



La gestion durable des forêts : l'administration face au débat... orientations générales et rôle de l'état

André Grammont

► To cite this version:

André Grammont. La gestion durable des forêts : l'administration face au débat... orientations générales et rôle de l'état. Revue forestière française, 1996, 48 (S), pp.169-172. <10.4267/2042/26789>. <hal-03444405>

HAL Id: hal-03444405

<https://hal.science/hal-03444405v1>

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.



HAL Authorization

LA GESTION DURABLE DES FORÊTS : L'ADMINISTRATION FACE AU DÉBAT... ORIENTATIONS GÉNÉRALES ET RÔLE DE L'ÉTAT

A. GRAMMONT

Si le débat sur la gestion durable des forêts s'est trouvé sur le devant de la scène à l'occasion de la conférence mondiale sur l'environnement de Rio, ce n'est pas pour autant que le développement durable n'ait pas fait l'objet de préoccupations antérieures. Sans vouloir entrer dans le détail de l'histoire des forêts françaises — il existe d'excellents ouvrages sur le sujet — on peut soutenir que l'administration forestière française, depuis sa création, a toujours raisonné en termes de développement durable. Cette hypothèse, qui peut *a priori* surprendre, n'est pas si choquante que cela si l'on admet que les critères de perception du développement durable sont le reflet de la manière dont la société perçoit la durabilité.

Prenons l'exemple de la biodiversité... Les grands botanistes du XVIII^e siècle n'avaient de cesse de courir le monde pour rapporter, au prix parfois de dangers extrêmes, des plantes qu'ils estimaient utiles pour la société et destinées à être installées dans leur pays. C'est ainsi que la pomme de terre, le maïs ou la tomate ont été introduits en Europe dans le souci de les acclimater et d'enrichir ce que l'on ne nommait pas encore la biodiversité. En cette fin du XX^e siècle, et toujours au nom de la biodiversité, un règlement européen limite la possibilité d'introduire des plantes ou des essences forestières exotiques.

Tout cela pourrait paraître incompréhensible... C'est simplement que les temps ont changé, que nos sociétés occidentales ont évolué et que la perception de ce qui doit être considéré comme durable évolue en même temps que le progrès des connaissances scientifiques et que les besoins de la société.

Les forêts — et les conditions de leur gestion — n'ont pas échappé à ces évolutions et leurs objectifs de gestion ont en réalité toujours été dominés par les conditions économiques ou sociologiques du moment. Citons pêle-mêle les plantations de Chênes pour la marine, les défrichements au bord des routes pour la sécurité des voyageurs, l'introduction du Cèdre dans les forêts méditerranéennes pour ralentir les incendies... Et la liste pourrait être longue.

En prenant ces exemples et en suivant cette logique, j'ai bien conscience de paraître m'éloigner du sujet ; et pourtant, je pense que nous en sommes au cœur : qui élabore les prescriptions concrètes de gestion, au nom du développement durable ? Quelle est la responsabilité du propriétaire au regard de l'intérêt des générations futures ? L'administration, dans le débat, est-elle bloquée par ses propres contradictions internes ?

Je vais sur ces questions, sinon apporter une réponse, du moins exposer un point de vue.

QUI ÉLABORE LES PRESCRIPTIONS DE GESTION, AU NOM DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ?

Si le terme de développement durable a pu devenir un slogan magnifique, c'est qu'il fait du bien à tout le monde et du tort à personne. En l'absence de contenu concret, c'est le contenu philosophique qui prévaut. Tout le monde peut parler, expliquer ou décider... au nom du développement durable des forêts :

- l'adhérent de l'association de défense de l'environnement qui conteste, en toute honnêteté, une coupe ou un reboisement monospécifique ;
- le scientifique, spécialiste incontesté d'un insecte ou d'un écosystème, qui revendique la mise en place d'une réserve ;
- le propriétaire de forêt — gestionnaire indifférent ou passionné — qui cherche à léguer à ses enfants un patrimoine forestier.

Chacun pense qu'il est dans le vrai et agit à son niveau. Mais l'ensemble des adhérents des associations, l'ensemble des scientifiques, l'ensemble des propriétaires ont-ils raison ? Qui détient la vérité ? Le militant, le scientifique ou le propriétaire... ?

Le rôle de l'administration est de chercher à cerner, dans ces débats, l'intérêt général et cela dans une optique de développement durable. On lui reproche parfois de ne pas avoir d'opinion, de prendre ses décisions trop lentement ou de formuler des orientations insuffisamment tranchées. Mais pourrait-il en être autrement dès lors que l'intérêt général commande d'éviter, surtout en matière forestière, l'adoption de solutions éloignées du nécessaire équilibre entre la nature et l'homme qui est le fondement d'un développement durable ?

Si la politique forestière française est fondée sur la prise en compte et le respect des rôles économique, écologique et social de la forêt, c'est bien parce que cet équilibre est à la base du développement durable.

Si l'aménagement ou le plan de gestion d'une forêt a autant d'importance, c'est bien parce qu'il est l'expression de cet équilibre des fonctions.

Si les commissions régionales forestières et la commission permanente du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers existent et se doivent de fonctionner, c'est bien parce que c'est le lieu d'études, de réflexion et de dialogue où doivent s'exprimer les opinions et s'élaborer les compromis et les principes directeurs de la gestion durable des massifs forestiers.

QUELLES SONT LES RESPONSABILITÉS DES PROPRIÉTAIRES ?

Qu'ils soient publics ou privés, il est clair que les propriétaires forestiers sont guidés en permanence par le souci patrimonial de leur gestion. Et ce n'est pas si évident que cela de s'exclure de la dictature du court terme, de travailler à intérêt différé et de ne pouvoir qu'imaginer le résultat final de son travail.

En premier lieu, il convient de se réjouir de l'existence de propriétaires ; combien de forêts dans le monde ne sont-elles pas pillées, défrichées ou brûlées en l'absence d'un statut clair de propriété ou d'appartenance. L'histoire des forêts du monde montre qu'en règle générale, c'est le propriétaire qui est le meilleur défenseur du patrimoine forestier et la France n'échappe pas à cette règle générale.

Dans les négociations internationales forestières, la France a toujours soutenu l'importance du statut juridique de la propriété forestière en tant que facteur de protection et de gestion durable... Point de vue techniquement partagé mais politiquement difficile à accepter en raison de son imbrication dans les politiques foncières des États.

Nous avons donc la chance, en France, que tout espace forestier ait son propriétaire, public ou privé. Si une telle situation est nécessaire pour promouvoir un développement durable, est-elle suffisante ?

Assurément non... Tout dépend du rôle et des décisions prises par les propriétaires et, sur ce point, on peut distinguer trois niveaux d'implications :

— **un premier niveau** que je qualifierai de minimum légal. Il s'agit d'obligations imposées au propriétaire par la loi et dont les éventuels effets financiers négatifs ne sont pas compensés systématiquement par une quelconque contribution financière de l'État. Citons par exemple les interdictions de plantation ou de défrichement, les classements au titre de la protection des sites ou l'intégration de surfaces forestières dans des parcs naturels régionaux ;

— **un deuxième niveau** de ce que l'on peut qualifier d'engagements volontaires des propriétaires, non compensés ; on peut citer dans cette catégorie la soumission à des plans simples de gestion pour des propriétés de moins de 25 ha, l'intégration de parcelles forestières dans les Associations communales de chasse ou l'engagement volontaire de tout ou partie de propriétés forestières dans des réserves naturelles ou dans des réserves biologiques ;

— **un troisième niveau** que l'on peut qualifier d'engagement contractuel compensé. Là aussi, il est possible de citer, à titre d'exemple, les engagements de gestion souscrits au titre de l'application de la loi Sérot-Monichon, l'obligation de réinvestissement forestier lié aux aides du Fonds forestier national (FFN) ou les contraintes techniques liées au boisement des terres agricoles.

Il y a, en ce moment, tout un jeu de pouvoir — et qui éclate parfois sur la place publique — entre ceux qui souhaitent relever le minimum d'obligation légale et les propriétaires forestiers qui prônent davantage l'engagement contractuel compensé. Il s'exerce dans ce domaine un affrontement quasi permanent qui, en fait, est l'illustration de deux conceptions différentes du droit de propriété.

Pour ma part, je pense que le rôle de l'État est de pondérer les deux approches en gardant bien à l'esprit que l'intérêt général de la forêt française est de conserver d'une part un ensemble de propriétaires forestiers privés ou publics fortement motivés par une gestion patrimoniale et d'autre part la possibilité de faire coexister sur notre territoire national différents types de forêts et cela, en affinant les modalités de l'intervention publique. Ainsi, par exemple, n'était-il pas absolument cohérent que, dans le cadre de l'application du règlement sur le boisement des terres agricoles, on fasse bénéficier les peupleraies, outre l'aide à la plantation, d'une prime annuelle versée pendant sept ans (soit le tiers de la révolution), alors que les plantations de Hêtres et de Chênes ne bénéficient de cette prime annuelle que pendant quinze ans ?

C'est en affinant ses propres outils d'intervention — et les études sont en cours pour le FFN — que l'État parviendra à instaurer les équilibres nécessaires entre propriétaires forestiers et défenseurs de l'environnement.

L'ADMINISTRATION EST-ELLE BLOQUÉE DANS SES CONTRADICTIONS INTERNES ?

Ceux qui voient dans l'administration un bloc monolithique, "sûr de lui et dominateur", sont toujours un sujet d'étonnement pour le fonctionnaire qui, en réalité, se retrouve en permanence dans un travail de confrontation de points de vue, de négociations ou d'élaboration de compromis avec des services relevant de ministères différents. D'autres, en revanche, savent fort bien jouer des différences entre les services de l'État, soit pour faire pencher la balance en leur faveur, soit pour empêcher ou ralentir des décisions qui ne leur conviendraient pas.

A. GRAMMONT

Il m'apparaît clairement que la politique de développement durable est, par essence, une politique interministérielle et que, même si l'organisation du gouvernement en confère au ministre chargé des forêts la conduite principale, il ne peut s'agir que d'une compétence et d'une responsabilité partagées. D'ailleurs, en jetant un coup d'œil sur ce qui se passe à l'extérieur de nos frontières, il n'est guère possible d'y trouver l'organisation idéale ; nos voisins ont tous, en fonction de leur situation forestière spécifique, adopté des formes d'organisation qui leur sont propres.

La vraie question, qui était déjà sous-jacente au début de ce propos, est de savoir comment et à quel niveau nos concitoyens peuvent être associés aux orientations forestières :

— Est-ce le niveau local, où la vision du "citoyen-habitant" se confronte avec celle du "citoyen-propriétaire" ?

— Est-ce au niveau départemental ou régional, à un niveau suffisant d'appréhension d'orientations collectives mais déjà distant des aspirations personnelles des habitants des villes et des villages ?

— Est-ce au niveau national, comme c'est actuellement le cas, où l'expression des souhaits des uns et des autres s'exerce par associations et fédérations interposées au sein de différents conseils ou comités nationaux ?

Sans vouloir répondre de manière approfondie et détaillée à cette question, je pense que le bon sens nous commande de différencier les niveaux de consultation en fonction des sujets et de la nature des orientations : l'organisation de l'espace au niveau local, les orientations forestières au niveau régional, la défense de l'espace forestier, en surface comme en qualité, au niveau national. Et c'est bien à chacun de ces niveaux d'intégrer les éléments améliorant le caractère durable de nos forêts dès lors que l'on accepte l'idée que la prise en compte des souhaits de nos concitoyens — et la cohésion sociale qui en résulte — ne peut être effective et complète qui si elle se passe à tous les niveaux de l'organisation de l'État.

*
**

« Tout propriétaire exerce sur ses bois, forêts et terrains à boiser tous les droits résultant de la propriété dans des limites spécifiées par le présent code et par la loi, afin d'assurer l'équilibre biologique du pays et la satisfaction des besoins en bois et autres produits forestiers ».

Article L-211.1 (Code forestier)

A. GRAMMONT
Directeur de l'Espace rural et de la Forêt
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE,
DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION
78, rue de Varenne
F-75349 PARIS 07 SP