

ETUDES DE L'AFD

Quelle gouvernance pour les ressources renouvelables ?

La gestion des ressources
renouvelables dans le contexte de la
décentralisation en Afrique de
l'Ouest

Etude réalisée par M. Philippe Lavigne Delville - GRET

Introduction

Les questions environnementales sont à l'ordre du jour en Afrique subsaharienne. Face à une population croissante, à une « dégradation des ressources » souvent mise en avant mais dont l'ampleur reste discutée¹, et à des conflits qui semblent eux-mêmes se multiplier, l'enjeu d'une gestion durable des terres et des ressources naturelles est l'objet de préoccupations croissantes.

La nationalisation des ressources renouvelables et la gestion étatique des ressources, autrefois prônées pour garantir une gestion « rationnelle », sont aujourd'hui mises en accusation. Dans un contexte où les appels à la privatisation des ressources s'estompent, un large consensus – mais qui n'est pas sans ambiguïtés – se dessine autour de l'idée d'une gestion locale des ressources naturelles renouvelables, donnant ou redonnant les pouvoirs de gestion à des instances locales. Les évolutions récentes des législations sur les ressources naturelles introduisent effectivement, de façon plus ou moins massive, la possibilité d'une délégation de prérogatives par l'Etat. Un certain nombre d'expériences de terrain sont en cours, sur lesquelles un premier recul est possible.

Se pose dès lors une série de questions, sur lesquelles la littérature prônant une gestion locale est moins précise, et les opérations de terrain plus hésitantes :

- Quels types d'instances pourraient bénéficier d'une telle délégation et seraient le mieux à même d'assurer une gestion durable ?
- Quels pouvoirs et quels responsabilités ?
- Quelle place pour les collectivités territoriales issues des décentralisations administratives, en cours ou en projet ?

Ces questions interpellent les agences de coopération, dans la mesure où elles ont des conséquences opérationnelles, tant sur les politiques d'appui à la décentralisation que sur les modalités de mise en œuvre de projets ou de réalisations de terrain touchant aux ressources renouvelables. Pour permettre à l'Agence française de développement de préciser son positionnement en la matière, cette note propose un état des connaissances et des débats, à partir de la littérature sur la gestion des ressources renouvelables et d'analyses socio-anthropologiques sur les modes effectifs d'accès et de contrôle des ressources en Afrique de l'ouest, sur la question foncière², et sur les enjeux de la décentralisation administrative.

¹ Un certain nombre d'études de cas récentes montrent de façon convaincante combien les discours sur la dégradation rapide des ressources relèvent dans bon nombre de cas plus de « récits » reproduits de rapports en rapports, sur la base d'un postulat de départ et de raccourcis de raisonnement, que d'une analyse empirique rigoureuse des dynamiques à l'œuvre. Cf. Leach et Mearns eds., 1996. Ces études obligent à questionner les postulats implicites d'un certain nombre de raisonnements effectivement « classiques ». Pour autant, systématiser ces conclusions et nier toute dégradation sous prétexte que les généralisations catastrophistes sont infondées, comme on le voit dans une partie de la littérature actuelle, relève à mon sens du même type de généralisation hâtive.

² L'analyse de la question foncière s'appuie sur les travaux réalisés dans le cadre du Plan d'Actions sur le Foncier, animé depuis 1996 par le Ministère des Affaires Etrangères. Cf. Lavigne Delville 1998 ; Lavigne Delville dir, 1998.

I. ARGUMENTS POUR UNE GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES RENOUVELABLES

1. Les ressources renouvelables

1.1 Prélevées, mais non produites...

Une ressource naturelle n'est « ressource » que pour autant qu'elle fasse l'objet d'un usage. Les ressources naturelles renouvelables (ressources aquatiques, ligneuses, halieutiques, cynégétiques, pastorales, produits forestiers non ligneux, etc.) se caractérisent par le fait qu'elles sont **prélevées, mais non produites**. Dès lors, l'homme n'a que peu de moyens de peser sur les volumes disponibles, qui découlent essentiellement de la productivité de l'écosystème en question (sauf de façon indirecte, par protection). Une exploitation durable passe essentiellement par le **contrôle des prélèvements**, qui doivent rester inférieurs à la productivité de l'écosystème. D'où les débats sur la façon de contrôler ce taux de prélèvement, d'autant que, le « stock » étant limité, les ressources sont de type « **soustractif** »³ : tout ce qui est prélevé par un individu ne pourra pas l'être par un autre, d'où une concurrence entre usagers potentiels.

Dès lors qu'elles ne sont pas propriété privée, mais accessibles à différentes personnes, **la gestion de ce type de ressources pose donc des problèmes d'action collective, de contradiction entre intérêts individuels et intérêt « collectif »**, entre pratiques et effets à long terme. Alors que le débat s'est longtemps polarisé sur l'alternative « gestion étatique *versus* privatisation », l'accent mis sur le local et la (re) découverte des modes locaux de gestion des ressources amène à élargir le cadre conceptuel.

Notons aussi que ce caractère « prélevé mais non produit » a de fortes conséquences foncières en Afrique : à partir du moment où la marque du travail investi donne un droit prioritaire sur la ressource en question, les droits sur les ressources renouvelables sont toujours plus fragiles que ceux liés au défrichement et à la mise en culture.

1.2 ...Sur des « espaces-ressources » superposés

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. Une même portion de territoire peut faire l'objet d'usages différents, simultanément ou successivement, de la part d'usagers différents. Simultanément ou successivement, une même activité peut s'exercer sur des espaces différents (pâturage en brousse, dans les bas-fonds et sur les champs récoltés, par exemple). **Les modes d'accès et d'exploitation s'exercent sur**

³ Contrairement à l'air, par exemple.

un « espace-ressource », c'est-à-dire un espace donné, pour une ressource donnée, en une saison donnée⁴.

Tout vision spécialisée tend à oublier ou à interdire les autres usages. C'est ainsi qu'un espace de brousse, vu comme « forêt » par les techniciens (sous entendu espace consacré à la production ligneuse, et où les autres usages doivent être exclus), est à la fois espace de pâturage, de collecte de produits de cueillette ou de plantes médicinales, de collecte de bois mort, de coupe de bois vert, de chasse, etc. La notion d'espace-ressource permet d'échapper aux fausses spécialisations, qui heurtent de plein fouet les conceptions et les pratiques locales (quand ce ne sont pas les bases même de l'économie locale) et provoquent des effets pervers parfois massifs.

2. Une « gestion en commun » : contrôle de l'accès et des règles d'exploitation

2.1 Les erreurs de la « tragédie des communs » et les limites de la privatisation

La thèse de Hardin (1968) sur la « tragédie des communs » reste une référence fréquente. Celle-ci affirme en substance que toute ressource commune est nécessairement surexploitée, chacun ayant intérêt à prélever le maximum avant que les autres ne le fassent. Dès lors que la gestion publique n'est pas à même d'assurer une gestion durable, la seule solution serait la privatisation. Cet argument a été utilisé en faveur de programmes de privatisation, en particulier de pâturages (ranching), où l'on affectait à un groupe donné le contrôle d'un espace délimité.

Cette thèse a suscité de nombreux travaux visant à démontrer sa fausseté. Comme Hardin lui-même l'a reconnu ensuite, elle repose **sur une confusion entre accès libre et ressource commune**. En situation d'accès libre, où chacun peut librement accéder à la ressource et en prélever une partie, les prédictions sont effectivement réalisées. Mais, dans la majeure partie des cas, pour les ressources qui représentent un enjeu local, on n'est pas dans une telle situation. Si la ressource est « **commune** » à un certain nombre d'ayants-droits :

- ▷ l'accès est réservé à ces ayants-droits ;
- ▷ les techniques, les dates de prélèvement, sont réglementés⁵.

Appropriation/exploitation « en commun » et accès libre sont donc des cas de figure radicalement différents. Propriété privée et propriété commune sont deux modes de régulation de l'exploitation des ressources susceptibles, dans certaines conditions, de garantir

⁴ Cette situation n'est pas spécifique aux pays en développement. Pensons en France aux zones de chasses qui se superposent aux propriétés privées, forêts ou champs ; aux droits d'accès à des champs pour la pêche le long des cours d'eau qui la traversent ; au droit de cueillette de champignons dans des forêts privées.

⁵ Baland et Platteau (1996) distinguent entre la propriété commune régulée (avec règles d'exploitation) et la propriété commune non régulée (seul l'accès est régulé). D'un point de vue théorique (théorie des jeux), ceci a ces conséquences importantes. Pratiquement, il semble que les situations non régulées soient assez rares.

une exploitation durable. D'un point de vue économique, pour certains auteurs, dès que l'on sort d'hypothèses biaisées, il n'y a guère de différence d'efficacité entre propriété commune et propriété privée (Baland et Platteau, 1996 : 175).

« L'argument majeur avancé par les champions de la privatisation repose sur la comparaison entre une propriété rivée 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 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'efficacité 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 ». (Baland et Platteau, 1996 : 174).

La privatisation des ressources peut s'envisager techniquement pour un certain nombre de ressources (forêts, ressources ligneuses). Mais c'est alors avec un coût social certain, pour les populations qui se voient exclues de certaines de leurs ressources. **Par contre, elle 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).

Une exploitation durable « en commun » est donc possible, et d'un point de vue théorique, et d'un point de vue pratique, pour autant qu'il existe un contrôle effectif sur :

- * l'accès à la ressource (qui peut utiliser la ressource ?) ;
- * les règles d'exploitation (quand ? avec quelles techniques ?).

Se pose dès lors la question des conditions dans lesquelles un tel contrôle existe et est efficace. Nous y reviendrons.

2.2 La tragédie de la gestion publique

Face à l'irrationalité supposée des ruraux, l'Etat – colonial puis indépendant – a voulu s'approprier les ressources naturelles pour en garantir une gestion « rationnelle ». Les règles étatiques sont entrées en contradiction avec les systèmes de règles existantes (là où elles existaient), 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 main-mise par les techniciens 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 d'accès et d'exploitation, d'autres instances d'autorité (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 existantes sans être capable de les remplacer par d'autres régulations efficaces (Vedeld, 1994).

« 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 créé 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 Thaïlande, Niger, Nepal, 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 ; ma traduction).

En Afrique Noire, « partout, l'Etat dispose d'un domaine public (forêts classées, domaine forestier national, réserves sylvo-pastorales, 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 le plus souvent 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 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. Les conceptions de la forêt comme espace exclusivement ligneux, la notion de

« capacité de charge », sont aujourd'hui, comme auparavant la critique de la jachère en agromonie, fortement contestées.

Ceci ne signifie pas qu'une analyse technique de l'état de la ressource et de sa productivité n'a pas lieu d'être. Ni que les populations locales sont par essence conservationnistes (ce qui est un autre mythe). Mais on peut effectivement penser que seules les populations qui vivent d'une ressource ont un intérêt objectif à la maintenir, pour autant qu'elle soit un enjeu réel pour eux, qu'ils en dépendent effectivement, et puissent éviter de la surexploiter⁶.

De plus, gérer des ressources naturelles suppose d'ajuster les pratiques aux conditions de la ressource, et demande donc une connaissance fine des écosystèmes.

Dès lors, le principe d'une gestion « locale », avec les usagers, semble s'imposer. Ce principe recouvre cependant des réalités très diverses.

2.3 Les conditions d'une « gestion en commun » d'après les analyses théoriques sur la gestion des « ressources communes »⁷

Les réactions à la thèse de Hardin ont suscité de multiples études visant à la réfuter. Rejoignant une série d'études sociologiques antérieures, les publications sur les « common property resources » (CPRs) sont extrêmement nombreuses. Les multiples études ont permis de distinguer, dans l'immense diversité des situations, un certain nombre de principes, de conditions pour une gestion en commun (Ostrom, 1990 ; Baland et Platteau, 1996⁸ ; Mathieu et Freudenberg, 1998 ; etc.). Ces conditions relèvent de la **nature de la ressource**, des **caractéristiques sociales du groupe**, des **règles internes**, des **rapports à l'Etat**. Aucune d'elle n'est complètement impérative : ce sont des conditions favorables.

Au delà des différences de présentation d'un auteur à l'autre, on peut retenir :

■ Des ressources relativement rares, ayant un enjeu important ou essentiel pour les acteurs, et où les réponses individuelles sont coûteuses ou pas efficaces ;

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.

⁶ La question des aires protégées, qui renvoie à des objectifs de conservation de la ressources extérieurs aux intérêts des acteurs locaux, est un autre débat qui ne sera pas traité ici. Cf. Weber, 2000 ; et le travail récent coordonné par Babin (Cirad) pour le MAE.

⁷ Je reprends ici les termes en usage : Common property resources (CPRs), ressources de propriété (ou d'appropriation) commune, avec des guillemets car ces termes me semblent en partie inadéquats (cf. section suivante, sur l'Afrique).

⁸ Cf. dans cet ouvrage l'analyse économique et en termes de théorie des jeux.

■ **Des droits exclusifs, sur un espace clairement 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 village⁹. 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.

■ **Un système de règles, légitime, flexible, garanti par un système d'autorité**

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.

Les règles sont spécifiques aux différentes ressources (et même à leurs caractéristiques locales, d'où des variations locales assez importantes)

Les règles d'accès définissent qui, et dans quelles conditions, peut avoir accès à la ressource, aux différentes périodes.

Les règles d'exploitation peuvent concerner :

- * *les périodes possibles ou interdites ;*
- * *les techniques autorisées, aux différentes périodes ou aux différents lieux ;*
- * *le devenir des produits récoltés (auto-consommation ou autorisation de vente) ;*
- * *etc.*

Un système de règles efficient comprend différents niveaux de règles emboîtés : les règles opérationnelles, qui définissent les obligations et interdictions, relèvent et prennent sens en fonction de règles d'un niveau supérieur, correspondant aux valeurs que partagent les ayants-droits.

⁹ Ce peut être aussi les membres d'une association de pêche ou de chasse, en France.

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*)
- les règles opérationnelles (*comment organiser concrètement l'activité*)¹⁰.

*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** (au forfait ou en quantité contrôlée ? calculée en débit, en heure, en volume, etc.), et donc des règles de **choix collectif**. Celles-ci dépendent elles-mêmes des **règles constitutionnelles**, des principes fondamentaux de la vie sociale au sein du groupe en question (qui a accès à l'eau, ? les fondateurs du réseau ont-il un droit d'eau différent ? etc.).*

Les règles ne sont efficaces que si :

- ▷ elles sont légitimes et efficaces (cf. ci-dessus) ;
- ▷ elles relèvent d'un système d'autorité légitime ;
- ▷ il y a des mécanismes effectifs de surveillance et de sanction, pour sanctionner les transgressions ;
- ▷ les sanctions sont effective, et graduelles ;
- ▷ il existe des mécanismes, associant les ayants-droits, pour renégocier et modifier les règles. Vu les fluctuations de la ressource, et les changements dans les contextes socio-économiques, une grande flexibilité et capacité d'adaptation est essentielle.

« L'élaboration des règles de gestion, la surveillance et l'application effective de ces règles et la modification de celles-ci lorsque les circonstances l'exigent, la résolution des conflits et la sanction des infractions supposent l'existence de procédures sociales de prise de décision efficaces » (Mathieu et Freudenberg, 1998 : 107).

Les systèmes d'autorité régulant la gestion des ressources ne sont pas nécessairement formels. Dans le cas de systèmes « traditionnels », ils sont le plus souvent liés à la structure socio-politique et/ou magico-religieuse de la société locale.

Un système de règles est d'autant plus efficace qu'il ne génère pas de **coûts de transaction** élevés. On appelle ainsi les coûts non monétaires liés à une activité : recherche d'information, négociation, coordination entre acteurs, etc. qui peuvent être lourds dans l'action collective.

¹⁰ Le terme français de « gestion » est ambigu et recouvre différentes fonctions, très différentes, mieux rendues en anglais par la distinction entre *governance* (la façon de diriger, les principes), *management* (les décisions), *operating* (la mise en œuvre), qui renvoie grossièrement à ces trois niveaux de règles.

Dans les institutions locales de gestion des ressources communes, les coûts de transactions sont généralement réduits par différents facteurs :

- ▷ il y a relative adéquation entre les règles d'action collective et les normes sociales ;
- ▷ la ressource est exploitée par des groupes d'interconnaissance ;
- ▷ les mécanismes de surveillance et de contrôle sont liés à l'activité et ne demandent pas de temps supplémentaire ; (par exemple, lors du tour d'eau, l'irriguant suivant attend que celui qui le précède ait fini, et surveille qu'il prend bien, sans nécessiter d'aiguadier spécialisé).
- ▷ les instances de décision sont liées à la vie sociale (ex. réunion les jours de marchés, ce qui ne nécessite pas de déplacement spécifique) ;
- ▷ les sanctions sont mises en œuvre par des autorités locales, légitimes pour cela; les modes d'action collective (élaboration de règles, arbitrage de conflits, sanctions, etc.) de la société locale fournissent le cadre.

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 conforment 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 transgresser**.*

*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.*

Le contrôle des comportements opportunistes est un des points cruciaux d'une gestion en commun. Un système de règles ne se décrète pas, il se définit et s'ajuste avec le temps. Ostrom (1997) parle à cet égard de « **façonner les institutions** » (crafting institutions). Tant pour des questions d'ajustement conjoncturel que d'évolution de la ressource, la capacité des systèmes de règles à s'adapter est essentielle. Les mécanismes et procédures pour adapter les règles font partie intégrante d'un système de règles.

■ Des ayants droits partageant des principes communs de vie sociale

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

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

■ Indifférence ou appui de l'Etat

Vu la « tragédie de la gestion publique », les conditions politiques favorables relèvent de deux situations opposées :

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

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

- monétarisation de la ressource, incitant à des prélèvements non limités par l'autoconsommation ;
- présence « d'outsiders » ne respectant pas les règles ;
- interférences de l'Etat ;
- contestation sur les règles ;
- fragilisation des systèmes d'autorité ;
- etc.

La question des « communs » n'est pas qu'une survivance liée à des communautés ou des systèmes d'exploitation « traditionnels ». C'est une forme de gestion cohérente avec certains types de ressources et de contextes. Elle peut être mise en œuvre au sein de sociétés locales d'interconnaissance, ou d'associations d'individus se définissant leurs propres règles. En Europe, certaines ressources ont été et demeurent « propriété commune » ou

propriété de la commune (Carré, 1998). C'est fréquemment le cas de pâturages d'altitude, de zones humides, etc. C'est aussi le cas pour les pêches (Sandberg, 1994).

Ce n'est pas pour autant une panacée : la gestion « en commun » pose des problèmes d'action collective et demande des systèmes d'autorité légitimes et efficaces : une gestion efficiente des ressources relève d'abord d'une question de gouvernance locale, du choix des principes sur l'appropriation de la ressources, sur les systèmes d'autorités légitimes.

Les analyses récentes permettent de mieux comprendre les conditions d'émergence et de maintien de tels systèmes. L'économie institutionnelle et la sociologie de l'action collective éclairent les conditions de l'action collective et la dynamique des règles. Leurs travaux, très riches, pèchent parfois par un biais fonctionnaliste.

II. LES RESSOURCES RENOUVELABLES ET LA QUESTION FONCIERE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Sur l'Afrique également, la question des CPRs a suscité une multitude d'études. S'il est vrai que les modes locaux de gestion restent globalement mal connus et sous-estimés, une partie de la littérature, qui prône un retour aux modes de gestion coutumiers, tend à idéaliser la gestion locale et à sous-estimer les enjeux économiques et politiques qu'elle sous-tend. Il paraît donc nécessaire de tenter une analyse plus posée. D'abord en replaçant cette question au sein de la question foncière, puis en discutant plus en détail les modes locaux de gestion des ressources.

1. La question foncière en Afrique de l'ouest : enjeux politiques et crise des régulations

Tant pour les terres agricoles que pour les ressources renouvelables, les pratiques et règles actuels sont hybrides. Les conditions sociales, économiques et politiques sont en profonde mutation. La question de la gestion des ressources renouvelables s'affronte à la complexité de la question foncière et ne peut être analysée indépendamment d'elle¹¹.

1.1 L'étatisation des ressources et ses conséquences

En Afrique comme ailleurs, la question des ressources renouvelables a été un des thèmes où, pour l'Etat colonial puis indépendant, la volonté de contrôle politique de la paysannerie s'est appuyée sur des arguments techniques (l'irrationalité de la jachère, le risque d'érosion, la surexploitation des ressources) qui n'avaient parfois d'autre réalité que de justifier cette mainmise (Constantin, 1998 ; Diemer, 1997). Les ruraux ont été systématiquement écartés des ressources rentables là où il avait colonisation agricole ou exploitation du bois (Léonard et Ibo, 1994 ; Verdeaux, 1997).

¹¹ Cf. Lavigne Delville, 1998, 1999, pour des synthèses sur ce thème.

Au-delà de ses justifications techniques, la volonté de nationaliser les terres et de gérer "rationnellement" les ressources a été un des enjeux de la construction des Etats indépendants qui ont construit leur base sociale sur la classe politico-administrative et voulu consolider leur hégémonie sur l'espace national. Les législations post indépendances continuent ainsi à se fonder sur des principes juridiques et une conception du droit fondamentalement décalés par rapport aux principes coutumiers et aux pratiques locales, mettant les ruraux en situation d'illégalité permanente. Les cas extrêmes sont représentés par les politiques forestières (Buttoud, 1995), où cette volonté de contrôle des ressources s'est appuyée sur la culture du service des Eaux et Forêts, qui avait importé en Afrique la conception métropolitaine de la forêt vue comme un espace coupé de l'espace productif rural et contrôlé par l'Etat¹² : ainsi, alors que la jachère est un mode de reconstitution de la fertilité et fait partie intégrante des espaces agricoles, au Mali jusqu'en 1986, toute jachère de plus de cinq ans était considérée comme faisant légalement partie du domaine forestier et ne pouvait être défrichée sans autorisation des Eaux et Forêts.

En créant des points d'eau publics (c'est-à-dire en accès libre), l'Etat a désorganisé ce mode de gestion des pâturages sahéliens, en le privant d'un aspect essentiel : le contrôle du point d'eau qui est le seul moyen de contrôler l'accès au pâturage. D'où un surpâturage massif autour des forages que les associations de gestion des forages, créées en général de toutes pièces et seulement pour l'entretien, ne sont pas en mesure de traiter. La création ex nihilo d'associations pastorales aboutit de même à fragiliser, voire à désorganiser, les institutions pré-existantes (Velved, 1994).

Même si la législation a été dans l'ensemble peu appliquée, la coexistence de différents régimes juridiques a créé des incertitudes sur les droits et a produit un certain nombre d'effets, aujourd'hui bien documentés : mainmise croissante sur les terres par les élites, dépossession des sociétés rurales de la maîtrise de leur espace, fragilisation des systèmes de contrôle de l'accès aux ressources, accentuation des défrichements en zones de colonisation, réduction de la durée des prêts, aggravation de l'insécurité foncière. Pour les ressources naturelles renouvelables, la volonté de lutter contre une surexploitation supposée a conduit l'Etat à donner aux services techniques le pouvoir d'accorder les droits d'exploitation (permis de coupe, permis de pêche, etc.). Dans la pratique, ces droits se sont monnayés sans rapport avec l'état de la ressource, créant une situation de quasi accès libre de fait, qui a favorisé la surexploitation. La référence à des textes de loi inapplicables, mettant les ruraux en situation d'illégalité permanente, a permis aux agents de l'Etat d'extorquer amendes et prébendes¹³.

La filière de bois d'œuvre (Léonard et Ibo 1994 ; Amanor, 2000) est symptomatique d'une volonté de l'Etat de conserver le monopole de la rente et d'en exclure les ruraux, même lorsqu'une politique de « cogestion » est mise en avant (Lorgn, 1997). Dans les pays du Sahel, la filière bois-énergie met en jeu des intérêts économiques importants, où des commerçants proches du pouvoir contrôlent la filière, en collusion avec les Eaux et Forêts (et parfois les pou-

¹² Dans plusieurs régions de France, cette conception de la forêt a d'ailleurs provoqué, au XIX^e, des soulèvements sporadiques des ruraux, s'opposant à leur exclusion des espaces boisés (Weber 1983).

¹³ Une des causes du soulèvement des ruraux au sud Mali, lors de la chute du régime de Moussa Traore, a été la révolte contre les exactions des agents des Eaux et Forêts.

voirs locaux) et mettent en coupe réglée des espaces ruraux devant des populations impuissantes à contrôler leurs ressources (Ribot, 1999). Là où certains continuent à mettre en avant les défrichements « irrationnels » des paysans, ce sont bien les prélèvements sauvages opérés par des charbonniers extérieurs qui sont la principale cause de déforestation.

1.2 Des acteurs hétérogènes, et des enjeux économiques croissants

Si les mouvements de populations ont toujours été la règle, les migrations se sont intensifiées. Dans un certain nombre de cas, les populations migrantes, appuyées par l'Etat et en domination numérique, remettent en cause les règles en vertu desquelles ils ont été accueillis. Dans de nombreuses régions, des acteurs externes au monde rural ont des intérêts économiques : urbains possédant une partie des troupeaux « nomades » depuis les sécheresses ; charbonniers coupant le bois en périphérie des grandes villes, etc.

L'irruption de ces nouveaux acteurs, qui ne reconnaissent pas les règles locales de gestion, les enjeux économiques croissants de certaines ressources, accroissent les tensions sur les règles existantes et fragilisent la capacité des institutions locales.

1.3 Multiplication des normes et des institutions : la question de la gouvernance

Ces logiques centripètes s'appuient de façon opportuniste sur les ambiguïtés de la législation. Les contradictions entre règles locales et législations nationales (et parfois politique informelle de l'Etat) produisent une multiplication des normes, contradictoires et relevant de légitimités différentes, susceptibles de s'appliquer sur une situation donnée. Les acteurs jouent de cette confusion, en appuyant leurs revendications sur les normes et sur les instances qu'ils jugent favorables. Cette prolifération des normes est renforcée par la multiplicité des acteurs (coutumiers, étatiques, politiques) jouant un rôle dans les arbitrages fonciers, de façon non articulée : chaque arbitrage peut être remis en cause, soit auprès d'une autre instance, soit à la faveur d'un renouvellement du personnel (décès d'une autorité coutumière, changement de préfet). Cette possibilité de renégociation permanente, parfois aggravée par les intermédiaires qui contrôlent l'accès à telle ou telle autorité (Lund, 1999), crée une incertitude sur le jeu foncier, favorise sa politisation et l'expression des rapports de force. Les multiples instances ou comités créés par les projets, censés définir et mettre en œuvre de nouvelles règles, sans toujours de légitimité ni coutumière ni étatique, contribuent parfois à cette prolifération des normes (Gado, 2000).

Dans un contexte marqué par une grande instabilité potentielle (plus ou moins marquée selon le paysage institutionnel local et les rapports de force entre acteurs), les possibilités d'arbitrage durables sont limitées. Des mécanismes de régulation locale n'en existent pas moins, lorsque les régulations coutumières continuent à fonctionner, et/ou lorsque des procédures de recours aux arbitrages se stabilisent, mobilisant pouvoirs locaux et représentants de l'Etat.

De fait, dans un contexte de changements économiques, sociaux et politiques rapides, une telle pluralité des normes est inévitable. Elle est même fonctionnelle, au sens où elle facilite les évolutions. Ce n'est pas tant la coexistence de normes différentes qui pose problème que l'absence de procédures d'arbitrages légitimes et durables. Le cœur de la question foncière porte sur ces questions de régulation, et de « gouvernance » au sens de capacité à définir des règles, qui soient à la fois légitimes et légales, à les mettre en œuvre, et à arbitrer sur les conflits. Un des enjeux est de sortir du fossé entre légalité, légitimité et pratiques, ce qui ne

pourra se faire qu'à partir d'une reconnaissance pragmatique de l'existant, c'est-à-dire des modes **actuels** (et non « coutumiers » au sens de traditionnels) d'accès et de contrôle des ressources. Pour clarifier les règles du jeu, il faut prendre acte de la coexistence de différents pouvoirs et différentes sources de légitimité, qui va se poursuivre au moins à moyen terme. Plus qu'en termes de substitution d'un mode de régulation (étatique ou coutumier) à un autre, il vaut mieux raisonner en termes *d'articulation* des modes de régulation.

« Qu'elle soit perçue comme la meilleure voie pour gérer l'ampleur des évolutions en cours ou à venir, ou comme un pis-aller lié à l'impuissance de l'Etat, une gestion locale de la question foncière apparaît à la majorité des observateurs et des usagers comme un impératif. Mais cela ne signifie pas un abandon par l'Etat de ses responsabilités régaliennes : “ une telle subsidiarité implique au contraire que l'Etat assume toutes ses fonctions d'arbitre, de maître du jeu économique, de régulateur des activités, de contrôle des interventions et de leurs effets, et de planificateur des actions dans un souci d'aménagement du territoire (...). Au moment où les bailleurs imposent le “ désengagement de l'Etat ”, les politiques de gestion locales des ressources n'impliquent pas moins d'Etat mais mieux d'Etat ” (Bertrand). Sans surestimer la capacité de l'Etat à peser sur les dynamiques et les rapports de force locaux, on peut en effet penser que c'est seulement à partir du moment où les procédures locales de négociation et d'arbitrage, ou au moins leurs résultats, sont reconnus et validés par l'Etat, qu'il devient possible pour l'Etat de jouer son rôle, en affirmant les principes qu'il entend défendre, et en précisant les directives données à ses agents lorsqu'ils interviennent dans de tels dispositifs, ou les conditions dans lesquelles de tels conventions, arrangements, accords, résultats d'arbitrage, peuvent se voir donnés une reconnaissance par l'Etat ». (Chauveau et Lavigne Delville, 1998).

1.4 Les réformes récentes des législations sur les terres et les ressources : des ouvertures limitées

L'enjeu politique et économique du contrôle des ressources reste fort, et limite sérieusement la volonté effective de transférer une partie de ce pouvoir aux ruraux. Un certain nombre d'acteurs, étatiques ou privés, ont un intérêt direct à la confusion actuelle. Si les réformes législatives récentes sur la terre et les ressources tendent à introduire une meilleure prise en compte des réalités locales, et à ouvrir la possibilité d'une relative autonomie locale, les avancées restent encore timides, voire ambiguës. Les modalités d'une telle autonomie sont soit peu précises (laissant une marge considérable d'appréciation aux agents locaux de l'Etat), soit très restrictives.

Les politiques de décentralisation, en cours dans de nombreux pays, pourraient apporter des réponses. Mais, si des prérogatives sur les ressources sont prévues dans les textes sur la décentralisation, elles restent le plus souvent assez floues, et parfois contradictoires avec les textes portant sur les ressources elles-mêmes. « En dépit de toutes les apparences, l'Etat tente partout de garder le contrôle de la terre, directement ou indirectement, même lorsque les collectivités sont pleinement autonomes. Partout, les lois sur l'organisation administrative sont soigneusement dissociées de celles qui gèrent la terre et les ressources » (Rochegude, 1998).

Dans ce contexte, un nombre important de projets et d'Ong tentent d'appuyer des négociations locales ou l'élaboration de règles de gestion et autres Codes locaux. On en tentera une brève analyse ci-dessous.

2. Des ressources « communautaires » ?

2.1 Un contrôle des ressources lié aux pouvoirs politiques locaux, des systèmes de règles ancrés dans les rapports sociaux et l'histoire sociale et politique¹⁴

Le discours sur les CPR tend à supposer l'existence de communautés locales, peu différenciées. En fait, le contrôle des ressources, et la mise en œuvre des règles ne relève pas tant d'une communauté homogène égalitaire que des rapports politiques locaux, fondés sur les hiérarchies sociales locales. La base du pouvoir de décision sur les ressources relève du socio-politique et du politico-religieux : dans les sociétés animistes, il découle de l'alliance magique avec les génies du lieu, et de la première occupation. Il peut découler des vicissitudes historiques. Le contrôle sur l'accès à la terre (pour défricher, pour faire paître ses troupeaux, etc.) donne un pouvoir certain sur les hommes. **La gestion des ressources est donc fondamentalement une question sociale et politique, une question de « pouvoir, richesse et sens »** (Shipton and Goheen, 1992).

Au sein d'un espace donné, l'accès à la terre et aux ressources relève des identités locales, en fonction des alliances entre lignages, des positions sociales au sein des groupes familiaux, des rapports clientélistes avec les pouvoirs contrôlant l'accès aux ressources (Berry, 1993). Là encore, pas de « communauté » égalitaire et consensuelle. D'une part, la « communauté » peut renvoyer aux familles considérées comme « autochtones » et exclure une partie des familles habitant le village, même depuis des générations (« étrangers », descendants de captifs, etc.). D'autre part, l'espace pertinent n'est que rarement le village. C'est souvent (en tous cas en zones soudano-sahéliennes) un espace micro-régional historique, regroupant différentes implantations humaines qui sont liées socialement et historiquement.

Le terme de « ressources d'appropriation commune » ou « communautaire » est donc ambigu. Il comporte le risque de présupposer implicitement une « communauté » homogène et soudée, là où les usagers peuvent être multiples et spatialement éclatés. Au sens strict, il n'y a pas d'appropriation commune de la ressource : il y a un contrôle de la ressource exercé par une autorité sur un espace donné, et un droit d'accès et de prélèvement, collectivement détenu par un ou quelques groupes sociaux donnés (ces groupes étant le plus souvent des collectifs familiaux, parfois de résidence).

De même pour le terme de « gestion communautaire » : la majorité des ressources ne relève pas d'une « gestion communautaire », ni « en commun », au sens où tous les acteurs seraient impliqués dans les décisions. Si les règles relèvent bien de principes partagés par les ayants-droits, le droit de définir les règles et le pouvoir de les faire appliquer ne relèvent pas d'un

¹⁴ On peut faire l'hypothèse que ces caractéristiques ne sont pas spécifiques à l'Afrique, mais que, là comme ailleurs, c'est bien plutôt une approche d'économie institutionnelle, insuffisamment « socio-anthropologisée », qui donne cette vision communautaire.

pouvoir « démocratique et représentatif » mais bien de différentes autorités locales¹⁵, individus représentant des lignages détenant le contrôle sur ces ressources (ce qui ne présage pas de la façon dont ils exercent ce pouvoir, ni des modes de consultation et mise en débat préalables aux décisions).

De plus, dans bien des régions d'Afrique sahélienne ou soudano-sahélienne, les différentes ressources sont exploitées par des groupes socio-professionnels distincts (agriculteurs sédentaires, pasteurs, pêcheurs, etc.) liés par des liens d'alliance, au sein d'une même « ethnie » (comme les Halpulaaren sur le fleuve Sénégal) ou entre « ethnies » spécialisées. Le delta intérieur du Niger, qui voit la cohabitation de pasteurs Peuls, d'agriculteurs songhai, marka, ou rimaïbe (anciens captifs des peuls), de pêcheurs Bozo ou Somono, n'est pas une exception. **La gestion des ressources relève alors de relations inter-groupes sur un même espace, et non d'une « communauté » homogène.**

Autant les grilles d'analyses d'économie institutionnelle sont très riches pour analyser les règles de gestion et leur cohérence pratique, autant elles font trop souvent l'impasse sur le fait que ces systèmes de règles sont « enchâssées » dans des rapports sociaux et politiques. Conjugué avec un discours « communautariste » prégnant en Afrique de l'ouest, qui idéalise la « communauté locale » et sous-estime les différenciations internes et les rapports de force, cela peut conduire à une vision biaisée des règles de gestion et des modes d'intervention.

2.2 Toutes les ressources ne font pas l'objet de règles sophistiquées

Selon leur rareté et leur enjeu stratégique, toutes les ressources ne font pas l'objet de systèmes de règles sophistiquées. Les pâturages sahéliens, la pêche, certains arbres ou fruits font le plus souvent l'objet de règles précises. La récolte des fruits du néré ou du karité était dans certaines régions soudanaises réservée au lignage du chef de terre. Sauf exception, le prélèvement de bois de feu ou de bois d'œuvre ne fait pas l'objet de règles spécifiques, à part sans doute sur l'accès, plus ou moins réservé aux résidents du village et des villages voisins. En zone forestière, les ressources communes semblent assez rares. Sans prétendre rendre compte de la diversité, prenons deux illustrations, sur les pâturages sahéliens, et sur la gestion de la pêche dans un chapelet de mares.

Les pâturages sahéliens

La logique de gestion des pâturages sahéliens est bien connue. Les pâturages ne sont pas directement appropriés. Le contrôle de l'accès aux pâturages est lié au contrôle des points d'eau (sans eau, un pâturage ne vaut rien). Ce dernier dépend du type de point d'eau : un puits est strictement privé, un puisard a un accès plus souple. Face à des ressources fourragères fluctuantes et aléatoires, les pasteurs optent pour la mobilité et emmènent leurs troupeaux chercher des pâturages, dont ils demandent l'accès à celui qui les contrôle. En fon-

¹⁵ Selon les cas, les prérogatives peuvent en effet être réparties entre différents pouvoirs : maître de terre, maître de la brousse, chef des chasseurs, maître des eaux, etc. ou bien concentrées sur un ou deux pouvoirs.

tion de l'état de la ressource, et de la taille du troupeau à accueillir, celui-ci autorise pour une durée variable. Il n'y a donc pas refus et fermeture de l'accès à la ressource : chacun sait qu'il aura un jour besoin de la réciprocité. Les relations d'alliance et les accords de réciprocité sont fondamentaux. La régulation entre disponible fourrager et charge en bétail ne passe pas par le déstockage, ni par l'exclusion des autres de l'accès aux ressources d'un espace déterminé, comme dans les visions techniciennes. La régulation est fondée sur la durée de pâture d'un troupeau et non sur le nombre de tête acceptées. Ce principe permet de sauvegarder la mobilité, dont toutes les études récentes¹⁶ montrent que, en situation aride, elle permet une meilleure productivité et une plus forte charge que les modes de gestion fondées sur les principes techniciens.

Les cours d'eaux et mares dans le Gwendégoué, centre ouest du Burkina Faso (Jacob, 2000)

Le Gwendégoué compte 18 villages installés dans la boucle du Mouhoun depuis le XVIII^e s. Le chef de terre contrôle la pêche dans les mares et cours d'eau sacrés situés sur le territoire de sa communauté. Quelques groupes bien définis, dont la plupart résident dans des villages différents de celui du chef de terre, disposent d'un droit d'accès et de prélèvement (avec réciprocité sur les mares qu'ils contrôlent eux-mêmes). Il existe des règles de « pré-partage » entre ces groupes, dont l'application est contrôlée par le chef de terre lorsque la pêche se fait sur son territoire. Les règles concernent la période de pêche (réservée à la saison sèche, le chef de terre en donne le signal par un sacrifice) ; les engins et techniques de pêche (nasse pour les femmes, filet individuel pour les hommes dans les mares ; interdiction de la pêche par barrage de l'eau dans les rivières) ; interdiction de la pêche des espèces cohabitant avec le poisson (crocodile, lamantin, tortue, hippopotame). En outre, la pêche individuelle est autorisée à n'importe quel moment de l'année, à condition que ce soit pour se nourrir : le poisson pêché ne peut être emporté, il doit être cuit et mangé sur place (ce qui équivaut à une limitation forte des prélèvements). La vente du poisson est strictement interdite. Actuellement, la tendance des chefs de terre est de caler les calendriers de pêche sur les jours de marché des villages voisins pour éviter des opportunités trop aisées de vente de la pêche réalisée.

2.3 Prérogatives individuelles et régulations collectives : décrire les systèmes de règles

Lorsque les ressources font l'objet de régulations, on a bien des règles d'accès et d'exploitation, réservant le droit d'accès aux membres de certains groupes sociaux déterminés, sous l'égide de pouvoirs locaux. Dès lors, comment peut-on décrire plus précisément les rapports entre prérogatives individuelles et régulations collectives ?

Distinguer droits opérationnels et droits « d'administration »

A la suite d'Ostrom (Ostrom, 1990 ; Schlager et Ostrom, 1992) et de Le Roy (1995), on peut distinguer différents types de droits, qui peuvent ou non être cumulés par les individus. Cer-

¹⁶ Cf. par exemple Thébaud et al, 1995, Moorehead, 1998.

ainsi relèvent de « droits opérationnels », portant directement sur la ressource : droit d'accès, droit de prélèvement. D'autres relèvent du droit à définir les règles et à accorder des droits opérationnels, de droits dits « d'administration » :

Droits « opérationnels »¹⁷

Accès : droit de pénétrer sur un espace donné

Prélèvement : droit de prélever des produits naturels

Usage : droit d'aménager/transformer l'espace ou la ressource (mise en culture, aménagement pérenne, etc.)

Droits d'administration

Gestion interne : droit de répartir et réglementer l'usage de la terre

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)

Préciser les collectifs d'ayants-droits et les autorités

Les droits d'accès et de prélèvement sont en général détenus par un collectif social, fondé sur des liens de parenté (lignage, fraction nomade, etc.) ou parfois de voisinage, ou sur deux ou plusieurs collectifs sociaux, liés entre eux par des relations d'alliance (politique, matrimoniale, etc.). Ces droits opérationnels sont gouvernés par une ou plusieurs autorités, exerçant les droits d'administration au nom de son collectif familial.

Ce schéma général permet de rendre compte de nombreux cas de figure. Pour une même ressource, les modes de contrôle peuvent être différents selon les lieux, ou le statut de la ressource. Ainsi pour les points d'eau en milieu pastoral sahélien : on peut avoir des séanes faisant l'objet d'un simple droit prioritaire, des puits propriété privée de la famille qui les a creusés, des mares en accès libre.

La théorie des maîtrises foncières (Le Roy, 1995)

La théorie des maîtrises foncières tente de rendre compte juridiquement de la diversité des cas de figure. Là où les visions propriétairentistes ne distinguent que quatre cas de figure (privé ou public ; individuel ou collectif), la gamme des solutions pratiques est beaucoup plus large : en croisant les différents « niveaux de maîtrise foncière » (cinq dans la typologie de Le Roy, correspondant aux cinq types de droits d'Ostrom) et les différents « niveaux de co-gestion » (ou type de collectifs détenant les droits) possibles, on obtient 25 statuts juridiques possibles pour les ressources (fig. 1).

¹⁷ Chauveau, d'après Ostrom. Les typologies varient d'un auteur à l'autre, et peuvent devoir être adaptées dans un contexte donné.

Modalité d'appropriation	Maîtrise indifférenciée (chose)	Maîtrise prioritaire (avoir)	Maîtrise spécialisée (possession)	Maîtrise exclusive (propriété fonctionnelle)	Maîtrise exclusive et absolue (bien)
Modalité de co-gestion	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 commun 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

Fig 1. Grille des maîtrises foncières/fruitières et quelques exemples africains (source : Karsenty, 1998, d'après Le Roy, 1995).

Décrire les règles

Enfin, pour un espace-ressource donné (ou une portion donnée d'un espace ressource), on peut décrire les règles d'accès et d'exploitation, et préciser si, et dans quelles conditions, des personnes extérieures aux collectifs d'ayants-droits peuvent avoir accès à la ressource.

On voit bien que, vu le nombre de paramètres en jeu, il n'est guère possible de systématiser a priori. D'autant que les règles sont évolutives et sont réactualisées ou modifiées, par les autorités, en fonction des événements et des évolutions du contexte. Par contre, dans un lieu donné, ces clés d'analyse sont très opératoires pour identifier les modes effectifs de contrôle des ressources et les règles d'accès. A condition de ne pas oublier que les pratiques effectives sont

toujours, de façon plus ou moins massive, en décalage avec les règles et que les autorités coutumières n'ont plus toujours ni la volonté ni la capacité d'en contrôler l'effectivité.

Les systèmes de gestion sont divers et dynamiques, et évoluent en fonction du contexte économique et sociale. **Les règles sont évolutives : elles peuvent devenir plus restrictives, face à une raréfaction de la ressource, ou plus exclusives (réduction des droits accordés aux tiers). Certaines ressources peuvent changer de statut et être appropriées individuellement, ou devenir commercialisables¹⁸. Certaines réglementations disparaissent, aboutissant parfois à des situations d'accès libre de fait, quand d'autres se maintiennent.** L'effectivité des règles (sont-elles à peu près appliquées en pratique ?) est à analyser au cas par cas.

Seules des analyses empiriques permettent de savoir, dans un endroit et pour une ressource donnés, quels sont les modes de régulation existants, sur quelles bases ils se fondent, et quelle est leur effectivité. **Il faut se méfier *a priori*, tant de l'idéalisation des modes coutumiers de gestion, que du discours disant que les autorités coutumières ont perdu leur pouvoir...**

Pour certaines ressources, comme le bois de feu, l'enjeu n'est pas seulement de redonner un pouvoir de gestion local, car ces ressources, abondantes jusqu'à récemment, ne faisaient semble-t-il guère l'objet de règles : **dans de tels cas, il s'agit de créer des communs et non simplement de les reconnaître.**

2.4 Des innovations « néocoutumières » ?

Dans un certain nombre de cas, des tentatives locales pour redéfinir des règles d'accès et de contrôle des ressources, ou des modes de règlement des conflits sur les ressources, sont mises en avant : des associations locales définissent des règles et cherchent à les faire reconnaître par l'Etat (Deme, 1998 ; Traore, 2000 ; Kassibo, 2000 ; Sanou, 2000). Il est indéniable que les populations ne restent pas passives. Mais il est souvent difficile de faire la part des choses entre l'action de projets (qui n'est pas forcément qu'artificielle), une possible idéalisation de processus, et leur effectivité.

Qu'elles soient spontanées, ou bien aient bénéficié d'appuis extérieurs (projet de développement dans le cas de Walde Krawal Pulaku; équipe de recherche dans le cas de la pêche sur le fleuve Niger), ces expériences ont en commun de se référer explicitement aux représentations locales de l'espace et aux règles locales de gestion, fût-ce pour les adapter et les aménager, et de mettre l'accent sur des innovations institutionnelles (commissions, associations, comités), créées pour faire face à des enjeux nouveaux, cherchant la reconnaissance par l'Etat de règles de gestion fondées sur les principes locaux.. Ceci donne corps aux analyses sur la pertinence d'une gestion décentralisée des ressources.

Mais ces initiatives vont parfois (souvent) de pair avec des logiques de durcissement des identités et d'exclusion « d'étrangers » (pasteurs, migrants, etc.). Les initiatives de co-gestion des espaces protégés sont souvent récupérées dans ce type de logique. De plus, de nombreux observateurs insistent sur la réticence des agents de l'Etat (et des autres instances habituées à intervenir dans la gestion foncière) à toute perte de pouvoir, et sur les enjeux internes aux usagers pour le contrôle de ces instances.

3. 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 faire¹⁸.

Les analyses précédentes, tant sur les ressources communes que sur la question foncière, convergent sur une remise en cause de la gestion étatique et sur l'intérêt d'une gestion locale. La réalité des systèmes de gestion « en commun » montre que, pour certaines ressources, c'est une piste réelle. Pour autant, les conceptions restent variées, souvent peu explicitées. De plus, la prise en compte des réalités socio-foncières oblige à se démarquer, tant d'une vision trop technique que trop « communautaire » de la gestion des ressources.

3.1 Un consensus ambigu ?

Un tel consensus, ralliant autant d'acteurs différents, cache comme toujours des positions diverses et des degrés d'adhésion variables. 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. Les institutions internationales s'y rallient du bout des lèvres, dans une phase d'incertitude entre la fragilisation de la thèse de la privatisation et l'émergence d'une nouvelle doctrine (Cleaver et Schreiber, 1994 ; Riddell, 1997), avec des discours qui mêlent de façon parfois étrange l'appel à une reconnaissance des systèmes fonciers locaux et la proposition de systèmes d'enregistrement des terres qui, dans leur logique même ne peuvent que transformer profondément les principes locaux de gestion foncière (Lavigne Delville, 1999). 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. Prenant à leur compte la revendication d'une gestion locale, sans pour autant entériner les dimensions démocratiques et égalitaires qu'elle comporte dans les discours des experts, les autorités coutumières y voient l'occasion de renforcer leur autorité et leur contrôle sur l'espace, voire d'utiliser la référence « coutumière » pour exclure tous ceux qui ne peuvent se prétendre « autochtones ». Pointant ces risques, les nouvelles élites associatives locales insistent naturellement pour que les responsabilités de gestion soient confiées à des associations locales, censées être garantes de l'intérêt général. Bref, la perspective d'un dépla-

¹⁸ Cf. l'exemple des feuilles fraîches de baobab en début de saison des pluies, cité par Jacob 2000.

¹⁹ C'était une des revendications fortes des Etats Généraux du Monde Rural, au Mali, en 1992.

cement des pôles de pouvoir suscite des enjeux forts. Au delà du discours, chacun cherche à revendiquer pour lui-même le pouvoir de contrôle des ressources.

Le flou sur le concept de gestion locale (et en particulier le type de partage des pouvoirs en jeu), et le fait d'en rester au niveau du discours, rendent possible un tel consensus : tant qu'on en reste aux principes, on ne peut pas être contre. C'est lorsque se posent les choix juridiques et institutionnels concrets, lorsqu'on précise quelles prérogatives seront accordées à tel acteur, et selon quelles modalités, que les vrais enjeux se révèlent.

3.2 Déconcentration participative ou autonomie locale contractuelle ?

S'il marque une rupture de principe avec une gestion étatique centralisée, le terme de « gestion locale » recouvre des acceptions différentes selon les acteurs. Bien que rarement explicitement posé, le véritable débat porte sur la réalité du transfert de pouvoir aux populations et à leurs représentants, autrement dit, sur le choix entre une simple déconcentration (on demeure dans une logique de contrôle par l'Etat et ses agents, mais une autonomie plus grande est donnée localement²⁰) et une véritable gestion « décentralisée », où les prises de décision (y compris la définition des règles de gestion) sont du ressort des populations et de leurs représentants, l'Etat n'ayant plus qu'un rôle d'orientation (définissant les conditions de cette gestion décentralisée), de conseil, de validation *a posteriori* (Bertrand, 1998). Une gestion décentralisée signifie bien sûr autonomie et non pas indépendance : l'Etat et des services techniques gardent une responsabilité d'orientation et de contrôle. Mais elle signifie qu'un pouvoir réel sur les ressources, un pouvoir d'élaboration des règles de gestion est délégué (ou plus exactement reconnu, puisqu'il existe le plus souvent en pratique), qui ne se limite pas à une simple responsabilité d'exécution de règles définies ailleurs, selon des logiques étrangères aux ruraux.

La référence fréquente aux démarches de « gestion de terroir » a de quoi rassurer les techniciens : en tous cas dans sa version la plus classique, celle-ci relève en effet largement plus d'une gestion participative contrôlée par l'Etat que d'un transfert de prérogatives concernant la gestion des terres et des ressources naturelles :

** éléments fondamentaux de la démarche, à ses débuts, la délimitation du terroir et le zonage spécialisant les espaces révèlent que la vision du « terroir » qu'elle sous-tend relève plus d'une représentation technicienne comme un espace physique que comme espace socialisé, approprié et exploité par les ruraux (Faure, 1998). En Afrique soudano-sahélienne, il n'y a pas (ou en tous cas pas toujours) un terroir villageois clairement délimité, mais des espaces productifs différents (zone de champs permanents, de champs de brousse, de brousse), appropriés par des segments de lignage, traversés par des espaces pastoraux au sein de territoires contrôlés par un même maître de terre et qui sont souvent intervillageois. Le « terroir » des techniciens ne se superpose que partiellement à « l'espace d'action » des ruraux (Painter et al., 1994) ;*

²⁰ De fait, à part pour les immatriculations, qui remontent vite au gouvernement dès que les surfaces dépassent un certain seuil, il y a le plus souvent une autonomie de fait dans la gestion foncière, au niveau de l'administration territoriale locale (arrondissement, cercle ou département).

** censés prendre en charge les décisions sur la gestion des terres et des ressources naturelles, les Comités Villageois de Gestion de Terroir, n'ont que rarement joué ce rôle, tant pour des problèmes de légitimité interne (au Burkina Faso, ils ont été mis en place dans le but explicite de déposséder le pouvoir coutumier de ses prérogatives) que parce que les décrets devant préciser leurs attributions et leurs mode de fonctionnement n'ont jamais été publiés, et que les techniciens des projets n'ont pas voulu en faire autre chose que leur courroie de transmission (Tallet 1998 ; Enger-Pedersen 1995, 1997). De fait, les seuls endroits où les CVGT subsistent sont les villages de colonisation organisée par l'Etat, constitués de ménages de différentes origines n'ayant pas entre eux de hiérarchie légitimée par l'antériorité d'occupation. Ils servent là d'instance de gestion des affaires locales²¹, ce qui est un glissement significatif par rapport à leur vocation initiale ;*

** dans le cadre des projets, les « comités villageois de Gestion de terroir » servent en fait d'interlocuteur des projets pour la réalisation d'actions. L'initiative vient dans le meilleur des cas du village, mais la décision de financement et les modalités d'exécution restent sauf exception du ressort des techniciens.*

Il y a dans cette autonomie de définition de règles un enjeu crucial, car c'est seulement dans ce cas que l'on peut espérer :

- * que les règles se fondent sur des principes ayant sens pour les ruraux (représentations de l'espace, formes d'autorité légitimes, etc.) ;
- * qu'elles collent aux spécificités locales du terroir et de la ressource ;
- * qu'elles s'articulent à l'ensemble de droits et d'obligations, socialement situées, qui constituent le système foncier local, au lieu de prétendre définir *ex-nihilo* de nouvelles règles faisant fi du statut social des espaces en question et des règles qui s'y exercent.

3.3 (Re)donner un droit exclusif aux ayants droits locaux : l'enjeu d'une clarification des règles

Comme l'a montré la première partie, une gestion durable passe par une possibilité de contrôle de l'accès et de l'exploitation des ressources. C'est-à-dire par un droit exclusif, reconnu à des ayants droits identifiés : droit d'exclure d'autres acteurs, droit de définir et faire évoluer des règles d'exploitation. Résoudre la question des ressources renouvelables en Afrique demande de redonner, et parfois de donner, un tel droit exclusif aux populations rurales. Selon les cas, il s'agit simplement de réaffirmer les prérogatives foncières locales et de les appuyer lors des arbitrages administratifs, pour empêcher de les contourner en jouant de la pluralité des normes ou d'acointances avec l'administration. Dans d'autres cas, cela demande de créer de nouveaux « communs » sur de nouvelles bases, avec une reconnaissance officielle : sans un

²¹ La gestion de terroir au Burkina Faso reste marquée par le contexte politique de sa création, comme par le rôle de l'Etat. A de rares exceptions près, les expériences que je connais dans les pays voisins ne semblent pas fondamentalement différentes sur le plan du rapport entre paysans et techniciens. Un changement se fait peut-être jour avec les Fonds de développement, où les processus de prise de décision sur les actions financées mettent en jeu des Comités intervillageois ou départementaux, reposant sur des représentants des populations, ou constitués de façon paritaire.

contrôle local des installations, des défrichements, des prélèvements de bois, aucune solution ne pourra être apportée au problème des charbonniers. Dans tous les cas, cela exige que les règles d'accès et les autorités compétentes soient clarifiées et reconnues par tous, ce qui demande une réelle volonté politique, en particulier là où il faut s'affronter à des intérêts économiques puissants.

L'argumentaire selon lesquelles seules les populations locales peuvent avoir un intérêt à préserver une ressource à long terme, et qu'elles ne peuvent le faire que si elles y ont un intérêt objectif, que si elles ont un droit exclusif sur la ressource, ainsi qu'une capacité à définir et faire appliquer des règles d'accès et d'exploitation semble incontestable.

Cependant, dans le contexte actuel, là où les enjeux sont les plus forts, il ne s'agit pas tant de renforcer des modes de gestion « coutumiers » que de créer des « communs », de donner ou reconnaître aux populations locales la propriété, ou du moins un droit exclusif sur les ressources, tranchant avec les situations de libre accès de fait créées par le monopole public. Et de leur permettre de mettre en place des règles, stabilisant le jeu foncier sur certains volets, tout en prenant acte des enjeux économiques et politiques du contrôle de la terre et des ressources. Le pari est d'autant plus ambitieux, et il faut le prendre à sa juste mesure.

Deux points essentiels sont à préciser ici :

- **« droit exclusif » ne signifie pas une fermeture et un refus de tout autre acteur** : il signifie qu'il existe une différence entre les ayants droits et les autres, et qu'un tiers ne peut avoir accès à la ressource que sur accord et moyennant le respect de certaines règles, en tant qu'utilisateur autorisé. Les systèmes fonciers locaux relevaient d'ailleurs de ce cas de figure, les jeux d'alliance et de réciprocité leur donnant une souplesse certaine, dans des contextes de ressource abondante ou au contraire de rareté et d'aléa (cf. le pastoralisme nomade).

Dans un contexte de compétition croissante sur les ressources, la tendance est au resserrement des conditions d'accès et à l'exclusion de certains acteurs. Les initiatives de gestion décentralisée prises par certains projets sont d'ailleurs souvent utilisées dans ce sens, pour exclure les pasteurs ou d'autres acteurs. Il convient sur ce point d'avoir une vision pragmatique : on ne peut pas vouloir défendre l'accès libre de tous et se plaindre d'une surexploitation de la ressource. L'enjeu n'est pas d'exclure, mais de réguler. Pour autant, il faut veiller à ce que les démarches adoptées ne favorisent pas une privatisation des ressources ou une exclusion non justifiée : empêcher les « utilisateurs non autorisés » peut aller de pair avec une approche relativement ouverte aux « utilisateurs autorisés ».

- **Lorsque la ressource est vendue et dégage des revenus locaux**, les règles doivent préciser les modalités de constitution et de partage de ces revenus, pour éviter de constituer des rentes locales au profits de certains acteurs, sans que les autres trouvent un intérêt à une gestion durable²², ou que l'opportunité financière immédiate dépasse les incitations au long terme. L'enjeu d'un réel « façonnage » des règles, prenant en compte ces enjeux et négociant les compromis acceptables, apparaît clairement..

III. QUELLES INSTITUTIONS POUR UNE GESTION DECENTRALISEE DES RESSOURCES ?

L'analyse des modes locaux de gestion foncière, et un certain nombre d'innovations récentes dans les pratiques locales, suggèrent une approche visant à *articuler les modes de régulation foncière*, plus que les statuts juridiques des droits concrets sur telle ou telle parcelle : autrement dit, prenant acte du fait que la gestion foncière met en jeu à la fois des autorités locales et des instances étatiques, des principes coutumiers et des règles étatiques, il s'agirait de clarifier les instances et procédures permettant de définir quelles sont les règles qui s'appliquent dans un espace donné, et la façon dont les litiges sont arbitrés.

Plus que sur la formalisation des droits détenus sur tel ou tel espace, il s'agit alors de travailler à clarifier les règles et à stabiliser les procédures d'arbitrage et les arrangements institutionnels que les acteurs passent entre eux. Moyennant bien sûr respect d'un certain nombre de principes qu'il revient à l'Etat d'édicter, on offre une reconnaissance juridique, non pas à la somme des droits reconnus et constatés, mais aux arrangements ou aux conventions que les acteurs passent entre eux, selon les principes qu'ils considèrent légitimes, et qu'ils souhaitent voir valider par l'Etat.

1. Les « institutions » comme systèmes de règles : une approche fonctionnelle

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 des mécanismes de contrôle et de sanction. 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.

C'est le cas dans bien des systèmes locaux de gestion des ressources, lorsque les règles sont définies et mises en œuvre par un pouvoir politico-religieux, ou dans le cadre de la parenté. Comme on l'a vu ci-dessus, un système de règles est d'autant plus performant qu'il est cohé-

²² Dans les projets de gestion de la faune sauvage au Zimbabwe, les assemblées d'élus locaux reçoivent une part des revenus de la chasse (sans pouvoir décider de leur fixation) et les élus ont un intérêt objectif à ce montage, même si les habitants souffrent de la présence de la faune sauvage et que les revenus redistribués sont loin de couvrir le préjudice (Murombedzi, 1998).

rent 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.

Gérer des ressources demande de s'interroger sur les règles, sur les systèmes d'autorité mobilisés, sur les mécanismes de contrôle et de sanction. Cela ne demande pas nécessairement de créer une organisation formelle. Une approche « institutionnelle » (au sens juridique du terme), s'intéressant d'abord à l'existence ou à la forme de l'organisation avant de discuter les fonctions à remplir et la façon la plus simple et la plus opératoire de les remplir, risque de s'enfermer dans une logique porteuse de lourds coûts de transactions (des comités, des bureaux, des réunions permanentes) sans prise sur les enjeux réels.

Cela ne signifie pas que le statut juridique de ces règles et leur reconnaissance par l'extérieur ne soit pas importante : nous en avons vu l'enjeu ci-dessus. Mais cela ne peut être que second, comme façon de donner un cadre juridique et institutionnel à des règles légitimées.

2. Elaborer et mettre en œuvre les règles : quelles instances ?

Si le principe d'un transfert – au moins partiel – des prérogatives de gestion des ressources à des instances émanant des populations semble faire l'unanimité, la question se pose du type d'instances. Cette question est plus complexe qu'il peut paraître au premier regard, parce qu'elle condense tous les enjeux : la définition des instances renvoie à la question latente, mais récurrente, des autorités coutumières et de l'ambivalence permanente de l'Etat à leur égard²³ ; à la définition des ayants droits ; aux types de légitimité qui seront privilégiés ; à des enjeux de pouvoir dans des contextes socio-politiques mouvants. Bref, à tous les enjeux de la question foncière. Affirmons aussi d'entrée de jeu que cette question est tout autant technique que politique : à partir du moment où la question foncière renvoie aux trajectoires politiques des Etat post-Indépendances, les réponses ne peuvent être sans lien avec les choix politiques visant à répondre à leur crise de légitimité. En particulier, la question de la décentralisation administrative, qui vise à donner des prérogatives importantes à des assemblées d'élus locaux, est un facteur important de l'évolution du paysage politico-institutionnel local et a des implications sur la question de la gestion des ressources renouvelables. .

Cette dimension politique entraîne aussi qu'il n'y a pas de réponse unique et standardisée. Chaque pays a sa propre trajectoire politique, en termes de présence et force de l'appareil d'Etat, de rapports entre pouvoir central et pouvoirs locaux, de dispositif administratif. Chaque Etat a sa propre politique et ses propres législations, en termes de foncier et de ressources renouvelables, comme en termes d'administration territoriale et de décentralisation administrative²⁴. Le débat autour d'une gestion locale, les ouvertures juridiques, l'état d'esprit des services techniques, seront aussi différents. Tous ces paramètres conditionnent les choix, qui relèvent d'abord de choix nationaux de politique sur les ressources (même si experts et bailleurs peuvent contribuer au débat).

²³ Il faudrait bien sûr nuancer en fonction des pays : le Burkina Faso de Sankara étant bien différent à cet égard du Niger.

²⁴ Cf. les fiches pays élaborées par Rochegude 2000.

Enfin, si l'on prend au sérieux l'idée que les règles les plus pertinentes dans un contexte donné sont celles dont les acteurs se dotent eux-mêmes par rapport à des enjeux identifiés, cela signifie qu'il peut y avoir des choix institutionnels différents d'un cas à l'autre, pour répondre à des situations spécifiques et que, plus qu'un cadre unique et normatif, il peut être utile de proposer une gamme de solutions institutionnelles au sein de laquelle les acteurs peuvent choisir celle qui convient le mieux.

Tout ceci entraîne que la définition des instances pertinentes relève d'une négociation et de compromis locaux, au sein d'un cadre juridique et institutionnel donné. Et que les éléments qui suivent ne peuvent avoir d'autre ambition que de cadrer le débat, en pointant quelques questions clés.

2.1 Des comités villageois ?

Une partie des observateurs prône des instances locales, villageoises. C'est là, disent-ils, qu'est l'échelle concrète de gestion des ressources, en relation avec les personnes directement concernées. Les instances seraient des structures du type CVGT (comités villageois de gestion de terroir), élues ou cooptées, ayant la responsabilité juridique de prendre les décisions sur la terre et les ressources du terroir. Une telle approche pose néanmoins parfois problèmes :

- ▷ bien que les projets ou les intervenants se polarisent *sur le village*, *ce n'est pas toujours une unité spatiale pertinente* : le quartier, le groupe de villages dépendant d'un même chef de terre, les zones pastorales, un bas-fonds aménagé, sont autant d'espaces emboîtés, pertinents sur l'une ou l'autre dimension de la gestion foncière ;

Ne pas se tromper d'échelle, prendre en compte l'ensemble des ayants droits

Les projets de gestion des ressources supposent en général que le village est une unité autonome, disposant de l'autonomie administrative rituelle, foncière et politique. Il n'en est rien : comme on l'a vu, l'espace sur lequel s'exerce le contrôle des ressources dépassent souvent l'échelle villageoise. Sur une ressource donnée, les jeux d'alliances et de réciprocité font que les groupes sociaux ayants droits relèvent souvent d'une série de villages différents. Ainsi, pour les aménagements de cours d'eau au Burkina Faso, « les approches villageoises de développement local peuvent favoriser, la plupart du temps par ignorance, des revendications d'appropriation exclusive de la ressource par la communauté qui contrôle l'espace en question, surtout lorsque celle-ci a fourni seule, dans le cadre d'un projet, les ressources en argent et en travail nécessaires à l'amélioration de la mare, par construction d'une digue ou d'une retenue. Cela perturbe le système fluide d'exercice des droits communautaires, et n'est finalement bénéfique pour personne, ni du point de vue de la paix sociale, ni du point de vue des opportunités d'accès réciproques à des sites de pêche dont la ressource est variable en abondance » (Jacob, 2000).

- ▷ *la légitimité de ces instances peut être parfois discutée*. A partir du moment où, dans tous les pays, l'Etat refuse de reconnaître une personnalité juridique au village, les seules instances locales possibles sont de type associative. Même si l'argument du manque de représentativité est souvent utilisé par les cadres pour discréditer une structure locale et lui refuser tout pouvoir, il ne faut pas négliger cette question : on sait que l'offre de financement suscite de nombreux groupements locaux qui n'ont guère de réalité et qui ne représentent

qu'une fraction ou un lignage. Le plus pertinent est sans doute que les comités fournissent une forme officielle aux instances effectives de gestion des ressources, pour autant que celles-ci soient légitimes localement²⁵ ;

- ▷ Une instance légitime sera nécessairement assez fortement ancrée dans les rapports locaux de pouvoir, ce qui n'est pas forcément compatible avec les idéaux de gestion participative, démocratique et transparente ;
- ▷ mais surtout, des structures associatives ne peuvent recevoir de validation juridique que de façon *ad hoc*, ce qui laisse un fort pouvoir à l'Etat pour les accepter ou non. Et l'Etat peut difficilement, disent les juristes, transférer le patrimoine national à des instances privées.

2.2 Les conseils d'élus ?

Face à cela, les tenants de la décentralisation administrative considèrent que les communes rurales (ou leur équivalent) sont l'instance adaptée. En tant que collectivités territoriales, les Communes Rurales ou leurs équivalents sont des démembrements de l'Etat, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles sont dirigées par un Conseil élu, représentant les populations. Dotés d'une double légitimité, étatique et populaire, elles peuvent apparaître comme les instances légitimes pouvant recevoir de la part de l'Etat un transfert de patrimoine ou en tous cas un mandat de gestion pour les ressources situées sur leur territoire. De fait, par exemple, la loi de décentralisation au Mali prévoit de nombreuses responsabilités pour les communes.

Le pari politique que représente la décentralisation administrative porte ses propres enjeux (Gentil et Husson, 1995 ; Jacob, 1997 ; Peemans, 1997 ; Laurent, 1997 ; Blundo, 1997 ; Le Meur, 2000) que nous ne traiterons pas ici²⁶ : la décentralisation sera-t-elle une forme de reconstruction de l'Etat, sur la base de collectivités assurant des services effectifs ? ou une étape de plus dans la démission de l'Etat, dépouillé de responsabilités de service public au profit de collectivités sans moyens ? une occasion de renouvellement d'un personnel politique favorisant l'émergence d'acteurs redevable devant les populations ? ou une simple base locale de prébendes et de factionnalisme pour les alliés du pouvoir ?

Sur le strict plan de la gestion des ressources renouvelables, il n'est pas sûr que ces instances soient les mieux à même d'assurer les fonctions de gestion des ressources. Rochegude (1998) souligne que, dans les décentralisations en cours ou en préparation, le patrimoine des communes et leurs prérogatives concrètes sont rarement définis. Mais cela peut être un problème transitoire qui se poserait davantage encore avec les associations villageoises. Plus fondamentalement :

- ▷ 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) ;

²⁵ C'est ainsi que les Comités villageois de gestion foncière mis en place par le PFR en Côte d'Ivoire sont en fait l'assemblée des chefs de lignage (qui gèrent les questions foncières) ouverte à des jeunes qui en assurent le secrétariat.

²⁶ Cf. aussi les bulletins de l'Apad n°14, 15 et 16, consacrés largement à ces thèmes.

- ▷ *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 réseaux de pâturages, à une échelle micro régionale correspondant aux réseaux sociaux ou à la répartition des points d'eau, qui peuvent fréquemment déborder l'espace communal ;
- ▷ *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 (cela dépend de la dynamique prise par la décentralisation) ; on peut craindre que créer un « domaine communal », comme au Mali, ne fasse que changer d'échelle le problème posé par la logique domaniale, sans apporter de réponse pratique à la contradiction entre prérogatives locales et légales en matière de gestion des ressources ;
- ▷ *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 (Blundo, 1996). L'exemple du Sénégal montre que les Conseils ruraux fonctionnent selon une logique factionnelle et clientéliste (Blundo, 1997). Le choix de donner aux Conseils Ruraux la possibilité d'affecter des terres renforce encore le risque (Mathieu, 1987).

Ce dernier risque est sans doute le plus fort : cherchant à se relégitimer, et à se construire une base locale, les partis peuvent chercher à travers la décentralisation à offrir à leurs responsables locaux des postes de pouvoir et de prébende, reproduisant à l'échelle locale les pratiques néopatrimoniales : captation des ressources naturelles, affectation clientéliste des terres, etc. Le choix de privilégier les candidatures partisans (qui fut un grand sujet de débat au Mali) peut se révéler d'un enjeu crucial à cet égard. Mais l'inverse peut aussi être vrai, les conseils d'élus étant investis par des responsables locaux associatifs dotés d'une légitimité coutumière, réinvestissant dans leurs fonctions électives les apprentissages associatifs.

Ajoutons que *les limites des communes sont rarement précisées*. Or, si les communes doivent avoir des prérogatives en matière de gestion foncière, déterminer l'espace sur lequel s'exercent ces prérogatives devient important : dans de nombreux cas de conflits sur les aménagements hydro-agricoles (aménagements de bas-fonds, en particulier), on trouve un problème de maîtrises territoriales, de superposition de plusieurs maîtrises de même niveau sur un même espace, ou bien au contraire de contradictions entre différents types de contrôle de l'espace (Lavigne Delville et al., 2000). Le flou sur les limites des communes ne peut que faciliter ce type de conflits.

2.3 Pour un pouvoir de gestion proche des usagers, cohérent avec les espaces-ressources

Les ressources relèvent d'espaces-ressources socialisés. Les activités d'exploitation de ces ressources s'inscrivent sauf exception au sein d'espaces socialisés, relevant du pouvoir de telle ou telle autorité. Les décisions sur les ressources demandent une connaissance fine de leur état. Tout ceci prêche pour que les responsabilités effectives de gestion (l'exercice des « droits d'administration ») soient spécifiques à un espace-ressource donné (voire un élément : tel puits, tel barrage), relevant de collectifs d'ayants-droits identifiés. Les collectivités locales ne semblent guère les instances idéales pour gérer une ressource au quotidien, qui relève davan-

tage soit des instances coutumières préexistantes, soit d'organisations *ad hoc*, spécifiques à la ressource.

Même lorsqu'elle porte sur des objets nouveaux (un barrage ou un point d'eau, par exemple), on peut penser que des règles de gestion auront d'autant plus de chances d'être effectives qu'elles s'appuient sur des systèmes d'autorité en place (celles qui s'exercent sur l'eau, en l'occurrence). Lorsqu'elles existent, cela signifie faire le choix explicite de travailler avec les autorités coutumières compétentes sur cet espace et cette ressource, de reconnaître leurs prérogatives et de les associer au débat sur les règles et les instances. Cela ne signifie pas qu'elles exerceront elles-mêmes ce pouvoir (qui peut être confié à des comités *ad hoc*, comme la gestion foncière d'un hameau peut être déléguée à un tiers), ni que les règles qui s'appliqueront seront « traditionnelles », mais que, à un titre ou à un autre, elles doivent être partie prenantes des systèmes d'autorité sur lesquelles s'appuient les instances de gestion et que les règles négociées doivent avoir leur aval. Il peut d'ailleurs être cohérent de distinguer la définition des principes de gestion, qui doivent nécessairement être légitimés par les systèmes d'autorité, la définition des règles opérationnelles, et leur mise en œuvre (cf. Barraud et al, 2000). En effet, même à l'échelle locale, les acteurs légitimes pour négocier et définir des règles ne sont pas nécessairement ceux qui sont les plus à même d'en assurer la mise en œuvre et le suivi.

Expliciter quels sont les ayants-droits et quelles sont les procédures pour des « outsiders » souhaitant accéder à la ressource est une autre étape essentielle. L'identification des ayants-droits est particulièrement stratégique : une approche « villageoise » risque comme on l'a vu d'inciter à exclure certains ayants-droits antérieurs. Inversement, un nouvel ouvrage peut justifier de renégocier la liste des ayants-droits, et de l'ouvrir à d'autres (quelles que soient les procédures marquant cette ouverture : rituels, contribution financière ou en travail à l'ouvrage, etc.).

Dans l'absolu, une formalisation de ces instances et de ces règles n'est pas nécessaire : pour autant qu'elles soient explicites, et portées par des systèmes d'autorité existant, de nouvelles règles de gestion peuvent parfaitement s'intégrer dans les modes locaux de régulation. Mais, dans le contexte actuel, il sera souvent nécessaire, voir indispensable qu'elles aient une validation officielle. La question se pose alors des modalités de reconnaissance juridique du pouvoir de gestion et de la validation des règles - non nécessairement écrites. Cette reconnaissance peut passer par différentes voies, qui peuvent être indépendantes : explicitation et formalisation des règles ; reconnaissance (par le conseil d'élus ou par les services de l'Etat) des instances ayant pouvoir pour définir et mettre en œuvre les règles ; mise en place de comités de gestion ou d'associations locales recevant explicitement la responsabilité de gérer la ressource. Formaliser des comités n'est donc pas indispensable d'un point de vue fonctionnel. Si cela est nécessaire d'un point de vue institutionnel (vis-à-vis de l'Etat), on veillera à ce que le Comité s'adosse aux modes concrets de gestion et ait un fonctionnement souple.

Qui aurait la responsabilité d'acter cette reconnaissance ? Les solutions diffèrent d'un lieu à l'autre, comme on l'a dit. De façon générale, on peut cependant penser qu'une responsabilité des élus, avec avis des services techniques, peut être une solution pertinente : elle permet d'entériner le principe d'une gestion par les représentants des populations, à une échelle proche des usagers. Un transfert de patrimoine, lorsqu'il est utile, est sans doute plus facile à accepter de la part de l'Etat s'il se fait au bénéfice des communes qu'à celui d'associations. **Une telle démarche peut sans doute être fonctionnelle, à condition que la commune n'ait pas de responsabilité directe de gestion ni même de définition de règles, et que soit prévue en**

même temps une délégation de gestion au quotidien aux instances locales, sous forme contractuelle s'il s'agit de structures associatives. Cette distinction entre appropriation et gestion de la ressource, avec transfert contractuel du droit de gestion, permet de garantir une gestion au plus près des usagers, et une possibilité de régulation en cas de dérapage : l'échelle locale ou villageoise ne suffit pas en effet à garantir l'absence d'accaparement des ressources ou de mécanismes d'exclusion. Les services techniques ont pour rôle de valider techniquement les règles, d'apporter un appui si nécessaire (schémas simplifiés d'aménagement ; estimation de la productivité de l'espace en question, etc.) et seront co-signataires de l'accord, pour marquer leur engagement.

Une telle approche à deux niveaux (collectivités territoriales et associations locales *ad hoc*, recevant de la collectivité une délégation de droits de gestion) semble la voie la plus prometteuse²⁷. Elle permet de répondre à un certain nombre des objections mentionnées ci-dessus à l'encontre des comités. Cela comporte néanmoins **un certain nombre de conditions** :

- que ces instances soient construites sur une logique fonctionnelle, prenant en compte les ayants-droits effectifs et les systèmes d'autorité légitimes ;
- que l'Etat et ses agents jouent un jeu constructif²⁸ ;
- que les textes sur la décentralisation cherchent à favoriser les régulations des pratiques locales et à éviter que la décentralisation ne soit une occasion de réaliser « la politique du ventre » à l'échelle locale ou une politisation factionnelle du pouvoir sur les ressources.

3. L'approche des « conventions locales »

3.1 Promouvoir la négociation et la formalisation des règles : une approche pertinente...

L'approche des conventions locales s'appuie sur le postulat d'une gestion locale : il s'agit de promouvoir la négociation de règles, entre les différentes parties-prenantes (services de l'Etat compris) de façon à stabiliser des règles communes à tous, populations et administration. Puis de les formaliser, en leur donnant une validité administrative à travers la signature des représentants paysans et de l'administration.

Visant à expliciter des règles partagées au sein de la population, et reconnues par l'administration locale, elle répond bien, sur son principe, aux enjeux de la question foncière et aux questions de gouvernance locale. Formalisant et donnant une reconnaissance administrative à ces accords, elle leur donne plus de force que les négociations locales informelles qui, même légitimes, ne peuvent devenir opposables à des tiers et risquent donc de ne pas pouvoir s'imposer à des acteurs externes, et parfois même à des acteurs locaux refusant de s'y plier, soit. L'administration locale et les services techniques, signataires, sont censés appuyer les règles de la convention.

²⁷ Elle est expérimentée à Madagascar (cf. Bertrand, 1997).

²⁸ Une gestion décentralisée peut s'imaginer, soit en affirmant un fort principe de subsidiarité au sein d'une logique domaniale, soit en rompant avec cette logique pour une logique patrimoniale (Karsenty, 1998a : 48).

Une innovation ?

« Jusqu'ici et depuis l'époque coloniale, les activités d'élevage et pastorales ont été régies sur la base des conventions. Leur élaboration a tantôt accordé l'initiative à l'administration (acte unilatéral) tantôt aux représentants des deux communautés (agriculteurs et pasteurs) qui passent une convention légalisée par le commandant de cercle. Ces conventions ont toujours nommé les communautés bénéficiaires, délimité les espaces de parcours, les lieux de stationnement, les pistes d'accès, les dates des passages des animaux. Elles ont souvent été révisées ou modifiées par l'administration, ce qui a provoqué dans bien des cas des révoltes ou des frustrations de la part des communautés » (Traore et Togola, 1996 : 27).

Dans certains pays, ce type d'accord est prévu légalement, et les conventions peuvent donc s'intégrer dans un cadre législatif et réglementaire leur donnant une validité plus grande. Ailleurs, elles ne reposent que sur la bonne volonté de l'administration locale, et sont donc plus fragiles. Les services techniques arguent d'ailleurs fréquemment de cet argument légal pour refuser d'entériner des conventions qui les obligeraient à accepter de partager le pouvoir.

3.2 ... expérimentée récemment, et qu'il est nécessaire d'évaluer

De telles conventions ont été mises en œuvre depuis quelques années dans différents projets (AFD, coopération néerlandaise, GTZ, etc.). Ce sont des expériences récentes, mises en œuvre de façon différente selon les projets, avec encore peu ou pas de repères méthodologiques stabilisés²⁹.

Vu la complexité de la question foncière, avant d'en faire une démarche générale, il apparaît utile de prendre du recul et en particulier de s'interroger sur l'ancrage local des conventions et leur effectivité de ces conventions : comment les différents acteurs (simples usagers, autorités locales, administration locale) se positionnent-ils par rapport à ces conventions ? Ont-elles effectivement contribué à clarifier et stabiliser les règles ? sont-elles respectées et mises en application ? les mécanismes de contrôle et de sanctions sont-ils effectifs ? Ou bien ces accords ne sont-ils que formels, sans que ni les uns ni les autres ne se sentent engagés et les respectent ? ou encore monopolisés par une faction contre une autre, contribuant à accroître la confusion ?

Les réponses seront sûrement différentes selon les contextes socio-politiques : une convention ne peut prétendre régler à elle seule les problèmes de gouvernance sur les ressources naturelles. Mais il est néanmoins nécessaire d'en évaluer les impacts. C'est la seule façon de distinguer ce qui, dans ces impacts, relève de questions méthodologiques liées à la façon de mettre œuvre le processus de négociation et de formaliser les règles, de ce qui relève de la complexité d'un jeu local. Et de pouvoir avancer dans la connaissance des conditions et modalités de mise en œuvre minimisant les risques d'effets pervers et maximisant les chances de réussite.

²⁹ Une exception étant le recueil de la GTZ « Codes locaux » (GTZ, 2000), reçu trop tardivement pour être analysé dans ce texte.

Seules des enquêtes approfondies de type socio-anthropologiques peuvent permettre de répondre à ces questions, en replaçant la convention et les règles qu'elle énonce au sein du substrat social dans lequel elle s'insère : à partir d'une analyse des trames foncières existantes, des règles et des pratiques préalables de gestion de la ressource en question, elles permettront de repérer les acteurs légitimes et les autorités jouant un rôle effectif dans la gestion foncière, ainsi que les principes de cette gestion, et les problèmes rencontrés. Il est alors possible de reconstituer le processus de négociation, la perception de la convention et son effectivité, à partir d'entretiens avec une gamme d'acteurs différents (ayants droits, usagers autorisés, usagers non autorisés, différentes autorités locales, agents des services techniques locaux, administration territoriale, etc.). De petites études de cas de transgression, analysant si, et de quelle façon, une régulation a pu être mise en œuvre, complètent l'analyse.

3.3 Premiers éléments d'analyse

Un premier travail d'analyse documentaire permet de poser quelques hypothèses. On s'est basé sur des publications récentes (Hilhorst T. et Coulibaly A., 1998 ; Dorlöchter-Sulser et al, 2000) et sur une série de rapports et de conventions élaborées dans le cadre de trois projets de développement local financés par l'AFD au Mali : l'un au nord Mali, le PACL dans la région de Douentza ; deux autres au sud Mali, le PGT/DL sur Koutiala, et le CAT-GRN sur Sikasso/Yanfolila. Huit conventions ont été analysées, toutes signées en 1996, sauf celle de Tabacoro signée en juin 1999.

Projet	Zone	Convention
PACL	Cercle de Douentza, arrdt de Boni	Gestion des pâturages de Gouiffal Hassi, Fete Mody et Gorowal Simbi
	Cercle de Douentza, arrdt de Boni.	Gestion du périmètre pastoral du village de M'Bebby
	Cercle de Mopti. Arrondt de Dinangourou	Gestion des ressources naturelles du village de Yeremdourou
	Cercle de Mopti. Arrondt de Dinangourou	Gestion des ressources naturelles du village de Niaki
	Cercle de Douentza, arrondissement de Douentza	Gestion du périmètre pastoral de Bilel Paté
PGT/DL	Cercle de Koutiala, arrondt de Molobala	Convention collective de la zone « Sigiya »
CAT-GRN	Cercle de Bougouni, Commune rurale de Koumantou	Gestion de la retenue d'eau d'abreuvement de Tabacoro-Banco
	Cercle de Yanfolila, arrdt de Doussoudiana	Gestion des terroirs villageois et des ressources naturelles

L'analyse des textes de conventions ne donne que des indications : ils ne disent rien sur le *processus* qui a abouti à la convention, ni sur la connaissance qu'ont les acteurs de ces règles et leur légitimité à leurs yeux. Les rapports analysés ne donnent pas d'indication sur la mise en œuvre et les problèmes qui se sont éventuellement posés. On peut néanmoins analyser les textes par rapport à la question centrale de la légitimité des règles et des instances de gestion.

■ Des espaces divers

Certaines conventions concernent une zone précise (un pâturage, un périmètre pastoral), d'autres les ressources d'un village ; d'autres encore une série de villages (Sigiya) ou même un arrondissement. Dans tous ces derniers cas, la convention porte sur un ensemble de ressources (bois, pâturage, cueillette, etc.). Certaines règles relèvent en effet d'espaces plus larges que le « local », mais, lorsque la convention concerne un arrondissement entier, on peut s'interroger sur la connaissance qu'en a l'ensemble des populations et la capacité des instances de gestion à en assurer la mise en œuvre.

■ Des conventions co-signées par l'administration et des représentants des populations

Toutes les conventions sont co-signées par l'administration et des représentants des populations. Du côté administration, toujours le chef d'arrondissement et le chef de Service des Ressources Forestières Fauniques et Halieutiques (ex. Eaux et Forêts), parfois le commandant de cercle (PGT/DL ; CAT-GRN Doussoudiana), et le Service Pastoral (PACL) ou le service d'appui au monde rural et le service de la réglementation (seulement à Tabacoro-Banco). Elles impliquent donc à la fois certains services techniques concernés et l'administration territoriale locale, à l'échelle de l'arrondissement, le Commandant de cercle étant surtout mobilisé lorsque plusieurs arrondissements sont en jeu. Au PACL, c'est le Comité local de développement (CLD) qui est le signataire, représenté par le chef d'arrondissement, et les chefs de services présents non pas en tant que tels, mais en tant que représentants du CLD. Ce qui semble montrer une volonté d'élargir la convention au delà des services techniques directement concernés.

Les conventions de l'arrondissement de Boni (PACL) ont en outre fait l'objet d'un acte administratif (une « décision ») du chef d'arrondissement (par ailleurs déjà signataire de la convention) qui classe les espaces concernés comme « espaces protégés à usage pastoral » et actant qu'ils sont régis par la convention et que le CLD doit veiller à l'application de ces règles. Faisant référence à une série de lois et textes sur l'administration territoriale (et non pas aux lois sur les ressources naturelles !), cet acte administratif renforce le caractère officiel de la convention, pourtant passée entre instances sans personnalités juridiques (villages et CLD).

Côté populations, les choses sont plus variées : représentants villageois (nommés comment ?) ou chefs de village dans les conventions intervillageoises ; chef de village, président de l'association de développement et responsable du CGRN pour les conventions villageoises. On note le souci d'impliquer diverses personnes, avec une hésitation sur le rôle à donner à la chefferie, qui selon les cas est explicitement mobilisée alors que dans d'autres, l'accent est mis sur des « représentants » ou responsables de comités, sans lien explicite avec le pouvoir local (bien sûr, ces comités peuvent tout à fait être la forme associative prise par les instances locales de gestion foncière, auquel cas il n'y a pas de contradiction, mais ils peuvent aussi, par des logiques de courtage, mettre en avant des personnes opposées ou en marge).

Projet	Convention	Zone	Signataires ruraux	Signataires côté administration
PACL	Gestion des pâturages de Gouiffal Hassi, Fete Mody et Gorowal Simbi	Cercle de Douentza, arrdt de Boni	Huit représentants villageois	Chef d'arrdt Chef de poste forestier (pour le CLD) Chef de poste Elevage
	Gestion du périmètre pastoral du village de M'Bebby	Cercle de Douentza, arrdt de Boni.	Chef de village Premier conseiller	Chef d'arrdt Pour le CLD : Chef de poste forestier Chef poste Vétérinaire
	Gestion des ressources naturelles du village de Yeremdourou	Cercle de Mopti. Arrondt de Dinangourou	Chef de village Pst Ass villageoise Resp. du CGRN	Chef d'arrdt Pour le CLD : Chef service ress forest. Chef service vétérinaire
	Gestion des ressources naturelles du village de Niaki	Cercle de Mopti. Arrondt de Dinangourou	Chef de village Pst Ass villageoise (p.o) Resp. du CGRN (p.o)	Pour le CLD : Chef d'arrdt Chef service ress forest. Chef service vétérinaire
	Gestion du périmètre pastoral de Bilel Paté ³⁰	Cercle de Douentza, arrondissement de Douentza	Chefs de 3 villages Pst et trésorier Association de Bilel Paté (regroupant les campements d'éleveurs)	Chef d'arrdt
PGT/DL	Convention collective de la zone « Sigiya »	Cercle de Koutiala, arrondt de Molobala	Pst de la zone « Sigiya »	Commandant de cercle Chef d'arrdt Chef Service Ress Forest.
CAT-GRN	Gestion de la retenue d'eau d'abreuvement de Tabacoro-Banco	Cercle de Bougouni, Commune rurale de Koumantou	Chef village Tabacoro Chef village Kokouna Représentant de Banco Pst comité partitaire d'arrdt Pst Chambre d'Agriculture	Chef d'arrdt Service réglementation et contrôle Service d'Appui conseil au monde rural
	Gestion des terroirs villageois et des ressources naturelles	Cercle de Yanfolila, arrdt de Doussoudiana	5 pst d'assoc agro-pastorales Pst comité partitaire d'arrdt Pst Chambre d'Agriculture	Chefs d'arrdt (Central et Doussoudiana) Commandant de cercle

■ Règles et sanctions : principes et modalités d'application

Un contraste flagrant apparaît entre les conventions du PACL et celles de CAT-GRN ou PGT/DL. Pourtant, elles traitent apparemment des mêmes sujets : accès à des pâturages, contrôle des défrichements, règles de prélèvement du bois et de cueillette, protections des abords d'une mare ou d'un barrage, etc.

³⁰ Je ne dispose pas de la convention elle-même, mais d'un procès-verbal sur les principes de gestion du périmètre.

Dans le premier cas, on note un souci de coller aux conceptions locales : le procès-verbal de Bilel-Paté acte la reconnaissance par les campements pastoraux (via l'association pastorale) de « l'autorité morale qui s'implique dans la résolution des problèmes qui pourraient advenir » des « villages-mères » contrôlant coutumièrement l'espace, en même temps que ceux-ci confirment en échange à l'association pastorale le droit d'utiliser et de mettre en valeur cet espace. Les conventions sur les ressources villageoises distinguent le bois vert du bois mort, conformément aux catégories locales, les usages domestiques et les usages marchands des ressources. L'accès au pâturage ou la coupe de fourrage ligneux sont acceptés pour les animaux malades. La convention de Mbebbby distingue entre les vaches laitières (qui ne partent pas en transhumance) et les autres pour l'accès à la zone pastorale en saison sèche. La convention de Yéremdorou garantit l'accès des troupeaux externes aux gîtes d'étape. Celle des pâturages de Gouiffal et autres réunit « 8 villages riverains et exploitants traditionnels » de la zone, « *n'excluant pas les usages traditionnels en matière d'exploitation par les transhumants* ». **Ces différents exemples témoignent d'une prise en compte, au moins partielle, des conceptions et représentations locales : les règles sont définies sur des critères qui sont cohérents avec les systèmes d'exploitation et l'histoire sociale, et font sens aux yeux des populations. Les conventions intervillageoises correspondent à des espaces exploités en commun par plusieurs villages et/ou campements.**

De même, les mécanismes de surveillance et de sanction, sans être toujours précisément décrits, renvoient à la vie sociale locale : surveillance par la population ; blâme public par le Baouro à Yeremdourou (autorité locale apparemment), voire exclusion de la vie sociale (on ne va plus aux mariages ou enterrements de la famille), collant bien aux principes mis en évidence par Ostrom (intégration dans la vie sociale, sanction graduelles). La convention de Gouiffal et des villages voisins précise que « le comité supra-villageois collabore étroitement avec les autorités compétentes dans la gestion des problèmes rencontrés » : le flou du terme « autorités compétentes », qui désigne classiquement l'administration, mais peut signifier les autorités locales (celles qui sont considérées comme compétentes par les populations) autorise le recours aux pouvoirs locaux. Cette convention (et peut-être d'autres) a été traduite en peul.

Ceci s'accompagne d'une réelle autonomie locale, dans le respect de la loi : ainsi, à Niaki, la coupe de bois vert ne peut être réalisée qu'avec « *autorisation préalable et gratuite délivrée sous couvert des autorités compétentes par le CGRN* ». La coupe de bois à but commercial est soumise à l'obtention d'un permis délivré par les services forestiers et d'une autorisation locale du CVGRN.

A l'inverse, et avec des nuances selon les cas, les autres conventions apparaissent quasiment comme un résumé des textes de loi. Elles se centrent quasi-exclusivement sur les aspects répressifs : interdits et sanctions. Le summum est atteint pour la convention de Doussoudiana, qui couvre un arrondissement complet (quelle information de l'ensemble des acteurs sur ces règles ?). Annoncée comme « *l'aboutissement d'une patiente et large concertation entre les villages concernés, les différents utilisateurs des ressources naturelles, les services techniques et l'administration* », elle n'est manifestement que la copie des dispositions légales, dans tout ce qu'elles peuvent avoir de surréaliste : comment imaginer que des

articles comme ceux qui suivent aient la moindre légitimité aux yeux des ruraux , et même la moindre faisabilité pratique?³¹

Extraits de la convention de Doussoudiana

Article 8 : le séjour dans tout terroir d'un village associé par un troupeau transhumant est conditionné à la présentation d'un carnet de vaccination en bonne et due forme au poste vétérinaire de l'arrondissement de Doussoudiana 48 h au plus tard après sont arrivée.

Article 13 : les propriétaires de troupeaux transhumants n'ayant pas de carnet de vaccination en bonne et due forme et refusant de les faire vacciner dans les 72 h après leur arrivée seront reconduits hors des terroirs des villages. Aucune contrainte de corps ni de finance ne leur sera faite.

Article 14. La violation de l'article 16 [exploitation forestière] sera punie conformément aux conditions légales en vigueur, notamment celles de la loi 95-004 dans son article 82 prévoyant une amende de 5000 à 150 000 F et un emprisonnement de 1 à 3 mois ou l'une de ces deux peines seulement sans préjudice des dommages et intérêts ».

Article 15. Tout dégât causé aux cultures ou aux animaux sera puni conformément aux dispositions légales en vigueur notamment celles du Code de Procédure Pénale dans son article 224 prévoyant une amende de 20 000 à 800 000 F CFA et d'un emprisonnement de 11 j à cinq ans de prison ».

Article 30. Toute violation du calendrier de récolte ou ramassage de fruits sauvages susmentionnés sera punie par les dispositions de l'article 86 de la loi 95-004 prévoyant une amende de 5000 à 100 000 F CFA et un emprisonnement de 15 j à 6 mois ou l'une de ces deux peines seulement.

Les comités locaux sont chargés de surveillance, non pour contrôler eux-mêmes, mais pour dénoncer aux services techniques qui appliqueront la sanction dont une partie (10 %) reviendra au comité (ce qui n'est qu'une façon d'essayer d'enrôler les responsables locaux des comités dans la mise en œuvre de ces règles, afin de récupérer une partie des amendes³²).

Par rapport à cela, d'autres éléments relèvent presque du détail. Certaines catégories relèvent du jargon technicien et ne sont sans doute pas compréhensibles localement (distinction entre « bois d'œuvre » et « bois de service », par exemple (PGT/DL). Même en admettant que la règle en question soit applicable, comment imaginer qu'un article comme « *les feux précoces sont autorisés conformément aux dispositions du chapitre 5 de la loi 95-004 et celles du décret 2487 en son article 3 notamment. Hormis les périodes définies à l'article précité du décret, les feux de brousse sont et demeurent interdits* » puisse servir de références aux ruraux

³¹ Mais la convention PGT/DL prévoit aussi que « la coupe de bois de chauffe et de bois de service par les autochtones nécessite obligatoirement une autorisation de coupe délivrée par le Service des Eaux et Forêts après demande du comité villageois ». Voit-on un paysan aller jusqu'à la ville payer un permis de coupe pour se chauffer ?

³² Notons que la loi malienne prévoit apparemment qu'un village s'élevant en Structures rurales d'exploitation bénéficiera d'une rétrocession de 40% des taxes perçues. Cette procédure rappelle celle du projet Bois-Energie au Niger, à la grande différence qu'au Niger, les « marchés-ruraux » perçoivent les taxes et en versent une partie à l'administration, ce qui n'est pas tout à fait pareil...

(PGT/DL). Prévoir que les femmes peuvent prélever 2 charrettes de bois vert par an est absurde, puisque le contrôle sera impossible.

Préciser que « *nul ne peut être sanctionné au nom d'une responsabilité collective pour un feu de brousse dont l'auteur n'a pu être retrouvé* »³³ ou que c'est au CVGRN de fixer les dates de cueillette des fruits de brousse ne suffit pas à donner responsabilité locale dans la gestion des ressources. Traduire en bambara comme c'est prévu pour la zone de Sigiya ne suffira manifestement pas à rendre ces règles connues et appliquées.

■ Instances

Des comités villageois de GRN (CVGRN ou nom équivalents) sont sauf exception mis en place, avec parfois une structure fédérative. Le cas de Billel Paté est à part, car l'espace pastoral relève d'un groupe de campements, et l'Association pastorale est l'interlocuteur collectif sur la gestion de l'espace. La lecture des conventions ne permettent pas de discuter la réalité sociale et la légitimité de ces instances. On ne peut faire à ce niveau qu'une analyse institutionnelle, sur la cohérence apparente du dispositif prévu.

Il est probable là comme ailleurs que ces comités n'ont qu'une existence relativement formelle, et qu'en tout cas leur mode de fonctionnement soit loin du modèle associatif. Ceci n'est pas un problème lorsque le Comité n'est que l'enveloppe assurant l'interface entre les institutions locales de gestion (règles plus instances) et l'extérieur³⁴. Ce comité peut même être l'occasion d'introduire de nouveaux acteurs, jeunes lettrés, « étrangers » dans l'espace de débat.

Des contradictions flagrantes émergent néanmoins parfois :

- ▷ une association intervillageoise, rassemblant des représentants de différents villages, peut avoir un rôle de décision sur les règles, éventuellement d'arbitrage de niveau supérieur, mais il est assez peu réaliste de lui donner des fonctions opérationnelles ;
- ▷ des tâches lourdes sont affectées aux comités villageois de Sigiya, qu'elles seraient bien en peine de remplir sans un nombreux personnel permanent (qu'ils sont dans l'incapacité de prendre en charge ;
- ▷ dans la convention de Tabacoro-Banco, une association agro-pastorale (AAP) de 7 villages est créée, avec un Comité villageois dans chaque village... mais on parle ensuite du comité de Tabacoro-Banco comme s'il n'y en avait qu'un pour ces deux villages. La convention s'applique à ces 7 villages, mais seuls 3 sont signataires de la convention... et l'adhésion à l'AAP est libre. Les CVGRN se réunissent une fois par mois (pourquoi faire ??). L'essentiel des règles font références à « le CVGRN » dont on comprend qu'il s'agit de celui de Tabacoro-Banco, seul directement concerné au quotidien par le barrage, les autres n'ayant guère de fonctions pratiques.

³³ Souvenir des exactions des forestiers sous le régime de Moussa Traore, qui imposaient des amendes collectives en cas de feu de brousse.

³⁴ Cette fonction d'interface est utile. Cf. les « groupements de droit particulier local », innovation juridique en Nouvelle-Calédonie pour être l'interface entre les « clans » et leur fonctionnement interne, et l'extérieur.

De telles contradictions dénotent **un sérieux manque de rigueur dans l'élaboration de la convention, et une vision qui reste très normative et institutionnelle**. On met en place des comités et des instances sans se préoccuper des fonctions concrètes à remplir, et parfois même avec des contradictions institutionnelles fortes, on leur donne pour charge de mettre en œuvre un certain nombre de règles standardisées, sans s'interroger sur leur pertinence (par rapport à une situation donnée, aux questions pratiques qui vont se poser aux acteurs), leur réalisme, leur légitimité, leur faisabilité.

On a alors un grand risque d'aboutir à des instances inexistantes ou paralysées, ou bien encore n'existant que pour grappiller des avantages de la relation aux projets (per diem pendant toutes les réunions de « négociation », taxes prélevées sur les ruraux, ristourne sur les amendes imposées par les services techniques, etc.).

Une telle approche est malheureusement assez fréquente. Chaque projet crée son comité ou son groupement sans s'interroger sur son insertion sociale ni sur les questions d'action collective mises en jeu. Les notions de « gestion », de « terroir » sont vagues, et non contextualisées. Les comités sont censés fonctionner par eux-mêmes, sans qu'on s'interroge sur la pertinence des fonctions à remplir, sur la cohérence du montage institutionnel, sur le réalisme des tâches mentionnées. En matière de GRN, cela se double d'un postulat selon lequel les ruraux ont naturellement intérêt à une gestion des ressources. On est loin des principes de « façonnage » de règles, visant à répondre à des enjeux précis d'une ressource donnée en un lieu donné, sur la base de « règles de choix collectif » explicites.

A Takiéka au Niger (Vogt et Vogt, 2000), une Ong a travaillé pendant plus de deux ans à appuyer la création d'une association intervillageoise de gestion d'un forêt classée. 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 assez lourde a été créée, avec quatre comités de zone, et un comité central de 21 membres, censé prendre en charge la gestion de la forêt, et qui 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 avait des revendications coutumières sur cette zone, quelles ressources étaient exploitées, s'il y avait déjà des règles ou si on était en accès libre, et s'il y avait des problèmes objectifs de sur-prélèvement nécessitant de mettre en place des régulations et donc de s'affronter à des problèmes d'action collective, et quel mode de gestion était cohérent et efficace aux yeux des populations. On peut dès lors s'interroger fortement sur l'utilité et la fonctionnalité d'une telle structure. Par contre, le problème du coût de la structure, et de la nécessité de taxes, a clairement été posé...

3.4 Conclusion provisoire

Les différences entre les différentes conventions étudiées montrent bien que **l'ambiguïté du concept de « gestion locale » se retrouve intégralement dans celle des conventions**, qui peuvent recouvrir une **manipulation visant à faire entériner par des représentants des populations les règles et procédures de législations inadaptées** dont on connaît par ailleurs le caractère inapplicable et les effets pervers, aussi bien **que des approches négociées qui semblent** – sous réserve d'une analyse de terrain sur l'impact de la convention – **apporter une réponse effective aux enjeux de la gestion des ressources et aux effets pervers de la pluralité juridique**.

Si on ne peut faire le pari de la réussite de ces dernières tentatives, l'échec des premières est évident. En tous cas par rapport aux règles édictées : dans la convention de Siwaa (Hilhorst et Coulibaly, 1998), la majeure partie des clauses renvoie également à une application stricte du code forestier, le service des Eaux et Forêts refusant tout compromis. Les villageois n'avaient aucune envie de les appliquer. Mais pour eux, l'essentiel était d'obtenir des appuis pour contrôler les prélèvements opérés par des personnes extérieures. Ils étaient donc prêts à signer quelque chose qui était largement dénaturé par rapport aux version initiales et à leurs propres attentes³⁵.

Dans le contexte actuel, **le jeu des possibles dépend de l'attitude de l'administration territoriale et des services techniques** : dans quelle mesure sont-ils prêts à accepter une évolution de leurs prérogatives et ce qu'il faut bien appeler une perte de pouvoir ? à l'heure actuelle, une réelle gestion décentralisée est rarement possible, et les conventions reflètent en général des compromis, plus ou moins adéquats entre gestion décentralisée et déconcentrée³⁶. Parler de « co-gestion » est une façon de réduire les craintes des services techniques et de relégitimer leur implication... avec des risques éventuels sur le contenu même de l'accord. **Cela est sans doute stratégiquement indispensable dans la majorité des cas, à partir du moment où l'accord de l'administration est indispensable.** Il est néanmoins essentiel que l'intervenant ait conscience de ces contradictions et cherche à faire évoluer au maximum l'attitude des services techniques. Les évolutions législatives doivent être exploitées au maximum.

Plus globalement, il est frappant de voir combien **la réflexion sur la gestion des ressources renouvelables demeure dans l'ensemble prisonnière d'une logique technicienne, où les règles, les systèmes d'autorité, les formes d'action collective existantes semblent ne pas exister**. Dès lors, **des questions aussi essentielles que les pouvoirs qui s'exercent sur l'espace et des systèmes d'autorité, la distinction entre ayants droits et utilisateurs autorisés, les règles d'accès et d'exploitation, sont négligées**, avec de forts risques d'aboutir à des règles qui n'ont pas de légitimité réelle, ni de prise sur les pratiques effectives. Ce n'est bien sûr pas une certitude, car les interlocuteurs locaux peuvent très bien jouer cette interface sans qu'elle soit visible pour l'intervenant. C'est même sans doute comme cela que c'est le plus efficace, lorsque l'intervention aide à construire le cadre permettant l'interface entre le fonctionnement social local et l'Etat, sans trop interférer dans la gestion locale. Mais

³⁵ Hilhorst, comm. Pers.

³⁶ Cf. Barraud et al, 2000, pour des cas sur la gestion pastorale en Guinée et au Tchad.

l'intervenant doit être suffisamment attentif à ces aspects pour s'assurer de la légitimité de ses interlocuteurs.

IV. IMPLICATIONS POUR L'AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT

Qu'on le veuille ou non, tout projet de développement est « *une intervention dans des systèmes dynamiques* » (Elwert et Bierschenk, 1988) et a des implications sociales et politiques. **Un des enjeux majeurs actuels, tant pour la décentralisation que pour la gestion du foncier et des ressources renouvelables, porte sur l'émergence d'institutions locales aptes à réguler le jeu local et à réduire les effets les plus négatifs de l'empilement institutionnel** (ce qui ne passe pas nécessairement par une hégémonie d'une instance sur les autres). Les choix politiques des Etats (en matière de décentralisation, de législations foncières) y ont une responsabilité majeure³⁷.

Mas **les bailleurs de fonds aussi ont une responsabilité : selon les choix qui seront faits, les projets d'appui à la décentralisation pousseront dans un sens ou un autre la recomposition des pouvoirs locaux**, et donc la trajectoire de cette décentralisation, qui a des enjeux majeurs pour l'avenir des pays africains. Ils contribueront à une coordination entre pouvoirs, au profit d'actions servant effectivement au plus grand nombre, ou au contraire à accroître les possibilités de politisation et de factionalisme autour de questions censées être d'intérêt général. Ne pas prendre ces enjeux au sérieux, et ne pas les intégrer dans une réflexion stratégique et opérationnelle, revient à se voiler les yeux dessus et prendre le risque d'effets contraires à ce qui était souhaité.

De même, **dans le champ du foncier et des ressources renouvelables, les choix opérationnels et méthodologiques ont des implications certaines, sur lesquels il ne sert à rien de se voiler les yeux**. Les effets pervers seront là (sont déjà là) si l'on n'y rend pas garde.

Révélaient la complexité de la question foncière, les analyses ci-dessus ne doivent pas pousser à un désengagement de cette thématique. Elles doivent au **contraire permettre un positionnement plus cohérent et déboucher sur des principes d'action clarifiés**, compte-tenu de la spécificité de l'Agence et de ses axes d'intervention principaux.

1. Pour une implication dans la gestion des ressources renouvelables

Tant d'un point de vue économique qu'environnemental, la question des ressources renouvelables est cruciale. Les législations actuelles favorisent une gestion locale, sans pour autant que les références méthodologiques soient stabilisées. **Il y a besoin d'innover, d'expérimenter, et de stabiliser des savoir-faire**, d'explorer les possibles ouverts par les évolutions juridiques. Sous réserve d'une analyse approfondie de son impact, le projet Bois-

³⁷ C'est un des enjeux du libre choix local de la définition des communes, et de la possibilité de candidatures non partisans aux élections locales.

Energie du Niger montre que des actions conséquentes, conceptuellement remarquables et s'attaquant aux vrais enjeux, peuvent être mises en œuvre.

Dans un contexte de pression croissante sur les ressources, **les populations sont demandeuses d'aménagements, et de règles leur permettant un meilleur contrôle et un meilleur accès à ces ressources.** Une partie des réponses relève clairement de la politique nationale, sur laquelle l'Agence n'a pas directement prise³⁸. Mais l'Agence finance de nombreux projets de terrain ayant une dimension d'aménagement. Et **toute intervention d'aménagement** (de forêt, de bas-fonds, surcreusement de mare, etc.) **a des enjeux en termes d'accès à la terre et aux ressources qu'il est indispensable de traiter.** En dehors de cas particulièrement complexes voire inextricables (qu'il est nécessaire de repérer à temps pour éviter de s'y laisser piéger), prendre en compte ces enjeux fonciers n'est pas insurmontable, pour autant que l'on dispose d'un cadre d'analyse et méthodologique pertinent³⁹.

Dans un contexte où les nouvelles collectivités locales ont des responsabilités accrues en matière de gestion des ressources renouvelables, il est important de pouvoir mettre à leur disposition des repères sur la façon d'exercer leurs prérogatives.

Il n'est pas vrai que les ruraux ne sont pas intéressés par ce qui touche au foncier et préfèrent les investissements sociaux : ceci est d'abord la conséquence d'une démarche d'intervention qui privilégie le collectif et donc les demandes socialement neutres, facilement consensuelles, et d'une réticence bien compréhensible des ruraux face à les laisser des équipes projet qu'ils ne connaissent pas aborder des questions aussi délicates⁴⁰. **L'absence quasi-systématique, de la part des équipes projets, de référence aux règles et pouvoirs existants au profit de notions vagues comme « le village » ou « les villageois » ne peut que les conforter dans des craintes par rapport aux droits existants.** Inversement, on peut faire l'hypothèse qu'une stratégie d'intervention clarifiée à cet égard amènera à accroître les demandes.

De même, **de par leurs nouvelles responsabilités, les élus seront sollicités pour intervenir dans la gestion des ressources, ou seront tentés de s'en mêler. Se limiter aux infrastructures sociales** et renoncer à intervenir dans les questions touchant au foncier et aux ressources renouvelables, par peur de cette complexité, **serait rendre un bien mauvais service, et aux ruraux, et aux communes.**

2. Contribuer à clarifier et stabiliser les règles, à partir de principes légitimes aux yeux des populations

Dans un contexte marqué par un flou sur les règles, une multiplication des institutions, favorisant des revendications opportunistes et une politisation du jeu foncier, une intervention doit se donner comme règle de veiller à ne pas complexifier le jeu, et, si possible, de contribuer à le clarifier.

³⁸ Mais elle peut tout de même contribuer à la faire évoluer, comme cela a été le cas pour Bois-énergie.

³⁹ Dans le cas des bas-fonds (certes moins complexe), un tel cadre a été élaboré (Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 2000).

⁴⁰ Dans le cadre du PGT/DL (Koutiala), près de 80 % des actions relevaient des ressources agricoles ou renouvelables (rapport final, mars 1998, p. 9).

On ne maîtrise jamais totalement les effets d'une intervention. Et ce ne sont bien sûr pas les projets qui vont régler à eux seuls un problème de gouvernance qui touche à la trajectoire des Etats. Mais les actions de développement ont néanmoins une double responsabilité en la matière, celle d'être sensibles à ces enjeux, et celle de développer des méthodologies qui permettent de les traiter.

Quelques principes émergent clairement :

- **prendre en compte les pouvoirs et les règles qui s'exercent sur les ressources** ; et donc sortir de la vision de « villageois » non socialisés, et d'un espace seulement physique ;
- **éviter de multiplier les structures « de gestion », conçus sur une logique institutionnelle**, sans prise sur les enjeux concrets de régulation de la ressources ;
- **appuyer la négociation, l'explicitation ou la formalisation des règles, par rapport aux enjeux concrets, en fonction de principes et de systèmes d'autorités légitimes aux yeux des populations, et avec l'Etat** ;
- **œuvrer pour une reconnaissance légale des arrangements et donc la stabilisation des règles**.

Et, plus généralement, **intégrer les questions d'ancrage institutionnel et d'action collective, inhérentes à la majorité des actions de développement, dans les stratégies d'intervention**. Ce qui implique que les équipes de terrain y soient formées, et aient une réelle sensibilité à ces enjeux.

Là où le cadre juridique n'a encore que peu évolué, des actions de terrain innovantes peuvent nécessiter un ajustement du cadre juridique et réglementaire, ou tout au moins l'adoption de mesures donnant un cadre légal aux actions entreprises. L'expérience a montré que cela était possible, pour autant que cela rentre dans une stratégie d'action cohérente. Il est parfois indispensable de gérer le rapport entre innovations de terrain et adaptation juridique (Lavigne Delville, 1998 : 91).

3. Intégrer la clarification foncière dans la préparation des projets d'aménagement

Tout aménagement a des enjeux fonciers : il intervient sur un espace où s'exercent des droits ; transformant la valeur de la ressource, il suscite des convoitises. Là où il implique une redistribution des droits (soit explicitement, soit implicitement, par omission des ayants droits existants), il provoque une spoliation partielle ou totale des ayants droits antérieurs. Bien souvent, conçus selon une logique trop technicienne, les aménagements spécialisent l'espace, déstructurant les complémentarités d'usages sur un même espace et excluant certains usagers.

Faute d'avoir, au cours du processus de préparation du projet, poussé à une négociation et une explicitation des règles d'accès et d'exploitation qui vont s'y appliquer, l'intervention favorise de situations d'accès libre sur des ressources de valeur, aggravant la compétition et la surexploitation, et les conflits pour tenter de s'adjuger des droits exclusifs. Privilégiant une approche villageoise, elle favorise l'exclusion d'autres ayants droits de longue date. Enfin, profitant de la méconnaissance par l'intervenant des droits existants, les populations peuvent instrumentaliser l'aménagement pour revendiquer des droits d'appropriation là où ils n'en avaient pas, exclure des ayants droits ou d'autres usagers, ou s'approprier un espace litigieux.

Tout aménagement doit donc faire l'objet d'une réflexion *ex-ante* sur ses enjeux fonciers, sur son impact sur les différents usages de l'espace concerné, et d'une négociation préalable sur les règles d'accès et d'exploitation post-aménagement. Ce sont en effet ces règles qui déterminent la distribution des avantages potentiels de l'aménagement entre les acteurs, qui est l'enjeu essentiel.

Aucun aménagement ne devrait être réalisé sans une clarification préalable de ces règles. Celles-ci dépendent du type de ressource et d'aménagement, des acteurs en présence, du cadre juridique et institutionnel. Elles ne peuvent donc être totalement prédéfinies (même si il y a des points communs entre ouvrages du même type et si les procédures de validation officielle peuvent être standardisées). **Elles doivent donc être « façonnées » au coup par coup.**

Etre capable de jouer un rôle constructif dans cette négociation, et veiller à ne pas être instrumentalisés par d'autres objectifs, nécessite de la part de l'intervenant :

- une connaissance suffisante des enjeux propres à la ressource en question ;
- une connaissance suffisante du paysage socio-foncier local ;
- et des savoir-faire en matière d'action collective et d'appui à la négociation.

- Des **démarches de diagnostic foncier pré-aménagement** permettent d'identifier, de façon assez rapide, les trames foncières et les différents types d'usagers actuels de la ressource, et donc de repérer les enjeux latents et les risques éventuels. Des démarches du même type peuvent être élaborées pour les autres ressources.

Les sociologues et anthropologues, de plus en plus présents dans les dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage, peuvent jouer ce rôle, pour autant qu'ils disposent de cadres conceptuels et méthodologiques appropriés. Mais de tels cadres ne sont pas immédiats, ils doivent être élaborés à partir d'un questionnement pertinent. A l'heure actuelle, les intervenants de terrain sont plutôt démunis.

- En termes **d'action collective et d'appui à la négociation**, il serait également utile de formaliser les principes méthodologiques et des repères opérationnels.

4. Une capacité d'appui à la sécurisation foncière au sein des dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage

Tant en développement local qu'en appui à la décentralisation, des dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage ont été mis en place ou sont en cours de mise en place. Ils apportent un conseil aux maîtres d'œuvre dans la préparation technique et financière de leurs projets, et mobilisent le cas échéant une expertise spécialisée (études techniques d'aménagement, par exemple). Pour pouvoir apporter un appui dans la prise en compte des questions foncières, et conseiller les maîtres d'œuvres dans la façon de stabiliser le statut foncier de leurs aménagement, il semble utile **d'intégrer aux dispositifs d'appui une capacité d'appui à la sécurisation foncière (ou du moins une capacité à faire appel à des prestations spécialisées sur ce thème).**

Cela serait particulièrement important dans les dispositifs d'appui aux communes, qui auront besoin de conseil pratique sur les plans juridiques et institutionnels.

5. Capitaliser et analyser les expériences de négociation locale, pour stabiliser des savoir-faire

Dans un contexte marqué par un accent sur le local et la nécessité de trouver des articulations entre règles locales et législation nationale (cf. II.2), les expériences de négociation sur les ressources et d'établissement de conventions locales sont fondamentalement des approches pertinentes.

Pour autant, les pratiques en la matière sont très différentes d'une action à l'autre (voire d'une équipe à l'autre au sein d'un même projet). Sans repères méthodologiques, les intervenants sont livrés à leur « feeling », avec des résultats très variables. La brève analyse de quelques conventions issues de projets financés par l'AFD le montre bien : le même terme de « convention locale » recouvre à la fois des tentatives qui « sonnent juste » de clarifier des règles locales et de leur donner une validation administrative, que des tentatives grossières (et vaines, on peut en faire le pari) pour mieux faire appliquer la loi telle quelle par les populations. L'idée de gestion locale aboutit parfois à des structures lourdes dont on peut s'interroger sur leur viabilité. **Il y a là des principes et des savoir-faire à stabiliser et diffuser.**

Mais surtout, on peut s'interroger plus fondamentalement sur la signification de ces conventions aux yeux des acteurs locaux, dans la mesure où, se fondant sur une approche « villageoise » et des interlocuteurs non socialement situés, elles ne semblent pas prendre en compte la réalité des systèmes socio-fonciers, dont on sait par ailleurs qu'ils restent la référence essentielle des ruraux. **Il subsiste donc une incertitude sur l'impact et la viabilité des règles et des instances mises en place** : il est tout à fait possible que les interlocuteurs villageois des projets aient légitimité pour le faire et que, même non apparente, l'articulation avec les pouvoirs locaux se soit faite. Mais l'inverse est aussi possible.

Comprendre l'impact de ces expériences de négociation, et évaluer s'ils permettent effectivement une clarification du jeu foncier, nécessite de les resituer par rapport à la réalité du substrat socio-foncier au sein duquel elles se sont déroulées. Et d'analyser si, et de quelle façon, les règles édictées, les procédures mises en place, ont été intégrées par les acteurs.

De telles études socio-anthropologiques d'impact d'expérience de négociation sur les ressources semblent une nécessité pour se doter d'un cadre conceptuel et méthodologique rigoureux.

Bibliographie

1. Références sur la gestion des ressources naturelles renouvelables et la décentralisation

Amanor, K.S., 2000, « L'appropriation des ressources ligneuses dans la zone de forêt dense du Ghana : une tradition mouvante » in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 55-80.

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

Bako-Arifari N. et Laurent P.J. eds, 1998, *Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation*, Bulletin de l'APAD n°15, LIT.

Barraud V., Béréte S. et Intartaglia D., 2000, *Des instances paritaires pour gérer des ressources communes ? ; deux expériences de gestion paritaire des ressources pastorales (Tchad oriental, Guinée maritime)*, Traverses n°8, Editions du Groupe Initiatives/Vétérinaire sans Frontières.

Benjaminsen T.A., 1997, « Natural Resource Management, Paradigm Shifts and the Decentralization Reform in Mali », *Human Ecology*, vol 25. n°1 : 121-143.

Bergeret A., 1995, « Les forestiers coloniaux : une doctrine et des politiques qui n'ont cessé de 'rejeter de souche' », in *Les sciences hors d'Occident au X^e siècle*, Paris, Orstom.

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 sub-saharan Africa*. The University of Wisconsin Press, Madison.

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

Bertrand A., 1997, « La nature au service de la décentralisation » *Courrier de la Planète*, n°40 : 42-44.

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

Bertrand, A. 1998. "L'exemple des marchés ruraux du bois-énergie au Niger." In Lavigne Delville (ed). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

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

Blundo, G. 1996. "Gérer les conflits fonciers au Sénégal: le rôle de l'administration locale dans le sud-est du bassin arachidier." In P. Tersiguel and C. Becker (eds). *Développement durable au Sahel*, pp 103-122 Karthala/Sociétés, espaces, temps, Paris/Dakar.

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.

Blundo G. et Mongbo R. eds, 1999, *Décentralisation, pouvoirs locaux et réseaux sociaux*, Bulletin de l'APAD n° 16, LIT.

Bouju, J. 1998. "Contrôle foncier et conflits pour les ressources : l'accès aux bas-fonds aménagés comme enjeu de pouvoir local." In *Aménagement et mise en valeur des bas-fonds au Mali*. Actes du séminaire de Sikasso. CIRAD/CBF, Montpellier.

Buttoud G., 1995, *La forêt et l'Etat en Afrique sèche et à Madagascar : changer de politiques forestières*, Paris, Karthala, 247 p.

Carré L., 1998, « Communs et communaux en France : heurts et malheurs d'une ressource commune », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Chauveau, J.P. 1998. "La logique des systèmes coutumiers." In P. Lavigne Delville (ed). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

Chauveau, J.P. et Mathieu P., 1998, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers » , in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Cisse S., 1999, « Décentralisation et développement dans le delta intérieur du Niger (Mopti, République du Mali), in A. Bourgeot dir, *Horizons nomades ; sociétés, développement et démocratie*, Paris, Karthala, pp. 137-150.

Cleaver K.M. et Schreiber G.A., 1994, *Reversing the Spiral ; the Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa*, Directions in développement, Washington, The World Bank, 293 p

Compagnon D. et Constantin F. dir. *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/Ifra

Constantin F., 1998, « La gestion des ressources naturelles sauvages : droit, développement local et enjeux de pouvoir », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

Cormier-Salem M.Ch., 1995, « Terroirs aquatiques et territoires de pêche. Enjeux fonciers halieutiques des sociétés littorales ouest-africaines », in Blanc-Pamard Ch. et Cambrézy L. eds, *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom Editions, pp. 57-82.

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

Bourgeot A. dir., 1999 ? Horizons nomades en Afrique sahélienne : sociétés, développement et démocratie, Paris, Karthala.

Constantin, F. 1998. "Un enjeu de pouvoirs: la gestion des ressources naturelles entre participation et développement durable." In P. Lavigne Delville (ed). *Quelles politiques foncières en Afrique rurale? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*. Ministère de la Coopération/Karthala, Paris.

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

Diemer, G., 1997, « Soil, water, fish and forest , state formation and the management of natural resources » *Bulletin de l'Apad* n°13, APAD-LIT, pp.117-123.

Dorlöchter-Sulser S., Kirsch-Jung K, et Sulser M., 2000, *Elaboration d'un Code local pour la gestion des ressources naturelles : le cas de la province du Bam au Burkina Faso*, Dossier Zones Arides n°98, IIED, Londres, 27 p.

Egbe S., 2000, « Des dispositifs coloniaux à la loi de 1994 : évolution des législations forestières au Cameroun », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 125-142.

Enger-Pedersen L., 1995, *Démocratiser la vie politique locale de haut en bas : l'approche « gestion des terroirs » au Burkina Faso*, Dossiers Zones Arides n° 54, Londres, IIED, 34 p

Engberg-Pedersen L., 1997, « Institutional contradictions in rural development» *The European journal of development research*, vol 9 n°1 : 183-208.

Faure, A., 1998, « Bilan synthétique des expériences de délimitation des terroirs, à partir des exemples burkinabés », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

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

Fay C., 1999, « Pastoralisme, démocratie et décentralisation au Maasina (Mali) », in A. Bourgeot dir, *Horizons nomades ; sociétés, développement et démocratie*, Paris, Karthala, pp. 115-136.

Fay C., 2000, « La décentralisation dans un Cercle (Ténékou, Mali) », *Autrepart* (14), IRD/Editions de l'Aube, pp. 121-142.

Gado B. A., 2000, « Instances d'arbitrage et itinéraires de résolution des conflits fonciers dans le Boboye (Niger) », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 303-326.

Gentil D. et Husson B., 1995, *La décentralisation contre le développement local ?* journées d'études Iram, IRAM.

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.

Hagberg S., 1998, *Between Peace and Justice ; Dispute Settlement between Karaboro Agriculturalists and Fulbe Agro-pastoralists in Burkina Faso*. Uppsala Studies in Cultural Anthropology 25, Uppsala, Acta Universitatis Upsaliensis, 268 p.

Hendrickson D., 1997, *Renforcer les capacités locales dans la gestion des conflits sur les ressources naturelles au Sahel : une revue de la littérature avec bibliographie annotée*, IIED, 76 p.

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

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

Ibo J. et Léonard E., 2000, « Les ambiguïtés d'une gestion « participative » des forêts classées (Côte d'Ivoire) », in Compagnon et Constantin dir., *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala/IFRA, pp. 287-314.

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., 2000, *L'intérêt d'une approche régionale dans l'étude de la gestion des ressources naturelles. Le cas de Gwendégou (centre-ouest du Burkina Faso)*, séminaire CRDI, Ouagadougou, octobre 2000, 21 p.

Karsenty A. et Marie J., 1998, « Les tentatives de mise en ordre de l'espace forestier en Afrique centrale » in Rossi , Lavigne Delville et Narbeburu dir. *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Regards/Gret/Karthala, pp. 153-175.

Karsenty A., 1998a, « Entrer par la l'outil, la loi, ou les consensus locaux ? », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp.46-54.

Karsenty, 1998b, « Différentes formes de droits dans l'accès et la gestion des ressources en Afrique et à Madagascar », in Table-Ronde *Dynamiques sociales et environnement*, Bordeaux, REGARDS, tome 3, pp. 637-645.

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

Kassibo B. éd., 1998, *La décentralisation au Mali, Etat des lieux*, Bulletin de l'APAD n° 14, LIT.

Kesse M.M., 2000, « Les forêts classées de Côte d'Ivoire : la cogestion, une approche participative pour une gestion durable des forêts », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 207-224.

Laurent P.J., 1995, *Les pouvoirs locaux et la décentralisation* Cahiers du Cidep n° 25.

Laurent P.J., 1997, « L'état de la décentralisation au Burkina Faso : soutien au développement local et opportunité de relégitimation de l'Etat ? » 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, 13 p.

Lavigne Delville Ph., 1998, « Environnement, dynamiques sociales et interventions externes : construire et gérer l'interface » in Rossi, Lavigne Delville et Narbeburu dir. *Sociétés rurales et environnement*, Gret/Regards/Karthala, pp. 381-394.

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

Lavigne Delville, Ph. et Chauveau J.P., 1998, « Conclusion » in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, pp.731-736.

Lavigne Delville Ph., 1999, « La décentralisation administrative face à la question foncière (Afrique de l'ouest francophone rurale) », *Working papers on African societies* n°39, Institut fuer Ethnologie und Afrikastudien (Mainz University)/ Das Arabische Buch, 18 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., Bouju J. et Le Roy E., 2000, *Prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'intervention, les bas-fonds au Sahel*, coll. Etudes et Travaux, Gret, 128 p.

Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., 2000, *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest, interventions publiques et dynamiques locales*, Paris/Saint-Louis, Karthala/URED, 357 p.

Lawry S.W., 1989, « Tenure Policy and Natural Resource Management in Sahelian West Africa », Research Paper n°130, Land Tenure Center.

Leach M. et Mearns R., 1996, *The Lie of the Land*, The International African Institute/James Currey.

Le Meur P.Y., à paraître, "Trajectories of the politicisation of land issues. Case studies from Benin" in Lund, C. & K. Juul, eds. *Negotiating Property. Processes of Vindication of Land Claims in Developing Countries*, Portsmouth, Heinemann.

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., 1995, « 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*, Coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom, pp. 455-472.

Le Roy E., 1996a, "La théorie des maîtrises foncières" in Le Roy et al dir. *La sécurisation foncière en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 59-76.

- Le Roy, E. 1996b., "Des autorités foncières légitimées, autonomes et gestionnaires." In E. Le Roy et al (eds). *La sécurisation foncière en Afrique*, pp 239-250. Karthala, Paris.
- Le Roy E., 1999, « A la recherche d'un paradigme perdu. Le foncier pastoral dans les sociétés sahéliennes », in A. Bourgeot dir, *Horizons nomades ; sociétés, développement et démocratie*, Paris, Karthala, pp. 397-412.
- Léonard E. et Ibo G.J., 1994, « Appropriation et gestion de la rente forestière en Côte d'Ivoire » *Politique africaine*, n°53 : 23-36.
- Lorgn J.P., 1998, " Bilan de la politique de cogestion des forêts classées avec les populations rurales en Côte d'Ivoire 1991-1996 ", in Silva/Réseau Arbres Tropicaux, *Gestion participative des ressources forestières, études de cas*, Nogent/Rome, Silva/FAO, pp. 25-30.
- 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, (1999) A Question of Honour - Property Disputes and Brokerage in Burkina Faso.' *Africa* vol 69, no 4.
- Lund, C., 2001, « Les Réformes Foncières dans un Contexte de Pluralisme Juridique et Institutionnel: Burkina Faso et Niger » in G Winter dir. *Inégalités et Politiques Publiques en Afrique: Pluralité des Normes et Jeux d'Acteurs*, Paris, IRD/Karthala.
- Mathieu P. 1987 *Agriculture irriguée, réforme foncière et stratégies paysannes dans la vallée du fleuve Sénégal, 1960-1985*, Thèse, Fondation universitaire luxembourgeoise, Arlon, 2 tomes, 414 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 Freudemberger M., 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- 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.
- Mendouga Mebenga L., 2000, « Gestion locale des ressources : la tragédie des mille francs », *Bulletin Arbres, Forêts et Communautés Rurales* n°19, p.9-12.
- Moorehead R., 1997, *Structural Chaos: Community and State Management of Common Property in Mali*, Pastoral Land Tenure Monograph 3, IIED Drylands, London
- Moorehead R., 1998, « Enjeux actuels du foncier pour le développement pastoral en Afrique », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afrique noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.
- Murombedzi J., 1998, « Systèmes fonciers ruraux, ressources renouvelables et développement, le cas du Zimbabwe », in Lavigne Delville Ph. dir. *Quelles politiques foncières en Afri-*

que noire rurale ? réconcilier pratiques, légitimité et légalité, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala.

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

Ostrom E., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions* (traduction et synthèse de E.Ostrom, 1994, *Crafting institutions for self-governing irrigation systems*, ICS Press, Institute for Contemporary studies, 111 p, par Ph.Lavigne Delville), Inter-réseaux, 35 p.

Painter Th., Sumberg J. and Price Th., 1994, « Your *terroir* and my 'action space' : implications of differentiation, mobility and diversification for the *approche terroir* in Sahelian West Africa », *Africa*, vol. 64 n°4 : 447-464.

Peemans, J.Ph., 1997, « Les enjeux d'une réflexion sur la décentralisation et le développement local en Afrique au sud du Sahara : quelques remarques introductives », 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, 28 p.

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*, coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom Editions, pp. 19-34.

Raynaud C. dir, 1997, *Sahels, diversité et dynamiques des relations société-nature*, Paris, Karthala.

Ribot, J. 1999. « Decentralisation, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control ». *Africa* 69 (1) : 23-65.

Ribot J.C., 1999, « Rebellion, Representation and Enfranchisement in the Forest Villages of Makacoulintang, Eastern Senegal » Communication to the Conference *Land Tenure Models for 21st Africa*, African Studies Centre/World Resources Institute, Leyden, sept. 99, 25 p.

Riddell J.C., 1997, « Réforme des régimes fonciers : les nouvelles tendances. Progrès vers une théorie unifiée », in *Politique des structures et action foncière au service du développement agricole et rural*, actes du colloque international, Cnasea/Fnasafer/Afdi, pp. 63-84.

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

Rochegude A., 2000, « Mali », in Rochegude, *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 2, Fiches pays, 21 p.

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

Rossi G., 2000, *L'ingérence écologique, environnement et développement rural du Nord au sud*, CNRS Editions, 248 p.

- Sandberg A., 1994, « Gestion des ressources naturelles et droits de propriété dans le grand nord norvégien : éléments pour une analyse comparative », *Nature-Sciences-Sociétés*, 2(4) : 323-333.
- Sanou S., 2000, « L'association pastorale de Sourindou-Mihity (nord Yatenga, Burkina Faso) : gestion locale du foncier et des ressources pastorales », in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 271-282.
- Schlager, E. and Ostrom, E. 1992. "Property-rights regimes and natural resources: a conceptual analysis." *Land Economics* 68 (3): 249-262.
- Schroeder R.A., 1999, « Community, forestry and the conditionality in the Gambia », *Africa* 69 (1) : 1-22.
- Shipton, P. & M. Goheen 1992. « Understanding African Land-holding: Power, Wealth and Meaning ». *Africa* 62 (3): 307-325.
- 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.
- Thebaud B., Grell H. et Miehé J., 1995, *Vers une reconnaissance de l'efficacité pastorale traditionnelle : les leçons d'une expérience de pâturage contrôlé dans le nord du Sénégal*, Dossier Zones Arides n°55, Londres, IIED.
- Thébaud B., 1995, « Le foncier dans le Sahel pastoral : situation et perspectives », in Blanc-Pamard Ch. et Cambrézy L. eds, *Terre, terroir, territoire : les tensions foncières*, coll. Dynamique des systèmes agraires, Paris, Orstom Editions, pp. 37-56.
- Thompson J.T. et Schoomaker Freudenberger K., 1997, *Crafting institutional arrangements for community forestry*, Rome, FAO
- Traore S., 2000, « De la 'divagation des champs' : difficultés d'application d'un principe coutumier de gestion partagée de l'espace pastoral au Ferlo (Sénégal) » in Lavigne Delville Ph., Toulmin C., Traore S. dir., *Gérer le foncier rural en Afrique de l'ouest*, Karthala/URED, pp. 249-270.
- 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 ed. *Improved Natural Resource Management*.
- 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.
- 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.
- Verdeaux, F., 1997, « Quand la campagne était une « forêt vierge » : l'invention de la ruralité en Côte d'Ivoire, 1911-19.. » in Gastellu et Marchal eds. *La ruralité dans les pays du sud à la fin du XXe siècle*, coll. Colloques et séminaires, Paris, Orstom, pp. 79-98.

Verhaegen, E., 1998, « Pouvoir local et gestion des ressources naturelles au Burkina Faso », in Rossi, Lavigne Delville et Narbeburu dir. *Sociétés rurales et environnement ; politiques de gestion des ressources et dynamiques locales au Sud*, Paris, Regards/Gret/Karthala, pp. 177-198.

Weber E., 1983, *La fin des terroirs. La modernisation de la France rurale, 1870-1914.*, Paris, Fayard, 839 p.

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

2. Littérature grise sur le Mali analysée dans le cadre de ce travail

Projet PACL/Douentza

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

Convention de gestion des pâturages de Gouiffal Hassi, Fete Mody et Gorowal Simbi (cercle de Douentza) (avec version en peul)

Convention de gestion du périmètre pastoral du village de M'Bebby (cercle de Douentza).

Convention de gestion des ressources naturelles du village de Yeremdourou

Convention de gestion des ressources naturelles du village de Niaky

Documents relatifs à l'association de Walde Endam et aux couloirs d'animaux de la zone de Yeremdourou

Procès-verbal sur les principes de gestion du périmètre pastoral de Billel Pate.

Projet CAT-GRN

Sanogo T., 1996, *Gestion foncière et développement pastoral à Koumantou : problèmes fonciers liés à l'aménagement des points d'eau de Koumantou et de Kondji*, OFM/MDRE, 43 p. + ann.

Convention locale sur la gestion de la retenue d'eau d'abreuvement de Tabacoro-Banco

Convention locale sur la gestion des terroirs villageois et des ressources naturelles, arrondissement central/arrondissement de Doussoudiana, Cercle de Yanfolila

De la Croix D., 1998, « Appuyer le développement local : le cas de CAT-GRN à Koumantou », in AFD, 1998, *Le développement local*, actes de l'atelier de décembre 1998.

CAT-GRN, 1998, *Expérience de la CAT/GRN dans la commune rurale de Ouassoulou Balé (Cercle de Yanfolila)*, atelier régional sur les conventions locales : outils d'une gestion durable et décentralisée des ressources naturelles, 5 p.

Projet de Gestion de terroir/développement local San-Koutiala

PGTDL/CMDT, 1994, *Les procédures de suivi-évaluation du projet Gestion de Terroir/Développement local*, version provisoire.

PGTDL/CMDT, 1994, *L'élaboration du plan d'aménagement et de gestion du terroir*, version provisoire.

CMDT/PGT, 1993, *Zonage Mali Sud, développement et gestion des ressources, région de San* (découpage Mali Sud selon le zonage Gestion de terroirs).

PGTDL/CMDT, 1993, *Gestion des ressources pastorales et alimentation du bétail*, version provisoire.

PGTDL/CMDT, 1993, *Gestion des ressources en eau*, version provisoire.

PGTDL/CMDT, 1995, *Rapport de synthèse première phase, Projet Gestion de terroir/Développement local San Koutiala*

PGTDL/CMDT, 1998, *Rapport final, Projet Gestion de terroir/Développement local San Koutiala*.

Divers

Cellule de coordination nationale des appuis techniques aux collectivités territoriales, 2000, *Note de présentation du programme national d'appui aux collectivités territoriales (instrument de mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation au Mali)*, document provisoire, Ministère de l'Administration Territoriale et des collectivités locales/Direction des Collectivités territoriales.

AFD, 1998, *Le développement local*, actes de l'atelier de décembre 1998.

Elong Mbassi J.P., 1998, « Politiques de décentralisation et projets de développement local », in AFD, 1998, *Le développement local*, actes de l'atelier de décembre 1998.

Table des matières

Introduction	1
I. Arguments pour une gestion décentralisée des ressources renouvelables	2
1. Les ressources renouvelables	2
1.1 Prélevées, mais non produites...	2
1.2 ...Sur des « espaces-ressources » superposés	2
2. Une « gestion en commun » : contrôle de l'accès et des règles d'exploitation	3
2.1 Les erreurs de la « tragédie des communs » et les limites de la privatisation	3
2.2	5
2.2 La tragédie de la gestion publique	5
2.3 Les conditions d'une « gestion en commun » d'après les analyses théoriques sur la gestion des « ressources communes »	6
II. Les ressources renouvelables et la question foncière en Afrique de l'ouest	11
1. La question foncière en Afrique de l'ouest : enjeux politiques et crise des régulations	11
1.1 L'étatisation des ressources et ses conséquences	11
1.2 Des acteurs hétérogènes, et des enjeux économiques croissants	13
1.3 Multiplication des normes et des institutions : la question de la gouvernance	13
1.4 Les réformes récentes des législations sur les terres et les ressources : des ouvertures limitées	14
2. Des ressources « communautaires » ?	15
2.1 Un contrôle des ressources lié aux pouvoirs politiques locaux, des systèmes de règles ancrés dans les rapports sociaux et l'histoire sociale et politique	15
2.2 Toutes les ressources ne font pas l'objet de règles sophistiquées	16
2.3 Prerogatives individuelles et régulations collectives : décrire les systèmes de règles	17
2.4 Des innovations « néocoutumières » ?	20
3. Une gestion locale ? oui, mais laquelle ?	21
3.1 Un consensus ambigu ?	21
3.2 Déconcentration participative ou autonomie locale contractuelle ?	22
3.3 (Re)donner un droit exclusif aux ayants droits locaux : l'enjeu d'une clarification des règles	23
III. Quelles institutions pour une gestion décentralisée des ressources ?	25
1. Les « institutions » comme systèmes de règles : une approche fonctionnelle	25
2. Elaborer et mettre en œuvre les règles : quelles instances ?	26
2.1 Des comités villageois ?	27
2.2 Les conseils d'élus ?	28

2.3	Pour un pouvoir de gestion proche des usagers, cohérent avec les espaces-ressources	29
3.	L'approche des « conventions locales »	31
3.1	Promouvoir la négociation et la formalisation des règles : une approche pertinente...	31
3.2	... expérimentée récemment, et qu'il est nécessaire d'évaluer	32
3.3	Premiers éléments d'analyse	33
3.4	Conclusion provisoire	40
IV.	Implications pour l'Agence française de développement	41
1.	Pour une implication dans la gestion des ressources renouvelables	41
2.	Contribuer à clarifier et stabiliser les règles, à partir de principes légitimes aux yeux des populations	42
3.	Intégrer la clarification foncière dans la préparation des projets d'aménagement	43
4.	Une capacité d'appui à la sécurisation foncière au sein des dispositifs d'appui à la maîtrise d'ouvrage	44
5.	Capitaliser et analyser les expériences de négociation locale, pour stabiliser des savoir-faire	45
	Bibliographie	46