

Vers une gestion patrimoniale de la protection et de la qualité biologique des forêts

Texte rédigé pour le Xe Congrès forestier mondial, à Paris (septembre 1991)

Parution dans la Revue Forêt Française XLV, rubrique Économie et forêt

Février 1993

Henry Ollagnon & Christian Barthod

Dès sa constitution progressive au cours du XIII^e siècle, l'administration des Eaux et Forêts n'eut de cesse que de contrôler strictement et de limiter les usages locaux qui interféraient avec l'affectation principale des forêts du domaine royal à la production de bois marchand et à la chasse. Les communautés rurales s'y opposèrent avec constance, de façon sourde la plupart du temps, violente parfois, car elles voyaient dans la forêt possédée par d'autres (forêts royales, seigneuriales, ecclésiastiques) le lieu de nombreuses activités indispensables à leur survie et à leur bien-être (pâturage, panage, soutrage, braconnage, récolte de bois de chauffage et de menus produits, réserve foncière,...).

L'histoire forestière française est faite d'une longue série de conflits aboutissant à la mono-appropriation de la forêt par le possesseur du foncier. Cette évolution fut sanctionnée par le principe énoncé par la loi du 29 septembre 1791, qui autorisa tout propriétaire forestier à disposer de ses bois « comme bon lui semblera », et confortée par la définition du droit de propriété par le Code civil napoléonien. Le Code forestier de 1827 et l'ensemble de la réglementation forestière des XIX^e et XX^e siècles consacrèrent la quasi-disparition des droits d'usage et la notion de mono-appropriation, individuelle ou collective, tout en définissant, au nom des conceptions successives de l'intérêt général, les règles plus ou moins précises et contraignantes d'un bon usage par le propriétaire foncier, privé ou public.

Cette stratégie, incontestablement cohérente au long des siècles, est pour une bonne part responsable de la richesse et de la diversité du patrimoine forestier français, en même temps qu'elle a permis la réalisation de grands projets, collectifs ou privés, tels que les boisements de restauration des terrains en montagne, la constitution du massif landais de Pins maritimes sur près d'un million d'hectares, ou plus récemment le boisement de deux millions d'hectares en quarante ans, avec l'aide du Fonds forestier national.

L'évolution de la demande sociale vis-à-vis de la forêt d'une part, et la prise de conscience que la protection des forêts et le maintien de leur qualité biologique se jouent de plus en plus en dehors du territoire forestier traditionnel d'autre part, conduisent à s'interroger désormais sur les limites de cette stratégie de mono-appropriation, collective ou privée.

L'évolution de la demande sociale

Le processus de décentralisation, amorcé au cours des années 1970 puis mis en œuvre durant la dernière décennie, a créé, ou plus exactement révélé, une dynamique désormais irréversible : les acteurs locaux en sont ceux que E. Reynaud a appelés en 1980 les « militants moraux », par opposition aux militants politiques, syndicaux ou religieux. Ces militants ont développé un univers idéologique original, qualifié de libéralisme intellectuel : ils ne cherchent pas à convaincre, mais à changer la société en agissant sur les individus et leur vie quotidienne, en réintroduisant, en quelque sorte, le domaine du privé dans la vie collective.

Enracinés aux niveaux local et régional (associations, mandats électifs locaux,...), ils réclament un droit de regard sur la gestion forestière, suscitant ainsi une série de conflits toujours locaux, aux enjeux bien précis, qui contestent radicalement le concept de mono-appropriation de l'espace forestier par les seuls forestiers. Leurs demandes sont diverses et peuvent concerner aussi bien le développement économique local, la conservation des espaces boisés péri-urbains, la protection intégrale de certains écosystèmes forestiers remarquables ou l'interdiction des produits chimiques en forêt, que la mise en œuvre de mesures globales permettant la protection et la reproduction du grand Tétrás, de l'Ours ou de certaines espèces végétales localement plus ou moins rares, souvent aux dépens de la production et de l'exploitation du bois.

Les gestionnaires forestiers, tant privés que publics, n'ont jamais douté que la forêt puisse offrir à la société des prestations multiples, généralement résumées dans le triptyque des fonctions de production, de protection et sociale de la forêt. Mais ils ont longtemps estimé, de par leur compétence technique et les droits reconnus au propriétaire du foncier, qu'ils étaient seuls à même d'arbitrer localement les priorités entre ces diverses vocations, soit en les faisant coexister harmonieusement sur un même territoire, soit en spécialisant très nettement les forêts. L'essentiel des débats internes au monde forestier tourne d'ailleurs actuellement, au moins en France, autour des différentes stratégies possibles dans ce domaine.

Mais la demande sociale vis-à-vis de la forêt est désormais multiple, foisonnante, prise en charge par des acteurs qui savent ce qu'ils veulent, ont les moyens de se faire entendre et, cahin-caha, commencent à acquérir des notions techniques et économiques qui leur permettent de contester le magistère du gestionnaire forestier. La situation est nouvelle, douloureuse, conflictuelle. Ces débats ignorent les limites administratives de compétences et se trouvent toujours situés dans un contexte géographique, écologique, économique et culturel bien précis et spécifique, qui impose le cadre d'analyse et de négociation pour faire émerger une solution. Aucune loi, aucune réglementation nationale, aucune réforme organisationnelle ne peut donc à elle seule la gérer.

Plutôt que de raisonner en termes de fonctions assumées par la forêt, il paraît davantage pertinent de s'intéresser aux différentes approches défendues par des groupes d'acteurs participant au débat public français. Elles sont au nombre de quatre, et peuvent co-exister dans les convictions de certains acteurs :

- une **approche foncière**, qui appréhende la forêt comme le lieu d'une liberté et d'une responsabilité garanties par le droit de propriété, dans le respect des réglementations qui sont seules à pouvoir incarner la charge de l'intérêt général et les légitimes demandes de la société. La forêt est alors le lieu d'une mémoire, un héritage reçu et à transmettre après avoir fait produire un intérêt, un lien avec l'avenir et la garantie d'une solidarité paisible entre les générations.
- une **approche économique**, qui appréhende essentiellement la forêt comme une ressource en bois ou en grand gibier, dont l'usage et les statuts sont organisés sur la base d'une justification par les besoins marchands et collectifs d'aujourd'hui. C'est une approche économique de la rareté ; or la

forêt n'est pas aujourd'hui un bien rare, et la ressource paraît dès lors gratuite, inépuisable, invulnérable,...

- une **approche écologique dominante**, qui appréhende la forêt de façon globale comme un milieu à protéger absolument, car c'est de l'identité de la nature et de l'homme dont il est question. Une attitude trop rigoureuse peut tendre paradoxalement à des situations de blocage complet sur quelques dossiers, et au laisser-aller ailleurs, sans attitude de participation et de compromis possible.
- une **approche technico-administrative**, souvent exprimée en terme national, qui appréhende la forêt comme un « objet de gestion sociale », sur lequel doivent s'appliquer des « règles de cohérence et de cohésion sociales ». Formellement, ce sont les règles d'un compromis visant à éviter les tensions de la société au niveau national. En pratique, l'observation montre que chaque service administratif a ses « règles fondatrices », qu'elles sont souvent implicites, et que très souvent, leur application donne lieu à une négociation au coup par coup.

En fait, ces différentes approches, isolément et surtout ensemble, apportent des concepts, des langages, des procédures nécessaires. Mais elles demeurent souvent insuffisantes pour identifier et résoudre les problèmes de gestion de la protection et de la qualité biologique des forêts.

La notion de qualité biologique totale

Assurer les conditions de la pérennité et de la vitalité des écosystèmes forestiers est d'abord une nécessité forestière. Ceci est immédiatement perceptible pour tout gestionnaire, inévitablement amené à procéder à des arbitrages entre ce que d'autres secteurs professionnels appellent la « qualité actuelle » (celle d'aujourd'hui, telle qu'elle peut être décrite selon des critères préalablement définis), et la « qualité potentielle » (telle qu'elle se joue dans le temps et dans l'espace et résulte à la fois du fonctionnement intrinsèque des écosystèmes et de l'impact de l'ensemble des acteurs concernés), dont la traduction forestière est le maintien des potentialités biologiques, permettant l'adaptation à de nouveaux objectifs et à de nouvelles contraintes. La qualité est dite totale, lorsqu'elle est à la fois actuelle et potentielle, résultant d'un véritable « éco-socio-système ».

Mais le possesseur du foncier forestier, qu'il soit privé ou public, ne peut plus désormais maîtriser seul l'ensemble des paramètres qui concourent à former cette qualité totale. Interviennent en effet, directement ou indirectement, de nombreux acteurs, parfois indifférents ou plus souvent inconscients de l'impact de leurs décisions, dont le comportement quotidien pèse lourdement sur l'avenir de massifs forestiers proches ou lointains du lieu de leurs activités.

C'est le cas, entre autres, des propriétaires voisins dans le cas des actions phytosanitaires préventives ou curatives, des exploitants forestiers qui peuvent blesser inconsidérément des arbres ou compacter des sols fragiles avec des engins trop lourds, des scieries et des grandes sociétés gestionnaires de parcs à bois qui laissent en forêt des stocks importants de grumes ou de rondins alors que des populations de scolytides sont en phase de multiplication explosive, des gestionnaires forestiers qui laissent disparaître une espèce ou une provenance d'un territoire alors qu'elles pourraient présenter un intérêt génétique pour une actuelle ou potentielle politique de reboisement, des négociants internationaux en bois qui considèrent comme des entraves excessives les mesures destinées à prévenir l'entrée sur un territoire d'un insecte ravageur ou d'un organisme pathogène potentiellement redoutables, des gestionnaires d'installations industrielles ou de

chauffe qui rejettent d'importantes émissions polluantes dont les retombées proches ou lointaines contribuent à perturber le fonctionnement d'écosystèmes fragiles et à dégrader de façon irréversible certains sols,...

Le phénomène dit des « pluies acides » a été un formidable révélateur de la complexité des processus physiques et biologiques qui déterminent le niveau de qualité biologique actuelle et surtout potentielle des écosystèmes forestiers européens très divers. Il demeure et demeurera (toujours ?) beaucoup d'incertitudes et d'inconnues ; la responsabilité respective des phénomènes naturels et des effets anthropiques n'est pas facile à appréhender scientifiquement. Il faut pourtant assumer le risque de l'action et travailler au maintien des potentialités biologiques.

En apparence, nul n'a intérêt à ce que la qualité biologique totale des forêts se dégrade, mais du point de vue d'une analyse système-acteurs la proposition doit malheureusement être renversée : actuellement, nul (sauf le propriétaire du foncier, qui en assume toute la charge financière afférente) n'a intérêt à ce que la qualité biologique totale des forêts ne se dégrade pas.

L'approche patrimoniale

La prise en charge de la qualité biologique totale des forêts par l'ensemble des acteurs concernés, dans le cadre géographique, écologique, économique et culturel, imposé par le problème particulier à résoudre, ne va pas de soi. Elle suppose en effet que chaque acteur lui donne une place dans le champ des intérêts qu'il prend en charge, dont il se sent responsable, et que cette prise en charge soit acceptable pour lui par rapport au comportement de l'ensemble des autres acteurs concernés.

Pour définir les conditions de cette prise en charge, le concept de patrimoine s'est imposé. Compris dans un sens réactualisé, il se définit comme « l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui, pour un titulaire, concourent à maintenir et à développer son identité et son autonomie par adaptation, dans le temps et dans l'espace, à un univers évolutif ». Il n'y a pas de patrimoine en soi, en dehors d'une relation de prise en charge et d'usage par un titulaire patrimonial, individuel (appropriation et gestion individuelles), collectif (appropriation et gestion collectives), ou bien encore commun.

Dans ce dernier cas, la gestion patrimoniale est à la fois appropriative (individuelle ou collective) et trans-appropriative, dans la mesure où se constitue une unité d'action multi-acteurs, dont la consistance se négocie dans l'action, autour d'un projet commun, par application de règles négociées de comportement par chacun des acteurs, définies par rapport au seul élément ressenti comme un patrimoine commun. C'est beaucoup plus, d'ailleurs, une affaire de pratique de l'action que de structures juridiques formelles. Néanmoins, il reste à élaborer les principes de l'évaluation et de la prise en charge financières du coût d'une gestion trans-appropriative.

Elle suppose donc la prise de conscience préalable, par tous les acteurs concernés, d'une responsabilité commune, directe au niveau de l'impact physique immédiat de leur action quotidienne (et non dans la possession), et globale au niveau du devenir de la protection et de la qualité biologique des forêts. Elle exige que soit donnée la priorité à l'action, à la créativité propre à chaque acteur, renforçant ainsi l'identité de chacun, mettant en œuvre et en valeur la spécificité de son expérience et de son savoir-faire.

Dès lors, la négociation doit être privilégiée par rapport à la confrontation des droits et des devoirs, ce qui impose de construire et d'actualiser, au coup par coup des grands problèmes à résoudre, une instance de négociation, vulnérable au désengagement, traduisant une communauté d'action, fondée sur le désir d'agir

ensemble dans un contexte bien identifié et sur des projets limités. Cette logique ne peut donc se confondre avec celle qui régit avec efficacité les instances de réflexion technique et de concertation dont les gestionnaires forestiers ont besoin par ailleurs.

Ce type de démarche peut s'adapter à tous les problèmes qui ont fait l'objet d'une prise de conscience de leur dimension patrimoniale, quel que soit le cadre géographique, écologique, économique et culturel qu'impose leur prise en charge. Sur quelques problèmes concernant le continent européen (suivi et compréhension du fonctionnement des écosystèmes forestiers, action sur des milieux fragiles, conservation des ressources génétiques des grandes essences européennes), la Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (Strasbourg, 18 et 19 décembre 1990) a montré la pertinence de ce concept opérationnel de gestion patrimoniale et l'accord de pays très divers pour poursuivre dans cet esprit les travaux entrepris en commun.