



HAL
open science

Les Politiques de la forêt de montagne en Europe : réflexions en forme d'interrogations.

Gérard Buttoud, P. Glück

► **To cite this version:**

Gérard Buttoud, P. Glück. Les Politiques de la forêt de montagne en Europe: réflexions en forme d'interrogations.. *Revue forestière française*, 1998, 50 (Spécial), pp.229-240. 10.4267/2042/5579 . hal-03443639

HAL Id: hal-03443639

<https://hal.science/hal-03443639v1>

Submitted on 23 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LES POLITIQUES DE LA FORÊT DE MONTAGNE EN EUROPE : RÉFLEXIONS EN FORME D'INTERROGATIONS

G. BUTTOUD - P. GLÜCK

La forêt de montagne fait l'objet, dans plusieurs pays européens, d'un débat politique de plus en plus fourni au cours de ces dernières années.

Les questions posées portent notamment sur l'opportunité, en particulier pour les pays de l'arc alpin, de disposer de mesures réglementaires et financières communes, ou à défaut de savoir si un progrès ne pourrait pas provenir d'une mise en harmonisation des différentes politiques suivies.

Des initiatives diverses se sont multipliées au cours des dernières années.

Plusieurs rencontres ont eu lieu au niveau européen (cf. AICEF-SNICEF, Grenoble 1994 ; Conseil de l'Europe, Chamonix 1994). L'Observatoire européen de la Forêt de Montagne (OEFM), constitué en réseau avec le soutien des communes forestières européennes, a notamment organisé plusieurs séminaires internationaux consacrés à ces questions (Saint-Jean-d'Arvey, France, septembre 1996 ; Trente, Italie, septembre 1998), et s'est chargé de l'élaboration d'un "livre blanc" appelant à une plus grande coordination des mesures prises dans les différents pays, dans le cadre de ce qui pourrait être une véritable politique européenne de la forêt de montagne.

La mise en place d'un dispositif communautaire dans ce domaine butte actuellement sur deux grandes contraintes. L'une tient à ce que les spécialistes restent encore divisés sur la reconnaissance d'une spécificité de l'espace forestier montagnard, et donc sur la nécessité d'établir des règles et des stratégies propres. L'autre, la plus importante peut-être, résulte du doute exprimé par beaucoup d'acteurs de la décision publique sur l'utilité de multiplier les subventions aux activités défavorisées par le marché. La mise en exergue par les groupes d'intérêt concernés du handicap lié aux conditions montagnardes risque en effet de conduire à la mise en œuvre de simples mesures financières de compensation, les plus faciles du point de vue conceptuel, mais les plus difficiles compte tenu de la conjoncture politique et économique actuelle.

D'autres solutions, qui pourraient s'avérer au moins aussi efficaces, existent bien sûr, comme la mise en cohérence des mesures réglementaires ou encore l'amélioration, par des outils techniques et économiques appropriés, des conditions dans lesquelles les activités de sylviculture, d'exploitation et de mise en marché des bois s'effectuent en zone de montagne.

Avant d'envisager des solutions communautaires, sans doute faut-il d'abord mieux connaître les mesures qui sont actuellement mises en œuvre dans les différents pays, et analyser les raisons des choix opérés ainsi que l'efficacité des actions conduites par rapport aux principaux objectifs qu'on en attendait à l'époque et à ceux qu'on en attend aujourd'hui.

Dans cette perspective, un point comparatif précis des différentes mesures existant dans les principaux pays européens concernés peut s'avérer indispensable pour aider aux réflexions prospectives à venir.

C'est ce à quoi s'est attachée la Commission européenne, dans le cadre du programme COST qui s'est déroulé de 1995 à 1998, et qui a consacré plusieurs séminaires scientifiques internationaux à l'analyse des mesures sylvicoles et politiques relatives à la fonction de protection des forêts de montagne en Europe.

Des informations précises sur les politiques nationales et régionales suivies en Autriche, en France, en Allemagne (Bavière), en Grèce, en Italie, en Norvège, en Slovénie, en Suisse et au Royaume-Uni (Écosse) ont été produites dans le cadre de ce réseau européen. Il ne s'agit pas ici de les reprendre telles quelles mais d'en tirer, à partir des analyses théoriques de la politique forestière développées de façon plus générale (Buttout, 1998), un premier ensemble de conclusions provisoires sur ce qui se fait et ce qui pourrait se faire en matière de politique des forêts de montagne en Europe.

DES MESURES RÉGLEMENTAIRES INCONTOURNABLES

Dans l'ensemble des pays européens, les dispositifs législatifs spécifiques aux forêts de montagne sont essentiellement constitués de mesures traditionnelles à caractère coercitif et répressif.

L'importance des dispositions réglementaires d'interdiction et de contrainte en forêt de montagne ne doit pas surprendre. Elle résulte directement de l'importance attribuée à la fonction de protection. S'il s'agit d'abord de protéger les forêts de montagne contre tout type d'agression dont elles peuvent faire l'objet, on doit bien entendu les défendre contre certaines pratiques humaines connues pour être, ou risquer d'être, dégradantes. On peut même penser que dans certains cas extrêmes, mais pas forcément aussi rares qu'on croit, on peut en arriver à les défendre contre tout type d'action humaine quelle qu'elle soit, au moins dans un premier temps nécessaire à la reconstitution plus ou moins naturelle des espaces boisés correspondants.

Ceci implique donc des dispositions réglementaires particulières, n'existant pas pour les autres catégories de forêts du pays ou aux modalités singulièrement aggravées quand elles existent ailleurs, du type de celles qu'on trouve depuis la fin du XIX^e siècle dans tous les pays européens.

Des réglementations spécifiques existent dans ce domaine en Allemagne (Bavière), en Autriche, en Grèce, en France et en Norvège. Un statut particulier est attribué aux forêts jouant un rôle affirmé de protection des eaux et des sols, ce qui englobe le plus souvent plusieurs catégories de situations ou d'objectifs auxquels correspondent des mesures différenciées selon l'importance des risques identifiés.

En France, les premières lois relatives à la forêt de montagne, en 1860 et 1864, datent du Second Empire. Elles organisaient le rattachement au domaine forestier national des forêts et pâturages d'altitude à protéger. L'acquisition moyennant finance de ces terrains était fondée sur un processus d'expropriation autoritaire qui déclencha l'hostilité de nombre de communautés montagnardes pour lesquelles l'accès à ces territoires s'avérait vital. L'ampleur des acquisitions réalisées fut limitée à la fois par ces conflits et par les disponibilités financières. Leur champ d'application fut

Quelles actions publiques en forêt de montagne ?

par la suite considérablement amoindri par la loi de 1882 sur la restauration des terrains en montagne, qui limita l'action des forestiers à ce qu'on dénommait alors les « *dangers nés et actuels* » et aux opérations techniques de correction torrentielle dans lesquelles les forestiers français acquirent une notoriété internationale.

C'est seulement la loi dite Chauveau de 1922 qui a défini en France le statut des forêts de protection, sur un modèle assez semblable à celui qui existait déjà en Autriche et en Suisse. Il s'agit d'une législation dont les principes, calqués sur le statut domanial, ont un caractère particulièrement autoritaire, puisqu'elle prévoit l'instauration d'un corps de règles spéciales pouvant aller jusqu'à l'expropriation, avec possibilité d'indemnisation, et qu'elle est censée s'appliquer sans distinction de statut (communal ou privé) des terrains correspondants. Elle limite donc considérablement les droits d'appropriation, jusqu'à considérer le propriétaire comme une sorte d'usager dans ses propres bois. Mais ces restrictions de principe, dont il convient de signaler qu'elles ne concernent pas les seules forêts de montagne, doivent être modérées par le faible niveau d'application qu'a connu cette législation, dont la mise en œuvre a été restreinte à quelques cas montagnards (surtout dans les Pyrénées et un peu dans les Alpes). À partir de 1976, les critères d'application de la loi Chauveau ont été étendus aux considérations liées à l'écologie et au bien-être des populations, mais jusqu'ici sans incidence notable en forêt de montagne.

Le statut de forêts de protection attribué à certaines forêts de montagne existe également en Bavière et en Autriche, depuis la loi austro-hongroise de 1852.

La politique autrichienne en la matière reste fortement marquée, comme en France, par le poids de l'État. Depuis la loi de 1852, largement reprise dans la loi forestière de 1975 amendée en 1987, la forêt de protection dispose d'un statut spécial reposant sur une définition large de ce type de forêts. Au sens de cette législation, il ne s'agit pas seulement des forêts assurant une fonction de protection des sols, mais également de forêts devant en elles-mêmes être protégées. La loi autrichienne distingue deux types de forêts de protection : d'une part, celles localisées sur des sites susceptibles d'érosion et qui doivent être gérées avec précaution selon les termes de loi (en gros, celles qui doivent protéger les eaux et les sols) ; d'autre part, celles ayant une fonction de protection des personnes et des biens qui peuvent alors être interdites d'usage par l'autorité forestière. Ces mesures sont d'autant plus autoritaires qu'elles s'appliquent ici à des forêts qui pour plus des trois quarts sont privées. Comme en France, il s'agit bien d'un statut d'exception restreignant les droits de propriété en montagne en fonction des risques encourus sur l'ensemble du territoire. Les restrictions portent essentiellement sur l'interdiction des coupes rases, sur l'obligation de règles spéciales de gestion et de mesures de correction torrentielle. Des subventions sont prévues pour assurer une efficacité suffisante au dispositif.

En Grèce où les dispositions réglementaires sont peu appliquées en raison d'une pression forte de l'élevage dans la plupart des zones de montagne, on compte de plus en plus sur les subventions de la Communauté européenne. Les forêts jouant un rôle de protection sont définies en Norvège par une loi de 1965 instituant des restrictions de gestion qui se sont trouvées accentuées par la loi sur la protection de la nature de 1970.

En Italie, il n'existe pas de dispositif spécifique aux forêts de protection, mais la loi forestière de 1923 a institué ce qu'elle appelle des « *contraintes hydrologiques de gestion forestière* » qui limitent les décisions des propriétaires sur les bassins-versants pentus, et qui ont été étendues depuis 1985 à l'entretien du paysage.

Quant à la Suisse, elle distingue également ses forêts de protection, non pas dans la loi mais dans sa stratégie d'attribution des subventions.

On peut s'interroger sur l'efficacité de ces diverses politiques, qui ont entraîné des restrictions souvent importantes du droit de propriété et d'accès par les usagers.

La protection des forêts contre l'emprise humaine est devenue moins nette avec le temps, et l'exode rural dans les régions montagnardes a depuis longtemps cessé de faire apparaître l'homme comme la principale menace sur ces forêts (sauf peut-être en zone méditerranéenne, en particulier en Grèce).

Aujourd'hui, les peuplements de protection, défendus ainsi contre l'action humaine, ont été délaissés et sont devenus vieux. Se posent des questions de plus ou moins grande homogénéité de structure qui ne garantissent pas toujours une bonne réalisation des fonctions de protection.

Certains aspects des réglementations mériteraient des amendements. C'est ainsi que la loi autrichienne oblige les propriétaires de forêts privées de protection à gérer ces forêts et à y effectuer les investissements nécessaires autant que les revenus tirés excèdent les coûts. Comment une telle clause peut-elle être appliquée, et contrôlée, en l'absence générale de données comptables analytiques sur les boisements en question ?

Enfin, l'ensemble des experts s'accorde pour constater la faiblesse des contrôles correspondants quand ils seraient utiles (avec les éleveurs en Grèce, ou les chasseurs en Autriche et en Bavière). Dans nombre de cas signalés, les réglementations apparaissent même essentiellement symboliques.

DES MESURES ÉCONOMIQUES À DÉVELOPPER

Mais l'État n'est pas en position de réquisitionner tous les terrains de montagne nécessaires au reboisement ou à la protection des sols, et la propriété forestière communale ou privée a, du point de vue économique, social et politique, un rôle important à jouer. Par ailleurs, une gestion durable des forêts de montagne satisfaisant aux critères de multifonctionnalité énoncés a un coût parfois important que les seuls titulaires de devoirs n'assument pas volontiers spontanément. On peut donc penser qu'il est nécessaire pour la collectivité, et donc pour l'autorité publique chargée de traduire la résolution de ces problèmes en termes de décisions politiques, de compenser au moins le surcoût en question si l'on veut qu'une gestion viable soit effectivement réalisée.

C'est généralement l'objet des mesures économiques, quand elles existent et sont appliquées en matière de forêt de montagne.

Deux grands types de solutions peuvent exister pour cela.

Les subventions financières

Ce sont des dotations le plus souvent fixes et indépendantes des mécanismes du marché qui sont allouées aux propriétaires ou à certains usagers afin de les encourager à adopter des règles de gestion présentées comme conformes à l'intérêt général.

Elles peuvent être attribuées à titre permanent ou pour une période de temps donnée, et leur impact peut le plus souvent s'évaluer assez rapidement.

Elles présentent un intérêt du point de vue de la politique publique lorsque des changements brusques interviennent dans les objectifs mêmes de la politique forestière.

Les subventions financières sont utilisées depuis très longtemps en Europe, même si la formulation de ces aides n'est généralement pas systématiquement liée à la situation en montagne. Mais dans certains pays comme la Suisse et l'Autriche, ou encore en Bavière, les subventions à l'entretien des forêts sont toutes utilisées par des propriétaires de montagne. La Confédération helvétique dispose même, depuis 1968, d'une loi fédérale cadre sur la montagne, orientée vers le développement régional, dans laquelle existe un système de subvention des bénéficiaires externes fournis par la forêt. On note que le montant financier total prévu à cet effet n'est même pas utilisé complètement.

Quelles actions publiques en forêt de montagne ?

La logique est depuis longtemps éprouvée dans le domaine de l'agriculture, la plupart des agricultures européennes de montagne étant soutenues par la collectivité sur le même mode. Les subventions ont pris dans certains pays comme la Suisse et l'Autriche une importance économique, mais aussi psychologique (pour ne pas dire éthique) suffisante pour que beaucoup pensent à les généraliser à l'ensemble des forêts de montagne. Dans le protocole "forêt de montagne" issu de la Convention alpine, une place non négligeable est ainsi faite à de telles subventions.

En France, la loi sur la montagne de 1985 n'a institué aucune disposition particulière concernant les forêts, mais la prise en charge directe d'une partie du handicap économique par la modulation des taux des frais de garderie payés à l'ONF par les communes montagnardes résulte d'une logique semblable de subvention. Il en va de même s'agissant de certains crédits d'aménagement du territoire, qui peuvent accessoirement avoir des utilisations forestières, notamment en finançant les infrastructures sur des crédits d'État. Par ailleurs, même si la Commission européenne n'a pas mis en place de système spécifique aux forêts de montagne, nombre de celles-ci sont situées dans des zones définies comme défavorisées au sens de l'Union européenne et peuvent alors faire l'objet d'actions subventionnées sur les fonds accompagnant les politiques structurelles.

Le défaut des subventions financières réside, outre leur coût souvent élevé, dans le fait qu'elles peuvent s'assimiler à une collectivisation de l'ensemble des bénéfices externes positifs procurés par la forêt de montagne, laquelle peut manquer de souplesse dans un contexte changeant et s'avérer déresponsabilisante à la fois pour les producteurs et les utilisateurs de biens et de services forestiers. Par ailleurs, elles ne compensent pas toujours exactement un handicap, et leurs mécanismes d'attribution peuvent s'écarter sensiblement des objectifs initiaux et engendrer des effets pervers importants.

Les moyens économiques

Les moyens économiques sont, à côté des subventions financières, l'ensemble des mesures qui utilisent les mécanismes de marché et qui permettent aux propriétaires de tirer profit direct ou indirect d'une gestion durable des forêts de montagne.

La fiscalité est l'outil le plus souvent utilisé en Europe aujourd'hui comme moyen économique indirect d'incitation des propriétaires forestiers à des pratiques de gestion durable.

Mais aucun dispositif fiscal direct n'existe en Europe qui soit spécifique à la zone de montagne.

Plus généralement même, peu de dispositifs d'incitation à la gestion forestière en montagne se fondent sur l'utilisation directe des règles du marché.

Ceci est dû à la conjonction de deux éléments.

D'une part, la production de bois de montagne ne dispose pas toujours d'avantages comparés avec la production similaire en plaine, et la logique consisterait la plupart du temps à corriger de ce qui apparaît comme des défaillances de marché plutôt que de s'y articuler plus complètement.

Par ailleurs et d'une façon plus générale, on peut se demander si les incitations économiques, qui sont la plupart du temps définies pour l'ensemble de la forêt car la catégorie "forêt de montagne" n'est identifiée dans aucun des pays européens, à l'exception éventuelle de l'Autriche qui les classe systématiquement en "forêts de protection", ne risquent pas elles-mêmes de désavantager les producteurs de bois de montagne.

Lorsque la logique de ces aides est d'augmenter la production, comme c'est le cas en France avec le Fonds forestier national, le mécanisme incitatif peut amener à encourager plus les secteurs les plus productifs, au détriment des autres qui le sont moins, en premier lieu desquels la montagne.

Comme les moyens financiers alloués à de telles incitations sont forcément limités, ils peuvent être orientés vers les actions caractérisées par l'efficacité marginale la plus forte, qui seront rarement en montagne, en tout cas en haute montagne.

L'incitation économique, si elle n'est pas réfléchie en fonction de cet aspect, peut contribuer ainsi elle-même à la crise de la gestion dans les secteurs les plus difficiles.

La question reste donc clairement posée de l'opportunité de disposer de mesures économiques spécifiques aux forêts de montagne. Actuellement, il n'en existe aucune de ce type, contrairement à l'agriculture dans certains pays (dont la France).

La question n'est pas seulement théorique, puisque les propriétaires de forêts de montagne, en particulier les communes forestières (en France et en Italie) et les privés (en Autriche notamment), demandent que de telles aides soient instaurées à l'échelle nationale et communautaire.

Le débat n'est actuellement que peu avancé, mais on peut le résumer de la façon suivante :

— Le coût pour la collectivité (ou pour le consommateur) d'une compensation systématique du handicap montagne demandée par les représentants de la propriété forestière de montagne risque à la fois d'être élevé, dans un contexte de restrictions financières, et d'une efficacité peu prouvée en raison de l'hétérogénéité des situations dans l'espace et d'une méconnaissance des mécanismes de mobilisation des bois.

— L'articulation au marché, qui pourrait remédier aux limites précédemment exprimées, ne paraît possible (sans être elle-même facile) que pour les productions marchandes, et donc essentiellement le bois, ce qui diminue fortement la possibilité qu'auraient les mesures correspondantes à régler un problème posé à un niveau plus global et né d'une forte multifonctionnalité.

En Europe aujourd'hui, un consensus se dégage sur le fait qu'un dispositif constitué de subventions aux activités de protection juxtaposées à des incitations économiques aux activités de production ne dispose du point de vue forestier que d'une efficacité limitée et parfois nulle, dans un secteur caractérisé par la nécessaire multifonctionnalité. À la limite, une telle logique peut conduire même à des effets destructeurs, à l'image de ce qui se passe en Grèce, où la production caprine (sous forêt) peut se retrouver aidée par l'Union européenne en même temps et aux mêmes lieux (mais pas pour les mêmes raisons bien sûr) que la protection forestière classique qu'elle contribue elle-même à rendre inopérante.

Cette considération vaut sans doute encore plus en matière de forêt de montagne, où la multifonctionnalité joue plus qu'ailleurs.

Des pistes sont aujourd'hui envisagées pour essayer de régler cette question de façon satisfaisante :

— Une meilleure internalisation des services environnementaux, en tout cas de ceux, locaux, qui peuvent donner lieu à évaluation marchande et à péage : la prise en compte des bénéfices tirés de certaines utilisations forestières en montagne permettrait de relier au marché une plus grande partie des composantes de la multifonctionnalité. Aucun pays européen n'a pu jusqu'ici le faire complètement, même si la taxation des pratiques de ski nordique se développe dans la plupart des stations de sports d'hiver où la présence de forêts de plateau le permet (pour financer les coûts directs de cette pratique), et même si des progrès intéressants ont pu voir le jour en Autriche et en Italie dans l'évaluation plus précise des coûts et des bénéfices liés à la forêt proprement dite.

— Une meilleure prise en compte de la qualité et surtout de l'image de marque des produits commerciaux tirés de la forêt (dont bien entendu le bois). L'attribution d'appellations d'origine ou de labels de bois de pays pourrait jouer un rôle économique fondamental, en fournissant une valeur ajoutée susceptible d'absorber largement les surcoûts éventuels d'une écocertification correspondante. Ce serait en tout état de cause une façon d'utiliser les termes actuels du débat international sur la gestion durable qui permette une meilleure intégration au marché.

MESURES INFORMATIONNELLES : PEUT-ÊTRE LES PLUS IMPORTANTES

L'importance de la communication

La prise de conscience par les propriétaires forestiers publics et privés et par le public en général, notamment usager, du rôle que jouent le maintien et l'entretien des forêts de montagne dans le bien-être social général, est généralement considérée comme un facteur de motivation pour chacun d'agir à son niveau en fonction de ces considérations et valeurs sociales, et donc comme un premier pas dans un processus à construire d'internalisation des coûts de gestion correspondants.

Comme dans d'autres forêts, l'éducation et la formation à tous les niveaux s'imposent, comme éléments complémentaires des moyens économiques d'incitation dont ils garantissent le plus souvent l'efficacité.

La forêt de montagne ne se distingue pas vraiment sur ce point des autres forêts.

En forêt de montagne, la communication prend toutefois une singulière importance, en raison du caractère finalement subjectif de la définition de la notion de risque. En ce qui concerne la gestion des forêts de montagne, la prise en compte de ces risques est un élément essentiel, en raison de l'importance du rôle de protection qui lui est assigné. Or l'expérience montre que les avis peuvent diverger beaucoup, non pas tant sur l'existence et la précision des risques, que sur l'évaluation de leur importance et de leurs incidences en matière de gestion forestière. Même les jugements d'experts ne sont pas incontestés, dans un domaine tel que celui-ci où l'appréciation de la probabilité dépend d'abord d'une position éthique face au changement et à l'avenir. Les rationalités peuvent en effet être très différentes selon les acteurs : les spécialistes qui raisonnent volontiers en termes de probabilités s'opposent aux néophytes soucieux d'éliminer tout type de risque encouru. Plus généralement, les points de vue diffèrent selon l'importance respective attribuée aux producteurs et aux consommateurs, selon le terme temporel et l'échelle géographique du raisonnement, et finalement selon les valeurs de chacun. Le même problème existe d'ailleurs plus généralement en ce qui concerne l'ensemble des décisions de gestion forestière à prendre, puisque là plus qu'ailleurs, compte tenu des pressions d'usages s'exerçant sur les gestionnaires, les choix résultent finalement plus d'un rapport de forces politique que d'une scientificité déductive opposable à tout type de détracteur.

Dans la nécessaire négociation dont va sortir le compromis à trouver, la communication tient donc une place fondamentale qu'elle n'aurait pas si l'ensemble des décisions trouvait facilement des justificatifs scientifiques incontestés.

La communication, technique destinée ici à faciliter une confrontation constructive et positive des points de vue, peut revêtir des formes très diverses, qui vont de la saisie des médias, à la définition d'enquêtes publiques officielles d'aménagement, en passant par l'organisation, dans les services forestiers ou ailleurs, d'un simple dispositif de vulgarisation.

Mais en forêt de montagne, compte tenu du poids particulier de la multifonctionnalité, des protocoles plus construits, susceptibles de permettre dans les meilleures conditions la négociation de compromis, s'imposent probablement.

La prise de décision dans ces conditions, à tous les niveaux où elle s'exerce y compris au niveau politique, doit idéalement résulter d'un processus de mise en discussion critique des positions et perceptions de chacun des différents groupes d'intervenants. Les politiques de la forêt de montagne gagnent toujours de ce point de vue d'avoir été conçues à partir d'un bilan négocié tiré de la situation présente, et d'une identification croisée des mesures à prendre pour limiter les risques de gestion ainsi identifiés.

À en juger d'après une analyse comparée des situations nationales, ce n'est visiblement pas encore, loin s'en faut, le cas général.

Le plan d'aménagement multifonctionnel de l'espace

Parmi les outils sur lesquels baser une discussion constructive des objectifs et des moyens à mettre en œuvre, le plan d'aménagement tient sans doute une place centrale.

Le plan d'aménagement forestier est le support technique privilégié des choix sylvicoles réalisés par les gestionnaires. Dans le passé, il a été d'autant plus utilisé que la fonction de production de bois, qui se prête plus facilement que les autres à des quantifications prospectives, était prépondérante. C'est dire qu'il n'a été jusqu'ici bien adapté qu'à une partie seulement des forêts de montagne.

Mais le principe n'en demeure pas moins, qui demande d'être simplement repensé pour s'adapter aux objectifs diversifiés de l'utilisation des espaces boisés en question. C'est d'ailleurs le cas de plusieurs pays européens, dont la France, où le nouveau manuel d'aménagement forestier de l'Office national des Forêts s'attache à prendre en compte toutes les fonctions de la forêt.

Le plan d'aménagement multifonctionnel de l'espace, dans lequel la forêt joue un rôle important mais pas exclusif, constitue l'un des moyens informationnels actuellement les plus achevés. En théorie, un tel plan d'aménagement peut seul permettre d'identifier l'ensemble de mesures techniques, économiques et sociales utiles pour surmonter les problèmes identifiés à partir d'un diagnostic serré de la situation présente.

Les outils actuels de planification des interventions forestières en montagne sont dans l'ensemble des pays européens encore trop techniques, trop forestiers, et trop basés sur des normes imposées par les services publics. En Autriche et en Bavière, les plans de protection sont essentiellement un ensemble de mesures plus ou moins réglementaires définies à partir de la distinction spatiale de différentes situations auxquelles correspondent des moyens différents.

Par exemple en Bavière, les plans distinguent la protection des ressources en eau, celle contre les avalanches, la protection des sites et une autre catégorie regroupant les autres situations possibles. Les prescriptions correspondantes s'imposent à tous les acteurs. En Autriche au contraire, le plan national de développement forestier, plus général, retient quatre fonctions forestières, celles de production de bois, de protection, de bien-être et de récréation, pour lesquelles de simples recommandations sont formulées. Cette solution est généralement préférée, adoptée par presque tous les pays européens dans la planification de l'ensemble des affectations forestières publiques. Elle ne singularise pas particulièrement la forêt de montagne des autres forêts.

L'élaboration et la mise en œuvre de plans associant à la forêt les différents autres modes d'utilisation de l'espace, fondés sur la recherche d'objectifs essentiellement économiques et sociaux au moyen d'outils techniques dérivés, et conçus d'une façon participative en permettant l'expression de l'ensemble des attentes sociales, notamment locales, constitueraient un progrès déterminant dans la prise en compte de l'ensemble composite mais cohérent de l'ensemble des biens et services procurés par les forêts de montagne.

Des expériences ponctuelles existent à des niveaux locaux (par exemple en Italie, mais aussi en France, notamment dans la commune de Saint-Jean-d'Arvey en Savoie), mais également au plan régional plus vaste, comme en Italie avec les plans de bassins hydro-géologiques qui existent à la fois aux niveaux des bassins-versants et des régions et ensembles de régions.

Ces expériences laissent penser que cette solution pourrait s'avérer très fructueuse pour l'avenir, en garantissant la prise en compte dans les décisions de gestion forestière de l'ensemble des fonctions sylvicoles, et des positions des différents acteurs concernés, y compris les acteurs locaux dont les attentes et intérêts sont quelquefois occultés dans le processus actuel de décision.

UNE CLAIRE DÉFINITION DES DROITS DE PROPRIÉTÉ

Dans un contexte tel que celui de la gestion des forêts de montagne, où la multifonctionnalité s'impose de façon plus nette qu'ailleurs, une gestion forestière durable rationnelle, c'est-à-dire fondée sur des objectifs clairs et des moyens maîtrisés, ne peut survenir que si l'ensemble des droits de propriété sont clairement définis et respectés dans leur formulation la plus pleine.

Quel que soit le type d'utilisation des espaces boisés, comme par exemple la production de bois, la chasse, le pâturage quand il existe, la récréation sous ses différentes formes, et même la protection, il est nécessaire que soit clairement établi au sens plein du terme, c'est-à-dire sur les plans technique, social et juridique, un ensemble de droits et de devoirs explicites qui fixent les responsabilités de chacun.

La comparaison des différentes mesures prises pour les forêts de protection en montagne laisse penser que le manque de transparence et de clarté dans la définition et le respect des droits d'appropriation constitue l'une des causes majeures venant limiter l'efficacité des politiques correspondantes.

La propriété exclusive est-elle possible ?

La question peut se poser de savoir si l'ensemble de ces droits doit reposer sur un seul propriétaire, ou si plusieurs agents économiques, qu'ils soient propriétaires ou simples utilisateurs, peuvent de façon plus utile et efficace se partager l'accès à la ressource, et aux biens et services qu'elle produit, au bénéfice général de l'ensemble de la collectivité. L'appropriation exclusive est justifiée par ses promoteurs en arguant de ce que le propriétaire d'une ressource est mieux à même que quiconque d'évaluer l'usage prioritaire à faire de son bien, et que les conflits lorsqu'ils surviennent tiennent plus à la multiplicité des usagers qu'à ceux des usages eux-mêmes.

Dans plusieurs cas propres à la forêt de montagne, le choix d'un seul propriétaire exclusif maîtrisant l'ensemble des droits de propriété a été retenu dans la législation forestière existante.

En France, les lois du Second Empire (1860-1864) ont par exemple permis à l'État d'acquérir en propre les terrains de montagne à reboiser à des fins de protection ; sans aller jusqu'à transférer systématiquement l'ensemble des droits de propriété, la loi Chauveau de 1922 a tout de même fait de l'État le seul décideur en matière de gestion des forêts de protection. C'était bien reconnaître dans les deux cas l'incapacité, au moins à l'époque, de construire par négociation avec les acteurs locaux une meilleure protection qui engendrait des contraintes pour les paysans des montagnes au seul bénéfice des habitants des plaines. Au moment où l'exode rural débutait (justement dans ces régions défavorisées par des conditions écologiques et socio-économiques particulières), l'État a pu ainsi acquérir sous réquisition, moyennant finance ou pas, des terrains de haute montagne, particulièrement dans les Alpes, pour les reboiser à l'exclusion de presque toute autre occupation.

Au Royaume-Uni, la Forestry Commission a acquis de la même façon, après la Seconde Guerre mondiale, mais dans des conditions peut-être moins autoritaires, des terrains en pente de faible potentialité agricole sur lesquels elle a entrepris de reboiser pour compenser la faiblesse de la production nationale de bois.

En Autriche, le même raisonnement a conduit la société de chemins de fer à acquérir les terrains en pente surplombant ses voies ferrées, pour en garantir la protection contre l'érosion au moyen de reboisements appropriés qu'aucun autre propriétaire n'aurait consenti. Des municipalités comme celles de Vienne ont acquis des forêts pour y garantir la qualité des eaux collectées.

En Écosse, une solution moins autoritaire a été retenue en 1996, lorsque le gouvernement a décidé d'encourager l'acquisition de terrains forestiers en montagne au moyen d'incitations financières.

Mais, sauf dans certains cas précis où la fonction de protection prime au point de réduire les autres usages possibles à la portion congrue, la propriété exclusive par l'État, ou même l'appropriation par l'État de l'ensemble des droits de gestion des espaces considérés ne peut s'affirmer comme la solution générale à promouvoir.

L'incitation à la cogestion

Généralement, pour des raisons parfois d'opportunité (par exemple financières) mais aussi plus fondamentales et théoriques (par exemple le fait que les diverses utilisations possibles du même espace s'exercent à des échelles spatiales et temporelles différentes), la cogestion, ou du moins la gestion concertée à plusieurs acteurs, reste la solution idoine.

Il s'agit alors de bien définir quels sont les droits et devoirs de chacun des intéressés sur une base réglementaire qui respecte les droits du propriétaire du sol, et d'une façon qui permette à chacun une amélioration des bénéfices tirés de la gestion d'ensemble qui se définit alors.

Certes, ce schéma idéal est loin d'être réalisé concrètement, car il y a peu de cas où l'équilibre entre usages, et donc entre utilisateurs, se trouve facilement, sans recours au conflit.

La mise en place de mécanismes régulateurs permettant de réajuster les équilibres par nature changeants sans avoir forcément recours à des déstabilisations n'existe actuellement pratiquement pas à l'échelle européenne.

Dans les cas étudiés, cette absence est considérée comme l'une des principales raisons d'un dysfonctionnement qu'on relève à peu près dans tous les pays.

PERSPECTIVES

Comme c'est du reste le cas dans beaucoup de politiques publiques, et en tout cas dans les politiques forestières en général, on aura compris qu'aucune mesure quelle qu'elle soit, prise séparément des autres, ne dispose ni d'une légitimité ni d'une efficacité suffisantes pour prétendre régler à elle seule tous les problèmes plus complexes auxquels se trouve aujourd'hui confronté l'ensemble des forêts de montagne en Europe.

Les questions qui se posent sur l'avenir des forêts de montagne sont finalement très semblables d'un pays à un autre.

Sans doute les différentes composantes de la multifonctionnalité s'exercent-elles avec une intensité qui peut beaucoup changer d'un lieu à un autre, même à l'intérieur d'un pays voire d'une région, ce qui explique la diversité des forêts de montagne européennes.

Mais les problèmes rencontrés un peu partout en Europe restent finalement assez voisins, en tout cas dans leur formulation actuelle : il s'agit toujours d'essayer de mieux valoriser les utilités sociales de la forêt de montagne par un dosage d'intervention visant à garantir un équilibre écologique et socio-économique optimal basé sur la conciliation de pratiques de production et de conservation.

Rien de bien spécifique sans doute du point de vue forestier, si ce n'est que, là, le forestier a peut-être moins le droit à l'erreur qu'ailleurs, en raison des risques importants que peuvent entraîner ses décisions en matière de stabilité des écosystèmes comme des intérêts socio-économiques.

L'analyse des différentes mesures politiques suivies en Europe laisse penser en tout cas que les institutions, les outils administratifs, réglementaires et économiques, les mesures concrètes aussi bien techniques que politiques, diffèrent plus encore d'un pays européen à un autre que la nature des problèmes qu'ils sont censés devoir résoudre.

Quelles actions publiques en forêt de montagne ?

Comme les autres politiques publiques, plus que les autres peut-être, les politiques forestières sont marquées par l'histoire. Les principes peuvent sans doute être les mêmes, et les critères et indicateurs être très voisins. Mais les procédures dérivent trop des situations économiques, sociales et politiques pour être identiques.

C'est sans doute un aspect à prendre en considération, au moment où beaucoup réfléchissent à la nécessaire harmonisation, sinon à la refonte, des politiques de la forêt de montagne en Europe.

G. BUTTOUD
Chercheur
à l'Institut national de la Recherche agronomique (INRA)
et Président du Conseil scientifique
de l'Observatoire européen de la Forêt de Montagne
ENGREF
14, rue Girardet
F-54042 NANCY CEDEX

P. GLÜCK
Chercheur
à l'Institut forestier européen (EFI)
et Directeur
de l'Institut d'Économie et Politique forestières
UNIVERSITÉ D'AGRICULTURE DE VIENNE
33, rue Gregor-Mendel
A-1180 VIENNE (AUTRICHE)

BIBLIOGRAPHIE

- AICEF-SNICEF. — La Forêt dans l'espace montagnard ; vers un nouvel équilibre ? Rencontres européennes, Grenoble, 5-7 avril 1994. — *Forestier*, Grenoble, supplément au numéro 25, 1994.
- BUTTOUD (G.). — Les Politiques forestières. — Paris : Presses universitaires de France, 1998 ("Que sais-je ?" ; n° 3335).
- CONSEIL DE L'EUROPE. — Actes de la 3^e Conférence européenne des Régions de Montagne, Chamonix, 15-17 septembre 1994. — Strasbourg : Conseil de l'Europe, 1994.
- PRICE (M.F.). — Mountain forests as common-property resources ; management policies and their outcomes in the Colorado Rockies and the Swiss Alps. — Zurich : ETH, 1990 (Forstwissenschaftliche Beitrage n° 9).

LES POLITIQUES DE LA FORÊT DE MONTAGNE EN EUROPE : RÉFLEXIONS EN FORME D'INTERROGATIONS (Résumé)

Un point comparatif des différentes mesures de politique concernant les forêts de montagne dans les pays européens est effectué à partir des résultats des séminaires scientifiques organisés dans le cadre du programme COST de la Commission européenne. Les moyens réglementaires donnent la teneur des législations spécifiques, notamment celles concernant les forêts de protection, mais leur efficacité est de plus en plus mise en question. Les mesures économiques, et notamment les incitations à la production de bois, prennent une place de plus en plus importante, mais elles ne sont pas spécifiques à la forêt de montagne et ne tiennent pas compte de la valeur tirée des services environnementaux. Le développement de mesures informationnelles, et en particulier l'encouragement à l'établissement de plans d'aménagement multifonctionnel de l'espace, passent par une clarification des droits de propriété.

MOUNTAIN FOREST POLICIES IN EUROPE : FOOD FOR THOUGHT (Abstract)

The article compares the various policy measures pertaining to mountain forests implemented by the European countries as identified by the scientific seminars held within the framework of the European Commission's COST programme. Regulatory measures provide a framework for specific legislation, e.g., on protective forests, but their effectiveness is increasingly questioned. Economic measures, in particular incentives to produce timber, are becoming more widespread. However, they are not specifically designed for mountain forests and fail to consider the value derived from environmental services. Property rights need to be clarified before information measures, specifically encouragement to establish multifunctional land management plans, can be developed.
