

SECTEUR FORESTIER ET DEVELOPPEMENT DURABLE

QUELQUES REFLEXIONS APRES LE FORUM DE RABAT

Jean de Montgolfier, 23 janvier 2006

Le forum de Rabat¹ a permis de faire un point sur l'état d'avancement de la question à travers les 48 communications ou études de cas qui ont été présentées, et les discussions qui les ont suivies. Bien sûr, ce point n'est pas exhaustif, car tous les pays² et toutes les problématiques n'étaient pas représentés de manière égale. Néanmoins, il est possible de dégager quelques grandes lignes et quelques interrogations.

Ce papier n'a nullement pour ambition de dresser un panorama complet, ni de se substituer aux conclusions et recommandations adoptées par les participants à l'issue du forum : au contraire, il s'appuie très largement sur ces conclusions et recommandations. Son objectif est seulement de fournir des éléments de départ pour la 3^{ème} réunion du comité de pilotage du projet *forêt méditerranéenne et développement durable*, les 3 et 4 février 2006 à Sophia-Antipolis.

Une vision commune

Une première constatation est qu'il existe désormais une vision commune des espaces boisés méditerranéens³ partagée par un grand nombre de gestionnaires, de scientifiques et d'experts, au niveau international, et au niveau des pays. Cette vision se traduit par un discours que l'on pourrait qualifier de paradigmatique, et s'exprime à travers des concepts clefs dont certains sont déjà anciens (tels ceux décrivant les spécificités des climats, des sols, des écosystèmes, des systèmes agraires, des modes de vie, des cultures... méditerranéens), mais d'autres sont plus récents tels que : usages multiples, usages non-marchands, services

¹ Le forum régional « Secteur forestier méditerranéen et développement durable : défis, politiques et gouvernance » s'est tenu à Rabat du 24 au 26 novembre 2005. Il était organisé par le Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification du Royaume du Maroc et par le Plan Bleu, dans le cadre du partenariat établi avec la FAO avec le soutien de la France, suite aux recommandations du Comité *Silva Mediterranea*. Il a rassemblé plus de cent gestionnaires, experts et chercheurs des pays méditerranéens.

² Sur les 48 communications présentées, on peut noter un très fort gradient ouest-est, sans doute en forte partie dû à la localisation géographique. 16 provenaient du pays invitant, le Maroc ; 6 d'organismes internationaux (agences de l'ONU, grandes ONG...) ; 5 d'Espagne ; 4 d'Algérie ; 4 de Tunisie ; 3 de France ; 3 d'Italie ; 2 du Portugal ; 2 du Liban ; 1 de Chypre ; 1 de Turquie ; 1 de Bulgarie.

³ Encore que l'expression elle-même d'*espaces boisés* soit discutée par certains qui lui préfèrent celle de *forêts méditerranéennes*. Les uns et les autres sont d'accord quant au fond : il faut inclure non seulement les matorrals, maquis, garrigues dans les territoires considérés, mais aussi les espaces pastoraux recouverts de végétation naturelle, tels que les steppes à végétaux pérennes. Pour les premiers, le mot *boisés* évoque trop la production de bois ; pour les seconds le mot *forêts* évoque trop les seuls grands arbres. La première expression a cependant l'avantage de correspondre à l'anglais *wooded lands*, dont les statistiques de la FAO donnent une définition précise. Par ailleurs, le mot anglais *landscape*, notamment au sens utilisé dans *landscape restoration*, est très intéressant ; malheureusement le mot français *paysage* a une connotation très visuelle et traduit mal sa complexité.

environnementaux, valeur économique totale, acteurs multiples, participation, intégration des politiques, territorialisation, déconcentration et décentralisation, développement global, développement durable, évaluation des projets et des politiques, indicateurs de développement ou de gestion durable...

Dans cette vision, les grands principes du développement durable (long terme, équité, efficacité, gouvernance) sont bien intégrés, au plan théorique, comme principes des politiques et des projets destinés à mettre en œuvre cette vision.

Certes, cette vision est loin d'être généralisée dans l'opinion publique, ou parmi les acteurs de terrain ; un très important travail d'information et de formation est encore à réaliser ; mais cette vision commence à être très largement partagée par les « décideurs » du monde forestier méditerranéen. L'action des organisations internationales, et particulièrement de la FAO y est d'ailleurs pour beaucoup.

En revanche, lorsqu'il s'agit de passer de la vision et des principes généraux à la définition concrète des politiques, la situation est beaucoup plus contrastée. Cette diversité s'explique par la diversité des cas rencontrés et par la diversité des contextes économiques, sociaux, politiques, institutionnels, culturels entre les différents pays du bassin. Parmi tous les pays ou organisations qui ont apporté des éclairages importants sur les différents aspects des problématiques, le Maroc, par le nombre et la qualité des communications présentées, a présenté le tableau le plus complet de la situation dans un pays donné, au niveau national, comme au niveau des territoires et des projets.

Usages et services multiples

Au plan de l'évaluation économique des usages non marchands et des services environnementaux, les travaux du réseau MEDFOREX ont montré qu'il existe une assez large palette de méthodes, dont les résultats dépendent évidemment des données disponibles et de certaines hypothèses de modélisation, et que ces méthodes fournissent au moins des ordres de grandeur de la **valeur économique totale** des espaces boisés, et de la ventilation de cette valeur entre les différents usages et services, selon les types d'espaces. Ces travaux d'un très grand intérêt méritent d'être poursuivis et approfondis. Ils pourraient notamment fournir des éléments importants pour contribuer à la fixation des objectifs des plans forestiers et des aménagements forestiers à différentes échelles (pays, région ou province, massif ou territoire de « charte de développement forestier durable »).

En revanche, quand on veut passer du plan économique au plan financier, on est souvent très démuné. Un exemple : on sait estimer la valeur économique du « service environnemental » que représente la **protection contre l'érosion** assurée par la végétation naturelle des bassins versants. Mais on ne sait guère comment rémunérer concrètement les « bonnes pratiques » agro-sylvo-pastorales exercées par les habitants des bassins amont au bénéfice de ceux des bassins aval. Ces bonnes pratiques entraînent souvent des surcoûts (pas toujours monétaires, mais fréquemment en temps de travail) et des manque-à-gagner (du moins à court terme), pour les populations amont, souvent pauvres ; au contraire elles ont une grande valeur pour l'aval, notamment en réduisant la vitesse d'envasement des barrages. Mais comment transformer une partie de cette valeur en **rémunération du service rendu** ? Il y a sûrement là un vaste sujet de réflexion, d'expérimentation et d'échanges, impliquant de multiples dimensions, pas seulement techniques et économiques, mais aussi sociales, administratives, juridiques... Quoique dans des contextes en général très différents, cette

problématique n'est pas sans parenté avec des questions comme l'écoconditionnalité de la politique agricole commune européenne, ou comme certains schémas d'aménagement et de gestion des eaux par bassin versant, qui se mettent en place, en France par exemple.

Autre exemple : les liens entre bonnes pratiques agro-sylvo-pastorales propres à maintenir la **biodiversité** et les revenus qui peuvent être tirés de toutes les formes d'écotourisme. Comment développer ces revenus et en faire bénéficier les populations, souvent montagnardes ou pastorales, susceptibles d'agir positivement par leurs bonnes pratiques ? Des exemples encourageants, notamment au Maroc ont été présentés.

De telles questions sont d'autant plus importantes qu'il a été une fois de plus reconnu que, sauf cas particuliers, le bois ne constitue pas, en région méditerranéenne une source de revenus marchands suffisante pour financer la gestion durable de la forêt. Quant aux produits autres que le bois (fruits, champignons, plantes aromatiques ou médicinales, miel...), ils constituent des ressources parfois très intéressantes, à condition qu'il existe des filières de commercialisation, mais leur extension est souvent assez limitée. Et puis il y a le liège, produit emblématique de la Méditerranée occidentale, dont les cours, tantôt très déprimés, tantôt très euphoriques, fluctuent de manière assez mystérieuse. Les répercussions de la mondialisation et du libre-échange sur ces différents marchés seront vraisemblablement contrastées : favorables aux produits de qualité bien identifiés, défavorables aux produits de masse.

Un point qui n'a pratiquement pas été abordé est celui des droits de propriété et des droits d'usages. On peut néanmoins penser qu'un travail de clarifications des droits est souvent nécessaire si on veut vraiment aborder la question de la rémunération des « services environnementaux ». Qui a droit à quoi ? Qui doit payer ? Qui doit être rémunéré ? En cas de mauvaises pratiques, dans quelle mesure peut-on faire jouer le principe pollueur-payeur ?

Participation et intégration

Concernant la participation, approche sur laquelle l'accent est très fortement mis dans de multiples déclarations internationales ou nationales, le forum a apporté des éclairages très intéressants : Oui la participation est très souvent la clef de la réussite des projets de développement durable ou de gestion de l'environnement. Mais il doit s'agir d'une véritable participation qui ne se limite pas aux mots, et à un accord superficiel et apparent des participants. Il faut que les acteurs concernés adhèrent vraiment aux projets en question. Ceci implique en général un **travail approfondi d'une équipe d'animation** qui doit acquérir une bonne connaissance du terrain et des acteurs, puis gagner la confiance de ceux-ci, et engager un long processus de négociation au cours duquel les conflits ne manqueront pas.

Des exemples très illustratifs ont été présentés dans des contextes sensiblement divers : développement rural (Maghreb, Turquie), réhabilitation de territoires après incendies (Portugal), chartes de territoires (France). Les méthodes de construction et d'animation de projets de développement durable au niveau des territoires paraissent être un des thèmes sur lesquels les échanges d'expérience entre pays méditerranéens pourraient être les plus enrichissants, notamment entre pays du sud et de l'est, dont certains sont déjà très avancés sur cette question. Les approches prospectives peuvent d'ailleurs être vue comme des éléments de ces méthodes. Mais il ne faut pas oublier qu'au-delà des méthodes, c'est l'engagement personnel des animateurs qui conditionne la réussite de ces actions. Il apparaît que les animateurs issus du monde forestier, grâce à leur bonne connaissance du territoire et des

hommes qui y vivent, sont souvent très bien placés pour remplir ces rôles. Il y a là une très grande opportunité pour de nombreux forestiers d'élargir leurs missions classiques en missions de développement rural global.

Question liée à celle de la participation, celle de l'auto-réalisation des projets a aussi été évoquée : il s'agit d'utiliser au maximum les compétences et la main-d'œuvre locales, et de minimiser le recours à des entreprises extérieures. Ceci présente le double avantage de réduire les coûts et, surtout, de favoriser grandement l'appropriation du projet par la population locale.

Au niveau des Etats ou des régions, **l'intégration des politiques** du développement durable et de l'environnement avec l'ensemble des autres politiques est également un thème omniprésent dans les discours de principes. Dans la réalité, on observe des situations contrastées selon les pays et les domaines d'action. Le cas de l'Espagne est fort intéressant : dans ce pays, aujourd'hui très décentralisé, la politique forestière est du ressort des régions ou *autonomias*. Il semble que certaines régions aient bien réussi l'intégration de leur politique forestière dans l'ensemble de leur politiques d'aménagement du territoire, et d'autres beaucoup moins bien. Dans tous les pays, l'élaboration de plans forestiers nationaux ou régionaux peut être une remarquable occasion de réaliser cette intégration des politiques. Mais, là aussi, la réussite de l'intégration ne se décrète pas : elle ne peut résulter que d'un long processus d'apprentissage, de connaissance mutuelle, de négociations et de résolutions des conflits entre diverses administrations de divers niveaux. Sur ce thème aussi, les échanges entre pays méditerranéens peuvent être très fructueux, quoique plus délicats, du fait de la nature très politique de certains enjeux.

Une problématique majeure est celle de l'intégration spatiale des préoccupations de développement durable dans la planification (trop souvent négligée ou inopérante) de la croissance des villes et des réseaux d'infrastructures, notamment de transport, tout autour de la Méditerranée. Cette question dépasse largement le secteur forestier, et a été relativement peu évoquée au forum. On peut néanmoins penser qu'elle constitue un enjeu capital et que les forêts et autres espaces naturels peuvent souvent y tenir une place d'espaces structurants essentiels. Les forestiers devraient donc prendre une place d'interlocuteurs incontournables dans l'aménagement et la gestion des espaces périurbains et littoraux méditerranéens.

Les conditions de mise en œuvre

Un aspect pratique particulièrement crucial est celui du **financement** des politiques ou des projets. Des procédures financières très rigides, ou très cloisonnées, peuvent être des obstacles redoutables à la programmation et à la réalisation d'actions intégrées. Les retards de mise en place des financements sont souvent une cause de démobilitation des acteurs, et de perte de crédibilité de la participation. Ceci vaut non seulement pour la mise en œuvre des budgets des états ou des collectivités, mais aussi des prêts des banques ou des bailleurs de fonds. Il y a tout un domaine d'échanges et de réflexion à mener sur les structures et les procédures de financement.

Passer de procédures budgétaires classiques, cloisonnées par nature de dépense, à des procédures innovantes, structurées par objectifs, par missions ou par projets, impose de passer du contrôle a priori au contrôle a posteriori. Cela implique la mise en place de procédures d'**évaluation**, et d'**indicateurs** permettant ces évaluations : indicateurs d'objectifs, de moyens et de résultats, d'où pourront être déduits des indicateurs d'efficacité (ratios résultats sur

objectifs) et d'efficacité (ratios résultats sur moyens). Ces indicateurs d'évaluation ne se confondent pas avec les indicateurs de développement durable qui commencent à se mettre en place au niveau de certains pays ou au niveau du bassin (Commission Méditerranéenne du Développement Durable et Plan Bleu), mais il est clair que ceux-ci apporteront beaucoup à ceux-là. Les progrès dans la certification ou la labellisation des produits, voire des services (tourisme) sont également très liés à la disponibilité de bons indicateurs. La question des indicateurs et de leur usage est un sujet d'échanges et de coopération très prometteurs.

Au **plan technique**, le forum a surtout insisté sur la nécessité de replacer les interventions par rapport à leurs objectifs sociaux et économiques, et sur l'intérêt d'une approche écosystémique et globale, du type « landscape restoration » (assez mal rendu en français par restauration de paysage, cf. note 3). Les apports du génie écologique ont aussi été soulignés. Ces techniques ont surtout été développées dans des régions montagnardes ou tempérées, et leur adaptation aux conditions méditerranéennes est en cours. Là aussi des échanges peuvent être rapidement fructueux.

Les questions de **formation** ont aussi tenu une place importante durant le forum. D'une part formation des agents du monde forestier pour les préparer aux nouvelles missions et aux nouvelles tâches qui les attendent. D'autre part formation des acteurs appelés à participer à des actions de développement impliquant des aspects forestiers, depuis les élus locaux jusqu'aux agriculteurs et aux éleveurs, en passant divers techniciens, professionnels, cadres administratifs... Il a en particulier été souligné qu'une formation est d'autant plus efficace qu'elle est « au ras du terrain » et qu'elle s'appuie sur les problèmes rencontrés dans leur vécu concret par les gens que l'on veut former. Cela relativise l'intérêt des formations « standard » et plaide pour des actions de formation ciblées, adaptées très finement à leur public. De telles formations demandent évidemment un travail de préparation important et coûtent donc plus cher, mais l'efficacité et surtout la pérennité de leurs effets sur le comportement ultérieur des personnes formées en dépendent. La formation peut alors s'intégrer dans des processus de « capacity building » dont la nécessité a été soulignée, et sur lesquels des échanges seraient également très fructueux. Quant à la recherche, c'est un domaine où la coopération est déjà ancienne et bien rodée ; les échanges sont à poursuivre, parfois à intensifier ou à relancer, voire à créer sur certains thèmes novateurs.

Quelle suite donner au forum ?

La liste de points ci-dessus s'efforce de synthétiser les avancées, mais aussi les manques qui sont apparus au cours du forum. Elle a un peu un côté « liste à la Prévert », mais il ne faut pas oublier que tous ces points s'inscrivent dans une vision vraiment cohérente partagée par les participants. D'autre part, cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité. Son but est d'aider le comité de pilotage dans son travail de définition de la poursuite du projet mené dans le cadre de *Silva Mediterranea*. Il conviendra donc, au cours de la réunion du comité, de la compléter et de hiérarchiser les thèmes à retenir.

Pour cela, les réflexions du comité devront se fonder sur le texte de **conclusions et recommandations** qui a été adopté par les participants au forum. Les orientations et actions proposées dans ce texte sont de natures assez diverses : à un extrême les unes portent plutôt sur la mise en œuvre de principes ; à l'autre on trouve des actions très concrètes (dont la tenue de la présente réunion...). Elles s'adressent aussi à des acteurs très divers (organismes internationaux, gouvernements locaux, acteurs de terrains, chercheurs, formateurs...). Il est donc nécessaire pour notre comité de pilotage de les « retravailler » afin d'en extraire un

programme de travail exécutable dans le cadre du projet *forêt méditerranéenne et développement durable*.

En outre plusieurs de ces orientations et actions proposées par le forum portent sur des thèmes (prévention et lutte contre les feux de forêt, gestion durable des suberaies, synergies entre centres de recherche...) qui sont au cœur de problématiques traitées par **d'autres groupes thématiques** de *Silva Mediterranea*. Une discussion précise sur ces points pourrait plutôt avoir lieu lors de la réunion informelle qui se tiendra le lendemain à l'initiative du président de *Silva Mediterranea*. Bien entendu, une coordination étroite entre ces groupes et le projet FMDD est une nécessité évidente.

Une non moins étroite coordination est nécessaire entre ce projet FMDD et d'autres projets que mène le Plan Bleu dans le cadre de la Commission Méditerranéenne du Développement Durable⁴ (CMDD), tout particulièrement celui sur le **développement rural durable**, prévu pour 2007-2008. Ceci pourrait se faire en approfondissant des problématiques sur les liens entre territoires forestiers, bonnes pratiques agro-sylvo-pastorales, production de services environnementaux et de biens publics. Des études de cas pourraient permettre de progresser notamment en mettant l'accent sur i) les nouvelles approches territoriales intégrées et participatives, ii) la lutte contre la désertification et contre la pauvreté, iii) les obstacles à lever et les instruments à mettre en place, en particulier des outils de financement souples, un contrôle a posteriori, des indicateurs....

⁴ Le PAM (programme d'action pour la Méditerranée) et le Plan Bleu ont produit pour la CMDD un document de référence : *la Stratégie Méditerranéenne du Développement Durable*, qui a été adopté par les pays du partenariat euro-méditerranéen réunis à Barcelone, le 25 novembre 2005.