



**HAL**  
open science

## Contribution à l'élaboration d'une approche stratégique de la multifonctionnalité des forêts : synthèse et recommandations

Hervé Brédif, Alain Bailly, Marc Valenzisi, Pierre Arnould, Corina Calugaru,  
Olivier Nougarède

### ► To cite this version:

Hervé Brédif, Alain Bailly, Marc Valenzisi, Pierre Arnould, Corina Calugaru, et al.. Contribution à l'élaboration d'une approche stratégique de la multifonctionnalité des forêts : synthèse et recommandations. [Contrat] 2008. hal-02818083

**HAL Id: hal-02818083**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02818083>**

Submitted on 6 Jun 2020

**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.



**Convention n° 59-02 E 01/05**  
Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

# **CONTRIBUTION À L'ÉLABORATION D'UNE APPROCHE STRATÉGIQUE DE LA MULTIFONCTIONNALITÉ DES FORÊTS**

## **Synthèse et recommandations**

**Hervé BREDIF**

Avec la participation de l'équipe projet :  
FCBA : Alain BAILLY, Hervé BREDIF, Marc VALENZISI  
ENS LSH Lyon : Paul ARNOULD, Corina CALUGARU  
INRA MONA : Olivier NOUGAREDE

**novembre 2008**

Le présent projet de recherches s'inscrit dans le cadre de l'appel à propositions du GIS « Économie forestière » intitulé : « *Multifonctionnalité des forêts et économie : concept, évaluation, mise en œuvre, instruments* ». Après avoir été retenu en 2003 par un comité de sélection, ce projet a obtenu un financement en décembre 2005.

« **Plus rien n'assure aujourd'hui que multifonctionnalité et économie puissent effectivement marcher de pair** », tel est le point de départ du projet qui a réuni pendant près de trois années les équipes de l'ENS Lyon LSH, de l'INRA/MONA et du FCBA. En s'appuyant sur un modèle d'analyse très simple qui sous-tend l'ensemble du projet, l'équipe de recherche a conçu l'ambition de *contribuer à l'élaboration d'une approche stratégique de la multifonctionnalité des forêts*.

En supposant que la construction de l'espace forestier résulte de la rencontre et de la négociation plus ou moins recherchées et réussies entre des offres et des demandes de qualité<sup>1</sup> forestière émanant de différents acteurs, le projet comportait quatre phases successives :

1. Une analyse historique de la notion de multifonctionnalité, destinée à mieux comprendre le contexte dans lequel émerge cette notion, l'histoire plus longue dans laquelle elle s'inscrit, ainsi que la signification et les rôles symbolique et pratique qu'elle était censée remplir.
2. Une analyse fine de la manière dont, concrètement, se construit la multifonctionnalité forestière dans quelques territoires réputés pour leur avance en matière de négociation multiacteurs, ceci afin de bien cerner les *pratiques effectives*, les succès qu'elles rencontrent et les difficultés qui demeurent.
3. L'expérimentation en conditions réelles, dans un territoire candidat, vierge de toute démarche de type charte forestière, d'une démarche visant à favoriser la rencontre et la négociation entre les offres et demandes de qualité forestière.
4. Enfin, une confrontation entre l'ensemble des résultats obtenus dans les phases précédentes, dans le but de dégager des enseignements généraux et des recommandations.

Chacune des trois premières phases de ce projet s'est conclue par la production d'un rapport.

La présente note s'emploie à faire ressortir l'essentiel de chacune de ces trois phases, avant de proposer un certain nombre d'enseignements et de recommandations.

---

<sup>1</sup> Le terme de qualité doit être considéré dans le sens premier, le plus neutre, défini dans *Le Robert* de : « aspect, attribut, caractéristique, propriété ». La notion de qualité forestière permet ainsi de préciser les aspects, les dimensions ou les attributs forestiers auxquels les acteurs accordent de l'importance. À l'échelle d'un territoire donné, il devient dès lors possible de s'interroger sur l'existence ou non d'offres et de demandeurs de qualités forestières telles que, par exemple, « l'abondance de champignons comestibles » ou encore « la nature, la disponibilité et la compétitivité de la ressource en bois ». Dans un second temps, il est alors possible de préciser sous quelles conditions offres et demandes de qualités portées par des acteurs distincts se rencontrent de manière satisfaisante.

# 1. Que retenir de l'analyse historique et des entretiens réalisés auprès d'acteurs majeurs des questions forestières ?

L'équipe de l'ENS LSH a réalisé, pour l'essentiel, l'analyse des documents et la mise en forme des résultats. Les autres équipes du projet ont en revanche régulièrement réagi aux résultats présentés et enrichi les conclusions obtenues.

Cette analyse consiste dans la relecture d'un ensemble de textes et de documents ayant, au cours de l'histoire, structuré la pensée et la politique forestière en France. Le corpus retenu se compose des grands textes législatifs – ordonnances, codes et lois – du XIV<sup>e</sup> au XXI<sup>e</sup> siècle ; s'y ajoutent les principaux rapports forestiers, ainsi qu'un corpus de textes issus des congrès forestiers internationaux, de la définition des stratégies forestières mondiales et européennes, ainsi que des principales revues forestières françaises, privées et publiques.

En considération de l'idée fondamentale du projet, qui consiste à examiner la manière dont offres et demandes de qualité forestière se rencontrent et se négocient dans le temps, dans l'espace et aux différentes échelles territoriales, un résultat majeur se fait jour : *l'existence très nette de trois périodes ou trois âges forestiers*. Cette fresque générale jette une lumière nouvelle sur la notion de multifonctionnalité, les raisons de son avènement et les défis auxquels elle se retrouve aujourd'hui confrontée.

- Le premier « tableau » de cette fresque correspond au *modèle multi-usages* qui prévaut pendant tout l'Ancien Régime. Ce modèle conjugue la prédominance d'un système liant administration et juridiction sous le pouvoir centralisateur et absolu du Roi avec des usages en forêt, dont la multiplicité se trouve régie par un système de droits territorialisés d'une finesse et d'une complexité étonnantes. La forêt est investie de multiples manières par la société locale : tout se négocie, dans un rapport souvent déséquilibré, entre les porteurs de charge royale et les petites gens avides, pour eux et leurs animaux, de menus produits issus de la forêt. Dans la pratique, tensions, frictions et conflits, amendes et procès, témoignent de cette envahissante présence des sociétés locales dans le bien forestier royal ou seigneurial. Les espaces forestiers sont largement appropriés par les sociétés locales, bruissent de la vie besogneuse de toute une nation, dans les limites laissées par une loi royale qui n'a pas toujours les moyens de se faire respecter.
- Tout change à partir de la révolution française et plus encore après la promulgation du code forestier de 1827. La forêt devient un espace privatif où les droits d'usage, considérés comme le plus grand fléau, sont de plus en plus restreints. L'évolution de la société, le développement de l'agriculture et les opportunités d'emploi qu'offrent les villes accompagnent ce changement majeur et conduisent à « vider la forêt » de la fréquentation omniprésente qui caractérisait l'époque précédente. Souverain en son domaine et légitimé dans sa responsabilité par les textes législatifs, le forestier, qu'il soit propriétaire privé ou représentant de l'État, n'aura de cesse que de faire reculer les incursions des sociétés locales et les multiples droits d'usage. Devenu propriétaire ou en tout cas gestionnaire d'un bien privatisé, le forestier peut enfin se consacrer dans la paix et la solitude à l'exercice de son art, celui de hâter l'œuvre de la nature pour atteindre ce qu'il envisage alors comme un but suprême, digne de la fonction d'intérêt général qu'il incarne : la production de bois d'œuvre de grande qualité. Le corps forestier d'État dans son ensemble, entraînant avec lui la part organisée de la propriété forestière privée, évolue progressivement vers un objectif dominant : celui du rendement soutenu de la production de bois. La forêt cesse d'être un territoire ouvert pour devenir l'objet d'un groupe social spécifique ; elle est modelée en fonction des *objectifs et visées* de son propriétaire et/ou de son représentant, en charge de sa gestion.

- Un nouveau tournant se dessine à partir des années 1960-1970. Le modèle forestier précédent est en butte à des critiques croissantes, alors que de nouvelles revendications sociales et écologiques se renforcent. Les choix et arbitrages effectués par le forestier d'État sont discutés : ce à quoi il oppose la notion de multifonctionnalité, d'une part pour faire valoir que les forêts, de fait, remplissent de nombreux rôles et sont gérées dans cette optique, d'autre part, pour rester maître en son domaine en faisant les adaptations qui s'imposent, puisque la fonction de production s'avère toujours déterminante pour financer l'ensemble de la gestion forestière.

En complément de cette analyse historique ont été réalisés une douzaine d'entretiens approfondis auprès d'acteurs majeurs des questions forestières en France. Nous avons sollicité leur expertise sur la signification de la multifonctionnalité et les enjeux associés, sa portée opérationnelle et les actions à développer eu égard aux enjeux identifiés. Il en résulte des lectures globales, radicalement différentes, regroupées en quatre classes ou types distincts, présentés dans le tableau ci-après.

1. LE BON FONCTIONNEMENT DE L'ECOSYSTEME AVANT TOUT	2. UNE MANIERE DE TENIR LES EQUILIBRES
<p><b>Sens accordé à Multifonctionnalité</b> La multifonctionnalité, c'est faire en sorte que les forêts puissent continuer d'assurer leurs différentes fonctions ou encore livrer les différents biens et services qu'on peut attendre d'elles.</p> <p><b>Raison d'être :</b> <i>l'écosystème</i> et le maintien de son intégrité. D'où un intérêt accru porté aux <i>fonctions de support : formation du sol, production primaire, biodiversité fonctionnelle, économie de l'eau</i>, les autres produits et services de la forêt étant tributaires de ces derniers. En ce sens fonctions doit être distingué de rôles (trop souvent confondus dans la pratique).</p> <p><b>Approche voisine de l'idée d'ecosystem management.</b></p> <p><b>Un enjeu majeur :</b> le changement climatique qui risque de changer la donne (la durabilité) d'un certain nombre de systèmes forestiers, y compris en France. Intérêt de la notion de gestion adaptative.</p> <p><b>Actions à promouvoir :</b> recherches, éducation, information.</p>	<p><b>Sens accordé à multifonctionnalité</b> Un concept cardinal de la pensée et de la politique forestières françaises, qu'il ne s'agit pas d'abandonner. Une égale attention portée aux différentes fonctions (= rôles) de la forêt (en y ajoutant la fonction culturelle).</p> <p><b>Raison d'être :</b> un moyen de dire non à la spécialisation outrancière des territoires à grande échelle ; un moyen aussi de ne pas s'enfermer dans une rationalité purement économique avec le risque d'être couvert d'opprobre par les environnementalistes (cela permet d'internaliser les questions environnementales et de laisser au forestier son pilotage des choses, en y ajoutant la gouvernance nécessaire). Ce qui n'exclut pas un principe de curseur ou de multifonctionnalité en peau de léopard (possibilité de moduler les priorités à une certaine échelle dans une matrice globalement multifonctionnelle).</p> <p><b>Approche dépendante d'une économie forestière satisfaisante</b> (pour pouvoir payer les autres fonctions).</p> <p><b>Un enjeu important :</b> des mécanismes de rémunération des autres fonctions possibles ? (de tels mécanismes seraient d'ailleurs susceptibles de déstabiliser le concept de MF). D'où, aussi, l'idée des chartes forestières de territoire.</p> <p><b>Actions à promouvoir :</b> recherches, chartes à développer.</p>

### 3. REFAIRE DE LA FORET UN ENJEU FORT PAR LA VALORISATION DE LA DEMANDE

#### **Sens accordé à multifonctionnalité**

La nouveauté contemporaine de la multifonctionnalité réside dans la légitimation à égalité des différentes missions de la forêt. Il importe de chercher des positions équilibrées, une harmonie, qui suppose que les différents acteurs se concertent, ce qui est précisément l'objet des chartes forestières de territoire.

**Raison d'être** : le bois ne paie plus la gestion forestière ; la solution réside dans la contractualisation entre la demande et l'offre, ce qui suppose de bien les caractériser (à la fois par un travail sur les potentialités de la forêt et sur les besoins des acteurs).

En ce sens, les chartes forestières de territoire constituent un formidable espoir. Un certain nombre de conditions s'avèrent nécessaires à leur réussite : présence d'un fort leadership (un élu), structure d'animation porteuse, volonté des différents acteurs de se mettre autour de la table...

**Approche supposant de valoriser au mieux les différents atouts de la forêt en fonction de la demande**, d'où contractualisation possible pour financer la gestion financière.

**Un enjeu majeur** : ouvrir des territoires de dialogue, rechercher l'harmonie, l'équilibre et les synergies.

**Actions à promouvoir** : poursuivre le développement des CFT et des plans de massifs, en assurant leur financement par des crédits nationaux ou européens.

### 4. REFONDER LE CONTRAT FORET-SOCIETE FAVORISER LES PROJETS COMMUNS TERRITORIALISES

#### **Sens accordé à multifonctionnalité**

De l'ordre du slogan justificatoire ou du paravent, mais qui finalement empêche de faire vraiment face aux enjeux actuels. On prétend tout faire partout, alors que dans les faits, la réalité n'est déjà plus multifonctionnelle (des formes de spécialisation du territoire). Confusion entre fonctions (au sens de rôles, mais on peut presque toujours faire valoir que les forêts remplissent différents rôles) et besoins et attentes effectifs des acteurs.

**Raison d'être** : nécessité de retrouver du projet en forêt dans une perspective globale d'aménagement du territoire et de projet commun, ce qui nécessite d'en passer par une remise à plat des besoins et des attentes de chacun (ce que la notion de fonction ne dit pas).

**Nécessité d'une remise à plat des questions forestières dans un projet commun négocié, à la fois territorial et national** (à cet égard, le terme de multifonctionnalité s'avère en soi sans grand potentiel).

**Un enjeu majeur** : se donner les moyens, aux différentes échelles pertinentes, de favoriser l'expression de projets communs globaux, intégrant les forêts. Le niveau charte ne suffit pas et ne prend pas le problème assez globalement (restreint aux aspects forestiers).

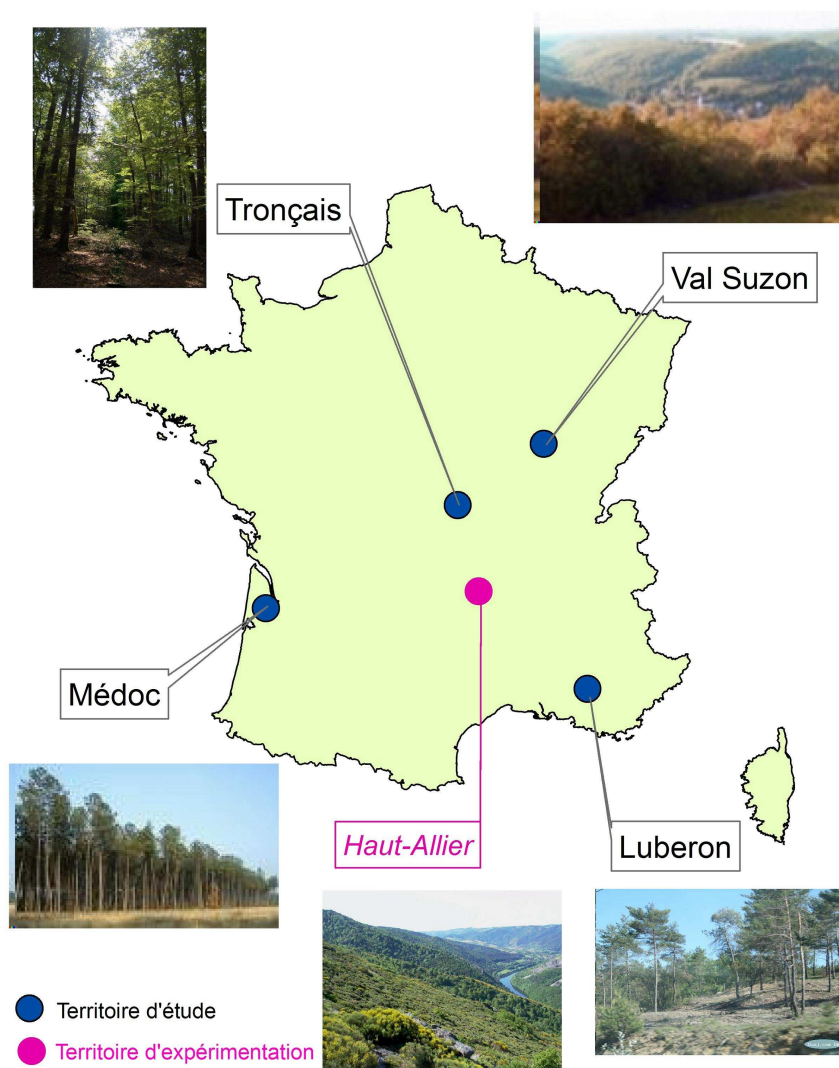
**Actions à promouvoir** : négocier à la bonne échelle, préférer une logique de projet territorial global (incluant la forêt, sans pour autant s'y limiter) à des financements et des politiques sectorielles, redonner du pouvoir et des marges de manœuvre à des échelons non nationaux, tout en gardant une vue d'ensemble.

## 2. Que retenir des territoires d'étude et d'expérimentation ?

Les actions ont été conduites dans cinq territoires forestiers, avec :

- Une analyse approfondie de la manière dont se construit actuellement la multifonctionnalité dans quatre territoires :
  - Le Luberon
  - La forêt de Val Suzon
  - Le massif de Tronçais
  - Le Médoc
- Une expérimentation en conditions réelles dans le territoire du Haut-Allier.

Au total, ce sont près de 140 personnes qui ont été rencontrées et ont donné leur expertise dans ces cinq territoires. Il s'agit d'entretiens approfondis d'une durée moyenne d'une heure trente minutes.



## Le cas du Parc Naturel Régional du Luberon

Situé en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, le Luberon est un massif montagneux de faible altitude qui s'étend d'est en ouest entre les Alpes de Haute-Provence et le Vaucluse. Le PNR du Luberon, qui regroupe 72 communes et plus de 150.000 habitants, comprend plusieurs centres urbains : Apt, Manosque, Pertuis et Cavaillon. Situé au cœur d'une région attractive au caractère prestigieux, le Parc, créé en 1977, s'est donné pour missions la maîtrise d'une urbanisation et d'un tourisme en plein essor, ainsi que la sauvegarde et la mise en valeur d'un exceptionnel patrimoine bâti, naturel et paysager.

La forêt, pour l'essentiel constituée de forêts de pins, et de chênes verts ou pubescents, couvre 60% du territoire du Parc. Forêt privée pour les deux tiers, présentant un très fort morcellement, elle est typique de la forêt méditerranéenne : production de bois peu importante et peu rentable ; forte imbrication des espaces forestiers avec les espaces habités et les espaces agricoles.

Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, le déclin des activités économiques traditionnelles utilisant la forêt (exploitation du bois et du sous-bois, pastoralisme) semble s'être accompagné d'un désintérêt croissant pour les forêts. Aujourd'hui encore, même si les espaces forestiers participent de façon décisive à la qualité des paysages et à la richesse du patrimoine naturel du Luberon, même s'ils sont le support ou le décor indispensable des activités touristiques et de loisirs, les entretiens réalisés montrent que la société locale tend à se désintéresser des forêts, sauf lorsque le risque d'incendies devient suffisamment mobilisateur.

L'élaboration d'une Charte forestière, pilotée par le Parc, témoigne d'une volonté récente de refaire de la gestion des forêts un enjeu de société. Certes, la question des feux de forêt se lit en filigrane comme une préoccupation constante des acteurs de la Charte ; mais, dépassant cette seule approche, le Parc s'efforce de créer une dynamique en recherchant activement des usages, des utilités de la forêt pour la société locale (randonnée, chasse, pastoralisme, bois énergie...). Les projets élaborés dans ce cadre, comme la restauration d'un massif brûlé ou la mise en gestion d'une pinède morcelée, s'appuient sur l'expression des attentes des acteurs locaux, et s'efforcent de combiner les multiples enjeux. *L'émergence de ces projets multi-acteurs est facilitée par une méthodologie originale, à l'échelle de petits territoires géographiquement et culturellement cohérents* (Petit Luberon, Grand Luberon, Collines de Durance, Luberon Oriental, etc.)

Au regard de notre problématique de recherche, plusieurs constats peuvent être tirés de l'expérience de la Charte forestière de territoire du Luberon :

1. Il est clairement reconnu aujourd'hui en Luberon que l'amélioration de la gestion des espaces forestiers passe nécessairement par l'implication de la société locale dans son ensemble, au-delà des seuls propriétaires et gestionnaires forestiers.
2. Le concept même de multifonctionnalité demeure assez théorique pour les acteurs du territoire impliqués dans la Charte. Ceux-ci se réfèrent plus volontiers à la notion d'usages ou de multi-usages, mettant ainsi l'accent sur l'utilité concrète de la forêt pour les différents acteurs.
3. Dans une certaine mesure, la Charte forestière de territoire du Luberon a permis de faire évoluer les rapports sociaux autour de la gestion des forêts : rôle d'interface entre les acteurs locaux et les acteurs institutionnels, facilitant l'adaptation des politiques publiques et l'obtention de financements ; construction de la confiance entre acteurs et recherche de synergies intéressantes entre porteurs de projets différents (entre forestiers, chasseurs et éleveurs, par exemple).
4. Malgré ces avancées, on peut se demander si les moyens déployés dans le cadre de la Charte forestière sont à la hauteur des enjeux. Le temps consacré à l'animation (une seule personne pour tout le PNR) limite drastiquement la capacité d'action du Parc. Par ailleurs, l'économie de la forêt en Luberon demeure exsangue, et la Charte ne semble pas modifier significativement la donne sur cette question. En comparaison des moyens qu'elle consacre à la lutte contre les incendies, la société investit finalement assez peu dans une gestion fine du territoire.



## Le cas de la forêt de Val Suzon

Située à 10 km au nord est de Dijon, d'une superficie de 2.100 ha, la forêt de Val Suzon a été choisie comme territoire d'exploration pour divers ordres de raisons :

- 1- Sa position de forêt périurbaine, à proximité d'une ville moyenne, de 150.000 habitants, occupant le 18<sup>ème</sup> rang des villes françaises et capitale régionale historique de la région Bourgogne.
- 2- Son statut de forêt en grande partie domaniale.
- 3- La volonté affirmée de ne pas vouloir travailler sur une des forêts urbaines de la région parisienne, objets de multiples études, que ce soit Fontainebleau bien sûr mais tout aussi bien Sénart que Rambouillet, Saint-Germain, Marly ou même Halatte, Ermenonville, Compiègne.
- 4- L'existence de données engrangées par un doctorant, pressenti pour participer au programme de recherche lors de ses travaux de thèse. Ce dernier avait participé aux travaux préparatoires de la charte forestière de territoire. Il proposait ainsi une lecture « de l'intérieur » du processus de négociations lié à la charte.
- 5- L'identification d'enjeux de multi-usages superposés territorialement et envisagés dans une perspective dynamique.

Les principaux acquis de nos enquêtes, auprès d'une vingtaine d'acteurs, font apparaître :

- 1- La légitimité reconnue de l'ONF, pour la gestion du territoire, en la personne du chef du service travaux et études, au statut de véritable leader. Cette reconnaissance par les autres acteurs est due au fait que l'ONF cumule les qualités d'aménageur et de gestionnaire « historique », de porteur du projet de charte forestière, de coordinateur des réunions de travail préparatoire et d'opérateur pour sa mise en œuvre.
- 2- L'absence de négociations et de rémunérations décentes pour la fourniture de biens et de services offerts quasiment gratuitement par la forêt comme la qualité paysagère, la forêt étant au cœur du site classé de Val Suzon qui profite aux randonneurs, mais surtout pour la fourniture de 30 000 m<sup>3</sup> d'eau potable par jour au bénéfice de la ville de Dijon.
- 3- La faiblesse des revenus tirés de la vente des bois dans un contexte écologique de sols calcimorphes aux faibles potentialités.
- 4- La principale source de revenus est liée à la location de quatre périmètres de chasse. Les chasseurs sont ainsi les principaux acteurs payants, tout en se trouvant en position de faiblesse dans les négociations interacteurs, en particulier vis-à-vis des randonneurs et des écologistes. Ils ont dû accepter des restrictions de leur territoire de chasse pour des raisons paysagères et écologiques. En outre, certains jours sont interdits de chasse, pour laisser toute liberté aux promeneurs.

La charte de territoire ne pose pas clairement ces questions d'acteurs et d'usages. Elle évite d'aborder de front la question de la gratuité ou des services rendus sans rémunération adéquate.

La dissymétrie entre la ville et sa forêt périurbaine, sertie dans le monde rural, est remarquablement résumée dans la formule d'un enquêté caractérisant de façon lumineuse le paradoxe territorial :

*« Les communes ne veulent pas s'impliquer dans la gestion globale du site du Val Suzon en prétextant que ce ne sont pas les habitants du Val Suzon qui profitent de la forêt. L'agglomération dijonnaise ne veut pas s'impliquer non plus parce que la forêt ne se situe pas sur le territoire de l'agglomération ».*

## Le cas de la forêt de Tronçais

La forêt domaniale de Tronçais est située en région Centre, au nord-ouest du département de l'Allier. Vaste massif de plus de 10.000 ha, cette forêt est souvent décrite comme la plus grande et la plus belle chênaie d'Europe. Elle s'étend au cœur d'un territoire rural, à la limite du Berry et du Bourbonnais, loin des aires d'influence des grands centres urbains.

La forêt de Tronçais a été façonnée et gérée dès l'origine pour répondre à des enjeux extérieurs au territoire : le recépage prescrit sous Colbert en vue de la production de bois de marine, et l'installation, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, de forges au cœur de la forêt, constituent des épisodes marquants de son histoire. Pourtant, la mise à contribution de la forêt, dans le cadre d'une demande nationale forte, n'a pas empêché Tronçais de devenir le cœur économique et identitaire du territoire. La forêt est longtemps restée, avec l'agriculture, le principal ressort de l'économie locale. De plus, la gestion de la forêt a généré, au fil de son histoire, de multiples singularités dont le territoire a su tirer parti : les très grands chênes de la futaie Colbert, héritage d'une sylviculture atypique, ont contribué à la renommée de la forêt ; les étangs, creusés à l'époque des forges, sont aujourd'hui le support apprécié d'activités touristiques et de loisirs.

Aujourd'hui, le territoire local, tout comme l'ONF, attendent beaucoup de la forêt :

- La production de bois assure un revenu important à son gestionnaire (environ 4 millions d'euros par an). Le chêne de Tronçais est destiné à des usages nobles (tranchage, merrain...) ; il est à noter que la valorisation des bois de Tronçais, pour l'essentiel, est réalisée par des acteurs extérieurs au territoire, qui entrent en compétition avec les utilisateurs de bois locaux.
- La chasse est pratiquée six jours sur sept en forêt de Tronçais. Elle représente à la fois une source de revenus pour l'ONF, une pratique fortement ancrée dans la tradition (chasse à courre) et un sujet de fréquentes polémiques.
- Tourisme et loisirs en forêt se sont développés à partir des années 60, en particulier autour des étangs (pêche, camping, loisirs nautiques). La volonté de développer l'offre touristique est clairement affichée aujourd'hui par les acteurs du territoire.
- Localement, de nombreux acteurs manifestent un intérêt particulier pour Tronçais, qui est à la fois un sujet d'étude pour les naturalistes, un lieu de ressourcement pour la population, un centre d'intérêt et un motif de fierté pour les associations locales, une source d'inspiration pour des peintres et des poètes... Ces liens multiples à la forêt s'expriment à travers un attachement à diverses qualités et spécificités du massif, largement décrites par les acteurs auditionnés : ambiances des différents secteurs de la forêt, particularités paysagères et biologiques des très vieux peuplements de chênes, arbres remarquables, éléments de patrimoine historique et archéologique disséminés dans la forêt, etc.

La communauté de communes du Pays de Tronçais s'est lancée en 2007 dans l'élaboration d'une Charte forestière de territoire, motivée par la volonté de faire de la forêt un levier de développement du territoire. Il est prématuré d'établir un bilan de la Charte, mais la plupart des acteurs auditionnés ont souligné deux limites importantes de la démarche : d'une part, la gestion pratiquée par l'ONF à Tronçais est fortement contrainte par des impératifs de productivité fixés au niveau national ; beaucoup d'acteurs expriment la crainte d'une gestion standardisée entraînant une banalisation de Tronçais, qui ne permettait plus de fonder un projet de territoire original. D'autre part, la question de l'adaptation de la filière bois locale ne semble pas avoir trouvé de réponse satisfaisante.

Le cas de Tronçais illustre à notre sens les limites d'une multifonctionnalité « déclarative ». La gestion de la forêt, axée sur un objectif prioritaire de rentabilité, prend en compte à la marge certains autres aspects de la forêt, tels que la biodiversité. Mais, malgré l'affichage politique, elle ne semble pas être réellement au service d'un projet de territoire.

## Le cas du Médoc

Situé en région Aquitaine, le Médoc est une presqu'île longue d'une centaine de kilomètres, située au nord de Bordeaux. Le pays Médoc, créé en 2000, couvre un territoire de 240.000 ha, comprenant 90.000 habitants et peu de centres urbains, mais le sud se trouve aux portes d'une communauté urbaine de 700.000 habitants. La forêt, composée à 90 % de pins maritimes, le reste étant des peuplements de chênes et d'acacias, et des ripisylves, couvre 150.000 ha, soit 65 % du territoire. Privée à 70 % (22.200 propriétaires), elle est très morcelée (86 % des propriétaires possèdent moins de 4 ha et 11 % des forêts), mais appartient pour sa grande majorité à des locaux, médocains ou bordelais. La forêt publique est à 38 % domaniale, surtout sur les dunes ; les forêts communales n'ont pas été soumises au régime forestier pendant longtemps. Du fait de l'isolement du Médoc, le marché du bois est captif : il est dominé par un groupe papetier, une coopérative, et une demi-douzaine de scieurs. Ainsi, à l'ouest du célèbre Médoc viticole et à l'est des plages et des dunes boisées du littoral, se trouve *l'autre Médoc*, le Médoc forestier productif.

La forêt dunaire de protection a été créée entre 1801 et 1865. L'enrésinement de l'espace privé et communal intérieur s'est fait essentiellement entre 1900 et 1936. Les grands incendies, de 1942 à 1949, ont presque ramené les peuplements à l'état initial, avant leur reboisement avec l'aide du FFN. L'ouragan du 7 décembre 1999 a touché 88.000 ha de forêts et engendré 10 millions de m<sup>3</sup> de chablis : 41 % des pinèdes doivent être reconstitués.

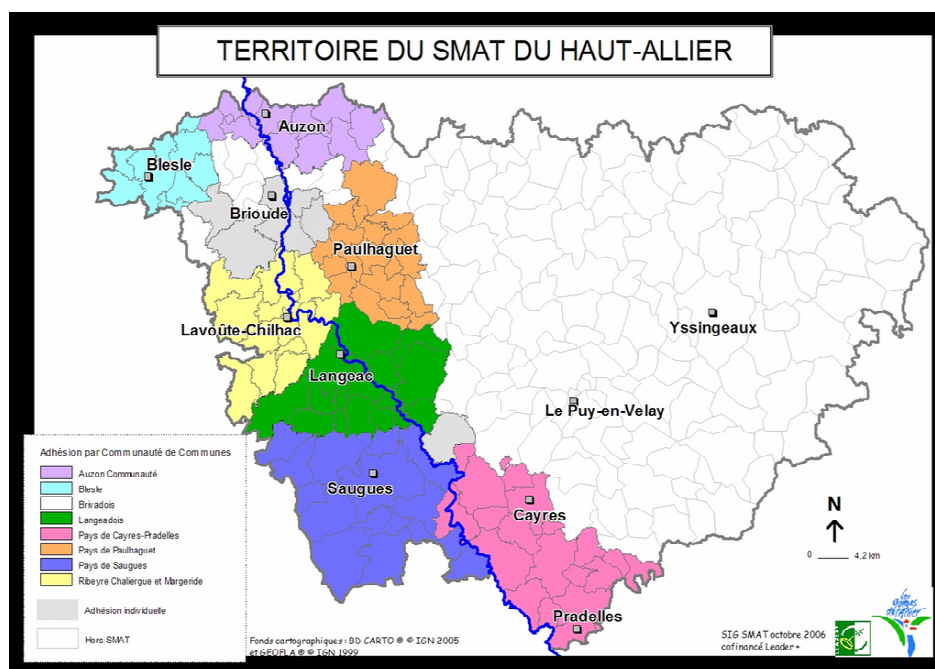
La CFT a été élaborée dans ce contexte catastrophique, en liaison avec le plan chablis, par les animateurs du Pays Médoc, les représentants des sylviculteurs, des industriels et de l'État, et les élus, en excluant les associations de naturalistes et d'usagers. Promulguée en 2003, elle a pour objectifs d'améliorer la gestion sylvicole en mutualisant les actions, de renforcer la position économique et sociale de la filière bois, de développer la multifonctionnalité de la forêt, et de valoriser la forêt en tant que patrimoine vivant environnemental et culturel.

Aujourd'hui, huit ans après la tempête, la forêt médocaine peut être définie comme une forêt multifonctionnelle à dominance productive :

- L'espace forestier est fortement approprié par les habitants, qu'ils soient propriétaires privés ou seulement co-propriétaires de forêts communales, dont la tempête a fait prendre conscience à la fois de leur fragilité et de leur importance dans les budgets communaux. L'organisation de la DFCI du massif landais, unique en France, est l'expression manifeste de cette appropriation.
- Le contexte de « guerre » post-tempête a obligé les acteurs principaux de la gestion forestière à un dialogue constructif, tout en excluant les indésirables, afin de s'adapter aux politiques publiques et d'obtenir les financements nécessaires à la reconstruction du massif. Cette « union sacrée » a permis d'instaurer la cogestion des forêts communales, de négocier les plans de chasse, et d'adopter des mesures favorables à la biodiversité dans les aides au reboisement, etc.
- Si la forêt domaniale dunaire est parfaitement multifonctionnelle (production de bois, protection des sols et riche biodiversité du sous-bois, accueil du public), le concept de multifonctionnalité demeure vide de sens pour la plupart des propriétaires forestiers privés qui veulent rester maîtres chez eux. Cependant, cette forêt est multifonctionnelle malgré ses possédants, car elle joue un rôle primordial dans la régulation du régime des eaux, ce que la société locale a bien compris après la tempête, quand les pins ne pompaient plus l'eau de la lande. De plus, les 20 % de surfaces touchées par la tempête qui ne seront pas reboisées formeront de nouvelles niches de biodiversité contribuant à la multifonctionnalité globale du territoire.

In fine, on peut se demander si la CFT est à la hauteur des enjeux. La capacité d'action du Pays Médoc est limitée, comparativement à celle de la profession forestière. Une véritable gestion concertée du territoire sera peut-être possible après la fin du plan chablis, si le projet de création d'un Parc Naturel Régional qui vient d'être lancé aboutit.

## Expérimentation en conditions réelles : le territoire du Haut-Allier



Situé en région Auvergne, le territoire du SMAT du Haut-Allier occupe la partie ouest du département de la Haute-Loire, s'étendant le long de l'Allier et de ses affluents. Créé en 1984 à des fins d'aménagement touristique, le SMAT du Haut-Allier a progressivement fait évoluer son action dans le sens d'une prise en compte plus globale du territoire. Il œuvre à la mise en valeur de ses multiples patrimoines (naturels, culturels, historiques...). Cent douze communes sont actuellement regroupées au sein de cette structure. Une démarche de création d'un Parc Naturel Régional a débuté en 2004.

Le SMAT s'est penché récemment sur la problématique forestière, à la faveur d'un projet de Pôle d'Excellence Rurale dédié au bois énergie. Représentant plus d'un tiers (34%) du territoire du Haut-Allier, la forêt constitue une composante majeure de cet espace.

### La démarche proposée :

L'équipe de recherche s'est proposée d'aider le SMAT à élaborer un projet forestier pour le territoire du Haut-Allier. Cette démarche a suscité un fort intérêt de la part du SMAT, qui a constitué un comité de pilotage chargé de suivre les travaux.

L'intervention de l'équipe de recherche dans le Haut-Allier s'appuie sur une série d'entretiens approfondis auprès des différentes catégories d'acteurs concernés par la forêt et le bois sur ce territoire. L'objectif est de poser les bases d'un projet forestier partagé et validé par tous.

La méthodologie mise en œuvre est destinée à favoriser l'expression d'un projet partagé sur un territoire. Elle repose sur l'explicitation des offres et demandes de qualité forestières portées par les différents acteurs. Les entretiens, de nature stratégique, suivent une grille d'analyse stratégique dite IDPA, comprenant 4 registres :

- Identification de la situation, des acteurs, des problèmes ;
- Diagnostic de l'action engagée ;
- Prospective des problèmes et des réponses ;
- Propositions d'Actions.

Cette même grille sert à l'intégration des résultats.

Deux phases d'entretiens, faisant chacune l'objet d'une restitution au comité de pilotage et auprès de l'ensemble des personnes rencontrées, sont prévues :

- Une phase dite « macro-systémique » : réalisation d'entretiens auprès des grands acteurs institutionnels, administratifs, économiques et associatifs (à l'échelle du SMAT et des entités plus vastes dans lesquelles il s'insère : département, région),
- Une phase dite « micro-systémique » : réalisation d'entretiens auprès d'acteurs locaux de la forêt et du territoire, sur deux sous-territoires d'approfondissement.

### **Etat d'avancement et premiers résultats :**

La première phase d'entretiens a été réalisée entre mai et juillet 2008. Du niveau du SMAT au niveau régional, elle a permis de rencontrer 27 grands acteurs de la forêt, du bois et du territoire, et de recueillir leur expertise sur la question d'une « meilleure contribution des forêts du Haut-Allier au développement durable du territoire ». Une restitution des résultats a été organisée à Langeac le 2 octobre 2008, en présence des membres du comité de pilotage et des personnes auditionnées dans cette première phase.

Cette première phase d'entretiens fait notamment ressortir que le lien entre forêts et développement du territoire du Haut-Allier est envisagé selon des perspectives différentes, séparées ou combinées :

- Certains acteurs considèrent avant tout la « forêt – ressource en bois », qu'ils voient comme un atout à mieux valoriser dans une perspective de développement économique de ce territoire rural.
- D'autres sont plus sensibles à la « forêt – patrimoine naturel », notamment celle des gorges de l'Allier, et considèrent qu'il convient de cultiver cette dimension des forêts du Haut-Allier pour en faire un territoire d'exception.

Au-delà de cette double polarité majeure, une majorité d'acteurs reconnaît aux forêts d'autres dimensions, auxquelles ils accordent une importance variable. C'est ainsi que les forêts du Haut-Allier sont tantôt envisagées :

- Comme des espaces dédiés à des usages privés ou communs de proximité, participant fortement à la qualité de vie locale,
- Ou comme un support de développement touristique,
- Ou enfin, comme un mode d'occupation de l'espace, dont les impacts sur l'eau, les paysages, l'agriculture, l'ambiance de territoire, doivent être considérés avec attention.

Bien que les différentes familles d'acteurs auditionnés aient souvent des discours assez tranchés, revendiquant avec force l'importance de tel ou tel aspect de la forêt, les différentes dimensions mises en évidence n'apparaissent finalement pas contradictoires. Mais chacun ressent la *nécessité d'une clarification et d'un accord global sur les objectifs et les rôles assignés aux forêts.*

Suite à la présentation des résultats de la première phase, les membres du comité de pilotage ont exprimé l'idée que les différents acteurs en présence avaient tous à gagner à parvenir à un accord sur les vocations prioritaires des différents espaces forestiers du Haut-Allier. Ils ont exprimé une volonté partagée d'aller plus loin dans l'élaboration d'une stratégie forestière pour le Haut-Allier. La réalisation de la 2<sup>ème</sup> phase d'entretiens au niveau de deux territoires d'approfondissement devrait permettre d'analyser de façon plus fine les attentes des acteurs par rapport aux espaces forestiers.

### 3. En définitive, nous pensons pouvoir dire...

#### Multifonctionnalité : la fin d'une époque ?

L'analyse historique a permis d'établir que la notion de multifonctionnalité s'inscrivait dans une série temporelle longue, mais finalement réductible à quelques grandes époques. À l'âge du *multiusages* qui caractérise l'Ancien Régime, succède une période de privatisation des espaces forestiers et de fin des droits d'usage, favorisant l'hégémonie d'un objectif reconnu d'intérêt général : la production de bois de qualité. À compter des années 1960-1970, cet *âge de la tentation du mono-objectif* est contesté à la fois par le haut (conférences internationales, problèmes planétaires...) et par le bas (acteurs locaux le rejetant pour diverses raisons). En réaction à ce changement de contexte général, une nouvelle période s'ouvre qui consacre la reconnaissance à égalité des différentes fonctions<sup>2</sup> des forêts tout en les plaçant, pour des raisons impérieuses de financement, sous la dépendance forte de la fonction productive : c'est l'âge de la multifonctionnalité.

Les travaux effectués dans le cadre de ce projet de recherche indiquent que nous vivons certainement le crépuscule de ce troisième âge, si nous ne sommes pas déjà entrés dans une nouvelle période, qui, cependant, attend encore de trouver un nom. Force est de reconnaître en effet que la notion de multifonctionnalité ne donne plus satisfaction à de nombreux acteurs : cela est vrai pour plusieurs responsables nationaux (représentants de la filière, responsables d'associations environnementales), de même que pour les acteurs des territoires qui la considèrent comme peu pertinente, quand ils n'y voient pas avant tout une expression technocratique. On s'en méfie d'autant plus qu'elle paraît en rupture avec la réalité quotidienne de nombreux acteurs, vécue comme une tendance à la spécialisation *de facto* des espaces forestiers. On s'en détourne, alors que son potentiel de résolution des problèmes liés aux forêts paraît fort limité, et qu'on lui reproche même de contrarier l'émergence d'un débat de fond raisonnable et pragmatique.

#### Multifonctionnalité et économie : une association problématique

La fin de la multifonctionnalité comme *paradigme*<sup>3</sup> majeur de la pensée et de la politique forestières semble surtout provenir des bouleversements que connaît l'économie forestière. Tant que la fonction de production s'avérait suffisamment rémunératrice pour financer la gestion forestière, la multifonctionnalité pouvait, à la rigueur, être obtenue par surcroît ou en prime. Les forêts domaniales constituaient la vitrine de ce modèle d'équilibre et l'aménagement forestier, sa méthode universelle. Le forestier, en retour, conservait son autonomie et sa maîtrise du devenir des forêts dont il avait la charge. Le prix à payer – une certaine forme de solitude en raison du désengagement de la société vis-à-vis des forêts par décharge sur le forestier – paraissait somme toute assez faible.

Tout change dès lors que la fonction de production s'avère moins rentable, entre un prix du bois globalement peu rémunérateur et des frais de gestion et d'exploitation sensiblement accrus. Tout change dès lors que les autres « fonctions » de la forêt gagnent en importance, nécessitent des modes de gestion spécifiques, créent de l'incertitude et des handicaps, sans pour autant donner lieu à des formes de rémunération ad hoc, sauf à générer un manque à gagner manifeste, pouvant alors donner lieu à indemnisation.

Ainsi se retrouve l'hypothèse initiale du projet de recherche selon laquelle rien n'assure plus aujourd'hui que multifonctionnalité et économie aillent effectivement de pair.

---

<sup>2</sup> La notion de *fonction* présente un avantage considérable, car elle se situe à cheval sur deux registres : un *registre social* où elle peut se traduire par *rôles* ; un *registre scientifique* où elle traduit une lecture physiologique de la forêt, celle-ci étant assimilée à un organisme vivant qui présente ses propres impératifs de fonctionnement. Les forestiers jouent sans toujours s'en apercevoir de cette ambiguïté du terme fonction, ambiguïté qui leur permet de justifier les choix auxquels ils procèdent.

<sup>3</sup> Le terme est pris dans son sens fort, à savoir : « *concept dominant qui fixe pour un temps la manière correcte de poser et résoudre un problème* ».

## En effet, que constate-t-on dans les territoires où nous sommes intervenus ?

En premier lieu, que l'économie de la forêt et du bois s'avère souvent assez déprimée, au point de rendre le renouvellement forestier problématique à l'issue d'une catastrophe (cas du Médoc où une partie significative des propriétaires ne vont pas replanter après la tempête).

En second lieu, que la « multifonctionnalité spontanée » ne génère pas pour autant des ressources économiques : ainsi, dans le cas du Lubéron, les forêts peuvent être qualifiées de multifonctionnelles selon la nomenclature classique ; cependant, l'économie du bois demeure tellement défaillante que les acteurs forestiers ne disposent pas en propre des conditions qui leur permettraient de lutter contre le problème majeur auquel ils sont confrontés : le risque fort d'incendie. En d'autres termes, ici comme dans beaucoup de forêts méditerranéennes sans doute, la multifonctionnalité apparente s'avère extrêmement fragile, faute d'une économie du bois suffisamment robuste.

En troisième lieu, quand la multifonctionnalité est activement recherchée comme c'est le cas dans le Val Suzon, cela ne se traduit pas pour autant par une économie forestière satisfaisante. La question posée est alors de savoir si ce type de multifonctionnalité est tenable à moyen long terme, alors qu'il s'avère coûteux pour celui qui le met en place (ici l'ONF), le territoire qui abrite la forêt (ici un territoire rural) et certains usagers (les chasseurs), quand les autres, largement dominants (les habitants de l'aire urbaine de Dijon toute proche) n'en tirent que des avantages gratuits.

Enfin, pour une forêt comme celle de Tronçais où l'objectif de rentabilité financière est élevé, les choix économiques priment assez nettement sur la recherche d'une satisfaction des besoins, usages et projets de certains acteurs locaux ; s'il y a multifonctionnalité, celle-ci ne correspond pas non plus à la multifonctionnalité idéale ou optimale que l'on pourrait obtenir sans contrainte économique et financière aussi forte : pour un certain nombre d'acteurs locaux, la gestion en vigueur hypothèque un potentiel et un projet de territoire supérieurs. La multifonctionnalité obtenue ne donne pas vraiment satisfaction aux acteurs locaux : elle reste une multifonctionnalité forestière par défaut : les objectifs économiques et financiers de l'ONF priment sur le projet et le développement du territoire.

En somme, ces différents territoires d'approfondissement posent la question des relations entre économie et multifonctionnalité, relations insuffisamment considérées jusqu'à présent.

Il n'apparaît pas seulement que les autres fonctions de la forêt ne donnent pas lieu à une juste rémunération, il apparaît aussi et peut-être surtout que l'économie actuelle du bois s'avère assez insensible à la réalité de la multifonctionnalité ; pour parler à la manière des économistes, tout se passe comme si le *signal multifonctionnalité* n'était pas perceptible aujourd'hui par le marché, n'était pas internalisé par ce dernier, alors que la multifonctionnalité des forêts relève d'un véritable bien commun.

Il en résulte une situation de fort déséquilibre où les acteurs de la forêt et du bois sont tenus, en vertu du paradigme actuel de la multifonctionnalité, d'atteindre seuls cette dernière, alors que l'évolution spontanée de l'économie de la forêt et du bois leur rend la tâche toujours plus délicate. En définitive, toutes ces situations montrent que les relations entre les acteurs forestiers et le reste de la société sont *souvent déséquilibrées et somme toute assez peu partenariales* : tantôt les forestiers dominent la situation et imposent leurs objectifs et leurs préférences au territoire, tantôt la société locale impose ses contraintes et ses handicaps sans pour autant s'investir sérieusement aux côtés de forestiers, ces derniers se retrouvant seuls ou à peu près pour la prise en charge de la qualité et du devenir des forêts.

## Du discours sur la multifonctionnalité à l'organisation de la rencontre entre offres et demandes de qualité forestière

L'examen des situations concrètes donne surtout à voir que le paradigme de la multifonctionnalité relève pour une large part de l'ordre du discours ou de la posture globale. En revanche, il n'est guère explicite pour ce qui relève du registre de l'action. En effet, comment se construit dans la pratique une multifonctionnalité que l'on aurait envie de qualifier de soutenable ? Grâce à l'aménagement répond incontinent le forestier public, sauf que, comme on l'a vu ci-dessus, il est à craindre que les assises de celui-ci soient, eu égard aux évolutions en cours, de moins en moins acquises. Quid des autres forêts ? La réponse se fait déjà plus hésitante... « *mais c'est justement l'objet des chartes forestières de territoire* ». Plusieurs acteurs soulignent à ce sujet que les chartes constituent l'espoir dans la mesure où il s'agit en définitive de réussir à mobiliser d'autres acteurs de la société aux côtés des gestionnaires forestiers.

Or, à cette occasion, la rencontre ne se fait plus seulement sur des principes théoriques, de multifonctionnalité entre autres, mais autour d'objectifs, de besoins et d'enjeux précis, reconnus par les différents protagonistes. Chemin faisant, un saut conceptuel et pratique substantiel est réalisé avec le passage des « *fonctions* » des forêts aux « *demandes* » explicites d'acteurs en situation. La recherche effective de nouvelles formes de contractualisation oblige à dépasser le cadre méthodologique fixé par le décret d'application, encore très dépendant d'une conception en termes de droits et de devoirs, ainsi que le cadre conceptuel de la multifonctionnalité : les grandes fonctions universelles des forêts cèdent la place à des acteurs précis, des besoins et des demandes spécifiques et des conditions nécessaires à leur mise en synergie.

Les travaux conduits dans les quatre territoires d'approfondissement indiquent tous que les chartes forestières de territoire ont été vécues comme une bonne nouvelle, dans la mesure où elles répondent à un besoin de rencontre et d'échanges entre acteurs et permettent à ces derniers d'explorer ensemble les voies d'un projet commun. Elles constituent une indéniable avancée. Pour autant, les difficultés ne tardent pas à apparaître, car des pratiques différentes sont observables dans l'élaboration des chartes forestières. Les opérateurs de ces chartes se retrouvent en général livrés à eux-mêmes pour l'animation et la négociation du document. La méthode à suivre n'est pas vraiment explicite, comme si le législateur estimait finalement que la négociation et la contractualisation allaient de soi. L'effort est certain dans les quatre territoires expertisés et, à première vue, les résultats sont satisfaisants. Des documents sont signés conjointement par les représentants des grandes familles d'acteurs concernés par les espaces forestiers délimités par les chartes.

Toutefois, les bénéficiaires de qualité forestière ne sont pas toujours là ou ne se présentent que rarement comme demandeurs de qualité forestière prêts à assumer les conséquences de leur demande, et notamment le financement de celle-ci ; les demandes explicites ou identifiées comme telles ne correspondent pas vraiment aux attentes non formulées des acteurs (cas flagrant de Tronçais) que l'on ne va pas sonder suffisamment en détail ; l'animation du processus n'est pas toujours assez professionnelle ou bien elle est réalisée par celui qui est à la fois juge et partie ; le projet est souvent trop centré sur les questions forestières elles-mêmes et concerne un territoire de trop petite taille pour susciter la mobilisation d'acteurs ou de dimensions essentiels. En définitive et malgré toute l'énergie qu'y mettent certains acteurs, le potentiel de changement des chartes forestières de territoire s'avère limité, surtout quand une structure porteuse, tel un P.N.R., n'est pas là pour assurer dans la durée l'animation du processus de co-construction entre acteurs.

Organiser la rencontre et la négociation entre offres et demandes de qualité forestière à l'échelle de territoires précis constitue donc, à n'en pas douter, une voie prometteuse, susceptible de reconstruire de l'intérieur une politique forestière ambitieuse. Cependant, les conditions nécessaires à cette fin ne semblent pas vraiment réunies aujourd'hui. Dans ces conditions, le potentiel des chartes forestières de territoire s'avère minoré ; il est même à craindre que les espoirs déçus par certaines chartes ne finissent par se retourner contre l'instrument lui-même.



## Des difficultés d'ordre supérieur

Dans les territoires où l'élaboration des chartes s'avère remarquable, eu égard à la recherche d'implication des différents acteurs et de prise en compte de leurs besoins exprimés, des difficultés supérieures se dressent bientôt en travers des projets, comme le montre tout particulièrement le cas symptomatique du Luberon.

- Le maintien d'une « atmosphère partenariale de projet » nécessite beaucoup de temps et d'énergie, alors que les moyens consacrés à l'animation demeurent visiblement dérisoires. Les synergies ne se décrètent pas une fois pour toutes, mais se construisent dans la durée, et requièrent en conséquence un travail de facilitation. Le travail de « dentellière » de contrats pluri-acteurs réalisé en la matière par la chargée de mission du PNR du Luberon mériterait d'être mieux connu ; mais comment ne pas être saisi d'inquiétude en réalisant qu'il ne repose finalement que sur une personne, alors qu'il faudrait le démultiplier un grand nombre de fois pour qu'il change sensiblement la donne à l'échelle d'un massif comme le Luberon ?
- Ce travail de facilitation est en outre découragé par le caractère sectoriel dominant des lignes de crédit qui rendent compliqué, voire impossible, tout financement de projet multi-dimensionnel. Plusieurs responsables nationaux estiment même que le système ne cesse de se rigidifier : les marges de manœuvre et d'adaptation locales sont toujours plus ténues. Règlements européens et nationaux encadrent si bien l'action publique qu'ils ne permettent plus d'agir que dans d'étroites fenêtres de tir qui s'opposent véritablement à une logique de projet territorial multi-dimensions.
- Organiser une rencontre et une négociation entre des offres et des demandes de qualité forestière supposerait également d'opérer à des échelles supérieures ou en tout cas non nécessairement tributaires de logiques institutionnelles trop immédiates et/ou de réalités forestières trop locales. Mais faute de structure porteuse évidente pour de tels ensembles, la tendance consiste à poser le problème à des échelles souvent insuffisantes. De même, les questions forestières gagneraient à être posées dans un cadre de développement plus global du territoire ; là encore, les acteurs forestiers ne savent pas toujours comment faire, et ils n'ont pas de légitimité évidente à demander l'ouverture d'un cadre de négociation plus ample.
- Il faut enfin noter la situation ambiguë dans laquelle se trouve aujourd'hui l'ensemble des acteurs concernés par la filière forêt-bois-papier, soumis à une politique forestière qui revendique son caractère national, mais s'avère néanmoins de plus en plus difficile à déchiffrer. Le message envoyé par l'État est paradoxal. D'un côté, il revendique le caractère national de la politique forestière, la multifonctionnalité des forêts constituant le garant de la durabilité des forêts ; ce faisant, il n'encourage pas d'autres collectivités territoriales à prendre en charge de manière plus marquée les questions forestières. De l'autre, il n'indique pas de véritable ambition, ni de véritable stratégie de changement en matière forestière. Une fois de plus, les objectifs affichés, notamment par le Grenelle de l'environnement, restent étonnamment muets quant au chemin à suivre pour les atteindre effectivement. Or, une stratégie, n'est-ce pas d'abord et avant tout un chemin de changement ?

## Quel chemin de changement ?

Les approfondissements auxquels nous sommes parvenus dans le cadre de ce projet de recherche ne conduisent pas à recommander l'abandon de l'idée de multifonctionnalité pour les forêts françaises. Premièrement, cette notion rend correctement compte de la réalité actuelle d'espaces forestiers significatifs, en particulier des forêts domaniales, dont il est loisible d'affirmer qu'elles remplissent *simultanément* de nombreux rôles ; deuxièmement, il ne s'agit en aucun cas de prétendre qu'une *ségrégation spatiale généralisée des grandes fonctions forestières* constituerait *en soi* une panacée ou une nouvelle planche de salut pour les acteurs forestiers : la spécialisation à grande échelle des territoires qui s'avère praticable dans certains grands pays des suds n'est probablement pas adaptée à un petit pays fourmillant de richesses et d'attachements comme la France.

En revanche, continuer de faire de la multifonctionnalité en tant que telle le *paradigme princeps* de la politique forestière française atteint clairement ses limites. Le chemin de changement proposé s'appuie sur cinq éléments-clés à penser conjointement :

### 1. Pour une multifonctionnalité active

Même dans les espaces forestiers où une multifonctionnalité vraie est de mise – entendue comme une égale attention portée aux différentes fonctions (3 ou 4) des forêts –, le caractère effectif de cette multifonctionnalité ne va plus de soi. Aussi n'est-il pas raisonnable de continuer d'en faire une obligation à assumer par les seuls gestionnaires forestiers, alors que le principe même de sa réalisation, à savoir l'obtention de recettes financières liées à la fonction de production, n'est aucunement garanti. Dès lors que la multifonctionnalité ne peut plus être considérée comme le sous-produit d'une gestion forestière en bon père de famille, elle doit devenir un *projet*. Ce qui paraissait inné ou acquis doit désormais se rechercher activement et se conquérir. Aussi proposons-nous de remplacer le terme de multifonctionnalité (acquise) par celui de **multifonctionnalité active**.

Par là-même, il s'agit d'inviter les gestionnaires forestiers à quitter une position *d'offreur systématique de qualité multifonctionnelle gratuite* (ou presque) et d'envoyer comme message à l'ensemble des acteurs concernés par lesdites forêts qu'il est nécessaire qu'ils s'impliquent aux côtés des forestiers, y compris financièrement, pour que le caractère multifonctionnel des forêts auxquelles ils sont attachés soit effectivement maintenu dans la durée. Dès lors, la multifonctionnalité ne relève plus du simple constat, trivial, que les forêts remplissent bien différents rôles (les fameuses fonctions). De même n'apparaît-elle plus comme le seul fruit de l'art du forestier. Elle exprime le *projet* d'une communauté plus ou moins étendue, en réponse à des besoins que celle-ci se reconnaît et des objectifs qu'elle s'assigne.

### 2. Retrouver une ambition stratégique majeure

On objectera sans doute qu'un tel changement de posture globale suppose du temps, temps dont les différents acteurs ne disposent pas actuellement, absorbés qu'ils sont par les réformes en cours et la gestion des urgences consécutives à plus d'une crise. Aussi dira-t-on que, malgré son importance, cette question peut néanmoins attendre. Il faut en réalité inverser le raisonnement et se persuader que la vulnérabilité aux réformes et aux crises sera d'autant plus forte que le changement de posture vis-à-vis de la multifonctionnalité sera différé. *Car le paradigme actuel de la multifonctionnalité a un effet considérable : il entretient un sous-investissement global de la société vis-à-vis des forêts.* Ce que les acteurs forestiers gagnent d'un côté en indépendance et en tranquillité, ils le perdent au centuple de l'autre, en se retrouvant globalement seuls pour faire face aux turbulences du marché, aux tensions du monde et aux mutations profondes de notre société.

Nous avons dit plus haut combien les différentes études de cas montraient la fragilité des équilibres obtenus, équilibres précaires dont la capacité de résister à l'épreuve du temps et des événements s'avère plus que douteuse. Ces mêmes études de cas confirment la dégradation continue de certaines pièces-clés du système (situation des entrepreneurs forestiers, réseau de scieries...), problèmes lancinants mais jamais vraiment traités, qui, un jour ou l'autre, risquent de précipiter dans leur chute des pans entiers de l'activité et de l'économie forestières. Qui ne voit encore que la concurrence mondialisée sur les produits à base de bois n'est pas à l'avantage des territoires forestiers français et de leur complexité naturelle et humaine ?

En somme, dans le contexte actuel, *la multifonctionnalité à la française se révèle extrêmement vulnérable* : résultante d'un long héritage, la situation actuelle, apparemment sous contrôle, masque en fait une dégradation potentielle extrêmement rapide. En l'espace d'une ou deux décennies, le paysage forestier français risque de basculer, par la force des choses, vers une spécialisation subie entre vastes espaces désertés de toute forme de gestion d'un côté et soumis aux divers aléas, naturels et sociétaux, et surexploitation d'autres pans du territoire à des fins purement sectorielles (loisir, production de bois énergie...).

Heureusement, le problème ne doit pas être envisagé uniquement sous l'angle des risques et des menaces. Car la période de mutation globale que traverse le monde est également porteuse d'opportunités pour qui sait les saisir.

En premier lieu, il convient de noter que les *évolutions macroéconomiques rejoignent les préoccupations macroécologiques pour redonner une place et une valeur aux forêts dans la vie quotidienne de nos concitoyens*. En situation prévisible et tendancielle de baisse des revenus réels des familles, une *reterritorialisation* de nombreuses activités se prépare. Il convient alors de tabler sur une fréquentation nettement accrue des forêts, tant pour des activités de loisir que pour la récolte de menus produits, mais aussi, bien que de façon plus locale, pour le bois énergie. Ces tendances lourdes, économiques et écologiques, vont probablement générer un *réinvestissement des espaces forestiers de proximité* par des populations qui s'en étaient détournées. Tout laisse à penser que *les forêts vont ainsi redevenir progressivement un enjeu local et territorial à part entière*.

Les forestiers français disposent d'une seconde carte maîtresse dans leur jeu. À condition de poser la question de la *multifonctionnalité active* en des termes modernes, c'est-à-dire d'en faire un terrain d'expérimentation des véritables enjeux du développement durable, ceux, précisément, qu'évident tant de démarches et d'approches qui avancent pourtant sous sa bannière. Ces enjeux sont de trois ordres : ils relèvent de l'articulation effective entre des préoccupations d'ordres différents – et non d'une simple juxtaposition d'aspects économiques, écologiques et sociaux ; ils procèdent également de l'articulation entre échelles d'espace et de responsabilité territoriale ; ils tiennent enfin au fait que la matière forestière oblige à intégrer le moyen et le long terme dans les décisions présentes. Se donner pour objectif de bâtir une multifonctionnalité active des forêts françaises représente donc un défi qui dépasse de beaucoup le seul secteur forestier et qui peut s'apparenter à l'un des terrains d'expérimentation globale pour la construction d'une nouvelle société française, européenne et mondiale.

Les forestiers ont besoin de retrouver une telle *ambition stratégique*, car la racine profonde de leur *déstabilisation* tient au fait qu'ils ne savent plus dire quels sont *la valeur et le sens* de leurs savoir-faire, de leur action et de leur production dans la société d'aujourd'hui.

### **3. Une expérimentation grandeur nature dans le cadre de territoires-ateliers**

Les chartes forestières de territoire constituent l'amorce d'un processus visant à retisser un lien durable entre offreurs et demandeurs de qualité forestière, à « tricoter la confiance » indispensable pour jeter les bases d'une prise en charge partagée de la qualité des forêts. En cela, elles constituent une avancée tout à fait remarquable dans la politique forestière française, avancée qu'il importe de maintenir et de conforter. Mais on leur en demande trop. On attend d'elles qu'elles résolvent des problèmes qui se jouent à d'autres échelles et impliquent d'autres acteurs que ceux qu'elles parviennent à mobiliser. Surtout, on leur demande de susciter l'émergence de projets locaux multiacteurs et multidimensionnels, sans pour autant changer les règles du jeu global, règles souvent tellement tatillonnes, prescriptives et sectorielles qu'elles contrarient plus qu'elles n'accompagnent cette dynamique locale déjà si difficile à relancer. La structure même de l'organisation administrative et institutionnelle française entrave la logique de projet inaugurée avec les chartes forestières.

Dans ces conditions, *l'expérimentation sécurisée* constitue la seule voie prometteuse. Les demandes fondamentales de plusieurs responsables nationaux concernés par les forêts vont nettement dans ce sens quand ils suggèrent de remettre les choses à plat au niveau de territoires de vie et de projet significatifs, sans se limiter *a priori* dans les réponses qui peuvent être trouvées. Le travail réalisé dans le Haut-Allier (module 3 de notre projet) en confirme également le besoin et l'utilité, quand il montre que les différents acteurs aspirent à une clarification des vocations prioritaires de certains espaces forestiers.

Changer globalement la donne forestière suppose aujourd'hui d'ouvrir des *territoires-ateliers* et d'aller aussi loin que possible dans l'optique de la négociation entre offreurs et demandeurs de qualité forestière d'un projet forestier territorialisé. Les territoires-ateliers dont il est question ici ne sont pas ceux, généralement trop limités en taille, des chartes forestières de territoire. Ils doivent porter sur des territoires plus vastes - mais néanmoins limités -, qui présentent une certaine cohérence au regard de leurs caractéristiques naturelles et humaines et qui fassent sens au regard des préoccupations et des habitudes de travail d'un ensemble d'acteurs.

Il s'agit surtout d'y déployer une approche multiéchelles, en permettant aux différents acteurs concernés d'aborder les différents problèmes et projets au niveau territorial pertinent, avec un souci affiché de subsidiarité et de synergie entre échelles de responsabilité et d'action. Ainsi serait-il plus juste de parler de *territoires-ateliers gigognes* ou de *territoires-ateliers emboîtés*. La taille de ces territoires permettrait d'envisager la rencontre entre des offres et des demandes de qualité aux bonnes échelles. Au lieu d'être conçu comme un principe général peu explicite, la multifonctionnalité signifierait ainsi le fait de chercher à répondre vraiment aux différents besoins, attentes et projets de différents acteurs concernés par un même grand espace forestier, sans se contraindre *a priori* dans les réponses qui pourraient être trouvées. En ce sens, elle constituerait également une réponse au développement durable, conçu comme un processus vivant de prise en charge multiacteurs d'une réalité complexe plutôt que comme une norme ou un référentiel technique à respecter à la lettre.

Les différents acteurs concernés par ces territoires-ateliers ne s'impliqueront valablement que s'ils ont effectivement la possibilité de construire et de mener à bien le projet forestier multiéchelles qu'ils auront à cœur de bâtir ensemble. Cela suppose justement que la logique du projet puisse être jouée à fond, c'est dire que dans le cadre de ces expérimentations, les acteurs des territoires doivent être en mesure de définir eux-mêmes les conditions et les moyens de financement des projets qu'ils auront reconnus comme étant essentiels à la construction d'une multifonctionnalité active des forêts et des activités liées au bois.

Trois ou quatre territoires-ateliers de ce type pourraient être ouverts en France, certains s'appuyant pour partie sur les espaces forestiers retenus dans ce projet de recherche. Un suivi national des travaux effectués dans le cadre de ces territoires-ateliers serait organisé. En outre, chaque territoire-atelier disposerait d'un comité de pilotage dans lequel seraient présents l'État, ainsi que les Régions et les collectivités locales concernées.

La conduite de ces rencontres et négociations multiéchelles nécessite à l'évidence des professionnels de la facilitation multiacteurs : il faut un tiers-acteur indépendant par rapport aux différentes parties impliquées pour concevoir et mettre en œuvre le processus de rencontre/négociation.

#### **4. Miser sur tout ce qui peut redonner du sens au quotidien**

Il est douteux que, du jour au lendemain, la société nationale, et *a fortiori* la société européenne ou mondiale accepte de rémunérer des fonctions forestières dont elle a toujours bénéficié gratuitement. Sans pour autant se priver d'explorer les opportunités offertes par certains dérèglements globaux tels que le réchauffement planétaire, nous croyons plus réaliste de miser sur une reconstruction de l'intérieur et tout en finesse du contrat forêt-société. Les chartes forestières de territoire ont permis d'amorcer le mouvement ; une partie des difficultés qu'elles rencontrent peut sans doute être surmontée. L'ouverture d'espaces de négociation d'échelle supérieure, telle qu'évoquée dans le paragraphe précédent, peut également régler certains problèmes auxquels sont confrontés les chartes. Au demeurant, tout ce qui peut rapprocher les sociétés locales de leurs forêts mériterait d'être encouragé : la production de bois-énergie, la contribution à une eau de qualité, le bois de construction... plus généralement, tout ce qui peut faire que les forêts retrouvent du sens dans la vie quotidienne de nos concitoyens peut servir de levier pour assurer un retour sincère et profond de la société aux côtés des forestiers. Les acteurs de la filière forêt-bois-papier tireraient sans doute profit à considérer la situation de leurs cousins agriculteurs, pour lesquels les marchés de niche et les circuits courts de biens et services liés à l'agriculture sont en train de recomposer de l'intérieur le contrat agriculture-société. Nul doute en tout cas que cette démarche en profondeur finira par payer à d'autres échelles, autrement inaccessibles, notamment jusques et y compris sur le plan national et européen.

#### **5. Une impulsion nationale est préférable**

Les responsables nationaux n'ont pas à craindre ces évolutions. La politique forestière française se meurt aujourd'hui, faute de savoir mobiliser l'énergie et la richesse des territoires et des acteurs qui les font vivre. Définir *a priori* et d'en haut un cadre national ne suffit plus. Il convient désormais de le construire avec les projets des acteurs et des territoires. Encore faut-il les susciter et les accompagner comme il se doit. À l'échelon national de garder la maîtrise du processus régénérateur, de définir des limites à respecter et d'assurer la cohérence et l'équilibre de ce qu'il en résultera ; il s'agira également de reconnaître une nouvelle place aux structures régionales et départementales<sup>4</sup>.

Un tel dessein serait largement facilité si les représentants nationaux des principales familles d'acteurs concernés par les forêts en impulsaient la dynamique ; ainsi se trouve clairement posée la question essentielle du leadership.

-----

---

<sup>4</sup> Les Conseils généraux et régionaux se sont portés acquéreurs de forêts, mais pour des objectifs souvent limités aux aspects d'aménagement de loisirs pour des urbains. Leur rôle par rapport aux nouvelles entités que sont les communautés de communes ou les PNR mériteraient d'être réévalués.