

# Le concept de multifonctionnalité analysé d'après le protocole «forêts de montagne» de la Convention alpine

NATHALIE SUBOTSCH

Keywords: Multipurpose forestry; mountain forests; alpine convention. FDK 906 : 907 : 97 : (23)

La Convention pour la protection des Alpes (Convention alpine) a été signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg par l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie, le Liechtenstein, la Slovaquie, la Suisse et l'Union européenne. L'objectif de la Convention est la nécessaire harmonisation des intérêts économiques et des exigences écologiques. En ayant signé cette convention, les pays alpins s'engagent par un traité international et reconnaissent leur responsabilité commune dans la protection et le développement durable des régions alpines.

Le protocole «forêts de montagne», en vigueur depuis 1996, vise une économie forestière intégrale orientée vers les différentes fonctions que la forêt doit remplir. Ce type d'exploitation intégrale et multifonctionnelle est cependant soumis à des conditions particulières sur le plan technique, socio-économique et juridique mises en avant par le protocole. Bien que les pays alpins se soient mis d'accord sur le principe et le bien-fondé de ces conditions, l'approche et le degré de leur application varient fortement d'un pays à l'autre.

Il s'agit alors de déterminer comment la multifonctionnalité s'articule autour du protocole «forêts de montagne» et de mettre en évidence les conditions requises par ce protocole.

## La Convention alpine

Après quelques années de négociation et de réflexion, la Convention alpine est entrée en vigueur en 1994, suite à la ratification par l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein. Les pays alpins ont reconnu que les problèmes communs à tous les Etats ont une dimension internationale et doivent faire l'objet d'une approche commune. La confrontation entre les intérêts des différents Etats a abouti à un document global où on a essayé de prendre en compte, d'une façon égale, le développement et la protection du patrimoine naturel. L'objectif de la convention est la nécessaire harmonisation des intérêts économiques et des exigences écologiques. Elle vise un développement de l'espace alpin durable et respectueux de l'environnement. La protection de l'environnement n'exige pas seulement de réduire ou d'éviter la surexploitation de la nature et du paysage, mais également leur sous-exploitation. Dans cette optique, il importe de trouver un compromis entre les différentes fonctions que l'espace alpin remplit.

La convention cadre fixe les règles et les objectifs, tandis que des mesures d'application de l'accord sont déterminées par différents protocoles. En ce qui concerne le domaine forestier, un protocole «forêt de montagne» a été établi sous la responsabilité autrichienne «...en vue d'assurer la préservation, le renforcement et le rétablissement des fonctions forestières, notamment la fonction protectrice, en améliorant la résistance des écosystèmes forestiers en particulier par une gestion respectueuse de la nature, en évitant toute utilisation préjudiciable à la forêt et en tenant compte des contraintes économiques dans l'espace alpin» (extrait de la Convention cadre, Art. 2, 2h).

## Le protocole «forêt de montagne»

Le protocole «forêt de montagne» a été signé en février 1996 par la France, l'Italie, l'Allemagne, la Slovaquie et Monaco.

La Suisse et le Liechtenstein les ont suivis en octobre 1998 et l'Autriche l'a finalement signé en octobre 2000 tandis que l'Union européenne a renoncé à le signer, «car elle n'a pas de compétences en la matière».

L'article premier définit les objectifs avec en premier plan la conservation de la forêt de montagne dans sa surface et l'amélioration de sa stabilité par une exploitation durable, une régénération naturelle, un boisement continu, des plantations avec des plants forestiers appropriés à la station et une réduction de l'érosion des sols.

La mise en œuvre de la politique forestière dans les régions de montagne paraît encore insuffisamment intégrée dans une approche globale d'aménagement du territoire. La réalisation des objectifs du protocole ne se restreint alors pas au seul domaine forestier, mais implique également d'autres domaines: les parties contractantes doivent prendre des mesures, entre autres, concernant les polluants atmosphériques, le grand gibier, le pâturage en forêt, les risques d'incendies et le tourisme pouvant entraver une gestion durable des forêts.

## Le concept de «multifonctionnalité» du protocole

Le concept d'une gestion multifonctionnelle des forêts du protocole «forêt de montagne» se traduit en effet par la mise en relief des différentes fonctions que les forêts remplissent. En montagne, les enjeux directs d'une gestion multifonctionnelle de la forêt sont beaucoup plus importants qu'en plaine. En conséquence, le préambule du protocole souligne particulièrement les diverses fonctions que les forêts doivent remplir de façon durable et conformément à la tradition des sylvicultures européennes. Y sont mentionnées les fonctions de protection – protection la plus efficace, la moins chère, la plus esthétique contre les risques naturels – ainsi que les fonctions sociales, productives et récréatives. L'objectif du protocole est une économie forestière intégrale, orientée vers les fonctions que la forêt doit remplir. Cela signifie que l'amélioration nécessaire de l'efficacité d'une fonction ne devrait pas se faire au détriment d'autres fonctions.

Bien que toutes les fonctions sont mises au même niveau, la fonction de protection des forêts de montagne est particulièrement soulignée dans ce protocole, puisque les parties contractantes doivent s'engager «à accorder la priorité à cette fonction protectrice et à orienter leur gestion forestière selon l'objectif de protection» (Art. 6,1) là où les forêts protègent dans une grande mesure leur propre site et des enjeux humains et matériels. La demande croissante de sécurité dans une société en pleine expansion nécessite alors des mesures spécifiques d'entretien et de restauration pour garantir le rôle de protection des forêts.

On peut toutefois constater, concernant ce protocole, que tout en soulignant le rôle de protection de la forêt de montagne, sa fonction essentielle – l'exploitation forestière – n'est pas contestée. Son importance pour l'économie nationale en tant que source de travail et de revenu pour la population

locale est particulièrement reconnue par le protocole. Bien qu'un certain mode de gestion – exploitation durable – des forêts soit préconisé, des indications plus précises concernant une revalorisation de la matière bois ou de son rôle comme moteur du développement local manquent cependant. De plus, il n'est nullement fait allusion aux problèmes structurels relevant des conditions écologiques particulières avec une grande hétérogénéité des massifs forestiers et des difficultés d'exploitation liées à la pente et à l'altitude des terrains.

En ce qui concerne le rôle de la forêt de montagne pour l'équilibre climatique, l'épuration de l'air ou encore ses effets sur les ressources en eau, les différents pays doivent prendre des mesures nécessaires pour garantir ces fonctions sociales. Ces mesures doivent notamment être prises dans le cadre d'autres politiques dépassant le seul domaine forestier.

La forêt de montagne est de plus en plus sollicitée par la société en tant que lieu de détente et espace de loisir. Bien que les pays doivent s'engager à prendre des mesures permettant une découverte de la nature et une détente adéquate, le protocole précise bien que cette mise à disposition de la forêt à ces fins doit être dirigée et le cas échéant limitée. La fonction de récréation ne doit pas menacer la conservation de la forêt et sa régénération naturelle.

## La mise en œuvre de la multifonctionnalité

Une première condition pour une gestion multifonctionnelle est l'affichage clair des différentes fonctions que les forêts remplissent. Pour cela, les différents pays doivent mettre en place les bases d'un zonage avec une analyse des fonctions de la forêt. L'affichage de ces fonctions devrait apparaître dans les différents outils techniques tels que plans de fonctions des forêts, orientations régionales forestières ou plans d'aménagement forestier. Ces documents feront ressortir par la suite la fonction prioritaire de chaque forêt. Cette fonction sera améliorée «sans diminuer et, dans la mesure du possible, tout en renforçant les autres fonctions» (SCHEIRING, 1996).

Certains pays comme l'Autriche ou l'Allemagne disposent déjà d'une cartographie des fonctions de la forêt à différentes échelles leur permettant d'orienter la gestion forestière suivant l'importance d'une fonction. Dans d'autres pays, seule la fonction de protection est prise en compte au niveau des aménagements forestiers. Ici, l'objectif sera l'intégration des contraintes liées aux activités humaines, à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité et à la gestion des sols. C'est ainsi que les différentes fonctions pourront être prises en compte dans l'établissement des plans de gestion.

Une deuxième condition requise par le protocole est le maintien et l'amélioration des prestations de la forêt au profit de la collectivité, à l'aide de mesures forestières intégrées tenant compte de l'ensemble des fonctions de la forêt. Pour cela, le protocole demande aux parties contractantes de s'engager à attribuer des aides forestières suffisantes pour assurer ces prestations (rôle de protection, fonction sociale et écologique) fournies par la forêt. Il exige en plus que les propriétaires forestiers peuvent prétendre à une indemnisation pour les prestations fournies ayant dépassé les obligations légales existantes. Ceci signifie concrètement qu'un propriétaire forestier devrait être indemnisé pour une gestion garantissant la «multifonctionnalité» de sa forêt (SUBOTSCH, 1999). «Pour permettre ce type d'exploitation forestière intégrale, orientée vers les fonctions à assumer – qui, pour apporter une rentabilité maximum, devrait être proche des conditions naturelles – une rémunération adéquate des prestations fournies à des fins communautaires est indispensable» (SCHEIRING, 1998).

Si dans le passé une fourniture des prestations non marchandes «dans le sillage» de la production du bois a pu être assurée en présence de besoins relativement peu importants, on constate actuellement un déficit en ces prestations compte tenu du mauvais état des forêts, de l'évolution des prix à la baisse, de l'augmentation des coûts de l'exploitation forestière, mais aussi de la demande croissante en prestations de ce type. Il s'agit alors de faire bénéficier les gestionnaires forestiers d'aides et d'indemnités équitables pour assurer durablement et en quantité suffisante les différentes fonctions de la forêt. Actuellement, seule la Suisse dispose de mesures législatives permettant une rémunération des propriétaires forestiers pour la mise à disposition de fonctions non marchandes de leurs forêts. Ces mesures se limitent encore en grande partie à la fonction protectrice de la forêt, mais elles devraient être élargies aux autres fonctions d'après le protocole «forêt de montagne».

Sans que ce soit explicitement recommandé par le protocole, toutes les mesures d'amélioration et de sauvegarde des prestations au profit de la collectivité seront le plus rationnellement réalisées par le biais de contrats de longue durée passés avec les propriétaires forestiers. Des indemnités à orientation écologique et basées sur la contrepartie des prestations fournies pourront être accordées aux propriétaires dans le cadre de ces contrats financés par les collectivités territoriales.

La création de réserves forestières naturelles ou la mise à disposition de la forêt à des fins récréatifs font déjà l'objet d'une contractualisation dans certains pays, notamment en Autriche. Cette responsabilisation du propriétaire forestier et de la collectivité concernée devrait s'étendre à d'autres domaines pour garantir également les autres fonctions de la forêt.

## Conclusion

Le protocole «forêt de montagne» offre le mérite de jouer tout à la fois un rôle de révélateur des attentes de la société et un rôle de pionnier dans la mesure où il jette les bases d'une nouvelle approche visant à mieux intégrer la forêt dans l'aménagement du territoire. Il révèle également certaines limites propres aux politiques forestières nationales des différents pays. Il met en avant les différentes fonctions de la forêt et leur analyse, mais sans pour autant donner un concept clairement défini d'une gestion multifonctionnelle. Il constitue plutôt un cadre d'actions au niveau politique et administratif qu'au niveau technique. Il faut alors attendre que les différentes mesures exigées par le protocole, notamment en ce qui concerne l'indemnisation des propriétaires forestiers pour la mise à disposition des fonctions non marchandes, soient mises en œuvre pour qu'un gestionnaire forestier trouve du «sens» dans le protocole. Tant que le financement des fonctions non marchandes reste encore dans la phase d'expérimentation et de réflexion, la fonction de production constitue pour le moment le seul moyen de financement des autres fonctions. Sans pour autant renoncer à d'autres solutions de financement plus adéquates et reflétant mieux la réalité sur le terrain, n'aurait-il pas fallu, en attendant, insister plus sur une revalorisation et le développement de la matière bois et de sa filière?

## Résumé

Le protocole «forêt de montagne» de la Convention alpine est entrée en vigueur en 1996. Son objectif est une conservation commune de la forêt de montagne en tant qu'écosystème proche de la nature par une gestion durable prenant en compte l'ensemble des fonctions de la forêt. Cette multifonctionnalité des forêts est particulièrement soulignée dans les différents articles du protocole qui constitue cependant plutôt un cadre d'actions au niveau politique qu'au niveau technique.

## Zusammenfassung

### Das Konzept der Multifunktionalität gemäss dem Bergwaldprotokoll der Alpenkonvention

Das Bergwaldprotokoll der Alpenkonvention ist 1996 in Kraft getreten. Das Ziel dieses Protokolls ist die gemeinsame Erhaltung des Bergwaldes als naturnaher Lebensraum mittels einer nachhaltigen Bewirtschaftung, die die verschiedenen Funktionen des Waldes berücksichtigt. Diese Multifunktionalität der Wälder wird besonders in den einzelnen Artikeln des Protokolls unterstrichen, auch wenn dieses eher einen politischen als technischen Handlungsrahmen darstellt.

## Summary

### The concept of multifunctionality as described in the protocol «mountain forests» of the Alpine Convention

The protocol pertaining to mountain forests came into force in 1996. The goal of this protocol is the widespread conservation of the mountain forest as a natural ecosystem. This will be achieved by sustainable management, which takes into account the various functions of the forest. This multifunctional aspect of forests is particularly emphasized in the different articles of the protocol, even though it represents a political rather than a technical scope of action.

*Translation: MARCIA SCHOENBERG*

## Bibliographie

- Protocole «forêts de montagne» de la Convention alpine. Version actuelle disponible chez: [www.cipra.org](http://www.cipra.org).
- SCHEIRING, H., 1996: Synthesebericht. In: Europäische Akademie Bozen – Fachbereich Alpine Umwelt (Hrsg.): Das Bergwaldprotokoll: Forderungen an den Wald – Forderungen an die Gesellschaft. Schriftl.: Herbert Scheiring. Blackwell Wissenschafts-Verlag Berlin – Wien, S. 267–306.
- SCHEIRING, H., 1998: «Un colloque destiné à la forêt de montagne et à l'ensemble de ses bénéficiaires». Internationale Bergwaldtagung des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Innsbruck 27. bis 30. April 1998, 202 S.
- SUBOTSCH, N., 1999: Comparaison des politiques de gestion des forêts au rôle de protection dans les pays de l'Arc alpin, signataires de la Convention alpine. Thèse de Doctorat de Géographie, Université Joseph Fourier, Grenoble, 485 p.

### Auteur:

NATHALIE SUBOTSCH, Cemagref de Grenoble, Unité Ecosystèmes et Paysages de Montagne, 2, rue de la Papeterie, BP 76, F-38402 Saint-Martin-d'Hères cedex