

Le contexte « moderne » de la gouvernance des projets forestiers au sein des territoires

par Jean de MONTGOLFIER

***Pour comprendre comment
se tissent les liens entre
les différents acteurs d'un projet
ou d'un territoire défini, il est
indispensable de connaître
le contexte dans lequel
s'élabore cette toile.
Jean de Montgolfier nous décrit le
contexte actuel, institutionnel
et territorial, afin de mieux
appréhender l'organisation
du transfert des connaissances
entre les divers partenaires
(chercheurs, gestionnaires,
société civile...).***

Quelques définitions

Un territoire peut être défini comme le système formé par un espace physique et par l'ensemble de ceux, personnes individuelles et organisations, qui y vivent et qui y agissent.

Tous les aspects historiques, sociaux, culturels, économiques, organisationnels du territoire sont déterminants, et pas uniquement ses aspects « naturels » ou écologiques. Or les délimitations du territoire selon ces différents aspects sont en général loin de coïncider. Il s'ensuit que la perception d'un territoire et de ses limites varie grandement selon les acteurs sociaux, en fonction de leurs points de vue et de leurs priorités. Un territoire est donc un « construit social », qui sera d'autant plus facile à identifier qu'un nombre important d'acteurs partageront une vision commune de son passé (territoire historique) et de son avenir (territoire de projets).

La gouvernance est un autre concept difficile à bien définir. On peut considérer que c'est l'ensemble des institutions et des procédures qui permettent à chacun des acteurs sociaux de s'impliquer dans la gestion des questions qui le concernent. En particulier la bonne gouvernance d'un territoire de projet devrait permettre l'élaboration de cette vision commune de l'avenir du territoire où s'inscrit le projet.

Les acteurs

Le contexte de la gouvernance des projets et des territoires, ce sont d'abord les acteurs eux-mêmes. Or, du fait notamment de la RGPP (révision générale des politiques publiques), tout est en train de changer rapidement, dans le domaine forestier comme ailleurs.

Au niveau des services déconcentrés de l'Etat dans les départements, les DDAF et DDE disparaîtront, et seront remplacées par des directions départementales du territoire, placées sous l'autorité du préfet. Les missions d'ingénierie publique, qui tenaient une place majeure dans les anciennes DDAF et DDE seront supprimées, et les nouvelles directions ressembleront davantage à des services de préfecture, chargés de l'application et du contrôle des lois et règlements. Un organigramme-type pourrait être : un secrétariat général et cinq services : police de l'environnement, politique agricole, urbanisme, logement, transports ; mais les choses seront sans doute très différentes d'un département à l'autre.

Au niveau régional, les anciennes DIREN, DRIRE et DRE fusionneront pour devenir les DREAL (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement) ; en revanche les DRAF resteront autonomes, et gagneront un A, devenant DRAAF (alimentation, agriculture et forêt).

Les CRPF perdront probablement leur autonomie régionale, et seraient regroupés en un organisme national. L'ONF est lui-même à nouveau en réforme, avec réduction très forte du nombre des agences, et peut-être ultérieurement de celui des unités territoriales.

Tout cela devrait bien sûr se traduire par des diminutions d'effectifs plus ou moins fortes : il y aura donc de moins en moins de fonctionnaires d'Etat impliqués dans la gestion du territoire, et notamment des forêts.

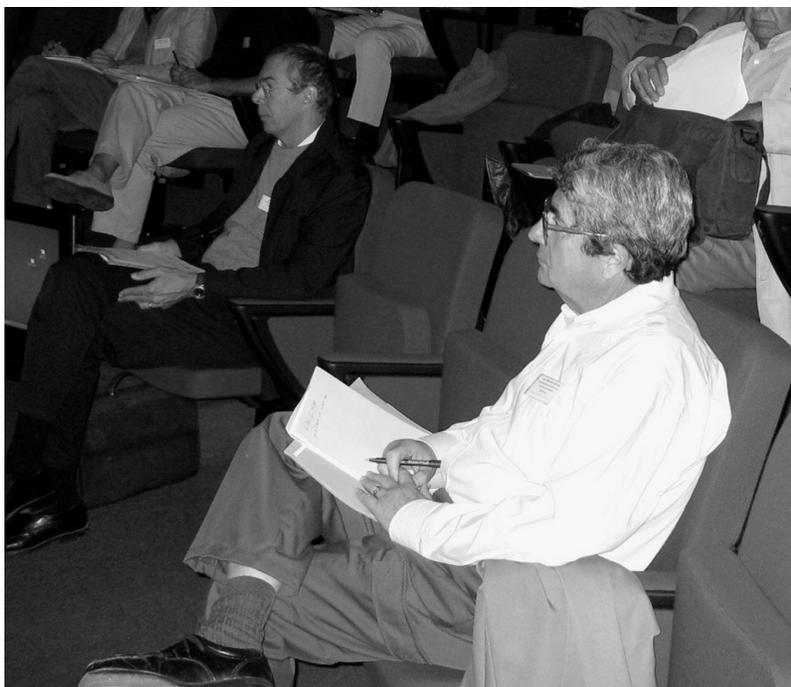
Et de plus, il est à nouveau question d'une grande réforme des collectivités territoriales, et on entend reparler de la suppression des départements...

Quant au niveau européen, il est certain que la réforme de la PAC, et notamment de l'équilibre entre premier pilier (tourné surtout vers les produits) et deuxième pilier (tourné surtout vers les territoires) aura des conséquences notables sur les ressources dont pourront disposer les projets. Outre la PAC, d'autres politiques européennes peuvent jouer un rôle important dans l'évolution des territoires ; c'est le cas notamment des programmes LEADER : grâce à la mise en place des GAL (groupes d'action locale), ceux-ci ont permis d'instituer des modes de gouvernances de projets très bénéfiques, au niveau de nombreux territoires, notamment dans les pays méditerranéens de l'Union. Et puis, bien sûr, l'Union pour la Méditerranée soulève l'espoir qu'il y aura de nouveaux moyens, institutionnels et financiers, pour développer les territoires méditerranéens, mais les choses ne sont pas encore en place.

Toujours dans ce chapitre des acteurs, il faut aussi noter que la formation des ingénieurs forestiers va fortement changer : il n'y aura plus d'accès direct à partir des classes préparatoires à la formation des ingénieurs forestiers de l'ENGREF de Nancy. Tous les étudiants reçus au concours d'Agro Paris Tech y effectueront une première année de tronc commun (leur donnant le niveau licence dans la classification de Bologne), puis choisiront, pour leurs deuxième et troisième années, entre 5 spécialités (relatives aux productions agricoles, aux industries agroalimentaires, aux questions alimentation/santé, aux questions environnement/territoires et à la forêt). Il n'y aura donc plus d'ingénieurs forestiers, mais des ingénieurs agronomes à spécialisation forestière (de niveau master). Quant aux IGRF, la décision de fusion avec le corps des Ponts

Photo 1 :

Jean de Montgolfier lors de l'atelier sur le "transfert des connaissances" à Agropolis (Montpellier), au fond Michel Bariteau Président de Forêt Méditerranéenne
Photo DA



et Chaussées est prise depuis le mois d'avril 2008, mais on ne sait pas encore très bien comment ce corps va s'appeler, ni comment il sera formé ; ce sera sans doute dans le cadre de Paris Tech, et on espère que cette formation débouchera sur un niveau doctorat.

Les principes

Au plan des acteurs, le contexte est donc actuellement très mouvant et en pleine évolution. Mais au plan des principes d'une bonne gouvernance des projets et des territoires, les grandes idées restent les mêmes.

La bonne gouvernance doit avant tout reposer sur la participation de tous les acteurs concernés. Un territoire, comme un projet, est un construit, et cette construction s'élaborera d'autant mieux qu'un plus grand nombre d'acteurs en auront une vision commune, et s'attèleront ensemble à la tâche.

Mais ceci ne doit pas reposer sur une unanimité de façade, qui ne serait qu'un simulacre, certains continuant à agir en sous-main en sens contraire. Il est au contraire nécessaire que soient bien reconnues les divergences entre acteurs, relatives à leur perception de la situation et des enjeux, à leurs priorités, à leurs objectifs, à leurs moyens d'action. Il ne s'agit pas de gommer ces divergences, éventuellement profondes, pour arriver à un consensus apparent, mais souvent illusoire. Il s'agit pour chaque acteur, d'abord de reconnaître l'existence de ces différences, d'accepter leur légitimité, puis, malgré celles-ci, de construire une vision commune, au moins partielle, du territoire et de développer des projets.

Ce processus d'élaboration d'une bonne gouvernance est souvent long et difficile. Il requiert beaucoup de temps et de bonne volonté. Il faut du temps pour rassembler les gens, gagner leur confiance, constater les divergences et en faire accepter la légitimité, faire émerger peu à peu un langage commun, une analyse et un diagnostic commun, une vision partagée. Pour cela, il faut aussi des acteurs et des méthodes spécifiques. Des acteurs spécifiques : pour qu'une vision se développe, pour qu'un projet se construise, il faut en général un, ou plusieurs, porteurs : des locomotives. Mais il ne faut pas que ces porteurs cherchent à passer en force ; il faut qu'ils gagnent la confiance des autres acteurs, dans le respect de leurs différences et de leur autonomie d'action. Il faut souvent



Photo 2 :

Dans un territoire, tous les aspects historiques, sociaux, culturels, économiques, organisationnels du territoire sont déterminants, et pas uniquement ses aspects « naturels » ou écologiques.

Photo DA

Photo 3 :

La bonne gouvernance doit avant tout reposer sur la participation de tous les acteurs concernés. Un territoire est un construit, et cette construction s'élaborera d'autant mieux qu'un plus grand nombre d'acteurs en auront une vision commune, et s'attèleront ensemble à la tâche.

Photo DA



La méthode "Imagine" du Plan Bleu

Cette méthode a été développée par le Plan Bleu, notamment par Simon Bell et Elisabeth Coudert. Elle a été appliquée à de nombreuses reprises dans le cadre de programmes d'aménagement côtier durable, dans de nombreux pays méditerranéens (Algérie, Tunisie, Malte, Liban, Slovénie...). Elle pourrait être facilement adaptée à des territoires forestiers.

Les principes de base sont :

- réunir de nombreux acteurs au cours de 4 ou 5 ateliers successifs, de quelques jours chacun, sur une période de 12 à 18 mois ;
- leur faire procéder à une phase d'analyse systémique et de diagnostic au moyen de méthodes très graphiques, couplées avec des matrices d'analyse de causalité ;
- leur faire construire des indicateurs de développement durable adaptés à la situation, et leur faire préciser les niveaux souhaitables que doivent atteindre ces indicateurs ;
- leur faire imaginer et évaluer (sur la base des indicateurs précédemment définis) des scénarios : scénario tendanciel (en général non durable selon un grand nombre de ces indicateurs), et scénarios alternatifs améliorant les indicateurs de durabilité ;
- les faire réfléchir aux actions concrètes permettant de se diriger vers un avenir plus durable.

Pour en savoir plus : consulter le site www.planbleu.org ou les Cahiers du Plan Bleu N°3 (existent en français et en anglais)

rences mutuelles. Il faut aussi des méthodes, de médiation, d'animation, de transfert pour aider les uns et les autres à progresser.

La prospective, notamment, peut être un excellent outil d'animation et de médiation qui, en amenant les acteurs à réfléchir sur ce qui pourrait se passer dans quelques dizaines d'années, les conduit à dépasser plus facilement les conflits et les contraintes où ils se débattent au jour le jour, et à élargir leur vision des possibles. Elle peut les conduire aussi, en assumant les rôles d'autres acteurs, à mieux comprendre et à mieux respecter des situations tout-à-fait différentes des leurs. C'est ainsi que le Plan Bleu met en œuvre une méthode de prospective territoriale dénommée "Imagine", (cf. encadré ci-dessus) ; mais il existe un grand nombre d'autres excellentes méthodes.

Mais au-delà des outils et des méthodes, ce qui est essentiel, c'est de tisser progressivement un dense réseau de confiance entre acteurs. Il est bien connu que lorsqu'un acteur adopte une innovation, c'est rarement pour la seule raison qu'il a été séduit par un beau raisonnement technique. C'est plus souvent parce qu'il a vu, dans son réseau de connaissances, un autre acteur, à qui il

accorde une grande confiance, adopter cette innovation.

Et d'ailleurs, les notions de réseaux d'acteurs et de territoires sont étroitement reliées. Un territoire est à la fois structuré par ses réseaux internes, et riches des réseaux externes qu'il peut mobiliser. Plus les réseaux internes et externes sont nombreux et denses, plus un territoire a des chances de se développer ; de nombreux exemples de développement réussi pourraient être évoqués.

En conclusion, je voudrais surtout insister sur la continuité dans la durée que demande la construction de réseaux entre acteurs, permettant la bonne gouvernance des territoires et la réussite des projets et sur le haut niveau d'engagement humain que cela exige.

J.de M.

Jean de
MONTGOLFIER
Ecole nationale du
génie de l'eau et de
l'environnement de
Strasbourg (ENGEES)
et Plan Bleu pour
l'environnement
et le développement
en Méditerranée
Mél :
jm@engees.u-strasbg.fr