

Des incitations publiques à la gestion forestière multifonctionnelle sont-elles nécessaires ?

en ligne
08/2017

De nombreux services écosystémiques forestiers sont des biens publics ou communs. Ainsi, ils sont accessibles à tous, sans contrepartie. Cette absence de prix conduit à une sous-estimation de leurs bénéfices pour la société. Ces caractéristiques, associées à une demande croissante pour le bois, les intérêts divergents entre les différents acteurs de la forêt et de la filière, et une mauvaise évaluation des risques climatiques peuvent conduire à une exploitation des écosystèmes forestiers mal adaptée aux enjeux actuels de préservation de la biodiversité et d'adaptation au changement climatique. Il est donc parfois nécessaire d'orienter les décisions de production par des incitations publiques pour une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt.

L'analyse économique des services écosystémiques forestiers et le besoin d'intervention publique

La gestion forestière, c'est avant tout la gestion d'un écosystème. Outre la production de bois, la forêt fournit un grand nombre de services écosystémiques (SE), des services de régulation (régulation du climat, de la qualité et de la quantité d'eau...) aux services culturels (récréation, patrimoine...), voir fiche 4.01. Ces différents services ont un intérêt pour l'ensemble de la société (des forestiers aux différents types d'usagers de la forêt).

En ce qui concerne la production de bois, la fragmentation de la forêt française en petites propriétés privées (presque 2/3 des propriétaires privés possèdent une forêt de moins d'un hectare), les coûts d'exploitation élevés dans certains massifs forestiers (en montagne, par exemple) expliquent la faible mobilisation de bois observée dans certaines régions de France. Les mécanismes publics en faveur de l'augmentation de la production ligneuse sont présentés dans la fiche 9.04.

En l'absence de prix de marché, le propriétaire forestier ne considère pas les biens et services forestiers non marchands de la même manière que le bois dont il peut tirer un revenu. Bien sûr, le propriétaire de la forêt peut bénéficier directement du service non marchand comme les loisirs (ou indirectement pour la chasse) et en tenir compte dans la gestion de sa forêt, mais il ne tiendra pas forcément compte des bénéfices que peuvent en retirer d'autres personnes. En d'autres mots, la nature publique d'un certain nombre de services implique que les intérêts du gestionnaire privé ne concordent pas nécessairement avec ceux de la société.

De façon générale, l'autorité publique devrait mettre en place des outils incitatifs lorsque l'objectif privé ne coïncide pas avec le sien. Et cet objectif peut varier en fonction de la pondération faite par l'autorité publique sur les différents SE. En effet, une politique nationale pourrait être d'inciter à une mobilisation de bois accrue pour redresser la balance commerciale de la filière bois, tandis qu'un objectif communal pourrait être de privilégier les activités récréatives dans ses forêts péri-urbaines pour répondre à la demande de ses administrés. Nous nous intéressons ici au cas (le plus probable) de services environnementaux sous-évalués par les propriétaires forestiers privés, tout en ayant conscience que la spécificité de la forêt française peut conduire à d'autres priorités pour les décideurs publics.

Les caractéristiques des écosystèmes forestiers et de leur gestion

Dans le cadre d'une exploitation optimale des écosystèmes forestiers, les politiques publiques devraient avoir pour objectif d'orienter la gestion forestière de telle sorte qu'elle réponde aux objectifs sociaux en termes de fourniture et de demande de SE. Cependant, les forêts présentent un certain nombre de caractéristiques qu'il est nécessaire de prendre en compte, dont leur très grande diversité. Le morcellement de la propriété forestière ne doit pas échapper aux décideurs publics, au risque de mettre en place des politiques inappropriées. En outre, coexistent au sein des forêts françaises des propriétaires-entrepreneurs en recherche de rentabilité, et des petits propriétaires dont le profit n'est pas un objectif. Enfin, il est notable que les forêts publiques (communales et domaniales) et privées ne sont pas gérées suivant les mêmes objectifs. Une politique publique efficace se doit donc de prendre en compte cette diversité d'acteurs et de types de forêts.

Les forêts étant multifonctionnelles, il en résulte que les mesures de gestion forestière ont des impacts multiples. Dès lors, si une politique vise à promouvoir la fourniture d'un SE particulier, elle est également susceptible d'avoir des impacts indirects et potentiellement importants sur les autres services. Par exemple, l'augmentation de l'âge de coupe dans une forêt peut augmenter sa valeur récréative car les promeneurs préfèrent en général les vieux arbres ; cela est bon pour le stockage du carbone (dans une certaine limite) et pour la biodiversité dans certains cas. Toutefois, une activité récréative importante en forêt peut également avoir un impact négatif sur la biodiversité et augmenter le risque d'incendie. Il est alors important d'avoir une bonne connaissance des interactions entre SE et des impacts indirects des politiques publiques. Il est donc bon de réfléchir à la conception d'une politique publique qui prend en compte l'ensemble des SE.



Figure 2. En forêt de Fontainebleau - En contexte périurbain, les opérations de coupe ne sont pas toujours bien perçues des citoyens (crédit ONF)

Quelle intervention publique pour la gestion forestière ?

Il existe deux principaux instruments de politique publique pour l'environnement : réglementaires ou économiques. Les premières (normes, quotas ou lois) sont souvent mises en place de manière uniforme, même si des exceptions et modulations peuvent être envisagées selon les types d'agents concernés. L'avantage est que leur mise en œuvre engendre des coûts administratifs faibles. La reconstitution des peuplements obligatoire après une coupe rase fait partie de ces mesures réglementaires. Le second type d'instruments a pour objectif d'inclure les coûts environnementaux dans les décisions privées. Ces instruments visent à modifier les comportements des agents de manière incitative. Les plus connus sont les taxes, les redevances et les subventions, mais il existe d'autres instruments économiques reposant sur une approche volontaire, parmi lesquels les paiements pour services environnementaux (PSE).

Seuls les agents qui le souhaitent mettent en place les mesures suggérées, en échange d'une forme de rétribution monétaire ou non monétaire. En France, la gestion des sites Natura 2000 visant à maintenir la diversité biologique des milieux privilégie le recours à la contractualisation plutôt que la réglementation. La législation française prévoit des contrats permettant aux gestionnaires forestiers un remboursement des coûts engendrés par certaines prestations. Du point de vue de l'économiste, les politiques incitatives sont considérées comme plus efficaces que les instruments réglementaires, car elles sont censées prendre en compte l'hétérogénéité des coûts de fourniture des SE, relative aux différences entre les forêts et entre les propriétaires.



Figure 2. Site Natura 2000 dans le Vexin Français (source : http://sitesnatura2000duvexin.n2000.fr/Habitats_Epte)

Dans ce cas, le gestionnaire de la forêt ne modifiera ses pratiques que si les incitations fournies sont supérieures aux coûts. Mais dans le cas d'une réglementation, même différenciée, l'autorité publique ne peut tenir compte des différences de coûts entre les propriétaires. En effet, les coûts des mesures de préservation des SE, les coûts d'opportunité (c'est-à-dire les bénéfices perdus en modifiant les pratiques), et les coûts de mobilisation de bois ne sont des informations précisément connues que des propriétaires. Et seuls les propriétaires forestiers présentant les coûts les plus faibles et dégageant une rente monétaire en recevant une incitation supérieure à leurs coûts, seront intéressés à participer au programme de préservation. Les asymétries d'information entre l'autorité publique et les propriétaires privés posent d'autres problèmes. Par exemple, il est très difficile ou coûteux de contrôler si les mesures sont correctement réalisées. Il est alors possible de proposer des contrats basés sur la rémunération de l'effort ou de l'investissement. En revanche, la mise en œuvre d'incitations publiques peut engendrer des coûts de transaction (coûts de recherche d'information, de négociation et de contrôle) élevés, lors de la rédaction et l'exécution des contrats.

Lors de la conception des incitations, il est préférable que la cible soit le service même, comme la tonne de carbone séquestrée, la présence d'espèces spécifiques, ou la quantité d'eau potable fournie. Cependant, à cause des difficultés de mesure des résultats, la régulation est souvent ciblée sur les pratiques de gestion des peuplements (restrictions sur la récolte de bois ou sur le choix de l'essence d'arbre). Cependant, la relation entre la pratique de gestion de la forêt et la fourniture des services est influencée par un grand nombre d'autres facteurs qui dépendent des sols et du climat local, d'événements incertains et extrêmes (tempêtes, incendies...). Dès lors, une régulation basée sur les pratiques de gestion peut s'avérer moins efficace. Elle présente toutefois l'avantage de ne pas faire peser de risque supplémentaire sur le gestionnaire forestier.

Un autre avantage de ce type de politique est qu'elle est mieux acceptée de la part des propriétaires forestiers parce qu'ils sont compensés des coûts engendrés par les actions à mettre en place. En revanche, une grande partie des forestiers n'a pas seulement comme objectif de produire de bois mais aussi de fournir des aménités ou d'investir pour la protection de la nature. C'est pourquoi il est important que la régulation ne décourage pas les propriétaires qui, sans incitation, vont de toute façon fournir les services demandés par la société. Pour ces propriétaires-là, il peut être plus pertinent de récompenser ce "bon" comportement par des incitations non monétaires, comme par exemple proposer une expertise pour la gestion forestière, un plan de gestion, offrir une reconnaissance publique.



Figure 3. Les hautes futaies «cathédrales» de hêtre plaisent au promeneur mais sont sensibles aux tempêtes (crédit : ONF)

Quels sont les défis à relever pour de meilleures incitations publiques ?

Un grand défi pour la France est de savoir concilier les objectifs multiples des autorités publiques par rapport aux forêts. D'un côté, une mobilisation de bois plus importante est encouragée, de l'autre la protection des habitats naturels en forêt est primordiale. Même si ces deux objectifs ne sont pas nécessairement contradictoires, les mesures différentes appliquées par les autorités publiques peuvent être conflictuelles dans leur application concrète. **C'est pourquoi il est important que les politiques différentes soient coordonnées.**

La dimension spatiale des écosystèmes forestiers est cruciale lors de l'analyse économique et la conception des politiques publiques. Les mesures de conservation sont la plupart du temps prises à l'échelle des peuplements ou de la propriété, car l'objectif est d'aboutir à un changement dans la décision de production des propriétaires fonciers, mais les avantages écologiques sont mesurés à l'échelle du processus biologique (au niveau des habitats pour la préservation de la biodiversité, au niveau des bassins versants pour la protection de la qualité de l'eau). Par conséquent, les politiques environnementales doivent être adaptées à l'échelle du bien public à protéger. Souvent, le problème de la



Figure 4. Ruisseau d'Artigou, Payolle, Vallée de Campan, Hautes-Pyrénées - Source : JLPC

d'effort et la durée des mesures de conservation sur plusieurs sites reliés par un corridor (trame verte) permettant d'accompagner la migration géographique des espèces. En outre, en raison de l'incertitude des bénéfices écologiques de telles mesures, la durée des contrats avec les propriétaires forestiers devrait s'adapter à l'espèce visée et les résultats observés. Enfin, indépendamment du type de régulation choisie, il est important que les mesures utilisées soient flexibles et puissent être adaptées dans le temps aux changements climatiques et sociétaux et aux nouvelles informations scientifiques concernant notre compréhension de fonctionnement des écosystèmes.

Ces questions montrent que la recherche interdisciplinaire impliquant les disciplines écologiques et économiques est une condition préalable à l'avancement de la connaissance pour l'aide à la gestion des écosystèmes forestiers, et la conception et l'évaluation des politiques publiques pour une meilleure prise en compte des besoins de toute la société dans une optique de gestion durable des ressources forestières et des SE associés.

conservation va au-delà des limites des propriétés forestières, il faut alors réfléchir à des mécanismes permettant la coordination entre les propriétaires forestiers, tels que par exemple la mise en place de bonus d'agglomération (le montant de l'incitation étant lié au nombre de contractants).

Par ailleurs, dans un contexte de réchauffement climatique et de déplacement des espèces du sud vers le nord (et vers des altitudes plus élevées), il faut construire les incitations en adaptant le degré

Ce qu'il faut retenir

- Une meilleure prise en compte de la multifonctionnalité à travers les différents SE de la forêt (souvent de nature publique) passe par des politiques publiques lorsque les intérêts du gestionnaire ne coïncident pas avec ceux de la société.
- Les politiques incitatives sont plus efficaces que les instruments réglementaires, car elles sont censées prendre en compte l'hétérogénéité des coûts de fourniture des SE, liée aux différences entre les forêts et entre les propriétaires
- Les politiques publiques doivent permettre de concilier les objectifs multiples assignés aux forêts au bénéfice des propriétaires et de la société, aux échelles spatiales pertinentes
- Leur cohérence doit être recherchée par une meilleure coordination