

INTRODUCTION

La gestion concertée des ressources naturelles et de l'environnement : propos introductifs

Christian CASTELLANET*, Philippe MERAL***
et Renaud LAPEYRE**¹

* GRET et UMR C3ED (IRD-UVSQ)

** UMR C3ED (IRD-UVSQ)

*** IRD

La gestion concertée, une notion attractive mais floue

La concertation constitue, depuis plusieurs années déjà, un des concepts les plus utilisés en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, et ce quel que soit le niveau de développement économique des pays concernés et la nature de la problématique environnementale. Pourtant, le terme concertation (difficilement traduisible en anglais ou en espagnol) fait partie, reconnaissons-le, de ces termes flous et polysémiques qu'il importe de bien spécifier.

Le référentiel de la gestion concertée repose sur la reconnaissance d'une pluralité de valeurs, de légitimités, d'intérêts et de représentations d'un même environnement par des acteurs différents. Il en découle que cette hétérogénéité ne peut converger automatiquement vers une gestion durable qu'à travers un système de prix (principe de la main invisible) ou par une décision administrative (principe du Léviathan). La gestion concertée relève d'un mode de coordination non défini *a priori* mais dont

1. Nous remercions Pierre-Yves Le Meur pour ses commentaires avisés de ce texte.

on sait qu'il exprime l'idée d'action collective (« agir de concert ») visant la définition, la détermination et la mise en œuvre de règles régissant les relations entre l'homme et la nature dans un environnement donné.

De ce fait, la gestion concertée renvoie à des définitions assez diverses, qui vont depuis l'idée de processus d'interactions plus ou moins organisées entre divers acteurs clés jusqu'à celui d'une pratique bien française de consultation des acteurs socioéconomiques par l'administration. Elle a aussi un sens médian plus ample (adopté par le colloque) qui recouvre en fin de compte l'idée de gestion débattue et négociée entre l'État et les divers acteurs. On sait bien que le débat et la négociation peuvent prendre des formes très variées et avoir des résultats très différents, selon les rapports de force entre les différents acteurs, le cadre formel et légal de ces négociations ou encore selon le type de processus suivi (usage de médiateurs indépendants ou non, établissements de règles plus ou moins précises concernant l'organisation des débats et la prise de décision, etc.). De même, la gestion concertée s'appuie dans certains cas sur la valorisation de démarches collectives (*i*) formelles comme les associations d'usagers de l'eau ou de défense du littoral qui sont créées en vue de participer à l'émergence de solutions à des dommages environnementaux particuliers ou (*ii*) informelles comme le sont les règles coutumières d'accès aux ressources en milieu rural africain. La problématique se concentre alors vers la meilleure manière d'associer ces collectifs dans la prise de décision (logique *bottom-up*). Dans d'autres cas, la gestion concertée apparaît de manière plus normative, c'est-à-dire s'inscrivant dans des schémas de planification, d'aménagement du territoire insufflée par des ONG ou des bailleurs de fonds (logique *top-down*). Entre ces deux extrêmes, de nombreuses configurations sont envisageables.

Sur le plan théorique, la gestion concertée renvoie à deux écoles de pensée, que nous pourrions qualifier de cognitive et politique. Du point de vue de l'approche cognitive, l'intérêt de la concertation repose sur l'idée que le savoir, la connaissance et l'expertise ne concernent pas exclusivement sur un petit nombre d'experts ou de scientifiques. Par conséquent, la gestion concertée vise à produire et échanger des informations susceptibles d'améliorer les processus de décision. Cette approche de la concertation présente également un lien avec l'éthique de la discussion dans la lignée des travaux d'Habermas. De ce point de vue, la problématique de la gestion concertée est procédurale dans sa manière de concevoir la finalité de l'action collective. Il ne s'agit pas uniquement d'évaluer les dispositifs de concertation et de gestion en fonction des résultats immédiats, mais aussi par rapport aux dynamiques créées. Autrement dit, c'est la qualité du processus social d'élaboration et de mise en œuvre des règles qui permet leur effectivité. Elle peut par exemple déboucher sur la création d'une nouvelle « institution » (au sens

néo institutionnaliste) de gestion de biens communs qui aura ensuite sa propre dynamique mais assurera la pérennité des arrangements établis. Finalement, la concertation doit permettre par les processus endogènes qu'elle génère ou qu'elle influence une amélioration de la gestion des ressources et de l'environnement.

D'un point de vue politique, la gestion concertée part de l'idée d'une nécessaire confrontation des différentes catégories de parties prenantes dont les intérêts sont divers et souvent contradictoires. Dans ce cadre, l'objectif de la concertation consiste à parvenir à des compromis acceptables par tous. Il s'agit donc d'un espace de conflit et de négociation, de nature essentiellement politique, et dont le résultat dépendra des forces en présence et du poids politique et économique des différents groupes. D'une certaine manière, l'idée de la concertation correspond (au Nord du moins) à un certain déclin de celle de l'autorité publique, garante de l'intérêt commun. Selon leur vision du monde, certains auteurs privilégient une approche assez pessimiste de la concertation comme étant une stratégie des pouvoirs publics pour désamorcer les contestations sans remettre en cause des choix pré-établis, alors que d'autres y voient un progrès démocratique permettant la recherche de solutions « gagnant – gagnant », ou du moins d'un optimum en terme d'intérêt public.

Ces deux approches sont, de notre point de vue, à la fois distinctes sur le plan théorique et complémentaires dans la pratique. Les processus de concertation font appel successivement (et souvent simultanément) aux deux registres. Le principe du pluralisme épistémologique pour l'analyse de ces processus semble incontournable, à condition toutefois de ne pas confondre les différents cadres d'interprétation.

Tout en gardant à l'esprit ce cadre théorique de la gestion concertée, il nous apparaît opportun, dans le cadre de cet ouvrage, de ne pas tenter de délimiter le champ de la gestion concertée de manière stricte mais, au contraire, de garder ouvert tout le prisme de modalités d'action collective en vue d'en dégager les principales caractéristiques et configurations. Au-delà de l'étude de ces modalités, il nous semble également important de participer à ce dialogue en mettant l'accent sur les échanges d'expériences entre différents types d'acteurs ; d'où l'importance donnée, dans cet ouvrage, à la diversité des points de vue, des acteurs et des pays concernés. C'est dans cet esprit de dialogue entre acteurs que s'est tenu le colloque Gecorev dont les contributions de cet ouvrage sont issues. L'encadré suivant présente succinctement le colloque.

Le colloque GECOREV : présentation

L'objectif de ce colloque était de réunir, à nouveau, autour de débats communs, chercheurs, société civile et décideurs. Il s'est inscrit dans la continuité de celui de Bordeaux en 1998, intitulé « Dynamiques sociales et environnement : pour un dialogue entre chercheurs, opérateurs et bailleurs de fonds ».

Dans un contexte de décentralisation et de mondialisation, les modalités de la gestion concertée de l'environnement et des ressources offrent de multiples configurations (pluralité d'acteurs, d'outils, de représentations, etc.). La question des liens entre préservation de l'environnement et développement ne se pose évidemment pas dans les mêmes termes dans les pays développés ou dans les PED (pays en développement). Le colloque avait pour objectif de poursuivre le débat entre chercheurs, société civile et décideurs, autour d'une réflexion sur la gouvernance internationale de l'environnement et des ressources et sur ses enjeux.

Pour l'organisation de ce colloque GECOREV, le comité scientifique a reçu et évalué 221 propositions de communications. Le processus classique de sélection a ainsi permis de retenir 136 communications (6 en sessions plénières, 107 en sessions parallèles et 23 en session poster).

Co-organisé par le C3ED de l'UVSQ, l'IRD et le GRET, le colloque, qui s'est tenu les 26, 27 et 28 juin 2006 dans les locaux de l'Université de Versailles St Quentin-en-Yvelines, a rassemblé 228 personnes en provenance de 32 pays. Le profil des participants a également permis de nombreux échanges, car si les chercheurs représentaient la plus forte présence (120 participants), le colloque a aussi accueilli 25 décideurs, gestionnaires et chefs de projet, 26 représentants d'ONG et opérateurs privés et enfin 57 étudiants et auditeurs indépendants.

Les sessions parallèles ont été divisées en 7 thèmes et ont donné lieu à un travail de synthèse présenté en session plénière et discuté sous forme d'une table ronde lors du dernier après-midi.

1. Politiques environnementales. Jeux d'échelle, jeux d'acteurs et conflits de temporalité
2. Conflits autour des ressources naturelles et sécurité internationale
3. Gestion des risques et de la vulnérabilité dans les zones arides et semi-arides.
4. Gestion forestière. Gouvernance locale, politiques nationales, certification et mobilisation internationale.
5. Gestion de l'eau pour l'agriculture. Quelles modalités de partage des responsabilités ?
6. Valorisation économique et gestion durable des ressources naturelles.
7. Gouvernance des aires protégées. Discours, processus, acteurs.

Informations : <http://www.c3ed.uvsq.fr/gecorev/>

Quelles sont les tendances actuelles en matière de gestion concertée ? Quelques pistes de réflexion

Plusieurs thématiques jalonnent actuellement les débats autour de la gestion concertée. Nous en avons identifié quatre que nous présentons successivement : (i) la réaffirmation de l'État, (ii) le repositionnement de la gestion communautaire par rapport à la décentralisation mais aussi par rapport aux critiques auxquelles elle est confrontée aujourd'hui, (iii) le rôle déterminant des acteurs internationaux et notamment les ONG et enfin (iv) le recours croissant aux outils économiques ; ces deux derniers aspects venant complexifier les modalités de la gestion concertée en raison de leur dimension transcalaire.

Un point fort : la réaffirmation du rôle central de l'État...

Le premier élément structurant est la réaffirmation du rôle de l'État. Il ne s'agit pas ici de l'État centralisateur, mais d'un État qui doit occuper un rôle central dans la création d'un environnement politique et légal garantissant la pérennité des accords locaux ou nationaux autour de la gestion des ressources communes.

Notons tout d'abord que les injonctions internationales, notamment à travers les plans d'ajustement structurel puis les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), ont conduit à un affaiblissement du rôle de l'État, soit directement par une réduction drastique de sa capacité de fonctionnement (réduction du nombre de fonctionnaires, limitation des budgets, etc.), soit indirectement par le développement de relations hors-État (privatisation, ouverture économique, développement des zones franches etc.). Les bailleurs de fonds et les ONG ont ainsi pu développer leurs activités de gestion des ressources et de l'environnement en contournant *de fait* (compte tenu du vide administratif dans certains secteurs et/ou certaines régions), l'État et ses structures administratives. Or, ce processus d'affaiblissement de l'État fragilise la gestion des ressources naturelles et de l'environnement.

Par exemple, l'implication croissante des mécanismes marchands internationaux dans la gestion des ressources rend vulnérables les institutions locales de gestion. Il revient à l'État d'assurer son rôle d'arbitre dans les relations entre acteurs intervenant à des échelles différentes et susceptibles de développer des mécanismes de dépendances et de pertes de contrôle au sein de filières globales (tourisme, agroalimentaire, etc.). Les partenariats publics-privés, très fréquemment mis en avant aujourd'hui, cristallisent de la même manière ce besoin de régulation que

ce soit dans la mise en place de procédures institutionnelles encadrant ces activités marchandes que dans le soutien que l'État peut apporter dans la pérennité des filières (contrôle sanitaire, régimes de concession, etc.). De plus, l'État a un rôle à jouer en tant que garant de sa souveraineté nationale et acteur dans les régimes politiques internationaux (négociations internationales sur le climat, la biodiversité, etc.).

Toutefois, il ne s'agit pas de prôner un « retour à l'État » inconditionnel. Les critiques portant sur les caractères autoritaires, centralisés, sur l'excès de lourdeur administrative, et sur l'appropriation de l'État par des clans ou des groupes dominants ne doivent pas être oubliées. En matière de gestion des ressources naturelles, on peut penser que souvent mieux vaut une décentralisation anarchique qu'une centralisation dictatoriale, car si dans les deux cas la pérennité de la gestion des ressources est menacée, au moins dans le contexte de décentralisation les bénéfices ont une chance d'être un peu mieux répartis.

Il s'agit d'affirmer qu'un État de droit, c'est-à-dire un État garantissant le respect de la loi par tous, y compris par lui-même et par les élites au pouvoir, est une condition *sine qua non* de la gestion durable des ressources naturelles. En effet, on observe fréquemment la non-application, voire le détournement des lois par les services de l'État, et le retour aux pratiques antérieures aux réformes après quelques années et la fin des programmes d'aide.

Cet État de droit vise également à limiter les problèmes de gouvernance au sein des communautés, organisations de base ou collectivités décentralisées, notamment lorsque les initiatives prises pour une meilleure gestion des ressources naturelles rentrent en contradiction avec l'intérêt des groupes locaux.

Finalement, l'État doit être confirmé comme acteur majeur en matière de régulation. Il contribue, en lien avec les communautés locales, à la fixation et à la mise en œuvre d'une législation révisée, dont l'opérationnalité nécessite la participation des usagers mais également celle des services techniques, de la justice et de la police. Il apparaît important qu'il assume son statut d'arbitre et garant des politiques et des lois. Il faut bien reconnaître cependant qu'au-delà de l'affirmation de principe, nous sommes bien désarmés pour analyser les conditions de l'émergence et du renforcement d'États légitimes et efficaces, que faute de mieux nous qualifions d'États de Droit², et plus encore s'il s'agit de préciser dans quelle mesure et avec quelle stratégie la coopération internationale peut contribuer à ce renforcement.

2. Pour certains critiques, le terme « État de Droit » est connoté idéologiquement et reflète une vision « libérale » de l'État. Nous ne tranchons pas ce débat ici...

Gestion concertée, décentralisation, dévolution et gestion communautaire

Compte tenu des différentes acceptions de la gestion concertée des ressources naturelles, on peut *a minima* la définir comme l'ensemble des dispositifs institutionnels permettant une participation plus ou moins importante des acteurs concernés aux politiques publiques. Est donc considéré comme gestion concertée tout un ensemble de configurations ce qui peut entraîner certaines confusions. C'est notamment le cas, dans les pays du Sud tout au moins, entre les termes de « décentralisation », de « dévolution des ressources » et de « gestion communautaire ». De la confusion de l'emploi de ces termes, naissent selon nous des diagnostics parfois erronés.

La *décentralisation* est généralement comprise (en français du moins) comme le transfert de certaines prérogatives des États nationaux vers les collectivités territoriales. Même si ce processus n'est pas habituellement considéré comme relevant de la gestion concertée, la décentralisation implique pourtant un certain niveau de coopération et de clarification des rôles et responsabilités entre l'État et les collectivités locales.

La *dévolution* des ressources naturelles suppose le transfert de ces mêmes prérogatives à des groupes d'usagers ou à une entreprise privée, dans le cadre d'un contrat de délégation. Typiquement, c'est le cas du transfert de la gestion des périmètres irrigués à des associations d'irrigants qui sont généralement distinctes des collectivités locales, même si elles peuvent s'en rapprocher sur le plan de la composition.

La *gestion communautaire* peut être considérée comme un cas particulier de dévolution dans la mesure où elle repose sur le transfert de gestion à des communautés locales. Mais tout en étant une modalité particulière de la dévolution, la gestion communautaire s'en distingue de deux manières : d'une part les contours des dites communautés sont souvent mal définis, du moins du point de vue légal et, d'autre part, ces communautés revendiquent souvent et à juste titre leurs propres droits d'usages sur les ressources, souvent antérieurs à la création des États post-coloniaux. Elles possèdent souvent leurs propres règles d'attribution et de gestion des conflits, plus ou moins « traditionnelles »³.

Ce concept de gestion communautaire fait l'objet d'études spécifiques depuis le milieu des années 1980, notamment depuis les travaux, entre autres, de Bromley (Bromley et Chapagain, 1984 ; Bromley, 1989) de Runge (Runge, 1986) et surtout d'Ostrom (Ostrom, 1990). La base de ces travaux est la reconnaissance de l'existence de formes viables et durables

3. Même si on sait, depuis les travaux de Olivier de Sardan (2006) en particulier, que beaucoup de ce qui est considéré comme traditionnel aujourd'hui est le produit de l'histoire relativement récente et en particulier des pratiques administratives coloniales.

de gestion collective des ressources communes, à un moment où il était d'usage de considérer que la surexploitation de certaines de ces ressources était liée à une absence de droits de propriété privée. Le succès de la gestion communautaire repose en grande partie sur la distinction très nette entre ressources en libre accès et ressources communes. La gestion communautaire repose sur des pratiques coutumières au niveau local et sur l'existence d'un lien identitaire des communautés avec leur territoire. Les travaux d'anthropologues, d'économistes et de juristes ont permis de montrer que les exemples de gestion commune réussis étaient nombreux et divers, dans des contextes historiques, politiques et culturels très variés.

Dans ce cadre, la mise en place de politiques de gestion communautaire doit passer, comme nous l'avons déjà mentionné, par une négociation effective entre l'État et les communautés, portant sur la reconnaissance mutuelle des droits et devoirs des deux parties. Elle vise une complémentarité et une articulation satisfaisante entre les systèmes de gestion légaux nationaux et les systèmes de gestion locale légitimes mais informels du point de vue officiel ; cette démarche se réalisant dans le cadre de la pluralité des normes et des représentations.

Dans la pratique, ce qui a été mis en œuvre à partir des années 1990, ce sont des politiques dites d'appui à la gestion communautaire, souvent impulsées par les agences internationales et les ONG, qui se sont appuyées sur des niveaux variables de collaboration entre les communautés et l'État. Souvent ces politiques ont encouragé la création de nouveaux groupes de statuts divers, de types associatifs ou coopératifs, censés s'appuyer sur des solidarités et sur les usages traditionnels, mais sans lien ni légitimité garantie. Cette confusion s'est aggravée lors de l'élaboration de politiques de décentralisation qui ont parfois assimilé le communal et le communautaire, les deux devenant rapidement interchangeables, créant ainsi une confusion masquée sous le terme de concertation.

Au final, le fait de qualifier de « communautaire » trois modalités aussi différentes d'organisation (communautaire, associative et décentralisée) a largement contribué à brouiller l'image de la gestion communautaire et à donner un caractère très idéologique aux arguments de ses partisans comme de ses détracteurs. Une bonne partie des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques d'appui à la gestion communautaire provient à notre avis de cette confusion.

Les difficultés des politiques de gestion communautaire

Dans un tel contexte, trois raisons peuvent être évoquées afin de mieux comprendre les difficultés de la mise en place des politiques de gestion communautaire, telle que nous les avons spécifiées.

Tout d'abord, de nombreuses difficultés sont liées au fait que les « communautés » sur lesquelles on s'appuie ne sont tout simplement pas des communautés au sens d'Ostrom, c'est-à-dire ne sont pas des groupes plus ou moins traditionnels, aux contours définis, ayant l'habitude de gérer certaines ressources sur lesquelles elles revendiquent un droit d'usage. Dans un cas extrême, on a ainsi donné au Cameroun le titre de « communautaire » à des groupements associatifs qui peuvent être constitués par neuf personnes quelconques se revendiquant de la communauté. Le cas des groupements aux Philippines, évoqué par Dahal *et al.* dans cet ouvrage relève également de ce type. Il faut donc convenir que dans la pratique le terme « communautaire » recouvre des réalités très diverses : la réaffirmation de groupes et modes de gestion traditionnels est loin d'être le cas général. Ce point est analysé très finement par les différents auteurs de la table ronde de cet ouvrage, nous ne l'approfondirons donc pas ici. On peut dire en synthèse, et pour faire simple, que l'existence de modes de gestion communautaire démontrée par les travaux cités plus haut, n'implique pas que partout et en tout lieu, on trouve des communautés gérant durablement leurs ressources. Et par conséquent, des politiques uniformes, se basant sur le postulat de l'existence de telles communautés sur l'ensemble d'un territoire sans en vérifier la réalité, sont vouées à l'échec ou du moins à de sérieuses difficultés.

Ensuite, il a été mis l'accent sur le rôle contradictoire des élites locales dans les dispositifs de gestion communautaire et de manière générale sur l'hétérogénéité des membres de la communauté. Là encore, cette problématique est particulièrement bien documentée dans les écrits de la table ronde de cet ouvrage. Notons simplement que l'impact de l'hétérogénéité du groupe sur l'effectivité de la gestion communautaire a fait l'objet de nombreux travaux sans pour autant aboutir à des résultats tranchés dans un sens ou dans l'autre (Baland et Platteau, 1996 ; Varughese et Ostrom, 2001). Il en est d'ailleurs de même pour la taille du groupe. Ces débats nous amènent à pointer la nécessité du dialogue entre chercheurs et décideurs. Il existe déjà de nombreux travaux et de nombreuses méthodes permettant d'améliorer la qualité des interventions extérieures visant la mise en œuvre d'une gestion communautaire à partir d'une meilleure compréhension du fonctionnement des sociétés rurales. Il conviendrait d'en faire un usage plus systématique, ce qui ne peut passer que par une meilleure coopération entre chercheurs et décideurs.

Enfin, les difficultés de la gestion communautaire ne doivent pas être appréhendées uniquement au niveau local. En insistant sur la complexité du fonctionnement de ces sociétés rurales comme motif explicatif des difficultés de la gestion communautaire, on évince d'autres raisons ou responsabilités au niveau des États et des bailleurs de fonds. Les diverses expériences présentées lors du colloque ont permis d'insister sur l'inser-

tion des programmes de promotion de la gestion communautaire dans des logiques institutionnelles macroscopiques qui échappent par conséquent à une analyse purement locale. Même si les dispositifs de gestion communautaire sont établis sur la base d'un bon diagnostic du fonctionnement de la société rurale, même s'ils reposent sur une conjonction du légal et du légitime, du formel et de l'informel, ils ne peuvent être pérennes dans le temps que si l'État en général, et sa politique environnementale en particulier, les soutiennent.

Dans de nombreux cas, les agences gouvernementales chargées de gérer la dévolution ont plus ou moins sciemment boycotté les processus, soit du fait de résistances idéologiques, soit plus prosaïquement car cela risquait de les priver non seulement d'une partie de leurs pouvoirs et de leur prestige, mais également d'une source importante de revenus illégaux (Ribot et al., 2006 ; Wardell et Lund, 2006). Cela a été facilité par le flou des lois portant sur la gestion communautaire, qui se sont surajoutées à d'autres lois et décrets antérieurs, portant sur la gestion forestière d'une part, sur la décentralisation d'autre part, sur la fiscalité, sur la question foncière, sans qu'une révision d'ensemble assurant la cohérence des réformes n'ait été faite.

De même, dans bien des cas, les procédures d'évaluation des programmes nationaux qui encadrent ces dispositifs sont incompatibles (en termes de fréquence, d'indicateurs, de méthode d'évaluation, de temps passés à l'évaluation, etc.) avec les temps plus longs de la mise en œuvre des politiques de gestion communautaire supposant à la fois des apprentissages au niveau local, mais aussi des évolutions importantes au niveau des politiques, de l'appareil législatif et des administrations. Finalement tant que les projets de gestion communautaire sont le résultat d'actions d'une ONG ou d'un bailleur dans un territoire donné, il y a de fortes chances qu'elle soit effective et pérenne (du moins à court terme, tant que dure l'intervention externe) mais dès que la gestion communautaire devient une composante de la politique nationale, avec des objectifs précis en termes de superficie, de nombre de contrats réalisés, etc. on risque fort d'obtenir des résultats plus aléatoires. La question du passage à l'échelle apparaît comme un axe de réflexion prioritaire pour sortir de ce que nous pouvons appeler le syndrome du site pilote.

Afin de conclure sur cette question, il nous apparaît important de noter que les difficultés réelles rencontrées par les politiques de gestion communautaire dans certains pays ne doivent pas nous faire oublier les réussites et les avancées tout aussi réelles de ces politiques dans d'autres contextes (voir par exemple Dahal dans cet ouvrage pour une comparaison entre Népal et Philippines). Il nous semblerait tout à fait excessif de considérer, comme certains auteurs, que la gestion communautaire est globalement un échec. Par contre, il est certain que les modalités d'élabo-

ration et de mise en œuvre des politiques d'appui à la gestion communautaire devront être repensées et améliorées, à la lumière des expériences récentes.

Communes et communautés

Face aux difficultés de la gestion communautaire, une alternative fréquemment citée est celle de la gestion communale. De nombreuses expériences soulignent l'importance du maillon « commune » dans les dispositifs de concertation. L'intercommunal est parfois souligné comme vecteur d'une nouvelle approche dans la gestion concertée des ressources et de l'environnement lorsque les territoires en question dépassent les frontières d'une seule commune et *a fortiori* d'une seule communauté locale. Les représentants de communes, dont on sait qu'ils représentent souvent un pouvoir formel dans des sociétés rurales où l'informel joue un grand rôle, viendraient ainsi compléter un dispositif de concertation qui jusqu'à présent leur était relativement étranger. Plus spécifiquement, la commune apparaît comme un acteur permettant la pérennité économique de la gestion locale, notamment à travers la fiscalité locale.

Cependant il ne faut pas sous-estimer les problèmes et difficultés que peut entraîner la promotion de la commune dans ces dispositifs de gestion des ressources. La commune a certes l'avantage d'avoir un contour juridique clair en ce qui concerne l'appartenance des membres, la désignation des responsables, les prérogatives de la commune, etc., contrairement à nombre de communautés « traditionnelles » (et en particulier l'échelon « village » très présent dans beaucoup de situations en Afrique). Par contre elle n'a pas nécessairement partout la légitimité aux yeux des habitants pour s'immiscer dans ce qui est perçu comme ressortissant du droit « coutumier », au niveau de la gestion des terres agricoles en particulier. De plus, contrairement à ce qui est fréquemment affirmé (voir Ribot, 1999), elle n'est pas nécessairement plus démocratique ni plus transparente que l'État central, et peut très bien au contraire tomber sous la coupe d'oligarchies locales (voir par exemple les travaux de Kaimowitz et al (1998) sur la décentralisation en Bolivie).

Devant cette situation, la problématique consiste à combiner au mieux légitimité et légalité, en négociant des niveaux de responsabilité emboîtés et subsidiaires assurant le renforcement réciproque du légitime et du légal et non leur compétition comme c'est trop souvent le cas actuellement (voir l'article de Gautier *et al.* dans cet ouvrage sur le bois de feu, montrant la compétition sourde entre le niveau villageois et le niveau communal pour la gestion de la forêt et la perception de la redevance).

Le rôle prédominant des agences d'aide et de grandes ONG internationales dans les politiques locales d'environnement

Le domaine des politiques environnementales est l'un de ceux où le poids des agences d'aide internationale et des ONG a été le plus fort au cours de la décennie passée. La prise de conscience progressive des enjeux environnementaux au niveau global, et leur statut de biens publics mondiaux a certainement contribué à cette concentration de moyens de l'aide internationale sur ce thème. En contrepartie, c'est sans doute l'un des secteurs (avec celui de la gouvernance) où les gouvernements du Sud et les populations ont le plus subi ces nouvelles injonctions, sans vraiment les accepter et les intérioriser comme éléments de politiques nationales autonomes ; d'où la critique de « néo impérialisme » du Nord sur les politiques environnementales du Sud. Le fait que les États et leurs administrations pratiquent des formes de résistance plus ou moins ouvertes à l'application de ces nouvelles politiques, compromettant leur mise en œuvre effective ainsi que leur durabilité dès lors que la pression (et les ressources) des bailleurs de fonds se relâchent en est aussi une bonne illustration. On est souvent loin de « l'appropriation nationale » souhaitée aujourd'hui unanimement par les bailleurs de fonds⁴.

De ce fait, la gestion concertée est souvent restée le fruit des seuls acteurs capables de véhiculer les concepts élaborés au niveau international directement au niveau local, c'est-à-dire les ONG d'envergure internationale, majoritairement des ONG de conservation. Autant on a pu mentionner les dangers de l'insertion des communautés locales dans des filières économiques globales, autant on peut pointer le risque de leur insertion dans les réseaux transnationaux des ONG qui promeuvent hier la gestion communautaire, aujourd'hui les paiements directs. La contribution de Grazia Borrini-Feyerabend dans cet ouvrage illustre implicitement la résistance (au sein du réseau de ces ONG) au développement de nouveaux concepts marchands qui viendraient supplanter la gestion communautaire.

Les phénomènes classiques de concurrence entre bailleurs et entre projets constituent une autre conséquence potentiellement néfaste de cette influence trop grande des acteurs internationaux. Outre qu'ils entraînent un gaspillage inopportun de ressources, la fin abrupte de programmes ou projets importants, voire les changements fréquents de paradigmes et de modes qui caractérisent le monde de la coopération internationale déstabilisent les acteurs locaux et nationaux.

4. Cf. la « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement » de mars 2005, à l'issue d'un forum international organisé par l'OCDE.

Face à cette situation, certains acteurs de la coopération internationale essaient désormais de garantir une certaine pérennité des financements nécessaires à ces politiques environnementales, notamment via la mise en place de « fonds fiduciaires » garantissant des ressources sur le long terme. D'autres sautent le pas et prônent une intervention directe des ONG ou entreprises du Nord dans la privatisation de la gestion de l'environnement au Sud, grâce à des contrats privés. Disons que ces deux approches ont le mérite d'une certaine cohérence et assument un certain « droit d'ingérence environnemental » supranational. On peut cependant craindre qu'ils ne puissent constituer, au mieux, qu'une réponse partielle aux problèmes posés, et au pire (pour la privatisation surtout) n'aboutissent à des réactions de rejet nationalistes radicales de la part des pays du Sud concernés.

Outils économiques et types de gouvernance

Ces éléments nous invitent à aborder la dimension économique de la gestion concertée, c'est-à-dire à porter la réflexion sur les coûts et les avantages supportés par les parties prenantes et notamment par les populations locales. L'hypothèse sous-jacente est que les règles élaborées dans le cadre de la gestion concertée sont d'autant plus respectées qu'elles sont accompagnées d'incitations économiques permettant de contrebalancer les contraintes imposées par la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement.

Ainsi, jusqu'à présent, les projets de conservation et de développement intégrés, ceux de type gestion communautaire et foresterie sociale ont cherché à relier conservation et développement en faisant en sorte que les revenus dégagés localement proviennent directement d'activités génératrices de revenus.

Un premier constat révèle cependant que les coûts sont généralement très importants en regard des bénéfices attendus. Dans un contexte de ressources à cycle court de reproduction (pâturages, pêche, etc.), tel qu'il est analysé par Ostrom (1990), la gestion durable des ressources peut apporter des bénéfices tangibles et rapides à l'ensemble des membres de la communauté. Ainsi, les acteurs peuvent évaluer d'une période sur l'autre les conséquences positives d'une gestion avisée. Les ressources sont encore disponibles pour la survie des populations qui sont alors incitées à respecter les normes de gestion. Mais ce constat est plus difficile à vérifier dans le cas des ressources à cycle long (bois d'œuvre par exemple). Dans ce cas, la gestion durable ne produit ses résultats positifs qu'à long terme, alors que les coûts notamment d'opportunité sont immédiats. Sans contrepartie économique rapide, les acteurs, en particulier les plus pauvres qui

ont des impératifs présents de survie, ne sont pas incités à accepter les contraintes immédiates qu'impose une gestion durable des écosystèmes.

Dans ce contexte, la certification peut encourager les entreprises et communautés « vertueuses » vis-à-vis de celles qui jouent l'illégal. Le respect de la légalité et des techniques de gestion forestière durable coûte plus cher aux entreprises que l'exploitation illégale, dès lors les entreprises ou communautés vertueuses se retrouvent en compétition déloyale avec les autres et risquent de couler. Le différentiel de prix ou d'accès aux marchés publics peut compenser en partie ce déséquilibre, permettant ainsi une amélioration de l'état de droit.

De plus, la valorisation économique nécessite une certaine maîtrise des circuits de commercialisation, et ce d'autant plus lorsqu'ils s'inscrivent dans des filières comportant de nombreux intermédiaires (Te Velde *et al.*, 2006). Les enjeux de gouvernance des filières apparaissent tout aussi importants que la structuration de l'activité au niveau local.

Par ailleurs, au delà de la création de revenus, la question de sa redistribution est également problématique. C'est le cas notamment des parcs naturels dont la majeure partie des bénéfices est récupérée par les institutions gouvernementales. En effet, ces bénéfices entrent plutôt dans la fiscalité centralisée des ministères, des agences publiques ou privées de gestion des parcs, avec des systèmes de redistribution insuffisants et non transparents.

L'interrogation sur le caractère limité (ou non) des marchés visés ainsi que sur le niveau de génération de revenus que l'on peut en attendre est ainsi au cœur des préoccupations. Dès lors, devant ces difficultés, les outils tendent de plus en plus vers des incitations économiques fortes et directes en vue de la conservation. On assiste depuis le début des années 2000 à la promotion des paiements pour services environnementaux (PSE), c'est-à-dire qu'au lieu de financer des activités permettant la conservation, on considère qu'il suffit de payer directement les populations pour qu'elles renoncent à l'exploitation des écosystèmes à conserver (Ferraro et Kiss, 2002 ; Pagiola *et al.*, 2002). S'il n'existe pas encore de définition claire des paiements pour services environnementaux, on peut s'entendre sur le fait qu'il s'agit d'un mécanisme incitatif économique qui peut aller d'une simple redevance ou subvention à la mise en place de véritables marchés de droits. Dans la réalité, à l'heure actuelle, les exemples de PSE ne correspondent pas à des marchés dans le sens de plusieurs acheteurs et plusieurs vendeurs déterminant par leurs rapports concurrentiels un prix pour la conservation (Wunder, 2005). En règle générale, ce sont des subventions provenant d'opérateurs extérieurs, essentiellement les ONG de conservation, au coup par coup.

Toutefois les orientations actuelles visent une marchandisation plus prononcée de ces PSE à travers le paiement des services hydrologiques

ou encore des services de séquestration de carbone. Dans ce dernier cas, on assiste à une extension de la sphère de régulation *i.e.* les acheteurs et les vendeurs se trouvent dans des zones géographiques distinctes. Cette globalisation des financements est également présente dans les fonds fiduciaires qui fonctionnent à partir des revenus dégagés par des placements boursiers.

Dans ces situations, comme d'ailleurs dans la plupart des PSE, les ONG, de par leur caractère transversal, deviennent de véritables intermédiaires financiers. D'un côté elles servent de relais des populations locales auprès des multinationales, des fondations occidentales... pour obtenir des fonds et de l'autre, elles servent de relais de ces bailleurs au niveau local pour la vérification des termes du contrat. Ces tendances nouvelles vont probablement reconfigurer les rapports entre les bailleurs de fonds, les ONG de conservation, les États et les populations locales ce qui aura pour effet de rendre sans doute encore plus complexe la gestion concertée. Au bout du compte, ces quelques pistes de réflexion posent les termes du débat que l'on retrouve au cœur des articles de cet ouvrage. Il importe maintenant de les présenter.

Plan de l'ouvrage

Dans une première partie, l'ouvrage analyse la mise en œuvre de politiques publiques visant à instaurer une gestion durable des ressources naturelles au niveau national et local. Les contributions mettent ainsi en lumière les modalités pratiques et les instruments appliqués. Entre réformes foncières, dévolution de droits, décentralisation, fiscalité, certification ou encore concessions, les outils sont multiples et font ici l'objet d'études à la fois globales et sectorielles. Le texte de Philippe Sablayrolles, Jean François Kibler et Christian Castellanet analyse la situation de l'exploitation incontrôlée des forêts par la filière bois dans deux États amazoniens du Brésil. Face au problème environnemental posé, les réformes foncières (obtention de titres privés et plans de gestion des ressources associés, mise en concessions publiques), les projets de gestion par les communautés et la certification, sont privilégiés pour atteindre la durabilité dans le secteur forestier amazonien. Dans un même contexte latino-américain, le texte de Christophe Maldidier montre dans quelle mesure un processus national et régional de transfert de gestion des ressources forestières aux communautés locales peut mener à des pratiques plus durables (et à la certification) dans une aire protégée comme la réserve de biosphère Maya. Les concessions communautaires

sécurisent les droits fonciers des résidents en leur déléguant des droits d'accès, d'usage et de contrôle. Cependant, elles créent peu de revenus et d'emplois pour les résidents et ainsi les incitent peu à une gestion durable. Dans un contexte africain différent, Denis Gautier, Baptiste Hautdidier, Ibrahima Aya et Laurent Gazull analysent les politiques alternatives de gestion durable du bois-énergie au Mali, et décrivent les processus parallèles, mais non coordonnés, de décentralisation et de transfert de gestion du bois aux résidents et exploitants par la formation de « marchés ruraux du bois » et la taxation différentielle. Ils montrent ainsi que la pluralité des normes qui régissent les usages et les conflits d'échelle entre les différents niveaux de gestion (chefs traditionnels, collectivités locales, services forestiers, État) sont des facteurs qui limitent l'efficacité des réformes.

La deuxième partie décrit et analyse (apports, enjeux et limites) les méthodes participatives et « concertatives » de gestion des ressources et écosystèmes (gestion concertée, démarche intercommunale, gestion patrimoniale). Plus que les politiques menées et les résultats escomptés en terme environnemental, ce sont les approches, leurs fondements, leur méthodologie, qui sont l'objet d'étude des contributions à cette partie. Face aux conflits d'usage et d'acteurs concernant l'eau, Claire Ruault et Bruno Lemery proposent, à la lumière d'exemples français, une démarche concertée basée sur des diagnostics partagés et des dispositifs institutionnels de concertation. Leur texte pose les questions de la légitimité et de la représentativité des acteurs qui énoncent les opinions et il analyse le niveau efficace et l'articulation des discussions et discours dans la concertation, entre celui stratégique au sein d'instances institutionnelles, et celui plus pratique au sein des groupes de professionnels et de pairs. L'article de Fabienne Kervarec, Manuelle Philippe et Betty Queffelec analyse les processus de gestion concertée des zones côtières du Morbihan et de la baie du Mont Saint Michel. Il pose le cadre légal de la concertation et met en lumière les différents degrés de celle-ci. Entre simple droit à l'information des résidents pour asseoir l'acceptabilité et l'effectivité des politiques publiques et véritable construction collective des décisions, l'approche est souvent multiple. De même, qui sont les acteurs, institutions de la concertation, et qui a la légitimité pour participer ? Telles sont des questions auxquelles s'intéressent les auteurs. De son côté, Jean-Marc Sinnassamy présente et évalue la pérennité d'une démarche originale de coopération au Sud Bénin. En partenariat avec la Fédération des Parcs naturels régionaux (PNR) en France, le « Projet Lagune » propose un processus innovant de dialogue territorial. Ainsi, la concertation, au cœur de laquelle se trouvent les élus, permet la création d'une structure intercommunale, l'élaboration d'une charte de territoire

pour gérer la lagune et la mise en œuvre de projets locaux et d'actions de communication et de formation à l'intention de la population locale. Enfin, Jean-Claude Nguingiri, étudie, dans le cas du projet COGEREN au Congo, l'application d'une démarche patrimoniale pour une meilleure gestion d'une réserve de faune. Après avoir présenté les étapes de la médiation patrimoniale dans le contexte local, l'auteur démontre le rôle ambivalent des bailleurs et ONG dans le développement des institutions locales de gestion. Les temporalités et objectifs divergents mènent à des conflits qui minent la durabilité du projet. Dans ce contexte, le texte étudie les stratégies d'acteurs et explique ainsi la trajectoire institutionnelle d'une telle approche patrimoniale.

Après avoir vu dans les parties précédentes les différents modes et approches pour une meilleure gestion des ressources naturelles, la troisième partie interroge la place de la valorisation économique des ressources dans les démarches de conservation. La mise en valeur de la nature est-elle indispensable pour sa préservation ? Quelles incitations, quels instruments économiques doivent être mis en place en vue d'une gestion durable des ressources naturelles ? Tels sont les enjeux de cette troisième partie. Renaud Lapeyre présente ainsi les modes de valorisation éco-touristique des ressources communes en Namibie. Il analyse le programme de délégation aux communautés rurales de droits sur les ressources touristiques et ses impacts locaux en termes de réduction des conflits, d'utilisation avisée des ressources et de redistribution de revenus. De même, Omer Ntougou Ndoutoume présente un projet de tourisme communautaire à la périphérie d'un Parc national au Gabon. Ce projet, financé par l'Union européenne, place le tourisme pro-pauvre (« *pro-poor* ») comme un moyen de développement de communautés rurales vivant près d'aires protégées. Bénéficiant de l'attractivité touristique du Parc de Loango, les communautés mettent en place une action collective par un comité villageois, renforcent leurs capacités de gestion et sont ainsi incitées à conserver les ressources du parc et de ses alentours. Enfin, concernant un autre secteur de valorisation de la nature, Alain Billand et Robert Nasi proposent dans leur contribution une réflexion sur de nouveaux modes de gouvernance territoriale des ressources forestières dans le bassin du Congo. Ils analysent le potentiel de production et de conservation des concessions forestières octroyées. Analysant les processus d'éco-certification du bois, le texte dépasse la traditionnelle dichotomie qui oppose conservation et valorisation et propose une nouvelle approche d'intégration durable des territoires forestiers, conciliant ces deux activités complémentaires.

La quatrième partie présente des points de vue critiques sur les principes sous-jacents (paradigmes) qui guident l'intervention des États, des

institutions internationales et des ONG dans l'application des politiques environnementales et de gestion durable des ressources naturelles. Grâce à une démarche comparative entre le Népal et les Philippines, Ganga Ram Dahal, Juan Puhlin et Naya Sharma Paudel exposent les réalités du processus de décentralisation et de dévolution de droits sur les forêts aux communautés (groupes d'utilisateurs). Certes ils montrent que la sécurisation des droits sur les ressources pour les acteurs marginalisés permet la participation et la lutte contre la pauvreté, mais la capture par les élites et les relations difficiles avec l'administration publique, qui rechigne à déléguer les responsabilités, sont autant de limites, trop souvent sous-estimées, que le texte met en lumière. A travers le cas de l'action d'une ONG malgache, Jery Edson Rakotoarimanana, illustre les problèmes liés à l'application des politiques environnementales et aux modes d'intervention des bailleurs. L'auteur montre ainsi qu'une gestion concertée doit prendre en compte les perceptions des paysans vis-à-vis de l'environnement et leurs intérêts. État, bailleurs et paysans ont des échelles d'action différentes (la politique, l'action environnementale, la vie quotidienne) qu'il faut coordonner sous peine d'inefficacité. De même, les bailleurs doivent reconnaître et apprécier les divergences de temporalité des divers acteurs et adapter leur intervention. Enfin, Thierry Ruf présente une analyse critique des quatre principes concernant la gestion de l'eau qui ont émergé lors de la conférence internationale sur l'eau et l'environnement à Dublin en 1992. Suivant une approche transversale, loin de l'opposition Nord-Sud, les exemples du Maroc, de l'Égypte ou de l'Europe illustrent sa critique des politiques de l'eau mises en œuvre, particulièrement dans l'agriculture. Trois paradigmes de gestion de l'eau sont ainsi évalués : la gestion centralisée, la gestion décentralisée, et la gestion par le marché.

La cinquième et dernière partie présente un débat autour de la notion de gestion communautaire, de ses limites et défis. Alain Karsenty, Pierre-Yves Le Meur, Grazia Borrini-Feyerabend et Eric Belvaux sont les animateurs de cette table ronde virtuelle.

Pour finir, nous tenons à remercier ici tous les relecteurs qui ont contribué par leurs commentaires et suggestions à améliorer les textes présentés dans cet ouvrage, Alain Billand, Géraldine Froger, Jean Philippe Fontenelle, Denis Gautier, Alain Karsenty, Philippe Lavigne-Delville, Pierre-Yves Lemeur, Jean-François Noël, Denis Requier-Desjardins et Estienne Rodary.

Bibliographie

- BALAND, J.M, PLATTEAU, J.P., 1996, *Halting Degradations of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities?*, Clarendon Press, Oxford.
- BROMLEY D.W. et CHAPAGAIN D.P., 1984, "The Village Against the Center: Resource Depletion in South Asia", *American Journal of Agricultural Economics*, vol.66, n°5, pp.868-873.
- BROMLEY D.W., 1989, "Property Relations and Economic Development: The other Land Reform", *World Development*, vol. 17, n°6, pp.867-877.
- FERRARO, P.J., KISS, A., 2002, "Direct Payments to Conserve Biodiversity", *Science* n°298, pp.1718-1719.
- KAIMOWITZ D., PAVEZ I, PACHECO P., VALLEJOS C., VELEZ R. 1998. *Autorités locales et forêts des Basses Terres de Bolivie*. Doc n°24. Réseau RDFN. ODI. Londres
- OLIVER DE SARDAN J.P. 2006. « Chefs et Projets au Village (Niger) », *Bulletin de l'APAD*, n° 15, Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au sud du Sahara. <http://apad.revues.org/document563.html>.
- OSTROM, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- PAGIOLA S., BISHOP J., LANDELL-MILLS N., 2002, *Selling forest environmental services: market-based mechanisms for conservation and development*, Earthscan, London.
- RIBOT J.C., 1999, « Représentation et pouvoir responsables dans la gestion participative et décentralisée de l'environnement », *Unasylva*, vol. 50, n°199
- RIBOT J.C., AGRAWAL A. AND A. M. LARSON, 2006 "Recentralizing While Decentralizing: How National Governments Reappropriate Forest Resources" *World Development*, Vol. 34, no 11
- RUNGE, C. F., 1986, "Common property and collective action in economic development", *World Development*, vol. 14, n°5, pp. 623-635.
- Te VELDE D.W., RUSHTON J., SCHRECKENBERG K., MARSHALL E., EDOUARD F., NEWTON A., ARANCIBIA E., 2006, "Entrepreneurship in value chains of non-timber forest products", *Forest Policy and Economics*, 8, pp. 725-741.
- VARUGHESE, G. et OSTROM, E., 2001, "The contested role of heterogeneity in collective action: some evidence from community forestry in Nepal", *World Development*, vol. 29, n°5, pp. 747-765.

WARDELL D.A., LUND C. 2006 "Governing Access to Forests in Northern Ghana: Micro-Politics and the Rents of Non-Enforcement" *World Development*, Vol. 34, No 11.

WUNDER, S., 2005, "Payments for environmental services: Some nuts and bolts", *CIFOR Occasional Papers* n°42, Center for International Forestry Research, Jakarta, Indonesia.

SOUS LA DIRECTION DE
Philippe Méral, Christian Castellanet, Renaud Lapeyre

La gestion concertée des ressources naturelles

L'épreuve du temps



GRET - KARTHALA

Avec l'appui financier de : AFD, MAE, FFEM, ministère de l'Écologie,
IRD, Université Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

KARTHALA sur Internet : <http://www.karthala.com>

Paiement sécurisé

Couverture : Philippe Méral
Sur la route nationale 9 au nord de Tuléar, Madagascar.

© Coédition GRET – C3ED – KARTHALA, 2008
ISBN : 978-2-84586-967-7

SOUS LA DIRECTION DE
**Philippe Méral, Christian Castellanet,
Renaud Lapeyre**

La gestion concertée des ressources naturelles

L'épreuve du temps

Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago 75013 Paris

GRET, Campus du Jardin tropical
45 bis, avenue de la Belle Gabrielle
94700 Nogent-sur-Marne