

Participation et concertation dans la gestion des ressources naturelles. Réflexions à partir de l'exemple marocain

Didier Genin*

La problématique de la participation des populations à la gestion durable des ressources naturelles est au cœur de nombreux enjeux : lutte contre la pauvreté, développement rural, protection de la nature... Avec le changement climatique, elle occupe une place de choix dans les débats actuels, tout en ayant déjà, depuis plusieurs années, un impact significatif sur la conception et la mise en œuvre des projets de développement et de conservation de la biodiversité, en impliquant de plus en plus les populations vulnérables. Sur ce thème, Didier Genin nous livre ici des réflexions stimulantes, issues d'une étude collective¹ menée au Maroc sur les dispositifs de gestion concertée des ressources forestières et pastorales.

L'existence préalable d'une forme d'organisation locale formelle favorisant la participation des communautés rurales est devenue une condition *sine qua non* pour toute aide apportée par les bailleurs de fonds aux politiques de développement. Néanmoins, au Maroc comme dans d'autres pays, et malgré les efforts réalisés en terme de décentralisation, la reconnaissance des communautés territoriales comme partenaires à part entière d'un processus de négociation autour de la gestion concertée des ressources forestières et pastorales ne va pas sans poser des difficultés à tout niveau : juridique, institutionnel, politique, économique, socioculturel, technique et éthique. L'application de la participation pose de sérieux problèmes, notamment en termes de redéfinition des modalités d'accès aux ressources et de réorganisation des relations qui lient les communautés paysannes à l'État.

La mise en œuvre d'un processus participatif impose le recours à des approches largement pluridisciplinaires, mais aussi des changements d'échelles d'analyse, tant spatiales que temporelles, la prise en compte des nécessités d'action et donc un renouvellement des questionnements. La participation, concept aux multiples définitions, revêt également de nombreuses formes – de la conception à la mise en œuvre ou au suivi-évaluation des projets – et ne peut être analysée ni en dehors des acteurs qui la portent, ni en dehors des contextes d'action ou de gouvernance dans lesquels elle s'exerce.

Participation, concertation : de quoi parle-t-on ?

La notion de participation part du constat que, dans bien des cas, les projets pensés et mis en place en dehors des groupes sociaux pour lesquels ils sont destinés donnent de piètres résultats. De plus, les controverses autour du développement durable induisent progressivement des changements dans la façon de concevoir le développement :

- reconnaissance et compréhension des

interdépendances, à partir de l'évaluation globale des actions anthropiques et des services rendus par les écosystèmes ;

- prise en compte du moyen et long terme ;
- mise en avant des solidarités intergénérationnelles, mais aussi vis-à-vis des territoires et des groupes sociaux les plus démunis ;
- rapprochement entre les lieux de décision et les citoyens avec une implication des populations concernées dans l'ensemble du cycle de vie des projets, de leur conception à leur évaluation.

La participation : une notion polysémique

Le Research Triangle Institute² définit la participation comme « l'existence de pratiques, d'espaces et d'institutions qui permettent aux citoyens, aux groupements communautaires et au mouvement associatif une implication plus active dans la gestion des affaires locales ». En fait, la participation revêt des formes bien diverses mais renvoie toujours à l'idée que l'opinion des « bénéficiaires » (i.e. des communautés locales, des groupes, des corporations, des individus) doit être prise en compte de manière à mieux cibler les objectifs et les actions des projets et à accroître leurs chances de succès. Il s'agit bien d'impliquer dans les processus décisionnels des personnes extérieures au cercle politico-administratif formel.

Il existe une distinction entre deux grands types de participation : celle qui est un moyen de mieux atteindre les objectifs d'un projet de développement et celle qui est une fin en soi. Dans le premier cas, la question que se posent les commanditaires et/ou les bailleurs de fonds est la suivante : en quoi la participation contribue-t-elle ou non à atteindre les objectifs fixés par le projet ? Dans le second cas, les groupes sociaux doivent parvenir à contrôler leur propre développement et donc la gestion des ressources dont ils dépendent. Néanmoins, ce serait une erreur d'envisager la participation comme étant radicalement en rupture avec les approches étatiques.

Dans la majorité des cas, les communautés locales n'ont pas l'initiative et le contrôle du processus de développement. Les intéressés, désignés sous le vocable de « bénéficiaires » ou de « groupes cibles », sont invités, incités ou encouragés à participer aux efforts collectifs. L'argument généralement avancé, mais malheureusement rarement vérifié, est que la participation donnera à chaque individu plus d'influence sur les décisions qui le concerne, tout en améliorant l'efficacité globale et la durabilité des interventions de développement.

De la concertation à une gestion concertée

D'après Beuret³, « la concertation se base sur un dialogue horizontal entre les participants, dont l'objectif est la construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs, en vue d'agir ou de décider ensemble. Il n'y a pas obligatoirement de partage du pouvoir de décision entre les participants et la décision n'est pas l'objectif premier de la concertation, dont l'intérêt réside avant tout dans le fait de construire ensemble des objets communs ». La gestion environnementale concertée, renvoyant aussi aux notions d'entente ou d'action collective qui dépassent la simple consultation, serait un sous ensemble de la participation, concept plus vaste et englobant. En effet, participer signifie « prendre part à quelque chose », alors que « se concerter » sous-entend que l'on projette quelque chose de commun. Ainsi, pour cet auteur, « La gestion concertée [de l'environnement] est un processus dans lequel des acteurs s'engagent afin de gérer ensemble un ou des biens, espaces ou territoires qui leurs sont communs ou d'influencer des actes et décisions déterminantes pour l'avenir de ces biens communs. Les gestionnaires publics peuvent en être les initiateurs, des participants qui représentent l'intérêt général, ou n'être que les destinataires de propositions issues du dialogue. La gestion concertée se développe autour d'un processus de concertation, compris comme la construction collective de questions, visions, objectifs et/ou actions communes par le biais d'un dialogue horizontal entre des participants qui s'engagent volontairement et se reconnaissent mutuellement une légitimité à participer. Mais la gestion concertée peut aussi inclure des temps de simple dialogue, de négociation, de consultation de certains groupes sociaux, d'information des participants ».

Quelques paradoxes de la participation : de « l'injonction à participer » à une gestion négociée des ressources

Les raisons de l'adoption ou du rejet des dispositifs participatifs proposés aux acteurs pour mieux gérer les ressources sont bien souvent à rechercher dans l'environnement historique, politique, social ou culturel et économique des sociétés rurales. Les politiques publiques, au fil du temps, ont façonné le milieu mais aussi les mentalités des exploitants, en particulier leur perception des interventions étatiques et des intentions des décideurs politiques.

Malgré les injonctions à la participation, il est aujourd'hui reconnu que l'approche adoptée lors de la conception de nombreux projets de développement fait encore trop souvent abstraction de la complexité des mutations qui affectent les sociétés agro-pastorales et de la nécessité de négocier véritablement les conditions et les modalités de la mise en œuvre d'autres formes de gouvernance avec de nombreux acteurs. Les approches participatives ont été largement utilisées dans le domaine de la gestion des ressources naturelles (GRN), où elles sont présentées comme une solution aux problèmes environnementaux analysés à travers le prisme de la « tragédie des communaux » d'Hardin⁴. Plusieurs auteurs, comme Lazarev⁵, défendent l'idée que la participation favorise la prise en compte élargie des intérêts des parties prenantes, ainsi que la transparence des processus de prise de décision et la responsabilisation des services publics.

La gestion concertée des ressources est avant tout une question d'exercice du pouvoir et de légitimation des acteurs

Il existe une profonde asymétrie dans la distribution des pouvoirs, du local au global. Un des paradoxes connus des approches participatives oppose d'une certaine manière « demande locale » de développement et « demande extérieure » d'environnement. La plupart des projets envisagent en effet de valoriser les capacités endogènes et la responsabilité des communautés dans le cadre d'une intervention exogène, dont les objectifs globaux – lutte contre la pauvreté et protection de l'environnement – échappent dans une large mesure à la logique des intéressés. Le développement durable repose sur une démarche normative, qui fait consensus au niveau international, une morale, visant une meilleure répartition des richesses et des pouvoirs, et une éthique vis à vis de la nature et de la protection de la biodiversité. Dans les approches du développement, l'autonomie de décision des communautés « de base » ne peut qu'être contrainte. Les actions et prises de décision des populations doivent s'inscrire dans une logique globale qui est imposée et non négociable.

Le paradoxe est résumé par Lazarev : « l'action pour le développement durable ne peut avoir des résultats que si les objectifs deviennent ceux, librement acceptés, des innombrables unités sociales et politiques ». Il faut donc tout simplement que les communautés acceptent de jouer le jeu ; celui de la reconnaissance des objectifs et du cadre partenarial proposés, laquelle traduit une certaine confiance (ou allégeance) vis à vis de la société « englobante ». Cette reconnaissance n'est pas sans risque, en fonction des contextes et de l'histoire particulière des communautés (importance des activités informelles et illégales...), de la relation instaurée avec l'État ou des luttes et des enjeux politiques qui traversent les communautés.

Entre tradition et modernité : quel partenariat local en matière de GRN ?

Le développement participatif reconnaît les systèmes sociaux tels qu'ils sont. La communauté rurale « de base » représente le point focal des interventions. Mais parallèlement à cette reconnaissance, la démarche participative veut impulser une « dynamique de modernité », d'ouverture et de progrès. Les « changements volontaires dirigés » qui sont intrinsèques aux politiques de développement (participatives ou non) visent la création d'institutions locales « modernes » respectant un certain nombre de valeurs a priori exogènes : reconnaissance de la personne et du citoyen, fonctionnement démocratique, bonne gouvernance, meilleure articulation de l'économie locale au marché (valorisation des ressources naturelles), etc. La démarche participative apparaît, dans ses principes, comme un exercice délicat et ambigu. Comment concilier maintien des valeurs endogènes et respect des identités locales tout en impulsant une « dynamique de modernité » reposant sur des valeurs et des interventions exogènes ? L'ouverture sur l'économie de marché et la vie politique moderne ne conduisent-elles pas au contraire, bien souvent, au renforcement des inégalités sociales et à l'affaiblissement des anciennes solidarités locales ?

L'application des méthodes participatives à la gestion locale des ressources naturelles renvoie donc à la question cruciale des rôles respectifs de l'État et des communautés territoriales. Existe-t-il un véritable pouvoir au niveau des acteurs locaux, qu'ils représentent les administrations décentralisées, le milieu associatif ou la société civile ? Par exemple, dans un contexte d'ajustement structurel, quelle est la réalité du désengagement de l'État marocain, qui intervient désormais en partenariat avec d'autres acteurs (ONG régionales, locales ou internationales, bailleurs de fonds, coopération décentralisée) dans des zones, comme les montagnes berbères, où il était traditionnellement en retrait ? D'autres questions découlent de cette problématique : dans quelle mesure les politiques de décentralisation et le principe de subsidiarité responsabilisent ou déresponsabilisent les collectivités rurales pauvres en matière de protection de l'environnement ? Quelles politiques et quelles institutions ont été mises en œuvre au Maroc dans le but de transférer réellement la responsabilité de la gestion des ressources aux communautés locales ?

Les dispositifs de gestion concertée des ressources forestières et pastorales au Maroc : une expérience riche d'enseignements

À partir d'une analyse transversale d'une quarantaine de dispositifs dits de gestion concertée, nous avons proposé une typologie qualitative de ces dispositifs selon les objectifs et processus de concertation mis en œuvre. De manière très schématique, ils relèvent de trois grands types : 1) les dispositifs de gestion traditionnels, internes à la communauté

locale et autonomes, basés sur des savoirs locaux ancestraux et caractérisés par une certaine capacité d'ajustement, une forte responsabilisation des acteurs, mais aussi peu ouverts à d'autres formes d'innovation, fonctionnant avec des moyens limités et ne permettant pas toujours à tous de s'exprimer ; 2) les dispositifs mis en place par une institution externe à la fois promotrice et pilote du projet, caractérisés par un accès facilité à des moyens financiers et techniques, mais aussi par un manque de flexibilité et bien souvent par des approches très sectorielles et hiérarchiques ; et 3) les dispositifs mis en place par une institution externe co-promotrice et co-pilote du projet avec les populations locales, visant à mettre en valeur ces populations locales par une approche en termes de résultats finaux ponctuels comme en terme de processus, dispositifs cependant caractérisés par des délais de mise en place longs et des risques de dérive et d'absence de maîtrise des résultats escomptés.

Un certain nombre de pistes de réflexion sont alors proposées à partir de cette analyse. Elles concernent notamment un repositionnement du rôle de l'État et une volonté nécessaire de délégation des pouvoirs en matière de GRN afin de passer d'un État administrateur à un État partenaire et de faire évoluer ses fonctions d'encadrement technique vers des fonctions de conseil et de facilitation. Elles passent aussi par une redéfinition de l'arsenal législatif et l'émergence d'un droit négocié, comme la constitution de chartes de territoire par exemple. Enfin, elles insistent à la fois sur l'importance de la recherche, qui permet de mieux aborder la complexité des processus dans un cadre pluridisciplinaire et sur le temps long, et sur l'importance de l'éducation de base et la de la formation (promotion de médiateurs locaux) comme une donnée fondamentale pour favoriser l'émergence de dynamiques concrètes en matière de gestion réellement concertée des ressources naturelles.



¹ De la parole aux gestes... Éléments de réflexion sur les dispositifs de gestion concertée des ressources forestières et pastorales au Maroc, Didier Genin et Fayçal Benchkroun (Coord.), ENFI - France Coopération - IRD, décembre 2007, 60 p.

² Research Triangle Institute, Diagnostic de la capacité locale pour la bonne gouvernance, N.C., USA, 2001.

³ Beuret J.E., La conduite de la concertation : pour une gestion de l'environnement et le partage des ressources, Paris, L'Harmattan, 2006.

⁴ Hardin G., The Tragedy of the Commons, Science, 13, December 1968 : Vol. 162. n° 3859, pp. 1243-1248. Cet article décrit comment l'accès libre à une ressource limitée pour laquelle la demande est forte mène à la surexploitation puis à la disparition de cette ressource.

⁵ Lazarev G., Vers un éco-développement participatif, Paris, L'Harmattan-PNUD-FENU, 1993.

* Didier Genin, zoopastoraliste, chargé de recherche à l'IRD est membre du LPED.