Qu'a apporté le débat sur la gestion durable à la foresterie française ? Ce débat doit-il être dépassé ?

Christian Barthod

► To cite this version:

Christian Barthod. Qu'a apporté le débat sur la gestion durable à la foresterie française ? Ce débat doit-il être dépassé ?. *Revue forestière française*, 2007, 59 (5), pp.560-569. 10.4267/2042/15014 . hal-03449620

HAL Id: hal-03449620

<https://hal.science/hal-03449620>

Submitted on 25 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.

QU'A APPORTÉ LE DÉBAT SUR LA GESTION DURABLE À LA FORESTERIE FRANÇAISE ? CE DÉBAT DOIT-IL ÊTRE DÉPASSÉ ?

CHRISTIAN BARTHOD

Le concept de durabilité, tel qu'il s'est vulgarisé aux niveaux international et national dans les débats forestiers, doit beaucoup aux travaux et déclarations politiques qui ont suivi la publication du rapport de Madame Gro Harlem Brundtland, intitulé *"Notre avenir à tous"* (1987). Ce rapport prônait un développement durable, c'est-à-dire un développement qui « *répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* ».

Mais, dans le secteur forestier, le déplacement de vocabulaire, du développement durable vers la gestion durable, n'est pas innocent. Il découle en effet de l'appropriation précoce, aux niveaux international et national, par les grandes Organisations non gouvernementales (ONG) et par le monde des scientifiques écologues militants s'intéressant aux questions forestières, des questions portées par le rapport de Madame Brundtland.

Dans les pays développés, en France comme dans le reste de l'Europe et en Amérique du Nord, cette mobilisation a concerné, et concerne toujours, deux courants de pensée distincts mais souvent synergiques, tous deux critiques vis-à-vis des orientations et techniques sylvicoles développées par les acteurs forestiers depuis les années 1950-60 :

— l'un, originellement porté par des citoyens sachant se faire entendre, attachés à une région d'origine ou à un lieu de villégiature, est très sensibilisé, généralement dans le registre du refus, par l'évolution des paysages : ceux-ci sont devenus à la fois un objectif en soi et un symptôme révélateur d'une évolution récusée de certains usages ; cette perception est de plus en plus nettement portée par l'opinion publique citadine ;

— l'autre, plus naturaliste, insiste sur les menaces qui pèsent sur la conservation de la diversité biologique. Elle souligne que les développements de la foresterie au cours des deux derniers siècles ont essentiellement privilégié l'étude et la prise en compte des paramètres qui interfèrent avec la production de bois, estime que les travaux de la recherche forestière et les critères de gestion n'ont que marginalement pris en considération les composantes de l'écosystème forestier dont les "intérêts" sur le long terme étaient neutres ou contradictoires avec la production de bois, à l'exception de quelques cas particuliers (érosion et chasse, pour l'essentiel) où se sont manifestés des intérêts socio-économiques puissants.

Du milieu des années 1980 jusqu'au milieu des années 1990, beaucoup de forestiers français ont marqué une certaine incompréhension, hésitant entre deux attitudes : soit la conciliation, rappelant que le problème est important, mais déjà pris en charge de façon quasi consubstantielle par les forestiers (*cf.* le rappel omniprésent de l'Ordonnance de Brunoy), soit l'agacement (voire

l'exaspération et la dénonciation) devant ce qui était perçu comme des jeux vains de vocabulaire, destinés à abuser l'opinion publique sur l'existence d'un nouveau problème.

L'irruption dans le débat forestier du concept de durabilité avait en fait quasi exclusivement visé, au moins dans ce premier temps, les deux questions de l'acceptabilité sociale des techniques sylvicoles "modernes" au niveau du paysage, et de la prise en compte dans la politique forestière d'une part des progrès de l'écologie scientifique et d'autre part de la "biodiversité" comme une "fin en soi".

De fait, quand un mot qui se veut un nouveau concept s'impose aussi vite dans un débat, la simple mise en cause d'un effet de mode internationale ou de la dominance culturelle anglo-saxonne est une approche insuffisante. Cela signifie généralement que ce mot entre en résonance avec des questions préexistantes et avec des inquiétudes : il offre, ou semble offrir, une nouvelle manière, *a priori* plus efficiente, de penser des difficultés connues, en ouvrant plus ou moins clairement la perspective de nouvelles solutions. Par contre, cela ne veut pas dire qu'il est compris et approprié de la même façon par les parties en débat, ni qu'il ne porte pas en lui-même des potentialités de questionnement au-delà de ce que les promoteurs de son introduction pensent. C'est, de mon point de vue, le cas du concept de durabilité en foresterie, qui invite à penser de façon intégrée le contexte dans lequel les acteurs forestiers agissent.

LES QUATRE PILIERS DE LA DURABILITÉ FORESTIÈRE

S.L. Yaffee, chercheur américain, aime à rappeler que la durabilité forestière repose sur quatre piliers : la durabilité biologique, la durabilité économique, la durabilité institutionnelle et la durabilité politique. Le contexte forestier français, très différent de celui des États-Unis, n'a pas conduit immédiatement à percevoir le concept de durabilité dans toutes ces dimensions. Et pourtant cette approche par quatre piliers interdépendants permet de mieux identifier les points forts et les faiblesses des réponses données par les acteurs forestiers français à un débat vieux déjà d'une vingtaine d'années.

Dans ce contexte, le concept de durabilité m'apparaît moins comme une norme, ou un corpus en soi, que comme une grille d'analyse et d'évaluation, fort utile pour porter un regard à la fois bienveillant et critique vis-à-vis de "constructions intellectuelles", souvent inextricablement techniques et éthiques, généralement "fournies clés en main" par tel ou tel groupe de pression (interne ou non au secteur forestier) comme une réponse adéquate (et souvent exclusive de toute autre) aux défis d'aujourd'hui et de demain.

- **Concernant la durabilité biologique**, avec un peu de recul, au-delà des interrogations initiales sur l'enjeu de ce débat, on peut estimer que beaucoup de forestiers français (dans un premier temps au niveau des décideurs nationaux et régionaux) ont assez remarquablement su comprendre les termes scientifiques du questionnement qui leur était adressé. Il me semble que l'expérience difficile du débat sur les pluies acides avait considérablement fait évoluer les esprits de la plupart des décideurs forestiers quant à la nécessité d'être davantage à l'écoute des débats scientifiques qui émergeaient à l'étranger, de développer une approche plus écosystémique et de se doter de nouveaux outils de diagnostic et de suivi des écosystèmes forestiers. D'une certaine manière, les bases de la nouvelle sensibilité qui avait ainsi émergé en Europe à cette occasion ont permis aux forestiers européens de s'insérer sans trop de difficultés dans le débat international sur la gestion durable des forêts, dont l'origine et les prémices venaient également du secteur environnemental.

Le débat entre les écoles sylvicoles a su évoluer, en quittant, au moins en grande partie, le seul registre des excommunications mutuelles. Cela a été un peu plus dur concernant la “demande” faite aux forestiers d’assumer par eux-mêmes, et au-delà des affirmations de principe, des responsabilités propres dans la protection et la gestion de la biodiversité, comme l’a montré le débat sur la mise en place du réseau Natura 2000, où des erreurs méthodologiques et psychologiques lourdes ont certes été commises de part et d’autre. Mais là aussi les progrès sont réels. Les questions et problèmes aujourd’hui discutés sont de vraies questions scientifiquement complexes, et des problèmes qu’il faut nécessairement et explicitement assumer. Tout n’est certes pas réglé, mais il faut reconnaître publiquement que peu de secteurs ont su évoluer aussi fortement en peu de temps.

Le débat sur les changements climatiques et leurs impacts sur les forêts, à la fois en termes de crises (chablis, sécheresse...) et de processus d’adaptation des écosystèmes, est néanmoins de nature à fragiliser les fondements de la compréhension partagée de cette durabilité biologique. En effet, les questions qu’il porte bousculent beaucoup des compromis qui semblaient s’être dégagés au cours des quinze dernières années, en introduisant notamment un fort degré d’incertitude, conduisant, comme le souligne Bernard Roman-Amat dans un autre article de ce numéro, à l’émergence d’un clivage entre “volontaristes anticipateurs” et “attentistes”, dans un contexte où le discours scientifique est largement impuissant à répondre à toutes les questions pratiques des acteurs. La conception et la gestion du réseau Natura 2000, les obligations communautaires en matière de protection des espèces, les perspectives en matière de “connectivité écologique” ou de trame verte (vocabulaire du “Grenelle de l’environnement”⁽¹⁾), notamment, pourraient donner lieu à de nouvelles tensions, reposant sur des conceptions différentes des exigences de durabilité biologique, en raison du déplacement de la localisation des espèces et des habitats.

• **Concernant la durabilité économique**, la crise qu’a connu, concomitamment à l’émergence des discussions sur la gestion durable, le Fonds forestier national, jusqu’à sa disparition, a été à la fois une chance relative et un lourd handicap. Les difficultés connues par le système de financement qui avait accompagné l’évolution des techniques forestières critiquées par les promoteurs de la durabilité ont légitimé l’idée qu’il fallait évoluer et stimulé l’imagination. Par contre, gérer de nouveaux choix techniques, et mettre en place de nouvelles manières de poser des problèmes anciens, dans un univers économiquement incertain est chose délicate. La quasi-disparition, du fait des règles communautaires en matière de libre concurrence, des aides publiques à l’aval de la filière, mais aussi la mondialisation du marché et l’internationalisation de grands groupes industriels imposent de raisonner différemment les questions de structuration et de compétitivité des industries du bois. La bataille sur le prix du bois rendu usine se traduit par une pression de plus en plus lourde sur le prix du bois “produit” par le propriétaire ou le gestionnaire forestier.

La crise du financement forestier, liée à la priorité incontournable de la reconstitution post-chablis de 1999 et aux évolutions du cofinancement communautaire, a déstabilisé le schéma qui était envisagé avant décembre 1999. Celui-ci visait à compenser la disparition du FFN (Fonds forestier national, compte spécial du Trésor) par la reconnaissance désormais acquise de la légitimité des investissements forestiers dans le second pilier de la politique agricole commune (PAC). Le marasme du marché du bois depuis 2000 (même si l’année 2006 semble montrer un “mieux”) interpelle durement les décideurs sur leurs priorités financières et plus encore sur les problèmes

(1) Processus de négociation entre les organisations non gouvernementales, les employeurs, les syndicats, les collectivités territoriales et l’État, voulu par le Président Sarkozy dès son élection au printemps 2007, pour fonder les bases d’une « révolution environnementale » (cf. discours du Président de la République du 25 octobre 2007). Le vocable du “Grenelle environnemental” est inspiré du “Grenelle social”, processus de négociation entre les employeurs, les syndicats et l’État, qui a permis de mettre fin aux “événements de mai 1968”.

non résolu de la structuration, plus que jamais nécessaire, du “cluster”⁽²⁾ forestier français, au point que les évolutions mentionnées en matière de durabilité biologique sont parfois, au moins au niveau des discours, explicitement remises en question.

Le marché mondial de l'énergie, modifiant rapidement le contexte dans lequel les perspectives en matière de bois-énergie, mais aussi d'agro-carburants, sont appréhendées, conduit à poser dans des termes vraiment nouveaux les vieux débats forestiers sur les petits et les gros bois, et sur l'équilibre économique des types de sylviculture possibles, en concurrence avec d'autres options possibles en matière d'énergies renouvelables. L'extension récente à des sites d'intérêt écologique patrimonial de mesures fiscales longtemps réservées à la forêt (exonération de la taxe sur le foncier non bâti, exonération des trois quarts des droits de mutation à titre gratuit, ...) modifie également la manière dont le secteur forestier appréhende la manière dont la société prend en compte ses spécificités.

Le chemin conduisant à transformer progressivement une revendication culturelle protéiforme vis-à-vis de la forêt en élaboration d'une demande formalisée et solvable, permettant une négociation entre le gestionnaire “offreur” et les élus “demandeurs”, au nom de leurs mandants, de prestations supplémentaires et particulières, n'est qu'entamé, même si les chartes forestières de territoire sont un bon laboratoire d'expérimentation. Enfin, même si le débat sur les “paiements pour services environnementaux” semble s'inviter dans la réflexion communautaire (cf. le livre vert de la Commission des Communautés européennes sur les instruments fondés sur le marché utilisés à des fins de politique environnementale et d'énergie, 28 mars 2007), l'illusion collective d'une rémunération normale, facile et évidente, par la collectivité des “services environnementaux rendus par la forêt”, refusant de distinguer la complexité des cas de figure⁽³⁾, se dissipe peu à peu, mettant en évidence un cahier des charges assez restrictif, ce qui ne contribue pas vraiment à l'optimisme des acteurs forestiers sur la durabilité économique du système en place.

En matière de durabilité globale du système forestier, la dimension de la durabilité économique est clairement le point faible français. Il est logique qu'après plus d'une décennie consacrée à mieux intégrer la durabilité biologique dans les choix de gestion la priorité soit donnée, au niveau national comme au niveau international, à cette dimension de compétitivité, dès lors que les acquis “biologiques” ne sont pas remis en cause. Les politiques forestières avancent à peu près toujours selon cette logique d'alternance des priorités. Mais la situation est critique en France, en termes de structuration et de sécurité des approvisionnements d'usines confrontées à une concurrence très dure sur leurs marchés, et qui dépendent, pour une partie d'entre elles, de grands groupes internationaux sans état d'âme en termes de rentabilité et de comparaison entre pays.

Néanmoins, certains problèmes rencontrés actuellement pourraient se révéler à terme des atouts. Ainsi Paul Hirt, universitaire historien de l'USFS⁽⁴⁾, s'étonne⁽⁵⁾ de la manière dont les Européens vivent mal l'écart très significatif entre la production biologique et la récolte, écart qu'il considère personnellement comme un tampon indispensable à tout système biologique en situation

(2) Vocabulaire de la recherche économique anglo-saxonne, introduit en France dans les années 1995 par les contacts avec les forestiers et industriels finlandais, et décrivant les processus d'échanges et de négociation entre les différents partenaires (producteurs de statuts différents, prestataires de service, secteurs du bois matériau, du bois énergie, du bois matière première...) sous la forme d'une “grappe”, avec des sous-unités relativement autonomes mais pas indépendantes, aux intérêts parfois divergents, voire contradictoires, et non plus sous la forme simplifiée d'une filière linéaire unique où tous les partenaires partageraient les mêmes analyses et intérêts.

(3) Il semble en effet indispensable de raisonner différemment s'il s'agit de services environnementaux intrinsèquement liés à l'existence même de la forêt (auquel cas la rémunération ne peut être justifiée que par la rareté, ou par la comparaison avec des investissements lourds évités, par exemple d'épuration des eaux) ou s'il s'agit de services environnementaux dépendant d'un type de gestion forestière différent de celui majoritairement pratiqué (nécessitant alors d'inciter à un changement par une subvention initiale, une aide annuelle au revenu ou un avantage fiscal).

(4) USFS : service forestier américain.

(5) Communication personnelle lors du colloque franco-américain de juillet 2005 (Grey Towers, Pennsylvanie, USA) sur les 100 ans de l'US Forest Service fondé par Gifford Pinchot.

de durabilité. Il rappelle que la crise de la chouette tachetée n'a dégénéré que parce que l'USFS travaillait à 95 % de la production biologique et ne cessait de raffiner par ses modèles informatiques ses projets de récolte, le rendant incapable de gérer une crise sans entraîner avec lui tout le système qui vivait en symbiose avec lui. Il estime qu'avec la crise biologique majeure que devraient vivre les forêts tempérées du fait des changements climatiques, les Européens partent avec un atout considérable dont ils ne se rendent pas compte.

• **Concernant la durabilité institutionnelle**, le contexte français paraît, au moins à première vue, relativement stable. La loi d'orientation forestière de 2001 se situe clairement dans la continuité institutionnelle des grands choix des années 1960, malgré quelques choix nouveaux fondateurs. Cependant, trois grandes tendances susceptibles d'influencer fortement la politique forestière et le droit forestier sont actuellement à l'œuvre, sans être encore arrivées dans une phase d'équilibre, ni en interne, ni en interaction :

— l'internationalisation, dont la "communautarisation", des facteurs influençant l'avenir de la forêt (marché mondial du bois, conventions internationales, droit communautaire...),

— les interactions de plus en plus fortes en droit national, et de plus en plus difficiles à maîtriser aussi bien au niveau des grands décideurs forestiers que des gestionnaires de terrain, entre droits spécialisés (code forestier, code de l'urbanisme et code de l'environnement, pour ne citer que les principaux),

— et enfin les attentes contradictoires de la société vis-à-vis de l'action de l'État, illustrant un malaise diffus et pérenne que les projets successifs de réforme de l'État se proposent de traiter, sans avoir encore réussi à promouvoir un nouvel équilibre.

De façon plus ciblée, il ne faut pas sous-estimer deux grands mouvements souterrains qui travaillent, ou sont susceptibles de travailler, en profondeur le cadre dans lequel s'exerce la gestion des forêts domaniales. D'une part, les difficultés financières de l'ONF ne sont pas sans répercussions sur les politiques techniques et commerciales de cet établissement, même s'il faut reconnaître que certaines évolutions en cours étaient identifiées comme souhaitables dès les années 1990 et que les deux derniers contrats État-ONF ont su garantir un équilibre satisfaisant. D'autre part, le débat sur la décentralisation n'est pas encore parvenu à son terme en France et, même si tous les grands décideurs forestiers sont farouchement attachés au *statu quo*, rien ne permet d'exclure catégoriquement des évolutions à venir, notamment si les modes de relations avec les collectivités territoriales n'anticipent pas cette montée en puissance irrésistible depuis 25 ans.

Par ailleurs, le secteur de la forêt privée, sans être institutionnellement ébranlé, court le risque d'être déstabilisé et peut-être en partie vidé de ses forces vives par la démotivation des acteurs de terrain, traumatisés par la succession des grands chablis (notamment 1982, 1987, 1990, 1999) et méfiants vis-à-vis d'un futur rendu incertain par les changements climatiques annoncés, sans que la recherche soit encore en situation de répondre à leurs questions concrètes. L'enjeu est fort, notamment dans le domaine des organismes de gestion en commun et de la capacité à développer une organisation économique en interface attentive aux demandes des industries de transformation du bois. Or, dans le secteur forestier plus qu'ailleurs, la dimension psychologique reposant sur une vision partagée des enjeux et de l'avenir est un élément fort de la solidité des mécanismes institutionnels.

Enfin, il est encore trop tôt pour apprécier en quoi le nouveau mécanisme interprofessionnel de "cotisation volontaire obligatoire", même si un large pan des industries lourdes du bois a choisi de s'en tenir à l'écart, se révélera ou non comme un facteur de cohésion institutionnelle entre l'amont et l'aval de la filière.

- **Concernant la durabilité politique**, le vote à l'unanimité de la loi de 2001 ne doit pas faire oublier les difficultés récurrentes du secteur forestier à convaincre les élus politiques, nationaux et locaux, des enjeux qu'il porte et des réponses à mettre en place face aux difficultés rencontrées, dans un cadre qui dépasse les seuls acteurs forestiers. Les difficultés rencontrées quasi annuellement sur le montant du versement compensateur ou sur les priorités au sein des cofinancements communautaires illustrent le fait que le secteur forestier n'a pas (encore ?) réussi à tisser les alliances objectives au sein de la société qui permettraient que l'apparent consensus sur les grands choix ne soit en fait remis en cause par la gestion au quotidien.

Cela ne me semble pas seulement imputable à la plus ou moins grande acceptation par le secteur forestier, qui a ses propres pesanteurs, des nécessaires évolutions en matière d'efficience et de comptes à rendre sur l'emploi des deniers publics. Cela a clairement quelque chose à voir avec la question de l'acceptabilité sociale de la politique forestière, notamment au niveau des paysages, ainsi qu'avec les processus de décision internes au secteur forestier.

Au-delà des spécificités manifestes du secteur, liées au long ou très long terme de ses raisonnements, se pose une question plus fondamentale : le secteur est-il à la fois son propre prescripteur, son propre opérateur et son propre évaluateur ? ou bien est-il capable d'entrer, avec ses propres spécificités, dans un cadre compatible avec le fonctionnement du reste de la société, où le débat contradictoire et donc la reconnaissance de la légitimité d'une confrontation (quels qu'en soient la forme et le lieu) entre experts d'origines variées sont formellement considérés comme une norme, où la transparence et le partage des informations de base sont demandés, où les collectivités territoriales ne pourraient plus comprendre un système qui les cantonnerait à un rôle purement consultatif et de financement de décisions prises par d'autres, où certains groupes bien organisés, actifs et écoutés par l'opinion publique, même s'ils ne sont pas numériquement nombreux, réclament des processus participatifs de prise de décision ? Le débat sur la gestion durable porte en lui-même le débat sur ce qu'il est désormais convenu d'appeler la gouvernance⁽⁶⁾.

Face à ces questions, il convient de souligner à la fois le chemin parcouru depuis les années 1980 pour aller dans le sens esquissé par la seconde, et le chemin qui reste sans doute à parcourir pour créer les conditions d'une véritable durabilité politique, à la fois aux niveaux local, national et communautaire. L'enjeu d'un nouveau rapport avec les collectivités territoriales est probablement très fort de ce point de vue, quelles que soient les évolutions institutionnelles ou au contraire les modalités de gestion du *statu quo*. Dans un domaine où la dimension culturelle est aussi prégnante (tout le monde a son idée de ce qu'est la forêt et de ce qu'elle devrait être, et ces idées touchent profondément à la conception de l'homme et de la nature), il est probablement indispensable de développer ce qu'Aldo Leopold appelait une « ingénierie culturelle⁽⁷⁾ », comme condition d'une durabilité politique.

LES CONCEPTS FLOUS : AVENIR DES POLITIQUES INTERNATIONALES ?

En appréhendant le concept de gestion durable davantage comme une grille d'analyse que comme une norme ou un corpus en soi, en soulignant qu'il incite au changement et à l'action

(6) C'est-à-dire les modalités de prise de décision, de mise en œuvre de ces décisions et d'évaluation des objectifs atteints au regard des motivations de la décision. Il est nécessaire dans ce cadre d'identifier les partenaires associés (il y a nécessairement un choix, en dehors de l'idéal type de la démocratie participative totale), et les processus mis en œuvre (pouvant aller de la simple consultation à la codécision et co-évaluation).

(7) Il s'agit d'un savoir-faire permettant d'articuler une analyse scientifiquement et techniquement pertinente avec la prise en compte de la réalité psychologique, sociale et culturelle des acteurs concernés, pour identifier des processus de prise de décision et de mise en œuvre de ces décisions permettant une action atteignant effectivement les objectifs identifiés. La maîtrise d'un tel savoir-faire semble un enjeu crucial quand l'action est susceptible d'impacter des valeurs ou grilles de valeur largement répandues, ou un "imaginaire prégnant", même si la justification scientifique de l'action est forte. La réflexion d'Aldo Leopold dans ce domaine s'est appliquée à la question des équilibres sylvo-cynégétiques dans le Wisconsin (USA).

sans préciser nécessairement la voie unique à emprunter, on appelle ainsi l'attention sur la rupture qu'il introduit dans l'histoire de la foresterie européenne, longtemps dominée par la France et l'Allemagne, et dans son vocabulaire.

Implicitement, cette vision de la gestion durable intègre en effet une nouvelle vision du temps long, liée à la prise de conscience depuis le début des années 1980 de l'existence des changements globaux, à des pas de temps raccourcis aux ordres de grandeur des cycles forestiers, alors que l'environnement externe était précédemment considéré comme un invariant⁽⁸⁾. La durabilité suppose donc de pouvoir s'adapter à un contexte changeant, certes économique, politique, social, mais aussi écologique. La durabilité suppose d'une certaine façon une capacité permanente de changement, mais ce changement peut être erratique et conduire au pire s'il n'est pas évalué *a priori* et *a posteriori* selon une grille d'analyse stable, selon une "vision partagée" dont la pertinence est durable.

En France, il nous faut garder en mémoire que la matrice culturelle et linguistique du débat forestier international qui a vu naître et prospérer le concept de gestion forestière durable est assez différente de la nôtre. Il existe notamment un "génie" anglo-saxon particulier de la langue, permettant de construire toute une réflexion, active et stimulante, autour de concepts flous mais sémantiquement très riches. On est ainsi passé dans un univers culturel anglo-saxon où coexistent un raffinement conceptuel extrêmement stimulant et un grand pragmatisme. Le débat sur la gestion durable impose de s'adapter à ce type d'approche duale, et suppose même une coexistence entre un objectif stable à long terme et une capacité permanente et pragmatique d'adaptation à ce qui change.

Certes, toute négociation internationale repose habituellement sur le respect d'une certaine ambiguïté terminologique, d'où l'abus fréquent des "notamment", "appropriés", "pertinents" et autres petits adverbess ou adjectifs qui permettent à chaque partie de se recréer un certain espace de liberté et d'interprétation. Mais les concepts flous n'appartiennent pas à ce savoir-faire ancestral des négociateurs. Ils présentent l'apparence de l'évidence, du "bon sens" indiscutable. Ils relèvent du "politiquement correct" contre lequel il est impensable de s'élever, donnent à tous le sentiment de partager les mêmes références, et manifestent publiquement que les politiques publiques peuvent revendiquer "changer les choses". Dans un univers vécu comme de plus en plus complexe et interdépendant, conduisant les décideurs à se sentir parfois impuissants, le concept flou est très séduisant dans la mesure où il insiste médiatiquement sur les processus de convergence à l'œuvre et revêt une dimension morale.

Un sens, à la fois une direction pour l'action et une signification chargée de valeurs éthiques, est ainsi clairement affiché au niveau international, mais il existe cependant un assez large espace de liberté pour s'approprier le concept aux niveaux européen, national, régional et local, tout au moins dans un premier temps. En effet, progressivement, dans le cas de la gestion durable des forêts, des définitions sont intervenues (cf. la seconde conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe, Helsinki, 1991), des critères et indicateurs ont été adoptés, une stratégie forestière communautaire a été laborieusement négociée, des rapports de mise en œuvre ont été exigés, une articulation avec le dispositif législatif national a été définie (cf. la loi d'orientation sur la forêt, 2001), en attendant que d'éventuels contentieux créent une jurisprudence sur les points les plus délicats.

Contrairement à la théorie des processus traditionnels de négociation, la décision politique endossant un concept flou précède donc largement l'expertise scientifique, technique et juridique des conséquences pratiques de l'accord. Mais elle donne le point de départ d'un processus de

(8) Selon une formule de Michel Badré, forestier et inspecteur général de l'environnement.

clarification des enjeux et règles du jeu que se donneront les signataires. Dans ce contexte, il convient de souligner que ce processus peut révéler d'autres enjeux et implications pratiques que ceux que les négociateurs avaient identifiés, notamment compte tenu de la diversité des références scientifiques, techniques, économiques, sociales et culturelles des pays engagés dans ce processus. Ce qui se joue est donc la préexistence ou la construction progressive d'une culture commune. L'Union européenne et le continent européen jouent une partie de leur avenir commun dans de tels processus.

Même si l'attachement légitime au "génie" de la langue française et à la grande tradition forestière française pouvait justifier une certaine méfiance vis-à-vis de cette prégnance anglo-saxonne, l'analyse de la construction communautaire en marche devrait suffire à imposer aux acteurs forestiers français un principe de réalisme et les inviter à comprendre l'enjeu fort de participer activement aux processus par lesquels ces concepts flous cristallisent un consensus politique, puis se précisent. Il convient en effet de prêter une grande attention à la manière dont le droit communautaire s'inscrit dans cette même logique de concepts flous progressivement explicités. Il suffit notamment de considérer toute l'ampleur du projet communautaire qui se dissimule à peine derrière « *l'état de conservation favorable* » des espèces et des habitats de la directive habitats, faune, flore, ou « *le bon état des masses d'eau* » de la directive cadre sur l'eau. Ce n'est que laborieusement et progressivement que se construit une doctrine communautaire originale, via des groupes de travail, des guides interprétatifs de la Commission européenne, mais aussi des jurisprudences de la Cour de justice des Communautés européennes.

Paradoxalement, la logique des concepts flous s'articule parfaitement avec la nouvelle exigence de résultats démontrés et chiffrés : peu importent le chemin et l'organisation pratique reflétant le "génie national", seul compte ce que des procédures formalisées d'évaluation publique, soumises à débat, permettent d'établir. La jurisprudence communautaire n'est pas tendre pour ceux qui raisonnent seulement en logique de moyens et estiment avoir fait du mieux qu'ils pouvaient, dans la limite des moyens humains et financiers dont ils disposaient, par rapport aux engagements qu'ils se sont librement donnés. Il leur est demandé de démontrer qu'il n'était pas possible d'attendre les objectifs affichés, en mobilisant davantage (ou de manière différente) de moyens humains, juridiques, techniques et financiers ; la science, ou plus exactement le meilleur état des connaissances scientifiques disponible, devient un régulateur essentiel de l'évaluation des résultats. C'est ainsi la "culture du résultat", articulée avec une explicitation des objectifs, qui devient la nouvelle règle du jeu, comme la "Loi organique sur la loi de finances" l'établit déjà en gestion budgétaire publique.

CONCLUSIONS

Au vu des remarques précédentes, il me semblerait illusoire de penser que le concept de durabilité est dépassé, ses questionnements vains et les réponses évidentes. Il a remis en cohérence et "intégré" une série de débats et questions difficiles (coupes rases et replantation de peuplements résineux monospécifique, extension de l'emploi des essences exotiques, purification spécifique de peuplements existants, évolution des paysages, déforestation en zone tropicale...), dont les prémices remontent à la fin des années 1960. Portant en lui-même des potentialités insuffisamment perçues au départ, il a également suscité un débat sur l'éthique de la consommation de bois (écocertification) et réinterrogé les différentes conceptions de la nature dont la forêt est une image emblématique. Le débat sur la gestion durable a cependant permis et accompagné à la fois des évolutions devenues nécessaires, voire urgentes, de la politique forestière et de la gestion concrète de certaines forêts. Il a justifié des évolutions législatives et réglementaires

dans de nombreux pays, et modifié les règles d'intervention de la plupart des fonds internationaux et des agences de coopération.

Il continue néanmoins d'interpeller les décideurs forestiers sur les atouts et les faiblesses des choix qui ont été effectués depuis les années 1980, et sur la manière de gérer les nouveaux débats scientifiques, économiques, institutionnels et politiques (et notamment celui du changement climatique) qui affectent ou sont susceptibles d'affecter le contexte dans lequel les acteurs de terrains assument leurs choix de faire ou de ne pas faire. Il nous rappelle également que l'équilibre retenu par le gouvernement et le Parlement dans la loi forestière de 2001, s'il se situe clairement dans une certaine continuité, malgré des ruptures ponctuelles et quelques pierres d'attente, ne sera sans doute pas viable plus d'une quinzaine d'années. Il est raisonnable de parier que la prochaine grande loi forestière verra émerger une nouvelle conception de la politique forestière (comprise dans une dimension plus large que celle de la loi et du règlement), intégrant plus explicitement les quatre dimensions de la durabilité forestière.

La gestion durable des forêts, comme le développement durable (référence désormais incontournable dans toute politique publique et dans tout projet d'entreprise), tous deux concepts flous, semblent relever d'un nouveau mode d'organisation de certains grands débats publics internationaux où se façonne une culture internationale (et communautaire) nouvelle. On peut s'en réjouir ou le déplorer, mais il serait sage de réfléchir aux conséquences qu'il convient d'en tirer.

Christian BARTHOD
Sous-directeur des espaces naturels
Direction de la Nature et des Paysages
MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'AMÉNAGEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLES
20, avenue de Ségur
F-75700 PARIS
(christian.barthod@ecologie.gouv.fr)

BIBLIOGRAPHIE

- BARTHOD (C.). — Le Droit forestier face aux trois grandes évolutions qui travaillent les politiques forestières. — Communication au colloque "La forêt à l'aube du XX^e siècle, aspects politiques et juridiques", organisé par la faculté de droit Jean Monnet (Paris Sud) et l'Association française pour le droit de l'environnement, Paris, 5 et 6 décembre 2002. In : *Le droit de la forêt au XXI^e siècle, aspects internationaux / sous la direction de Marie Cornu et Jérôme Fromageau*. — Paris : L'Harmattan, 2004 (Droit du patrimoine culturel et naturel). — pp. 41-51.
- BARTHOD (C.). — La Gestion durable des forêts tempérées : aux racines du débat international actuel. — *Revue forestière française*, vol. XLVIII, n^o spécial "La gestion durable des forêts tempérées", 1996, pp. 13-22.
- BARTHOD (C.). — La Gestion durable des forêts tempérées : quelques défis pour le XXI^e siècle. — *Revue forestière française*, vol. XLVIII, n^o spécial "La gestion durable des forêts tempérées", 1996, pp. 235-252.
- BARTHOD (C.). — La Réforme des financements publics aux investissements forestiers. — *Revue forestière française*, vol. LIII, n^o 1, 2001, pp. 9-28.
- COMMISSION MONDIALE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT. — Notre avenir à tous (dit Rapport Brundtland). — Éditions du Fleuve et Les Publications du Québec, 1988 (édition anglaise de 1987). — 454 p.

- FLADER (S.L.). — Thinking like a mountain : Aldo Leopold and the evolution of an ecological attitude towards deer, wolves and forests. — The University of Wisconsin Press, 1994 (1^{re} édition, 1974). — 284 p.
- YAFFEE (S.L.). — The Wisdom of the Spotted Owl, Policy Lessons for a New Century. — Island Press, 1994. — 430 p.
- YAFFEE (S.L.). — La Polémique sur la Chouette tachetée aux États-Unis et ses implications sur le concept de foresterie durable. — *Revue forestière française*, vol. XLVIII, n° spécial "La gestion durable des forêts tempérées", 1996, pp. 51-64.

QU'A APPORTÉ LE DÉBAT SUR LA GESTION DURABLE À LA FORESTERIE FRANÇAISE ? CE DÉBAT DOIT-IL ÊTRE DÉPASSÉ ?
[Résumé]

Le débat sur la gestion durable des forêts françaises a fait émerger des questionnements nouveaux sur les choix traditionnels de la politique forestière, sur la base d'une grille de réflexion combinant durabilité biologique, durabilité économique, durabilité institutionnelle et durabilité politique. Il serait erroné de n'en retenir que le débat sur la durabilité biologique, car les points de faiblesse prioritaires à prendre en compte résident probablement dans les autres composantes de la durabilité. Mais il s'agit moins d'une norme que d'un mode fécond de questionnement des choix qui font en apparence consensus parmi les partenaires forestiers. Par ailleurs, le débat sur la gestion durable peut aussi être compris comme révélateur d'un nouveau mode d'organisation de certains grands débats publics internationaux où se façonne une culture internationale (et communautaire) nouvelle.

WHAT IS THE RELEVANCE OF THE DEBATE ON SUSTAINABLE MANAGEMENT TO FRENCH FORESTRY ? IS IT TIME TO MOVE ON ?
[Abstract]

Discussions on sustainable development in French forests challenge conventional forest policy options, from a perspective that combines sustainability in the biological, economic, institutional and political realms. It would be wrong to focus only on discussions relating to biological sustainability since the major weaknesses that need priority attention probably relate to the other components of sustainability. But more than a standard, these discussions provide a valuable modality for reconsidering apparently uncontroversial options among forestry stakeholders. Additionally, debate on sustainable management can also be seen as indicative of a new method for major international debate that produces a new international (and community-based) culture.