

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse

**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein

**Band:** 153 (2002)

**Heft:** 8

  

**Artikel:** La politique forestière française, du rapport Bianco à la loi de juillet 2001

**Autor:** Buttoud, Gérard

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1098248>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 01.05.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La politique forestière française, du rapport Bianco à la loi de juillet 2001<sup>1</sup>

GÉRARD BUTTOUD

Keywords: Forest policy; forest legislation; sustainable forest management; France; Europe. FDK 903 : 93 : (44)

## A la recherche de la gestion durable

Les observateurs de la politique forestière française s'accordent généralement à penser que l'action publique a évolué au cours des deux derniers siècles, d'une façon qui a fait se succéder trois grands types d'orientation.

A l'origine, en gros jusqu'à la première guerre mondiale, il s'agissait de chercher à limiter l'accès aux bois, considérés comme une ressource à protéger, des usagers particulièrement nombreux avant que l'exode rural ne vienne limiter la pression sur les forêts. Des règlements restrictifs assortis de pénalités constituaient l'essentiel des outils que l'administration d'Etat, ainsi confortée, appliquait.

Puis, l'affirmation de la production de bois au XX<sup>ème</sup> siècle a changé cette configuration, en donnant à l'Etat un nouveau rôle d'incitation vis-à-vis d'acteurs économiques qui se trouvent de plus en plus associés aux décisions de caractère productiviste à travers l'administration consultative (MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE 2001).

Cet aspect est toujours resté important en France, malgré la montée des demandes en faveur d'une meilleure prise en compte des aspects environnementaux dans les dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle. La politique forestière française est restée en effet timide en matière environnementale, se limitant la plupart du temps à rétablir des restrictions et à instaurer un zonage des types d'interventions dans l'espace, sans que soient établies de nouvelles modalités de traitement des demandes de changement exprimées dans la sphère politique locale ou nationale.

Plus récemment, l'arrivée de nouveaux concepts (biodiversité, gestion durable), de même que l'ouverture à la fois géographique (débat mondial) et thématique (la forêt comme l'un des aspects de l'environnement), ont compliqué encore le problème, appelant à de nouveaux équilibres entre les stratégies à suivre pour répondre aux différents types de questions posées, mais toujours sans remettre en cause les actions publiques conduites avec les rationalités précédentes.

L'édifice législatif tendait ainsi à s'étoffer par adjonction de dispositions nouvelles, pas toujours compatibles avec les mesures adoptées pour répondre à des logiques différentes suivies précédemment. L'ensemble de la politique nationale perdait parfois de sa cohérence juridique, la logique n'étant qu'historique.

Quoi qu'il en soit, en réponse à l'évolution des idées et des contextes, la nécessité de trouver un équilibre entre les différentes orientations à prendre pour satisfaire les différents

points de vue, a donc toujours amené à reconsidérer l'action publique dans le domaine forestier. La politique forestière française actuelle trouve ainsi sa logique dans ce mouvement ancien d'adaptation permanente à l'évolution de la place de la forêt dans la société (BUTTOUD 1998).

Périodiquement, une réforme de la politique forestière française est ainsi mise à l'étude, à chaque fois selon une séquence semblable. Le gouvernement, confronté en raison de l'évolution des idées et des positions des groupes d'intérêts, à des demandes de changement, s'attache à faire évoluer le dispositif d'une façon qui satisfasse l'essentiel des attentes des producteurs forestiers. Un diagnostic, suivi de propositions de lignes directrices d'action, est demandé à un expert de haut niveau, qu'il soit parlementaire ou personnalité de la politique ou du monde culturel. Une consultation des acteurs professionnels s'engage, et débouche sur une proposition de loi qui vise à adapter la législation à la nouvelle donne. Au cours des dernières décennies, le vieux code forestier, qui date en France de 1827, s'est ainsi trouvé toiletté et complexifié par tout un ensemble d'ajouts successifs.

Les lois Pisani de 1963, 1964 et 1965, ont par exemple introduit des changements institutionnels dans la structure de la politique forestière, en créant les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF), puis l'Office national des forêts (ONF), fixant l'association des acteurs aux décisions à travers le fonctionnement d'établissements publics à la gestion plus souple que la bureaucratie traditionnelle, et redéfinissant le rôle de tutelle de l'Etat exercé par les directions départementales de l'agriculture (BUTTOUD 1999).

En 1985, la loi Souchon, la dernière publiée sur la forêt avant celle de 2001, a renforcé la cohérence du système d'incitation conditionnelle par l'Etat à l'amélioration de la gestion forestière. Cette réforme a résulté d'un long débat initié en 1976, et qui a donné lieu aux rapports successifs présentés par l'intellectuel de Jouvenel (1978), le forestier Bétolaud associé à l'industriel Méo (1979), les parlementaires Proriot (1980) et Duroure (1982).

La réforme forestière est donc un phénomène récurrent, qui tient essentiellement à l'évolution permanente du rôle de la forêt dans la société.

Le problème étant posé dans sa dimension dynamique, on comprend que le débat international sur la gestion durable des forêts ait pu avoir des incidences nationales, qui conduisent à reconsidérer le dispositif législatif forestier national.

Depuis le début des années 1990, en effet, surtout depuis la conférence de Rio, on assiste à des changements fonda-

partie du moins, au choc des ouragans de décembre 1999, ou la progression de la certification de la gestion forestière. Gérard Buttoud a répondu à l'invitation de la Société forestière et de la rédaction du Journal forestier et propose ci-après une analyse du processus de réforme de la politique forestière française. Gérard Buttoud, docteur d'Etat en sciences politiques, est professeur de politique forestière à l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, Nancy. Il est l'auteur de nombreuses publications dans les domaines de la politique et de l'économie de la forêt et du bois.

JEAN-PIERRE SORG

<sup>1</sup> Note de la rédaction

Dans le cadre de la discussion de politique forestière qui s'est engagée en Suisse, la Société forestière a souhaité porter à la connaissance des lecteurs du Journal forestier l'évolution récente de la politique forestière française. Ces dernières années, la politique forestière en France a été particulièrement marquée par le rapport commandé à l'ancien ministre et député Jean-Louis Bianco ainsi que par la promulgation, en 2001, d'une nouvelle loi d'orientation sur la forêt. Mais d'autres changements importants sont en cours, par exemple la réorganisation de l'Office national des forêts due, en

mentaux qui concernent à la fois la façon de voir la forêt, et celle de prendre les décisions publiques.

Le débat mondial attribue aux services environnementaux fournis par la forêt une place plus importante que ce n'était le cas auparavant, avec des problématiques nouvelles comme la défense de la biodiversité et la réduction des émanations de gaz à effet de serre. Dans ce débat forestier, la production de bois, qui a toujours tenu en France le premier rôle, perd quelque peu de son importance, au moins en apparence.

Dans le même temps, l'effondrement du système de planification centralisée à l'Est alimente de fortes critiques du rôle de régulation exercé par l'Etat, au profit de solutions plus liées au marché et à la participation des acteurs à la prise en charge de leur propre développement. Or on connaît la tradition historique et culturelle française d'un Etat fort, d'une centralisation des décisions et d'un attachement à une démocratie représentative et non participative.

La France s'étant engagée, au moins par principe, dans la signature de déclarations internationales, se trouve dès lors progressivement amenée à traduire en décisions concrètes nationales les idées exprimées dans des accords sans doute non contraignants, mais qui tiennent l'ensemble des producteurs forestiers sous pression. Un outil important du financement des actions publiques d'amélioration de la productivité forestière, le Fonds forestier national, est fortement remis en question par les critiques conjointes des exploitants forestiers qui en sont les percepteurs, de la Cour de comptes qui lui reproche l'émiettement des aides, et surtout de la Commission européenne qui cherche à réduire les distorsions introduites en Europe par les taxes parafiscales. La réforme de la politique forestière est donc dans l'air avant même le milieu des années 1990, c'est-à-dire moins de 10 ans après le vote de la dernière loi concernant les forêts françaises.

Le processus, conduit d'une façon semblable aux expériences de réforme précédentes, débouche en juillet 2001 sur la promulgation d'une nouvelle loi d'orientation sur la forêt devant tenir compte du nouveau contexte. Durant quelque cinq années, la discussion porte sans doute sur le changement de la donne internationale, mais sert également à justifier le caractère productiviste de la politique nationale et à réorienter les pratiques de gestion correspondantes en améliorant la rationalité.

## Le rapport Bianco

Fin 1997, le gouvernement charge une personnalité connaissant bien l'Etat et la forêt, l'ancien ministre et député des Alpes de Haute Provence Jean-Louis Bianco (comme secrétaire général de l'Elysée, il a présidé le conseil d'administration de l'ONF) d'un rapport de proposition de nouvelles mesures devant permettre une meilleure mise en valeur des forêts françaises dans le contexte de changement important qui a marqué les années 1990. La commande est générale, mais elle met tout particulièrement l'accent sur les liens à approfondir entre forêt et industries du bois. L'objectif implicite du gouvernement est de se servir de ce rapport comme d'une première pierre dans un processus d'élaboration d'une nouvelle loi forestière qui en traduirait les principales conclusions.

D'emblée, le rapporteur se livre à une vaste consultation individuelle de l'ensemble des acteurs, surtout ceux déjà associés à la politique forestière nationale à travers l'administration consultative. En août 1998, il remet son rapport (intitulé «La forêt: une chance pour la France») au Premier ministre, qui charge aussitôt le ministre de l'agriculture, dont relève pour l'essentiel la politique forestière, de le mettre en application (BIANCO 1998).

Le rapport présenté par Bianco se donne pour principal objectif de créer 100 000 postes de travail supplémentaires (sur plus de 500 000) en quelques années, les deux tiers dans l'industrie du bois, et le tiers restant dans les métiers en rapport avec la récréation, la protection et la défense de l'environnement. Cette création nette d'emplois, qui profiterait essentiellement au développement rural, serait selon le rapport rendue possible par la récolte de 6 millions de m<sup>3</sup> de plus qu'actuellement (quatre millions de m<sup>3</sup> en forêt publique, et deux en forêt privée) sur les quelque 35 commercialisés aujourd'hui.

Il s'agit d'une perspective essentiellement productiviste, qui fait de la forêt et de la filière bois un gisement potentiel d'emplois, et où seule la mise en valeur par le marché de la production de bois permet de fournir les autres utilités forestières (récréation, services environnementaux). L'effet espéré de sillage de la production de bois, seul à même selon le rapport de financer les autres activités à conduire dans les forêts françaises, est fortement affirmé, comme la base logique de la politique nationale dans le domaine forestier. A cette condition, et à cette condition seulement, on peut parfaitement concilier la protection de l'environnement et le développement de l'industrie du bois. Le rapport appelle à l'élaboration d'un plan de développement de l'emploi du bois dans la construction, et d'un programme permettant un recours accru au bois comme source d'énergie.

Le rapport Bianco est conscient des limites actuelles du Fonds forestier national, qui a été amputé d'une grande partie de ses moyens depuis le début des années 1990, qu'il souhaite voir remis à niveau, et qu'il envisage d'épauler par l'instauration d'un plan d'épargne forêt (construit sur un modèle semblable au plan d'épargne logement), lequel aurait le double intérêt de canaliser les économies des Français vers l'investissement forestier, tout en sensibilisant les citoyens à l'intérêt d'une mise en valeur des espaces boisés du pays.

Plus généralement, le financement des investissements dans le domaine forestier occupe d'ailleurs une place importante dans le rapport Bianco, qui cherche à responsabiliser les acteurs à tous les niveaux par des engagements contractuels concrets de nature à permettre un partage des risques entre différents protagonistes. Le contrat doit se substituer à la réglementation, qui ne permet pas la responsabilisation des acteurs du développement. Les contrats de plan Etat-région, notamment, doivent comporter un volet forestier circonstancié.

C'est ainsi qu'il propose l'instauration de contrats de territoire pour l'espace naturel et la forêt, définis localement, par lesquels les différents opérateurs (propriétaires, gestionnaires, associations) et donneurs d'ordre (administration, régions, Union européenne) partageraient de façon explicite et transparente les risques liés à l'action dans le domaine forestier. Une telle réforme permettrait par ailleurs de simplifier le cadre réglementaire en unifiant les nombreux textes actuellement en vigueur en matière d'utilisation des espaces forestiers, issus de la prise en compte progressive au cours des deux dernières décennies des aspects environnementaux dans l'élaboration des normes de gestion forestière.

C'est ainsi également qu'il propose l'acceptation du principe pollueur-payeur, défini comme le contraire du principe preneur-payeur, qui permettrait selon le rapport une meilleure prise en compte des externalités dans la création de valeur en forêt, en obligeant les institutions d'imposition de normes de s'engager financièrement dans les compensations nécessaires aux acteurs locaux. Il s'agit en l'espèce d'une réforme considérable, bien que particulièrement difficile à conduire en raison de son coût probablement très élevé, qui peut aller jusqu'à amener l'autorité publique quelle qu'elle soit à compen-

ser les propriétaires publics et privés des charges d'entretien de la ressource forestière à fournir des utilités non marchandes (récréation, services environnementaux, notamment).

Mais le rapport Bianco comporte également d'autres nouveautés.

Il est le premier à accepter l'idée d'une écocertification de la gestion durable des forêts, non en substitution mais en complément du système traditionnel bureaucratique de contrôle par l'Etat des activités forestières. Mais il subordonne cette solution, à laquelle la France se range avec retard, à une association étroite des producteurs (propriétaires, exploitants, gestionnaires) à son élaboration, et à une prise en compte spécifique des conditions sylvicoles européennes.

De la même façon est-il favorable à une meilleure articulation au marché des actions commerciales de l'ONF, où il prône le développement de contrats d'approvisionnement, la réorganisation par regroupement des ventes de bois, de même que la modernisation des procédures par introduction de la vente informatisée et des offres d'achat différées.

Enfin, des actions particulières sont jugées indispensables dans l'avenir, entre autres une réforme de la fiscalité dans un sens plus productiviste, le développement de plans simples de gestion à partir de 10 ha, et non plus 25, en forêt privée, ou encore un statut de la profession d'exploitant forestier.

L'ensemble de ces idées et lignes directrices, le rapport Bianco souhaite lui donner un contenu programmatique concret, transparent et négocié. C'est la raison pour laquelle le rapport propose une vaste consultation nationale sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif, devant déboucher sur l'élaboration d'une stratégie nationale de développement du secteur forestier, basée sur un effort d'amélioration de la productivité dans tous les maillons de la filière bois.

## Quelle stratégie forestière nationale?

C'est à cette tâche que doit s'attacher le gouvernement sitôt la remise du rapport Bianco. A l'automne 1998, le ministre de l'agriculture demande conjointement à ses services centraux (la Direction de l'espace rural et de la forêt, DERF) et au groupe d'études sur la forêt et le bois à l'Assemblée nationale (que préside alors le député de l'Isère François Brottes) de transformer les lignes directrices du rapport Bianco en programme précis et en normes d'action concrètes.

L'idée initiale du rapport Bianco était bel et bien d'établir, après concertation avec les principaux acteurs de la filière, un outil programmatique fixant les moyens humains et financiers, de même que les échéances, des actions à conduire, évaluable annuellement par le Parlement. Cette planification stratégique, connue internationalement sous le nom actuel de «programme forestier national» que lui ont donné les réunions de suivi du processus engagé à la conférence de Rio de Janeiro en 1992, aurait été établie sous l'égide du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers (CSFPF), à partir d'ateliers tenus au niveau régional et organisés par les conseils régionaux de la forêt et des produits forestiers, qui se seraient ainsi trouvés dynamisés par la participation des acteurs locaux de la filière.

Sans doute le changement proposé était-il d'envergure, rompant catégoriquement avec les procédures habituelles de consultation de l'administration française. C'est donc vers cette dernière formule traditionnelle, plus conforme aux attentes et aux capacités de l'administration et des groupes d'intérêt de la filière bois, que le député François Brottes s'engage alors, avec l'appui logistique et conceptuel de la DERF.

De janvier à mai 1999, une concertation systématique des acteurs de la filière bois nationale permet de vérifier qu'un consensus existe chez ces derniers en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre, pour répondre en particulier aux questions suivantes: peut-on produire plus et vendre mieux? Quelle lecture fait chaque partenaire de la notion de gestion durable? Comment mieux organiser l'amont de la filière? Plusieurs groupes de travail conduisent à identifier les mesures nécessaires, parmi lesquels on distingue:

- des mesures de relance et de mobilisation: remise à niveau du FFN et du versement compensateur, baisse de la fiscalité, campagnes de sensibilisation, contrats de territoires;
- des mesures d'anticipation: recherche, aides à l'écocertification, lobbying international, démarches qualité;
- des mesures de correction: réglementation du transport des bois, réorganisation des entreprises de travaux forestiers, tri sélectif, plans de chasse);
- des mesures de réorganisation: mise en marché des bois, restructurations foncières, liens interministériels (ASSEMBLÉE NATIONALE 1999).

Finalement, le CSFPF tire de la procédure une synthèse qu'il présente en juillet 1999 sous le nom de «stratégie forestière française». En fait, il ne s'agit nullement d'un document programmatique, mais d'une nouvelle note d'intention politique organisée autour de quatre axes principaux qui reprennent les objectifs du rapport Bianco, globalement retenus comme autant de priorités. Le document est présenté aux instances de suivi de la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, comme la traduction formelle de l'engagement international de la France à appliquer les résolutions issues de Rio. Mais en France, la stratégie ne donne pas lieu à publication officielle médiatisée, ce qui démontre mieux que toute autre analyse la faible instrumentalité qui lui est implicitement attribuée.

La stratégie escomptée n'est donc pas un outil programmatique achevé, mais une simple liste d'ambitions générales issues d'une mise à jour des potentialités de l'interprofession à l'application de mesures visant à permettre une meilleure mise en valeur de la production nationale de bois. On est loin de l'objectif de départ, et cela est dû à plusieurs raisons.

D'abord, le Fonds forestier national a entre-temps vécu, ce qui introduit du coup des éléments d'incertitude sur le financement des mesures à mettre en œuvre, dont on ne connaît alors pas la teneur: sans outil financier, comment programmer la relance de la filière bois nationale?

Ensuite, le débat sur la gestion durable des forêts en Europe s'est depuis peu polarisé sur l'opportunité ou non d'adopter des système d'écocertification de la gestion des forêts; après bien des hésitations, sur la pression des propriétaires puis de l'ensemble des acteurs de la corporation, le système européen PEFC (Pan European Forest Certification), est progressivement adopté: mais cela change complètement les normes de l'action publique, et le système tarde de toute façon à se mettre en place, rendant difficile toute planification des actions à conduire.

Enfin, les tornades de la fin décembre 1999 viennent confirmer l'urgence de mesures volontaristes pour l'organisation de la filière bois, mais changent complètement la programmation des actions à conduire en urgence au cours des prochaines années. Comment programmer ce que l'impondérable peut venir d'un seul coup tout bousculer?

Aussi bien l'effort budgétaire supplémentaire nécessaire, demandé dans le rapport Bianco et chiffré alors par les experts à une hauteur approximative de 150 millions d'Euros, est-il loin d'être acquis. Les lignes directrices claires du rapport Bianco, qui cherchaient à remédier à une situation selon laquelle

la forêt française reste bien moins aidée que dans les pays européens comparables (Allemagne, Suisse), s'émeuvent progressivement devant les difficultés concrètes du passage à l'action dans un contexte changeant.

Pour toutes ces raisons, la stratégie nationale annoncée n'en est finalement pas une.

## La loi d'orientation sur la forêt de juillet 2001

Cette situation d'hésitation pousse néanmoins le gouvernement à déposer en 2000 une proposition de loi de modernisation du secteur au Parlement.

Entre-temps, les chablis résultant des tempêtes de décembre 1999 ont donné une médiatisation particulière des questions forestières, surtout dans les Landes de Gascogne et dans les Vosges où les dégâts sont particulièrement importants. De la même façon, chacun se tourne vers l'Etat pour lui demander d'apporter d'urgence les remèdes qui s'imposent à une dynamisation de la filière bois.

Entre-temps aussi, les actifs du Fonds forestier national supprimé ont été transférés à titre provisoire au budget de l'Etat, sans qu'une solution stable d'envergure ait été trouvée pour permettre le financement organisé des actions publiques dans le secteur forestier national.

Le projet de loi que défend le député Brottes devant le Parlement s'inspire fortement du rapport Bianco, mais il essaie d'intégrer les nombreuses (plus de 1000) propositions d'amendement déposées par les groupes d'intérêt de la filière bois.

Après les votes de l'Assemblée et du Sénat, le texte a néanmoins conservé l'essentiel de sa structure, et c'est une loi consensuelle (votée à l'unanimité de l'Assemblée nationale, ce qui est l'exception en France) qui fixe désormais les nouvelles normes forestières nationales (BARTHOD *et al.* 2001).

La loi d'orientation de juillet 2001 se fixe un certain nombre d'objectifs qui correspondent explicitement aux différents chapitres qui la constituent:

- Développer une gestion durable multifonctionnelle de la forêt française

L'objectif fondamental défini par cette formule inscrit clairement la politique forestière nationale dans le débat international dont elle retient la terminologie. Après bien des hésitations, et même des réticences fortes à l'origine, la politique nationale fait siens à la fois les concepts et les objectifs prévus explicitement dans les textes internationaux qui valent engagement pour les pays signataires (dont bien sûr la France). Il est sans doute encore trop tôt pour mesurer pleinement ce que l'adoption de ce nouveau vocabulaire va entraîner comme changements structurels d'envergure. Peut-être ne s'agit-il en l'espèce que d'un nettoyage sémantique: par exemple les forêts communales ne sont plus déclarées désormais «soumises» au régime forestier, elles sont désormais simplement «relevant» de ce régime, sans que le statut juridique dont il est question ait fait l'objet de changements significatifs.

Dans la nouvelle loi, l'Etat organise les documents et procédures qui donnent le cadre global de la gestion des forêts, mais sans édicter les normes ni intervenir dans les mécanismes d'évaluation régis par le système de l'écocertification: document d'aménagement des forêts domaniales, qui peut être établi à plus grande échelle d'une façon commune à plusieurs forêts publiques; plan simple de gestion en forêt privée, désormais étendu aux forêts entre 10 et 25 ha; règlement type de gestion, établi par les gestionnaires de biens en commun;

accueil du public pour la première fois reconnu comme un objectif de la législation forestière; reconnaissance du rôle de la forêt comme habitat de faune sauvage; écocertification prévue, et donc retrait de l'Etat de sa responsabilité classique d'établissement des normes forestières; réforme de la fiscalité pour ne pas défavoriser les fonctions non productives; mutualisation des risques (les chablis de décembre 1999 sont passés entre-temps).

- Favoriser la compétitivité de la filière forêt bois

La place importante qu'occupe cet objectif dans les préoccupations nationales, de même que le choix du vocabulaire employé qui privilégie à l'évidence la production de bois, sont significatifs du caractère productiviste que conserve la politique forestière française. L'effet de sillage de la fonction de production y est fortement rappelé comme principe de base de la politique nationale devant présider à l'instauration d'un nouveau système de financement des investissements forestiers. De même la recherche d'une meilleure fluidité de l'approvisionnement doit passer par un développement de l'interprofession, c'est-à-dire des relations de vendeurs à acheteurs à l'intérieur de la filière bois.

Une nouvelle procédure d'incitation au regroupement et à la mobilité des parcelles boisées (ECIF, pour: «Echange et cession d'immeubles forestiers»), et au financement de l'investissement en forêt (DEFI, pour «Dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement») est instaurée, en remplacement des dégrèvements fiscaux existants particulièrement incohérents. De la même façon, une organisation interprofessionnelle mieux structurée est encouragée afin de promouvoir la qualité des produits. Les règles de vente par l'ONF sont assouplies pour permettre une meilleure adaptation au marché, dans le même temps où une meilleure défense des conditions de travail des salariés de l'exploitation forestière est instituée afin notamment de lutter contre le travail illégal en forêt.

- Inscrire la politique forestière dans la gestion des territoires
- Il s'agit là du chapitre sans doute le plus novateur, d'une politique nationale restée longtemps exclusivement sectorielle. Désormais, la dimension territoriale des actions forestières doit être considérée en priorité, dans leurs rapports avec les autres secteurs concernés (aux premiers rangs desquels l'agriculture et l'environnement). Même si, telle que formulée, la proposition n'est pas aussi explicite que le souhaitait le rapport Bianco (qui parlait, lui, de «contrats territoriaux»), l'objectif devrait amener à renforcer les actions locales concertées.

Est ainsi instituée la possibilité de signer des «chartes forestières de territoire», dont les contours précis ne sont pas définis dans la loi, mais par lesquelles les acteurs locaux peuvent s'associer dans la conduite d'actions prévues dans les orientations forestières régionales sur un territoire local défini en commun. La législation sur le défrichement, de même que celle sur les boisements, sont assouplies. Enfin, la protection des forêts contre l'incendie et la prévention des risques naturels en montagne sortent renforcées de la nouvelle loi, qui les inscrit dans la gestion des territoires ruraux.

- Renforcer la protection des écosystèmes forestiers ou naturels

C'est sous ce volet que sont regroupées les mesures additionnelles promulguées pour permettre de mieux tenir compte des attentes des citoyens en matière d'utilités non productives (protection, récréation, services environnementaux). La loi leur garde leur caractère réglementaire traditionnel, mais s'attache à renforcer l'importance de ces considérations (budget accru pour la création des terrains en montagne, réglementation explicite de l'accueil du public en forêt même pri-

vée). En la matière, la nouvelle loi ne rompt pas avec la tradition réglementaire française de renforcement des normes restrictives en matière de conservation pour la défense de l'environnement.

L'innovation ici consiste à donner au document de gestion le statut d'outil intégrateur des différents objectifs gestionnaires qui sont la plupart du temps définis dans une multitude de règlements s'appliquant à des cas particuliers. La protection des dunes littorales, de même que le contrôle des exploitations abusives, sont renforcés.

- Mieux organiser les institutions et les professions relatives à la forêt

La prise en compte des autres utilités forestières, de même que le transfert des compétences en matière de gestion publique aux niveaux international et régional, amènent enfin à revoir l'édifice institutionnel d'encadrement de la gestion des forêts du pays. Une meilleure articulation des décisions aux différents niveaux (national, régional) et entre forêts publique et privée, est recherchée par une réforme des procédures, et parfois des structures, d'encadrement de la gestion des espaces boisés. Un renforcement de la cohérence des actions par les nombreux partenaires qui interviennent dans la mise en œuvre des différentes mesures de la politique forestière française, est en tout cas encouragée par ce biais. La logique consiste ici à adapter les institutions aux changements du contexte social et politique sans remettre en cause leurs structures.

Plus concrètement, et de façon très timide dans la loi, les missions de l'ONF et des CRPF sont adaptées au nouveau contexte, d'une façon qui cherche à améliorer l'articulation entre leurs diverses interventions au plan local. La profession d'expert forestier est réglementée de façon à lui faire jouer un rôle technique dans les processus d'écocertification à venir, et un Centre national professionnel de la propriété forestière (CNPPF) est institué afin de coordonner les activités des Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF).

D'un point de vue plus général, la loi présente les caractéristiques suivantes:

- Elle réaffirme fortement que la politique forestière française est et doit rester une politique nationale. Face au débat international sur la gestion durable des forêts qui cherche à instaurer des outils et des procédures communs à plusieurs pays, il s'agit de réaffirmer la responsabilité centrale de l'Etat français dans le domaine de la forêt.
- Elle considère ensuite que ce qui fait la valeur fondamentale de la forêt consiste dans la production de bois produit et transformé. L'effet de sillage de la production est fortement rappelé, dans l'affirmation selon laquelle seule une filière bois saine peut porter un développement forestier équilibré. La politique forestière française reste une politique d'abord productiviste.
- La loi n'a ensuite pas réponse à tout. Elle ne fige pas l'ensemble des outils à utiliser. D'ailleurs nombre d'entre eux peuvent être définis sans avoir été explicitement prévus dans la loi. Elle laisse ouverte la possibilité d'une palette différenciée de mesures s'attachant à régler des questions diverses. Dans certains domaines, tel celui du financement ou de l'insertion territoriale des actions, elle reste même particulièrement floue, compte tenu de l'état d'avancement des idées sur ces dossiers nouveaux.
- Elle innove néanmoins largement dans le fait qu'elle fournit une norme permettant effectivement la délocalisation des décisions, la gestion ouverte et interministérielle, et qu'elle s'attache à simplifier et à clarifier le dispositif d'encadrement forestier particulièrement complexifié au cours des cinquante dernières années.

Il est encore trop tôt pour porter sur cette révision législative un regard analytique complet, dans la mesure où cette norme devra être confirmée et précisée par des textes d'application (décrets, arrêtés, circulaires) qui vont suivre. Mais finalement, les changements apportés dans la loi n'apparaissent pas aussi importants que ce à quoi l'on aurait pu s'y attendre, compte tenu de l'importance des modifications apportées par le débat international sur les forêts en matière de gestion publique des espaces boisés. Des questions aussi fondamentales que le traitement des attentes en matière de services environnementaux et de récréation, restent sans réponse sérieuse.

Nul doute que logiquement, l'édifice réglementaire réformé par la loi de juillet 2001 devra probablement faire l'objet d'une nouvelle révision d'ici quelques années, pour répondre aux défis qui vont probablement s'accroître en matière de gestion forestière multifonctionnelle en France.

## Les changements autres que législatifs

La nouvelle législation nationale ne fournit qu'une partie du cadre réglementaire d'intervention dans le domaine forestier. Les structures et les modalités d'intervention forestières peuvent en effet évoluer sans que les députés ne soient obligés pour cela de voter de nouveaux textes. A y regarder de plus près, des évolutions qui ne se traduisent pas nécessairement dans la nouvelle loi apparaissent tout aussi, sinon plus importantes que le toilettage législatif de 2001.

Un exemple saisissant est donné en la matière par la réorganisation actuelle de l'Office national des forêts (ONF) qui gère l'ensemble des forêts publiques françaises. L'ONF a, tout comme les forêts, été secoué par les ouragans Lothar et Martin de décembre 1999. Le choc a été aussi bien économique que psychologique, et a conduit à une «refondation» de l'office, dont on s'est aperçu de la lourdeur particulière à s'adapter à la crise. En contrepartie d'une compensation des pertes financières, l'Etat a dans son contrat de plan de 2001 exigé que des réorganisations soient faites pour permettre une meilleure efficacité économique de cette institution restée trop centralisée. Pour satisfaire à un objectif avancé d'un gain de productivité de 30%, le plan prévoit une réorganisation complète de l'office par concentration des actions et redéfinition de l'ensemble des tâches du personnel. Une baisse de l'effectif total de plus de 6% sur quatre ans est planifiée, qui inquiète les communes et soulève la colère du personnel technique fonctionnaire. Nul doute que l'ONF, avec ou sans concertation, sortira complètement modifié de ce processus de réforme qui lui est propre, et qui est en tout cas plus lié aux chablis de 1999 qu'à toute autre considération sur l'évolution de la politique forestière française ou sur le débat international sur la gestion durable des forêts.

Plus généralement, une limite importante de la portée concrète de la loi tient également au fait qu'une grande partie des décisions concernant la forêt en France se prend dans des instances internationales qui fixent des normes de gestion publique à appliquer aux espaces boisés.

C'est le cas notamment de l'Union européenne, qui dans son règlement n° 1257 de 1999, prévoit désormais l'attribution d'incitations nationales au développement forestier, surtout dans les zones considérées comme défavorisées.

C'est désormais le Plan de développement rural national (PDRN), prévu dans le cadre de la modification des règles de la politique agricole commune, qui sert de référence et d'outil à cet appui communautaire au secteur forestier, qui reste encore largement subordonné à des considérations liées à la déprise agricole. Cette importance croissante des co-financements européens, et leur recentrage sur la gestion forestière

et le soutien aux activités de première transformation dans les zones en difficulté, ont constitué un puissant accélérateur de la réforme qui a abouti à la suppression pure et simple du FFN (BARTHOD 2001). Mais on remarquera aussi que la plus grande partie des financements prévus dans ce cadre sont destinés à s'orienter vers les utilités non productives, ce qui risque de poser problème en France.

Pour l'instant, les tempêtes de décembre 1999 sont venues conforter ce nouvel outil, avec la redéfinition du volet forestier du PDRN en collaboration avec la Commission européenne. Plus généralement, Lothar et Martin sont à l'origine pour 2000 et 2001 d'une augmentation substantielle du montant total de l'aide à la forêt française (qui est ainsi passée de 450 millions d'€ en 1999 à 750 en 2001, pour revenir pratiquement à son niveau antérieur à partir de 2002).

Visiblement, les nouvelles normes en matière de financement des investissements, et peut-être bientôt également de fiscalité forestière, se définissent dans le cadre d'une réflexion qui dépasse les frontières de la France, et d'une façon qui n'implique pas nécessairement des adaptations législatives.

Le financement de la politique forestière n'est pas le seul domaine où les changements majeurs sont extérieurs. C'est le cas aussi en ce qui concerne l'évaluation de la durabilité de la gestion, qui doit désormais s'établir selon des normes et des modalités qui résultent du débat international (BUTTOUD 2001). L'écocertification de la gestion forestière est en particulier un outil qui échappe complètement aux réglementations nationales, et qui s'établit dans le seul cadre d'accords internationaux.

La loi d'orientation de 2001 ne fixe aucune règle en la matière. Mais la plupart des acteurs de la filière bois ont fini par s'entendre sur l'intérêt d'utiliser le schéma créé en 1999 sous le nom de Pan European Forest Certification (PEFC).

C'est en 1998 seulement, après des hésitations manifestes, que les propriétaires forestiers privés, et avec eux l'ensemble des acteurs productivistes (communes forestières, et donc ONF, puis exploitants et transformateurs) ont fini par promouvoir un système de certification de la durabilité de la gestion forestière qui soit mieux à même que le FSC des écologistes à défendre la position des acteurs de la filière bois nationale.

Le PEFC tel qu'adopté sous sa configuration française en 2001 (avec la participation de l'ensemble des organisations de propriétaires, gestionnaires et transformateurs, et l'appui de représentants de «consommateurs» comme les chasseurs, les conseils généraux, les chambres d'agriculture ou l'association France-nature-environnement), présente de nombreuses particularités qui font en fait tout son intérêt pour les producteurs.

D'abord, il s'agit d'une écocertification de système, plus souple pour les producteurs, qui certifie des stratégies, et non comme le FSC des résultats concrets, de la gestion ainsi évaluée, en conformité avec les démarches qualité prévues dans les systèmes ISO 9000 (niveau général) et 14 000 (qualité environnementale). Des conditions de réalisation minimales, définies en application des orientations stratégiques régionales, sont fixées pour éviter des abus dans ce domaine.

L'adhésion des propriétaires et gestionnaires au système est complètement volontaire (c'est d'ailleurs pour cette raison, entre autres, qu'il n'y a rien dans la loi la concernant), et la certification effectuée par des organismes supposés indépendants. L'expérience ayant montré que la neutralité d'un expert peut souvent relever du mythe (exemple des ONG environnementales certificateurs sous le système FSC), on peut cependant douter que les experts choisis dans le cadre du PEFC soient complètement indépendants des intérêts de la forêt privée ou publique française.

Le système PEFC applique les 6 critères et 27 indicateurs généraux définis de façon spécifique par le processus d'Hel-

sinki commun aux pays européens au sens large et avalisés par la Conférence Ministérielle pour la Protection des Forêts en Europe (CMPFE), au niveau donc paneuropéen. Puis les réglementations existantes, ainsi que les recommandations paneuropéennes au niveau opérationnel, doivent servir à élaborer des critères et indicateurs nationaux et régionaux.

Enfin, la certification est établie de façon associative au niveau régional, au sens territorial français. Cette particularité, contestable dans son principe, se fonde sur l'impossibilité matérielle d'effectuer une écocertification individuelle d'unités de gestion caractérisées par leur très faible taille moyenne et leur grand parcellement, comme c'est la règle en forêt privée française. Mais la solution choisie, qui mutualise les coûts et permet de certifier collectivement des propriétaires d'une même région par le biais de l'organisme auquel ils adhèrent, pose tout de même le problème de la responsabilisation des gestionnaires individuels. L'unique garde-fou existant dans les procédures prévues au PEFC français consiste dans la nécessité pour chaque propriétaire adhérent de signer à titre individuel son adhésion au système.

L'enjeu principal pour le PEFC français réside désormais dans sa crédibilité auprès des consommateurs, la souplesse de fonctionnement du système n'étant pas *a priori* un gage de contrôle effectif de la qualité des pratiques de gestion. De la même façon, le suivi de la chaîne de contrôle tout au long de la filière risque de s'avérer difficile. Dans les prochaines années du moins, l'objectif pour l'interprofession est d'arriver à mettre sur le marché plus de 70% de produits réputés issus d'une gestion satisfaisant aux indicateurs retenus, ce qui, selon les règles du PEFC, permettrait à l'ensemble du volume de bois commercialisé de bénéficier d'un label attestant qu'il «participe à la gestion forestière durable». Ce devrait être de l'ordre du possible, en tout cas plus facilement qu'avec le recours au label FSC concurrent décrié par les producteurs nationaux.

En fin de compte, on voit bien que l'enjeu de l'écocertification est, à la hauteur de la vigueur des débats sur le sujet, finalement aussi important pour la dynamique de la filière bois française que ne l'est la loi de programmation. Alors que cette dernière doit fixer dans un cadre exclusivement national et essentiellement étatique l'importance, les modalités et les conditions d'attribution du financement public du secteur, la certification sous une forme plus internationalisée, mais avec des particularités nationales, réglera l'ensemble du dispositif d'évaluation de la gestion proprement dite.

Au final, même si les changements formels peuvent parfois apparaître limités en regard des enjeux forestiers qui vont marquer le début du XXI<sup>ème</sup> siècle, c'est donc tout l'ensemble du dispositif français d'encadrement de la gestion forestière aussi bien publique que privée, qui sort transformé de cette dynamique réformatrice de près de cinq ans. Mais dans cet ensemble, ce n'est peut-être pas la loi elle-même qui porte les évolutions les plus significatives, la réforme législative ayant surtout pour fonction de traduire des évolutions plus globales qui s'imposent de l'extérieur.

## Résumé

La politique forestière française, comme celle de nombreux pays en Europe et dans le monde, a dû récemment s'adapter à la nouvelle donne établie par le débat international sur la gestion durable des forêts, qui a changé à la fois la perception de la forêt par la société et les principes et modalités de la prise de décision publique. De la production du rapport Bianco au vote final de la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001, cette réforme de l'action publique en forêt a duré quelque

cinq années. Les modalités de financement du secteur forestier ont été complètement changées après la disparition du Fonds forestier national. De même le suivi et l'évaluation du caractère durable de la gestion passe de l'Etat au schéma de certification PEFC (Pan European Forest Certification). Dans le même temps, d'autres réorganisations structurelles sont en cours, en forêt publique comme privée. En dépit d'un toilettage sémantique important, le nouveau cadre législatif et institutionnel forestier français réaffirme la place fondamentale traditionnellement attribuée à la production de bois, au détriment d'une solution globale des demandes de services récréatifs et environnementaux.

## Summary

### Forestry politics in France: from the Bianco report to the law of July 2001

As in a number of other European countries, forestry policies in France have recently been adapted to meet new guidelines put into place by international debate on the durable management of forests, a debate which not only changed public perceptions but also the principles and mode of public decision-making. From the production of the Bianco Report up to the final vote on the adoption of the law on 9th July 2001, this reform took about 5 years. The mode of financing the forestry sector changed completely after the demise of the national forestry fund. The monitoring and evaluation of durable forest management has passed to the state under the outlines of PEFC (Pan European Forest Certification). At the same time, other structural reorganisations are underway in both public and private forests. Despite a high measure of semantic grooming, the new legislative and institutional framework in France reaffirms – to the detriment of a global solution to the demands of recreation and environmental – the fundamental importance of national wood production industries.

*Translation:* ANGELA RAST-MARGERISON

## Zusammenfassung

### Zur französischen Forstpolitik: vom Bericht Bianco bis zum Gesetz vom Juli 2001

Die französische Forstpolitik musste sich in jüngster Vergangenheit genauso wie diejenige anderer europäischer Länder und weltweit auf neue Gegebenheiten einstellen, welche in der internationalen Debatte über die nachhaltige Waldbewirtschaftung gründeten. Diese veränderte sowohl die gesellschaftliche Wahrnehmung des Waldes als auch die Grundsätze der öffentlichen Entscheidungsfindung. Seit der Erstellung des Berichts durch J.L. Bianco bis zum endgültigen Erlass des Waldgesetzes vom 9. Juli 2001 dauerte der Reformprozess etwa fünf Jahre. Die Finanzierungsmodalitäten des Forstsektors wurden mit der Abschaffung des nationalen forstlichen Fonds komplett geändert. Ebenso sollten die Überprüfung und Umsetzung von Nachhaltigkeitskriterien vom Staat an das europäische Holz-zertifizierungssystem PEFC (Pan European Forest Certification) abgetreten werden. Gleichzeitig laufen andere strukturelle Reorganisationsen im öffentlichen wie im privaten Wald. Trotz vielen semantischen Neuerungen behauptet die Holzproduktion ihren zentralen Platz im neuen waldgesetzlichen und institutionellen Rahmen, und zwar zum Schaden eines globalen Einbezugs von Erholungs- und Umwelthanliegen.

*Übersetzung:* MARGRIT IRNIGER

## Bibliographie

- ASSEMBLÉE NATIONALE (1999): Forêt et filière bois; le chemin de la performance. Groupe d'études sur la forêt, le bois, le meuble et l'ameublement, Paris, 205 p.
- BARTHOD, C. (2001): La réforme des financements publics aux investissements forestiers. *Revue forestière française* 1: 9–28.
- BARTHOD, C. *et al.* (2001): La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001. *Revue forestière française* 5: 491–510.
- BIANCO, J.L. (1998): La forêt: une chance pour la France. *Revue forestière française* 6: 493–606.
- BUTTOUD, G. (1998): Les politiques forestières. Presses Universitaires de France, Paris, collection «Que Sais-Je?», no. 3335, 127 p.
- BUTTOUD, G. (1999): Forest policy and programmes in France. In: Glück, P. *et al.* (Eds.): *Formulation and Implementation of National Forest Programmes. Proceedings of the international seminar held in Freiburg, Germany, 18–20 May 1998.* European Forest Institute (EFI) – Proceedings No. 30, Joensuu. Volume II – State of the Art in Europe: 89–100.
- BUTTOUD, G. (2001): Ecocertification et changement des politiques forestières. *Revue forestière française* 6: 735–744.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE (2001): Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises. Direction de l'espace rural et de la forêt, édition 2000, Paris, 129 p.

### Auteur

Prof. Dr. GÉRARD BUTTOUD, professeur de politique forestière, Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (Engref), 14, rue Girardet, FR-54042 Nancy. E-mail: [buttoud@engref.fr](mailto:buttoud@engref.fr).