



WWF

RAPPORT

2011

# Regards sur la politique des forêts en France

Emmanuelle Neyroumande et Daniel Vallauri

Remerciements :

Les auteurs et le WWF remercient tous ceux qui, anonymement, ont contribué à la réalisation de cette synthèse, par le partage de leurs idées, expérience et ressources historiques, ainsi que leur relecture attentive et critique de la première version du manuscrit.

## Résumé - Regards sur la politique des forêts en France

Depuis le Moyen-Âge, le Royaume puis la Nation ont lutté pour maintenir, puis développer, des ressources forestières soumises aux pressions fortes des besoins de la société française. Cette vision patrimoniale mais utilitariste de la ressource a accompagné la restauration quantitative progressive de la couverture boisée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Après la seconde guerre mondiale, une vision productiviste, imitant le développement agricole, l'a remplacée, alors même que la déprise rurale mais aussi les préoccupations concernant les loisirs, puis plus tard la biodiversité et le développement durable, transformaient la réalité sociétale des forêts françaises. Lorsque la gestion de la forêt devenait officiellement multifonctionnelle (loi de 2001), les moyens pour l'y inciter n'étaient pas en place, voire réduits. Le rôle social et environnemental de la forêt, unanimement reconnu, a été délégué aux choix du rédacteur du plan d'aménagement, considéré « garantie de gestion durable », et aux schémas de certification volontaire. Récolter plus de bois est resté constamment la priorité, prétendument pour « diminuer le déficit de la balance commerciale » de la filière forêts-bois, de « payer » la gestion et les autres fonctions, puis aujourd'hui pour « lutter contre les changements climatiques ». Or les connaissances scientifiques et les expériences de terrain de gestionnaires innovants montrent qu'il est au contraire urgent de rénover cette vision erronée, et de fonder les modes de gestion sur la résilience écologique et la plasticité économique des forêts, dont diversité, naturalité et économie en travaux sont des éléments clef. Les forêts françaises sont globalement encore jeunes et en cours de recapitalisation après des siècles de sur-exploitation. Ce fait laisse plus de flexibilité au gestionnaire d'aujourd'hui, notamment face aux aléas climatiques, et permet d'envisager de stocker plus de carbone en forêt. Il est temps aujourd'hui de dépasser les a priori, de regarder avec objectivité les connaissances scientifiques et les réalités des forêts en vue de fonder une autre vision mieux en phase avec les enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle. Plus que jamais depuis un siècle, les choix politiques sont cruciaux pour l'avenir de la qualité des forêts françaises.

## Summary - A look on forest policies in France

Since the Middle-Age, the Kingdom and then the Nation have fought to maintain and develop forest resources despite the strong pressures linked to the needs of French society. The vision, which was both based on natural resources heritage and utilitarian perspectives, enabled quantitative restoration of the forest cover since the end of the XIX<sup>th</sup> century. After WWII, a productivist vision, mimicking agriculture development, replaced the previous one, while at same time rural abandonment but also recreation, and later biodiversity and sustainable development, had transformed the social context of French forests. When forest management became officially multifunctional (law of 2001), the means to promote it were no more in place, or reduced. The social and environmental role of forest, unanimously acknowledged, has been delegated to choices made during the writing of management plans, considered as the “sustainable management guarantee”, and also to voluntary certification scheme. Supposedly to “reduce the commercial balance deficit” of the wood industry, or to “pay” the management costs of the other functions, or today to “fight climate change”, harvesting more wood stayed a constant priority. On the contrary, the scientific knowledge and the field experience of innovative managers show that it is urgent to renovate this false vision, and to base management rules on ecosystem resilience and economic plasticity of forests, for which diversity, naturalness and a sparingly use of costly works are keystone. The French forest are overall still young and in a process of recapitalisation after centuries of over-exploitation. It gives to managers a certain flexibility, especially in order to face climate change, and enable the increase of the forest carbon stock in the forest itself. It is time to overpass biased visions, to analyse with objectivity scientific knowledge on forest ecosystems and other forests realities in order to launch another vision more adapted to the stakes of the XXI<sup>th</sup> century. More than ever since a century, the political orientations are vital for the future quality of French forests.

# SOMMAIRE

Introduction .....	7
Politiques d'un temps de pénurie (1291-1827) .....	8
Les premières politiques .....	8
Gérées durablement depuis 1291 ? .....	8
Les politiques de reconquête (1850-1939) .....	10
L'âge d'or des forestiers .....	10
Changement de paradigme .....	10
Une foresterie cartésienne s'affirme .....	11
Produire plus tout en protégeant mieux ? (1950-1985) .....	12
Aménager et produire pour la nation .....	12
Comblent le déficit de la balance commerciale .....	2
Aménager n'est pas (forcément) bien gérer .....	13
Une forêt patrimoine .....	13
L'impossible conciliation ? .....	14
Un vieux slogan qui pourrait resservir .....	14
Vers une gestion multifonctionnelle ? .....	15
Une période politique duale .....	16
Vers une politique de gestion durable des forêts (1985-1999) .....	17
Menace sur les forêts .....	17
Une ambition mondiale : le développement durable .....	17
Les réticences du microcosme forestier français .....	18
Obliger à la gestion durable ? .....	19
Qui paie ? .....	19
Si les certitudes vacillent (2000-2003) .....	22
Tempêtes du siècle .....	22
Débat sur les valeurs .....	23
L'heure de la récolte est venue ? (2003-...) .....	25
Exploiter plus pour sauver la planète ? .....	25
Une Stratégie Nationale pour la Biodiversité à contre-courant .....	26
La forêt, lumière du Grenelle .....	27
Urmatt, un discours productiviste sans nuance .....	28
Toujours et encore le déficit commercial ! .....	29
Voie d'avenir : plus d'écologie pour s'adapter aux enjeux du XXI <sup>e</sup> siècle ? .....	31
Les deux voies de l'adaptation : biodiversité & résilience ou artifices ? .....	31
Quelle gestion forestière favorise à la fois la biodiversité et la résilience ? .....	31
La biodiversité, atout du forestier .....	33
La futaie continue et irrégulière, une option intéressante .....	33
Des orientations politiques à l'encontre des données scientifiques .....	33
Stocker du carbone dans des forêts « vieilles » ? .....	34
Capitaliser pour augmenter la résilience .....	35
Redéfinir le rôle des produits forestiers ? .....	35
Conclusion .....	37
Les constantes de la culture forestière française .....	37
Quels seraient les principes directeurs d'une alternative d'avenir ? .....	37
Références .....	39



# INTRODUCTION

Les politiques forestières ont évolué au fil du temps sous diverses impulsions sociétales, économiques, climatiques... L'objet de ce rapport est d'identifier les courants de pensées et les préoccupations qui ont dirigé l'évolution des politiques forestières de la France, en se basant essentiellement sur l'un de leurs résultats écrits, les lois et rapports réalisés pour l'Etat. En effet, ces derniers reflètent la plupart du temps le courant de pensée dominant, et justifient souvent – bien que pas systématiquement – les orientations politiques mises en œuvre.

Identifier les constantes, mais aussi les évolutions passées et récentes, permet de mieux comprendre le fil de l'histoire politique et forestière, ses hésitations, ses retours en arrière. Au commencement d'un millénaire où seule l'incertitude est certaine, tant sur le plan climatique qu'économique, ce retour sur le passé cherche à partager cet histoire et ses legs, contribuer au débat nécessaire et, si possible, éclairer les décisions futures.

A travers un bref rappel des politiques menées du Moyen-Âge jusqu'à la seconde guerre mondiale, les deux mouvements clefs de déforestation/dégradation puis de restauration de la

couverture boisée sont exposés. Puis la période de l'après guerre voit se développer en parallèle une politique productiviste et de protection du patrimoine, jusqu'à la naissance de la thématique du développement durable dans les années 90. Jusqu'aux tempêtes de 1999, le débat autour de la gestion durable et de la multifonctionnalité des forêts prend lentement forme, non sans antagonismes forts. La période qui suit les tempêtes de 1999 est une période de remise en cause des choix sylvicoles et de grands questionnements ouverts, sous la pression de la société et des médias notamment. A posteriori, c'était une période où tout semblait possible pour une évolution en profondeur. Malheureusement, ce rendez-vous avec l'histoire est manqué. Aujourd'hui, malgré l'émergence lente de la prise de conscience des changements climatiques dans les milieux forestiers et, paradoxalement grâce au Grenelle de l'Environnement (2007), la vision productiviste est fortement de retour. Enfin, sur la base des connaissances scientifiques actuelles sur les écosystèmes et de l'expérience de gestionnaires innovants, des pistes sont données pour une rénovation politique plus que jamais nécessaire pour l'avenir de la qualité des forêts et de leur biodiversité.

# POLITIQUES D'UN TEMPS DE PÉNURIE (1291-1827)

## Les premières politiques

Philippe le Bel crée l'administration des Eaux et Forêts en 1291 et l'ordonnance de Brunoy signée par Philippe VI de Valois instaure une ébauche de Code forestier pour le Royaume en 1346. Cette dernière ordonnance précise que « *les maîtres des eaux et forêts enquerront et visiteront toutes les forez et bois et feront les ventes qui y sont, en regard à ce que les dites forez puissent perpétuellement soutenir en bon estat* » (analysé par Arnould, 2001). Ainsi, dans les forêts du roi, par exemple en cas de coupe, 10 arbres doivent être gardés par arpent (soit 0,5 ha) aussi bien dans les taillis que dans les futaies, et le défrichement est contrôlé pour lutter contre les pressions fortes des usages agricoles.

Trois siècles plus tard, l'état des forêts ne s'améliorant pourtant pas, l'ordonnance de Colbert (1669) marque la volonté de voir les forêts « *produire avec abondance au public tous les avantages qu'il peut en espérer* », identifiant les différents « *usages* » en forêt, alors très variés, et établissant des règles de gestion afin que les bois soient abattus « *sui- vant la possibilité des forêts* ». Des inventaires précis des ressources disponibles pour le Royaume et l'armée sont réalisés, et des principes et contrôles limitant le pâturage, la chasse, l'utilisation des glandées sont posés. Les taillis doivent avoir une rotation supérieure à 10 ans, et 16 tiges par arpent doivent être réservées en futaie en cas de coupe, y compris dans les forêts privées. Les forêts des communautés doivent de plus réserver  $\frac{1}{4}$  de la surface en futaie (« *quart en réserve* »).

## Gérées durablement depuis 1291 ?

Certains forestiers français estiment que depuis sept siècles les forêts seraient gérées selon les principes de la gestion durable. Bien avant la formulation internationale de ce concept à la fin du XX<sup>e</sup> siècle (Brundtland, 1987). Rappelons que, tel que défini dans l'article L1 du code forestier aujourd'hui en vigueur, « *la gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes* ».

La réalité de l'histoire des forêts françaises montre que jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle, les forêts sont surexploitées par une société qui dépend fortement de leurs ressources pour survivre. Les forêts sont en effet défrichées pour augmenter la production agricole au cours de plusieurs vagues successives et surexploitées pour de multiples produits, notamment à des fins énergétiques. Le bois est la seule source d'énergie existante à l'époque pour le développement de l'artisanat, puis de l'industrie naissante. Le manque de bois – surtout de bois de marine – inquiète également les dirigeants militaires. La politique forestière du Royaume répond progressivement à ce contexte de surexploitation généralisée des ressources des forêts, en premier lieu en organisant une administration responsable des eaux et forêts, mise en première ligne d'un combat social difficile. Mais, c'est le maintien d'une production durable de bois, en plus de la chasse, qui motive principalement la rédaction des ordonnances anciennes et du nouveau code forestier de 1827. Il est bien plus question de *produire* durablement des ressources que de gestion ou développement durable au sens actuel du terme.





Le bison d'Europe a disparu des forêts françaises dès le VIII<sup>e</sup> siècle

Le succès des politiques d'avant le XIX<sup>e</sup> siècle est tout relatif, tant les besoins humains sont grands, faisant naître des oppositions vives dans la société. Lors de l'adoption du nouveau code forestier (1827), la forêt ne représente plus que 16 % du territoire (Cinotti, 1996) et les ressources sont profondément dégradées (bois, sols). La situation est suffisamment critique pour que la question des forêts devienne un enjeu politique. Les forestiers vont alors être dotés par l'Etat d'un pouvoir renforcé de contrôle et dotés de moyens d'actions significatifs. Le nouveau code forestier sera strictement appliqué.

En terme de corpus technique, on l'a vu, les principes mis en avant vise à contrôler les défrichements, maintenir une ressource et assister la régénération (âge des coupes, rétention d'arbres lors des coupes, quart en réserve). Il s'agit d'un progrès important, mais cela ressemble plus à une foresterie de crise qu'à une véritable gestion durable (exemple des âges minimum des coupes de taillis). Certaines recommandations, comme celle de Colbert exigeant qu'une autorisation soit demandée pour des coupes à une certaine distance des côtes et des rivières, ont un effet environnemental réel, mais par ricochet, car le but initial était de fournir du bois accessible pour la marine.

Bien des thématiques nouvelles, apparues avec la gestion durable à la fin du XX<sup>e</sup> siècle, sont sans surprises absentes des politiques forestières anciennes. A chaque société et époque ses problèmes ; à chacune ses idées et solutions.

## Héritage pour une profession ?

Trois traits forestiers, que l'on retrouvera jusqu'au XX<sup>e</sup> siècle, apparaissent dès cette époque et sont utiles à la réflexion d'aujourd'hui :

- tout d'abord, le forestier est de fait investi depuis toujours par le politique national pour produire des ressources. Hier des bois de marine, aujourd'hui du bois d'œuvre et d'énergie. C'est la nation qui fixe ainsi la mission du forestier ;
- pour cela, il doit (et reçoit les moyens juridiques notamment pour) lutter contre les abus nés des besoins concurrents de la société de cette époque, notamment agricoles. Il demeure sans doute de ce passé de lutte et de contrôle, fort légitime à l'époque, une certaine réticence à une gouvernance partagée, ouverte sur l'échange avec tous les citoyens, pourtant également usagers des forêts ;
- l'enjeu de la régénération des forêts est dans ces périodes anciennes un vrai stress du forestier, nécessitant des mesures drastiques et coûteuses, mises en défends, plantations... Compréhensible jusqu'au XIX<sup>e</sup> siècle inclus, ce stress semble perdurer sans raison aujourd'hui et conduit, par exemple, à renouveler par anticipation des forêts pourtant jeunes ou à laisser peu de place à la spontanéité des dynamiques écologiques.

# LES POLITIQUES DE RECONQUÊTE (1850-1939)

## L'âge d'or des forestiers

Malgré les politiques forestières de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les forêts sont dégradées et défrichées. Il y a pénurie de ressources et les sols s'érodent dans les zones les plus fragiles, provoquant des catastrophes.

Une politique de grands reboisements est alors lancée, dans les Landes pour fixer les dunes et valoriser les zones marécageuses jugées insalubres, et en montagne pour juguler les érosions, inondations et avalanches. En 1857, la loi relative à l'assainissement et la mise en culture des Landes de Gascogne est promulguée, ainsi qu'en 1861 une première loi destinée à la restauration des terrains de montagne. Suivra une série d'autres lois pour ajuster ces politiques.

En 1870, des mesures sont prises contre les incendies de forêt, renforcées par plusieurs lois au début du XX<sup>e</sup> siècle. En 1922, le statut des forêts de protection est créé pour le maintien des sols de montagne et la prévention des risques naturels. À ce jour, 114 500 hectares sont concernés par ce statut, soit 0,74% de la surface forestière métropolitaine.



Le pin noir a été utilisé pour la restauration des terrains de montagne

## Changement de paradigme

Ces grandes lois sont le résultat d'un contexte historique spécifique, notamment le Second Empire. Mais d'un point de vue forestier, il marque aussi un changement de paradigme de la demande de la nation. Auparavant, la forêt était considérée comme l'ennemi du progrès, puisque s'opposant à l'indispensable expansion de l'agriculture et des villes ; seule la pénurie de la ressource en bois était déplorée. Dans le nouveau paradigme, la politique forestière est synonyme de reconquête d'un espace dégradé et de sa revalorisation par le reboisement.

Ce changement a sans doute été incité par les destructions dues aux crues et au sable, et facilité par la révolution industrielle. La période se caractérise par une accélération des moyens d'échanges entre les régions industrielles et agricoles, rendant certains terroirs, de montagne par exemple, dégradés et de faible fertilité, beaucoup moins indispensables au développement de la nation. Le charbon de bois est concurrencé par le charbon de mine dont l'exploitation fournit les nouvelles industries. Le développement des industries proche des villes crée un exode rural qui dépeuple campagnes et montagnes.

Ce changement profond de société et, pour ce qui nous concerne ici de politique forestière, ne s'est pas effectué sans conflits, surtout avec les populations locales. Elles se sont parfois fortement opposées aux projets forestiers. Ainsi Boutefeu (2005) écrit-il : « le XIX<sup>e</sup> siècle consacre une administration forestière puissante, utilisant son savoir technique pour asseoir son autorité et sa légitimité. Elle développe une vision hégémonique et normative de l'aménagement des forêts. Les dimensions sociales de la forêt sont occultées ou niées. La révolution industrielle à l'origine de l'exode rural amorcé dès le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle va, en diminuant la

*pression des communautés paysannes sur la forêt, favoriser le travail des agents des Eaux et Forêts. On peut ainsi dire que la durabilité sociale est acquise passivement* ». A l'intérieur même de l'administration des Eaux et Forêts cette question d'une meilleure intégration des demandes des sociétés rurales donne lieu à débats et courants (forestier de l'école dite "de Nîmes" par exemple). Toutefois, cette contestation restera marginale du fait de l'organisation forestière « militaire » de l'époque.

## Une foresterie cartésienne s'affirme

L'école forestière de Nancy, établie en 1824, fait la promotion active d'un modèle de sylviculture, la futaie régulière. Elle incite à convertir le taillis et le taillis-sous-futaie, traitements traditionnels, en futaie régulière afin de produire un bois d'œuvre calibré. Elle précise au fil des ans des règles de sylviculture strictes, avec la volonté de les formaliser de façon « scientifique », suivant ainsi le modèle de l'école allemande.

Les artistes sont parmi les premiers à s'opposer à cette vision trop simple et rationnelle des règles de conduite d'un peuplement forestier. Quid de la valeur esthétique et paysagère des forêts d'antan ? Les peintres de l'école de Barbizon obtiennent ainsi après quelques années de lutte la création des séries artistiques en forêt domaniale de Fontainebleau (1861), dans lesquelles toute coupe est interdite.

La fin du XIX<sup>e</sup> siècle voit un début de l'arrêt des dégradations des sols et des forêts du fait de la réduction des surexploitations agro-sylvo-pastorales. Il voit aussi les premiers résultats des reboisements entrepris. Cela prépare la régénération des surfaces forestières et un relatif vieillissement des forêts ce qui, après des siècles de surexploitation, est positif.

## Héritage pour une profession ?

Quatre traits forestiers apparaissent à cette époque et sont utiles à la réflexion d'aujourd'hui :

- le forestier du XIX<sup>e</sup> siècle avait besoin, au-delà des lois, d'asseoir son autorité et sa légitimité d'action. Il a dû faire ses preuves devant des sociétés locales souvent sceptiques, quelques fois hostiles. Pour cela, le forestier s'est appuyé sur son savoir technique. Or, en 1850, il est en partie lacunaire, nouveau, empirique et en tout cas mal compris dans la société (voir par exemple les débats importants qui ont précédé ou accompagné la « légende du déboisement des Alpes » ; Vallauri, 1998) ;
- la "science" forestière d'alors crée un jargon spécifique et compliqué pour tout un chacun qui ne contribue pas à améliorer le dialogue avec la société. Cela reste vrai en partie aujourd'hui. La tentation est toujours plus d'informer pour justifier les actions entreprises (sens unique de communication), que ce soit au sujet de la coupe rase, de l'enrésinement, de la futaie régulière... que de faire de la pédagogie (écouter, transmettre, échanger, s'adapter) ;
- le savoir technique forestier est fondé dès cette époque sur les mathématiques (surtout la dendrométrie). Les autres sciences nécessaires au forestier sont naissantes (comme l'écologie) ou quasi-absentes (sciences sociales). Malgré certaines bonnes intuitions dès cette époque, les concepts de l'écologie tardent au XX<sup>e</sup> siècle à irriguer les principes de gestion, alors même que l'objet même d'attention du forestier, la forêt, est intrinsèquement un écosystème (les concepts d'écologie et d'écosystème datent respectivement de 1866 et 1930) ;
- le contexte politique de l'époque est favorable à la formation d'une pensée forestière unique et officielle. Malgré la diversité des forêts françaises, la variété des solutions techniques possibles, la relative réussite des choix techniques du XIX<sup>e</sup> siècle conduit à des choix qui se transforment au fil des ans en positions figées. Par exemple :
  1. la futaie régulière est promue par une politique active de conversion des taillis-sous-futaie et du taillis qui croîtra au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Elle a de fait une place à jouer pour répondre à certains contextes et besoins, mais interdit le développement de la futaie continue (à peine 5% des forêts encore aujourd'hui) ;
  2. les grandes plantations résineuses valident un modèle sylvicole agricole ou industriel. L'ensemble simplifie et homogénéise fortement les milieux forestiers.

# PRODUIRE PLUS TOUT EN PROTÉGEANT MIEUX ? (1950-1985)

## Aménager et produire pour la nation...

A l'issue de la seconde guerre mondiale, un élan pour restaurer le patrimoine forestier est lancé, face à la constatation – à nouveau – de la pénurie de bois. En 1946, le Fonds forestier national est créé, afin de substituer les peuplements jugés improductifs par des espèces à croissance rapide, de reboiser les terres agricoles, d'améliorer la desserte forestière, de favoriser le regroupement forestier et la modernisation des entreprises de la filière. L'objectif est d'augmenter la disponibilité de la ressource forestière. Produire du bois est considéré par certains comme un devoir patriotique pour produire de la richesse nationale. Le bois est « *une matière qui n'appartient pas qu'à son propriétaire, mais un peu à tous* », selon R. Lorne, alors directeur régional à l'ONF (Lorne, 1967). Des espèces à croissance rapide comme le douglas et l'épicéa sont installées en plaine et en moyenne montagne, et le peuplier dans les plaines alluviales.

Sur cette lancée est créé l'Inventaire Forestier National (1958), et édictée la loi du 6 août 1963 « *pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises* ». La priorité de cette loi est l'aménagement des forêts. En effet, il s'agit d'empêcher les propriétaires de « *cueillir tout d'un coup et prématurément, ce qui les ruine à terme et prive le pays d'une production à laquelle il avait droit. D'autres ne cueillent pas assez, ce qui entraîne une dépréciation des produits, enlevés alors qu'ils commencent à se tarer* » (Lorne, 1967). Les CRPF (Centres Régionaux de la Propriété Forestière) sont institués pour accompagner la forêt privée. La gestion forestière publique passe en 1966 de l'Administration des Eaux et Forêts à un EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial), l'Office National des Forêts. L'ONF doit aménager les forêts soumises au

régime forestier, et les propriétaires privés ayant des forêts de plus de 25 ha doivent établir un Plan Simple de Gestion (PSG) sous contrôle des CRPF.

Pour s'assurer du maintien et de l'accroissement de la surface boisée, sont promulguées en complément une loi créant la taxe sur les défrichements (1969), et une loi sur les Espaces Classés Boisés ou espaces boisés à conserver (1973).

## Comblant le déficit de la balance commerciale

Cet effort d'aménagement ne conduit pas à l'augmentation des prélèvements attendus. Le « déficit de la balance commerciale » et la « sous-exploitation des forêts » sont régulièrement stigmatisés à partir des années 1970, sous-entendant un lien direct entre les deux. Guillon (1974) reprend ce leitmotiv : « *malgré son importance, la production française ne suffit pas aux besoins intérieurs, et la filière-bois présente un déficit commercial de 2,6 milliards de francs en 1970, ce qui équivaut à 40% du déficit total de la balance commerciale* ». Selon lui, « *ce déficit global important est dû essentiellement aux produits de la partie de la filière aboutissant aux papiers et cartons et pour les conifères et leurs dérivés, tandis que les exportations consistent surtout en bois feuillus et leurs dérivés* ». En particulier le rapport du député Duroure (1982), demandé par le premier ministre en 1981, mentionne « *de nombreux rapports depuis 7 ans* » laissés sans suite, et tente d'apporter de nouvelles solutions à la sous-exploitation des forêts, considérée comme une « *richesse stérilisée* ». En effet, en 1978, un groupe de travail présidé par B. de Jouvenel avait rendu un volumineux rapport intitulé « *vers la forêt du XXI<sup>e</sup>*

siècle » (De Jouvenel, 1978), comprenant de nombreuses recommandations pour améliorer la productivité, et peu mises en œuvre. Durouze (1982) précise que : « *on entend constamment dire que nos 14 millions d'hectares de forêts sont largement sous-exploités et que notre récolte atteint un faible volume à l'hectare. Il faut savoir qu'en réalité seuls 9 millions d'hectares sont susceptibles d'être productifs, puisqu'il ne faut prendre en compte dans cette optique, ni les forêts assurant le rôle primordial qu'est le rôle de protection, ni les formations boisées improductives* ». Ni les boisements juvéniles apparus depuis la déprise agricole sommes-nous tentés d'ajouter. Nous reviendrons sur la question du capital forestier considéré comme dormant.

## Aménager n'est pas (forcément) bien gérer

L'effort d'aménagement a atteint son maximum suivant les obligations de la loi, c'est à dire 45 % de la surface des forêts privées et toutes les forêts publiques. Il n'a pas permis d'augmenter autant que voulu la récolte. Tout au moins certains espèrent-ils qu'elle ait amélioré la gestion. Dans son article « *Le poids des mots dans le langage Forestier* », Debazac (1986) signale que « *aménagement* » est souvent utilisé à tort comme synonyme de « *bonne gestion* ».

Or, bien que les plans aient limité les coupes abusives, ils exposent plutôt un projet d'intervention, dont les volets écologique et social sont faibles. Selon B. Boutefeu (2005), « *ce n'est qu'à partir des années 1980 que des considérations environnementales sont progressivement prises en compte dans les plans d'aménagement. En revanche, l'intégration des attentes sociales continue de poser problème et constitue l'un des défis majeurs de la foresterie de demain* ». On peut donc difficilement considérer les plans de gestion comme des garanties de bonne gestion *ipso facto*, les contre-exemples sont légion.

## Une forêt patrimoniale

Parallèlement, une vision patrimoniale demeure, jouant sur l'ambiguïté entre ce qu'elle soutend en termes économiques d'un côté et écologiques de l'autre.

Les termes environnementaux et sociaux les plus utilisés dans les 20 années suivant l'après-guerre s'articulent autour de « nature », « tourisme », « loisir », « citadin », « forêt vierge », « protection », « écologie », « écosystème », « environnemental ». Il est intéressant de noter que dès 1950, la Revue Forestière Française (RFF) publie des articles sur la nature sauvage, l'intérêt du bois mort et la futaie jardinée – thématique qui remonte à bien avant encore. En 1969, les rubriques « *Biologie et forêt* » ainsi que « *Nature, loisir et forêt* » sont créées dans la RFF. Un premier article remarqué sur le sujet est celui de Beto-laud (1968), « *Forêt et civilisation urbaine* ».



Les loisirs se développent après la seconde guerre mondiale, en particulier en forêt

En effet, en parallèle de la relance productiviste des forêts avec le FFN et la loi de 1963, une forte sensibilité patrimoniale se développe. Des initiatives de protection du patrimoine forestier sont ainsi prises. En 1960 est votée la loi créant les Parcs Nationaux et en 1967 sort le décret créant le statut de Parc Naturel Régional (modifié à plusieurs reprises : loi de décentralisation du 7 janvier 1983, loi paysage du 8 janvier 1993). En 1971 est créé le Ministère de l'Environnement, appelé le « *ministère de l'impossible* » avec 0,1% du budget de l'Etat. Cette évolution est renforcée, au niveau international, par la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (CNUEH) qui s'est tenue du 5 au 16 juin 1972 à Stockholm (Suède), et qui a placé pour la première fois les questions écologiques au rang de préoccupations internationales. En 1976, la loi sur la protection de la nature pose les bases juridiques françaises d'une politique d'intérêt général.

## L'impossible conciliation ?

En 1978, un groupe de travail présidé par B. de Jouvenel rend un rapport intitulé « *vers la forêt du XXI<sup>e</sup> siècle* » (Jouvenel, 1978). Particulièrement visionnaire, il concilie la vision productiviste et environnementale et insiste sur la nécessité – et la possibilité – d'équilibrer en France les fonctions protectrices, productives et sociales dans la majeure partie des forêts.

Pour la première fois, dans les textes de portée politique, la protection n'est pas cantonnée à la question des risques naturels (restauration des terrains de montagne, fixation des dunes et lutte contre l'incendie). Il s'agit d'avoir les forêts « le plus proche possible de la forêt naturelle », tout en étant cultivées, afin qu'elles puissent remplir leurs fonctions sociales et de maintien des équilibres biologiques, d'abri de la vie sauvage, et de régulation du climat et du régime des eaux. « *La fonction de la sylviculture est [...] de s'appuyer sur la nature et de s'inspirer étroitement de ses lois, au lieu de la contrarier* ». La forêt est présentée comme étant essentiellement un patrimoine culturel et protecteur irremplaçable. Ce à quoi il ajoute que « *la peupleraie n'est pas une forêt patrimoine, mais*

*une culture d'arbre qui s'apparente par bien des aspects à l'agriculture* ».

Le rapport faisant suite au choc pétrolier, l'évolution vers un regain de demande de bois à but énergétique est fortement pressenti, et l'accroissement de la demande sociale est vue comme inéluctable.

## Un vieux slogan qui pourrait resservir

Les recommandations du rapport concernent certes en grande partie l'amélioration de la productivité, mais dans l'esprit d'une « *sylviculture en même temps intensive et respectueuse du milieu* ». Ce dernier ressemble étrangement au slogan des Assises de la forêt organisées dans la foulée du Grenelle de l'Environnement 30 ans plus tard : « *récolter plus tout en préservant mieux la biodiversité* » signé par FNE et les partenaires forestiers.

La recherche a un rôle important à jouer pour B. de Jouvenel afin de s'assurer que les méthodes sylvicoles utilisées (essences, rotation des coupes, etc.) permettent effectivement de concilier augmentation de la productivité et conservation du patrimoine. Il demande de renforcer les effectifs de chercheurs sur ces questions, ainsi que sur la technologie du bois.

Il est intéressant de noter que les premières actions retenues par le conseil des ministres en 1978 concernent quasi exclusivement les aspects économiques. Les mesures de protection restent cantonnées aux activités habituelles de gestion des risques naturels, et dans le domaine de la recherche, seuls les recherches en technologie du bois voient leurs moyens augmentés.

Cependant, l'idée d'une gestion multifonctionnelle des forêts fait son chemin – même si le terme n'est pas encore utilisé.



Une forêt mélangée en plaine (hêtraie-chênaie)

## Vers une gestion multifonctionnelle ?

Dans le rapport de R. Duroure par exemple, il est ainsi question de nature, d'environnement, d'écologie en plus d'économie, et la production de bois d'œuvre doit « être compatible avec les fonctions sociales et d'environnement » (Duroure, 1982). Il parle de la forêt comme d'« un patrimoine naturel collectif ». La diversité des forêts françaises est vue comme un avantage compétitif par rapport à la Finlande et à la Suède (alors que 15 ans plus tard elle sera vue dans le rapport Bianco comme un handicap !). Le rapport est cependant loin de préciser la façon dont cette compatibilité doit être menée en pratique. Il indique même dans le corps de son rapport, concernant l'ouverture des forêts aux activités de loisir, qu'« il ne faut pas se cacher que la production de bois est, sauf exception, largement incompatible avec une fréquentation dense de la forêt. Le gestionnaire sera amené à faire des choix qui entraîneront inéluctablement une spécialisation croissante de la forêt ». La spécialisation des territoires est

alors fortement tentante, peut-être de par sa simplicité. On retrouve la même logique qui mène, pour la production de bois cette fois, à la suprématie de la futaie régulière.

Le rapport recommande un décloisonnement des métiers, de nouvelles instances de concertation, le financement du rôle social de la forêt par les aides publiques, et prône une sylviculture dynamique et la conversion des taillis et taillis sous futaie (TSF) en futaie. La seule recommandation concrète sur l'environnement est d'offrir la possibilité pour le FFN de financer les plantations en mélange d'essence ou en feuillus.

Suite à ce rapport, et en conclusion du travail fourni par R. Duroure, est promulguée la loi forestière de 1985. En introduction, des déclarations sont placées en tête de la loi. Elles ont valeur de recommandation, et indiquent l'évolution de la vision de la forêt : globalité des fonctions économiques, écologiques et sociales de la forêt, et reconnaissance de l'intérêt géné-

ral de la valorisation et de la protection de celle-ci. La loi en elle-même apporte quelques nouveautés : plus grande régionalisation, avec la mise en place des Orientations Régionales Forestières (ORF), possibilité de remembrement forestier et plus grande protection contre le défrichement et les incendies.

## Une période politique duale

La priorité de l'après guerre est d'augmenter la productivité des forêts, en y appliquant une vision agricole et d'aménagement volontariste. La discussion autour de la sous-exploitation des forêts émerge, reliée plus tard au déficit commercial. Des mesures sont mises en place, au niveau institutionnel et réglementaire, mais celles-ci, bien qu'encadrant mieux la gestion, ne permettent pas d'augmenter la récolte.

Les préoccupations environnementales sont considérées comme secondaires dans la gestion courante, mais apparaissent fortement sous forme d'espaces protégés, afin de protéger le patrimoine par une spécialisation de l'espace. La vision d'une nature bien ordonnée demeure à cette époque, renforcée par la mécanisation et la demande en produits normés par l'industrie.

Toutefois, la période est plus complexe qu'il n'y paraît. La vision politique de spécialisation de l'espace forestier entre production et protection qui dominait, fut cependant accompagnée par un fort sentiment patrimonial. Cette période de la politique forestière française s'achève avec la recherche d'une réconciliation entre production, loisirs et protection. Cette réconciliation reste cependant théorique. En effet, rien dans la loi de 1985 n'indique comment, en pratique, améliorer la prise en compte des aspects sociaux et environnementaux dans la gestion forestière. De plus, malgré la naissance d'une vision multifonctionnelle, l'engagement pour la nature a été petit à petit remis en cause par ce que B. de Jouvenel appelait « *la rentabilité financière* ». Cette dernière est devenue, selon lui, un critère prédominant des investissements publics forestiers.

## Héritage pour une profession ?

Quelques traits forestiers apparaissent à cette époque et sont utiles à la réflexion d'aujourd'hui :

- la gestion multifonctionnelle, comme la gestion durable plus tard, est difficile à formaliser et mettre en œuvre. Des outils innovants manquent encore (notamment de gouvernance, financement et arbitrage). Une solution de facilité est alors de prôner une simplification ou spécialisation plutôt que de chercher à concilier les fonctions. Cette tendance revient régulièrement dans l'histoire. Maintenir le cap d'une gestion multifonctionnelle face aux enjeux d'aujourd'hui est un réel acte politique indispensable ;
- les impératifs financiers (dont le fameux déficit de la balance commerciale) sont dès cette époque l'argument « massue » pour justifier une augmentation de l'exploitation ou les enrésinements. En 2011, malgré 40 ans de politiques forestières infructueuses, l'idée est toujours fortement ancrée dans la mentalité forestière. Si le problème n'a pas été résolu, sans doute pourrait-on se demander si cela ne signifie pas que la question de fond est au moins mal posée ? L'évaluation des politiques et l'écoute d'arguments portés depuis maintenant plus de 20 ans par certains donnent des pistes de réponses (exploiter plus en quantité vs amélioration de la qualité, courir après un modèle scandinave vs créer un modèle français adapté, exporter des bois ronds vs aider l'industrie à faire de la valeur ajoutée en France...);
- quel que soit le discours, la mise en œuvre de la politique forestière est beaucoup plus efficace en termes administratifs et financiers pour la production de bois et l'artificialisation des sylvicultures, que pour tout autre objectif affiché. Nous retrouverons cette même tendance dans les décennies qui suivent ;
- malgré les intentions louables des rapporteurs et du législateur, la "real politics" des gouvernements, pilotée par l'administration forestière, ne permet des avancées que très lentes. Le rapporteur de la mission parlementaire suivante reprend en général les mêmes questions, dogmes et solutions, qui n'ont pourtant pas donné les résultats escomptés dix ans plus tôt. La politique forestière française fait du sur place.



# VERS UNE POLITIQUE DE GESTION DURABLE DES FORÊTS (1985-1999)

## Menace sur les forêts

L'utilisation des forêts à des fins de loisir et de reconnexion à la nature de citoyens de plus en plus urbains augmente, renforcée par l'augmentation des congés payés, passés de deux semaines en 1936, à 3 en 1956, puis à 4 en 1969 et enfin à 5 semaines en 1982. Ainsi, en 1980, un numéro spécial de la Revue forestière française (RFF) est consacré à la relation entre « Forêt et société ».

Le développement de la société urbaine et de loisir s'accompagne dans les années 1980 d'une inquiétude grandissante pour l'état des forêts. En effet, les ONGs internationales alertent sur l'ampleur de la déforestation en milieu tropical, sur le dépérissement des forêts en Allemagne, en France et une partie de l'Europe, attribué aux pluies acides conjuguées à la sécheresse, ainsi que sur les grands incendies méditerranéens. Les forêts reviennent au devant de l'actualité sociale. Les menaces grandissantes sur les forêts ont fait naître en France le besoin de mettre en place un dispositif de surveillance de la santé des forêts. Le Département de la Santé des Forêts (DSF) est ainsi créé en 1988 au sein du Ministère de l'Agriculture et les réseaux systématique et intensif de suivi des forêts (DSF, RENECO-FOR) en 1989 et 1992 respectivement.

## Une ambition mondiale : le développement durable

Les termes biodiversité, développement durable, gestion multifonctionnelle et naturalité des forêts commencent à apparaître, mais ces concepts émergeant sont encore mal définis par les scientifiques. Ils restent souvent encore flous

pour le forestier. Dans son article sur « *le poids des mots dans le langage forestier* », Debazac (1986) regrette que les « fonctions » de la forêt ne soient pas quantifiées davantage, ni les « équilibres écologiques » définis plus précisément : « *s'il s'agit de la conservation, dans des perspectives à très long terme, de ressources naturelles – eau, sols, patrimoine génétique –, pourquoi ne pas le dire et essayer de l'explicitier dans chaque cas ?* » souligne-t-il.

En 1987, le rapport Brundtland sur le développement durable va marquer un tournant sur la scène internationale et préparer des résolutions fortes. En mai 1992 a lieu le Sommet de la Terre à Rio (Brésil) organisé par l'ONU et donnant lieu à des engagements souscrits par les états. Cela comprend :

- la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (27 principes) dont nous citerons le principe de précaution, d'information et de participation des citoyens, le droit au développement durable et à une vie saine et productive en harmonie avec la nature, la responsabilité pour les dommages à l'environnement, l'étude de l'impact des activités humaines ;
- l'Agenda 21 : 600 pages pour promouvoir le développement durable au XXI<sup>e</sup> siècle ;
- la Déclaration de principe sur la gestion durable des forêts (non juridiquement contraignante) ;
- la Convention sur la diversité biologique ;
- la Convention sur les changements climatiques.

Les principes de précaution, de pollueur-payeur et de participation seront repris dans la loi de 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement en France.



Dans un contexte international préoccupé par la déforestation, comme ici à Madagascar, la politique forestière nationale vise au développement durable.

## Les réticences du microcosme forestier français

La gestion durable rentre alors au cœur des débats, et se cristallise autour du choix (qui semblait pourtant acquis dans la loi de 1985) entre la multifonctionnalité ou la spécialisation des territoires. Le terme « multifonctionnel » apparaît dans les articles de la RFF pour la première fois en 1991, dans l'article « *Pro Silva en France, pourquoi et comment ?* » (Hubert, 1991). M. Hubert, alors président de Pro Silva écrit : « à *Pro Silva*, nous allons étudier une sylviculture « multifonctionnelle » qui, tout en donnant la priorité à la production et surtout à la rentabilité, veut peut-être donner une place plus importante aux autres fonctions de la forêt ». Ce que pointe cet article, c'est que la multifonctionnalité implique de laisser plus de place que par le passé aux considérations sociales et environnementales. Une des raisons de la création de ce mouvement de gestionnaires privés, initié en Slovénie en 1989, est, entre autre, que l'« on sent de plus en plus des pressions s'exercer sur les forestiers, de la part

des « écologistes » dont le poids politique ne cesse de croître ». Proposer une réponse technique à cette pression permettrait, selon M. Hubert, d'éviter de « perdre la liberté de gestion des forêts ».

Ainsi la multifonctionnalité n'est-elle plus seulement un principe théorique, elle se doit désormais de devenir pratique en réponse à la pression de la société ! Il n'en fallait pas moins pour créer une forte résistance au sein du monde forestier traditionnel, gestionnaires comme propriétaires. Ainsi Gadant (1996) exhorte-t-il dans son article « *Quand l'écologie devient nuisance* » : « laissons faire le coup d'œil compétent du praticien de la sylviculture ». La résistance vient du fait que les forestiers revendiquent l'exclusivité de la compétence forestière, de part leur formation, et acceptent mal que subitement, après avoir reconstitué « seuls » les forêts pendant un siècle, et en avoir eu l'autorité (n'oublions pas le caractère militaire des Eaux et Forêts au XIX<sup>e</sup> siècle), la société, à travers les associations et les élus, demande des évolutions pour s'adapter aux besoins de l'époque.

## Obliger à la gestion durable ?

La demande environnementale d'une partie de la société a ainsi été mal reçue et perçue, jugée comme une contrainte inacceptable. Le rapport de J.-L. Bianco (1998) « La forêt, une chance pour la France » rend compte parfaitement de ces tensions. Il parle de « *norme écolo-stalinienne* » et de « *khmers verts* ». Fait-il allusion à des associations de protection de la nature ? Sans doute. Cela sonne comme une critique plus fantasmée que nourrie de la réalité d'une consultation des associations. Il regrette que « *les préoccupations environnementales semblent désormais vampiriser la perception de la forêt* ». Il reconnaît cependant qu'« *il faut rompre avec une pratique qui a tendance à rester auto-définie par les gestionnaires* ».

Il présente 4 scénarios possibles, dont un est la spécialisation des forêts. Selon lui, « *après une longue période de spécialisation et de privatisation, on assiste aujourd'hui à l'émergence d'une idée de responsabilité collective sur l'espace forestier, quels qu'en soient les propriétaires* ». Mais il considère que « *le débat entre "multifonctionnalité" et "spécialisation" (vers la production, ou le loisir, ou la biodiversité) est un faux débat* ». Indiquant les dangers d'une spécialisation à outrance, il précise que « *philosophiquement, la diversité des fonctions me paraît s'apparenter à cette "gestion durable" qui est si fort à la mode* ». Ainsi la multifonctionnalité lui semble irréversible, il conclut que « *la gestion durable des forêts constitue un enjeu écologique majeur pour l'avenir. J'affirme qu'il est possible de concilier économie et écologie, à condition d'être respectueux, à la fois des équilibres biologiques et de la réalité économique.* »

Une fois affirmée cette nécessité de mettre en œuvre une gestion forestière intégrant les aspects écologiques et sociaux, le plus dur reste à faire. Bien que le déficit de la balance commerciale ait diminué de 40% entre 1983 et 1996, la ressource forestière est encore considérée selon J.L. Bianco, comme « *sous-valorisée* ». Il y a notamment un déficit de compétitivité dû aux dévaluations monétaires de la Suède et de la Finlande en 1993. Les mesures préconisées, avec prudence (« *tant de diagnostics exacts*

*aujourd'hui et tant de propositions restées sans suites* ») sont principalement de :

- Définir une stratégie forestière pour la France ;
- Augmenter la productivité dans tous les maillons de la filière ;
- Mettre à niveau le FFN pour financer cet effort ;
- Mettre en place la certification de la gestion durable ;
- Elaborer un plan bois matériau ;
- Développer le bois-énergie ;
- Favoriser le développement de l'ONF comme acteur majeur des espaces naturels, en passant par l'augmentation du versement compensateur de l'Etat et en augmentant la mise de m<sup>3</sup> sur le marché de 4 millions de m<sup>3</sup> en 5 ans (le lien entre les deux ne paraît pas clairement !) ;
- Développer la contractualisation, Etat/région et contrats de territoire, pour mettre en place la gestion durable ;
- Simplifier les dispositifs juridiques de protection concernant la forêt ;
- Développer le principe « prescripteur-payeur » ;
- Développer l'offre de loisirs en forêt ;
- Relancer la prévention des risques (Incendie, érosion en montagne..) ;
- Mettre en place une structure de coordination de la recherche.

*In fine*, la gestion durable sera mise en œuvre, selon les propositions de ce rapport, non pas à travers la réglementation mais à travers la contractualisation et la certification, après qu'un cap ait été fixé au niveau national à travers une stratégie forestière. Il faut donc, selon lui, « *au lieu de multiplier les interdictions et les autorisations, utiliser de préférence le contrat qui associe les propriétaires, les gestionnaires et les usagers* ». La gestion durable, bien qu'inscrite dans la loi, est donc volontaire.

## Qui paie ?

Une autre tension vient de l'aspect financier. S'il faut prendre davantage en compte ces fonctions, selon J. Gadant, « *la question "qui paie ?" est plus rarement posée. Elle est pour-*

*tant essentielle : en effet, si on conserve un écosystème en le classant, c'est que la biodiversité qu'il recèle a une valeur à laquelle il faudra bien attribuer un prix* ». Les termes « aménités environnementales », « paiement pour services environnementaux », apparaissent dans la Revue Forestière Française.

Or les moyens pour financer la forêt viennent à manquer. Les ressources du FFN diminuent, puis ce dernier est supprimé en 2000, pour des questions juridiques vis à vis du droit européen. Le versement compensateur de l'ONF diminue à partir de 1996, et les effectifs de l'établissement sont en baisse depuis 1982. Or nombreux sont les forestiers qui affirment, comme J.-L. Bianco dans son rapport, que « *les coûts de la gestion durable des forêts sont essentiellement supportés par la vente du bois* ». La question du financement de la politique – et de la gestion – forestière devient aigüe.

Le rejet, à prime abord, de la mise en œuvre en 1996 du réseau Natura 2000, suite à l'adoption de La directive Habitats en 1992 par la CEE, était en partie lié à cette question du financement. Mais aussi, selon Pinton et Alphanéry (2007), « *c'était la remise en cause du monopole de la science à définir de nouvelles normes de gestion des territoires qui était au centre de nombreux débats* ». Comme avec la gestion durable, les propriétaires et gestionnaires forestiers craignaient de ne plus être seuls maîtres chez eux.

Progressivement, l'idée vient de transformer ces « *contraintes environnementales* », désormais inévitables, en ressource. J.-L. Bianco appelait par exemple à une relance du FFN pour financer les plantations dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre. Comme les agriculteurs demandant à ce que leur fonction de maintien du paysage, jusque là gratuite, soit rémunérée, le secteur forêt a espéré et espère toujours trouver des financements de substitution via la fonction environnementale et sociale de la forêt. Ainsi, la fin du FFN fait s'interroger Barthod (2001) dans son article « *la réforme des financements publics aux investissements forestiers* » sur les possibilités d'instaurer des nouveaux financements. Selon lui « *la question de la gestion durable trébuchera toujours sur*

*la question de la multifonctionnalité de la forêt, aussi longtemps qu'un mécanisme financier ne permettra pas une reconnaissance effective, autrement qu'en paroles, de la valeur accordée aux fonctions écologiques et sociales, au même titre qu'à la fonction économique* ». Certains pays ont mis de tels mécanismes en place.

Selon Christian Barthod, « *la référence internationale la plus citée en la matière est la loi forestière de 1996 du Costa Rica. Elle prévoit en effet un paiement compensatoire aux propriétaires forestiers pour quatre types de services environnementaux rendus à la société: la séquestration de carbone, la préservation de la diversité biologique, la protection de la beauté des paysages et la protection des bassins versants* ».

Outre la question du budget alloué par la France pour la forêt, ces demandes de financement soulèvent la question des mesures environnementales qui seraient éligibles, et celles qui ne seraient pas un surcoût, mais seu-



© D. Vallaur

Quelle valeur pour les services rendus par la forêt comme la purification de l'eau ?

lement le produit d'une gestion en « bon père de famille ». En effet, le slogan « le bois paie la forêt » n'est-il pas erroné ? C'est plutôt un bon fonctionnement naturel d'un écosystème, la forêt et sa biodiversité qui en produisant pour la société de nombreux produits et services, y compris le bois, paie la gestion forestière quand elle est nécessaire.

La gestion durable est désormais un concept acquis, dont le contenu doit être défini collectivement et à l'échelle du territoire. Ceci pose la question des acteurs présents sur ce territoire, nous y reviendront. Cette évolution sonne-t-elle la fin de la forêt patrimoine national et le début de la forêt patrimoine mondial mais ressource locale ? Associée à cette décentralisation se pose la question du financement de la politique forestière. On retrouve dans cette période beaucoup des éléments du débat sur la politique forestière qui occupe encore aujourd'hui les acteurs.

## Héritage pour une profession ?

Quelques traits forestiers apparaissent et sont utiles à la réflexion d'aujourd'hui :

- les débats forestier, environnemental, mais également commercial, se mondialisent. La politique forestière nationale est encadrée par un débat mondial duquel certains forestiers se sentent exclus ;
- le monde forestier français est extrêmement sensible à sa souveraineté, pour la définition de ses objectifs, de ses principes et de ses méthodes de gestion. Il peut évoluer sous l'appropriation libre de modèle (allemand pour la sylviculture, américain ou scandinave pour la filière bois), mais s'oppose vivement à tout changement qui pourrait paraître lui être proposé de l'extérieur du microcosme. Cette posture, qui est illustrée dans ce chapitre par l'exemple rapporté des réactions vis-à-vis des associations de protection de la nature et de Natura 2000, se retrouvera sur le sujet sensible de la certification par exemple. Dans ces conditions les solutions nouvelles nécessaires à s'adapter à un monde changeant rapidement sont reçues souvent avec frilosité ;
- En reliant à des financements les changements, une appropriation plus rapide peut se faire. Reste à lever les limites financières, à identifier les bons leviers permettant la transition vers la gestion multifonctionnelle et à s'assurer de la durabilité de son application.

## SI LES CERTITUDES VACILLEN (2000-2003)

À l'entrée dans le nouveau millénaire, la politique forestière doit faire face à trois types de crises nouvelles : les tempêtes, dont il sera question dans ce chapitre, une crise de confiance (la société demande des preuves de la gestion durable) et une crise climatique majeure dont le forestier se réjouit dans un premier temps (la croissance augmente !) mais dont il prendra pleinement conscience des dangers après 2005.

### Tempêtes du siècle

De violentes tempêtes balayent la France en décembre 1999, touchant une majorité des régions métropolitaines. 139 millions de m<sup>3</sup> de bois sont au sol, sur un stock de plus de 2 milliards de m<sup>3</sup>. Les pertes économiques sont considérables. Écologiquement parlant, les peuplements touchés sont des futaies souvent régulières ; l'accroissement de bois mort ainsi produit, trop faible en France, relativise l'impact sur la biodiversité. Seulement dans quelques forêts apparaissent des impacts négatifs sur la faune et la flore. Les associations sont attentives bien plus aux conséquences des choix sylvicoles passés et aux dommages collatéraux sur la biodiversité d'une exploitation

réalisée dans l'urgence. Elles sont source de propositions alternatives de gestion.

Le débat forestier prend alors une autre tournure, car l'ampleur des tempêtes et ses effets dans bien des régions met les questions forestières sur le devant de la scène médiatique nationale pendant plusieurs mois. Le public s'intéresse à nouveau à la problématique des résineux en plaine, des forêts monospécifiques, de la biodiversité des forêts. L'expertise collective INRA/Cemagref/IDF/ONF animée par le Gip Ecofor a surtout étudié la résistance des forêts aux aléas, mais Lescuyer (2004) indique que « *pour des écosystèmes relativement peu riches en espèces, une biodiversité élevée entraîne une meilleure productivité, stabilité, résilience, résistance* ».

Une sylviculture favorisant la résilience de l'écosystème et s'appuyant sur le bon fonctionnement de l'écosystème est la gestion en futaie irrégulière ou continue, soutenue par le réseau de gestionnaires forestiers Pro Silva. Cette dernière est à l'honneur. De nombreux articles sont publiés dans la RFF sur ce sujet entre 1999 et 2000. Des forestiers, et en particulier à l'ONF, s'engagent à renouveler les méthodes vers une gestion forestière prenant davantage en compte le fonctionnement naturel. Dans son guide « Reconstitution des forêts après tempête » (Mortier et Rey, 2002), l'ONF préconise de « *façonner une forêt productive plus stable, plus naturelle, plus diversifiée et plus résiliente* ».

Un ambitieux plan chablis est lancé, afin de mobiliser les bois, de favoriser le stockage, et *in fine* la reconstitution des peuplements. Malheureusement, alors que ces financements auraient pu servir à la mise en œuvre sur le terrain de mesures favorables aux fonctions écologiques et sociales, ils n'ont été conditionnés à aucune orientation sur la question. Bien au contraire, la circulaire pour la reconstitution après tempête prône la « *reconstitution à*



Chablis et volis après les tempêtes de 1999 touchent profondément les forêts françaises

*l'identique* ». Les actions favorables à la biodiversité se retrouvent dans une annexe, laissée à la libre appréciation des Régions. Une clause « biodiversité » permettant la mise de côté de jusqu'à 30 % de la superficie restaurée, si elle était gérée dans un but de diversification ou de conservation, et une circulaire portant sur la question furent bien produites mais ces mesures restèrent sans financement national. Sans orientations nationales claires et surtout financement spécifique, les Régions les ont très peu appliquées (Subotsch-Lamande, 2002). Ainsi, si les forêts publiques ont majoritairement été reconstituées par régénération naturelle, les forêts privées ont eu massivement recours à la plantation – moins favorable à l'équilibre écologique – de par les modalités des aides attribuées. Dans plusieurs régions, par exemple, la futaie irrégulière ne pouvait pas recevoir d'aide à la reconstitution.

## Débat sur les valeurs

De nombreuses études montrent que la valeur des forêts dépasse largement celle du bois. En 2002, Peyron *et al.* indiquent que la valeur récréative est « *probablement égale à celle du bois* ». Selon le Commissariat au Développement Durable (CDD, 2010), la valeur des forêts est égale à 3 à 6 milliard d'euros, dont un peu plus d'1,2 milliard pour les produits forestiers (tableau 1). Une synthèse réalisée par la FRAPNA et le WWF (Lebreton et Vallauri, 2004) arrive à une conclusion similaire : le bois n'est pas l'essentiel de la richesse produite.

Pour les forêts publiques, l'Etat assure jusqu'alors une part du financement de ces services non marchands. Monin (2003) indique que le versement compensateur à l'ONF pour la gestion des forêts communales est une « *méthode de financement des frais de gestion*

Tableau 1. Valeur des services rendus par la forêt française au début des années 2000 (d'après CDD, 2010).

Types de services	Valeur annuelle (en millions d'euros)	Qualité/Fiabilité des données
<b>Services d'approvisionnement</b>	<b>1 226 à 1 238</b>	
En bois	1 125	Moyenne 2000-2004 de la récolte commercialisée de bois issue des comptes économiques de la forêt
En menus produits forestiers (ex. : liège)	101,4 à 113	Estimations 2002, 2003 ou 2004 selon les organisations professionnelles
<b>Services de régulation</b>	<b>415 à 3 333</b>	
Séquestration du CO <sub>2</sub> par l'écosystème forestier	20 à 2 832	D'après le prix du carbone issu du marché européen du CO <sub>2</sub>
Séquestration du CO <sub>2</sub> par les puits artificiels	0,5 à 76,6	D'après le prix du carbone issu du marché européen du CO <sub>2</sub> (forte variabilité sur la période 2005-2007)
Maintien de la biodiversité	364	D'après des méthodes d'évaluation contingente (consentement à payer)
Lutte contre l'érosion en montagne	30	Budget relatif à la restauration des terrains
<b>Services récréatifs (ex. : chasse)</b>	<b>1 460</b>	D'après plusieurs méthodes d'évaluation (méthode des coûts de déplacement, calcul du surplus du consommateur)
<b>Total</b>	<b>3 101 à 6 031</b>	

Note : les résultats sont à prendre avec précaution et doivent être considérés avant tout comme des ordres de grandeur de la valeur des services forestiers au début des années 2000. L'évaluation économique des fonctions offertes par la forêt repose en effet sur l'utilisation de sources et de méthodes variées.

*permettant d'assurer l'ensemble des fonctions marchandes ou non marchandes pour chaque forêt communale ». De même, la péréquation au niveau de l'ONF entre forêts au niveau national permet d'utiliser les bénéfices générés par les unes pour financer la gestion des autres. Selon Monin (2003), « le système actuel garantit donc une péréquation efficace qui permet à chaque forêt domaniale, quelles que soient les recettes marchandes qu'elle procure, d'assurer l'ensemble des fonctions relevant des objectifs de gestion durable et de satisfaction des besoins collectifs ». Selon lui, « l'émergence croissante de nouvelles demandes sociales, au bénéfice d'utilisateurs de plus en plus distants, sans financement pour le propriétaire, pose clairement la question de la rémunération des fonctions non marchandes des forêts, clé d'un équilibre socio-économique qui reste le principal garant de la gestion durable des forêts. La diminution relative des cours des bois accentue cette tendance de fond ».*

A défaut de financements sonnants et trébuchants provenant du bois et de la chasse, les moyens manquent. S'il est vrai que des mesures fiscales ou des subventions peuvent et doivent orienter la gestion vers plus de multifonctionnalité, nombre d'actes de gestion favorables à la biodiversité sont aussi favorables au producteur de bois.

L'opportunité de financer la transition vers « une politique de gestion durable et multifonctionnelle », pourtant inscrite dans la loi d'orientation forestière de 2001, a-t-elle été ratée dans la gestion de l'après-tempête ? Pourtant, cette période, par le fait qu'elle a mis la question des forêts et de la gestion au premier plan médiatique, est sans nul doute celle ayant exercé la plus forte pression de la société sur le monde forestier, le poussant à se remettre en question, au moins de façon passagère.

## L'environnement, une demande sociale ou une nécessité ?

L'environnement est trop souvent encore considéré comme une « demande » environnementale, au même titre que les « demandes sociales », alors qu'un bon fonctionnement naturel est la base même de la productivité de l'écosystème, donc de la production de bois de qualité et donc rémunérateur. L'écosystème, sa diversité, sa résilience, est le moteur de la production de valeurs, biens et services associés à la forêt. C'est l'outil de travail du forestier. Maintenir son intégrité est primordial.

De plus, la protection du capital naturel est d'intérêt général partout, et pas seulement là où s'exerce une demande d'« une société civile essentiellement urbaine » (Terrasse, 2004). Ainsi, la gestion durable ne doit pas avoir lieu uniquement là où des acteurs locaux sont présents, mobilisés, formés en collectifs, ou à même d'aider à la financer. C'est toute la limite de la décentralisation et de la contractualisation pour traiter des questions environnementales. Or les moyens incitatifs qui prévalent dans la loi de 2001, comme la certification ou les contrats territoriaux, ne permettent pas de remettre au cœur de toute gestion forestière la question environnementale et sociale.



# L'HEURE DE LA RÉCOLTE EST VENUE ? (2003-...)

## Exploiter plus pour sauver la planète ?

Les engagements d'après tempête pour une gestion des forêts plus proche d'un fonctionnement naturel ont duré le temps de l'intérêt des médias. Même si, dans son bilan 10 ans après, l'ONF peut montrer des applications concrètes sur le terrain d'un changement de pratique de régénération, les certitudes anciennes ont vite repris le dessus et les bonnes intentions été oubliées. Dans les financements, on l'a vu, rien n'a changé en termes d'orientation et, de plus, ces derniers continuent de diminuer régulièrement, hors reconstitution après tempête (Terrasse, 2004).

Le thème du déficit de la balance commerciale et de la sous-exploitation redevient rapidement prioritaire, dans la continuité des politiques menées depuis les années 1960. Avec une nouvelle approche cependant, qui consiste à considérer l'augmentation de l'exploitation comme justifiée pour des raisons environnementales.

Ainsi, Juillot (2003), dans son rapport de mission parlementaire « *La filière-bois française : la compétitivité, enjeu du développement durable* » considère-t-il que la multifonctionnalité est « *le compromis [...] entre des objectifs contradictoires* » mais que « *l'essentiel au présent siècle n'est plus là* ». Il y a « *une nouvelle priorité : l'effet de serre* ». Selon Juillot, cette nouvelle priorité met de côté l'impératif de gestion durable, tel que discuté jusqu'à présent : « *Il ne s'agit donc plus ici de chercher à concilier des objectifs contradictoires, mais de contribuer directement grâce à la production et à la transformation du bois à un objectif environnemental essentiel pour la société* ». Il n'y aurait donc plus de contradiction potentielle entre l'exploitation du bois et la protection de l'environnement. L'effet de serre chasse la biodiversité. Les chapitres suivants de son rapport

parlent de certification des forêts et de communication. Il est clair que, pour la mission parlementaire, la certification améliore ou améliorera « *la gestion en liaison avec les réels enjeux environnementaux les plus sensibles* ». L'enjeu n'est plus aujourd'hui d'essayer d'atteindre la gestion durable, mais d'exploiter davantage pour l'environnement. Toutes les autres recommandations du rapport sont sur le sujet de la mobilisation et de l'utilisation du bois, notamment pour l'énergie.

Ainsi, seulement 3 ans après les tempêtes, la gestion durable n'est plus au centre des débats forestiers. Avec l'argument de l'importance du bois comme produit de substitution aux produits émettant des gaz à effet de serre, son exploitation redevient un enjeu national.

La mise en œuvre de la gestion durable est elle considérée comme acquise ? En 1986, Debazac signalait déjà que le « *mot "aménagement" a tendance à être accepté comme synonyme de "bonne gestion"* ». La loi d'orientation de 2001 exigeait un document de gestion pour les forêts de plus de 10 ha sous certaines conditions, et au passage remplaçait le terme traditionnel de « *plan d'aménagement* » en « *garantie de gestion durable* », sans en modifier de façon conséquente le contenu environnemental et social. Dès le rapport Bianco, en 1998, la certification des forêts, s'appuyant sur cette « *garantie* », était censée apporter l'assurance complète que l'équilibre entre les trois fonctions de la forêt est atteint. Ce glissement sémantique s'avèrera dangereux.

Ainsi, le « *Programme Forestier National* » (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 2006), pourtant issu des engagements de la France suite à la conférence de Rio en 1992, initie-t-il la délégation de la bonne gestion, voire même des plans de gestion eux-mêmes, à la seule certification : « *Par souci de simplifi-*

*cation, des synergies seront recherchées entre les documents de gestion durable existants et la certification* ». Le Ministère de l'Agriculture, lors du Grenelle de l'Environnement en 2007, a ainsi proposé de déléguer le contrôle et la mise en œuvre des plans de gestion aux systèmes de certification, mais ces derniers ont alors – fort heureusement – refusé d'inverser les rôles entre exigence légale et démarche volontaire.

Le groupe de travail sur « l'insuffisante exploitation de la forêt française », coordonné par Ballu (2008), rend un rapport « *pour mobiliser la ressource de la forêt française* » qui exprime très clairement cette idée qui est désormais devenue la norme : « *déstocker en s'appuyant plus sur la certification de la gestion durable* ». Cette idée n'est pas sans rappeler les recommandations analysées plus haut du Rapport Bianco (Bianco, 1998) concernant l'aspect contractuel et volontaire de la prise en compte de l'environnement.

La gestion durable serait donc atteinte grâce aux plans de gestion simplifiés et à la certification volontaire. Le nouvel/ancien enjeu, exploiter davantage, est remis à l'ordre du jour sous des prétextes écologiques. Mais l'Etat peut-il réellement seulement se satisfaire de ses outils d'encadrement pour garantir la gestion durable ?

## Une Stratégie Nationale pour la Biodiversité à contre-courant

Dans le même temps, et suite aux engagements pris à la conférence de Rio de Janeiro et au niveau européen, la France réalise en 2006 sa Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB) (Ministère de l'écologie, 2006), puis la révisé en 2008 suite au Grenelle de l'Environnement. Elle devait inspirer le Programme Forestier National (PFN). Ainsi, dans le Plan d'Action Forêt de la SNB, trois grandes priorités sont dégagées :

- Protéger et valoriser l'écosystème forestier français d'outre-mer ;

- Protéger ou parfois restaurer des habitats naturels menacés ou à espèces menacées ;
- Préserver la biodiversité ordinaire pour favoriser la résilience des écosystèmes face aux changements climatiques.

La multifonctionnalité des forêts y est réaffirmée : « *Sur l'ensemble du territoire national, la préservation de la biodiversité ordinaire en forêt, milieu naturel plus ou moins cultivé mais généralement faiblement anthropisé, relève de l'approche multifonctionnelle* ». Contrairement à une vision de la demande environnementale dont l'outil principal serait la certification volontaire et les chartes de territoire, la SNB affirme que la biodiversité doit être prise en compte partout. La gestion durable est ainsi « *une pondération différente selon les sites, une légitime valorisation économique, une nécessaire prise en compte des enjeux environnementaux et la recherche du bien-être des populations* ». Tout en indiquant que les « documents de gestion durable » (c'est-à-dire les plans de gestion) le permettraient, il reconnaît que « *le porter à connaissance des forestiers, propriétaires et gestionnaires, est indispensable pour qu'ils prennent en compte, dans leurs actes de gestion, les éléments à protéger et les enjeux locaux de biodiversité. Il est pour l'instant encore très imparfait* ».

Le plan d'action forêt de la SNB est décliné en 6 objectifs transversaux et 23 actions. Les 6 objectifs sont :

1. Mieux cibler les actions de protection et mesurer leurs effets sur la biodiversité ;
2. Mieux prendre en compte la biodiversité dans la gestion forestière aux différentes échelles ;
3. Compléter les réseaux d'espaces protégés et les plans de restauration d'espèces protégées, améliorer l'efficacité de ces dispositifs – Promouvoir la gestion des sites Natura 2000 ;
4. Renforcer la coordination et la concertation au plus proche du terrain et simplifier les procédures ;
5. Informer et former les propriétaires forestiers et les autres acteurs de la gestion forestière dans le domaine de la biodiversité ;
6. Sensibiliser et informer le grand public.



Chouette de Tengmalm,  
une espèce cavicole parmi d'autres nichant dans les vieux bois

De son côté, le PFN (Ministère de l'agriculture et de la pêche, 2006), valant sur la période 2006-2015, n'intègre pas cette vision et ces priorités. Il affiche le slogan « *l'heure de la récolte est venue* ». La prise en compte de la biodiversité est toujours considérée comme « *une demande sociale* » qui « *suscite toutefois des inquiétudes chez les propriétaires et gestionnaires forestiers* », concernant les coûts. Il recommande « *d'approfondir les connaissances sur la dimension économique de l'intégration de la biodiversité dans la gestion forestière* ». Le rapport cite les Chartes de territoire comme outil de financement, mais reconnaît que « *la rémunération des productions immatérielles n'est actuellement pas résolue [...]. Le mécanisme des "crédits carbone" pourrait y contribuer* ».

Les recommandations du PFN sont majoritairement d'ordre économique. Quelques recommandations concernent l'amélioration de la gestion (noter le temps, futur, qui reconnaît implicitement les progrès à faire) : « *Les documents de gestion des forêts publiques et privées, approuvés par l'autorité administrative, intégreront l'enjeu de préservation de*

*la biodiversité* ». Le PFN reprend dans un chapitre les propositions de la SNB.

Les distorsions éventuelles entre ce que soutient la récolte accrue avec la protection de la biodiversité, sont mises de côté : « *Au-delà des impressions subjectives, le niveau de la récolte ne doit pas apparaître comme un signal d'alerte au titre du développement durable, mais au contraire, comme un indicateur de bonne gestion* ». La compatibilité ou les contradictions éventuelles entre « *l'exploitation mécanisée* » sous le chapitre « *augmenter la mobilisation des bois* », et la « *plus grande diversité des sylvicultures et la promotion de pratiques favorables à la biodiversité* » mentionnée sous le chapitre « *préserver la biodiversité ordinaire et remarquable* », ne sont pas analysées.

## La forêt, lumière du Grenelle

Ces contradictions potentielles ne sont pas non plus prises en compte dans le cadre du Grenelle de l'Environnement en 2007. La priorité a été donnée à l'objectif de « 23 % de l'énergie consommée en France d'origine renouvelable en 2020, dont le tiers par le bois ». Ainsi l'objectif de récolter 20 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires par an doit être atteint en 2020. FNE, FNCOFOR, ONF et Forêt privée française (2007) ont établi un accord en marge du Grenelle intitulé « *Produire plus de bois tout en préservant mieux la biodiversité* ». Repris dans les conclusions du Grenelle de l'environnement, cet accord valide que récolter davantage est souhaitable à tous les points de vue. Il indique aussi que cela devrait pouvoir se faire « *en renforçant la prise en compte de la biodiversité dans la gestion courante* ». La façon concrète d'y arriver n'est cependant pas donnée et nécessite encore des « *échanges pour en préciser le contenu* ». Ce contenu ne semble malheureusement pas avoir été précisé depuis ou tout au moins n'est pas connu des acteurs forestiers de terrain.

La faible appréhension du rôle de la biodiversité dans le bon fonctionnement d'un écosystème apparaît dans les rapports gouvernementaux

qui suivent. Dans le rapport coordonné par Ballu (2008) pour le groupe de travail du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), il affirme que « *l'accélération de la récolte à court terme sera sans conséquence sur la biodiversité, au contraire (cf. chablis 1999)* ». Mais de quelle biodiversité parle-t-on ? Nous y reviendront au chapitre suivant.

Le rapport de l'ancien Ministre J. Puech « Mise en valeur de la forêt française et développement de la filière bois », remis au Président de la République en 2009, ne répond pas non plus à ces questions, et développe essentiellement des mesures pour augmenter la récolte. Cependant il affirme que la forêt « *n'a pas la place qu'elle mérite. Elle doit toujours être placée sous la protection de la Nation* ». La notion de « nation » avait disparu des rapports publics depuis plusieurs dizaines d'années, et s'il en appelle à la Nation, peut-être est-ce que la décentralisation et la délégation des responsabilités aux acteurs privés ont atteint leurs limites ?

Il propose ainsi de rétablir un financement national, « *un Fonds de reboisement et d'adaptation de la forêt au changement climatique remplaçant le FFN* », ainsi qu' « *un Fond Forêt-Bois (FFB) pour la mobilisation pendant 6 ans* » et un « *fonds d'investissement stratégique "filière bois"* » pour le bois-énergie. Seul ce dernier a été créé en 2009, avec 20 millions d'euros la première année, et un objectif de 100 millions d'euros. Le premier fond aurait donné des moyens à la gestion des forêts. Il visait à doter la politique forestière de moyens adéquats « *pour aider les forêts, et notamment les communales qui ne sont plus soutenues, à s'adapter et résister demain au changement climatique, par "résilience" ou si besoin par substitutions d'essences de provenances, de traitement... et pour aider à remplacer des peuplements médiocres ce qui conduira à mobiliser des bois, il faut créer un fonds de reboisement et d'adaptation au changement climatique, puissant et stable, hors incertitudes de l'annualité budgétaire. La forêt doit se gérer dans le long terme et seul un tel fonds peut garantir une vraie politique forestière et lui donner les moyens d'adapter la forêt et d'assurer les approvisionnements futurs de la filière* ». Même si le

« remplacement des peuplements médiocres » est loin de favoriser la « résilience » du milieu, il est à noter que c'est le premier rapport officiel qui utilise ce mot.

La façon concrète de mettre en œuvre une gestion durable tout en récoltant davantage n'est toujours pas explicitée. Les éventuelles incompatibilités sont savamment éludées, comme l'illustre l'exercice habile du Programme Forestier National, juxtaposant deux approches de la foresterie sans chercher à les faire se rencontrer, ou l'engagement du Grenelle vite réduit à « produire plus ». Par ailleurs, la question du financement des services environnementaux reste d'actualité. A la suite du Grenelle, un fond était attendu en complément du fond de mobilisation du bois énergie. Il ne verra pas le jour.

## Urmatt, un discours productiviste sans nuance

Le discours du Président de la République à Urmatt en 2010 reprend la vision productiviste des années 60. Il mentionne essentiellement la réduction du déficit de la balance commerciale et l'exploitation pour la réduction du réchauffement climatique. « *En ce début du XXI<sup>e</sup> siècle, la valorisation du bois de nos forêts est donc stratégique, elle est stratégique pour le réchauffement climatique, enfin sa lutte, pour l'avenir des territoires ruraux, pour notre économie* » (Sarkozy, 2010). La préservation de la biodiversité est mentionnée sans être reprise dans les mesures. Par contre, des mesures sont proposées pour pénaliser les propriétaires qui n'exploitent pas : « *J'ai donc décidé que l'ensemble des aides publiques octroyées par l'Etat, et des allègements fiscaux existants seront conditionnés à l'exploitation effective de la forêt* ». Cela rappelle étrangement les propositions de Lorne (1967) « *l'on pourrait songer à des dispositions fiscales, exonération pendant un certain temps des forêts en conversion feuillue, au contraire impôt accru pour les massifs sous-exploités avec accumulation inconsiderée de vieux bois* ».

## Toujours et encore le déficit commercial !

Est-ce à dire que, malgré toutes les mesures prises, rien n'a changé en 50 ans concernant la réduction du déficit ? Dans les faits, dans les têtes ?

Il y a bien eu des années fastes, où le déficit de la balance commerciale a été fortement réduit en 1993 et 1996. Mais il ré-augmente depuis, malgré toutes les dispositions prises. Cinotti (2002), directeur de CRPF, note à propos des tempêtes que « *les aides publiques ont incontestablement amélioré les conditions de récupération des bois chablis. En portant sur le transport et le stockage, elles ont favorisé la sortie des meilleurs bois. Néanmoins, trop de bois est sorti de forêt sans rémunération pour le producteur ou le gestionnaire forestier, puis sans valeur ajoutée par la transformation de notre pays. Dans le même temps, nous avons augmenté nos importations de produits dérivés du bois* ». Les tempêtes de 1999 ont permis d'exploiter plus en quantité mais n'ont pas réduit le déficit. Le problème du déficit est ailleurs. Et il constate opportunément : « *notre commerce extérieur se caractérise par des exportations de matière brute et des importations de produits à forte valeur ajoutée* ». Ne toucherai-t-on pas enfin à un nœud clé du problème depuis 50 ans ?

L'impact faible sur la balance commerciale de la récolte accrue pendant les tempêtes peuvent interroger sur la pertinence du lien supposé entre augmentation de la récolte et diminution du déficit. Il ne semble pas manquer de récolte en volume pour satisfaire aux besoins, mais bien plus d'une capacité de transformation capable de générer de la valeur ajoutée en adéquation avec la ressource et avec les besoins des consommateurs.

Enfin, les chiffres de l'augmentation de la récolte de bois de 20 millions de m<sup>3</sup> de bois fort (diamètre supérieur à 7 cm) donnés en 2007 lors du Grenelle de l'Environnement ne sont pas réalistes au vu de l'incertitude sur les données de l'IFN, de l'accessibilité à une exploitation renta-



Le volume de bois mobilisable a été largement sur-évalué en 2007

ble, de la jeunesse des peuplements spontanés recolonisant les terres agricoles, et qui doivent encore être capitalisés, des besoins en bois mort et rameaux pour la biodiversité et la fertilité des sols, et des forêts à préserver dans le cadre d'un réseau cohérent et représentatif d'espaces protégés. Dès 2008, des forestiers avertis des questions sylvicoles et économiques remettaient en cause la pertinence et l'atteignabilité de cet objectif (Givors, 2008). Il ne resterait, selon les Amis de la Terre (2009), que 10 millions de m<sup>3</sup> de bois fort supplémentaires potentiellement mobilisables. La ressource en bois fort aurait bien été surestimée selon le SNUPFEN, « *les chiffres de l'IFN (inventaire forestier national) comportent une erreur de 20 millions de m<sup>3</sup> (sur 103 millions de m<sup>3</sup> de production annoncés)* » (SNUPFEN, 2011).

Pourtant, la Loi de modernisation de l'agriculture du 27 juillet 2010 met un accent très fort sur la mobilisation du bois, avec le développement de plans pluriannuels régionaux de développement forestier, qui « *identifie(nt) à l'échelle régionale les massifs forestiers qui justifient, en raison de leur insuffisante exploitation, des actions prioritaires pour la mobilisation du bois* ». Ce plan est réalisé entre institutionnels et propriétaires forestiers, et n'implique ni la recherche ni la société civile. Sans la participation de ces acteurs, qui sont moteurs dans la prise en compte de la multifonctionnalité, l'identification de ces massifs risque d'ignorer les aspects environnementaux et sociaux, et de créer de nombreux conflits.

Beaucoup d'acteurs privés et publics du monde forestier, à défaut d'orientations claires, ont choisi de rester sur la première partie de la phrase de l'accord du Grenelle « produire plus... ». Or, comme l'indique le syndicat EFA/CGC, « *Produire plus et préserver mieux* » est un tout. Il faut préserver tout en produisant. La préservation doit se faire au quotidien par les agents patrimoniaux (surveillance des coupes, respect du règlement des travaux forestiers, police de la nature, etc...). Et pour cela, il faut s'assurer que les effectifs soient en adéquation avec les besoins. Il faut poursuivre l'exemplarité de l'exploitation des forêts publiques. » (EFA/CGC, 2011).

Si l'exploitation supplémentaire de certaines forêts sous-exploitées est parfois possible et souhaitable dans le cadre d'une production de ressource de proximité, l'enjeu n'est-il pas tout autant d'intégrer la prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière ? Cette question est en effet loin d'être réglée, malgré le développement des initiatives volontaires, et est cruciale au moment où le rôle de la biodiversité apparaît clairement comme une clé pour l'adaptation des forêts au changement climatique.

## Guyane, la forêt oubliée ?

Si la plupart des rapports remis au gouvernement omettent de parler de la spécificité des forêts d'outre-mer, il est intéressant de noter que le Rapport Bianco, en 1998, lui réserve un paragraphe complet. Il relève que les forêts de Guyane, d'une surface de 8 millions d'ha, comportent 10 fois plus d'espèces d'arbres que les forêts métropolitaines et qu'elles sont désormais bien gérées : « Depuis 1992, l'aménagement et l'équipement des forêts sont orientés vers la gestion durable qui se substitue à une exploitation de type "minier" ». L'exploitation est limitée à une bande côtière de 200 km et des plans d'aménagement sont réalisés, comportant 20% des surfaces en protection, qui permettent de répondre « aux demandes de nouvelles formules d'écotourisme qui sont en croissance de 30% par an ». Cependant, après plus de 10 ans de réflexions, il faut attendre 2008 pour que le code forestier s'applique à la Guyane.

La Stratégie Nationale sur la Biodiversité lui fera la part belle, au vu des enjeux environnementaux. Les priorités identifiées sont :

1. Renforcer les instruments de conservation et de gestion durable de la biodiversité et leur financement :
  - Compléter le réseau d'espaces protégés d'ici 2010 ;
  - Compléter le dispositif de protection des espèces d'ici 2010 ;
  - Mettre en place des mesures de conservation de la diversité génétique ;

- Réduire l'utilisation abusive des ressources biologiques et son impact sur la diversité biologique ;
  - Renforcer les actions de lutte contre les invasions biologiques ;
  - Développer des outils innovants de conservation et de gestion durable ;
2. Mobiliser les acteurs économiques, les collectivités territoriales, les citoyens et la recherche sur la conservation de la biodiversité ;
  3. Intégrer la prise en compte de la biodiversité dans les secteurs d'activités pour en réduire les impacts négatifs à son égard et encourager les pratiques favorables à la biodiversité ;
  4. Améliorer la connaissance opérationnelle sur la biodiversité ;
  5. Coordonner la mise en œuvre des plans d'action territoriaux des collectivités d'outre-mer et développer la coopération régionale en matière de biodiversité.

Cependant le problème le plus grave pour l'environnement comme pour la santé publique est l'orpaillage illégal. Selon le WWF dans son dossier « L'orpaillage illégal en Guyane : fléau majeur pour la forêt, l'eau et la santé humaine » de 2008, l'INSERM relevait déjà en 1998 un taux d'imprégnation au mercure supérieur aux seuils de l'OMS chez 70 % des enfants du Haut-Maroni. 5 tonnes de mercure seraient en effet rejetées tous les ans dans le milieu naturel.

# VOIE D'AVENIR : PLUS D'ÉCOLOGIE POUR S'ADAPTER AUX ENJEUX DU XXI<sup>e</sup> SIÈCLE ?

## Les deux voies de l'adaptation : biodiversité & résilience ou artifices ?

Dans la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (Ministère de l'écologie, 2006), peu de réponses étaient données et beaucoup de questions posées, notamment à la recherche. Dans les différents rapports soumis au gouvernement ces dernières années pourtant des recommandations techniques ont été écrites sans se soucier de leur compatibilité avec la préservation du milieu, ni de l'impact par rapport aux changements climatiques.

Ainsi, dans le chapitre du Rapport Puech (2009) « Propositions pour récolter plus tout en préservant mieux la biodiversité », il est recommandé de revoir les directives et orientations régionales en :

- « raccourcissant d'environ 20% les âges d'exploitabilités, pour presque toutes les essences,
- recourant à des éclaircies plus fortes, pour accroître rapidement le diamètre des arbres et la stabilité des peuplements,
- préparant le remplacement de peuplements inadaptés et susceptibles de dépérir (...) »

Or la Stratégie Nationale pour la biodiversité (SNB) indiquait comme grand principe qu' « une raréfaction généralisée des phases de sénescence et le raccourcissement des stades pionniers ou de la phase de régénération peuvent être préjudiciables à la survie de la faune et la flore des cortèges associés ». Elle insistait sur l'importance de la résilience des forêts pour l'adaptation aux changements climatiques. Révisée en 2008, elle indique que « l'ensemble des actions préconisées dans le plan doit s'inscrire dorénavant dans un souci de prise en compte de la composante changement climatique et de la priorité à donner à l'amélioration à cet égard de la résilience des écosystèmes et des essences forestières, dans un contexte d'incertitude ».

La résilience des écosystèmes forestiers, c'est-à-dire leur capacité à s'adapter et évoluer rapidement face à un aléa, est considérée comme indispensable par la Stratégie Nationale pour la Biodiversité pour adapter les forêts au changement climatique. Or la biodiversité est indispensable à la résilience des écosystèmes (Heller et Zavaleta, 2009, Thompson *et al.*, 2009). Elle n'est pas favorisée par le raccourcissement des cycles. La question sur la compatibilité entre le « récolter plus » et le « préserver mieux » ne peut donc être aussi facilement éludée.

## Quelle gestion forestière favorise à la fois la biodiversité et la résilience ?

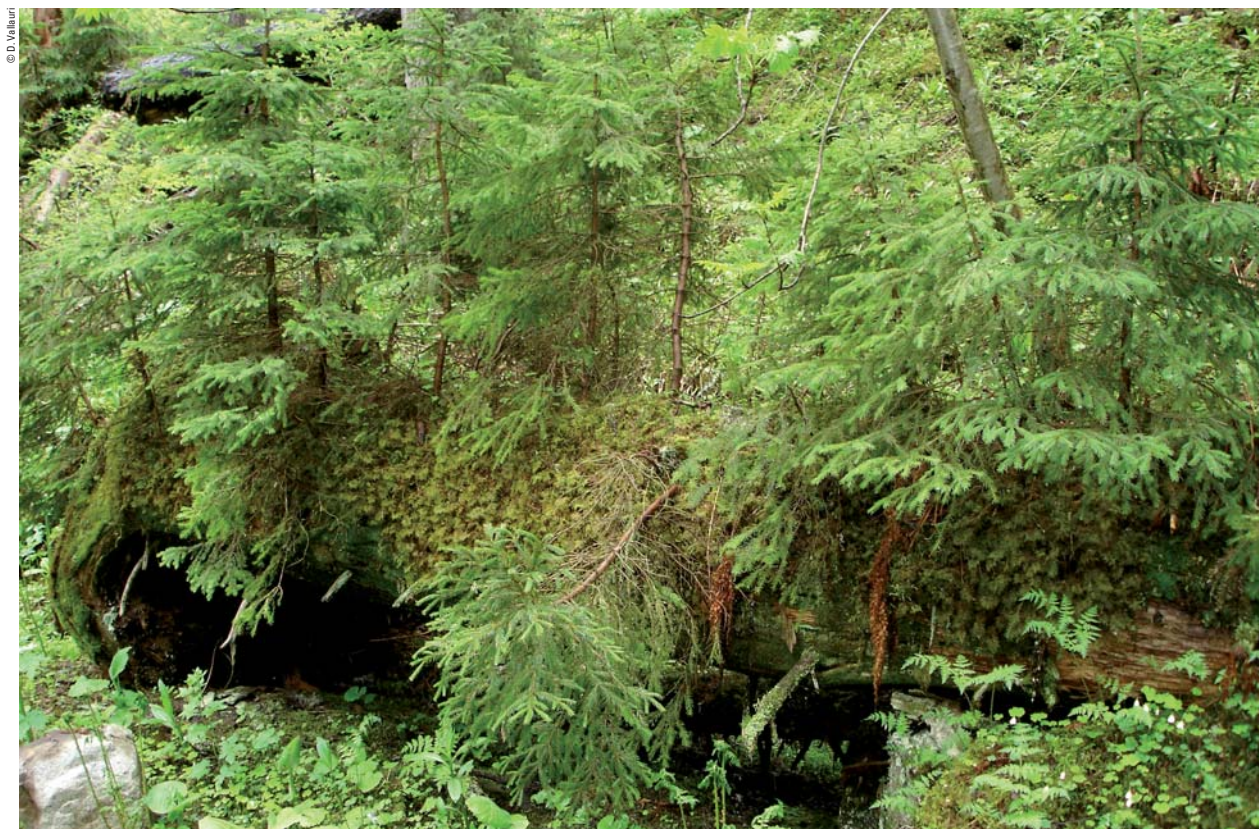
Le mélange d'espèces locales, la présence de sous-étage en forêt, de bois mort debout et couché, de vieux arbres, du maintien des éléments comme les lisières, les mares, etc. sont recommandées depuis longtemps. Suite au Grenelle de l'Environnement, le Ministère de l'Agriculture de l'Aménagement et de la Pêche, a commandé au CEMAGREF une étude sur l'état de l'art, reconnaissant qu' « au-delà de la volonté affichée des acteurs de mieux intégrer la biodiversité dans les actes de gestion, se pose la question du « comment ? » ». Ainsi dans son étude « Mieux intégrer la biodiversité dans la gestion forestière » (Gosselin et Paillet, 2010), le CEMAGREF recommande-t-il les points pratiques suivants, à utiliser en fonction des enjeux spécifiques de chaque forêt :

- Diversifier les traitements et encourager les peuplements pluristratifiés ;
- Ne pas mettre toutes ses graines dans le même panier : raisonner les mélanges et privilégier les essences locales ;
- Limiter l'extension d'espèces envahissantes ;

- Privilégier la régénération naturelle en variant les modalités ;
- Raisonner les plantations et le choix du matériel de reproduction ;
- Maintenir en forêt les rémanents d'exploitation : bons pour les espèces, bons pour la fertilité !
- Préserver les sols et raisonner la circulation d'engins ;
- Adapter les calendriers de coupes et travaux ;
- Limiter l'utilisation de produits phytosanitaires ;
- Mieux comprendre les interactions forêt-ongulés : une question d'équilibre ;
- Maintenir du bois mort et des arbres habitats ; mettre en place des îlots de vieux bois ;
- Préserver les milieux ouverts intraforestiers existants ; préserver les zones humides ;
- Gérer les lisières existantes... sans excès de zèle !

Aussi, quand J.-M. Ballu affirme en 2008 dans son rapport qu' « avec les mêmes techniques sylvicoles, régimes et traitement, l'accélération de la récolte à court terme sera sans conséquences sur la biodiversité, au contraire (cf. chablis de 1999) », il est en contradiction avec les scientifiques.

La prise en compte de la biodiversité est insuffisante dans les techniques sylvicoles actuelles, et le sera plus encore si les préconisations d'accélération des cycles et de substitution d'essences sont appliquées. La référence aux chablis de 1999 concerne les bénéfices pour la biodiversité associée... au bois mort. La gestion forestière ayant trop simplifié et « nettoyé » les forêts, les espèces vivant sur les volis et les chablis sont en effet pour certaines menacées. La tempête a produit du bois mort et a permis d'améliorer leur situation temporairement. Les espèces de pleine lumière se sont aussi développées, mais ce ne sont pas celles qui sont menacées. Dans le cadre d'une récolte accrue, le même bénéfice pour la biodiversité n'aurait pas lieu. Certes l'apport de lumière dans un peuplement très dense, comme une plantation réalisée avec l'aide du FFN et non éclaircie depuis par exemple, permet la juste restauration du sous-bois. Mais l'enjeu actuel pour maintenir ou restaurer la biodiversité forestière est ailleurs. C'est plutôt, comme l'indique le CEMAGREF, une sylviculture permettant une forêt pluri-stratifiée, mélangée et riche en micro-habitats.



Maintenir des arbres vétérans, du bois mort préserve la biodiversité, maintient la fertilité et facilite la régénération naturelle



## La biodiversité, atout du forestier

Selon le CEMAGREF, « *plus un écosystème est résilient, moins il sera nécessaire de dépenser pour la régénération ou la restauration à la suite d'une perturbation* ». Suite aux tempêtes de 1999, beaucoup de recherches – et de recommandations – étaient tournées vers l'amélioration de la résistance de la forêt aux aléas. Or si tout arbre tombe à des vents de plus de 140 km/h, la résilience de la forêt permet, elle, de s'assurer que la relève est présente, car seuls les grands arbres tombent, et il reste des arbres d'avenir, de la régénération, et surtout une ambiance forestière favorable à la croissance. De plus, un écosystème résilient est diversifié par définition, ce qui permet de diversifier aussi les options économiques.

Vouloir chercher la stabilité absolue est un leurre. Un écosystème est en dynamique permanente. L'objectif sylvicole de faire des arbres plus petits, plus vite, pour passer entre deux tempêtes, est une impasse écologique comme économique. Pourtant cela a été recommandé et largement repris. Ce pari a déjà été mis en défaut lors des tempêtes de 2009, dans les forêts des Landes de Gascogne, qui avaient été déjà durement touchées en 1999.

## La futaie continue et irrégulière, une option intéressante

Seule la résilience permet de restaurer rapidement la forêt et de limiter les pertes dans le temps. En 2003, un article publié dans la newsletter du CNRS « *Tempêtes et dégâts aux forêts : évolution sur le XX<sup>e</sup> siècle* » (CNRS, 2003), proposait trois solutions pour réduire la sensibilité aux tempêtes :

- la futaie irrégulière, sylviculture continue le plus proche de la résilience écologique ;
- la futaie régulière claire ;
- les lignicultures à courte révolution (TCR ou TTCR).

Il indiquait que la sylviculture à courte révolution n'est « *pas performante sur le plan*

*écologique* », et que, contrairement à la futaie régulière, même claire, la futaie irrégulière « *permet après le passage de la tempête, la reconstitution rapide du peuplement à partir des arbres les plus jeunes* ». Ce dernier choix est celui qui semble le plus favorable. Pourquoi cette recommandation n'a-t-elle pas été reprise ?

Il rajoute que « *toute monoculture sur de grandes surfaces est dangereuse* ». D'ailleurs, « *on constate que c'est l'Europe Centrale, où l'enrésinement massif remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, qui a fourni l'essentiel du contingent de chablis jusqu'aux années 80. Puis l'Europe de l'Ouest, où l'enrésinement est plus récent, a suivi la même tendance, avec un décalage de quelques dizaines d'années, lorsque les peuplements des années 50 ont été suffisamment hauts pour être sensibles au vent* ».



La sylviculture à courte rotation n'est pas la plus performante ni sur le plan écologique, ni économique

## Des orientations politiques à l'encontre des données scientifiques

J.-M. Ballu, on l'a vu, ne se base pas sur une analyse scientifique des écosystèmes, mais raisonne à très court terme, lorsqu'il recommande dans son rapport de « *mettre la forêt en état de résistance au changement climatique, avec plus de sylviculture, des éclaircies plus fortes, la rajeunir et faire des substitutions d'essences ou de variétés ; cela implique de sortir du bois au-delà même du stock-retard* » (Ballu, 2008).

Il en va de même lorsque Puech (2009) propose que « *sauf dans les secteurs de vieillissement et*

*de protection, les règles de sylviculture doivent être adaptées, les révolutions raccourcies, les éclaircies intensifiées pour accroître la stabilité des peuplements ».*

La politique de l'ONF suit malheureusement ces recommandations, oubliant les engagements d'après tempêtes (Mortier et Rey, 2002). L'organisme a développé des directives par rapport à la biodiversité, notamment sur le bois mort (au moins un arbre mort/ha) et les îlots de vieillissement (1 à 3% de la surface). Cependant, Gaymard (2010), dans ses propositions pour l'ONF, reprend le discours sur la surcapitalisation des forêts et la stratégie de « passer entre deux tempêtes ». En effet, il indique que « de larges zones de nos forêts sont en état de surcapitalisation et il est urgent, d'un point de vue économique, mais aussi écologique, de les récolter et de les renouveler, avant qu'une tempête, une sécheresse, le feu ou une attaque de parasites ne viennent décimer ce qu'il a fallu des dizaines d'années à produire ». Il reprend aussi l'analyse erronée indiquant que « l'adaptation de la forêt au changement climatique commande d'avoir une sylviculture plus dynamique, avec des cycles de rotation plus courts qu'aujourd'hui ».

Bien qu'elle ne permette pas une bonne adaptation aux changements climatiques, la sylviculture dite « dynamique » est largement promue au niveau national, pour l'ONF et dans les forêts privées. Cette sylviculture qui vise à raccourcir les cycles, simplifier les écosystèmes et récolter davantage, risque d'artificialiser encore davantage la forêt française, au détriment de la biodiversité, reléguée à quelques îlots de vieillissements et arbres morts, lorsqu'ils existent. Pourtant, la meilleure garantie à long terme, tant sur le plan écologique qu'économique est, comme le prouve de nombreuses recherches, d'augmenter la résilience de la forêt, en s'appuyant sur la biodiversité et le bon fonctionnement de l'écosystème.

## Stocker du carbone dans des forêts « vieilles » ?

L'ultime argument présenté en faveur de la sylviculture dynamique serait l'importance de stocker du carbone hors forêt, en substitution à des matériaux ou énergies plus fortement émetteurs de CO<sub>2</sub>. Ce serait le rôle d'atténuation des changements climatiques assigné à la forêt.

Le PFN indiquait en 2006 : « il importe d'optimiser et de pérenniser la capacité de séquestration du carbone par la forêt, menacée de décroître dans des peuplements "survieillis" ». J.-M. Ballu affirme aussi en 2008 qu'« on ne peut dans une forêt maximiser à la fois le stock (sol et peuplement) et le flux exporté de carbone, or il vaut mieux stocker en continu du bois hors forêt ». La crainte est aussi de ne pouvoir tirer profit d'arbres trop gros : « il faudrait savoir récolter avant parfois de dépasser le diamètre de sciage acceptable aujourd'hui ».

Or qu'est ce qu'un arbre vieux ? Qu'est qu'une forêt sur-agée en France ? La recolonisation ou la recapitalisation des forêts datent au mieux du XIX<sup>e</sup> siècle. Les plantations de l'après-guerre et la sylviculture classique font que les forêts françaises sont de fait relativement jeunes. 79% des arbres des futaies régulières françaises ont moins de 100 ans (DGFAR 2006), quand leur maturité écologique est d'au moins le double. L'arrivée à maturité des plantations FFN n'est qu'une maturité économique par rapport à des hypothèses de marché, des calculs d'accroissement et des contraintes industrielles.

Ainsi, l'argument de la décroissance du stock de carbone dans les forêts françaises car celles-ci seraient « survieillies » n'a pas de fondement écologique. Au contraire, le stockage en forêt peut fortement augmenter en allongeant les cycles de production, ou en faisant des îlots de vieillissements. Les forêts françaises, relativement jeunes, pourraient se permettre de vieillir davantage, notamment pour stocker du carbone et favoriser la biodiversité. La « surcapitalisation » dénoncée n'est en fait

qu'une nécessaire capitalisation. Dans son rapport en 2003, Juillot indiquait d'ailleurs que le stockage en forêt est « entre 500 et 1 000 m<sup>3</sup> par hectare, atteints en un à deux siècles, pour la majorité des essences en conditions normales en Europe de l'Ouest ».

La CGT Forêt indiquait dans sa contribution au plan état/ONF 2012-2016 (CGT, 2011) : « *Il est d'autres chiffres de l'IFN qui ne sont jamais mis en avant alors qu'ils s'avèrent fondamentaux. Ainsi montrent-ils que la forêt française dans son ensemble est riche d'un capital sur pied estimé entre 160 et 170 mètres-cubes par hectare de bois fort, ce qui est bien inférieur au capital sur pied des forêts présentes dans les pays voisins de la France. Ainsi, en Suisse, il atteint 330 m<sup>3</sup> par hectare. Il est égal à 280 m<sup>3</sup> par hectare en Allemagne et en Slovénie, à 250 au Luxembourg et il se situe à 210 en Belgique...* ».

La thèse de Vallet (2005) confirme l'intérêt des peuplements plus âgés pour le stockage de carbone. Il a comparé le stockage de carbone entre une sylviculture favorisant la capitalisation sur pied et une autre substituant des feuillus à croissance lente par des résineux à croissance rapide, en prenant en compte le stockage dans le sol, aérien, mais aussi dans les produits finis. La conclusion est que la substitution des feuillus à croissance lente par des résineux à croissance rapide conduit à « *un stock de carbone moyen inférieur sur le long terme* ». La substitution ne serait valable, sur le plan du carbone, que si les plantations de résineux sont effectuées sur des sols pauvres et « *avec un scénario long* ». D'autres auteurs étrangers arrivent aux mêmes conclusions (Luyssaert et al 2008, Nunery & Keeton, 2010).

Le résultat du programme de recherche de l'INRA CARBOFOR publié en 2010 (Lousteau et al. 2010) confirme que les cycles longs permettent un meilleur stockage du carbone que les cycles courts.

## Capitaliser pour augmenter la résilience

Enfin, d'après Barthod (2005), certains forestiers de l'USDA Forest Service (service forestier américain) s'étonnent de notre obsession sur l'écart entre récolte et accroissement biologique, étant donné que leur expérience a montré toute la valeur de celui-ci comme un « *tampon indispensable à tout système biologique en situation de durabilité* », et ce d'autant plus avec les changements climatiques. La capitalisation des forêts permettrait ainsi non seulement l'atténuation mais aussi, *in fine*, une meilleure adaptation des forêts, des forestiers et de la filière bois.

L'objectif d'augmentation de la récolte conduit dans certaines régions à prélever au-delà de l'accroissement naturel. Or le fait que l'accroissement naturel ne soit pas entièrement récolté permet en fait aux formations forestières jeunes de mûrir, de restaurer la biodiversité menacée qui est dépendante des forêts vieilles, d'augmenter la résilience de l'écosystème, de stocker du carbone, et enfin d'accroître le capital sur pied avec des produits de qualité si une sylviculture adéquate est mise en œuvre.

## Redéfinir le rôle des produits forestiers ?

Le stockage dans les produits finis, souvent avancé pour justifier l'augmentation de la récolte et le raccourcissement des rotations, peut en fait être considéré comme négligeable selon Vallet (2005). D'après lui, « *la raison de ce stock très faible tient à la fois à la faible durée de vie des produits en comparaison avec la révolution de la forêt, et au faible pourcentage du bois d'œuvre devenant des produits finis en raison des rendements matière* ». Il constate que « *ce compartiment n'est donc pas critique et même des erreurs importantes seraient de peu de conséquence sur les résultats finaux* ». La Direction de l'énergie et du climat indique dans sa synthèse sur « forêt et changement climatique » (DGEC, 2009) qu'en France, la moyenne de la durée de stockage

d'un m<sup>3</sup> de produit bois est faible (Tableau 2). Ce chiffre couvre en fait une grande variabilité selon les produits :

Il faudrait ajouter cependant le rôle de substitution du bois à des matériaux fortement émetteurs de CO<sub>2</sub> à ce bilan. Peu d'études permettent de calculer, sur différentes échelles de temps, le bénéfice entre stockage en forêt et substitution à des matériaux utilisant des énergies fossiles. La direction de l'énergie et du climat estime, en 2009, que « la substitution, par le bois, d'autres matériaux de construction (béton, ciment...) permettrait d'éviter l'émission en moyenne de 0,3-0,7 tCO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup> » (DGEC, 2009). Ceci augmenterait de 30 à 70% la quantité de carbone attribuée à 1 m<sup>3</sup> de produit bois transformé. Est ce que cela rendrait pour autant le stockage hors forêt plus significatif ? Dupouey (2006) affirme que « ce rôle de séquestration par les forêts est très supérieur à celui qu'elles jouent par la substitution de carbone fossile grâce au bois-énergie ». De plus le carbone évité par substitution ne pourrait être comptabilisé dans son intégralité que s'il y a additionnalité, c'est à dire si la part des produits bois consommés augmente et que les produits non-bois équivalents diminuent. Il n'y aurait sinon pas de diminution des émissions de CO<sub>2</sub>.

Sur le plan du carbone, la politique du raccourcissement des cycles et de l'âge d'exploitabilité ainsi que la substitution par des espèces à croissance rapide, n'a ainsi pas de justification scientifique à moyen et long terme. Même si le rôle de substitution à des matériaux plus émetteurs de CO<sub>2</sub> n'est peut être pas négligeable, il ne mérite sans doute pas la priorité absolue qui lui est souvent donnée, à la vue notamment de l'importance du stockage en forêt. Celui-ci devrait ainsi devenir une priorité politique au même titre que celle de l'utilisation du bois d'œuvre.

On retrouve dans cette période le manque de prise en compte des bases de l'écologie scientifique. Les discours sans nuances sur la résistance des forêts, sur l'optimisation du piégeage du carbone « en exploitant plus », révèlent le caractère totalement déconnecté de l'écologie réelle des décisions politiques. Plus que jamais, il est nécessaire une évolution vers une approche écosystémique plus en adéquation avec les connaissances disponibles. Elle demandera un effort de formation important. Elle constitue une décision politique majeure.

**Tableau 2.** Durée de vie des principales utilisations du bois (source : Direction de l'énergie et du climat, 2009).

Matériau / Produit bois	Durée de vie (an)
Construction	5-75
Emballage	0, 1-8
Meubles et objets divers en bois	5-25
Papier et carton	0,1-1,5
Bois de chauffage	0,1-2

# CONCLUSION

## Les constantes de la culture forestière française

Au fil de la lecture des rapports, études et recommandations rédigés pour éclairer les choix politiques, on remarque des constantes :

- la forêt est avant tout une ressource et considérée comme nationale ;
- depuis sa médiatisation au niveau international, la gestion durable des forêts est considérée comme importante mais laissée à des actions volontaires et avec peu de cadre technique ou mesures gouvernementales financées ;
- malgré l'inscription dans la loi de la multifonctionnalité, la tentation revient régulièrement de retourner formellement à la spécialisation des fonctions des forêts pour simplifier la production de bois ;
- la volonté exprimée d'augmenter la quantité de bois exploitée est un leitmotiv, malgré les faibles résultats des politiques successives en la matière ;
- l'inquiétude devant le déficit de la balance commerciale est régulièrement utilisée pour justifier cette augmentation quantitative de l'exploitation.

De façon sous-jacente, ressortent des éléments qui perdurent dans le monde forestier depuis plusieurs décennies, comme la hantise de l'absence de régénération et de la forêt adulte (par crainte que la forêt ne meure de vieillesse ?), une certaine satisfaction concernant le modèle français de gestion des forêts, la résistance au changement lorsque la demande émerge en-dehors du monde forestier, un retard de prise en compte des connaissances scientifiques sur le fonctionnement écologique des forêts.

Les évolutions récentes suivent le chemin passé et confirme l'insuffisante prise en compte de l'aspect environnemental sur le terrain. Ainsi la gestion de long terme est menacée par le raccourcissement des cycles, la multifonctionnalité, bien qu'affirmée, n'em-

pêche pas la mise en oeuvre des monocultures et des taillis à courte rotation. 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.

## Quels seraient les principes directeurs d'une alternative d'avenir ?

La forêt, en tant qu'écosystème, n'a pas besoin de l'homme ni pour survivre, ni pour s'adapter aux aléas, fussent ils aussi importants que les changements climatiques produits par nos émissions de gaz à effets de serre. C'est la société qui a besoin de la forêt. La mission du forestier du XXI<sup>e</sup> siècle est donc bien de co-piloter avec la nature un écosystème susceptible de fournir à la société de multiples valeurs, produits et services. Ceci peut se faire en fondant une politique sur la recherche d'équilibre entre viabilité écologique, équité sociale, durabilité économique, soit les trois piliers énoncés du développement durable, idée nouvelle et répondant aux enjeux inédits de ce siècle. Les bénéfices de la gestion ne peuvent se restreindre à la chasse et au bois, même s'ils sont importants, au risque de déséquilibrer le fonctionnement de la forêt, et ne plus lui permettre de garder ses qualités naturelles. Ainsi un milieu artificialisé pour produire uniquement du bois sera beaucoup plus sensible aux incendies, tempêtes, sécheresses et maladies.

Un écosystème forestier qui fonctionne bien est la base de la fertilité et de la productivité, et donc le moteur d'un bon fonctionnement économique, et ce sur le long terme. De ce fait, les financements devraient plutôt être ciblés sur le maintien des espèces menacées et sur l'aide pour une sylviculture plus proche de la nature (comme est aidée la conversion à l'agriculture biologique). La gestion d'écosystème devrait être plus largement diffusée dans les formations et approfondie de façon prioritaire par la recherche. En 1978 déjà, B. de Jouvenel exprimait d'ailleurs cette recommandation.

Un écosystème fonctionnant bien permet la multifonctionnalité ; il est économe en soins et en travaux coûteux nécessaires à son co-pilotage. Il est important aujourd'hui de réaffirmer le rôle multifonctionnel des forêts. On ne peut, on l'a vu, séparer la fonction écologique (biodi-

versité) de celle du carbone, de celle du bois... etc, ou séparer le moteur (l'écosystème) des valeurs, produits et services rendus à la société.

Enfin, c'est par une gouvernance réellement ouverte à tous les acteurs et participative qu'une conciliation des différents intérêts peut se trouver au niveau territorial. L'ouverture et le dialogue doit être institutionnalisé, et non facultatif (cf. chartes de territoire), et la place donnée aux différents centre d'intérêt équilibrés, indépendamment de leur représentation locale.

Le WWF, et ses partenaires, œuvre en France depuis plus de dix ans dans ce sens, dans un esprit de dialogue, d'échange d'expériences de terrain et de construction d'outils d'aide à la décision pour le gestionnaire. Le chemin est encore long...

# RÉFÉRENCES

- Amis de la Terre. 2009. Construire une société soutenable : quelle production pour quels usages du bois des forêts françaises ? Rapport, Paris, 23 p.
- Arnould P. 2001. L'administration des forêts. In *Guide Gallimard la France des forêts*. Edition Gallimard : 24-25.
- Ballu J.-M. 2008. Pour mobiliser la ressource de la forêt française- Résumé du rapport du groupe de travail sur l'insuffisante exploitation de la forêt française. *Revue Forestière Française*, LX - 1 : 13-24
- Barthod C. 2005. Qu'a apporté le débat sur la gestion durable à la foresterie Française ? Ce débat doit il être dépassé ? *Revue forestière Française* LIX 7 : 560 – 569.
- Barthod C. 2001. La Réforme des financements publics aux investissements forestiers. *Revue Forestière Française* 53-1 : 9-28.
- Betolaud Y. 1968. Forêt et civilisation urbaine. *Revue Forestière Française* 1968-9.
- Bianco J.-L. 1998. La Forêt, une chance pour la France . *Revue forestière Française* 1998-6.
- Boutefeu B. 2005. L'aménagement forestier en France : à la recherche d'une gestion durable à travers l'histoire. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* , Volume 6 Numéro 2 | septembre 2005, [En ligne].
- Boutefeu B. 2009. La forêt comme un théâtre ou les conditions d'une mise en scène réussie. Editions L'Harmattan.
- Boutefeu B., Arnould P. 2006. Le métier de forestier : entre rationalité et sensibilité. *Revue Forestière Française*, 1 : 61-72.
- Brundtland H., 1987. Notre avenir à tous. Rapport pour la commission mondiale sur l'environnement et le développement de l'ONU.
- CGT Forêt. 2001. Préparation du contrat de plan Etat/ONF 2012-2016. Février 2011. 17 p.
- Cinotti B. 1996. Evolution des surfaces boisées en France : proposition de reconstitution depuis le début du XIX<sup>e</sup> siècle. *Revue Forestière Française*, 6 : 547-562.
- Cinotti B. 2002. Récolte de bois en France en 2000. Un record "grâce" à Lothar et Martin. *Revue forestière française*, 3:271-282.
- CNRS. 2003. Tempêtes et dégâts aux forêts : évolution sur le XX<sup>e</sup> siècle. Extrait de la Lettre n°15 Programme International Géosphère Biosphère-Programme Mondial de Recherches sur le Climat (PIGB-PMRC), juin 2003.
- Commissariat général au développement durable. 2010. La foresterie. In *Références, l'Environnement en France*, Juin 2010 : 81-84
- Direction générale de l'énergie et du climat. 2009. Forêt et changement climatique. Synthèse n°1 – novembre 2009. 28 p.
- DGFAR (2006). Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises. Paris, 148 pages.
- Dupouey J.L. 2006. La séquestration du carbone en forêt. Colloque "Chimie verte : questions à la recherche" 28 février 2006, INRA, [en ligne].
- Duroure R. 1982. Propositions pour une politique globale forêt-bois. *Revue Forestière Française*, numéro spécial 1982.
- De Jouvenel B. 1978. Vers la forêt du XXI<sup>e</sup> siècle. *Revue forestière Française* numéro spécial 1978.
- Debazac E.F. 1986. Le poids des mots dans le langage forestier. *Revue forestière Française* XXXVIII – 1.
- EFA/CGC. 2011. Contrat Etat - ONF 2012-2016. Contribution d'EFA-CGC pour un établissement moderne et ambitieux. mai 2011. 36 p.
- FNE, FNCOFOR, ONF, FPF. 2007. Forêt : Produire plus de bois tout en préservant mieux la Biodiversité - Une démarche territoriale concertée dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts. Contribution au groupe 2 du Grenelle de l'Environnement. 2 p.
- Gadant J. 1996. Quand l'écologie devient nuisance. *Revue forestière Française*, 5 : p. 403.
- Gaymard H. 2010. L'Office National des forêts, l'outil d'une volonté. Rapport à M. le Président de la République, septembre 2010.

- Givors A. 2008. Avis de PRO SILVA FRANCE sur l'augmentation de la récolte de bois en France et sur la gestion des risques induits par les changements climatiques. 7 p.
- Gosselin M., Paillet Y. 2010. Mieux intégrer la biodiversité dans la gestion forestière. Collection guides pratiques. 160 p.
- Guillon P. 1974. Première esquisse de la filière-bois française en 1970. *Revue Forestière Française* 1974-4 : p. 259.
- Heller N.E., Zavaleta E.S. (2009). Biodiversity management in the face of climate change: A review of 22 years of recommendations. *Biological conservation*, 142:14-32.
- Hubert M. 1991. Pro-silva en France, pourquoi et comment ? *Revue forestière Française*, 3 : p. 261.
- Juillot D. 2003. La filière-bois française : la compétitivité, enjeu du développement durable. *Revue Forestière Française* LV - 3 :193-239.
- Lebreton P., Vallauri D. 2004. Si la forêt m'était comptée. Rapport scientifique WWF FRAPNA, 23 p.
- Lescuyer G. 2004. Les valeurs de la biodiversité. Colloque « Biodiversité et gestion forestière », Ecofor, Décembre 2004.
- Lousteau D. 2010. Forests, Carbon Cycles and Climate Change. Editions Quae, 311 p.
- Lorne R., 1967. Au revoir à la forêt privée : à propos de la mise en place des Centres Régionaux de la Forêt Privée. *Revue Forestière Française* 7 : p. 473.
- Luyssaert, S., Schulze, E.D., Börner, A., Knohl, A., Hessenmöller, D., Law, B.E., Ciais, P., Grace, J., 2008. Old-growth forests as global carbon sinks. *Nature* 455: 213–215.
- Ministère de l'Agriculture et de la pêche. 2006. Le Programme Forestier National. 14 p.
- Ministère de l'Ecologie. 2006. Plan d'action Forêt 2006-2010 – Stratégie Nationale pour la Biodiversité.
- Monin J. C. 2003. Décentralisation et politique forestière : propositions de mesures pour les communes forestières. *Revue Forestière Française* -LV- 5-2003 : 395-492.
- Mortier F., Rey B. 2002. L'Office national des Forêts - guide la reconstitution des forêts publiques. *Revue Forestière Française* LIV - numéro spécial 2002.
- Nunery, J.S., Keeton, W.S., 2010. Forest carbon storage in the northeastern United States: Net effects of harvesting frequency, post-harvest retention, and wood products. *Forest Ecology and Management*, 259(8) : 1363-1375.
- Peyron J.-L., Harou P., Niedzwiedz A., Stenger A., 2002. National Survey on demand for recreation in French forests. Nancy : Laboratoire d'économie forestière, UMR Engref-Inra : 40 p.
- Pinton F. et Alphanféry P. 2007. Une politique européenne de conservation de la biodiversité à l'épreuve du terrain. Groupe de recherche GREMAT, La Note d'Information Natura 2000 – N°4 – juin 2007.
- Puech J. 2009. Mise en valeur de la forêt française et développement de la filière bois . Rapport remis au Président de la République, 6 avril 2009. 74 p.
- Sarkozy N. 2010. Discours de M. le Président de la République sur le développement de la Filière bois. Urmatt (Bas-Rhin) – Mardi 19 mai 2009 [en ligne].
- SNUPFEN. 2011. ONF : "Produire plus", c'est terminé ». Communiqué de presse du 24 mars 2011.
- Subotsch-Lamande N. 2002. Audit sur le cadre légal et les incitations financières publiques pour la reconstitution des forêts après tempêtes. Rapport WWF.
- Terrasse P. 2004. Rapport fait au projet de loi des finances 2005 – forêt. Assemblée nationale
- Thompson, I., Mackey, B., McNulty, S., Mosseler, A. 2009. Forest Resilience, Biodiversity, and Climate Change. A synthesis of the biodiversity/resilience/stability relationship in forest ecosystems. Secretariat of the Convention on Biological Diversity, Montreal. Technical Series no. 43. 67 p.
- Vallet P. 2005. Impact de différentes stratégies sylvicoles sur la fonction « puits de carbone » des peuplements forestiers. Thèse, ENGREF. 195 p.
- Vallauri, D. 1998. Relecture par un écologue des principaux écrits sur la restauration d'espaces érodés dans les Alpes du sud (1797-1994). *Revue forestière française*, n°4 : 367-378.
- Vallauri D., Poncet L. 2002. La protection des forêts en France-Indicateurs 2002. Rapport scientifique. 97 p.



Maquette : Sambou-Dubois  
Impression : France Document  
Papier 100% recyclé



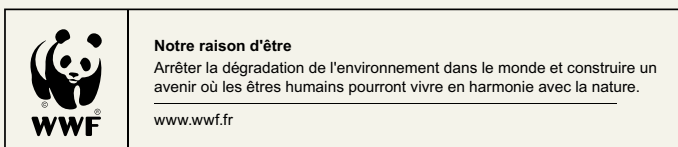
## Résumé - Regards sur la politique des forêts en France

Depuis le Moyen-Âge, le Royaume puis la Nation ont lutté pour maintenir, puis développer, des ressources forestières soumises aux pressions fortes des besoins de la société française. Cette vision patrimoniale mais utilitariste de la ressource a accompagné la restauration quantitative progressive de la couverture boisée depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Après la seconde guerre mondiale, une vision productiviste, imitant le développement agricole, l'a remplacée, alors même que la déprise rurale mais aussi les préoccupations concernant les loisirs, puis plus tard la biodiversité et le développement durable, transformaient la réalité sociétale des forêts françaises. Lorsque la gestion de la forêt devenait officiellement multifonctionnelle (loi de 2001), les moyens pour l'y inciter n'étaient pas en place, voire réduits. Le rôle social et environnemental de la forêt, unanimement reconnu, a été délégué aux choix du rédacteur du plan d'aménagement, considéré « garantie de gestion durable », et aux schémas de certification volontaire. Récolter plus de bois est resté constamment la priorité, prétendument pour « diminuer le déficit de la balance commerciale » de la filière forêts-bois, de « payer » la gestion et les autres fonctions, puis aujourd'hui pour « lutter contre les changements climatiques ». Or les connaissances scientifiques et les expériences de terrain de gestionnaires innovants montrent qu'il est au contraire urgent de rénover cette vision erronée, et de fonder les modes de gestion sur la résilience écologique et la plasticité économique des forêts, dont diversité, naturalité et économie en travaux sont des éléments clef. Les forêts françaises sont globalement encore jeunes et en cours de recapitalisation après des siècles de sur-exploitation. Ce fait laisse plus de flexibilité au gestionnaire d'aujourd'hui, notamment face aux aléas climatiques, et permet d'envisager de stocker plus de carbone en forêt. Il est temps aujourd'hui de dépasser les a priori, de regarder avec objectivité les connaissances scientifiques et les réalités des forêts en vue de fonder une autre vision mieux en phase avec les enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle. Plus que jamais depuis un siècle, les choix politiques sont cruciaux pour l'avenir de la qualité des forêts françaises.



## Summary - A look on forest policies in France

Page 4



**Emmanuelle Neyroumande**

WWF

Domaine de Longchamp  
1 carrefour de Longchamp  
F-75016 Paris

**Daniel Vallauri**

WWF

6 rue des Fabres  
F-13001 Marseille  
dvallauri@wwf.fr