

Aménités, fonctions non marchandes et aménagement forestier

Daniel Terrasson

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 débat sur la stratégie forestière nationale qui s'est déroulé en 1999 sous l'égide du Comité 21 en est un bon exemple. 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.

Il existe déjà une littérature abondante, tant sur les fonctions non marchandes de la forêt proprement dite (Normandin, 1994 ; Merlo *et al.*, 2000 ; Glück, 2000) que sur les méthodes d'évaluation et leurs limites (Willinger, 1996 ; Raunikaar *et al.*, 1999). Nous ne reprendrons donc pas ces éléments ici, mais nous essaierons plutôt de voir où sont réellement les enjeux aujourd'hui et en quoi ceux-ci interfèrent avec la problématique de l'aménagement. Après avoir rappelé quelques définitions, nous indiquerons les caractéristiques principales de ces fonctions dans le cas de la forêt. Nous verrons ensuite ce que suppose la valorisation des fonctions non marchandes avant de tirer quelques conclusions. Le sujet abordé ici n'est pas propre à la forêt mais concerne d'autres espaces ou milieux dits « naturels et ruraux ». Nous partirons donc d'une analyse plus générale des connaissances acquises sur les évolutions actuelles des enjeux du monde rural pour en extraire ce qui s'applique plus particulièrement à la forêt. La portée de cette réflexion ne se limite toutefois pas à la seule forêt des espaces ruraux et les conclusions s'appliqueraient tout autant à la forêt périurbaine, avec toutefois des spécificités que nous n'approfondirons pas.

Que sont les fonctions non marchandes ?

Parler de « fonctions non marchandes », c'est tout d'abord adopter une classification selon le point de vue de l'économiste : distinguer ce qui génère un marché et donc des transferts monétaires, de ce

Contact

Daniel Terrasson
Cemagref,
Département Gestion
des territoires,
Parc de Tourvoie,
BP 44,
92163 Antony Cedex

qui échappe à tout marché. Mais le terme de « fonction » est en lui-même ambigu. Il est certes approprié par le monde forestier habitué aux trois fonctions de production, écologique et sociale, même si l'on peut s'interroger sur la distinction entre celles-ci (la fonction écologique a-t-elle un sens propre ? Est-elle indépendante d'une attente sociale ?...). Mais il est critiqué par les scientifiques qui dénoncent une vision normative du monde (Kalaora, 1997) et les économistes préfèrent parler de biens ou 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... Or ces deux catégories de biens ne soulèvent pas tout à fait les mêmes questions, tant sur le plan théorique (évaluation) que pratique (quantification, droit de propriété...). D'une façon générale, les « fonctions » non marchandes de la forêt ont un support matériel et une dimension sociale.

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. Par rapport à cette définition, il faut surtout retenir 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 puisqu'elles dépendent de son action ;
- 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.

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. Pour les zones rurales, les aménités ont souvent un lien fort avec l'activité agricole et l'existence de la forêt : le paysage, la richesse faunistique ou floristique, les atouts pour les loisirs de plein air... Elles sont devenues un élément de tout premier ordre pour le développement local (OCDE, 1999) et elles expliquent les évolutions récentes de l'urbanisation des territoires (Hervieu *et al.*, 1996 ; Brunet, 1994). 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 déjà être considérées comme une catégorie particulière de fonctions non marchandes, 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...

Sur le plan méthodologique, les économistes distinguent pour les biens et services non marchands des valeurs d'usage (promenade...) et des valeurs de non-usage, elles-mêmes scindées en valeur d'existence (attacher de l'importance à l'existence même d'une chose, même si l'agent ne peut pas en user directement ; par exemple : qui d'entre nous verra l'ours des Pyrénées ?), valeur d'option (se réserver la possibilité d'utiliser un jour ; par exemple : les ressources génétiques) ou valeur de leg (vouloir transmettre un patrimoine aux générations futures). Les méthodes d'évaluation dépendent de la nature du bien concerné, un même bien pouvant avoir une valeur à plusieurs niveaux.

Après ces quelques définitions, nous allons maintenant voir six caractéristiques essentielles de ces biens et services dont deux sont très générales et les quatre autres plus spécifiquement reliées à la problématique de l'aménagement forestier.

Quelles caractéristiques essentielles ?

En premier lieu, 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 « bien mixte ». Cette appellation de « bien public » 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 foncière). Sur le plan juridique la situation peut être complexe avec des statuts différents pour ces différents biens et pour les usages qu'ils suscitent. Le paysage par exemple 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 (Ribart, 1998) 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 les pays. Nous rappellerons notamment que 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'individus et que les attentes ne puissent pas être mieux cernées : il existe des déterminants à ces attentes et des tendances fortes d'évolution.

Pour en venir plus précisément à 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 (théorie dite de la « vague »). Un regard plus distancié 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 leur nature, ces biens et services peuvent dépendre plus ou moins des techniques sylvicoles, mais aussi de l'agencement spatial. La richesse spécifique est fortement conditionnée 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 préoccupations vers la gestion durable et la multifonctionnalité devrait amener à privilégier d'autres voies. Les conflits d'usages dissimulent souvent bien d'autres enjeux (légitimité des acteurs, exclusion sociale...) que l'incompatibilité entre fonctions ou usages trop souvent mise en avant.

Le quatrième point-clé 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. Par ailleurs, dans les espaces ordinaires, la « substituabilité » 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 leur limites.

Enfin, Dominique Normandin (*opus cité*) avait émis trois hypothèses, distinguant la forêt par rapport à d'autres espaces ou filières :

- pour la forêt prise de façon générique, la question de l'existence ne se pose pas en France, puisque celle-ci aurait plutôt tendance à augmenter. Ceci n'est pas le cas par exemple des zones humides ;
- 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.

Ces caractéristiques étant posées, voyons maintenant à quelles conditions les biens et services non marchands peuvent susciter la rémunération souhaitée par la profession.

Que suppose la valorisation des aménités ?

Trois conditions peuvent être définies en première analyse.

Tout d'abord, 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 terme d'affectation de droits 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 rétribution 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'enrésinement ? Le taillis à courte rotation ? Et pour quel type de fonction ? Une fois cet état de référence admis, encore faut-il que des droits de propriété sur le bien ou le service considéré soient effectivement attribués au détenteur du fond, ce qui renvoie bien évidemment au débat précédent sur bien public/bien privé.

En second lieu, il s'agit naturellement 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 du statut d'une « externalité » à celui d'un « 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...

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 dans 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, etc.) peuvent exister pour de grandes propriétés forestières, mais sont rares. D'autres formules sont alors à rechercher. Dans le domaine agricole, on pense notamment à la vente de produits dérivés (valorisation d'un paysage à travers un produit), mais il semble difficile d'imaginer des applications dans le domaine forestier. Reste la solution de se retourner vers une collectivité publique qui puisse être l'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 coût de mise en marché et c'est naturellement dans cette voie que la propriété forestière souhaiterait que la collectivité s'engage. Au-delà des problèmes 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 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 au « producteur ».

Conclusions

Il faut avoir conscience que parler de « fonctions non marchandes » 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 à de simples consommateurs (Larrère, 2000). 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 « fonctions non marchandes » se comprend avant tout dans une logique où le secteur forestier affirme ne pas avoir que des devoirs, mais aussi des droits. Une approche plus équilibrée des choses ne peut se faire sans analyser plus complètement toutes les externalités.

Ceci dit, 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 nature (Eizner, 1994). Ce constat devrait d'ailleurs conduire à introduire une quatrième hypothèse tempérant au moins pour partie la seconde hypothèse de D. Normandin, relative à l'absence d'externalités négatives majeures. Elle pourrait être formulée comme suit : 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 forestier. Une pre-

mière difficulté vient du fait que l'aménagement, au sens administratif du terme (i.e. le plan simple de gestion), permet certes d'intégrer des arbitrages déjà rendus, mais n'est pas un cadre approprié pour négocier et prendre des décisions nouvelles (Plauche-Gillon *et al.*, 1999).

Il existe également une seconde difficulté : les aménités peuvent se comprendre dans le contexte d'un territoire dans son ensemble, mais rarement être rattachées complètement à un élément spécifique de l'occupation du territoire. Il existe certes des éléments attractifs spécifiques à la forêt, mais se limiter à ceux-ci risque de réduire de façon caricaturale une prise en compte des effets externes qui par essence se veut globale. Dès lors, toute la question est de savoir comment replacer l'aménagement forestier dans un contexte territorial. La charte forestière de territoire introduite lors de la loi d'orientation forestière constitue une tentative de réponse. Il est trop tôt pour en juger les résultats, mais elle n'échappe pas aux limites d'une entrée sectorielle.

En termes de questions de recherche, il faut souligner que ces questions ont encore été peu explorées car elles ne sont pas centrales pour les disciplines académiques concernées. L'environnement n'est pas au centre des préoccupations de la sociologie (Leroy, 2001) qui pourrait nous aider à mieux comprendre les attentes de la société et leurs perspectives d'évolution. L'économie de l'environnement

est peu développée en France comparativement aux pays anglo-saxons. De plus, elle s'est plus polarisée sur les échanges planétaires ou sur le coût des catastrophes et des nuisances que sur la valorisation des retombées positives de l'action de l'homme. Il y a donc un champ de recherche encore largement à défricher, qui concerne notamment :

- une vision prospective des attentes de la société ;
- les enjeux et les conflits autour de l'accès aux espaces naturels ce qui a notamment été souligné lors du colloque tenu sur ce thème à Clermont-ferrand (Mermet et Moquay, 2002) ;
- l'innovation et les modalités de fonctionnement pour des politiques publiques permettant une valorisation des aménités ;
- l'échelle pertinente pour une action publique adaptée à ces questions.

Enfin, il faut avoir conscience que l'enjeu principal est plus dans l'espace ordinaire que sur des sites remarquables. La difficulté liée à une forte substituabilité entre ces espaces est dans ce cas un obstacle supplémentaire, qui ne doit pas être négligé. Il y a là aussi une marge d'innovation méthodologique. Cela signifie sans doute que cette question ne peut être abordée de façon purement théorique et nécessite au moins pour partie une approche empirique forte sur des cas bien choisis. □

Résumé

La prise en compte des fonctions non marchandes dans l'aménagement forestier devient un enjeu tant pour les propriétaires forestiers que pour la puissance publique. Les premiers souhaitent faire valoir les droits liés à leur responsabilité en contrepartie des devoirs qui leurs sont imposés à l'égard de l'environnement. Pour évoquer cette question, sont d'abord rappelées les définitions de quelques concepts : externalités, aménités, différentes valeurs attribuées aux biens et services non marchands. Les caractéristiques essentielles de ces biens et services sont ensuite évoquées en soulignant les points qui s'appliquent plus particulièrement à la forêt : relations très variables entre ces fonctions et la fonction de production, échelle d'appréciation souvent beaucoup plus vaste que l'unité de gestion, forte substituabilité d'un espace ordinaire à un autre. Les conditions qui permettent une mise en marché des aménités sont ensuite énoncées : attribution de droit de propriété, production intentionnelle et définition d'un mode d'échange entre producteur et consommateur avec ou sans intermédiaires. Si l'enjeu de la valorisation des aménités est important pour les acteurs concernés, il apparaît néanmoins qu'une approche sectorielle n'est probablement pas efficace, et que ces questions doivent être tranchées au niveau du territoire. Ce domaine reste encore peu couvert par la recherche et soulève de nombreuses questions citées de façon très globale.

Abstract

Taking into account non-market functions in forest management becomes a new stake for forest owners and public institutions. The first of them are claiming their rights linked to their responsibilities in counterpart of the new environmental obligations. To address this issue, some definitions and concepts are first reminded: externalities, amenities, and different values for non-market goods and services. Then, the main attributes of these goods and services are related, with a particular attention paid to the application to forest sector: diverse relations between these functions and the production function, accurate scale of analysis wider than the management scale, high substitutability between common areas. The conditions allowing to market amenities are then enounced: allocation of property rights, willingness to produce, and modalities of the exchanges between producers and consumers. A sectorial approach is certainly not efficient and this issue must be considered at the territorial level. There is a lack of research in this field, and some scientific concerns are listed.

Bibliographie

- ANONYME, 1999, La stratégie forestière française, www.comite21.org, 22 p.
- BRUNET, R., 1994, *La France un territoire à ménager*, Éditions n° 1, 328 p.
- EIZNER, N., 1995, La forêt, archétype de la nature, in *La forêt, les savoirs et le citoyen*, Éditions ANCR, p. 17-20.
- GLÜCK, P., 2000, Policy means for ensuring the full value of forests to society, *Land use policy*, n° 17, p. 177-185.
- HERVIEU, B., VIARD, J., 1996, *Au bonheur des campagnes*, Éditions de l'aube, 156 p.
- KALAORA, B., 1997, Du musée vert à la base de loisir, in *Actes du séminaire, L'opinion publique et les usages actuels de la forêt*, Édition IFEN, p. 12-16.
- LARRÈRE, R., 2000, *Évaluation des biens naturels aménités et nuisances*, 11 p.
- LEROY, P., 2001, La sociologie de l'environnement en Europe : évolution, champs d'action et ambivalences, *Natures Sciences et Sociétés*, vol. 1, p. 29-39.
- MERMET, L., MOQUAY, P. (dir), 2002, *Accès du public aux espaces naturels, Outils d'analyse et méthodes de gestion*, Paris, Hermès Sciences publications, 393 p.
- MERLO, M., ROJAS BRIALES, E., 2000, Public goods and externalities linked to Mediterranean forests: economic nature and policy, *Land use policy*, n° 17, p. 197-208.
- NORMANDIN, 1994, Utilités de la forêt autres que la production de matière première : problématique économique, in *Agriculteurs, agriculture et forêts*, Cemagref Éditions, p. 59-72.
- OCDE, 1999, *Cultiver les aménités rurales, une perspective de développement économique*, publications OCDE, 114 p.
- PLAUCHE-GILLON, H., MARTIN, R., 1999, Aménagement et forêt privé, *Revue Forestière Française*, num. spé.1999, p. 60-64.
- RAUNIKAR, R., BUONGIORNO, J., 1999, Le rôle joué par l'économie dans la gestion forestière : de Faustmann à la courbe environnementale de Kuznets, *Revue Forestière Française*, num. spé.1999, p. 102-113.
- RIBART, F., 1998, *Dualité du régime juridique des paysages*, Mémoire univ. Paris II, 69 p.
- WILLINGER, M., 1996, La méthode d'évaluation contingente : de l'observation à la construction des valeurs de préservation, *Natures Sciences et Sociétés*, vol. 4, p. 6-22.