

# TRANSVERSES N°6

Frédéric Appolin et Xavier Peyrache (Cicda)  
Philippe Lavigne Delville (Gret)

## Renégocier les règles Collectives en irrigation

Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur)

juillet 1999

Comment les règles de gestion d'une ressource commune se constituent et se renégocient-elles ? Quel peut-être le rôle des intervenants de développement dans de tel processus ? À Urcuqui, Cicda est intervenu en appui à l'association des irriguants d'un réseau d'irrigation ancien, pour appuyer un processus de renégociation du tour d'eau, nécessaire face aux évolutions économiques et démographiques, mais porteur d'enjeux forts. À partir d'une représentation de ce cas, et d'un apport plus "théorique", on peut identifier certains principes méthodologiques pour la compréhension des règles existantes et pour un appui à la renégociation.

LES EDITIONS DU GROUPE INITIATIVE

CENTRE INTERNATIONAL DE COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

GROUPE DE RECHERCHE ET D'ÉCHANGES TECHNOLOGIQUES

**n°6**

## **Sommaire**

<b>Réhabilitation des systèmes d'irrigation d'Urcuqui et de San blas, le projet RIEGUS (Équateur), présentation</b>	<b>p.1</b>
<b>Appuyer un processus de négociation: les étapes de notre démarche D'intervention à Urcuqui, par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache (Cicda)</b>	<b>p.5</b>
<b>La négociation des règles d'action collectives: quelques repères, Par Philippe Lavigne Delville (Gret)</b>	<b>p.15</b>

# Réhabilitation des systèmes d'irrigation de Urcuqui et San Blas

Le projet RIEGUS (Équateur) mené par Cicda

## DESCRIPTION SUCCINTE DE L'ACTION

---

Le but principal est de réaliser l'adéquation entre la distribution en eau et le besoin des cultures, au service du développement agricole des périmètres irrigués.

Le projet s'intéresse à un thème à fort potentiel de développement socio-économique. Une telle opération peut illustrer l'intérêt que représente la réhabilitation des systèmes anciens d'irrigation pour l'économie nationale, lorsque la réhabilitation ne se réduit pas à du génie civil mais intègre les besoins agricoles pour la réorganisation du tour d'eau.

Le travail s'oriente autour de trois axes :

- † réhabiliter le système d'Urcuqui pour adapter la distribution de l'eau aux besoins des unités de production : mise en place d'un nouveau tour d'eau et appui à la production ;
- † réaliser le suivi scientifique de l'opération et produire des références pour une diffusion à d'autres systèmes irrigués ;
- † former des agents de développement à cette méthode de réhabilitation.

## LOCALISATION

---

- † Les villages d'Urcuqui et de San Blas ? Province d'Imbabura ? Centre nord des Andes équatoriennes.
- † Le rayon d'action est national, par l'articulation avec les universités, les services publics, les organismes civils, le Forum interinstitutionnel sur l'irrigation ? FIR ? et le Consortium national de formation à la gestion des ressources naturelles ? CAMAREN.

## BENEFICIAIRES

---

### Directs

- † Les 435 ayants droit du système irrigué. Aucune modification du système irrigué ne peut être faite sans l'accord formel de leurs associations.
- † 250 petits agriculteurs des comunas et leurs communautés sans irrigation pour le volet agricole.

### Indirects

- † Les techniciens et les organisations d'agriculteurs qui participent aux activités de formation, de publication et d'échanges.
- † Les organismes de recherche, de développement et les associations d'irriguants qui pourront utiliser le référentiel obtenu.

## PRINCIPAUX PARTENAIRES

---

- † Le partenaire principal est l'Association des irriguants du Canal « Grande o de Cacicques ».
- † ORSTOM, CNEARC et depuis 1996, INRA.
- † Partenaires publics : CNRH (Conseil national de ressources hydriques), ministère de l'Agriculture, Municipalité d'Urcuqui.
- † Partenaires techniques et de formation : IEDECA, CESA, SNV, IICA.

## SITUATION EXISTANTE ET BUTS POURSUIVIS

---

Devant la faillite de l'irrigation publique et des grands ouvrages, les systèmes irrigués paysans représentent un enjeu particulièrement important pour l'agriculture nationale. Pour ces derniers, le constat est qu'il existe souvent une contradiction entre leur fonctionnement et les besoins des systèmes actuels de culture.

Il est possible d'accroître la production et les revenus agricoles des paysans en améliorant les systèmes d'irrigation traditionnels, à un faible coût et en recherchant une plus grande équité sociale.

Le système irrigué d'Urcuqui créé en 1582 est en crise. Alors que les conditions économiques poussent les producteurs vers l'intensification agricole, le système de distribution de l'eau favorise l'extensification : apport de fortes doses à des intervalles de temps très longs.

Le problème d'alimentation hydrique conjugué à d'autres limitantes agronomiques entraîne une grande hétérogénéité des rendements et limite le processus d'intensification.

Ce système irrigué est considéré par les intervenants comme terrain pilote, où peut être valorisé l'important travail d'études et de diagnostic de l'équipe ORSTOM-INERHI.

#### ACTIONS DEFINIES

---

- † Amélioration de la distribution de l'eau et de l'administration des systèmes irrigués : définition d'un tour d'eau adapté aux systèmes intensifs de culture.
- † Réhabilitation physique : amélioration de l'efficience en transport de l'ouvrage afin d'économiser l'eau.
- † Appui à la production agricole : conseil aux techniques d'irrigation et à la protection des cultures, amélioration du matériel végétal et de la fertilité des sols.
- † Suivi scientifique par l'ORSTOM, le CNEARC (et depuis peu l'INRA). Il s'agit de mesurer les effets du projet et d'en connaître les limites de validité.
  - ? mise en place d'un protocole de suivi de l'impact agronomique, hydraulique et social du projet ;
  - ? publication ;
  - ? organisation de séminaires de formation.
- † Formation d'agents de développement et de cadres paysans : diffusion de la méthode pour qu'elle puisse être utilisée sur les nombreux autres systèmes irrigués présentant des dysfonctionnements semblables.

# Appuyer un processus de négociation : les étapes de notre démarche d'intervention à Urcuqui

Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache (Cicda)

AU DEPART, de 1987 à 1992, une petite équipe pluridisciplinaire de l'Orstom mène avec des homologues équatoriens un travail de longue haleine : dresser l'inventaire des systèmes hydrauliques privés dans toute la sierra andine. Des milliers de kilomètres de canaux, parfois très anciens, serpentent les Andes. Les chemins de l'eau, majoritairement dessinés par des communautés indiennes ou paysannes, s'enchevêtrent et sont très mal connus. Leur étude se trouve de plein pied avec un débat national. L'Équateur prépare en effet l'ouverture d'un marché des concessions d'eau, ressource encore publique. Ce projet est bien sûr polémique et complexe.

Les systèmes d'irrigation sont une construction sociale avant d'être une réalisation hydraulique. L'eau qu'un paysan manie obéit non seulement aux lois hydrauliques, mais aussi aux règles que se fixe le groupe qui s'en sert. Le fil de l'eau relie des personnes aux intérêts divergents. Outre la satisfaction de besoins économiques, ces intérêts mêlent l'orgueil ou l'honneur, ou encore la volonté de se distinguer... Au cours du temps, les besoins évoluent. Là où les comportements opportunistes apparaissent et s'étendent, les groupes ont de plus en plus de difficultés à prendre et à appliquer les décisions qui garantissent l'intérêt général, le bon usage et la valorisation de l'eau.

L'étude des chercheurs éclaire la situation à Urcuqui. L'eau y est abondante, mais sa distribution pose problème. Près d'un mois s'écoule, en plusieurs endroits du périmètre irrigué, entre deux arrosages du maïs ou du haricot, ce qui ne permet pas de garantir les récoltes et limite l'intensification agricole en cours. Les irriguants, dans leur ensemble, perçoivent bien les contradictions collectives où les conduit leur histoire productive et sociale. Les responsables de l'association des irriguants se disent prêts à engager une réforme. Le Cicda intervient et se passionne à servir une négociation entre les irriguants. L'objectif est de réussir à réorganiser la distribution de l'eau pour une fréquence d'arrosage de 15 jours, comme l'ont demandé les irriguants en de nombreuses occasions. A Urcuqui, cela suppose de réduire les droits d'eau de plusieurs irriguants, et que des pratiques en vigueur depuis 50 ans en matière d'application de l'eau à la parcelle soient modifiées...

Le Cicda parie sur la qualité de l'action collective des irriguants, afin de ne pas laisser le seul libre marché ou une quelconque police des eaux décider finalement de la distribution de l'eau à la place des irriguants, les premiers concernés. Le Comité français contre la faim, le ministère français des Affaires étrangères et l'Union européenne soutiennent l'opération. Dans ce processus de négociation sur l'eau, le Cicda croise des comportements stratégiques antagonistes, où les manifestations de pouvoir ? et de contre pouvoir qu'elles déclenchent aussitôt ? évoluent. Comment l'équipe du Cicda sur place a-t-elle conduit son travail ?

### **Une systématisation permanente pour piloter le processus**

Le noyau de l'équipe technique se met progressivement en place : un responsable du projet spécialiste en « gestion sociale de l'eau », un agronome, un sociologue, un technicien responsable des ouvrages hydrauliques et un zootechnicien. Une des finalités de leur travail est justement de mettre au point, tout au long de l'opération, des éléments de méthode pour une intervention en réhabilitation de systèmes irrigués traditionnels. L'équipe formalise donc régulièrement sa perception de la situation, collecte et traite l'information que génère son action, questionne périodiquement ses propres façons de s'y prendre et réajuste ses stratégies et ses activités.

### **La clarification préalable des engagements respectifs**

Les pôles parties prenantes de la négociation à enclencher sont, non pas les irriguants et le Cicda, mais chacun des irriguants avec l'association des irriguants. Le Cicda reconnaît et stimule l'autorité de l'association des irriguants, légitime représentant de l'ensemble des usagers. Avant le démarrage des activités, les responsables élus de l'association des irriguants et le Cicda établissent et signent un accord sur les objectifs de leur collaboration durant quatre ans et sur les engagements respectifs de l'association et du Cicda. L'accord stipule clairement la responsabilité de l'association des irriguants et de son assemblée générale sur toute décision concernant l'infrastructure hydraulique et la modification de la distribution de l'eau. Il insiste aussi sur le rôle d'informant de Cicda, de conseiller à propos de différentes alternatives techniques et de soutien financier et méthodologique pour la réalisation de la réhabilitation du système irrigué.

Un comité de coordination se réunit chaque mois depuis mai 1994. Quinze à vingt responsables des différents secteurs du périmètre irrigué, issus de secteurs géographiquement, socialement et symboliquement en tension, participent activement à cette instance de planification, de suivi et de coordination des activités de chacun.

### **Initialiser le débat entre les irriguants**

Si l'assemblée générale (bisannuelle) de l'association des irriguants d'Urcuqui est bien l'instance maximale de décisions sur la gestion du système irrigué, l'implication des irriguants dans la négociation ne peut se limiter à leur participation à l'assemblée générale. L'équipe du projet sollicite, anime et organise différents espaces de discussion et de consensus (par voisins d'irrigation, par quartier, par secteur d'irrigation, par village ou encore par association). Les vecteurs

sont variés : l'écrit (bulletin d'information, dépliants décrivant les différentes propositions, enquêtes d'opinion, consultation écrite...), le visuel (diaporamas, une maquette du système d'irrigation ultérieurement...), l'oral (programme de radio, réunions...). Le leitmotiv de cette communication la première année : souligner auprès des usagers leur interdépendance vis-à-vis de l'eau, les problèmes actuels sur l'ensemble du système et enfin l'importance et l'intérêt d'établir un tour plus consensuel et plus équitable. Les moyens de communication qui ont le plus d'impact se révèlent être ceux que se rapproprient une partie des irriguants (programme radio, bulletin d'information).

### **Contre le développement « bocal »**

Dès la première année également, le Cicda et l'association d'irriguants organisent plusieurs visites et échanges avec d'autres systèmes irrigués. Ces visites, en déplaçant le regard que portent les irriguants sur leur propre système, stimulent les débats : d'autres irriguent mieux avec beaucoup moins d'eau, d'autres encore adoptent bien d'autres règles de fonctionnement qu'à Urcuqui et organisent différemment les droits et les devoirs de chaque usager d'un système d'irrigation.

### **L'avancée conjointe d'autres volets de l'action**

Si le propos ici porte principalement sur la conduite de la négociation, d'autres volets de l'opération se mettent en place conjointement à l'animation de la négociation : assistance technique à l'agriculture, et principalement réhabilitation physique des principales parties sensibles et défectueuses du réseau d'infrastructures. La réhabilitation se concentre dans un premier temps :

- † sur des travaux du canal principal, dont l'intérêt est général et ne dépend pas de l'éventuelle nouvelle distribution d'eau qui sera adoptée ;
- † sur des petits ouvrages secondaires aux quatre coins du périmètre, multipliant ainsi les occasions de fréquentation et de rencontres entre voisins et avec l'équipe du projet.

Le mode opératoire (implication de tous les irriguants concernés par l'ouvrage, supervision du comité de coordination, création d'un fonds d'investissement géré par les responsables de l'association des irriguants...) concourt à la consolidation des compétences opératoires de l'association, et à l'exercice de la responsabilité de chacun sur l'entretien du réseau physique.

### **L'élaboration de propositions techniques et agronomiques consistantes, pour alimenter les débats**

Si le consensus apparaît au début à peu près consistant sur la vision d'avenir (un tour d'eau qui revient tous les 15 jours), plusieurs scénarios sont possibles pour passer de l'existant à cette vision d'avenir. L'équipe consacre une part importante de son activité aux débuts pour dresser l'inventaire des propositions ? elles sont nombreuses ? permettant à revenir à 15 jours. Pour qu'elles soient consistantes (c'est-à-dire à la fois opérantes et portées par un secteur des irriguants avec suffisamment de poids), l'équipe constitue les bases indispensables : comprendre la dynamique de formation historique du canal et de la création des droits d'eau, comprendre le

fonctionnement actuel du système, saisir la dynamique des relations sociales, politiques et économiques à l'oeuvre. La réalisation (ou la consultation) de ces travaux de recherche a pris différentes formes au cours de l'opération et s'est pliée au rythme d'avancée de la négociation :

- † les recherches antérieures de l'Orstom ont été révisées ;
- † les archives de l'association des irriguants depuis 1945 ont été décortiquées pour la première fois. L'équipe y apprend que la distribution de l'eau aux parcelles n'est pas normée (x heures d'irrigation/surface) comme certains le laissent entendre, mais que les irriguants ont bien l'habitude d'avoir de l'eau jusqu'à ce qu'ils aient terminé leur irrigation... Les archives mettent également en exergue une référence forte : l'association des irriguants du village voisin, il y a trente ans, a réussi à réorganiser par elle-même la distribution de l'eau par la négociation entre irriguants et sous l'égide d'un président d'association particulièrement résolu ;
- † l'analyse technico-économique des systèmes de production agricole de la zone mettent en évidence l'accès à l'eau comme déterminant dans l'évolution des systèmes d'irrigation, l'efficacité économique de cette agriculture paysanne et l'intérêt du point de vue de la nation que représente son maintien et son essor, les faibles perspectives de sortir de l'assolement maïs-haricot de toutes façons, la dégradation de la matière organique dans le périmètre et l'importance de la double activité parmi les irriguants ;
- † identifier, à l'intérieur du périmètre, les pratiques d'application de l'eau à la parcelle et repérer parmi elles les plus économes en eau et leur domaine de validité ;
- † étudier les usages sociaux de l'eau : cette étude souligne que les arrangements entre voisins à propos de l'eau ne constituent pas un frein à la négociation, bien sûr, mais que la valeur économique grandissante que prennent les droits d'eau lors de la vente d'une parcelle va à l'encontre d'une baisse de ces droits, perçue comme un manque à gagner...

### **L'activité de la commission spéciale Tour d'eau**

Après les consultations par quartier, avec les responsables de l'association, avec l'aygadier chargé de distribuer l'eau et avec des experts Orstom, l'équipe établit une série de propositions pour améliorer la distribution. Celles-ci sont de natures diverses : protéger le canal principal pour garantir un service sans interruption, maintenir les débits équivalents tout au long de la journée, rendre plus sûre la distribution de l'eau en protégeant des détournements les endroits sensibles où l'eau est répartie, diminuer le débit d'irrigation pour gagner en fréquence, réajuster les droits d'eau sur la base d'une norme de trois ou quatre heures par hectare...

L'assemblée générale suivant le démarrage du projet, les irriguants élisent des représentants à une commission Tour d'eau. Cette commission, d'une vingtaine de personnes issues des différents quartiers et groupes d'irriguants, devient protagoniste dans l'animation des débats par quartier sur l'intérêt des différentes propositions mises sur la table.

Certaines propositions (diviser le débit par deux pour diviser la fréquence d'arrosage par deux, redéfinir et égaliser la taille des différents secteurs d'irrigation...) sont écartées d'emblée par l'ampleur du bouleversement que leur mise en oeuvre susciterait.

### **Les travaux de la commission Tour d'eau**

A l'assemblée générale des irriguants suivant le démarrage du projet, les irriguants désignent les membres de cette commission, issus des différents quartiers et de divers statuts. Cette commission, jusqu'à l'assemblée générale suivante, anime les débats entre usagers dans les secteurs du périmètre sur l'intérêt des différentes propositions, et enrichit les propositions.

Les propositions pour améliorer la distribution de l'eau sont variées : protéger le canal principal pour éviter des interruptions de services, stabiliser le débit tout au long de la journée, éviter les détournements d'eau et l'opacité de sa distribution en rendant plus sûrs les endroits où elle se répartit, diviser le débit global non plus en 5 mais en 6 pour réduire la fréquence d'arrosage, ajuster l'ensemble des droits d'eau selon une norme de 3 ou 4 heures par hectare...

Toutes ne rencontrent pas le même écho et le même soutien parmi les différents groupes d'irriguants. Certaines (diviser les débits d'irrigation par 2 pour diviser la fréquence d'arrosage d'autant, ou encore redessiner les secteurs d'irrigation pour uniformiser leur dimension) signifient de grands bouleversements et sont rapidement écartées. D'autres encore (régler l'ouverture de la porte du réservoir, augmenter la rémunération des aygadiers, mettre en place un système de sécurité sur les vannes et les répartiteurs, diviser le débit en six modules au lieu de cinq...) sont rapidement adoptées par les responsables de l'association, sans attendre l'assemblée générale suivante.

Le vote des irriguants à l'assemblée générale suivante conforte les travaux de la commission : l'assemblée générale adopte l'ajustement des droits d'eau sur la base de 4 heures par hectare (la dotation moyenne est alors de 6 heures), vote donc pour l'établissement d'un cadastre et pour le principe d'une mise à l'essai de la nouvelle.

### **Le « non ! » de l'assemblée générale suivante**

Le cadastre des parcelles est établi et les responsables de l'association y appliquent la norme de 4 heures par hectare en la bordant : aucune parcelle ne recevra un droit d'eau inférieur à la demi-heure, et la surface maximale par exploitant est de 5 hectares. Très peu de temps avant l'assemblée générale suivante (décembre 1995), chaque irriguant reçoit de la part de l'association une note écrite l'informant de la taille de ses parcelles et du nouveau droit d'eau correspondant. La levée de bouclier est immédiate à l'assemblée générale : « Non ! Non ! nous refusons d'essayer la nouvelle distribution ! ». Comme si la négociation n'avait pas encore véritablement débuté... Les arguments sont variés et la coalition d'opposants est multiforme :

- † Plusieurs groupes d'influence distincts de l'équipe responsable de l'association prennent la parole lors de l'assemblée générale. Le débat sur le nouveau tour d'eau devient terrain d'affrontement entre groupes (intellectuels, possédants, candidats à la course aux municipales...). Toucher à l'eau implique bien une redistribution des pouvoirs à l'intérieur du village.
- † L'eau valorise le foncier. La baisse des droits d'eau est perçue alors comme une perte économique, un manque à gagner sans compensation. Cet effet est peut-être amplifié par les rumeurs de l'ouverture d'un marché de l'eau au plan national. L'incertitude de l'avenir pousse souvent ceux qui le peuvent à accumuler le maximum de droits...
- † Prendre aux pauvres pour donner aux riches : les effets de l'application de la norme revenaient, de fait, à transférer des droits d'eau des parcelles « surdotées » vers les parcelles « sous-dotées ». Or les surdotées étaient souvent des parcelles exiguës, détenues par des

agriculteurs en situation économique peu favorable, tandis que les sous-dotées étaient souvent des parcelles de plus grande taille, que possédaient les agriculteurs parmi les mieux lotis d'Urcuqui. Paradoxe des résultats de plusieurs études approfondies et pluridisciplinaires, qui oublient dans le feu de l'action plusieurs dimensions en chemin...

- † Enfin, l'assemblée générale était, cette fois-ci, le canal d'expression dont disposaient les irriguants pour manifester leurs réticences et leur craintes d'abandonner une irrigation « à la demande jusqu'à finir la parcelle ». Le premier produit du changement est la résistance au changement qu'il déclenche.

Une nouvelle équipe de responsables est nommée pour reprendre le chantier avec l'équipe du projet.

### **La reprise de l'initiative de l'association**

L'équipe du projet rebondit vite après cette assemblée générale :

- † délaissant certains moyens de communication généraux, elle saisit que le pouvoir et la négociation sont des relations. Elle multiplie les rencontres directes avec des interlocuteurs de poids du village et investit les circuits de communication à l'oeuvre dans le village, qui passent par l'aygadier, les petites boutiques, les marchés... Les facettes de l'enjeu qui s'expriment ont trait aux carences d'autorité de l'association, au pouvoir de l'aygadier... ;
- † elle ouvre le débat à d'autres secteurs de la population, notamment les jeunes. Ceux-ci participent peu aux travaux collectifs et aux activités directement liées au canal, mais s'engagent dans la communication, la réalisation de sondage auprès des irriguants. Une exposition qu'ils organisent défend la place de l'agriculture dans l'avenir de la municipalité. L'irrigation, au-delà des irriguants, devient une préoccupation portée par l'ensemble des secteurs sociaux du canton ;
- † elle éclaire le débat sur l'incidence économique du nouveau tour d'eau : d'une part en faisant valoir l'augmentation de la valeur ajoutée à l'hectare, d'autre part en contrecarrant l'argument de la dévalorisation des parcelles : en effet, recevoir en moyenne 6 heures d'irrigation par mois est moins que 4 heures... tous les 15 jours.

Le comité de coordination se remet vite à la tâche. Plusieurs décisions sont prises :

- † les parcelles sous-dotées, aux droits d'eau inférieurs à 4 heures/hectare ne seront pas augmentées ;
- † certaines parcelles (et certains irriguants influents) bénéficient d'un droit supplémentaire d'eau « des caciques », que la proposition antérieure réduisait de moitié. Ce droit est intégralement rétabli ;
- † enfin et surtout, les responsables de l'association s'accordent pour une mise à l'essai du nouveau tour d'eau, sans attendre la prochaine assemblée générale, qui soit progressif, secteur après secteur.

### **La mise à l'essai du nouveau tour d'eau**

Dès le mois d'avril 1996, l'association met en place la nouvelle distribution dans un des cinq

secteurs d'Urcuqui, là où la fréquence d'arrosage est parmi les plus longues et où les irriguants sont plutôt acquis au changement. L'intérêt de la mise à l'essai est évident : créer un précédent, montrer que l'eau peut effectivement revenir tous les quinze jours, et que la modification fasse tâche d'huile...

L'équipe du projet suit au plus près cet essai : accompagnant l'aygadier qui s'habitue à la nouvelle distribution, relevant des informations objectives sur l'arrivée de l'eau et son application à la parcelle, recueillant l'opinion des irriguants dans cette nouvelle configuration, cherchant à répondre aux difficultés qui se présentent au fur et à mesure. L'aygadier s'impose comme le garant de la mise à l'essai. Les responsables de l'association, seuls ayant l'autorité pour imposer la mise à l'essai, finalement s'engagent progressivement dans l'accompagnement de l'essai et sont présents dans les parcelles avec les représentants du secteur.

Des problèmes concrets apparaissent lors de l'essai : certains gaspillent énormément, vaquent à d'autres occupations pendant leur tour ou ne sont pas présents sur leur parcelle lorsque l'eau arrive. D'autres s'opposent fermement à la décision prise en assemblée générale. D'autres encore considèrent le droit d'usage de l'eau comme une source de propriété privée et refusent l'interférence de l'association sur leur propriété. Ces confrontations avec les responsables de l'association profitent à leur renforcement : l'association, en réaffirmant ses prérogatives statutaires et en se battant contre l'appropriation privée de l'eau et potentiellement contre sa monopolisation, apparaît pour les irriguants comme non seulement soucieuse d'une meilleure organisation de l'eau, mais aussi comme défenseur des droits du village...

Cette mise à l'essai a son impact. L'assemblée générale de juillet 1996 entérine l'extension de l'essai aux autres secteurs. Le bureau de l'association met en place pour les irriguants une procédure d'examen et de conciliation au cas par cas. L'association reprend à son compte la réalisation d'un sondage d'opinion que réalisent les jeunes et « se rapproche » des perceptions des usagers. Après l'assemblée générale, plus des 2/3 des usagers se déclarent favorables au nouveau tour d'eau et disposés à changer leurs propres pratiques d'irrigation (mieux préparer les terrains avant l'irrigation, faire appel à de la main-d'oeuvre supplémentaire...).

## **La suite des opérations**

Aujourd'hui, la nouvelle distribution fait partie des nouveaux « us et coutumes » du périmètre d'Urcuqui. Une étude sur une vingtaine de parcelles en 1997 mesure une augmentation des rendements de 60 % en maïs vert et de 35 % en maïs grain par rapport à 1991. Le principal facteur limitant levé entretemps (années comparables en termes de pluie) est le déficit en eau grâce au nouveau tour d'eau. La restauration de la confiance des usagers dans l'arrivée de l'eau contribue donc à la généralisation des pratiques d'intensification. En quelque sorte, la mobilisation et la réaffirmation sur les droits d'eau a freiné une différenciation productive en cours (chocolat ou bien maïs dilettante) et a contribué à opérer une ré-homogénéisation des situations productives.

Le comité de coordination s'est penché sur la nécessaire réactualisation des règles du périmètre, illustrant la nouvelle distribution des pouvoirs, droits et devoirs des irriguants. L'effort de l'équipe du projet, jusqu'à la fin de l'opération, s'est concentré sur la formation des principaux acteurs du fonctionnement du système irrigué : les responsables de l'association (planifier,

contrôler, coordonner, gérer, exécuter, animer), les usagers (les pratiques d'irrigation plus économes en eau), les aygadiers (leur soutien, et leur relève). L'activité de ces derniers, véritables techniciens paysans en première ligne de la distribution de l'eau, sont des acteurs souvent négligés, à l'impact pourtant considérable sur la cohésion de nombreux systèmes d'irrigation andins.

### **Où est le kit méthodologique ?**

Les interprétations possibles du déroulement de cette négociation sont nombreuses, ou de la localisation des lieux de pouvoir et du rôle prépondérant qu'ont tenu certains à l'intérieur ou à l'extérieur de l'association. Elles enrichissent la réflexion de Cicda sur ce que peut être un renforcement institutionnel efficace d'association d'irriguants. Les institutions, « organisations formelles », ont un rôle irremplaçable dans la valorisation et le partage de ressources collectives (cf. politiques publiques). Mais elles ne sont qu'un contexte d'action parmi d'autres, et le continuum est réel entre la vie sociale d'Urcuqui et l'actualité de cette association. Les agriculteurs d'Urcuqui ne sont pas seulement membres de l'association, ou seulement des producteurs dont l'insertion dans les échanges marchands déterminerait les comportements. Ils sont bien évidemment insérés également dans des relations de voisinage, de parenté, d'alliance, d'entraide et de concurrence.

Pas de méthode miracle, pas de « kit méthodologique » en vue pour intervenir rapidement dans tout système irrigué traditionnel andin... La pertinence d'une réhabilitation et son efficacité dépend de la juste compréhension de ce qui circule entre personnes à propos de l'eau, ressource collective. Et cette compréhension demande du temps. L'action aussi est source de compréhension.

# La négociation des règles d'action collective, quelques repères

Par Philippe Lavigne Delville (Gret)

*« Si l'action collective constitue un problème si décisif pour nos sociétés, c'est d'abord et avant tout parce que ce n'est pas un phénomène naturel. C'est un construit social dont l'existence pose problème, et dont il reste à expliquer les conditions d'émergence et de maintien. (...) Nos modes d'action collective ne sont pas le résultat automatique du développement des interactions humaines, d'une sorte de dynamique spontanée qui porterait les hommes en tant qu'« êtres sociaux », à s'unir, à se grouper, à « s'organiser ». Ils ne sont pas davantage la conséquence logique déterminée d'avance de la « structure objective » des problèmes à résoudre. (...) Ils ne constituent rien d'autre que des solutions toujours spécifiques, que des acteurs relativement autonomes, avec leurs ressources et capacités propres, ont créées, inventées et instituées pour résoudre les problèmes posés par l'action collective, et notamment le plus fondamental de ceux-ci, celui de leur coopération en vue de l'accomplissement d'objectifs communs malgré leurs orientations divergentes ».*  
(Crozier et Friedberg, 1977 : 15-16)

Toute intervention de développement touche à l'action collective et à la mise en place de nouvelles règles ou procédures gérant les rapports entre individus, au sein de groupes d'intérêts, formels ou informels<sup>1</sup>. C'est vrai dès qu'on parle d'infrastructures collectives ou communes (école, case de santé, etc.). C'est encore plus vrai dès qu'il y a une ressource commune à gérer, pour laquelle les acteurs sont en concurrence : le capital d'une caisse locale d'épargne-crédit, l'eau d'un réseau d'irrigation, des pâturages ou des forêts à exploiter de façon durable. Pour autant, **par polarisation technique ou idéalisation du caractère « communautaire » des sociétés locales, cette dimension d'action collective est rarement prise en compte à sa juste valeur par les intervenants de développement**. On a tendance à considérer que, une fois les canaux d'irrigation creusés, une fois la caisse de crédit ouverte, l'intendance suivra et que les règles permettant à ces structures de fonctionner se mettront en place toutes seules. Ou bien qu'il suffit d'avoir expliqué aux acteurs concernés le fonctionnement qu'on a prévu pour ces organisations, les fonctions à remplir, les règles à respecter, pour que ces acteurs s'en saisissent et les appliquent effectivement.

Et bien non, l'intendance ne suit pas, ou pas toujours. Bien plus, **les modes d'intervention tendent à aboutir à créer des structures qui ne peuvent pas marcher**, qui ont dès le départ des « bugs » institutionnels aboutissant au contraire de ce qui était souhaité. L'histoire du développement est jonché de tels cadavres. Comme le dit fortement la citation de Crozier et Friedberg citée en exergue, **il faut prendre l'action collective comme un problème et non comme**

---

<sup>1</sup> C'est aussi le cas lorsqu'il n'y a pas de « groupe » : par exemple, un dispositif d'appui aux petites entreprises va devoir élaborer ses propres règles de fonctionnement, et mettre en place les règles gérant les conditions dans lesquelles les entrepreneurs vont avoir accès au service.

**une donnée**, comme quelque chose qui va de soi. Il faut s'interroger sur les conditions dans lesquelles des acteurs poursuivant des intérêts différents peuvent coopérer entre eux, sur la façon dont se définissent et s'adaptent les règles d'action collective face à des enjeux nouveaux. Et sur la façon d'intervenir pour favoriser la création ou l'adaptation de ces règles.

L'action collective est un problème classique en sociologie des organisations ou en sociologie des mouvements sociaux. Il y a une abondante littérature sur ces questions, analysant pourquoi des individus s'engagent dans de l'action collective, ou comment les réseaux de pouvoir au sein des organisations déterminent leur fonctionnement réel au-delà de l'organigramme et de la hiérarchie formelle. De telles références sont sans aucun doute utiles pour nous, et il est nécessaire de mieux les connaître. Elles permettent de comprendre des dimensions fondamentales de la vie sociale et de mieux appréhender les enjeux institutionnels internes aux organisations. Pour autant, une association d'usagers de l'eau dans les Andes, ou un comité de crédit au Cambodge ne fonctionnent pas tout à fait comme une entreprise européenne ou comme les mouvements écologistes. Il nous faut élargir les références, en particulier pour mieux prendre en compte les rapports sociaux au sein de la société locale, la façon dont celle-ci traite les questions de pouvoir, d'autorité, d'action collective, et les conséquences que cela a dans le fonctionnement concret d'une organisation.

L'exemple d'Urcuqui est particulièrement intéressant de ce point de vue car l'intervention n'arrive pas en terrain vierge. Il ne s'agit pas de tenter de créer *ex-nihilo* des règles nouvelles pour gérer une innovation technique, comme ce serait le cas lors de la création d'un périmètre irrigué dans une zone où il n'y a pas de tradition d'irrigation : les systèmes irrigués existent depuis longtemps, les paysans ne nous ont pas attendus pour gérer l'eau. **Il existe des institutions et des règles, qui ont leurs logiques, leurs légitimités, leur profondeur historique**, mais qui ne sont plus suffisamment adaptées face au contexte actuel. Il est indispensable de les comprendre et de les prendre en compte, car, **en continuité ou en rupture partielle, c'est nécessairement à partir d'elles que de nouvelles règles peuvent être imaginées et adoptées par les irriguants.**

*De fait, même lorsqu'on est dans une perspective d'innovation technique, il est important de ne pas se polariser sur l'intervention. Demandons-nous d'abord comment fonctionne l'action collective dans la société locale, quels sont les modes de contrôle social, d'arbitrage et de sanction, avant de plaquer une association de type loi 1901 et une gestion fondée sur une rationalité technique, et faire finalement sur le plan institutionnel un « transfert de technologie » aussi primaire que celui que nous refusons dans le domaine technique.*

Faute de s'être posé ces questions, on prend le risque de construire des coquilles vides qui ne pourront pas se remplir, que les acteurs locaux ne pourront pas prendre en charge ? quand bien même le problème qu'elles sont censées résoudre est réel ?, sauf à les investir seulement pour d'autres logiques (de pouvoir, de clientélisme, etc.) que celles qui sont souhaitées. On prend le risque de créer des organisations dont les logiques internes soient « inappropriables » au sens fort du terme, que les acteurs locaux ne puissent pas faire leur, et qui soient « ingérables » au sens propre du terme : impossibles à manager.

Mais l'enjeu n'est pas seulement de constater *a posteriori* qu'on s'y est mal pris et que l'orga-

nisation a été détournée de son but, et récupérée par tel ou tel intérêt. Il est aussi de savoir comment mieux prendre cette question, *ex ante*, dans les méthodologies d'intervention. Il est là difficile de généraliser, tant les formes d'action collective diffèrent selon les sociétés et les groupes, tant les enjeux dépendent des ressources à gérer et des contextes locaux. Mais il y a tout de même quelques principes. Sans prétendre définir une approche générale, je tenterai ici simplement :

- † de poser quelques éléments fondamentaux sur l'action collective<sup>2</sup> ;
- † de proposer quelques thèses sur les démarches d'intervention.

## QUELQUES REPERES SUR L'ACTION COLLECTIVE

---

### Normes, institutions et rapports sociaux

Toute société, et tout groupe social, a ses propres règles sociales, et des institutions chargées de la mettre en oeuvre ou de sanctionner les déviations. Les institutions sont étroitement liées aux différenciations sociales et au pouvoir, quand elles ne s'y superposent pas totalement. Au sens anthropologique du terme<sup>3</sup>, le terme « **institution** » désigne **tout dispositif organisé visant au fonctionnement ou à la reproduction de cette société**, résultant d'une adhésion au moins tacite à sa légitimité supposée. Une institution comporte nécessairement **des valeurs et des normes** explicites (qui peuvent être coutumières, réglementaires, ou codifiées), auxquelles les membres du groupe sont supposés se conformer et qui servent de repère pour juger de la conformité des pratiques. Elle comporte fréquemment, mais pas nécessairement, des agents dotés d'une autorité particulière, et des systèmes de sanction. **Une institution n'est pas nécessairement une organisation formelle** : les systèmes d'autorité peuvent être totalement fondus dans les rapports sociaux (dans les structures de parenté, comme chez les sociétés segmentaires<sup>4</sup>, ou dans les institutions religieuses).

Plus simplement, d'un point de vue d'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<sup>5</sup>.

Les règles ou les normes<sup>6</sup> ont donc une dimension normative et prescriptive : il faut se comporter de telle ou telle façon. Mais elles sont plus ou moins explicites, et plus ou moins strictes. Certaines sont *impératives* : ce sont des règles explicites, auxquelles il faut nécessairement se

---

<sup>2</sup> En m'appuyant sur quelques références de la sociologie des organisations, de l'économie institutionnelle et de l'anthropologie politique, et sur les cas sur lesquels j'ai travaillé (d'où un biais certain dans les exemples choisis et les références bibliographiques, que le lecteur voudra bien me pardonner).

<sup>3</sup> Augustins G., « Institution », in *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie*, Paris, PUF, 1991, p. 378.

<sup>4</sup> Balandier G., 1967, *Anthropologie politique*, Paris, PUF, réed. Quadrige, 1991.

<sup>5</sup> Ostrom E., 1994, *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*, ICP Press. Voir la synthèse en français : *Pour des systèmes irrigués autogérés et durables, façonner les institutions*, Interréseaux, 1997.

<sup>6</sup> Les deux termes n'ont pas à ma connaissance de définition stricte qui permettrait de les différencier clairement.

conformer, sous peine de sanction très claire; d'autres sont plutôt *appréciatives*, elles relèvent davantage de valeurs, de comportements socialement valorisés, de *repères* pour guider l'action : il est bien de se comporter comme cela, mais ne pas le faire n'entraîne pas de sanctions autre qu'une désapprobation plus ou moins explicite (par exemple les filles se marient à 18 ans). Il y a enfin des comportements qui sont habituels, sans que cela corresponde à une prescription explicite ou même à une attitude valorisée socialement : la norme correspond alors simplement à une régularité statistique.

**Ces règles renvoient aux conceptions de la société, et donc à ses valeurs, ses hiérarchies. Et donc aux différenciations sociales.** Les normes sociales et les institutions sont étroitement liées aux différenciations sociales, qu'elles ont en général pour but de reproduire.

Mais aucune société n'est homogène. Toutes sont composées de groupes sociaux distincts, porteurs de logiques et de valeurs différentes. « Une société s'appréhende toujours comme un ordre approximatif et toujours mouvant, résultante d'une production continue et jamais achevée. Elle se donne à voir comme un ensemble unifié, une forme dont la cohérence interne s'impose, mais c'est surtout par le jeu des apparences occultant les coupures et les désajustements » (Balandier, 1974 : 8). En fonction de leur position sociale, politique, économique, les acteurs ont des logiques d'intérêt et des valeurs en partie différentes. Même dans les sociétés un peu vite qualifiées de « communautaires », les normes « partagées » par l'ensemble de la société sont en partie des normes imposées, correspondant à celles du ou des groupes dominants. Le juridique (défini comme l'ensemble des normes et règles gouvernant un groupe social) est à la fois le reflet des rapports sociaux, et un principe normatif d'organisation de la société : il impose (ou cherche à imposer) aux membres du groupe des attitudes et des comportements, qui sont ceux d'une certaine fraction de la société, parfois en opposition plus ou moins forte avec les valeurs de certains autres sous-groupes, ou avec les logiques d'intérêt de certains acteurs.

La mise en oeuvre des règles renvoie à des questions d'autorité, de pouvoir, de contrôle social, de sanction, que ce soit par des institutions spécifiques ou à travers les institutions de la parenté ou du religieux. Outre la coercition (qui entraîne souvent des stratégies de contournement), **des règles ne seront appliquées que si elles sont légitimes, si des autorités légitimes ont le pouvoir de contrôle et de sanction.**

*Les formes d'action collective sont fortement liées aux rapports sociaux, au pouvoir ??et donc au politique ??, et aux modes de contrôle social (qu'il soit formel ou informel : rumeur, réprobation, etc.) de la société locale.*

### **Règles, pratiques et désajustements : la dynamique des normes**

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

- † *les normes ne sont pas toujours admises par tous ; par exemple les règles de comportement liées au statut social peuvent être rejetées par les descendants de captifs, même s'ils n'ont pas les moyens d'y contrevenir ouvertement ; les jeunes ont envie de remettre en cause des normes imposées par les « vieux » et la tradition ;*
- † *les évolutions sociales, économiques ou politiques, peuvent les rendre inadaptées, ou inap-*

*plicables*, qu'elles deviennent des freins par rapport aux nouvelles logiques économiques et sociales, et/ou que le pouvoir ou la légitimité de ceux qui en étaient les garants ait été fragilisée ou niée ;

- † *les normes s'opposent aux intérêts propres de certains groupes sociaux* ou d'individus, qui vont tenter de les contourner (que ces intérêts soient économiques ? par exemple les obligations de redistribution ?? politiques, affectifs ? par exemple, la contradiction classique entre les normes du mariage et l'amour) ;
- † de plus, *certaines comportements peuvent être tolérés ou même considérés comme légitimes, tout en étant en contradiction avec les normes « officielles »* (par exemple, en Europe, la contraception chez la majorité des catholiques et même des prêtres...);

Bailey propose ainsi de distinguer entre :

? *les règles normatives*. Ce sont les règles officielles, celles qui régissent les comportements théoriques en définissant ce qui est bien ou mal, juste et injuste. Elles sont utilisées publiquement par les acteurs locaux, soit par rapport à l'extérieur (chez nous, on fait comme ça), soit dans les conflits internes ;

? *les règles pragmatiques*. Plus orientées vers la tactique ou l'efficacité, elles ne disent pas ce qui est juste ou injuste, mais ce qui est reconnu comme efficace. Ce sont bien des règles, au sens où il ne s'agit pas de simples comportements opportunistes : il est officieusement reconnu par les acteurs qu'on peut se comporter de telle façon, sans encourir de réprobation, même si cela contrevient aux règles normatives (par exemple, l'usage du téléphone professionnel pour quelques coups de fil privés pendant les heures de travail. Mais on peut toujours remettre en cause de tels comportement en se référant à un règlement qui l'interdit formellement).

- † enfin, certaines normes, présentées comme « impératives » peuvent se révéler simplement prescriptives.

L'exemple classique est celui des alliances matrimoniales. Les anthropologues de la parenté ont passé des années à décrire les systèmes d'organisation sociale, expliquant que dans telle société, on se marie avec sa cousine croisée matrilinéaire. Mais dès qu'on regarde de près, on s'aperçoit qu'il y a plein d'exceptions et que cela n'a en général qu'une vague réalité statistique, même au sein des lignages dominants. Si l'on s'intéresse à la norme sans prendre en compte les pratiques, et qu'on interroge les « vieux » garants de la tradition, il ne faut pas s'étonner de s'entendre expliquer ce qui est censé se passer (la théorie locale) plus que ce qui se passe réellement...

**Aucune règle ? par définition générale ? ne peut être adaptée à toutes les situations concrètes. Nulle part, les règles ne sont suffisamment intériorisées pour éviter de tels décalages.** De plus, les normes fixent à un moment donné les comportements jugés légitimes à ce moment, en fonction de rapports de force donnés. Or, les conditions (sociales, économiques, techniques, politiques, etc.) évoluent rapidement, les rapports de force aussi, et les normes se trouvent ? plus ou moins rapidement ? en déphasage avec les réalités sociales. Face à ces évolutions, les acteurs adaptent leurs pratiques, en « avance » sur l'évolution des normes, lesquelles se retrouvent en « retard » par rapport aux évolutions sociales<sup>7</sup>.

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

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

---

<sup>7</sup> « Avance » ou « retard » étant sans jugement de valeur : par exemple, dans le cas du Pacs, la législation sur le mariage ou le concubinage était manifestement en « retard » sur l'évolution sociale, que l'on considère ce « rattrapage » comme positif, ou que les valeurs familiales traditionnelles restent la référence et que cette évolution soit jugée négativement.

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

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

## **2) Ces contradictions de valeur sont souvent intégrées par les individus eux-mêmes, qui se retrouvent tiraillés entre des logiques contradictoires :**

- † celle de *la compétition et de l'intérêt individuel* ;
- † celle de *l'adéquation au groupe et du respect des normes* ;
- † celle enfin de *la distanciation critique et du jugement moral* (qui peut s'opposer à l'une ou à l'autre)<sup>8</sup>.

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

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

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

---

<sup>8</sup> Cf. DUBET, 1994, *Sociologie de l'expérience*, Seuil.

rents et inconciliables.

En matière de foncier, en Afrique de l'Ouest rurale, il existe une pluralité juridique entre les normes locales (elles-mêmes dynamiques et plus ou moins hybridées de droit musulman) et la légalité de l'État. Mais on n'a pas d'un côté les populations se référant aux règles coutumières et les agents de l'État appliquant la loi. D'un côté comme de l'autre, les acteurs se réfèrent de façon opportuniste à l'un ou à l'autre de ces registres de légitimité pour faire valoir leurs intérêts et portent leur différends devant l'instance qu'ils jugent la plus favorable (le chef de terre, l'imam, ou le sous-préfet). Les conflits deviennent parfois récurrents ou insolubles, lorsque les protagonistes font référence à des registres différents : ils ont tous des droits légitimes, mais pas en fonction de la même norme. La seule issue est alors un arbitrage qui s'impose aux deux parties. Mais justement, il y a aussi coexistence de différentes instances d'arbitrage en concurrence. Tout arbitrage auprès d'une instance peut être remis en cause auprès d'une autre. Cette pluralité non régulée d'instances est une des sources majeures d'insécurité foncière et de conflit<sup>9</sup>.

*Au sein même de la société locale, ou du fait de son intégration dans des espaces sociaux et politiques plus vastes, coexistent souvent plusieurs registres de légitimité, qui s'articulent en partie, mais peuvent être en concurrence. **Bien plus que sur l'application des règles elles-mêmes, les enjeux portent alors sur les règles à appliquer, et donc sur le registre de légitimité qui va s'imposer.** C'est cela qui est objet de lutte entre les acteurs. Or, les conflits sur les règles sont plus complexes que les conflits au sein de règles partagées<sup>10</sup>.*

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

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

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

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

## Organisations et pouvoir local

---

<sup>9</sup> Cf. Lavigne Delville, 1998, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement*, Ministère des Affaires étrangères.

<sup>10</sup> Cf. Chauveau et Mathieu, 1998, « Dynamiques et enjeux des conflits fonciers », in Lavigne Delville (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Karthala/Coopération française.

Les organisations formelles, en particulier associatives, ont souvent été vues comme un moyen de « structurer la population », et de démocratiser le pouvoir. Or, **l'organisation n'arrive pas en terrain vierge** : la population est déjà « structurée » par ces institutions existantes, fussent-elles informelles. Les principes du modèle associatif sont des règles nouvelles, qui entrent en confrontation avec les règles et les modes d'action collective et de gestion du pouvoir en vigueur. Les acteurs locaux vont s'en saisir, en fonction de leurs positions sociales et des enjeux que représente pour eux l'organisation, pour les neutraliser ou au contraire les appuyer.

Les rapports sociaux se reflètent et se reproduisent, bien naturellement, dans l'organisation. **On ne cesse pas d'être soninké, homme, aîné, et membre de l'aristocratie** ? et inversement, jeune, descendant de captif ou issu de lignage « d'étranger » ? (ou descendant de cacique, ou membre du parti, ou « achar » au Cambodge, etc. quels que soient les critères pertinents localement), **dès lors qu'on participe à une association type loi de 1901**. Et même si on voudrait l'oublier, les autres seraient là pour le rappeler... De plus, une organisation ne peut exister et vivre sans des règles légitimes et un système d'autorité efficace. En général, elle sera d'autant plus à même de réguler l'action collective qu'elle s'appuiera sur les systèmes d'autorité existants.

De ce fait, sauf exception, une organisation reflète nécessairement en partie les rapports de pouvoir et les systèmes d'inégalité de la société. Il ne faut certes pas en faire une règle. Des groupes spécifiques au sein de la société peuvent choisir de se donner des valeurs et des règles différentes de celles qui prévalent au sein de la société (groupements de jeunes, sectes, etc.)<sup>11</sup>. Une forte adhésion au sein du groupe, liée à une identité sociale ou religieuse spécifique ou à un choix politique d'une fraction donnée de la population<sup>12</sup>, peut permettre à des règles collectives d'exister, en marge ou même en rupture avec les normes dominantes : l'organisation est alors une façon de s'isoler, de se protéger de la société. Mais, sauf lorsqu'il s'agit de groupes d'intérêts restreints, ou d'associations de jeunes n'ayant pas d'enjeu socio-politique fort, ce sont alors les relations avec le reste de la société (et en particulier les autorités) qui risquent d'être difficiles.

En tout état de cause, on peut considérer que, **plus l'organisation touche aux « affaires publiques »** (infrastructures collectives, services, etc.), **plus elle réunit l'ensemble de la population** (ou en tout cas des chefs de famille), **plus une certaine reproduction du pouvoir local est inévitable en son sein**. Réunissant tous les chefs de famille, gérant les affaires du village (ou du moins cette fraction des affaires publiques qu'on appelle le développement), les associations villageoises de développement sont ainsi des organisations politiques, aux enjeux beaucoup plus forts qu'un groupement de producteurs, ou une amicale camion, par exemple. Elles reprennent en partie des fonctions (gestion des affaires communes, relations avec l'État) traditionnellement dévolues à la chefferie. Pas étonnant dans ces conditions d'y retrouver aux postes-clé des membres des lignages dominants.

**Pour autant, une organisation n'est jamais la simple décalque de la société :**

---

<sup>11</sup> Cf. pour les protestants en pays Mossi : Laurent, 1994, « Prosélytisme religieux, intensification agricole et organisation paysanne, les Assemblées de Dieu d'Oubritenga (Burkina Faso) », in Jacob et Lavigne Delville (dir.), *Les associations paysannes en Afrique*, Apad/Karthala/Lued.

<sup>12</sup> Et même là, cela pose des difficultés. Voir l'exemple des coopératives de production fondées par des migrants maliens de retour, Lavigne Delville, 1991, *La rizière et la valise*, chapitre 3, Syros.

- † d'abord parce qu'elle peut se fonder sur des innovations sociales : dans une caisse d'épargne-crédit, tout le monde, quel que soit son statut, doit rembourser le crédit ; sur les périmètres irrigués villageois du fleuve Sénégal, les descendants de captifs ont bénéficié de parcelles comme les autres, ce qui est une petite révolution sociale ; ils ont les mêmes droits à l'eau ;
- † ensuite, par ses propres règles de fonctionnement, l'organisation régule le déroulement des relations de pouvoir et suscite ses propres sources de pouvoir, liées à la maîtrise d'une compétence particulière, au contrôle des relations entre l'organisation et l'extérieur, au contrôle de certaines informations stratégiques, à la maîtrise de zones d'incertitudes. Dans les associations villageoises, le besoin de personnes alphabétisées pour gérer les relations avec l'extérieur a pu permettre à des jeunes de faible statut de s'imposer et de devenir incontournables. Les enjeux techniques à gérer (pour un périmètre irrigué ou une caisse de crédit) poussent à intégrer des règles nouvelles ;
- † enfin, c'est une nouvelle opportunité dans les luttes de pouvoir. L'apparition d'une nouvelle organisation représente un nouveau lieu de pouvoir que les notabilités en place et en émergence vont tenter de contrôler (si elles considèrent qu'il y a là un enjeu, économique ou politique), les unes pour consolider leur pouvoir, les autres pour affermir leur position dans l'arène locale.

Pour ces nouvelles notabilités, se référer à des valeurs différentes des valeurs « traditionnelles » peut être une façon de tenter de délégitimer les pouvoirs en place, et justifier leur arrivée sur la scène publique. C'est ainsi qu'elles mettront en avant les dimensions « démocratiques/égalitaires » des classes d'âge (insistant sur une continuité idéologique avec celles des valeurs traditionnelles qui leur permet de critiquer la « gérontocratie » du pouvoir en place) tout en insistant sur le besoin de responsables qui ont fait l'école ou savent négocier avec les ONG ou l'État (facteur externe, nouvelles compétences). Au sein des associations de développement de la vallée du Sénégal se joue un triple enjeu de pouvoir : entre notabilités associatives immigrées et pouvoir en place, pour le contrôle des actions de développement ; entre aînés et cadets (émigrés ou ex-émigrés) des lignages dominants, les seconds s'appuyant sur leur formation et leur expérience associative pour revendiquer une place dans la gestion des affaires publiques ; et parfois entre lignages dominants et lignages secondaires ou maraboutiques, pour l'accès au pouvoir local<sup>13</sup>.

**Il n'y a donc pas reproduction mécanique, ce qui laisse du jeu pour de l'innovation, du changement social et politique.** « D'un côté, l'organisation affecte la capacité de jouer de ses membres en déterminant les atouts que chacun peut utiliser dans les relations de pouvoir. De l'autre, elle conditionne leur volonté de réellement se servir de ces atouts dans la poursuite de leurs stratégies » (Crozier et Friedberg, p.79-80). Les modèles, les règles, apportés par l'intervenant extérieur sont autant de ressources dont les acteurs locaux vont s'emparer dans leurs luttes. Dans une même région, un même type d'organisation peut avoir des réalités sociales et politiques très différentes, en fonction des contextes et des histoires.

*Une organisation reflète nécessairement en partie les systèmes d'inégalités et de dépendance de la société. Mais en même temps, elle crée du jeu dans les rapports de pouvoir et*

---

<sup>13</sup> Lavigne Delville, 1999, « Courtiers du développement ou entrepreneurs politiques, les associations villageoises dans la zone d'émigration internationale », in Bierschenk et al. (dir.), *Les courtiers locaux du développement*, Apad/Karthala.

*ouvre de nouvelles opportunités que les uns et les autres tenteront de saisir. Il n'y a jamais reproduction pure et simple, mais des jeux de pouvoir bien plus complexes, où des glissements ou des innovations sur certains plans peuvent aller de pair avec des continuités sur d'autres. Les principes associatifs comme les normes locales d'action collective sont des ressources que les acteurs utilisent à leur profit pour peser sur les règles de l'organisation et le choix de ses responsables. Le fonctionnement concret de l'organisation est le fruit d'une hybridation entre les principes associatifs et les normes locales d'actions collective et de gestion du pouvoir, en fonction des rapports de force locaux.*

*Il importe d'avoir une lecture plus « politique » et plus dynamique des organisations locales et de ce qu'elles représentent, en échappant aux caricatures de l'opposition « permanence/changement ». Et aussi de mieux pressentir comment les règles que l'on propose pour gérer telle activité nouvelle seront reprises par les acteurs dans leurs compétitions politiques pour éviter que nos actions aient des effets socio-politiques inverses de ce qui est souhaité.*

## **État et institutions locales**

**L'attitude de l'État par rapport aux systèmes locaux d'action collective est souvent ambiguë.** D'un côté (d'un point de vue d'efficacité), il cherche volontiers à s'appuyer sur la capacité de mobilisation locale (la « participation », en travail ou en argent, à la production de services communs) et s'appuie pour cela sur les autorités locales. En même temps (d'un point de vue politique), il voit en elles un contre-pouvoir potentiel. Il cherche à les instrumentaliser, ou à les contourner en créant des comités locaux divers, sous contrôle étroit des services techniques (quand ce n'est pas du parti). Ces comités sont censés conserver la capacité de mobilisation des populations, tout en étant plus « démocratiques ».

On ne discutera pas ici des rapports État/populations et donc des enjeux proprement politiques de cette question. Restons sur le plan fonctionnel. **Ces contradictions sont particulièrement criantes dans le domaine de la gestion des ressources de propriété commune** : les ressources naturelles qui ne font pas l'objet d'une appropriation individuelle ou familiale, comme les pâturages de parcours, les forêts, etc. **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), qui 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'État), 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<sup>14</sup>. On aboutit à cette pluralité de normes déjà évoquée, qui brouille les cartes et permet à des acteurs ? locaux et surtout extérieurs ? d'avoir accès aux ressources sans respecter les règles locales, et surtout sans rapport à l'état de la ressource. En Afrique, on ne compte plus les cas où la nationalisation des ressources, mise en place par la colonisation et

---

<sup>14</sup> Vedeld T., 1994, *L'État et la gestion des pâturages : la création et l'érosion d'institutions pastorales au Mali*, Dossiers Zones arides n° 46, IIED, 55 p.

renforcée par les États indépendants, a une responsabilité avérée dans la dégradation des ressources.

Les travaux sur la gestion des ressources communes montrent que, selon les cas, l'action de l'État peut renforcer ou fragiliser les modes locaux de gestion des ressources. On est clairement dans le second cas de figure, en tout cas en Afrique. Dans ce contexte, c'est surtout là où il y a indifférence de l'État (on laisse les populations faire ce qu'elles veulent, dans des zones isolées) qu'une gestion en commun peut perdurer.

**Lorsqu'il n'y a pas indifférence, il faut au contraire une forte volonté politique de l'État envers la gestion en commun** : il doit alors reconnaître aux groupes d'acteurs locaux un droit exclusif sur la ressource, leur reconnaître un droit à définir eux-mêmes leurs règles de gestion (dans le respect d'un cadre juridique souple, bien sûr), et apporter une reconnaissance officielle à ces modes locaux de gestion, pour les rendre opposables à des tiers et soutenus par la justice en cas de conflits. Il doit donc appuyer les institutions locales dans leur pouvoir d'édicter et de faire appliquer des règles, plutôt que vouloir imposer ses propres règles.

En tout état de cause, dans la plupart des cas, **une institution locale ne peut exercer d'autorité que si elle combine légitimité aux yeux des populations et reconnaissance formelle de la part de l'État**. Faute de légitimité locale, elle ne pourra énoncer de règle acceptée. Faute de reconnaissance juridique, elle sera incapable de faire respecter les règles, par des gens extérieurs au groupe qui nieront le droit de l'institution à leur imposer des règles d'accès ou d'exploitation de la ressource, voire même par des membres du groupe si le contrôle social n'est pas assez fort. Le soutien de l'État aux règles et aux autorités locales est indispensable. L'existence d'une forme juridique reconnue est bien souvent une condition, nécessaire mais non suffisante, du soutien de l'État ; obligeant les institutions locales « coutumières » à se mouler dans un cadre associatif. Mais même ainsi, les services techniques répugnent à reconnaître un pouvoir réel aux organisations, et c'est là un des freins majeurs à une gestion décentralisée des ressources naturelles en Afrique. Vu le conflit de rationalités et d'intérêts entre État (et ses agents) et populations rurales, on peut se demander dans quelles conditions une telle gestion décentralisée, pourtant unanimement prônée par les experts, est réaliste.

## 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 à les respecter, s'il n'est pas trop coûteux de le faire, et s'il est suffisamment coûteux de les transgresser :

- † des *règles légitimes*, dont les principes sont acceptés par les acteurs, quand bien même cela va contre leur intérêt à court terme. Par exemple, tous les détenteurs de parcelle sur le péri-

mètre irrigué doivent contribuer à son entretien ; il faut payer les cotisations levées pour les réalisations collectives décidées par telle instance villageoise, etc. Par contre, l'article du Code forestier stipulant que toute jachère de plus de 5 ans fait partie du domaine forestier et ne peut être défrichée sans autorisation des *Eaux et Forêts* est en contradiction complète avec le fait que, pour les paysans, la jachère fait partie intégrante du cycle productif et est un espace agricole, dont la vocation est d'être défrichée, et aucun paysan ne pourra l'accepter ;

- † *apportant un intérêt objectif* à court terme (reconnaissance sociale, etc.) et à moyen terme (garantie d'un accès durable à la ressource, espérance de meilleurs revenus, facilité de vie, etc.) ;
- † *réalistes, c'est-à-dire applicables...* Si l'on demande aux paysans de faire l'entretien des canaux en pleine saison de culture, il est peu probable de trouver beaucoup de monde sur les chantiers. De même, si l'on propose aux chefs de famille des conditions de crédit inadaptées (montant trop faible, modalités de remboursements inadaptées), il ne faut pas s'étonner de voir apparaître des stratégies de contournement des règles, avec faux-groupes, prête-noms, etc. ;
- † *suffisamment précises* pour limiter les débats d'interprétation ;
- † *pas trop coûteuses à appliquer*, où le manque à gagner immédiat est raisonnable par rapport aux revenus actuels et aux espérances de gain futurs ;
- † *et dont la transgression a un coût suffisant* ; ce coût peut être matériel (amende) ou symbolique (perte de réputation, mise à l'écart sociale, etc.). Il doit être effectif (si des sanctions sont prévues, mais jamais appliquées, c'est comme s'il n'y en avait pas) mais modulé (pour prendre en compte les situations où on est dans l'impossibilité de respecter les règles) ; l'effectivité des sanctions demande que la probabilité d'être pris soit suffisante (cf. les contrôleurs à la RATP...). D'où la question de la surveillance et du contrôle.

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 accroissent les avantages à jouer le jeu, réduisent le manque à gagner, 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.

L'exemple classique des effets négatifs de règles inadaptées est la solidarité à rebours dans les systèmes de crédit. Pour se garantir le remboursement, l'intervenant impose une caution solidaire : les membres du groupe ne peuvent avoir accès au crédit si l'un des membres a des retards de remboursement. Ce principe peut être cohérent si le groupe s'est coopté, et décide de l'affectation des crédits. Mais lorsque c'est l'institution qui donne le crédit, les membres se retrouvent malgré eux « solidaires » pour des crédits qu'ils n'ont pas choisis d'assumer.

En Côte d'Ivoire, le Plan foncier rural a pour objectif de recenser et cartographier les parcelles agricoles, afin de donner une reconnaissance juridique aux droits existants. Très professionnelles, les équipes de topographes et d'enquêteurs ont des primes de rendement, à l'hectare levé. Leur productivité est impressionnante, mais l'évaluation a révélé que les cas de conflits étaient systématiquement contournés : l'enquête aurait été longue, et aurait fait perdre du temps. Comment prétendre contribuer à clarifier les droits si on évite les situations à problème ? Les modalités des primes ont été changées : elles sont maintenant données à l'hectare levé et transcrits (ce qui oblige à aller jusqu'au bout du processus et empêche de « laisser des blancs ») ; une fiche « situations à conflits » a été créée, où les revendications des protagonistes sont enregistrées. Une parcelle avec procès-verbal de conflit est

considérée comme ayant été transcrite (même si l'on ne peut l'inclure dans le registre des détenteurs de droits). Ces nouvelles règles changent la structure des incitations, en supprimant la « pénalité » qu'entraînait le lever des parcelles litigieuses, et permettent un travail de meilleure qualité.

Pour prendre un exemple interne au Gret : le fait de définir des objectifs économiques individuels crée une incitation à gérer sa propre économie et une désincitation au travail avec les collègues. Mutualiser le coût des secrétariats des pôles au sein des frais généraux n'incite pas les équipes à dimensionner leur secrétariat en fonction de leurs besoins, puisque le surcoût éventuel est supporté par l'ensemble du Groupe. Le souci de l'intérêt commun peut aller jusqu'à limiter les nouvelles embauches, mais face à un surnombre, on préférera reporter le coût économique sur le groupe plutôt que d'affronter le coût humain d'un licenciement.

Le grand danger des systèmes d'action collective tient dans les **comportements opportunistes**, où les individus profitent du système sans en assumer le coût. De tels comportements sont au détriment de l'intérêt collectif, et peuvent même aller jusqu'à remettre en cause la ressource. Ils sont de deux grands types :

- † *le passager clandestin* (free rider) ; qui profite du jeu collectif sans en payer le prix (par exemple, bénéficiaire de canaux entretenus d'irrigation sans participer à la maintenance) ;
- † *la recherche de rente* (rent seeking) (tirer des avantages d'une situation, sans que cela corresponde à une action réelle : pouvoir prélever plus d'eau parce qu'on est en tête du réseau ; recevoir des bakchich pour mettre la pompe en marche, monnayer son arbitrage dans des conflits fonciers, etc.).

Les comportements opportunistes doivent absolument être contrôlés et limités, faute de quoi on met l'ensemble de la structure en péril. L'absence de sanction entraîne vite une solidarité à rebours : lorsque certains individus ne remboursent pas et ne sont pas sanctionnés, ceux qui remboursent ont le sentiment ? justifié ? d'être les dindons de la farce et de devoir payer pour les autres, ce qui produit des incitations fortes à ne pas rembourser à son tour, et fait couler la caisse locale. De même en irrigation, à quoi bon entretenir le tronçon de canal qui passe devant sa parcelle, si ceux qui sont en amont ne le font pas et que l'eau n'arrive pas ? C'est alors l'ensemble du réseau qui se dégrade.

**Il est en général illusoire de prétendre supprimer totalement les comportements opportunistes.** Cela signifierait alourdir considérablement le dispositif de contrôle et de sanction, renforçant les contraintes pour tous. Il y a un équilibre à trouver, avec un système d'incitations qui favorise le jeu collectif et ne crée pas de situation de rente, des sanctions effectives pour les transgressions graves, et une certaine tolérance pour les transgressions où le coût de surveillance dépasserait le coût pour le système.

Le manque de clarté des règles peut être source de divergences d'interprétation rendant plus difficile de marquer clairement des comportements opportunistes. Ainsi, si la règle veut que chaque famille disposant d'une parcelle délègue une personne pour les chantiers d'entretien des canaux, peut-on accepter que l'irriguant envoie un jeune de dix ans ? ou arrive à 11 h ? Il y a toujours besoin d'arbitrage.

Mais des règles trop rigides, ou illégitimes, ne sont pas applicables, et génèrent des comportements déviants. Ceux-ci ne sont alors pas l'expression d'un refus de jouer le jeu collectif, mais le produit de contradictions trop fortes avec les logiques individuelles ou d'incohérence internes dans les règles.

De même, du fait des décalages entre règles et pratiques (cf. ci-dessus), **il doit exister des mécanismes pour faire évoluer les règles et les adapter à des situations nouvelles.**

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. Ces coûts sont souvent très élevés dans les organismes créés de l'extérieur où, dans un but louable de démocratie, on suscite de multiples réunions. 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 globales ;
- † la ressource est appropriée 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'irrigant suivant attend que celui qui le précède ait fini, et surveille qu'il prenne la quantité d'eau requise, 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 oeuvre par des autorités locales, légitimes pour cela.

*Un système de règles définit un système d'incitation et de contraintes.*

*Une institution est efficace si :*

- ? *les usagers définissent les règles de choix collectif, d'où découlent les règles opérationnelles ;*
- ? *ses règles incitent les acteurs à jouer le jeu collectif ;*
- ? *il existe des mécanismes de contrôle et de sanction légitimes et efficaces ;*
- ? *elle minimise les coûts de transaction (accès à l'information, coordination, etc.) ;*
- ? *il existe des procédures pour définir et modifier les règles.*

APPUYER L'ELABORATION DE REGLES

---

### **Quand les interventions contribuent à désorganiser les règles**

On a vu comment l'intervention étatique pouvait fragiliser les règles locales en imposant de nouvelles règles, contradictoires, et de nouvelles autorités, non légitimes, ou du moins en concurrence avec les règles existantes. Toute intervention, même la mieux intentionnée, comporte de nombreux risques d'aboutir au même résultat, de complexifier le jeu en introduisant de nouvelles règles ou instances, de nouveaux espaces d'incertitude sur les droits et les devoirs, dans lesquels les acteurs en compétition vont s'engouffrer.

Face à un problème, en général plus affirmé que vraiment analysé (on dit qu'il y a mauvaise

gestion des pâturages sans analyser vraiment les causes, quelles sont les pratiques, les règles, et les modes de régulation, efficaces ou non, qui existent ; on dit qu'il y a un problème d'accès au crédit, sans s'être demandé quels étaient les modes d'accès au financement, s'il y avait des usuriers, quel rôle ils jouaient et qui y avait accès ; on dit qu'il y a un problème de soins vétérinaires sans se demander comment les paysans font soigner leurs animaux, etc.), **la réponse des intervenants est souvent de créer une nouvelle organisation** (un comité villageois, une association de quartier, un comité de gestion, un comité de crédit), **dont la structure est définie a priori, selon un idéal d'efficacité technique et de démocratisation**, et de proposer de nouvelles règles de gestion (du périmètre irrigué, du pâturage, de l'espace en réserve, etc.).

Trois points cruciaux : les organisations, les principes de règles, les incitations qu'elles fournissent.

**1) La tendance des intervenants est de créer des structures (comités de gestion, comités villageois divers), aboutissant à une prolifération institutionnelle, et à des coûts de transactions élevés (multiples réunions, mobilisant les paysans, et impliquant temps, transport, etc.).**

- † *les comités ne regroupent pas forcément tous les acteurs concernés* ; ils peuvent être (ou devenir) l'outil exclusif d'un groupe (d'un quartier, d'un lignage, d'un parti, des membres d'une confession religieuse) et aboutir à l'exclusion des autres personnes concernées ; des « associations du village » ne représentent parfois qu'une faction. Au Nord Bénin, les éleveurs ont été exclus de barrages pastoraux par les agriculteurs, surreprésentés dans le comité de gestion<sup>15</sup>. Ils sont parfois créés sur des espaces sociaux non pertinents. Dans les pays du Sahel, sur des questions de gestion foncière ou d'aménagements, on crée des comités à l'échelle du village alors que c'est la gestion des terres se fait en général à l'échelle du quartier (correspondant grossièrement au segment de lignage) et que le chef de terre est parfois dans un autre village ;
- † là où il y a plusieurs intervenants, on aboutit à *une multiplication de groupements*, avec des recouvrements de fonctions théoriques, chacun n'ayant d'autre légitimité que le fait d'être interlocuteur d'un projet, et donc de drainer des ressources<sup>16</sup> ;
- † ces comités sont censés fonctionner selon un principe démocratique/égalitaire contradictoire avec les fondements même de la vie sociale, mais qu'on suppose cohérent avec un postulat « communautaire ». On est dans une logique *institutionnelle* (on crée la structure selon un modèle *a priori*) et non *fonctionnelle* (face à un problème donné, quelle est la meilleure façon d'y répondre). Or, faute de se préoccuper des formes légitimes d'exercice du pouvoir, on risque de créer des structures qui, quand bien même leur objectif serait partagé par les populations, seront incapables de jouer leur rôle ;
- † l'État ou le projet s'octroie trop souvent un pouvoir de contrôle sur l'organisation et la dirige de fait (ou prétend le faire).

**2) Les intervenants se polarisent le plus souvent sur les seules règles opérationnelles,**

---

<sup>15</sup> Bierschenk Th., 1988, « Development projects as arenas of negotiation for strategic groups », in *Sociologia ruralis*, vol. XXVIII-2/3.

<sup>16</sup> Cf. Jacob J.-P., 1994, « Gouvernance, imputabilité, redondance. Réflexions sur la multiplicité des intervenants et la multiplication des organisations paysannes », in Jacob et Lavigne Delville (dir.), *Les associations paysannes en Afrique*, Apad/Karthala/Lued.

qu'ils voudraient voir les acteurs adopter et mettre en oeuvre (la structure du tour d'eau, la distribution des parcelles, l'affectation des crédits) sans se rendre compte que les règles qu'ils proposent, apparemment strictement techniques et rationnelles, et donc universelles, relèvent en fait d'une conception technicienne.

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)<sup>17</sup>.

Les intervenants tendent à se polariser sur les règles opérationnelles : les décisions concrètes pour un bon fonctionnement technique de l'activité (comment organiser le tour d'eau, sur quels critères affecter un crédit, etc.). Or, de telles règles opérationnelles 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.). Ces règles de choix collectifs dépendent eux-mêmes des règles constitutionnelles (qui a accès à l'eau ? les fondateurs du réseau ont-ils un droit d'eau différent ? etc.).

Les intervenants se focalisent sur les règles opérationnelles en oubliant que celles-ci ne sont cohérentes et légitimes que par rapport aux règles de choix collectifs, qui énoncent les principes partagés à partir desquels les acteurs vont organiser l'activité. Ce n'est pas qu'une affaire de style : au-delà même de leur légitimité, c'est parfois l'efficacité même des règles opérationnelles qui est en jeu.

Le cas des pâturages sahéliers est peut-être le plus parlant. Face aux problèmes de dégradation des pâturages (imputés bien sûr à l'irrationalité des pasteurs), les zootechniciens raisonnent en capacité de charge, sur un espace donné : il faut adapter le nombre de têtes à la disponibilité de la ressource. D'où des modèles de gestion fondés sur la délimitation des parcours et sur le déstockage/restockage des animaux : quand les ressources pastorales sont insuffisantes, il faut vendre pour réduire la pression sur elles. Les logiques pastorales sont tout autres : il y a bien contrôle de l'accès aux pâturages, lié au contrôle des points d'eau (sans eau, un pâturage ne vaut rien). 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 fonction de l'état de la ressource, et de la taille du troupeau à accueillir, celui-ci autorise pour une durée variable (1 jour, 2 jours, 1 semaine, etc.). 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. Il y a bien une régulation entre disponible fourrager et charge en bétail, mais elle 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 récentes montrent que, en situation aride, elle permet une meilleure productivité et une plus forte charge que les modes de gestion fondés sur les principes techniciens. Pour un même problème opérationnel (gérer le rapport entre ressource et charge en bétail), les règles opérationnelles des pasteurs sont radicalement différentes, et fondées sur des principes différents de ce que la logique technicienne arrive à concevoir, ces « règles de choix collectifs » (mobilité, réciprocité, contrôle *via* la durée de séjour)

---

<sup>17</sup> En fait, 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 oeuvre), qui renvoie grossièrement à ces trois niveaux de règles.

découlant eux-mêmes des principes de la vie pastorale et des réseaux d'alliances entre groupes (« règles constitutionnelles »).

En créant des points d'eau publics (c'est-à-dire en accès libre), l'État a désorganisé ce mode de gestion des pâturages, 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.

De plus, **les règles de gestion définissent qui a accès à la ressource et dans quelles conditions ; elles déterminent les avantages que chacun va tirer de la ressource.** Le véritable enjeu porte sur les effets socio-économiques des règles (comment vont se répartir les avantages et les contraintes entre les différents acteurs) et non seulement sur leur rationalité propre par rapport à la ressource ; ainsi, à Urcuqui, modifier le droit d'eau dont dispose une parcelle revient à faire baisser sa valeur. Cet enjeu proprement politique (répartition des coûts et des avantages) ne peut se régler sur un simple argument technique. **C'est nécessairement un arbitrage politique**, même s'il n'est pas présenté comme tel.

La négation des droits fonciers existants et le refus d'assumer cette dimension amène parfois les intervenants à occulter la question du partage des bénéfices, ce qui ne fait que poser des bombes à retardement, en laissant « la communauté » se débrouiller avec. Bien des conflits qualifiés de « fonciers » sont en fait des conflits provoqués par les intervenants, qui ont aménagé un espace sans se préoccuper des droits existants, ou bien introduisent des reboisements « communautaires » là où les migrants n'ont pas le droit de planter des arbres<sup>18</sup>. Ainsi, on fait un aménagement de bas-fond « villageois et communautaire », mais qui ne concerne que quelques hectares, sans préciser s'il y aura ou non redistribution des parcelles au sein de l'espace aménagé, et donc si les actuels ayants-droit vont être les bénéficiaires exclusifs ou bien les perdants de l'affaire (perdant des terres quand les autres en gagnent), et sans négocier le devenir des exploitants en faire-valoir indirect. D'où des conflits ou des blocages du chantier quand les villageois découvrent qu'on les fait travailler, au nom du « communautaire », pour un aménagement qui va bénéficier à cinq familles<sup>19</sup>. Ou des conflits lors de mise en défens, sur qui va exploiter après ?

A Taouremba (Yatenga), une zone de 100 ha a été mise en défens, à titre expérimental, par le Programme Sahel Burkinabé (PSB)<sup>20</sup>. L'action a été initiée sur base purement technique, sans discussion préalable (à l'intérieur du village, ou entre le village et le projet) du statut foncier de l'espace concerné, ni de son utilisation au terme de la mise en défens (prévue pour cinq ans). On ne sait donc pas à qui appartiendra vraiment la zone régénérée après la mise en défens, ni quelle sera la répartition des bénéfices de l'action. Après deux ans déjà, la mise en défens apparaît comme une réussite technique, mais cette réussite même est la source d'une tension sociale. Les divers groupes (agriculteurs et pasteurs principalement) découvrent la revalorisation inattendue de cet espace et chacun veut affirmer ses prérogatives et ses droits à l'utiliser lorsqu'il sera complètement régénéré. Pour l'instant (début 1993), ni la commission de gestion du terroir ni le programme Sahel Burkinabé n'ont défini ce qu'ils feront de cet espace une fois restauré. L'action technique à court terme de l'action a éveillé (ou exacerbé) un conflit social latent pour l'appropriation des ressources locales. Si ce conflit n'est pas résolu et dépassé dans de bonnes conditions,

---

<sup>18</sup> Cf. Laurent P.J. et Mathieu P., 1994, « Migrations, environnement et projets de développement. Récit d'un conflit foncier entre Nuni et Mossi », in *Migrations et accès à la terre au Burkina Faso*, Cahier du Cidep n° 20, pp. 85-133.

<sup>19</sup> Cf. Lavigne Delville, Bouju et Le Roy, 1998, *Stratégies foncières et aménagements de bas-fonds ; comprendre et prendre en compte les enjeux fonciers dans une démarche d'aménagement*, Gret.

<sup>20</sup> Mathieu P., 1995, « Mise en défens à Taouremba (Burkina Faso) », in Laurent P.J. et Mathieu P. (dir.), *Actions locales, enjeux fonciers et gestion de l'environnement au Sahel*, Cahiers du Cidep n° 27 : 174-175).

c'est au minimum toute la démarche de gestion locale de l'espace et de responsabilisation paysanne qui cesse d'être crédible et motivante pour un certain temps. Au pire, c'est un équilibre social fragile entre des groupes et des intérêts divers qui est perturbé, plus ou moins durablement. Quel est l'acteur qui n'a pas été assez responsable et lucide ? Qui a créé l'occasion d'un affrontement, en accroissant la valeur d'une ressource, mais sans penser que l'absence de consensus clair et préalable sur la distribution de cette valeur nouvelle serait l'occasion d'un conflit entre des groupes différents ?

**3) les règles imposées créent souvent des structures d'incitations perverses, favorisant les comportements opportunistes au lieu de les réguler.** Ainsi, lorsqu'une mise en défens d'un pâturage dégradé est réalisée sans prévoir les règles futures d'exploitation, ce qui provoque une ruée sur la ressource dès son ouverture. Ou dans les cas de « caution solidaire imposée » dans les systèmes de crédit.

Dans un certain nombre de cas, les intervenants proposent des systèmes de caution solidaire : le groupe est solidaire des crédits accordés à l'un des membres, et doit se substituer au débiteur défaillant. Un tel système peut fonctionner lorsque les membres du groupe se sont choisis, et décident à qui le crédit est octroyé. C'est totalement pervers lorsque c'est l'organisme extérieur qui affecte les crédits : les membres se retrouvent alors à devoir payer pour des impayés sur lesquels ils n'ont aucun contrôle (ex. : les groupements cotonniers). Ce qui ne peut qu'accroître l'incitation au non remboursement... et la faillite du système (ou bien les conflits internes aux AV lorsque la société cotonnière, ayant le monopole d'achat de la récolte de l'AV, se rembourse dessus, laissant les paysans se débrouiller avec ces problèmes...).

Des règles insuffisamment précises (cf. ci-dessus, la question de la participation aux chantiers d'entretien), l'absence de précisions sur les systèmes de contrôle et de sanction, des règlements intérieurs standardisés imposant des règles inutiles et bureaucratiques, mais ne disant rien de la façon de gérer au quotidien l'association sont autant de bugs institutionnels imposés aux groupements. De même lorsque, en épargne-crédit, des systèmes de groupes sont imposés à des acteurs qui n'en veulent pas, ou que les plafonds de crédit sont trop faibles, ce qui génère des pratiques de contournements, faux groupes, prête-noms, etc.

Édicter des règles qu'on ne respecte pas soi-même a le même effet pervers : combien d'intervenants demandent une contribution locale comme preuve de motivation et condition d'intervention mais, par polarisation sur la réalisation ou par contrainte d'objectifs quantitatifs, font quand même les réalisations quand les engagements locaux n'ont pas été respectés ! Loin de contribuer à la mise en place de règles, on contribue à renforcer le fait qu'on n'est pas tenu pas les engagements qu'on prend.

Des règles ne peuvent être légitimes que lorsqu'elles ont été négociées et acceptées. Sinon, ce sont des contraintes imposées, qu'on va chercher à contourner. Dans ce cas, **renforcer le contrôle et les sanctions sans s'interroger sur la pertinence des règles et les raisons des déviations est une impasse.** Par contre, si les règles sont légitimes et acceptées, ne pas mettre en place des systèmes efficaces de contrôle et de sanction (soit en interne, du point de vue des acteurs locaux, soit en externe dans le cas de systèmes d'épargne-crédit) revient à empêcher l'association de résoudre les conflits ou les non-respects.

On retombe sur la question des systèmes d'autorité. Faute de s'appuyer d'une façon ou d'une autre sur les règles et/ou les instances existantes (fussent-elles informelles, chefferie, maître des eaux, etc.), les règles et les comités risquent d'avoir peu de chances d'être efficaces. Mais cela ne veut pas dire donner un chèque en blanc aux autorités locales. Des principes partagés

d'action collective peut être mis en oeuvre par des responsables associatifs sans liens familiaux avec la chefferie. L'émergence de nouvelles régulations, adaptées au contexte actuel, peut passer par une remise en cause de certains aspects des modes antérieurs d'exercice du pouvoir. Des comités « modernes », associant différents groupes d'acteurs, peuvent s'appuyer sur des normes sociales partagées, sans que le chef de terre ou les grands notables en soient le président. Aux Sanduk, la démarche d'intervention a permis la constitution de comités efficaces, qui savent et peuvent mobiliser les grands notables en cas de besoin<sup>21</sup>. Il y a de multiples façons d'assurer cette cohérence. Un point essentiel en tous cas, est que **la définition des institutions (règles + instances) est un processus politique impliquant des négociations entre acteurs aux intérêts divergents. C'est quelque chose qui se « façonne », et ne se définit pas a priori**. C'est un processus d'abord interne au groupe en question, mais qui peut nécessiter des appuis et des apports, pour autant qu'ils respectent la capacité propre des acteurs à faire leurs choix et à se donner des règles.

### Repères pour une démarche constructive

Toute intervention sur ce registre est-elle donc inévitablement condamnée à perturber plus qu'autre chose ? Non bien sûr : d'une part, une intervention ONG ne comporte pas les mêmes enjeux politiques qu'une intervention publique : elle peut plus facilement échapper aux logiques fortes sous-tendant la volonté étatique de contrôler les populations et les ressources naturelles. D'autre part, on a vu aussi qu'il ne faut pas idéaliser les modes locaux de gestion : les institutions ne s'ajustent pas spontanément et en temps réel. Il y a des blocages, des dysfonctionnements. La dynamique des règles, les enjeux multiples, les compétitions entre acteurs, les désajustements entre règles et pratiques montrent bien que les systèmes locaux ne sont pas toujours univoques, légitimes et efficaces. Une intervention externe de qualité peut aider à élaborer et mettre en place de nouvelles régulations, comme le cas d'Urcuqui le démontre.

Les principes pour cela découlent assez naturellement de l'analyse ci-dessus. Pour le cas d'Urcuqui, Cicda nous en propose une bonne illustration<sup>22</sup>. Je listerai ici quelques idées de base, qu'il faudra discuter et approfondir :

- † *prendre l'intervention de développement comme une intervention dans des arènes locales, ressource dont les acteurs s'emparent dans la poursuite de leurs stratégies, et non comme un apport neutre d'infrastructures et de techniques ;*
- † connaître les acquis sur les conditions de gestion d'une ressource commune<sup>23</sup> ;
- † *observer comment fonctionne l'action collective, le type d'actions prises en charge collectivement, les formes de mobilisation pour des actions d'intérêt commun, les lieux ou les instances qui les prennent en charge ;*

---

<sup>21</sup> Cf. Maes O., 1998, « La construction négociée d'une institution de crédit et d'épargne », in *Techniques financières et développement* n° 51, juin 1998, ESF.

<sup>22</sup> Voir aussi O. Maes, op. cit. sur le crédit, Castellanet 1998, *Pour un appui à la négociation en environnement* et Lavigne Delville et al., 1998, op. cit., *Pour les aménagements de bas-fonds*.

<sup>23</sup> Cf. Ostrom 1994, 1997, et Ostrom E., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press.

- † *face à un problème donné, analyser les normes, les pratiques, les décalages, les conflits, les modes d'arbitrage et de régulation, les conditions dans lesquels ils sont efficaces ;*
- † identifier les différents groupes d'acteurs concernés, leurs positions, leurs logiques, les normes et les registres de légitimité auxquelles ils se réfèrent.

Tout cela donne des outils pour comprendre le jeu des normes, des pratiques et des stratégies. Et pour être pertinent dans le travail d'animation avec les acteurs concernés.

- † *élaborer en négociation une analyse partagée de la situation* avec les acteurs concernés, y compris ceux qui sont indirectement concernés et identifier ensemble les problèmes à résoudre et les fonctions à assurer ;
- † *laisser les acteurs identifier les façons dont ils pensent pouvoir y répondre*, éventuellement en les aidant par un processus d'animation ; en cas d'objectifs divergents, travailler sur les registres de légitimité partagés pour aider à construire des consensus autour des principes de base, acceptables par tous (choix collectifs) ;
- † avoir une logique fonctionnelle, par rapport à la question de l'organisation, ne pas sous-estimer les modes de régulations informels ;
- † *à partir de ces choix collectifs, permettre aux acteurs d'élaborer leurs règles opérationnelles*, en testant leur réalisme et les problèmes pratiques de mise en œuvre. L'apport technique (en irrigation, en foresterie, etc.) est là utile pour discuter l'efficacité technique des règles proposées ou cerner les objectifs techniques qu'elles doivent remplir. Mais, comme on l'a vu ci-dessus, ce n'est pas au technicien de définir les règles : c'est aux acteurs de les élaborer et d'inventer les choix originaux qui assureront une efficacité technique fondée sur une viabilité sociale. Le technicien peut alors aider à analyser si les règles proposées peuvent avoir l'efficacité requise, et à discuter si, face à tel ou tel cas de figure, les mécanismes de conciliation, d'arbitrage et de sanction imaginés peuvent être efficaces ;
- † discuter si, et dans quelle mesure, il est nécessaire de formaliser ces règles et d'obtenir une reconnaissance juridique ; éventuellement appuyer l'association dans ce sens ;
- † suivre la mise en pratique des règles, et *aider le cas échéant, les usagers à adapter et ajuster les règles*, à partir des problèmes posés dans la pratique ; un système de règles fonctionnel ne se définit pas *a priori*, mais se façonne à la pratique.

## CONCLUSION

---

Conditions de l'action collective, conditions d'élaboration de règles collectives et d'autorités légitimes : c'est sur ce terrain-là, encore largement sous-évalué par les intervenants de développement, que se joue l'essentiel de la réussite d'une intervention en développement institutionnel. Il faut échapper au « transfert de technologie institutionnelle » brutal, et ne pas brouiller les régulations existantes en prétendant en inventer d'autres. Si nous voulons jouer un rôle constructif dans la mise en place de nouvelles régulations, dans l'émergence de nouvelles rè-

gles sociales, de nouveaux services collectifs (que ce soit un système d'adduction d'eau, un périmètre irrigué ou une caisse d'épargne-crédit), **nous avons besoin de références théoriques et de savoir-faire nouveaux, tant pour analyser la dynamique des régulations en place, que, surtout, pour mieux raisonner les questions d'action collective au sein de nos interventions et construire des dispositifs négociés qui fassent sens, soient appropriés au sens fort du terme par les acteurs locaux (qui soient leurs), et puissent être gérés par eux.**

Si le fruit d'une intervention est bien la résultante de ces jeux d'acteurs, si une opération de développement ou de protection de l'environnement est bien « une intervention dans des systèmes dynamiques »<sup>24</sup> mettant en interactions des acteurs multiples au sein de processus sociaux complexes, alors gérer une intervention est avant tout tenter de piloter ces processus, d'orienter les jeux d'acteurs dans le sens souhaité par le jeu de l'innovation technique, des incitations économiques, des règles collectives.

---

<sup>24</sup> Elwert G. et Bierschenk Th., 1988, « Development aid as an intervention in dynamic systems, an introduction », in *Sociologia ruralis* vol. XXVIII, 2/3 : 103-112.

## Bibliographie sélective

---

### Quelques références de base sur l'action collective et la dynamique des règles

BAILEY F.G., 1971, *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 249 p.

CROZIER A. et FRIEDBERG E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil (coll. *Points*).

FRIEDBERG E., 1993, *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Paris, Seuil (coll. *Points*).

REYNAUD D., 1997, *Les règles du jeu, l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

### Sur la gestion des ressources d'appropriation commune et les interventions

CASTELLANET Ch., 1999, *Les « plateformes de négociation » entre usagers des ressources naturelles ; expérimentations avec des municipalités du front pionnier amazonien*, Document de travail n° 1, Direction scientifique, Paris, Gret, 33 p.

CHAUVEAU J.-P. et LAVIGNE DELVILLE Ph., 1998, « Communiquer dans l'affrontement : la participation cachée dans les projets participatifs ciblés sur les groupes ruraux défavorisés », in Deler et al. (dir.), *ONG et développement : du Nord aux Suds*, Paris, Karthala, pp. 193-214.

LAVIGNE DELVILLE Ph., 1998, « Environnement, dynamiques sociales et environnement : construire et gérer l'interface », in Rossi et al. (dir.), *Sociétés rurales et environnement*, Paris, Gret/Karthala/Regards.

MAES O., 1998, « La construction négociée d'une institution de crédit et d'épargne », in *Techniques financières et développement* n° 51, juin 1998, ESF.

MATHIEU P. et FREUDENBERGER M., 1998, « La gestion des ressources de propriété communautaire », in Lavigne Delville Ph. (dir.), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?*, Paris, Karthala/Coopération française.

OSTROME., 1990, *Governing the commons, the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press.

OSTROME., 1997, *Pour des systèmes irrigués auto-gérés et durables, façonner les institutions*, Paris, Inter-réseaux.

- Transverse n°1** Création, appui, renforcement d'opérateurs intermédiaires. synthèse de séminaire interne du GRET sur les opérateurs intermédiaires. Par Philippe Lavigne Delville, Gret (décembre 1997).
- Transverse n°2** Dispositifs d'appui aux petites entreprises en Afrique. Évolution historique et défis actuels. Par Michel Botzung, Gret (avril 1998).
- Transverse n°3** Institutionnalisation des réseaux d'épargne-crédit: une construction sociale à concevoir. Études de cas en Guinée et au Bénin. Par François Doligez, Iram (janvier 1999).
- Transverse n°4** Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale. Examen comparatif à partir du cas Burkinabè. Par Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet (février 1999).
- Transverse n°5** Comment allier efficacité technico-économique et efficacité sociale ? Enseignements d'un projet en santé animale au Cambodge. Par Diane Intartaglia, VSF (juillet 1999).
- Transverse n°6** Renégocier les règles collectives en irrigation. Autour de l'intervention de Cicda à Urcuqui (Équateur). Par Frédéric Appolin et Xavier Peyrache, Cicda et par Philippe Lavigne Delville, Gret (juillet 1999).

Comment mettre en oeuvre des services durables aux populations ? Comment construire et pérenniser des dispositifs d'appui qui sachent répondre à la demande ? Comment gérer le rapport entre offre technique et offre de financement ? Comment permettre aux différents acteurs du développement local de trouver les façons de travailler entre eux ? Comment appuyer sans étouffer des organisations locales ou des opérateurs techniques ? En fonction de quelles visions des rapports entre État et société civile ? Quelles méthodes et savoir-faire pour que l'idéal d'un développement qui met les populations au coeur de l'intervention ne soit pas qu'un discours incantatoire ? Est-il réaliste de prétendre rééquilibrer les rapports de force par une entrée opérationnelle ?

Longtemps négligées du fait de la polarisation sur le projet et la réalisation, les dimensions institutionnelles du développement apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur. Loin de l'image idyllique d'un développement consensuel, les opérations de développement suscitent des jeux d'acteurs complexes qu'il faut savoir comprendre et prendre en compte. Au-delà des discours et des principes, il faut savoir discuter de la « cuisine » de l'intervention, des problèmes concrets et des façons de les gérer.

Au service des intervenants de développement, la série Transverses souhaite être un lieu de débat théorique, stratégique et méthodologique sur ces questions, de façon transversale aux différents champs d'intervention. Elle accueille des documents de travail, issus de littérature grise, de capitalisation d'expérience ou de recherche, qui offrent un intérêt particulier en termes de démarches d'intervention, sur les plans de la stratégie et des méthodes.

Les numéros de Transverses sont diffusés via le site Web du gret (<http://www.gret.org>, sélections de liens/groupe Initiatives/transverses).

**GROUPE INITIATIVES:**

30 rue Sainte-Hélène F-69002 Lyon  
Tél. 04 72 77 87 50  
Fax 04 72 41 99 88

**GRET:**

211-213 rue Lafayette F-75010 Paris  
Tél. 01 40 05 61 61  
Fax. 01 40 05 61 10  
Librairie@gret.org

**CICDA**

67 rue Robespierre F-93558 Montreuil cedex  
Tél. 01 48 51 69 90  
Fax. 01 48 51 52 73  
Cicda@filnet.fr