

FORÊT • NATURE

OUTILS POUR UNE GESTION
RÉSILIENTE DES ESPACES NATURELS

Tiré à part de la revue **Forêt.Nature**

La reproduction ou la mise en ligne totale ou partielle des textes
et des illustrations est soumise à l'autorisation de la rédaction

foretnature.be

Rédaction : Rue de la Plaine 9, B-6900 Marche. info@foretnature.be. T +32 (0)84 22 35 70

Abonnement à la revue Forêt.Nature :
librairie.foretnature.be

Abonnez-vous gratuitement à Forêt.Mail et Forest.News :
foretnature.be

Retrouvez les anciens articles de la revue
et d'autres ressources : **foretnature.be**

FONCTIONS NON-MARCHANDES ET AMÉNITÉS : CARACTÉRISTIQUES ET ÉVALUATION

BENOÎT HELSEMANS

La question des fonctions non-marchandes agite actuellement tant le monde professionnel que celui de la recherche. Les propriétaires forestiers soumis à un environnement économique moins favorable, se voient imposer des contraintes environnementales plus sévères, justifiées par l'intérêt que la société porte aux espaces boisés. Suivant le précédent des mesures agri-environnementales mises en place dans le secteur agricole, ils voient dans ces fonctions la perspective d'une nouvelle source de revenus et revendiquent de plus en plus fortement leur rétribution. Le second axe de la stratégie forestière française se propose notamment de « promouvoir (...) la rémunération juste et la plus directe possible des fonctions sociales, écologiques et culturelles (...) ».

De son côté, le monde de la recherche est interpellé quant à la nature plus précise de ces fonctions, qui sont évoquées de façon souvent incantatoire dans le débat public. Il est également sollicité par la puissance publique pour l'évaluation de biens et services dont aucun marché ne vient révéler la valeur. Deux raisons justifient cette demande. D'une part, les décideurs publics voudraient bien disposer de données chiffrées permettant d'arbitrer les litiges entre les différents intérêts en cause. D'autre part, la pression pour une réduction des dépenses publiques nécessite des arguments pour légitimer le montant des crédits consacrés aux questions environnementales.



D'après le point de vue de Philippe Bontems¹, une des causes des dégradations environnementales dans beaucoup de pays est la sous-estimation de la valeur des biens environnementaux. Pour nombre d'entre eux, comme la qualité de l'air, le bruit, la visibilité, la beauté d'un paysage ou une espèce en particulier, il n'existe aucun mécanisme institutionnel, privé ou public, qui conduise à lui en attribuer directement une. Ces biens apparaissent donc comme gratuits et courent le risque d'être surexploités.

Par ailleurs, la prise de conscience croissante des atteintes à l'environnement et la constitution d'un droit spécifique ont conduit à rechercher de plus en plus devant les tribunaux la responsabilité de ces atteintes. Mais une fois cette responsabilité établie, à quel niveau faut-il fixer l'amende correspondante si le bien endommagé est apparemment sans valeur ? Et avant même tout dommage, comment tenir compte de l'impact environnemental d'un projet qui se justifie par une analyse prospective de rentabilité ? Celle-ci ne peut qu'être surestimée si l'on fait abstraction de ces coûts, conduisant à retenir des projets très dommageables pour l'environnement.

Ainsi, que ce soit pour protéger l'environnement, fixer le montant de la réparation des dommages ou fonder davantage les décisions publiques ou privées, il est nécessaire de mieux évaluer ces biens et services.

Le sujet abordé ici n'est pas exclusivement propre à la forêt. En effet, il concerne aussi d'autres espaces ou milieux dits « naturels et ruraux ». Parler des biens et services revient en effet à se pencher sur la forêt non pas comme un espace unique et fermé, mais comme un espace ouvert aux autres

milieux qui l'entourent et qui participent, avec elle, à ces fonctions non marchandes.

FONCTIONS NON MARCHANDES, EXTERNALITÉS ET AMÉNITÉS

Fonction non marchandes

Le terme *fonction* est fort ambigu. Il est certes approprié au monde forestier habitué aux trois fonctions (de production, écologique et sociale) mais il est critiqué par les scientifiques qui dénoncent une vision normative du monde et les économistes préféreraient parler de biens et services. Par ailleurs, lorsque des « fonctions non marchandes » sont évoquées dans le débat public, il est fréquent que soient englobés non seulement des *biens* et *services* réellement non marchands comme le paysage, mais aussi des produits qui échappent au marché ou à son enregistrement fiscal ou statistique, et qui ont une valeur commerciale avérée : bois de feu, champignons, petits fruits... D'une façon générale, les « fonctions » non marchandes de la forêt ont un support matériel et une dimension sociale.

Externalités

Pour aborder la question des biens et services non marchands, il existe, en économie, une notion utile qui est celle d'*externalité*. Elle se définit comme l'influence qu'a l'activité d'un agent sur la satisfaction d'autres agents, sans que le marché fasse payer ou rétribue l'agent émetteur.

On retiendra surtout par rapport à cette définition que :

- il existe des externalités négatives qui sont les plus étudiées (pollution, dégradation de l'environnement...) mais aussi des externalités positives qui sont précisément celles que l'agent producteur

souhaite valoriser (influence de la forêt sur la qualité de l'eau, la protection des sols...);

- les externalités n'existent pas dans l'absolu, mais seulement par rapport à l'activité de production ou de consommation d'un agent émetteur et d'un agent récepteur ;
- la consommation peut, au même titre que la production, induire des externalités. Les inconvénients susceptibles d'être engendrés par l'excès de fréquentation touristique en sont un exemple.

Aménités

Enfin, l'enjeu le plus important est porté actuellement par ce qui est englobé dans le langage technocratique sous le terme d'*aménités*. Celles-ci peuvent être définies comme l'ensemble des objets matériels et immatériels qui contribuent à ce qu'un territoire fasse l'objet d'une appréciation positive par certains individus, indépendamment ou parallèlement aux aspects strictement utilitaires de productions économiques. Les aménités ont souvent un lien fort avec l'activité agricole et l'existence de forêts : le paysage, la richesse faunistique et floristique, les atouts pour les loisirs en plein air... Elles sont devenues un élément de tout premier ordre pour le développement local et elles expliquent les évolutions récentes de l'urbanisation du territoire. Elles sont à l'origine, au moins pour partie, des choix résidentiels des retraités, du tourisme de proximité, des emplois verts... Si les aménités peuvent être considérées comme une catégorie particulière de fonction non marchande, introduire ce concept permet en outre de sortir du raisonnement fonctionnaliste et d'aborder d'autres dimensions comme la qualité des relations entre les groupes sociaux, le lien civil...

Tout d'abord, pour les économistes, les biens et services non marchands sont souvent des « biens publics » (pas de possibilité d'exclusion, obligation d'usage, pas d'encombrement), mais ils peuvent être appropriés, voire fréquemment avoir un statut intermédiaire de « biens mixtes ». Cette appellation de « biens publics » heurte profondément les organisations de la propriété forestière, mais il faut bien voir qu'elle s'applique à un objet qui peut être immatériel et qui se distingue clairement du bien support (ici la propriété forestière). Sur le plan juridique, la situation peut être complexe avec des statuts différents pour ces différents biens et pour les usages qu'ils suscitent. En France, par exemple, le paysage fait partie du patrimoine commun de la nation (article L-200 du Code rural) alors que le droit civil reconnaît des formes d'appropriation de l'usage avec un droit à la vue et un droit à l'image. Définir ce qui est « bien public » ou en d'autres termes « d'intérêt général » relève de la législation. Celle-ci évolue dans le temps et varie significativement selon le pays. La liberté de circulation en forêt, voire la récolte des petits fruits, sont un droit pour tous dans plusieurs pays nordiques.

En second lieu, il faut considérer qu'à l'égard de ces biens et services, les attentes de la société ont fortement évolué au cours du temps et en fonction des groupes sociaux. Cela ne veut pas dire pour autant que tout soit une question d'individu et que les attentes ne puissent pas être mieux cernées : il existe des déterminants à ces attentes et des tendances fortes d'évolution.

Pour ce qui est de la problématique de l'aménagement, les forestiers ont parfois soutenu que les fonctions écologiques et sociales étaient automatiquement assurées lorsque la fonction de production était elle-même assurée. Un regard plus distancé tend à montrer que tous les cas de figure sont possibles, de la synergie à l'antagonisme,



en passant par l'indépendance à la fois entre fonction de production et fonctions non marchandes et entre les fonctions non marchandes elles-mêmes. Selon leurs natures, ces biens et services peuvent dépendre plus ou moins des techniques sylvicoles, mais aussi de l'agencement spatial. La richesse floristique est fortement influencée par la sylviculture, alors que la fréquentation de proximité ou les perspectives de ski de fond sont avant tout influencées par des facteurs relatifs à la localisation et au contexte géomorphologique.

La tendance planificatrice et la réticence des gestionnaires à aborder les problèmes sociaux ont souvent conduit à une solution de facilité : la séparation spatiale des fonctions. L'évolution des pré-occupations vers la gestion durable et la multifonctionnalité devrait amener à privilégier d'autres voies.

Une quatrième caractéristique est que la « zone de concernement », ou périmètre au sein duquel la population est, en tout ou pour partie, concernée par un bien

ou service non marchand, est difficile à définir : elle varie selon l'activité concernée (promenade de proximité, sport de plein air...) et ses limites sont imprécises. Mais en tout état de cause elle est toujours très différente de l'unité de gestion et, en général, beaucoup plus vaste. De plus, dans les espaces ordinaires, la « substituable » est forte

(ce qui compte c'est de pouvoir se promener, mais de nombreuses forêts d'un même espace géographique sont à peu près équivalentes). Du fait de ces deux caractéristiques, il est très difficile pour le gestionnaire d'identifier des interlocuteurs : beaucoup de gens sont potentiellement concernés et personne ne l'est fortement, une association locale ne regroupe jamais tous les usagers... Cela signifie également que les unités classiques de gestion sont rarement pertinentes pour raisonner en termes de biens et services non marchands, car les usages ne se cantonnent pas à leurs limites.

On peut enfin, selon Dominique Normandin², émettre des hypothèses distinguant la forêt par rapport à d'autres espaces ou filières :

- la forêt ne génère pas d'externalités négatives majeures, contrairement à l'agriculture ou d'autres formes d'exploitation des ressources naturelles ;
- il existe un problème spécifique de mesure de l'impact environnemental compte tenu de la durée des cycles sylvicoles.

CONDITIONS NÉCESSAIRES
À LA RÉMUNÉRATION
DE CES BIENS ET SERVICES

Trois conditions peuvent être définies :

1. Il faut que soit déterminé dans quelle mesure un service donne droit à rétribution et qui peut bénéficier de celle-ci. Ceci relève, d'une part, d'une forme de consensus social et, d'autre part, de sa traduction légale, notamment en termes d'affectation de droit de propriété. En effet, tout dépend de ce qui est considéré comme « l'état normal » d'un milieu en dessous duquel il y aurait dégradation au détriment de la société, et donc devoir de compensation du gestionnaire, et au-dessus duquel il y aurait bénéfice pour la société et donc droit à rémunération pour le service rendu. Une forêt cultivée est-elle un milieu dégradé par rapport à un idéal de nature ? L'entretien fait par le propriétaire constitue-t-il une amélioration eu égard aux attentes sociales ? À partir de quel niveau d'intensification de la sylviculture, la dégradation devient-elle inacceptable : la futaie régulière ? L'énrésinement ? Le taillis à courte rotation ? Et pour quel type de fonction ? Une fois cet état de référence admis, il faut encore que des droits de propriété sur le bien ou le service considéré soient effectivement attribués au déten-

teur du fond, ce qui renvoie bien évidemment au débat précédent sur le bien public/bien privé.

2. Deuxièmement, il s'agit de rendre intentionnelle au minimum la préservation d'un état, au mieux la production d'un véritable service. Notons à ce sujet que l'on passe alors d'un statut d'« externalité » à un statut de « produit joint ». Toute la difficulté, qui n'est pas propre au domaine forestier, est alors de définir le niveau du service : il est facile de mesurer des mètres cubes de grumes, plus complexe de quantifier la qualité d'un paysage...

3. Enfin, il est nécessaire d'introduire un « produit » sur le marché. Celui-ci peut être le service proprement dit, facturé directement au consommateur lui-même (droit d'accès à un espace limité, carte pour le ski de fond...). Cette solution qui peut paraître la plus simple n'est cependant pas toujours envisageable car elle impose à la fois que les bénéficiaires soient clairement identifiés (qui sont

les bénéficiaires d'un paysage de qualité ?) et surtout que l'accès au bien public puisse être limité et contrôlé. Ces conditions, qui représentent un coût de mise en marché (signalisation, délimitation du périmètre, vente de titres d'accès, surveillance, assurance...), peuvent exister pour de grandes propriétés forestières, mais sont rares. D'autres



formules sont alors à rechercher. Une solution est de se retourner vers une collectivité publique qui puisse être un intermédiaire entre des producteurs et un ensemble de bénéficiaires supposés tous concernés : c'est la logique des mesures agri-environnementales. Pour le « producteur », cette solution est la plus simple puisqu'il n'y a plus ni recherche de bénéficiaires, ni coûts de mise en marché et c'est naturellement dans cette voie que la propriété forestière souhaiterait que la collectivité s'engage. Au-delà des questions de principe que cela peut poser – la collectivité publique doit-elle et peut-elle s'engager dans une rétribution généralisée des services non marchands ? Quel est l'état de référence ? –, nous dirons simplement que c'est un moyen de retrouver une échelle de négociation pertinente pour raisonner des biens et des services non marchands. Par contre, cette formule se heurte à deux difficultés : la définition du niveau optimal de l'offre et celle de l'échelle des prix payés aux producteurs.

CONCLUSION

Il faut avoir conscience que parler de fonction « non-marchande » n'est pas neutre. Cela revient à privilégier implicitement le point de vue du producteur qui a des droits sur celui des individus ordinaires assimilés alors à de simples consommateurs³. C'est aussi occulter le fait qu'il puisse exister des « anti-fonctions », à savoir des externalités négatives liées à l'existence même de la forêt ou à sa gestion (fermeture du paysage, sylviculture défavorable pour la survie de certaines espèces...). Introduire la notion de « fonction non-marchande » se com-

prend avant tout dans une logique où le secteur forestier exprime ne pas avoir que des devoirs mais aussi des droits.

Il existe un véritable enjeu pour le développement local des espaces ruraux autour de la valorisation des aménités. Dans ce contexte, la forêt doit trouver une place significative dans la mesure où elle génère des attentes particulières en tant qu'archétype de la nature⁴. L'attachement de la société à la forêt génère une sensibilité particulièrement forte à la dégradation des externalités positives liées à l'existence même de la forêt et à ses modalités de gestion. Ceci justifie en tout cas que la question de la prise en compte des biens et services non-marchands ne soit pas négligée au niveau de l'aménagement. ■

BIBLIOGRAPHIE

- ¹ BONTEMPS P., ROTILLON G. [1998]. *Économie de l'environnement*. Éditions La Découverte, Paris, p. 26-45.
- ² NORMANDIN D. [1998]. Une évaluation de la demande sociale de services environnementaux de la forêt. INRA, *Sciences Sociales* 11(2), 4 p.
- ³ LARRIÈRE R. [2000]. *Évaluation des biens naturels aménités et nuisances*. CEMAGREF, 11 p.
- ⁴ EIZNER N. [1995]. *La forêt, archétype de la forêt*, in *La forêt, les savoirs et les citoyens*. Éditions ANCR, p. 17-20.

BENOÎT HELSEMANS

benhelsemans@hotmail.com

rue des Monts, 93

5660 Petigny