Burkina Faso)” in Olivier de Sardan et Paquot dir. *D'un savoir à l'autre*, Ministère de la Coopération et du développement – Gret, pp. 60-70.
- Bourque R. et Thuderoz C., 2002,** *Sociologie de la négociation*, Coll. Repères, Paris, La Découverte, 124 p.
- Boutrais J.B., 2000,** « Introduction : gestion sociale locale », in Gillon et al eds, *Du bon usage des ressources renouvelables*, Coll Latitudes 23, Paris, IRD Editions, pp. 148-152.
- Breusers M., 1999.** *On the Move. Mobility, Land Use and Livelihood Practices on the Central Plateau in Burkina Faso*. Hamburg : APAD- Lit Verlag. 423 p.
- Carré L., 1998,** « Communs et communaux en France : heurts et malheurs d'une ressource commune », in Lavigne Delville (dir). Quelles politiques foncières en Afrique rurale? Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Chanock M., 1991.** “A Peculiar Sharpness: An Essay on the History of Customary Law in Colonial Africa”. *Journal of African History* 32 : 65-88.
- Chauveau J.P., 1994.** « Participation paysanne et populisme bureaucratique » in Jacob J.-P. & Lavigne Delville Ph. (Eds.), *Les associations paysannes en Afrique : Organisation et dynamiques*. Paris : Karthala. p. 25-60.
- Chauveau J.P., 1997,** « Jeu foncier, institutions d'accès à la ressource et usage de la ressource ; une étude de cas dans le centre-ouest ivoirien » in Contamin B. et Memel-Fote H. éds. *Le modèle ivoirien en questions ; crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-Orstom, pp. 325-360.
- Chauveau J.P., 1998,** “La logique des systèmes coutumiers.” In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Chauveau J.P., 2000.** « Question foncière et construction nationale en Côte d'Ivoire », *Politique Africaine* 78 : 94-125.
- Chauveau J.P., 2002a,** *Les droits fonciers : outils de description et questions de recherche empiriques*, document de travail provisoire, UR REFO/IRD.

- Chauveau J.P., 2002b.** *L'institution du tutorat entre autochtones et migrants et sa dynamique. L'économie morale paysanne, l'Etat, les rapports interethniques et la définition des droits fonciers en pays gban (CI).* Communication dactylographiée. Workshop in Frankfurt, “Land rights and the politics of belonging in West Africa” 3/10-5/10/2002. 28 p.
- Chauveau J.P. et Mathieu P., 1998.** « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 243-258.
- Chauveau J.P., Bosc P.M. et Pescay M., 1998,** “Le plan foncier rural en Côte d'Ivoire.” In Lavigne Delville (dir). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale?* Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Chauveau J.P., Lavigne Delville Ph. et Le Roy E., 2002.** *Les dispositifs locaux de régulation foncière : description empirique et premières analyses.* Rapport de synthèse. Comité de pilotage foncier du MAE. 32 p.
- Chauveau J.P. et Lavigne Delville Ph., 2004.** « Politiques foncières intermédiaires en Afrique de l'Ouest francophone » in Lévy M., *Comment réduire pauvreté et inégalités ?* Paris : Karthala. 211-240.
- Chauveau J.P., Jacob J.P., Le Meur P.Y., 2004,** *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne.* Autrepart n°30, IRD/Armand Colin.
- 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
- Colin J.Ph., 2001,** *Efficience et équité des droits fonciers délégués : éclairages économiques*, Documents de travail de l'UR IRD/REFO, n°1, 27 p.
- Colin J.Ph., 2004,** *Droits fonciers et dimension intra-familiale de la gestion foncière. Note méthodologique pour une ethnographie économique de l'accès à la terre en Afrique.* Documents de travail de l'UR REFO n°8, IRD.
- Colson, E. 1971.** “The Impact of the Colonial Period on the Definition of Property Rights.” In Turner V. (Ed.), *Colonialism in Africa 1870-1960*, vol. 3. Cambridge: Cambridge University Press. 193-215.
- Comaroff J.L. & Roberts S., 1981.** *Rules and processes.* Chicago-London: University of Chicago. 293 p.
- Commaille J. et Jobert B. dir, 1999,** *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Coulibaly A., 2003.** Thèse.
- Crozier M. et Friedberg E., 1977,** *L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective*, coll. Points, Paris, Seuil, 500 p.
- Darré J.P., à paraître,** *La recherche co-active de solutions entre agents de développement et agriculteurs*, Coll. Etudes et Travaux, Paris/Montpellier, Editions du Gret/Cnearc.
- Deininger K., 2003,** *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, World Bank Policy Research report, World Bank/Oxford University Press, 239 p.

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

Dernoncourt C., 2002, *Marginalisation des éleveurs et innovations institutionnelles locales en matière de GRN (Popioho, département de Béréba, Burkina Faso)*, mémoire de DEA de géographie, Université Paris I.

Di Maggio, 1994

Diallo I., 2003, *Les conventions locales en matière de gestion des ressources naturelles au Sénégal*, rapport de stage à l'IIED, 57 p.

Diallo Y. et Schlee G., 2000. *L'ethnicité peule dans des contextes nouveaux. La dynamique des frontières*. Paris : Karthala. 255 p.

Dicko A. K., 2002., *Les conventions locales comme cadre de référence pour l'exercice des compétences des acteurs de la décentralisation dans la GRN au Mali- Bilan et perspectives*, Rapport d'étude, Coopération allemande au développement GTZ, PACT (Programme d'appui aux collectivités territoriales gestion des ressources naturelle, ronéotypé, Bamako, 37 p.

Diop M., 2002. « La gestion foncière dans la plaine de Timbi-Madina (Guinée Conakry) : entre réglementation, régulation et sécurisation des rapports fonciers locaux ». *Atelier GRET/IRD/LAJP : Dispositifs locaux de régulation foncière*.

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 Praïa+9, Bamako, 17-21 novembre 2003.

Dubet, 1994, *Sociologie de l'expérience*, Seuil.

Dupont C., 1994, *La négociation : conduite, théorie, applications*, Paris, Dalloz.

Edja H., Le Meur P.Y., avec la collab. de Lavigne Delville Ph., 2003, Les enquêtes socio-foncières dans la perspectives de la future loi foncière rurale au Bénin, second rapport d'étape, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, mars 2003, 111 p.

Fairhead J. & Leach M., 1997. « Webs of Power and the Construction of Environmental Policy Problems: Forest Loss in Guinea » in Grillo & Stirra (Eds.), *Discourses of Development*. Berg : 35-57.

Faugère E., 2000. « Regards sur la culture développementiste : représentations et effets non intentionnels. » *Document scientifique n°20*. Paris : GRET-direction scientifique.

Faure A., 1991. « La négociation : de la théorie au réel » in *Encyclopédia Universalis*.

Faure A., Mermet L., Touzard H. & Dupont C., 1998. *La négociation, situations et problématiques*. Paris : Nathan.

Feeny D., 1988. « The development of property rights in land: a comparative study. » In Bates R. (Ed.), *Toward a political economy of development*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. 272-299.

Fisher R. & Ury W., 1981. *Getting to the Yes: Negotiating Agreement without Giving in*. Boston: Houghton Mifflin.

- Fok M.A.C., 1993.** *Le développement du coton au Mali par analyse des contradictions. Les acteurs et la crise de 1895 à nos jours*. Unité de Recherche Economie des Filières. Département des cultures annuelles. Montpellier-Agropolis : CIRAD. 240 p.
- Fortmann L. & Bruce J. W. (Ed.), 1988.** *Whose Trees? : Proprietary Dimensions of Forestry*. Boulder : Westview Press.
- François A., 1997,** « Mythes et réalités des effets de la propriété foncière sur le développement économique en Ouganda » *Sociétés africaines et diaspora* n° 6, pp. 45-66.
- Gaudin, J.P., 2004,** *L'action publique : sociologie et politique*, Paris : Presses de Sciences Po/Dalloz, 242 p.
- Gentil D. & Husson B., 1995.** *La décentralisation contre le développement local ?* Journées d'étude Iram. Paris : Iram.
- Godelier M., 1984,** *L'idéal et le matériel, Pensée, économie, sociétés*. Paris, Le Livre de Poche biblio, 348 p.
- Grémion P., 1976,** *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Le Seuil.
- Griffiths, J. 1986.** “What Is Legal Pluralism?” *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 24: 1-55.
- 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.
- Hardin G., 1968.** « The tragedy of commons » *Science*, n°162: 1243-1248.
- Héron J., 2002,** *Aménagements fonciers et enjeux sociaux ; étude d'un cas d'innovation institutionnelle locale en matière de gestion des ressources naturelles dans un village du Sud-Ouest du Burkina Faso (Gombélédougou)*, mémoire de DEA de géographie, Université Paris I.
- Hochet P., 2003,** *Négocier l'accès aux ressources pastorales. Anthropologie des dynamiques de l'accès aux ressources naturelles dans le sud du Miniankala, sud-est du Mali*, frontière du Burkina Faso, rapport de recherche, Inter-Coopération/Claims/Gret.
- Hochet P., 2005.** *La gestion décentralisée de la commune de Koury : Association agriculture/élevage, négociation et associations paysannes*. Paris : éditions du GRET.
- Jacob J.P., 1997.** « La décentralisation comme distance. Réflexions sur la relation public-privé dans quelques politiques africaines de mise en œuvre des collectivités territoriales en milieu rural » Communication au colloque IED/APAD *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara*, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 19 p.
- Jacob J.-P., 2001.** « Systèmes locaux de gestion des ressources naturelles et approches dévelopmentalistes : le cas du Gwendégé (centre-ouest Burkina Faso) ». *Autrepart* 19. Paris : IRD. 133-153.
- 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. Londres : IIED. 27 p.

Jacob J.P. dir, 2000, *Sciences sociales et coopération en Afrique, les rendez-vous manqués*. Nouveaux cahiers de l'IUED n°10, IUED/PUF

Karsenty A., 2004, « Différentes formes de droits dans l'accès et la gestion des ressources en Afrique et à Madagascar », in Rodary E., Castellanet C., Rossi G., dir, *Conservation de la nature et développement : l'intégration impossible ?*, Paris, GRET/Karthala.

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.

Kassibo B., 2004, *Historical and political foundations for participatory management dans democratic decentralization in Mali. A synthesis of two case-studies*, Working Papers serie on Environmental Governance in Africa. WRI, 63 p.

Lavigne Delville Ph., 1998. *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*. Paris : MAE. Coll. Rapports d'étude. 131 p.

Lavigne Delville Ph., 1999, « La négociation des règles d'action collective : quelques repères », in *Renégocier les règles du jeu en irrigation, à partir de l'expérience de Cicda à Urcuqui*, Transverses n°5, Editions du Groupe Initiatives/CICDA.

Lavigne Delville Ph., 2000, « Impasses cognitives et expertise en sciences sociales : réflexions à propos du développement rural en Afrique », in J.P.Jacob dir. *Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués*, Nouveaux cahiers de l'IUED, 10, PUF/IUED, pp. 69-99.

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 », *Mémento de l'agronome*. Paris : MAE, CIRAD, GRET. 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)*, diaporama, Mémento de l'Agronome, 48 diapos.

Lavigne Delville Ph., 2003a, « 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., 2003b, « When Farmers Use “Pieces of paper” to Record Their Land Transactions in Francophone Rural Africa : Insights into the Dynamics of Institutional Innovation », in Benjaminsen T.A. and Lund Ch., eds, *Securing Land Rights in Africa*, London/Bonn, Franck Cass/EADI, pp. 89-108.

Lavigne Delville Ph., 2003c, *Sécuriser l'accès des producteurs ruraux aux terres et aux ressources naturelles ; Enjeux et options de sécurisation foncière*. Communication introductory de l'atelier « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ? », Forum Praïa+9, CILSS, Bamako, 17-21 novembre 2003.

Lavigne Delville Ph., 2004, *Registering and administering customary land rights, Current innovations and questions in Francophone West Africa*, Communication to the FIG/UN-Habitat/ISK/CASLE Expert Group Meeting on Secure Land Tenure, 'new legal frameworks and tools', Nairobi, 10-12 November 2004.

Lavigne Delville Ph., 2005, *Les diagnostics participatifs dans le cadre des projets de développement rural dans les pays en développement : postulats, pratiques et effets sociaux des PRA/Marp* ; Communication au colloque « CULTURES ET PRATIQUES PARTICIPATIVES : UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE », organisé par le LAIOS et l'AFSP, Paris, 20-21 janvier 2005.

Lavigne Delville Ph., (à paraître), « 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. eds. *L'Etat et la gestion locale durable des forêts en Afrique francophone et à Madagascar*, Cirad/L'Harmattan, pp.143-162.

Lavigne Delville, Ph. et Karsenty A., 1988, « Des dynamiques plurielles » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp. 215-242.

Lavigne Delville Ph. dir., 1998, *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, 744 p.

Lavigne Delville Ph., Matthieu M. & Sellamna N. (Coord.), 2000. *L'étranger ne voit que ce qu'il sait. Les enquêtes participatives en débat*. Paris : Karthala/GRET/ICRA.

Lavigne Delville Ph., Bouju J. & Le Roy E., 2000. *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement : stratégies foncières et bas-fonds au Sahel*. Paris : éditions du GRET. 128 p.

Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Colin J-Ph., Chauveau J.-P., 2001. *L'accès à la terre par les procédures de délégation foncière (Afrique de l'Ouest rurale) : modalités, dynamiques et enjeux*. Paris-Londres : Gret/IIED/IRD. 207 p.

Lavigne Delville Ph., Bernard R., Déguénon L.A., Edja H., Le Meur P.Y., Rochegude A., 2003, Schéma d'Actions pour la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière rurale en République du Bénin, Rapport final - Volume I, Schéma d'action, GRET/PGTRN/AFD/GTZ, juillet 2003, 137 p.

Lavigne Delville Ph., Broutin C., Castellanet C., 2004, *Jachères, fertilité, dynamiques agraires, innovations paysannes et collaborations chercheurs/paysans ; Fondements pour des recherches-actions en milieu paysan sur la fertilité des terres*, Coopérer aujourd’hui n°36, GRET, 59 p.

Le Gall J.M. & Favreau O., 2002. « Règles, normes, routines » in *Encyclopédie des ressources humaines*, 2002.

Le Meur P.Y., 2001. Mobilisation des ressources foncières, vulnérabilité des acteurs sociaux, gestion des conflits. Rapport de synthèse de l'atelier n°4., *Bulletin de l'APAD*, n°22. Münster: Lit.

Le Meur, P.Y., 2002a. « Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin ». In : Juul, K. & C. Lund (eds.) *Negotiating Property in Africa*, Portsmouth, Heinemann.

Le Meur P.Y., 2002b. « Approche qualitative de la question foncière. Note méthodologique. » *Documents de travail*, n° 4, IRD, UR-REFO. 20 p.

Le Meur P.Y., 2003. « Décentralisation et développement local : espace public, légitimité et contrôle des ressources », *Coopérer aujourd’hui*, n°34. Paris : éditions du Gret. 20 p.

Le Meur, P.Y., 2005, « Statemaking and the politics of Frontier in Central Benin ». *Development & Change* (à paraître).

Le Meur P.Y. et Adjinacou C., 1998, « Les pouvoirs locaux à Gbanlin (Zou) entre migration, commerce et religion », in Bierschenk Th. et Olivier de Sardan J.P. eds, *Les pouvoirs au village*, Paris, Karthala, pp. 121-166.

Le Meur P-Y. et Lund C., 2001. Introduction, in “Everyday governance of land in Africa”. *Bulletin de l’APAD*, n°22. Münster: Lit. 1-5

Le Mire-Pêcheux L., Fournier A. et Dugast S., 2000, « *Andropogon gayanus* et artificialisation (savane soudanienne) », in Gillon et al eds, *Du bon usage des ressources renouvelables*, Coll Latitudes 23, Paris, IRD Editions, pp. 89-124.

Le Roy, E., 1983, « Le sous-préfet, le président de Communauté rurale et les paysans. Limitations de la compétence judiciaire et adaptation du contentieux administratif dans le règlement des conflits au Sénégal » s.l., pp. 551-579.

Le Roy E., 1984, « Enjeux, contraintes et limites d'une démocratisation d'une administration territoriale : les communautés rurales sénégalaises (1972-1980) » *Annuaire du Tiers-Monde* n°8 : 61-76.

Le Roy E., 1996, « Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires » in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 239-250.

Le Roy E., 1997. « La sécurité foncière dans un contexte africain de marchandisation imparfaite de la terre » in Blanc-Pamard et Cambrézy (Coord.), *Terre, terroir, territoire, les tensions foncières*. Paris : ORSTOM. Coll. Dynamique des systèmes agraires. 455-472.

Le Roy E., 1998. « Les orientations des réformes foncières en Afrique francophone depuis le début des années 90 » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 383-389.

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

Leach M. et Mearns R., 1996. *The Lie of the Land*. The International African Institute/James Currey.

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., 1997. « Les conflits fonciers et le droit étatique, communautaire et local au Burkina Faso », *Zones Arides*, n°70. Londres : IIED.14 p.

Lund C., 1998. *Law, power and politics: social struggle and Rural Code*. Hamburg : APAD-LIT.

Lund C., 1999. « A question of Honour: Property Disputes and Brokerage in Burkina Faso », *Africa*, n°69. p. 575-594.

- Lund C., 2001**, “Les réformes foncières dans un contexte de pluralisme juridique et institutionnel : Burkina Faso et Niger”, in Winter G. ed, *Inégalités et politiques publiques en Afrique, pluralité des normes et jeux d'acteurs*, Paris, Karthala/IRD.
- Lund C., 2002**. “Negotiating Property Institutions: On the Symbiosis of Property and Authority in Africa”, in Juul. & Lund, *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth : Heinmann.
- Marty A., 1993**, « La gestion des terroirs et les éleveurs, un outil d'exclusion ou de négociation ?» *Revue Tiers-Monde* t.XXXIV, n°134 : 327-344.
- Marty A. 1998**, « La délimitation des parcours », in Lavigne Delville Ph. dir., *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ?* Paris, Ministère de la Coopération/Karthala
- Massardier, G., 2003**, *Politiques et action publiques*, Paris : Armand Colin, 302 p.
- 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.
- Mathieu P. et Freudenberg, 1998**. « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Karthala : Paris. 101-113.
- Mathieu P., 2001**, « Transactions informelles et marchés fonciers émergents en Afrique », in Benjaminsen T. et Lund C. eds. *Politics, property and Production in the West African Sahel : Understanding Natural Resources Management*, Uppsala : Nordic Africa Institute, pp.22-39.
- Mathieu P., Paré L. et Zongo M., 2003**, « Monetary Land Transactions in Western Burkina Faso : Commoditisation, Papers and Ambiguities », in Benjaminsen T.A. and Lund Ch., eds, *Securing Land Rights in Africa*, London/Bonn, Franck Cass/EADI, pp. 109-128.
- McCay B., Berkes F., Feeny D. & Acheson J. M., 1989**. « The Benefits of the Commons » in *Nature*, Vol. 340, n°6229, 13 Juillet 1989 : 91-93.
- Meinzen-Dick R., Pradhan R. & Di Gregorio M., 2004**. Understanding Property Rights in Meinzen-Dick R., & Di Gregorio M. (Eds.), “Collective Action and Property Rights for Sustainable Development”, *2020 Vision Focus Brief*, n°11. IFPRI/CAPRI.
- Mermet L., 1992**, *Stratégies pour la gestion de l'environnement : la nature comme jeu de société ?*, Paris, L'Harmattan, 205 p.
- 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.
- 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.
- Moore S.F., 1978**. *Law as a process*. London: Routledge and Kegan.
- Mosse D, 1998a**, « Process oriented approaches to development practice and social research », in Mosse, Farrington and Rew eds, *Development as process, concepts and methods for working with complexity*, London, ODI/Routlegde.

Mosse D, 1998b « Process documentation research and process monitoring : cases and issues », in Mosse, Farrington and Rew eds, *Development as process, concepts and methods for working with complexity*, London, ODI/Routledge.

Naudet J.D., 1999, *Trouver des problèmes aux solutions, vingt ans d'aide au Sahel*, Paris, Club du Sahel/OCDE.

Ndione E., 1995, *Dakar, une société en grappe*, Dakar/Paris, Enda-Graf/Karthala.

North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.

Observatoire De la Décentralisation (ODD), 2003. *Etat de la décentralisation en Afrique*. Paris : Karthala/PDM. 357 p.

Olivier de Sardan J.P., 1995, *Anthropologie et développement, essai en socio-anthropologie du changement social*, Paris, APAD/Karthala.

Ostrom E., 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ostrom E., 1994. *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*. ICS Press, Institute for Contemporary studies.111 p.

Ostrom E., Dietz T., Dolsak N., Stern P.C., Stonish S., Weber E. eds, 2002, *The Drama of the Commons*. Washington, DC : Natl Acad. Press.

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.

Pelissier P., 1995. « Transition foncière en Afrique noire : du temps des terroirs au temps des finages », in Blanc-Pamard Ch. et Cambrézy L. (Eds), *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*. Paris : Orstom Editions, coll. Dynamique des systèmes agraires.19-34.

Peters P. E., 2002. « The limits of negotiability: Security, Equity and Class Formation in Africa’s Land Systems » in Lund C. & Juul K. (Ed.), *Negotiating Property in Africa*. Portsmouth: Heinemann. 45-66.

Platteau J-Ph.,1996. “The evolutionary theory of land rights as applied to sub-Saharan Africa: a critical assessment”, *Development and change*, vol. 27, n° 1: 29-86.

Platteau J-Ph., 1998. « Une analyse des théories évolutionnistes des droits sur la terre » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l’Afrique rurale ?* Paris : Karthala. p. 123-130.

Ramisch J., 2000. « La longue saison sèche : interaction entre agriculteurs et éleveurs dans le sud du Mali.» *Zones arides* n°88. 27 p.

Reynaud D., 1991, « Pour une sociologie de la régulation sociale », *Sociologie et sociétés*, XXIII/2, p.13-26.

Reynaud D., 1997. *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*. Paris : Armand Colin.

- Ribot J. C., 1998.** « Theorizing Access: Forest Profits along Senegal's Charcoal Commodity Chain » in *Development and Change*, Vol. 29, n°2, April 1998. Oxford: Blackwell Publisher. 307-341.
- Ribot J. C., 2002.** *Democratic Decentralization of Natural Resources: Institutionalizing Popular Participation*. Washington: World Resources Institute.
- Ribot J. and Peluso N.L., 2003,** « A theory of access », *Rural sociology*. Vol. 6 n°2 : 153-181.
- Rocheugude A., 1998.** « Les instances décentralisées et la gestion des ressources renouvelables » in Lavigne Delville Ph. (Dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?* Paris : Karthala. 403-422.
- Rocheugude 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.
- Rossi G., 2000.** *L'ingérence écologique, environnement et développement rural du Nord au sud*. Paris : CNRS Editions. 248 p.
- Sawadogo R. A., 2001.** *L'Etat africain face à la décentralisation*. Paris : Karthala/Club du Sahel.
- Schlager E. & Ostrom E., 1992.** “Property Rights Regimes and Natural Resources: a Conceptual Analysis” in *Land economics*, vol. 68, n°3: 249-262.
- Scoones & Behnke, 1993.** “Rethinking Range Ecology: implications for rangeland management in Africa”, in *Range Ecology at Disequilibrium. New models of natural variability and pastoral adaptation in African savannas*. London : Overseas Development Institute (ODI). 248 p.
- Serpantié G., Thomas J.N. et Douanio M., 2001**, « Evolution contemporaine de la jachère dans les savanes cotonnières burkinabè : cas de Bondukuy », in Floret Ch. et Pontanier R., *La jachère en Afrique tropicale, Volume I*, Paris, John Libbey/Eurotext, pp.80-91.
- Strauss, A., 1992.** *La trame de la négociation*. Paris : L'Harmattan.
- Tallet, B. 1998.** “Au Burkina Faso, les CVGT ont-ils été des instances locales de gestion foncière?” In P. Lavigne Delville (ed). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.
- Teyssier, Hamadou & Seignobos, 2003.** *Entre pratiques et textes, des expériences de médiation foncière dans le nord Cameroun*. Communication à l'atelier « Comment sécuriser les droits fonciers en milieu rural ». Forum Praïa+9, Bamako, 17-21 novembre 2003. 11 p.
- Thébaud B., 2002.** *Foncier pastoral et gestion de l'espace au sahel. Peuls du Niger et du Yagha burkinabé*. Paris : Karthala/Nordic Consulting Group.
- Toulmin C., 1992,** *Cattle, Women, and Wells. Managing Household Survival in the Sahel*, Londo,, Clarendon Press.
- 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.
- 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.

Wardell D.A. et Lund C., 2004, « En marge de la loi et au coeur de la politique locale. Colonisation agraire des forêts classées au nord Ghana », in Chauveau J.P., Jacob J.P., Le Meur P.Y., 2004, *Gouverner les hommes et les ressources : Dynamiques de la frontière interne*. Autrepart n°30, IRD/Armand Colin.

Weber M., 1971 [1921]. *Economie et Société*, t. I., Paris, Plon.

Weber E., 1983, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914.*, Paris, Fayard, 839 p.

Weber, J. 2000, « Pour une gestion sociale des ressources naturelles », in Compagnon D. et Constantin F. dir. *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/Ifra, pp. 79-106.

Woodhouse P. Bernstein H et Hulme D., 2000, *African enclosures ? the social dynamics of wetlands in drylands*, Oxford, James Currey, 238 p.

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	1
<i>Synthèse</i>	3
1. Les enjeux d'une gestion locale des ressources naturelles	3
2. Action collective et action publique négociée pour la régulation des ressources naturelles	3
3. Un défi pour les interventions de développement	5
4. Une contribution à la construction de l'Etat	6
<i>Introduction</i>	7
<i>Chapitre 1. La gestion « locale » des ressources naturelles dans les projets et les politiques de développement</i>	10
I. Les enjeux d'une gestion « locale » des ressources naturelles renouvelables en Afrique	11
1. La crise des ressources naturelles renouvelables	11
2. Des arguments pour une gestion locale des ressources	12
2.1 Les erreurs de la « tragédie des communs »	12
2.2 Les limites de la propriété privée individuelle	14
2.3 La tragédie de la gestion étatique	17
2.4 Pour une gestion locale des ressources	18
3. L'évolution des politiques et des interventions dans les années quatre-vingt dix	20
3.1 L'évolution des législations sectorielles	20
3.2 La décentralisation : donner plus de pouvoir aux populations locales	21
Le cadre juridique, institutionnel et territorial	21
Le transfert de compétences en matière de gestion des ressources naturelles	22
3.3 Les approches des projets : développement local et décentralisation	23
4. Au delà de la pertinence du thème, des postulats implicites parfois discutables	24
4.1 Toujours une surexploitation des ressources ?	26
4.2 Une gestion « locale » ? oui, mais laquelle ?	30
Niveaux de compétence et types d'instance de gestion : des propositions multiples	30
Des choix politiques implicites... et inachevés	31
4.3 Les « communautés paysannes » ont-elles toujours une capacité de « gestion » des ressources naturelles ?	32
4.4 Que signifie « gérer » ?	34

5. Conclusion : une vision a-sociologique ?	37
II. Enjeux locaux et interventions des projets : études de cas	39
1. Des configurations et des enjeux variés	39
1.1 Popioho : s'adapter tant bien que mal à l'expulsion de la forêt classée	39
1.2 Gombélédougou : une initiative endogène et réussie de zonage	41
1.3 Zongoma : une tentative maladroite pour promouvoir une protection des berges du Mouhoun	43
1.4 Le lac Korientzé : conflit sur les techniques de pêche ou sur le contrôle de la rente des redevances de pêche ?	46
1.5 Koury : un schéma pastoral partiellement efficace, une recomposition de l'organisation des éleveurs	49
1.6 Ouessè : une combinaison ambiguë d'enregistrement des droits fonciers et de gestion des ressources naturelles dans le contexte de la décentralisation	53
2. Dynamiques locales et interventions externes	55
2.1 Saturation de l'espace, migrations, enjeux économiques de la ressource : les pratiques locales de gestion des ressources et les enjeux	55
2.2 Des interventions qui peinent à être en phase avec les dynamiques et les enjeux	59
Chapitre 2. « Gouvernance » foncière, négociation et effectivité des règles dans un contexte de pluralisme normatif	63
I. Gérer les ressources naturelles renouvelables : repères conceptuels	64
1. Les ressources naturelles renouvelables	64
2. Des ressources « communes »	67
2.1 Pourquoi des ressources communes ?	68
2.2 Que signifie « communs » ?	69
2.3 Réguler les prélèvements	72
3. Les conditions d'émergence et de maintien d'une gestion « commune »	73
II. Droits, règles, accès	77
1. Les droits comme « actions socialement autorisées »	77
2. Règles et dispositifs « d'enforcement » : les conditions de légitimité et d'exercice des droits	81
2.1 Les règles définissent les actions autorisées et interdites, et leurs modalités de leur mise en œuvre	82
2.2 Les règles produisent des « incitations » qui orientent les comportements	82
2.3 Les règles sont inscrites dans une vision de la société : règles et principes supérieurs communs	84
2.4 L'exécution politique des règles : le couple règle/autorité et « l'enforcement »	86
2.5 Le pluralisme des règles : contradictions et effets concrets des règles dans leur mise en œuvre	88
3. Droits, règles et pratiques	89
3.1 Règles, pratiques et désajustements : la dynamique des normes	89
3.2 Droits et accès	92
III. Conflits, régulation et négociation	96
1. La régulation et les conflits	97
1.1 Le conflit comme processus social normal	97

1.2	La régulation socio-politique	97
1.3	La régulation : jeux et processus social	100
	Des structures de jeux	100
	Le processus de régulation : réglementation et remise en cause	101
1.4	Le conflit comme régulation potentielle	102
2.	La négociation et son contexte	103
2.1	Rechercher un accord	103
2.2	Divergences et degrés de conflictualité	104
	Des répertoires d'argumentation divergents	105
	Différents types de négociation selon le degré de conflictualité	105
2.3	Interdépendances et cadres sociaux	106
2.4	L'accord et ses conséquences politiques	107
3.	Conclusion	108

Chapitre 3 Réguler les ressources naturelles en Afrique de l'Ouest **110**

I.	<i>La régulation actuelle de l'accès aux ressources naturelles en Afrique de l'Ouest</i>	111
1.	L'Etat et le contrôle des terres et des ressources naturelles	111
1.1	Les politiques foncières coloniales	111
1.2	Les caractéristiques sociales de l'Etat post-colonial	111
1.3	La poursuite des politiques foncières coloniales par l'Etat post-colonial	112
2.	Les fondements des régulations locales	113
2.1	L'enclavissement social de l'accès aux terres et aux ressources naturelles	114
2.2	Une régulation procédurale, sous l'égide des pouvoirs locaux	114
3.	Des modes de régulation en crise : éléments sur la lecture des conflits	118
3.1	Pluralisme juridique et pluralité des pouvoirs	118
3.2	Des dynamiques globales qui favorisent la compétition et les revendications contradictoires	120
3.3	Conflits, opportunisme et moments de recomposition sociopolitique	121
3.4	Logique d'imbrication des conflits et niveaux d'enjeux	122
4.	Des arrangements institutionnels pour pallier la crise des modes de régulation	123
4.1	Les « arrangements institutionnels »	124
4.2	Les cadres politiques de la négociation : les « dispositifs locaux de régulation foncière »	126
5.	Conclusion : entre structuration et dynamiques sociales.	129
II.	<i>Mettre en place de nouveaux « communs » : fondements</i>	130
1.	Mettre en place de nouveaux « communs »	131
1.1	Espaces, ressources, enjeux	132
1.2	Construire des régulations, faisant sens pour les acteurs : le « façonnage » des règles	133
1.3	Stabiliser les accords et en assurer l'effectivité	135
1.4	Gérer au quotidien : action collective et action publique	138
2.	Entre « gouvernance » locale et régulation publique : un processus socio-politique	139
2.1	Les dimensions politiques de l'accès et la citoyenneté locale	139
2.2	Définir des principes partagés, organiser et clarifier le pluralisme des normes	141
2.3	Coordonner les pouvoirs, partager le pouvoir : les instances	144
2.4	Le rôle des collectivités décentralisées	147
3.	Appuyer les processus de négociation : enjeux pour les dispositif d'appui	149

3.1	Les ambiguïtés de l'intervention par projet	150
3.2	Se positionner en accompagnateur et facilitateur	151
	Des questions de savoir-faire et de savoir-être	151
	Des questions de dispositifs institutionnels	152
3.3	Eléments de méthode	154
	Savoir identifier et caractériser les enjeux	154
	Favoriser l'émergence d'une vision partagée, favoriser un contexte de négociation	157
3.4	Des suivi de processus : un élément indispensable	158
3.5	Capitalisation, apprentissages, formation : développer les savoir-faire cohérents avec ce nouveau métier	160
Conclusions		161
1.	Action collective et action publique négociée pour la régulation des ressources naturelles	161
2.	Un défi pour les interventions de développement	162
3.	Une contribution à la construction de l'Etat	163
Bibliographie		165
Table des matières		177