

Quelques éléments de conclusion

Christian CASTELLANET, Philippe MERAL,
Renaud LAPEYRE

Voici de notre point de vue les principales conclusions qu'on peut tirer du colloque GECOREV et des articles présentés dans cet ouvrage :

1. Le principe de la gestion concertée des ressources naturelles, basé sur l'établissement d'un dialogue entre les États et les parties prenantes concernées, continue à faire l'unanimité, mais reste un concept très ample à géométrie variable, qu'il faut décliner dans ses diverses modalités pour en analyser la faisabilité et l'efficacité. La question de l'intégration des différents niveaux géographiques pertinents et de la mise en cohérence des différents systèmes de règles et de normes est essentielle pour une bonne gestion des ressources naturelles et justifie la nécessité de cette concertation.

2. On reconnaît que l'État joue un rôle essentiel dans la gestion concertée, on observe que toute politique concertée de gestion des ressources naturelles ne peuvent réussir que si l'État fonctionne effectivement comme État de droit. Là où ce n'est pas le cas, il est très difficile d'élaborer une vraie politique concertée durable.

3. Les politiques d'appui à la gestion communautaire qui constituent un cas particulier de gestion concertée, très à la mode dans les années 1990, sont aujourd'hui remises en cause à la suite de difficultés ou succès variables selon les pays. L'analyse des problèmes montre qu'il y a trois types de causes fondamentales : a) le choix de confier la GRN à des « communautés » inadaptées, soit qu'elles soient faiblement structurées, soit qu'elles soient carrément virtuelles, soit que leurs limites soient trop floues. On ne peut pas postuler a priori que sur tous les territoires et à tout

moment, se trouvent des communautés capables de gérer les ressources naturelles. b) Les résistances plus ou moins prononcées de l'appareil administratif à mettre en œuvre ces politiques. c) La conception même de ces politiques, insuffisamment précises sur la répartition des responsabilités et des prérogatives entre l'État et les communautés, et rentrant en contradiction avec d'autres politiques et législations, en particulier dans le domaine de la décentralisation, du foncier, de la fiscalité publique... y compris la forme de reconnaissance légale des communautés par l'État lui-même.

4. Cela ne remet pas, à notre avis, en cause la pertinence de ces politiques, qui ne peuvent cependant réussir qu'avec un État de droit fort et des communautés bien organisées. Ce qui revient à dire qu'elles ne constituent pas des remèdes miracles applicables dans toutes les situations, et en tous lieux... Une des conditions de leur réussite, dans ce contexte, c'est celui de l'adaptation de la législation publique pour prendre en compte les droits et normes locales, et vice versa, ainsi que la recherche d'une coopération renforcée entre l'État et les communautés pour promouvoir cet état de droit rénové sur le terrain.

5. Une autre modalité qui se développe aujourd'hui est celle de la décentralisation de la GRN, en confiant aux collectivités décentralisées une partie des fonctions de gestion de l'État. Elle a l'avantage de permettre la prise en compte des diverses échelles géographiques, tout en s'appuyant sur les interlocuteurs légalement reconnus, et ayant autorité sur des espaces délimités. Là où ces collectivités sont récentes, se pose fréquemment la question de l'articulation entre les instances locales légitimes de gestion et l'instance légale mais moins légitime aux yeux des populations qu'est la collectivité locale. On est en fait ramené au cas précédent, en le complexifiant puisqu'on travaille à deux niveaux d'administration. De même, entre les collectivités et l'État, se posent les mêmes questions de cohérence des diverses législations qui se posent entre État et communauté.

6. Le recours à des instruments de marché est maintenant présenté comme une alternative à la gestion concertée. Il faut reconnaître qu'un certain nombre d'impératifs des politiques environnementales (au niveau de la biodiversité et du CO₂ forestier en particulier) sont liés à des considérations globales et se traduisent par des pertes locales, chez les plus pauvres. L'équité et l'efficacité se rejoignent pour justifier le besoin de transferts économiques du niveau global aux acteurs locaux. Leur mise en œuvre pratique n'est cependant pas sans poser de problème, dans la mesure où les acteurs sont généralement nombreux et dispersés, et que le

contrôle est essentiel à ce type de politique... On peut penser que l'existence de dispositifs de gestion concertée devrait faciliter considérablement ces politiques et non les contredire. L'articulation avec les collectivités locales en serait un élément assez logique. À moins bien sûr qu'elles ne visent seulement que des grandes propriétés, ce qui peut poser à la fois des problèmes d'équité et de durabilité politique.

La question du dialogue entre acteurs est un élément naturellement central dans la gestion concertée. Elle ne se décrète pas, elle s'élabore par un processus itératif entre parties prenantes sur la base d'un diagnostic visant à l'élaboration d'une politique de gestion des ressources et de l'environnement. Il existe donc des politiques (ou projets ou programmes...) qui octroient une place plus ou moins importante, plus ou moins effective à la concertation et qui le font plus ou moins en amont ou en aval de la mise en œuvre de cette politique. Il apparaît essentiel de mieux appréhender les moments de la concertation par rapport au cycle de vie de la politique.

Afin d'éviter le même sort que les concepts d'« approche participative », de « gouvernance locale » ou, nous l'avons vu, de « gestion communautaire », il convient de veiller à ce que la concertation ne deviennent pas simplement une rhétorique politiquement correcte. La gestion concertée n'est pas la finalité mais un moyen, une démarche, au service d'une gestion plus pérenne de l'environnement. Pour ce faire, il apparaît nécessaire de renforcer les dynamiques d'apprentissage entre les différentes parties prenantes à la mise en œuvre de toute politique, projet ou programme ; d'où l'accent mis sur la capacité informationnelle de dispositif de concertation, donc sur le dialogue.

Les échanges ont bien montré, pour ceux qui en doutaient encore, qu'il n'existe pas de solution miracle et de prêt-à-porter pour résoudre les questions de développement, et encore plus celles qui portent autour de la gestion des ressources naturelles. D'une certaine manière, on perçoit aujourd'hui une certaine fatigue, non seulement des bailleurs, mais également des praticiens, qui voient la dure réalité du terrain remettre en cause les principes qui semblaient faire consensus il y a dix ou quinze ans, qu'il s'agisse des approches participatives, de la gestion décentralisée des ressources, de la gestion patrimoniale, etc.

L'expérience du passé devrait au moins nous servir à manifester une certaine méfiance vis-à-vis des effets de mode du discours sur la coopération internationale, dont chaque nouvelle vague prétend annuler la précédente et porter la solution enfin sérieuse et efficace aux problèmes persistants observés sur le terrain. Soulignons ici de chacune de ces modes repose sur une alliance informelle mais réelle entre quelques théoriciens, certains chercheurs impliqués dans l'action, des décideurs, des opérateurs, et enfin des ONG médiatiques et de lobbying.

Elle devrait également nous inciter à faire preuve d'un peu plus de persistance et d'humilité dans nos analyses, en se donnant les moyens d'étudier sérieusement quels ont été les facteurs qui ont abouti aux difficultés voire aux échecs actuels, tout comme ceux qui ont permis des réussites localisées mais appréciables, quels processus ont amené à ces résultats, s'il est possible d'améliorer nos approches ou de mieux les adapter aux situations locales et nationales, au lieu de « jeter le bébé et l'eau du bain ». Bref, de rentrer dans une démarche d'apprentissage collectif à partir de nos essais et de nos erreurs, sur le long terme, au lieu de persister à surfer sur la vague et à adorer aujourd'hui ce que nous brûlions hier. Il est vrai que cette démarche d'apprentissage à partir des erreurs se heurte d'une part aux résistances bien réelles (et compréhensibles !) que nous avons tous lorsqu'il s'agit de reconnaître ces échecs et surtout de les assumer, d'autre part à la manie positiviste du « success story » qui gomme toute réflexion structurée sur la complexité et la diversité du réel en la remplaçant par un empirisme simpliste.

Nous faisons le pari (mais peut-on en faire un autre ?) de ce que l'intelligence collective résultant d'un échange éclairé d'expériences et de points de vue entre des acteurs de la gestion des ressources naturelles devrait permettre de progresser collectivement vers une meilleure compréhension des enjeux, et dans le sens d'un apprentissage collectif. Rêvons encore plus, pourquoi pas, d'une démarche concertée entre chercheurs, décideurs, praticiens, autour de la conception, du suivi et de l'évaluation de politiques de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, au niveau local, national et international.

Le rôle du chercheur ne s'arrête pas à la fin du diagnostic mais inclut sa participation au processus de concertation en sa qualité d'expert. La concertation s'apparente alors à un véritable processus de recherche-action au sein duquel le chercheur agit comme un médiateur social vis-à-vis des diverses parties prenantes. La participation des chercheurs nationaux (des pays du Sud notamment) est fondamentale dans cette optique, mais elle s'avère insuffisante. La mise en réseau apparaît comme une modalité intéressante de participation des différents acteurs à cette problématique. Nous avons pu noter les cloisonnements entre les réseaux francophones, anglophones et hispanophones. Il conviendrait de connecter ces réseaux multi-acteurs entre eux, et d'améliorer les échanges interrégionaux.

L'objectif du colloque et de cet ouvrage était d'œuvrer vers cet objectif de dialogue. Gageons que l'effort se poursuive et soit animé par tous.

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