



Distr.
GÉNÉRALE

TIM/SEM.1/2003/R.3
18 décembre 2002

Original: FRANÇAIS

Séminaire sur
LES STRATÉGIES RELATIVES À L'UTILISATION RATIONNELLE DU BOIS
Poiana Brasov, Roumanie
24-27 mars 2003

Production de bois et gestion forestière durable : ce qui a changé avec le débat international sur les forêts

Introduction

Communication de M. Gérard Buttoud,
Professeur de politique forestière, École nationale du génie rural des eaux
et des forêts (ENGREF), France

RESUME

Au cours des 15 dernières années, le débat international sur les forêts a changé le rôle joué par la production de bois dans le développement forestier.

Jusqu'alors, dans l'approche conventionnelle, production et protection étaient des concepts clairement opposés, auxquels correspondaient des objectifs et moyens contradictoires. La logique exprimée alors par les écologistes radicaux était que la protection en pouvait provenir que d'une conservation statique des ressources, à laquelle la production s'opposait par définition. Une stratégie alternative, prônée par les forestiers, cherchait à faire un compromis entre production et protection. Mais dans les deux cas, les concepts étaient fondamentalement perçus comme antagonistes.

Le rapport Bruntland de 1987 a radicalement changé cette situation en affirmant que les concepts étaient au contraire complémentaires : le développement durable ne peut provenir que de la prise en compte des aspects à la fois écologiques, économiques et sociaux. Dans ce nouveau cadre conceptuel, la production devient un aspect autonome de la gestion forestière durable, à laquelle elle contribue positivement. Des critères et indicateurs particuliers à la

production sont ainsi promus dans les schémas d'écocertification pour promouvoir une gestion durable.

D'un point de vue théorique, une question en débat reste celle des mécanismes liant production et multifonctionnalité, laquelle est généralement considérée comme un facteur de durabilité. Sur la façon d'arriver à un tel résultat, deux conceptions s'opposent:

- a) La première prétend que la valeur marchande (généralement assimilée à la production de bois) n'est qu'une partie de la "valeur totale" de la forêt, part qui peut être marginale, mais la seule qu'on puisse évaluer;
- b) La seconde explique qu'un «effet de sillage» de la production marchande (en particulier de bois) permet seule de financer les autres utilités forestières.

A ces deux conceptions, correspondent des politiques forestières différentes pour promouvoir le meilleur usage possible du bois, en référence aux situations locales. Mais la principale limite de ces deux stratégies réside dans le fait que les positions exprimées reviennent toujours à opposer production et protection, même au sein des producteurs eux-mêmes.

A en juger d'après le débat actuel, le nouveau concept de production de bois participant positivement à la gestion durable des forêts reste à construire si l'on veut réellement changer les décisions publiques comme indiqué dans les discussions internationales.

Mots clés : politique forestière, économie forestière, production de bois, effet de sillage, multifonctionnalité, gestion durable.

ABSTRACT

Since the last 15 years, the international dialogue on forests has changed the perception of the role of production in forestry development.

In the previous and conventional approach, production was clearly opposed to protection, with contradictory objectives and related means. A first logic, promoted by radical environmentalists, was explaining that protection should not take into consideration any change in the ecological structure, as production can bring. Another strategy, carried by the foresters, was trying to compromise as much as possible production and protection. But in both cases, the two concepts were conceived as antagonistic. The Brundtland report in 87 has introduced a major change in stating that the two concepts are basically complementary: sustainable development may only be the result of both ecological, economic and social considerations. In this new conceptual frame, economic sustainability is considered as such, and production has become a positive part of SFM. Specific criteria and indicators, relating to the economic field and linked to production, are promoted in the certification schemes in order to promote sustainability. Ecosystem management has progressively gained some positions in this regard.

As for the theory, one controversial issue remains the mechanisms for production to build multifunctionality, which is usually viewed as a condition for sustainability. On this matter, two conceptual positions are still confronted:

- c) A first one where the marketable value (usually assimilated to wood production) is one part of the "full value" of the forest, which may be not the essential, but it is the only part which may be objectively assessed;

d) A second one, where the “wake effect” of the marketable (especially the wood) production on the procurement of other utilities is determinant.

To these two theoretical patterns, correspond different possible policies for promoting a sound use of wood, depending on the local situations. But one of the main limitations to such strategies is the general keeping of positions which are still opposing conservation and production, even among the producers.

A new concept of production promoting SFM is still to be built-up in order to help policy decision makers.

Key words: forest policy, forest economics, wood production, wake effect, multifunctionality, sustainable management.

1. ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT : QUELS RAPPORTS ?

Le rapport Bruntland en 1987 a fondamentalement changé les bases philosophiques du débat sur les rapports existant entre le développement et l’environnement.

Dans le maniement des concepts généraux de production et de protection, on peut en effet sommairement distinguer trois étapes successives.

1.1. La croissance économique contre l’environnement

Pendant longtemps, les analyses économiques ne se sont pas soucié de prendre en compte l’environnement.

Bien que dans cet environnement, de nombreux éléments sont partie constituante du cadre d’intervention économique, l’idée prévalente en matière de développement économique est restée jusqu’à la fin des années 1960 que toute croissance économique ne pouvait provenir que d’une mise en veilleuse des préoccupations de conservation de l’environnement.

La stratégie de choix des domaines de croissance se limitait donc à une sélection par priorisation des investissements en fonction de leur impact environnemental supposé. Lorsque des incidences étaient prévisibles en matière de santé notamment (pollution), on essayait de localiser ailleurs les mêmes solutions afin de garantir la même croissance en diminuant les risques. L’ensemble des schémas industriels des années 1950 à 1970 ont été essentiellement bâtis sur cette problématique. Cette tendance a été suffisamment lourde pour caractériser aussi bien les périodes de crise que de croissance économique

L’implantation des grandes unités de fabrication de pâtes, papier et panneaux industriels atteste dans la filière bois de cette opposition conceptuelle entre croissance (assimilée au développement) et environnement. On peut par extension dire de même s’agissant de la promotion des reboisements résineux exotiques, qui est intervenue à la même période dans certains pays européens. Malgré le discours ambiant, une partie de l’exploitation forestière en zone tropicale continue jusqu’à nos jours d’être basée sur de tels concepts.

1.2. Peut-on trouver un compromis entre développement et environnement ?

La montée des préoccupations environnementales, en relation avec l'urbanisation de la société, a néanmoins amené à réfléchir plus avant le lien entre développement et environnement, mais sans finalement changer cette opposition entre les deux notions.

L'idée a alors prévalu qu'entre une croissance économique destructrice de l'environnement, mais aussi des conditions du contexte qui lui permettraient de se continuer dans le temps (ce qui pour les économistes est bien entendu plus grave), on pouvait trouver un compromis. Pour assurer une meilleure pérennité de la croissance économique, peut-être fallait-il en limiter la vitesse, pour se garantir des marges supérieures dans l'avenir.

Au lieu de ne choisir que des investissements de croissance là où les effets environnementaux pouvaient être minorés, on s'est mis à rechercher un compromis systématique, surtout là où la solution médiane recherchée pouvait être financièrement rentable et où les ressources utilisées disposaient d'une certaine capacité à se renouveler.

La gestion de la ressource forestière est typique de ce point de vue. Depuis le milieu du XIX^{ème} siècle en Europe et le début du XX^{ème} siècle en Amérique du Nord, les techniques de conduite des peuplements forestiers naturels s'attachent à garantir ce qu'on appelle le rendement soutenu de la production de bois, afin que la ressource soit utilisée de façon régulière et équilibrée au bénéfice des producteurs et de l'économie en général.

Mais dans cette conception, on remarquera que tout en cherchant à mieux contrôler la croissance économique en limitant certains aspects, les producteurs n'en continuent pas moins cependant de considérer l'environnement comme une contrainte, sans changer au fond l'opposition déjà mentionnée entre les 2 concepts.

1.3. Pour un nouveau type de développement indissociable de l'environnement ?

L'apparition à la fin des années 1980 du concept de développement durable a transformé complètement ce schéma.

Le nouveau concept promu stipule de façon expresse que le développement économique, conçu pour durer, ne peut provenir que d'une prise en compte des considérations environnementales.

Désormais, développement et environnement ne sont plus considérés comme des notions opposées, mais comme visant conjointement la promotion de la durabilité sous ses aspects à la fois écologiques, économiques et sociaux. Toute croissance économique ne peut être conçue indépendamment d'une stratégie de pérennisation de l'ensemble des composantes de la ressource, laquelle garantit justement à cette croissance de pouvoir être continuée sans rupture majeure. Dans une telle optique, comme du reste dans la précédente, on ne peut produire sans conserver, et on ne peut non plus conserver sans produire. Mais les relations entre les deux objectifs ne sont pas contradictoires et susceptibles de faire l'objet de compromis, elles sont nécessairement partie prenante d'une même stratégie de promotion de l'ensemble.

Dans le domaine forestier, l'application d'une telle conception revient à rechercher comme objectif central de tenir compte plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici des aspects écologiques et

sociaux, comme autant de facteurs positifs, et non plus contraignants, nécessaires à la définition de stratégies économiques.

2. LES IMPLICATIONS DU DEBAT INTERNATIONAL EN MATIERE DE PRODUCTION DE BOIS

Même s'il y a certes un fossé entre les conceptions philosophiques et les comportements constatés, la reconnaissance de ce que environnement et développement sont deux concepts allant de pair, a des incidences concrètes plus importantes qu'il n'y paraît à première vue.

2.1. La production de bois comme élément fondamental de développement durable

Les conséquences les plus immédiates portent d'abord sur une redéfinition du rôle de la production de bois dans le débat sur l'avenir des forêts.

La durabilité provenant clairement et directement de l'intérêt à entretenir la forêt à long terme, produire du bois, sous certaines conditions, devient désormais une condition positive de gestion durable des forêts. Dans le nouveau cadre conceptuel issu du débat international, la durabilité même écologique provient d'une gestion qui vise entre autres à produire du bois. L'attribution à la production ligneuse d'un rôle essentiel (mais pas plus important que celui des considérations environnementales ou sociales) dans le maintien des conditions de durabilité, est affirmé clairement.

Gérer une forêt de façon durable revient désormais, entre autres, à organiser les prélèvements de matière ligneuse de manière à ce que la ressource dans toutes ses composantes, maintienne ses capacités au bénéfice des générations futures. Ceci peut conduire à restreindre le niveau d'exploitation actuel, mais pas toujours. Dans de nombreux cas, le volume des prélèvements compte moins que leur structure propre, et dans certains comme en forêt tropicale africaine, l'introduction de modèles de gestion durable pourrait amener à augmenter les volumes prélevés.

Le débat entre forestiers, industriels et défenseurs de l'environnement s'en trouve du coup complètement changé. Il suffit pour mesurer l'ampleur de ce changement de voir l'intérêt apporté par les défenseurs de l'environnement à l'écocertification de la gestion forestière assortie de l'attribution d'un label à la fois écologique et commercial aux bois tirés des dites forêts. Une telle évolution dans la position des défenseurs de l'environnement montre à l'évidence, que pour (presque) tous, la protection des forêts passe bien par la production de bois.

2.2. La production de bois doit tenir compte des impacts écologiques et sociaux

Produire certes du bois, mais pas n'importe comment.

En mettant en avant la nécessité dans tout acte de gestion forestière de tenir compte d'aspects à la fois écologiques, économiques et sociaux contribuant à la durabilité (triangle magique), le débat international sur les forêts a largement promu comme paradigme de raisonnement la « gestion des écosystèmes ». De quoi s'agit-il ?

C'est une démarche pluridisciplinaire intégrant l'ensemble des aspects de la gestion forestière, et qui est basée sur les étapes suivantes:

- partir d'un consensus sur les problèmes à résoudre et sur les grands axes de la gestion à appliquer compte tenu des divers points de vue en présence; définir en particulier les différentes échelles de raisonnement dans l'espace et dans le temps ;
- échanger pour la partager l'information disponible sur la connaissance des aspects économiques, écologiques et sociaux, et valoriser dans l'approche les aspects d'intérêt commun ;
- ne faire des choix de gestion qu'après avoir évalué les impacts possibles et les effets induits sur les autres aspects de la question, ce qui signifie qu'en matière de production de bois, les pratiques à développer doivent être étudiées dans leurs incidences du point de vue écologique et social, la solution finale résultant d'une optimisation.

On voit bien que ce concept définit surtout une nouvelle philosophie d'action impliquant une collaboration entre décideurs politiques, gestionnaires et scientifiques, dans un processus où les rôles respectifs de l'expertise et de la communication sont fixés par des règles du jeu qui s'imposent à l'ensemble des acteurs et bénéficiaires concernés, et où le monitoring repose sur des critères et indicateurs définis. Contrairement aux Etats-Unis, en Europe, l'évolution vers de telles normes est théoriquement simple, puisque certains prémices de cette logique existaient dans l'ancienne approche du compromis entre production et conservation. L'approche doit seulement faire l'objet d'une systématisation et être basée sur des règles plus rigoureuses du point de vue scientifique.

2.3. L'usage du bois produit contribue lui-même à la durabilité

Produire certes du bois, pas n'importe comment, mais également ne pas l'utiliser non plus n'importe comment.

Le bois produit est destiné la plupart du temps à alimenter un marché où des prescriptions existent correspondant aux besoins de la société d'utiliser les produits. Si l'on produit certains types de bois en forêt, c'est qu'ils sont demandés sur le marché. Par conséquent, la façon avec laquelle on utilise le bois une fois produit n'est pas indépendante du type de bois qu'on produit, et donc pas étrangère non plus à la façon avec laquelle on produit ce bois.

La logique économique qui prévaut dans la dynamique des filières bois est celle qui fait que la demande des consommateurs finaux de produits ou celle des bénéficiaires finaux de services forestiers se répercute progressivement de l'aval vers l'amont jusqu'à avoir des incidences finales plus ou moins directe sur les modalités de production de bois en forêt. Dans tous les cas où cette logique se vérifie, cela signifie que la façon avec laquelle le bois est utilisé dans la société détermine les modalités de son exploitation.

Si l'on recherche une gestion durable de la ressource, on peut alors jouer de deux façons :

- en établissant des normes de gestion acceptées par les consommateurs de produits finaux (éccertification de la gestion forestière, sanctionnée au moyen de labels attribués aux bois issus de forêts gérées de façon supposée durable) ;
- en assurant par des mécanismes d'entraînement économique (notamment par des fiscalités différenciées et conditionnelles) une utilisation des bois -et donc une demande- qui soit susceptible de promouvoir cette même gestion supposée durable des forêts.

Alors que le débat international s'est fortement concentré sur la première solution de l'écocertification, la seconde piste n'a fait l'objet jusqu'ici que de peu de considération, y compris de la part des transformateurs de produits ligneux.

Elle reste pourtant une option fondamentale, au même titre que la première, de progrès vers la gestion durable des forêts.

3. COMMENT LA PRODUCTION DE BOIS PEUT-ELLE CONTRIBUER A LA ULTIFONCTIONNALITE FORESTIERE ?

Il n'en reste pas moins que dans les faits, on est encore loin de cette vision nouvelle où production de bois et protection forestière seraient des concepts allant systématiquement de pair et dans le même sens.

Dans la mesure où la production n'est pas la seule utilité des forêts, la question de savoir comment les aspects économiques s'articulent aux considérations en matière sociale et écologique reste entière.

Et dans ce domaine, les réflexes continuent de promouvoir des visions opposant environnement et développement.

3.1. La contribution de la production de bois à la valeur totale de la forêt

Apprécier la contribution de la production de bois à la durabilité dans les domaines écologique, économique et social, revient finalement à mesurer l'importance relative réelle du bois produit dans la « valeur » attribuée à la forêt par la société, cette valeur pouvant bien entendu varier beaucoup selon les lieux en fonction des situations écologiques et socio-économiques. Si la valeur des produits mis sur le marché ne résume pas la valeur totale même subjective que la société attribue à une forêt (laquelle vaut généralement plus que le prix du bois qu'elle produit), c'est que la forêt aurait une valeur totale, incluant la valeur de production de bois, qu'il convient de s'attacher à calculer.

Dans certains pays, où le poids des défenseurs de l'environnement est important et où des enjeux financiers existent en matière de production et/ou de transformation des bois (par exemple en Finlande, en Suède ou encore en Italie), les producteurs se sont attachés à essayer de calculer la part de la valeur marchande (de bois) dans la valeur totale des forêts pour faire prévaloir l'importance de leurs intérêts face à des critiques possibles émanant des écologistes. Les résultats du calcul sont loin d'être probants, les techniques économiques n'étant pas encore à la hauteur de la problématique étudiée.

Les politiques issues d'un tel raisonnement contribuent sans doute à pondérer les objectifs économiques des producteurs par la prise en compte de la nécessité qu'a la forêt de fournir les utilités non marchandes. Pour l'instant, cette conception n'a pas entraîné encore de meilleures relations entre intérêts liés à la production et à la conservation, qui ont parfois été opposés dans cette problématique.

3.2. Faut-il se reposer sur l'effet de sillage de la production de bois ?

Une autre approche est celle développée dans les pays où la production de bois tient une importance considérable dans la politique forestière et où la pression des ONG environnementales n'est pas significative (en France et en Autriche, surtout). Elle consiste à considérer que, dans une économie de marché, les utilités forestières non-marchandes sont des utilités coûteuses, dont la charge ne peut être couverte que par les activités de production, qui -elles seules- génèrent un revenu. Dans une telle approche, la finalité principale de toute forêt reste la production, car c'est de ce fait le seul moyen d'assurer la fourniture des autres utilités forestières.

Si l'on s'en tient à un cadre général, il est clair qu'on ne peut gérer durablement une forêt sans produire, et que de ce point de vue la production est essentielle. Il existe de nombreux cas, en montagne notamment, où la pente crée un handicap économique certain en générant des surcoûts d'accès, où l'on constate déjà un abandon progressif de la gestion productive qui s'avère finalement nuisible à la fourniture des autres services forestiers, y compris de protection.

Mais outre que le rôle de la production peut très bien ne pas être moteur dans de nombreux cas (certaines forêts de montagne ou de littoral, où la protection en peut être assurée qu'en limitant considérablement les autres fonctions, espaces boisés urbains et périurbains), l'évolution récente des prix des bois rend de plus en plus difficile le financement par la production des autres charges de gestion liées à la satisfaction des services non-marchands. Depuis quelques années, le revenu tiré de la vente des produits ligneux en Europe permet de moins en moins d'assurer le financement des autres utilités forestières.

Il peut donc s'avérer très dangereux de retenir une telle stratégie comme dogme de politique publique. Il n'est que de constater combien le fonctionnement –et même l'organisation– des agences centrales de gestion forestière dans plusieurs pays d'Europe sont actuellement l'objet d'un débat difficile lié au changement nécessaire des principes devant guider le financement des actions forestières. La réforme de la PAC des prochaines années traduit également ce souci de ne pas faire dépendre trop la gestion forestière d'un souci de production qui risque de ne pas permettre d'assumer correctement les autres utilités que la forêt est censée fournir.

3.3. Agir à la marge, à travers l'utilisation ?

Tout ne pouvant être attendu des conditions mêmes de production, il s'agit donc d'influer également sur les utilisations finales du bois.

Mais alors comment consommer intelligent ? Quelques pistes ou idées peuvent être proposées.

- En utilisant les qualités mécaniques du bois d'une façon conjointe et complémentaire des autres matériaux concurrents : plutôt que continuer une concurrence qui risque de se jouer par les prix, ou en fonction de la capacité des autres produits concurrents d'être standardisés, pourquoi ne pas intégrer le bois, par exemple dans la construction mais aussi dans l'ameublement et la décoration, de telle sorte qu'il occupe une place partagée et non pas concurrente, au bénéfice des qualités techniques et de l'esthétique (design) ?
- En valorisant autant que faire se peut les avantages écologiques et énergétiques du bois : le bois présente l'avantage de demander moins d'énergie pour sa fabrication que nombre

de matériaux concurrents ; par ailleurs, ses capacités de stockage de carbone, même limitées, jouent à son avantage par rapport aux matériaux qui le concurrencent : pourquoi ne pas utiliser le bois, mais à bon escient, pour faire écologique, dans un contexte médiatique où la défense de l'environnement devient une préoccupation culturelle ? Dans ce domaine, l'étiquetage lié à l'écocertification de la gestion n'est pas la seule solution : une promotion des produits peut s'y ajouter.

- En adaptant l'offre à la demande et réciproquement : le bois est un matériau très hétérogène dans sa structure (par essences, et par taille des arbres) et dans sa localisation (dispersion sur le territoire). Pourquoi ne pas transformer ce qui est souvent présenté comme un handicap économique, en un avantage lié à la possibilité d'usages différenciés, donc mieux adaptés aux besoins ou à la ressource existante ?
- En valorisant la qualité par des labels : si le prix de fabrication du bois dans les modèles de gestion forestière durable augmente, comment enrayer la baisse de compétitivité par rapport aux autres matériaux concurrents ? Pourquoi ne pas jouer l'image de qualité qui lui est attachée dans l'opinion, en liant par exemple écocertification et label commercial d'une façon qui assure la promotion des débits de qualité ?

Finalement, on peut se demander si la conduite de ces quelques pistes indicatives de façon conjointe (et peut-être que dans certains cas, l'une ne va pas sans d'autres) ne pourrait pas contribuer, plus encore que les schémas de certification, à une plus grande multifonctionnalité des forêts européennes, dont on pense qu'elle contribue directement à la durabilité de la gestion forestière.

BIBLIOGRAPHIE

- Ask, P., & Carlsson, M., 2000: Nature conservation and timber production in areas with fragmented ownership patterns. *Forest Policy & Economics* (1) 209-224.
- Buttoud, G., 2000: How can policy take into consideration the "full value" of forests? *Land Use Policy* (17) 169-175.
- Glück, P., 2000: Theoretical perspectives for enhancing biological diversity in forest ecosystems in Europe. *Forest Policy & Economics* (1) 195-209.
- Nabuurs, G.J., Paivinen, R., & Schanz, H., 2001: Sustainable management regimes for Europe's forests; a projection with EFISCEN until 2050. *Forest Policy & Economics* (3) 155-173.
- Schwarzbauer, P., & Rametsteiner, E., 2001: The impact of SFM-certification on forest products in Western Europe; an analysis using a forest sector simulation model. *Forest Policy & Economics* (2) 241-256.
- Simula, M., 1997: Elements of the economic contribution of forestry to sustainable development. *Unasylva*, 48 (90/91), 47-57.
- Wardle, Ph., & Kaoneka, A.R.S., 1999: Perceptions and concepts of the importance of forests. in: Palo, M., & Uusivuori, J. (Eds.), *World Forests, Society and Environment*. Academic Publishers, Dordrecht, 43-46.