

Les Notes de politique de Negos-GRN

numéro 8 ★ novembre 2012



Les conditions d'effectivité des conventions locales

1) Règles et processus de négociation

Depuis une quinzaine d'années, de nombreux intervenants travaillent à promouvoir des accords négociés sur l'accès et l'exploitation des espaces et des ressources naturelles, souvent connus sous le terme de « codes locaux » ou « conventions locales ». Si le principe d'accords négociés fait sens¹, les résultats sont plus mitigés. Nombreuses sont les conventions peu ou pas appliquées. Il n'y a pas de recette miracle pour garantir l'effectivité d'une convention locale, mais on peut identifier un certain nombre de conditions et de facteurs favorables. Un premier ensemble de conditions concerne les règles de gestion (traité dans cette note), un autre l'engagement des autorités².

DES PROBLÈMES D'EFFECTIVITÉ LIÉS À DES CAUSES MULTIPLES

De nombreuses conventions locales au Sahel rencontrent des problèmes d'effectivité (*Djiré et Dicko, 2007*). Les clauses sont peu ou pas respectées. Parfois ces règles ne sont pas connues, parfois, elles sont vivement contestées par certains acteurs. Ceux qui transgressent les règles ne sont pas toujours objets de réprobation. Et même lorsque c'est le cas, ils sont rarement sanctionnés...

Tout accord de ce type pose des problèmes d'action collective et « d'enforcement »³, de mise en application. Il n'est pas étonnant que cela n'aille pas de soi. Au-delà, la fragilité des conventions découle fréquemment de plusieurs problèmes de fond :

> **des contenus pas suffisamment légitimes.** La diversité des intérêts des acteurs n'a pas été suffisamment prise

en compte. Les accords ne portent pas sur les enjeux réels pour les populations ;

- > **des accords impossibles à respecter.** Parce qu'ils s'affrontent sans compromis à des intérêts puissants, parce que les règles sont trop complexes, parce que les mécanismes de surveillance ou de sanction sont inopérants et/ou que les autorités locales ne sont pas mobilisées pour leur respect ;
- > **un conflit sur les mécanismes de sanction, une absence de soutien politique ou des services techniques.** Les accords bloquent souvent sur la question des sanctions, les services techniques de l'environnement refusant de questionner leur monopole des amendes. Dès lors qu'il n'y a pas de volonté politique forte de soutenir ces accords locaux au niveau national, leur existence tient à la bonne volonté des représentants locaux de l'administration et le soutien peut être remis en cause lors des mutations de fonctionnaires ;
- > **des processus impulsés dans une logique « projet », sur un pas de temps réduit, sans réelle appropriation.** Parce que la convention est un objectif du projet d'appui, qu'il faut y arriver dans un temps réduit, on court-circuite les étapes de maturation et d'appropriation.

NÉGOCIER DES RÈGLES SIMPLES, OPÉRATOIRES, FAISANT SENS POUR LES ACTEURS⁴

Raisonner les règles : encourager les pratiques d'intérêt général et décourager les comportements opportunistes

Dans la société, chacun cherche son intérêt qui peut être d'ordre spirituel ou matériel. Les règles pertinentes sont celles qui incitent les individus à faire évoluer leurs pra-

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

2. Cf. « Les conditions d'effectivité des conventions locales. 2) Engagement des autorités et apprentissages », Note de politique de Negos-GRN n° 9, 2012.

3. *Idem.*

4. Sur ce point, lire OSTROM, 2009, « Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables : façonner les institutions », *Coopérer aujourd'hui n° 7, Nogent-sur-Marne, Gret (téléchargeable).*



tiques, dans le sens de l'intérêt général ou du moyen terme. **Les règles incitent à des comportements vertueux si leur respect a un coût limité pour les individus (parce qu'ils y adhèrent et que leur respect est socialement valorisé, parce qu'elles sauvegardent leurs intérêts à moyen terme, parce qu'elles ont pris en compte des compromis, etc.), et que, en parallèle, elles accroissent le coût des pratiques opportunistes, celles qui ne vont pas dans le sens de cet intérêt général (en suscitant une réprobation sociale, en mettant en place des sanctions effectives, etc.).**

Inversement, **des règles inadaptées sont souvent illégitimes ou inapplicables. Elles favorisent les comportements opportunistes qui ne peuvent, dès lors, être sanctionnés.**

Les règles n'ont pas d'effectivité par elles-mêmes. Elles ne seront appliquées dans la durée qu'à deux conditions : qu'elles soient légitimes et suscitent l'adhésion de la majorité des acteurs concernés, d'une part ; que leur non-respect entraîne des sanctions effectives, d'autre part.

Élaborer des « règles opérationnelles » adaptées, simples et opératoires

Pour être effectives, les règles doivent être adaptées, **faire sens pour les acteurs à qui elles s'appliquent**, ou pour cela prendre en compte la situation écologique, l'organisation socio-politique du territoire, les modes d'exploitation du milieu.

Les règles doivent être simples et opératoires. Leur contenu doit être explicite. Même en admettant que le principe soit accepté et 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 ? Dire : « *les feux de brousse sont interdits de telle période à telle période. Les feux précoces à but de restauration des pâturages sont autorisés avant telle période, à telles conditions* » est à la fois plus simple et plus opératoire !

La frontière séparant le respect ou la transgression des règles doit être claire pour tous, et pas sujette à interprétation. Ainsi, par exemple, la règle établie par une convention et disposant que « chaque femme a le droit de ramasser deux charrettes de bois mort par an pour ses besoins domestiques » est inapplicable : aucune femme, et aucun contrôle, ne pourra jamais dire si elle a prélevé plus ou moins que cette quantité à une date donnée... Dire « la collecte du bois mort est réservée à l'autoconsommation » est plus opératoire : c'est le fait de vendre qui sera sanctionné, car c'est cette activité qui entraîne le déboisement redouté.

Mettre en place des mécanismes de surveillance et de sanction opératoires et peu coûteux

Les règles doivent être adaptées à la situation écologique, et prendre en compte ses variations, d'une année à l'autre ou sur le moyen terme. Les instances de gestion doivent pouvoir les ajuster annuellement ou en cas de besoin, en assouplissant ou durcissant les règles d'exploitation. Des indicateurs simples pour objectiver l'état de la ressource sont utiles, voire indispensables (apparition/disparition de tel

espace dans la forêt, fréquence des jeunes pousses, quantité de coquillages récoltés sur une surface donnée, etc.).

Des règles ne seront appliquées que si le risque d'être sanctionné est réel. Cela suppose des mécanismes pour identifier les transgressions, et des mécanismes de sanction. Pour être à la fois légitimes et efficaces, ces mécanismes doivent s'appuyer au maximum sur les rapports sociaux et les normes existantes : sanctions symboliques autant que matérielles, sanctions graduées, jouant sur la pression sociale autant que sur la loi, mobilisation des autorités locales avant les services techniques et la loi. **Mettre en œuvre des sanctions ne va pas de soi : elles peuvent être socialement délicates au sein du village, et pratiquement difficiles lorsqu'elles concernent des acteurs externes, qui peuvent s'appuyer sur la loi et l'administration pour refuser les règles locales. Réfléchir des mécanismes de sanctions opératoires, négocier l'engagement des autorités villageoises et communales, est une partie importante de l'élaboration de règles locales.**

Pour être effectifs, ces mécanismes de contrôle et de sanction gagnent à être au maximum intégrés à la vie sociale normale, en évitant de mettre en place des instances ou du personnel spécifique de surveillance, qui génèrent des coûts récurrents difficiles à supporter. Ainsi, en irrigation, lorsque c'est l'usager qui surveille si celui qui le précède dans le tour d'eau ne prélève pas trop d'eau. **Un « comité de surveillance » avec des jeunes équipés et indemnisés a toutes les chances de s'arrêter à la fin du projet !**

UN PROCESSUS DE NÉGOCIATION INCLUSIF EST UN GAGE DE LÉGITIMITÉ DES ACCORDS

Initier des démarches adaptées aux configurations et aux enjeux concrets

Les démarches d'élaboration des conventions varient selon les contextes et les enjeux. On ne s'y prend pas de la même façon selon l'espace concerné, la ressource et ses spécificités, l'hétérogénéité des groupes d'acteurs concernés, le degré de conflictualité autour de la ressource ou de l'espace concerné. La démarche d'élaboration est également variable selon que le problème posé est un problème partagé, perçu et reconnu comme tel par la majorité des protagonistes, ou qu'il est posé par un groupe spécifique, et que sa reconnaissance par les autres est un premier enjeu.

Définir une façon suffisamment consensuelle de poser le problème, amener certains groupes d'acteurs à se parler ou à reconnaître la légitimité des intérêts des autres, réduire les tensions, peuvent être des préalables à toute démarche de négociation ou de recherche collective de solutions. Dans tous les cas, il est essentiel que le projet de convention soit porté politiquement par différentes autorités, coutumières et/ou communales. Obtenir un soutien de principe de ces autorités peut aussi être un préalable important.

Les processus de négociation et de concertation ne suivent pas des trajectoires linéaires (*Beuret, Pennanguer et Tartarin, 2006*). Il faut donc être capable d'adapter sa démarche, pour prendre en compte des situations de blocage ou au contraire de nouvelles opportunités. La négociation ne se limite pas aux réunions et débats formels : elle inclut aussi



des discussions et des négociations informelles, qui sont souvent aussi importantes !

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

Prendre en compte les cadres locaux de la négociation et les problèmes de représentation

Animer un processus de négociation suppose de prendre en compte les conceptions locales du débat et de la négociation, tant dans ses principes que dans ses modalités (lieux, modalités de prise de parole, rapports aux autorités coutumières, etc.). Le choix du lieu (place publique, antichambre de la concession du chef, salle de classe de l'école) n'est pas neutre. La façon d'organiser les prises de parole non plus. Dans certaines régions du Burkina, le chef de terre n'a pas le droit de sortir de son terroir. Comment assurer sa représentation dans une négociation au siège de la commune ? Dans certains villages bambara et malinké au Mali, lors des débats, la parole passe du plus jeune au plus ancien, la synthèse des débats revenant au chef de village. Les questions de représentation, entre légitimités coutumières et légitimités associatives ou administratives, sont aussi importantes à bien prendre en charge : si plusieurs villages utilisent un même espace ligneux, les liens historiques et politiques de dépendance entre village fondateur et villages satellites doivent-ils être respectés dans la discussion sur les règles d'exploitation ? Des hameaux fonciers ont-ils égale légitimité à prendre des décisions ?

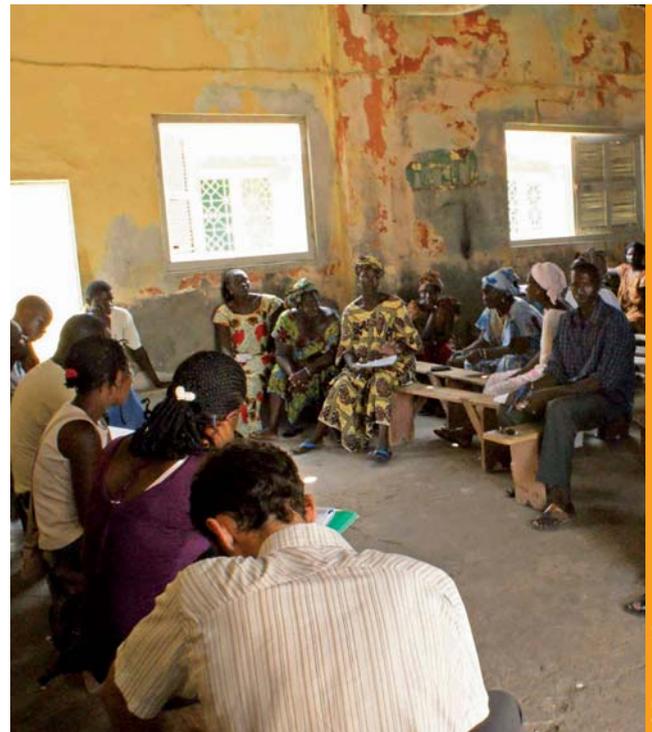
Identifier et travailler les problèmes de fond

Les vrais enjeux sont complexes et sensibles... Il est facile de passer à côté et de laisser le débat se polariser sur des questions mineures, sur lesquelles un consensus apparent sera d'autant plus facilement obtenu qu'elles n'ont guère d'enjeu. Pour mobiliser réellement, la concertation doit arriver à aborder et traiter les problèmes de fond⁵. Identifier ces problèmes, trouver et négocier la façon de les formuler qui fasse sens et soit recevable par la majorité des acteurs, est souvent un travail à part entière (Darré, 2006).

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

Mettre en place une convention locale, c'est rechercher ensemble des solutions à des problèmes identifiés. Très souvent, ces solutions ne vont pas de soi. Les différents acteurs peuvent avoir différentes conceptions de la façon de traiter le problème. Les premières solutions auxquelles on pense peuvent se révéler peu opératoires. Trop souvent, les techniciens se positionnent en force de proposition et s'imposent dans les débats, au lieu d'animer des processus de recherche de solution par les acteurs eux-mêmes (Darré, 2006). Ce qui est proposé par les gens vaut mieux que les propositions externes, même si on n'y croit pas trop : il faut donner l'op-

5. Commencer par construire le dialogue sur des points secondaires peut cependant parfois se justifier, comme première étape.



© Emmanuel Duron

portunité de trouver ses propres solutions et de les mettre à l'épreuve, plutôt que de décider à la place des gens.

Par contre, il est utile d'animer un débat sur le réalisme des propositions, leurs conditions d'effectivité, leur capacité à être réellement mises en œuvre, pour tenter d'anticiper sur les problèmes de mise en œuvre qui risquent de se poser et peut-être faire évoluer les propositions pour plus de pertinence et de réalisme.

Négocier les compromis entre échelles, entre souhaits locaux et légalité

Un processus de négociation sur la gestion des ressources naturelle nécessite le plus souvent d'articuler différentes arènes et lieux de débat, différentes légitimités :

- > **entre différents espaces locaux, avec une articulation entre niveau local** (villageois par exemple) **et niveau territorial** (le parcours d'une piste à bétail à vocation régionale, un espace commun à gérer). Cela suppose des aller-retour entre débats à l'échelle locale et débats à échelle plus large, pour faire remonter les propositions, arbitrer et harmoniser, puis rediscuter la proposition de synthèse au niveau local ;
- > **entre propositions locales et services techniques**. Les propositions issues des négociations locales devront être négociées avec les services techniques pour obtenir un accord et un soutien de leur part, ce qui peut demander des ajustements. En effet, tout n'est pas forcément possible dans le cadre de la loi. Mais inversement, demander la stricte application de la loi risque d'aboutir à vider les propositions de leur sens et à décourager l'investissement des acteurs locaux. Une marge de souplesse est donc nécessaire. Un point de blocage fréquent porte sur les amendes, le service de l'environnement refusant de



reconnaître une capacité locale de sanction, au risque de fragiliser la possibilité de régulation : s'il faut emmener les contrevenants au service technique, éloigné géographiquement, pour des amendes d'un niveau trop élevé pour les gens...

Dès lors que les autorités communales ont un rôle à jouer dans la validation des accords, elles doivent aussi être associées au processus suffisamment tôt, voire même en assumer la responsabilité politique. La façon de piloter les aller-retour entre échelles géographiques et entre propositions locales et validation des services techniques est donc importante. La stratégie variera selon les cas et les enjeux. Dans tous les cas, il est important que les versions finales soient rediscutées et validées au niveau local pour assurer une légitimité à leur contenu. ★

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

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

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

Implications pour les politiques

★ Il ne suffit pas de signer une convention pour qu'elle soit respectée. L'effectivité des conventions se joue ailleurs, dans le processus de négociation, dans la pertinence des règles, dans la réalité de l'engagement des autorités et des instances de gestion.

★ Respecter les règles a souvent, à court terme, un coût pour les individus. L'efficacité des règles tient à un bon équilibre entre légitimité, adhésion, et sanction. La réflexion sur les règles doit être orientée autour de la régulation de l'opportunisme, en offrant des avantages à leur respect et en rendant plus « coûteuse » leur transgression, d'un point de vue social et/ou économique.

★ Les règles doivent être simples, opératoires. Les mécanismes de surveillance au maximum intégrés à la vie sociale. Les sanctions doivent être effectives. Pour cela, les règles doivent être appuyées par les autorités locales, et les sanctions être socialement acceptables.

★ La négociation suppose des aller-retour. Les services techniques doivent être encouragés à soutenir ces initiatives et à accepter, si besoin, des compromis avec la lettre de la loi.

Pour en savoir plus

- ★ BEURET J.-E., 2006, *La conduite de la concertation : pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*, Paris, L'Harmattan.
- ★ BEURET J.-E., PENNANGUER S. et TARTARIN F., 2006, « D'une scène à l'autre, la concertation comme itinéraire », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 14 n° 1, p. 30-42.
- ★ DARRÉ J.-P., 2006, *La recherche coactive de solutions entre agents de développement et agriculteurs*, Coll. Études et travaux, Paris, Gret.
- ★ DJIRÉ M. et DICKO A. K., 2007, *Les conventions locales face aux enjeux de la décentralisation au Mali*, Paris, Karthala.
- ★ OSTROM E., 2009, « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions », *Coopérer aujourd'hui* n° 67, Nogent-sur-Marne, Gret, 33 p. <http://www.gret.org/publication/pour-des-systemes-irrigues-autogeres-et-durables-faconner-les-institutions/>
- ★ WEBER J., 1998, « Perspectives de gestion patrimoniale des ressources renouvelables », in LAVIGNE DELVILLE P., ed., *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale? Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, p. 534-552.

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

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

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

Financé par :

Porteur du projet :

Mis en œuvre par :



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

Le Gret est une ONG professionnelle de développement.

Avec l'appui du Comité scientifique :

