

3ème Conférence scientifique méditerranéenne du GID
Espace méditerranéen de la science
« Richesse et diversité méditerranéennes ; biologie et culture »
Alexandrie 21-24 juin 2010

Les espaces boisés méditerranéens :
Institutions et Gouvernance
Dr Abdeladim LHAFI¹

Je voudrais partager avec vous quelques réflexions sur la gouvernance et les aspects institutionnels, en partant des exposés remarquables que nous avons suivis ce matin sur les aspects techniques, économiques et sociaux des espaces forestiers. Je voudrais construire mon approche en tentant de tirer quelques enseignements des plans et programmes nationaux forestiers mis en place, dans le pourtour méditerranéen que je soumettrai aux débats. Il ne fait aucun doute que les efforts de réflexion, de conception, de planification stratégique et de programmation opérationnelle obéissent à des orientations et à des choix, eux-mêmes répondant à des diagnostics pertinents et différenciés, selon les spécificités des écosystèmes.

De ce fait, les programmes d'action, sur le plan technique, ont été élaborés selon l'état de nos connaissances, actualisés

1

□ Dr Abdeladim LHAFI, Haut Commissaire aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification.

-Membre du Conseil d'Orientation de l'Institut Royal des études stratégiques (IRES - Rabat).

-Membre de l'Observatoire National du Développement Humain.

- Coordonateur et rapporteur du rapport du cinquantenaire du développement humain : cadre naturel - environnement et territoire.

régulièrement en fonction de l'amélioration de notre compréhension de la dynamique des écosystèmes dans leur complexité, et avec l'exigence qu'elle engendre en matière de multidisciplinarité.

Il est également notoire que les approches de définition des projets et de leurs déclinaisons opérationnelles s'inscrivent de plus en plus dans la génération de projets dits « participatifs » dont la concertation, le partenariat et la coresponsabilité constituent les axes fondateurs. L'initiation d'une telle démarche avait pour objectif de réunir les conditions appropriées pour la réussite des programmes de restauration de l'équilibre des écosystèmes.

Quel bilan transitoire peut-on tirer de ce mode de gouvernance ? Dans quelle mesure avons-nous réussi à préserver nos écosystèmes et à inverser les tendances de dégradation, de ceux dont l'équilibre a été rompu et à assurer une forme de développement durable de nos espaces sylvopastoraux ?

I- Richesse et fragilités : limites des résiliences

Lorsqu'on examine les facteurs influant sur les équilibres des écosystèmes tel que cela a été développé dans les exposés précédents, on peut percevoir la complexité de la dynamique de résilience, où les éléments structurels de fragilités se superposent aux pressions anthropozoïques et se compliquent par l'effet amplificateur des variations climatiques liés ou non aux changements climatiques.

Les clefs de réflexion pour une mise à niveau des systèmes de gouvernance et des institutions politiques de gestion des espaces boisés s'appuient sur 5 catégories de rupture, qui risquent d'affecter la résilience des écosystèmes et leur capacité à se rééquilibrer.

Rupture I: Elle concerne la grande sensibilité des espaces forestiers au phénomène de désertification. Dans un contexte d'aridité ou de semi aridité, d'intensité et d'extension variable selon les espaces, et dans la configuration climatique des espaces méditerranéens, trois éléments semblent favoriser la propension de ces espaces à avoir une sensibilité de plus en plus grande à la désertification, définie dans ce contexte comme étant une rupture d'équilibre de l'écosystème concerné :

- Le degré d'occurrence et de fréquence des sécheresses : devenues plus longues, plus aiguës et plus fréquentes.
- Le découplage des diverses sécheresses : la sécheresse climatique, la sécheresse hydrologique et la sécheresse agricole, montrent une nette dissociation entre les trois catégories.
- Une fréquence plus élevée des phénomènes extrêmes (inondations, sécheresses) et une forme plus violente de leur expression.

Rupture II : Les changements climatiques, dans leur tendance lourde, pourraient se traduire par des modifications importantes dans l'augmentation des températures, la baisse des niveaux de précipitation, le dérèglement des rythmes des saisons et la fréquence des phénomènes extrêmes et la violence dans leur manifestation. Sous réserve des variations que pourront donner les définitions des cartes de descente d'échelle, les effets de ces changements pourraient se traduire par des ruptures dans la configuration de l'espace et des étages de végétation, en termes de migrations latitudinales et altitudinales. Les ruptures d'équilibres pourraient être durables et les nouvelles positions d'équilibres fragiles et éphémères dans la mesure où le rythme des changements climatiques semble aller infiniment plus rapidement que la capacité des espèces à s'adapter. Les ruptures d'équilibres pourraient être aggravées par les fragilisations dues à de nouvelles configurations des cartes épidémiologiques, du fait du nouveau contexte des cycles biologiques des agents pathogènes, surtout dans le contexte d'un « terrain » déjà fragilisé.

Rupture III : Les tensions sociospatiales dues aux situations conflictuelles notamment entre les « vocations des sols » d'une part, et « l'usage des espaces » d'autre part. De la multiplication des statuts juridiques, de la complexité des régimes fonciers, de la coexistence des usages traditionnels et des concepts de gestion de l'espace selon les découpages administratifs naîtront de nouvelles ruptures.

Rupture IV : La destruction des ressorts traditionnels de régulation et de gestion de l'espace produit des situations de déséquilibre des écosystèmes notamment les pratiques sylvopastorales. L'extension des sols agricoles, l'urbanisation, les nouveaux modes de mobilité des cheptels, motorisation

principalement, les sédentarisation dues aux politiques de développement rural (points d'eau, électrification, routes et infrastructures) introduisent de nouvelles ruptures dans l'usage de l'espace.

Rupture V : Les options de développement, concentrées autour de la seule croissance économique, souvent construite autour de plans de développement sectoriel, créent des situations de rupture qui s'écarteront de plus en plus du concept du développement durable défini comme étant la concomitance de ses trois composantes : croissance économique, équilibre environnemental et égalité d'accès aux biens et services (équité sociale). Ces ruptures génèrent de nouvelles ruptures, notamment dans le rythme de solidarité ; solidarité amont-aval, solidarité rurale-urbain, solidarité plaine-montagne, et enfin solidarité intergénérationnelle.

II- Quelles institutions de pilotage et de gestion et quelle gouvernance ?

Les 5 ensembles de rupture donnent les éléments de construction d'une gouvernance, et les clefs d'entrée pour une nouvelle gestion opérationnelle des espaces, avec le développement durable comme objectif et comme axe central de définition de l'action opérationnelle, qui dépasse les concepts généraux de développement participatif et partenarial.

A- Le territoire :

L'intégration des démarches de participation et de partenariat dans la mise en place des opérations de développement de l'espace, doivent considérer le territoire comme l'unité spatiale appropriée pour la définition des choix de programme de développement.

Il est de ce fait impératif, d'évaluer le potentiel du territoire, ses richesses et ses fragilités, ainsi que les niveaux de prélèvement des ressources naturelles renouvelables ou non, pour circonscrire les frontières de résilience de l'écosystème naturel considéré. Ces évaluations doivent intégrer, au-delà des considérations forestières

strictes, à la fois l'ensemble des ressources naturelles, telles que l'eau et le sol, et la dynamique des écosystèmes due aux facteurs naturels dans leur ensemble, et les multiples relations de dépendance entre les divers effets et conséquences de l'utilisation de l'espace.

C'est à travers ces éléments que se définissent deux paramètres fondamentaux pour le développement durable : d'une part, les potentiels disponibles et les niveaux de prélèvement admis des ressources disponibles ; et d'autre part, le choix des projets de développement territoriaux où les nécessaires arbitrages intersectoriels doivent être rendus, notamment par une valorisation optimale des ressources naturelles et un usage de l'espace conforme à sa vocation. Il est entendu que cette démarche intègre l'ensemble des projets de développement et non uniquement les espaces boisés.

B- L'intégration :

Les démarches d'intégration dans la conception des projets, doivent être élaborées en partant des éléments de diagnostic que fournit l'approche territoriale. La génération des projets dits intégrés des années 80 a été souvent et principalement conçue par une démarche additive des plans sectoriels ; les évaluations de ces catégories de projets ont montré qu'en fait, la réussite ou l'échec de ces projets s'appréciait en rapport avec les évaluations de chaque plan sectoriel, et souvent sur la base de paramètres d'exécution techniques et de réalisations budgétaires et financières. Or, il est évident que les projets de développement sectoriel obéissent à leur propre logique spécifique, et que les logiques sectorielles ne se complètent pas toujours, et à bien des égards, elles s'opposent les unes aux autres, et ne s'inscrivent pas forcément dans la logique du développement durable. D'excellents résultats d'évaluation sectorielle peuvent cacher des échecs importants dans l'optique du développement territorial durable. Les tentatives de recherche à posteriori d'une improbable convergence des plans sectoriels, ne peuvent exonérer de l'adoption d'une démarche « inversée » de la conception intégrée des projets ; c'est-à-dire penser globalement et agir sectoriellement et non l'inverse. Cette démarche est la seule à même de construire les

projets, dans l'optique du développement durable avec les nécessaires arbitrages à décider à priori.

C- Le mode de gestion de l'espace :

Si la démarche territoriale énonce les potentiels et les limites d'une gestion des équilibres naturels et l'intégration prescrit un mode de définition des choix de développement, la gestion de l'espace inscrit le partenariat et le participatif comme un passage du mode de gestion conflictuelle, dans l'adversité de l'espace, à un mode de gestion partenariale. Le contrat de partenariat a comme cahier des charges de départ, les prescriptions techniques qu'auront énoncés le territoire et l'intégration. Mais ni l'un ni l'autre, pour nécessaires qu'ils soient, ne suffisent à ériger de nouveaux processus pour remplacer les « ressorts » traditionnels perdus de la gestion équilibrée de l'espace. Les tentatives de rétablissement des modes traditionnels de faire valoir de l'espace ont souvent donné le sentiment « d'une greffe » sur un environnement global, qui a radicalement et profondément évolué ; et qui ne peuvent constituer dans leur forme initiale une réponse aux ruptures actuelles et à venir.

Si on part du principe que la pression sur les ressources naturelles, par les usagers et ayants droit, au delà du potentiel et du niveau compatible avec le renouvellement des ressources naturelles, la question de développement et des niveaux des revenus reste l'action centrale qui permettra de « casser » le cycle autoentretenu de la dégradation des écosystèmes. Cette préoccupation permettra de transcender la logique de conservation stricte et d'instaurer la nécessaire réconciliation entre l'Homme et son environnement.

Trois axes d'action permettent d'apporter les éléments de réconciliation de l'utilisateur avec son environnement :

- **L'organisation des usagers et ayants droits :** La mise en cohérence de la capacité potentielle de l'espace et des prélèvements admissibles sur les ressources naturelles passe par une forme d'organisation des ayants droit, sous des formes appropriées (associations pastorales, coopératives de services d'exploitation ou de valorisation, groupes d'intérêt économiques). Elles constitueront à la

fois l'organe interlocuteur, le support de définition et de réalisation des projets, et le vecteur de la valorisation des ressources.

- La valorisation des ressources ligneuses et non ligneuses diverses, qui fait passer d'une économie primaire de cueillette à une recherche de la valeur ajoutée qui diminuera d'autant la pression sur les ressources. Ces valorisations engloberont également le développement et la commercialisation des niches écotouristiques (randonnées, tourisme vert, gîtes, tourisme cynégétique...). Les labellisations diverses, le commerce équitable, les certifications des espaces produiront une valeur ajoutée, et de surcroît au profit des ayants droit.

- Les leviers d'incitation : ils prendront appui sur les formes d'organisation évolutives, le but étant de transformer les coopératives en véritables petites entreprises, partenaires des services des eaux et forêts et des communes, pour tous les travaux en domaine forestier, afin de réinjecter dans ces mêmes espaces les fonds inhérents, et d'initier une véritable dynamique de développement local et régional. La mise à niveau technique de ces coopératives, tendra à leur confier la gestion des espaces les plus divers, tels que les aires protégées dans leur diversité, ce qui générera des fonds supplémentaires et des revenus alternatifs, destinés à soulager l'espace des pressions sur les ressources naturelles. D'autres formes d'incitation, tel que le rachat temporaire des droits d'usage, dans les périmètres de mise en défens et des réserves temporaires, permettront de compenser les moins-values des ayants droit, pour les ressources, interdites temporairement ou définitivement de prélèvement.

D- L'aridité, les sécheresses et les changements climatiques : prise en compte et plan d'adaptation

Dans la série des ruptures à venir, les changements climatiques imposent la mise en place de plan d'adaptation qui ont des conséquences sur la gestion de l'espace.

En premier lieu, il s'agit de répondre aux changements climatiques par une reconfiguration de l'espace, tenant compte des migrations en latitude et en altitude (il s'agit de translations des étages édapho-bioclimatiques et non d'une migration mécanique des

espèces), et de la complexité des conditions edaphoclimatiques qui en résulteront (nature des sols, expositions des bassins versants,...). Les plans d'aménagement forestier doivent faire l'objet d'une réactualisation tenant compte de ces changements, sachant que les changements peuvent être les déclencheurs ou de simples révélateurs ou amplificateurs de dysfonctionnements préexistants, avec les conséquences qu'engendreront les transformations sur les habitats et les ruptures des équilibres.

En second lieu, la gestion de l'espace requiert la mise en place d'un système de suivi et de réactivité maximum, pour répondre aux fragilités diverses, notamment sur les plans phytosanitaires par l'instauration d'une approche tendant à adopter un modèle d'épidémiologie prédictive, et sur les plans des incendies, par l'instauration d'un système d'évaluation dynamique des risques, avec un quadrillage territorial qui gère la descente d'échelle de façon fiable, et un temps de réactivité conforme avec les normes de maîtrise des incendies.

E- Les indicateurs d'appréciation et de mesure du développement durable :

Nous ne traiterons pas dans ce chapitre de l'évaluation des biens et services des espaces boisés, ni dans les dimensions classiques (produits ligneux divers), ni dans les aspects environnementaux divers (protection des bassins versants, biodiversité, érosion et envasement des barrages, pertes en sols agricoles, puits de carbone), ni dans les valorisations plus récentes (écotourisme, tourisme cynégétique, activités récréatives et de loisirs divers). Cette partie s'intéresse essentiellement aux aspects de politiques publiques de développement durable et qui placent les espaces boisés dans la complexité du développement global ; les interactions complexes et multiples dans l'unité spatiale et territoriale font que les équilibres environnementaux sont tributaires « d'un bien être pluridimensionnel », et toute solidarité intergénérationnelle, c'est-à-

dire la transmission du bien être dans sa forme actuelle ou améliorée, ne peut être réussie qu'à travers une solidarité intragénérationnelle².

Dispose-t-on d'instruments de navigation qui nous permettent de mesurer le caractère durable de notre développement, c'est-à-dire notre aptitude à répondre aux besoins de bien être actuel et notre capacité à transmettre ce standard aux générations futures ?

Les instruments de mesure dont nous disposons actuellement, les indicateurs synthétiques autant que les indicateurs sectoriels, permettent-ils d'orienter les politiques publiques de développement durable ? Sont-ils suffisants dans leur concept, leur contenu et leur signification pour traduire sous forme agrégée les interdépendances entre les 3 éléments de développement durable, la croissance économique, l'équilibre environnemental, l'égalité d'accès aux services et d'équité sociale ? Les indicateurs sectoriels tiennent-ils compte des compétitions, voire des conflits intersectoriels, et des nécessaires arbitrages entre le court, moyen et long terme ?

Les indicateurs techniques et sectoriels disponibles sont construits principalement selon les logiques sectorielles, secteurs d'activité économique, (tels que l'agriculture ou les transports), d'un service (la santé, l'éducation), d'une ressource (telle que l'eau ou l'énergie) ; ils obéissent à une segmentation fondamentalement sectorielle, même quand ils englobent dans leur barème d'indices d'évaluation, des éléments apparemment agrégateurs, telles que l'empreinte carbone ou l'empreinte eau. Ils sont certainement utiles mais ne renseignent pas sur la « globalité » et sur la cohérence des politiques publiques de développement durable ; leur nombre et la multiplicité des secteurs couverts montrent que de tels indicateurs

2

▫ Le bien être pluridimensionnel comporterait au moins 8 constituants, les conditions de vie matérielles (revenu, consommation et richesse), la santé, l'éducation, les activités personnelles dont le travail, la participation à la vie politique et la gouvernance, les liens et rapports sociaux, l'environnement (état actuel et à venir, et l'insécurité tant physique qu'économique) Rapport STIGLITZ, SEN, FITOUSSI.

sont tout au plus des indicateurs d'évaluation de l'efficacité sectorielle par rapport à des objectifs définis préalablement de façon segmentée.

Les mesures de performance en matière de développement durable, à partir des indicateurs agrégés ou synthétiques, ont fait l'objet d'un certain nombre d'investigations à partir des indices existants, pour les compléter et les améliorer.

Aussi le P.I.B qui représente la valeur brute des biens et services produits au sein d'un pays au cours d'une année, ne tient pas compte de la dépréciation des biens capitaux ; le P.I.N qui tiendrait compte de cette dépréciation, soulève la difficulté à évaluer cette perte de valeur. Mais dans tous les cas de figure, les mesures usuelles du P.I.N, pour complexes qu'elles soient, ne tiennent pas compte de la dégradation de la qualité de l'environnement naturel. Certaines ressources naturelles (eau, terre, ressources minières, etc...) sont prises en compte en théorie dès lors qu'elles constituent des actifs économiques. En revanche, les ressources qui n'appartiennent pas à la catégorie d'actifs économiques (biodiversité par exemple), ne sont pas pris en compte dans les calculs de dépréciation.

Quoiqu'il en soit, l'évaluation monétaire des ressources naturelles, actifs économiques ou non, autant que la valeur économique totale de l'environnement, sont difficiles à établir³.

Les tableaux de bord ou batteries d'indicateurs, par leur diversité et leur nombre, fournissent quelques enseignements, en tous cas une tentative de lier la croissance et le bien être actuels d'une part, et le caractère soutenable de cette croissance d'autre part, mais leur hétérogénéité (indicateurs à caractère général tel que le P.I.B, ou indicateurs plus spécifiques et plus sectoriels), la signification qu'il convient d'accorder à certains indicateurs (fécondité par exemple), la

□ Un éventail de biens de l'environnement pourrait couvrir théoriquement la valeur des services indirects, la valeur d'option, la valeur d'existence, la valeur de legs et la valeur écologique : Abdelmalek LAHSEN et Patrick MUNDLER ; économie de l'environnement et développement durable. De boeck. 2010

difficulté d'identifier les liens de cohérence entre les divers indicateurs montrent à l'évidence que la batterie d'indicateurs montrent la difficulté de concevoir des indicateurs composites ou synthétiques à même de renseigner à la fois sur le bien être actuel et son caractère durable. Cette batterie d'indicateurs renvoie *in fine* à l'approche sectorielle et s'écarte de l'approche globale, intégrée et territoriale.

Face à cette difficulté, certaines tentatives ont essayé d'intégrer les ressources naturelles, renouvelables ou fossiles, dans le modèle de croissance classique, qui considère que la production est déterminée uniquement par la technologie et les quantités disponibles de deux facteurs de production : le travail et le capital. Or, ce modèle suppose l'interchangeabilité des facteurs travail – capital - ressources naturelles ; la technologie devant fournir les solutions à la « finitude » des ressources naturelles, notamment les ressources minérales épuisables. Le pétrole constituerait à cet égard un modèle où la technologie, notamment par le recours aux énergies de substitution, les énergies renouvelables en premier lieu, de surcroît considéré comme énergies propres.

Or, face à cette école, qualifiée de *soutenabilité faible*, se dresse un argument majeur, celui de la limite de résilience des écosystèmes, et dont le niveau de prélèvement peut avoir une incidence irréversible, conduisant à la perte des équilibres de l'écosystème naturel considéré. En d'autres termes, l'interchangeabilité des facteurs de production travail – capital - ressources naturelles, a ses limites, et la préservation de l'équilibre des écosystèmes et de l'environnement, ne se réduit pas aux approches monétaires, c'est ce que défend l'école dite de la « soutenabilité forte ».

Pour toutes ces raisons, les variantes proposées pour le calcul du P.I.B, ajusté, y compris le P.I.B vert, n'apportent pas de réponse aux critiques formulées contre le P.I.B, sur le plan de la soutenabilité.

L'épargne nette ajustée, comme indicateur synthétique, s'appuie elle aussi sur la comptabilité verte, et se fonde principalement sur la variation de la richesse, et en ce qui concerne l'environnement, la prise en compte de l'épuisement des ressources naturelles ; en les déduisant pour refléter la diminution des actifs naturels liés à leur extraction ou à leur récolte. Toutes les tentatives d'amélioration de cet indice n'ont pu corriger ses imperfections, et de l'avis de ses propres concepteurs, des questions importantes telles que l'épuisement de l'eau des nappes souterraines, la surpêche, ou la dégradation des sols, ne sont pas pris en compte.

Enfin, les « Empreintes » proposées au début des années 90, et dont leur concepteur, leur prédisaient un rôle central, pouvant même remplacer le P.I.B, n'ont pu tenir leur promesse. Le concept original, celui de confronter la biocapacité de la biosphère et l'empreinte d'un pays, illustre le décalage entre l'offre et la demande, et donne l'alerte sur le caractère soutenable ou non, du modèle de développement ou de production. Son caractère simple et la puissance du message qu'il véhicule constituent non seulement un outil de conception, et d'évaluation des politiques publiques de développement, mais également un élément de sensibilisation et d'éducation du grand public dans leur comportement en tant que citoyen et consommateur.

Mais les empreintes écologiques, apparemment attrayantes, ont de sérieuses défaillances méthodologiques.

- Pour les terres cultivées et les parcours, l'empreinte écologique ne reflète aucun déficit à l'échelle mondiale, et ne fournit aucune indication sur la pression faite sur l'exploitation de ces terres et leur capacité de régénération.
 - Pour les terres forestières (et dans une certaine mesure pour les zones de pêches), à échelle de la planète, la biocapacité des forêts est supérieure à l'empreinte écologique, ce qui voudrait dire qu'il n'y a pas de problème de soutenabilité dans l'utilisation de ces ressources ; et plus grave encore, cet indice pourrait suggérer qu'une transformation des forêts en terres de
-

culture augmentera la biocapacité totale disponible et réduirait, par conséquent, le déficit écologique ; un tel enseignement énoncé, qui émanerait de l'empreinte écologique, montre à quel point cet indicateur est loin de répondre à la problématique du développement durable ; bien plus, il risquerait de « brouiller » les instruments de navigation pour l'orientation des politiques publiques de développement.