

Gouvernance et gestion de la biodiversité en forêt méditerranéenne

Éléments introductifs

par Pierre DÉRIOZ

En avant-propos des différentes études de cas de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière, nous avons demandé à

Pierre Dériz de nous donner quelques éléments d'introduction sur la notion de gouvernance. En effet, "d'un despotisme éclairé à un ouverture incertaine", il existe différents niveaux et conceptions de la gouvernance. Or, mieux connaître le périmètre dans lequel vont s'insérer la réflexion, la prise de décision et la gestion est un préalable nécessaire à la mise en œuvre des pratiques.

Depuis le début des années 1990, la « gouvernance » est à la mode, le succès du terme se nourrissant de l'indécision qui règne autour de sa définition et l'alimentant en retour. Quasiment toujours assorti d'une connotation positive — il n'est de gouvernance que de « bonne gouvernance » — le mot semble recouvrir, en matière de politiques publiques en général et de politiques publiques appliquées à la gestion des composantes de l'environnement en particulier, le passage d'une approche « top-down » centralisée dans laquelle l'Etat et ses représentants étaient maîtres du jeu, à une conception plus partenariale, concertée entre un grand nombre d'acteurs de nature différente, et impliquant davantage les échelles locales. A y regarder de près, la notion n'apparaît pas aussi polysémique que l'on a bien voulu le dire, mais il n'est pas inutile de confronter plusieurs définitions pour tenter d'en dégager les principaux éléments constitutifs.

Selon l'Institut de recherche des Nations unies pour le développement social, le terme désigne un « effort pour dégager un consensus ou obtenir le consentement ou l'assentiment nécessaires à l'exécution d'un programme dans une enceinte où de nombreux intérêts divergents entrent en jeu » (cité in BASLÉ, 2000) ; P. LE GALES (1995) voit dans la gouvernance urbaine un ensemble de « processus d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains ».

Photo 1 :
Chênaie d'Yeuse sur les versants sud et nord de l'arête orientale du Pic Saint-Loup, au nord de Montpellier : une gouvernance rendue nécessaire par la reconnaissance d'une valeur patrimoniale, paysagère (site classé) et écologique (site Natura 2000), comme par la fréquentation du public (randonneurs, grimpeurs, chasseurs...), longtemps compliquée au plan foncier par une large dominante de terrains privés, mais où la Communauté de Communes du Grand Pic Saint-Loup, opératrice du site Natura 2000 « Pic Saint-Loup », vient de se porter acquéreuse de surfaces importantes en versant sud-est
Photo P. Dério, août 2010



S'interrogeant sur le degré de « nouveauté » de ce paradigme politique, G. CHIASSON, R. BLAIS et J. BOUCHER (2006) parlent, à propos de la gestion de la forêt québécoise, de « *formes de coordination émergentes qui se distinguent des plus anciennes par le rapprochement qu'elles opèrent entre les acteurs publics et privés (...)* [en incluant] *autant les formes les plus centralisées (le gouvernement) que les formes les plus décentralisées. En ce sens, elle rejoint et inclut la notion de régulation* ». N. HOLEC et BRUNET-JOLIVAUD (2000), en analysant comment le passage de cette notion du domaine économique aux sciences politiques l'a associée aux échelles « territoriales », en font une « *interaction rendue nécessaire par le fait qu'aucun acteur, public ou privé, ne dispose des connaissances et des moyens nécessaires pour s'attaquer seul aux problèmes* ».

Le croisement de ces définitions (et de quelques autres) permet ainsi de dégager quelques composantes communes en matière de gouvernance :

- elle désigne une forme partenariale de la réflexion, de la prise de décision puis du contrôle de sa mise en œuvre, impliquant des acteurs sociaux divers, publics ou privés, locaux, nationaux ou internationaux ; comme le démontre L. MERMET (2005), elle est généralement liée au constat que fait l'acteur initiateur de la démarche de son incapacité à parvenir seul aux objectifs qu'il poursuit (pour toutes sortes de raisons) ;

- elle a pour but de faciliter la recherche négociée d'un consensus (ou du moins d'un compromis), entre des acteurs aux représentations et aux intérêts divergents ; en ce sens, elle tend à mettre en place un système collectif de régulation, permettant la prise en charge et la gestion des conflits d'acteurs : elle nécessite donc « l'invention » de lieux spécifiques, de techniques et de règles pour la coordination (plus ou moins aboutie) des acteurs ;

- elle s'applique à un bien, une ressource et/ou un espace rendu « commun » par les enjeux qu'il représente, au-delà de son appropriation *stricto sensu* ;

- sous-tendue par la primauté accordée à la concertation et à la négociation sur l'expression brute des rapports de force sociaux, elle semble aussi rendue nécessaire par la complexité des problématiques traitées, l'incertitude et le caractère fragmentaire de l'information, aucun acteur ne disposant à lui seul de toute l'information nécessaire ;

- elle correspond à un processus « d'apprentissage » collectif dont l'exigence de subsidiarité renvoie de manière privilégiée à l'échelle des territoires, la gouvernance « territoriale » étant alors « *comprise comme un processus non seulement de coordination des acteurs, mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité* » (LELOUP et alii, 2005).

L'émergence contemporaine de formes de gouvernance appliquées à la forêt méditerranéenne (DE MONTGOLFIER, 2008) repose d'abord sur son institution en « bien commun » — quand bien même elle peut être contestée par certains acteurs. Cette dernière découle d'abord de sa multi-fonctionnalité et de son multi-usage, thème souvent travaillé par l'association Forêt Méditerranéenne (GAUTHIER, 2009). Elle se voit aussi alimentée, de manière indirecte, par des questions liées à la prise en compte des risques environnementaux, au premier chef celui du feu, mais aussi par exemple celui de la protection des captages d'eau potable. La reconnaissance de sa richesse écologique (biodiversité) ou de son intérêt paysager, enfin, conduit de plus en plus souvent à lui attribuer une valeur sociale intrinsèque : espace-risque par rapport à la propagation de l'incendie, espace-support de pratiques plus ou moins spécifiques (certains champignons ne se cueillent qu'en forêt, mais le VTT peut se pratiquer partout), la forêt est dorénavant regardée comme un espace-patrimoine, qualité qui se trouve exprimée sous des formes diverses

(DÉRIOZ, 2011). A la croisée de ces multiples enjeux se rencontrent donc aujourd'hui beaucoup de groupes d'acteurs différents, alors même que ne manquent pas les éléments d'incertitude, tant écologiques (du manque de connaissance concernant par exemple la biodiversité des sols forestiers à l'appréciation des effets localisés du changement climatique) que sociaux (quelles sont la nature et l'intensité de la « demande sociale » en matière de forêt ?). Concernant la biodiversité forestière, la certitude qu'elle est l'œuvre conjointe de la « nature » et de l'action des hommes vient renforcer la nécessité de s'entendre sur le type de biodiversité que l'on entend privilégier, comme sur le choix des moyens les plus appropriés pour y parvenir : la biodiversité n'est pas seulement envisagée comme une valeur naturaliste, elle est aussi (d'abord ?) une construction sociale, sous-tendant des choix négociés à des échelles différentes.

Trois clés de lecture permettent de mettre en regard les unes par rapport aux autres les études de cas qui suivent, dont les deux premières ont trait respectivement à la nature des espaces forestiers concernés — une gamme d'exemples à différentes échelles allant des espaces protégés¹ vers les forêts ordinaires et de la gestion publique vers la gestion privée — et aux pratiques de gestion forestière dont elles font l'objet — degré d'intégration de la biodiversité (en tant qu'enjeu ET en tant qu'outil) dans les démarches, nature de l'opérateur, caractère innovant, difficultés rencontrées... La troisième clé suggérée est celle du degré de gouvernance mise en œuvre, et des formes qu'elle prend : les démarches « collectives » doivent en effet être évaluées en fonction du stade opérationnel auquel elles s'appliquent, du simple souci de l'information du public à la gestion partenariale en passant par les efforts de consultation ou de concertation, et en fonction de leur « périmètre de gouvernance » qui identifie les acteurs qui s'y trouvent impliqués, pas forcément la totalité de ceux qui pourraient être concernés, et pas forcément tous au même niveau. Le fait qu'il s'agisse d'espaces appropriés — même pour les forêts publiques — favorise ainsi parfois, derrière la façade d'une gouvernance large et ouverte, la mise en œuvre sur certains problèmes précis de modes de régulation « *adhocratique* », par négociation directe entre quelques acteurs en position dominante, telle que G. MASSARDIER (2009) en identifie dans le cadre de la gestion de l'eau².

Dans la mesure où la recherche de formes de gouvernance s'apparente à un processus, au fil duquel les partenaires apprennent à co-construire et à partager l'information — notamment en matière de définition et d'évaluation de la biodiversité — éventuellement à coopérer dans les phases décisionnelles (objectifs) et opérationnelles (actions), l'ancienneté de la démarche, et les moyens qu'elle a pu mobiliser sont aussi de bons indicateurs : comme le notent à l'échelle nationale E. NEYROUMANDE et D. VALLAURI (2011), « *le territoire est identifié comme l'échelle de concertation et de décision, mais les modalités pratiques d'une gouvernance réellement ouverte à tous les acteurs peinent à se généraliser pour la forêt privée comme publique. Les financements sont débloqués pour l'exploitation mais peu pour promouvoir les gestions innovantes et alternatives ou la prise en compte de la biodiversité. Enfin, la réduction constante des pouvoirs et moyens humains des gestionnaires (ONF comme CRPF) ne permet pas d'accompagner les changements nécessaires, pourtant devenus urgents dans la perspective des impacts des changements climatiques* ». Plusieurs des exemples analysés ci-après permettent pourtant d'esquisser les voies de cette gouvernance, dont le déploiement des Chartes forestières de territoire constitueraient aussi l'un des vecteurs possibles.

P.D.

1 - Réserve Naturelle, Parc national, Grand Site, Parc naturel régional, site Natura 2000...

2 - G. Massardier (2009) définit la « régulation adhocratique » comme le déploiement de modes de « *négociations d'usages différenciés de la ressource eau hors des instances de participation/concertation prévues par la loi (en l'occurrence la loi française de 1992 sur la gestion de l'eau)* ».

Photo 2 :

Aménagement d'une piste en forêt domaniale des Avant-Monts (Verreries-de-Moussans, Hérault). Une forêt en production, un gestionnaire prépondérant, un périmètre de gouvernance très étroit. Photo PD, juin 2006



Eléments bibliographiques

- BASLÉ M., 20002. « Évaluation des politiques publiques et gouvernance à différents niveaux de gouvernement », *Cahiers économiques de Bretagne*, n°2/2000, pp. 17-24 [en ligne : <http://www.pnud.ne/rense/Biblioth%E8que/Basl%E901.pdf>]
- CHIASSON G., BLAIS R., BOUCHER J., 2006. « La forêt publique québécoise à l'épreuve de la gouvernance : le cas de l'Outaouais », *Géocarrefour*, Vol. 81, n°2, [en ligne : <http://geo-carrefour.revues.org/1837>]
- De MONTGOLFIER, 2008. « Le contexte "moderne" de la gouvernance des projets forestiers au sein des territoires », *Forêt Méditerranéenne*, t. XXX, n°2/2009, pp. 111-114.
- DERIOZ P., 2011. « Les ambiguïtés de la patrimonialisation des paysages "naturels" », in *Patrimoines naturels*, C. Bouisset et I. Degrémont (dir.), *Sud-Ouest Européen*, 2010, n° 30, pp. 19-36.
- GAUTHIER O., 2009. « La forêt méditerranéenne : un modèle de forêt multifonctionnelle », *Forêt Méditerranéenne*, t. XXX, n°4/2009 – n°100, pp. 319-322.
- HOLEC N., BRUNET-JOLIVALD G., 2000. « De la gouvernance des économies à celle des territoires : note de synthèse sur la gouvernance », Centre de documentation de l'urbanisme.

- Le GALES P., 1995. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1/1995, pp. 57-95. [en ligne : http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_1_403502]
- LELOUP F., MOYART L., PECQUEUR B., 2005. « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 4/2005, pp. 321-332. [en ligne : www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2005-4-page-321.html]
- MASSARDIER G., 2009. « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation "adhocratique" ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors série n°6 / novembre 2009, *La gouvernance à l'épreuve des enjeux environnementaux et des exigences démocratiques*, 29 p. [en ligne : <http://vertigo.revues.org/8993>]
- MERMET L., 2005. *Concertations orchestrées ou négociations décisives ? Tome 1 : Moments et modes de recherche d'accord sur les projets d'infrastructure qui mettent en jeu l'environnement et les ressources naturelles*, ENGREF/MEDD, 221 p.
- NEYROUMANDE E., VALLAURI D., 2001. *Regards sur la politique des forêts en France*, rapport WWF, 40 p. [en ligne, téléchargeable à partir de : <http://mab-france.org/fr/popup/Regards-sur-la-politique-forestiere-francaise/>]

Résumé

Ce petit texte propose, à partir de définitions issues de contextes scientifiques différents, un certain nombre d'éléments de cadrage de la notion de gouvernance, dans laquelle Jean de Montgolfier (2008) voit « l'ensemble des institutions et des procédures qui permettent à chacun des acteurs sociaux de s'impliquer dans la gestion des questions qui les concernent. » Cette réflexion d'ensemble est appliquée au cas général de la forêt méditerranéenne, définie comme « bien commun » au nom de sa multi-fonctionnalité, de la nécessaire gestion du danger qu'y représente le risque incendie, et de sa valeur patrimoniale, liée à sa qualité écologique (biodiversité) et paysagère. Les formes et le degré de gouvernance mis en œuvre sont ensuite suggérés comme fil conducteur des différentes études de cas, d'échelle territoriale, que présentent les articles qui suivent.

Summary

The governance and management of biodiversity in Mediterranean forests - Introductory aspects

On the basis of definitions taken from a number of different scientific contexts, this short essay proposes various elements for a framework of governance which, as defined by Jean de Montgolfier (2008), is "the whole ensemble of institutions and procedures that enable all those involved in a society to take part in the management of issues which concern them." This comprehensive notion is thus applied to Mediterranean forests and woodlands which are seen as "a commonly-held asset" by virtue of their multi-functional character, their indispensable management in view of the danger linked to forest wildfire, and their value as heritage thanks to the wealth of their ecology (biodiversity) and their contribution to landscapes. The forms and levels of applied governance are then gathered together to form a common thread linking the various case studies and territorial scales that are presented in the articles that follow.