

Les différentes politiques forestières des Conseils généraux et régionaux méditerranéens

par Véronique LEGRAND-BASCOUL

Si la politique forestière reste de la compétence de l'Etat, partagée entre les ministères de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Environnement et de l'Intérieur, les collectivités comme les Départements se sont investis d'un rôle plus ou moins important en fonction du contexte forestier départemental. Dans cette étude, Véronique Legrand nous fait part des résultats d'une enquête menée auprès des départements méditerranéens pour connaître la place qui est réservée à la forêt dans leurs politiques départementales et quelle en est la teneur.

Introduction

Pour commencer cette intervention il est nécessaire de rappeler trois chiffres marquants concernant la forêt méditerranéenne sur le territoire français :

- 4 millions d'hectares de forêt méditerranéenne en France soit le quart de la superficie forestière nationale ;
- 4 régions administratives et 15 départements sont concernés par cette vaste entité bioclimatique.

Si la politique forestière reste de la compétence de l'Etat, partagée entre les ministères de l'Agriculture et de la Pêche, de l'Environnement et de l'Intérieur, les collectivités comme les Départements se sont investis d'un rôle plus ou moins important en fonction du contexte forestier départemental.

Cet investissement dépend :

- d'une part, de l'inégalité spatiale flagrante entre les départements, certains enregistrant un taux de boisement supérieur à 60%, alors que d'autres sont proches de 15 % ;
- et d'autre part, des évolutions économiques, sociales et culturelles qui donnent dans chaque département un poids différent à la forêt : forêt de production, forêt périurbaine, forêt de protection...

Cette mission départementale est peu connue car il est fréquent d'entendre que la forêt méditerranéenne et sa gestion ne constitue pas un enjeu essentiel dans l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi, le Conseil général des Alpes Maritimes, dans le cadre de son Observatoire de la forêt départementale, a réalisé en 2005, une enquête, auprès des autres départements méditerranéens pour connaître la place qui est réservée à la forêt dans leurs politiques départementales et quelle en est la teneur.

Le travail mené par le Conseil général des Alpes-Maritimes

Contexte réglementaire

Si le département est une création de la Révolution organisé autour du préfet par Napoléon Bonaparte, il ne deviendra une collectivité territoriale qu'en 1871 avec la loi du 10 mai. C'est la loi du 2 mars 1982 qui fera du Président du Conseil général l'exécutif du Département, et qui lui transférera des compétences relativement importantes.

Le département a vocation à assurer une mission de solidarité sociale et de péréquation.

En ce qui concerne la gestion forestière, le Département n'a pas de compétences attribuées à l'exception des équipements collectifs avec l'élaboration des Plans départementaux des itinéraires de promenades et de randonnées et les Plans départementaux des itinéraires de randonnées motorisées, ainsi que la compétence de l'environnement et du patrimoine avec l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles boisés ou non.

Donc à l'exception de ces deux compétences obligatoires, chaque département établit individuellement une politique d'aménagement forestier.

La démarche engagée par le Conseil général

Nous avons interrogé différents Conseils généraux selon un canevas d'entretien souple reprenant à chaque fois les mêmes thèmes afin d'être cohérent dans l'exploitation des données. Les axes retenus sont :

- la protection de la forêt contre l'incendie,
- l'exploitation forestière,

- les aides au développement pour les entreprises de 1^{ère} et 2^e transformation,
- le développement du bois-énergie,
- les actions d'accompagnement à diverses structures,
- les actions de sensibilisation et de communication à la forêt,
- les autres actions départementales.

Notre enquête porte sur les départements membres de l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie ainsi que les départements de l'Ariège et de la Drôme.

Nous avons ainsi pu travailler sur les éléments obtenus auprès de treize départements ; les autres départements, comme le Vaucluse ou le Gard, ont été contactés, mais les renseignements encore partiels ne sont pas intégrés dans cet exposé :

- Alpes-Maritimes,
- Alpes-de-Haute-Provence,
- Bouches-du-Rhône,
- Hautes-Alpes,
- Var,
- Ardèche,
- Ariège,
- Aude,
- Corse-du-Sud,
- Drôme,
- Hérault,
- Pyrénées-Orientales,
- Haute-Corse.

Les difficultés rencontrées dans le cadre de notre recherche sont de plusieurs ordres

La politique forestière départementale est souvent menée par différents services : environnement, économie, agriculture, communication, éducation, en raison des différentes fonctions de la forêt (production, ludique, paysager, protection, rôle écologique, valeur patrimoniale).

Les budgets consacrés au milieu forestier n'ont pas été communiqués, non pas par confidentialité, mais à cause de la difficulté à obtenir les chiffres. Les aides financières pour du fonctionnement ou de l'équipement, les budgets consacrés au fonctionnement des services départementaux font intervenir et des lignes budgétaires multiples et difficiles à maîtriser. L'enquête ne fait donc apparaître aucun montant de crédit consacré à la forêt.

Les départements peuvent participer à une opération par des moyens humains, matériels ou financiers. En effet, en tant que maître d'ouvrage, il peut procéder ou faire procéder à diverses opérations, mais il peut également apporter son aide aux collectivités, aux associations, par le biais de divers programmes de subventions. L'enquête a essayé de répertorier toutes ces opérations mises en place, mais des actions nouvelles, ponctuelles, exceptionnelles peuvent être votées à chaque commission. L'enquête est non exhaustive.

La protection de la forêt contre l'incendie

Les incendies qui ravagent chaque année les massifs forestiers du Sud de la France ont suscité l'intérêt de tous les départements qui mènent depuis de nombreuses années une politique volontariste pour la DFCI (Défense des forêts contre l'incendie) au travers :

1. Soit des forestiers-sapeurs :

Dès 1973, les premières unités de forestiers sapeurs gérées par l'ONF, mais financé par l'Etat et les Conseils généraux se sont créées.

Cette détermination des départements s'est affirmée au fil des années au travers de l'augmentation de l'effectif des forestiers-sapeurs (Forsap) et par un engagement financier de plus en plus soutenu pour compenser le désengagement drastique et continu de l'Etat.

A l'exception du département des Alpes Maritimes, les cellules des forestiers sapeurs sont toutes intégrées au Conseil général.

Les missions essentielles des Forsap sont la participation active aux opérations de surveillance, d'alerte et d'intervention sur les feux naissants pendant les périodes à risque, et la réalisation, le reste de l'année, des travaux de prévention.

2. Soit en menant des opérations en tant que maître d'ouvrage ou en octroyant diverses subventions contribuant à la protection de la forêt :

– aide à la création d'équipements DFCI et à sa gestion : pistes, points d'eau ;

– aide au débroussaillage : dans le cadre des Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestiers (PIDAF), aide pour le débroussaillage autour des habitations ou de la voirie communale ;

– actions particulières dont l'objectif est de contribuer à la limitation du risque incendie par un meilleur entretien de l'espace : les OPAPE (Opération programmée d'amélioration et de protection de l'environnement), remise en culture d'olivaies, l'instauration des servitudes de pistes...

L'aide à l'exploitation forestière

Le manque de desserte appropriée, le morcellement des parcelles, la difficulté de mobilisation des bois, empêchent souvent l'exploitation des forêts ou rend les coûts d'exploitation inintéressants. C'est pourquoi, afin de maintenir une exploitation forestière sur leur territoire, certains départements se sont investis dans une politique d'aide et d'incitation.

Même si les aides sont multiples pour aider les propriétaires forestiers (privés ou collectivités) à exploiter et à vendre leur bois, elles ne sont menées que par un tiers des Départements : création ou réfection de pistes pour sortir le bois coupé, aide à la

Photo 1 :

Les Conseils généraux mènent des politiques volontaristes en matière de DFCI, ici débroussaillage et entretien de la coupure du CD25 aux Mayons dans le Var.
Photo D.A.



mobilisation du bois par câble ou par hélicoptère, boisements ou améliorations sylvicoles, incitation à la vente de bois en bord de routes, plate-forme de stockage de bois, aide à la réalisation de coupe en régie communale.

Des aides ponctuelles et limitées dans le temps peuvent être instaurées : subvention dans le cadre des plans "tempête" par exemple.

En fonction du Département, des aides spécifiques sont mises en place : le Département des Hautes-Alpes souhaite favoriser la promotion du mélèze en octroyant des aides pour cette filière.

Les aides aux investissements pour les entreprises de 1^{ère} et 2^e transformation

Très peu de départements souhaitent apporter leur soutien aux entreprises de la filière bois qu'elles soient de première ou de deuxième transformation. Deux explications peuvent être apportées :

- d'une part l'activité forestière ne concerne que très peu de personnes ;
- d'autre part, cette compétence est plutôt réservée à la Région dans le cadre de sa politique d'appui économique.

Seulement quatre départements (04, 05, 06, 66) apportent une petite aide financière

pour favoriser le développement et la modernisation des entreprises de 1^{ère} et 2^e transformation par le biais de subventions à l'acquisition de machines et de matériel de production.

La limitation de l'aide comprise entre 5 et 15%, sous l'effet des règlements communautaires, apparaît pour ces industries comme un facteur peu incitatif pour jouer un véritable effet dans la modernisation ou la création d'entreprise.

Nous pouvons relever le projet original des PO qui essaye de promouvoir le regroupement de tous les opérateurs amont – aval pour le châtaignier et le résineux.

Le soutien au développement du bois-énergie

A l'exception de trois départements, le bois énergie fait partie intégrante des actions que les Conseils généraux entendent soutenir avec le double enjeu de la maîtrise de la consommation d'énergie et du développement de la filière.

Mais les réflexions sur ce sujet n'ont pas été initiées en même temps et de la même façon dans tous les départements. C'est pourquoi trois grandes classes de départements peuvent être retenues :

- certains départements comme les deux Corses n'interviennent absolument pas dans ce domaine. Cette mission est gérée par l'Assemblée territoriale de Corse qui a créé pour ce faire un Syndicat d'économie mixte Corse Bois-Energie dont la mission est de récolter du bois et de gérer des chaufferies bois ;

- d'autres départements sont en cours de réflexion ou sont au démarrage des aides. Dans ce cas, les aides départementales permettent surtout d'initier ou d'accompagner des études préliminaires, préalables indispensables à la mise en œuvre des projets. En effet, ces études ont surtout pour objectif de montrer la fiabilité de la filière d'approvisionnement et la faisabilité des chaufferies bois (04, 05, 07, 34) ;

- certains départements ont déjà un passé dans le domaine. Dans ce cas, les dossiers de demande de financement concernent des projets de chaufferies ou de plate-forme de séchage et de stockage : 26, 66. Se sont sur-

Photo 2 :

Dans le cadre du développement du bois-énergie, le département des Pyrénées-Orientales intervient dans le financement de projets de chaufferies ou de plate-forme de séchage et de stockage, comme ici à Mosset.
Photo D.A.



tout des subventions en cofinancement avec l'ADEME et le Conseil régional pour de l'investissement (broyage, chaufferie, réseau de chaleur, alimentation régulation, stockage...)

Les actions d'accompagnement

Afin de favoriser la structuration de la filière bois, les Départements apportent leur soutien à divers organismes œuvrant pour la gestion, la mise en valeur, la protection et la circulation de l'information sur la forêt.

Les organismes les plus aidés sont la COFOR, le CRPF, FIBOIS, les Syndicats de propriétaires forestiers, les coopératives.

Rares sont les subventions de fonctionnement pur. Les aides sont données dans le cadre d'actions très spécifiques : convention d'objectif ou de gestion de certaines actions comme pour l'animation pour la plantation de haies et de bosquets, la gestion des plates-formes à bois, des coupes en régie, incitation aux remembrements, des actions de communication pour le développement du bois dans la construction ou de la filière bois.

En marge de ces organismes plutôt départementaux, les Départements peuvent adhérer administrativement et financièrement à certains établissements comme l'Entente interdépartementale en vue de la protection de la forêt et de l'environnement contre l'incendie. Cet établissement public inter-régional, qui regroupe quatorze départements est soutenu financièrement par les cotisations des Départements en grande majorité, et secondairement par des contributions de l'Europe, de l'Etat, des Régions, des communes.

L'Entente est administrée par un Conseil d'administration composé de trois conseillers généraux de chacun des départements adhérents.

Les actions de sensibilisation et d'information

Le volet information et sensibilisation ne constitue pas un axe fort des politiques départementales.

Plusieurs actions de communication auprès du grand public ont été menées au travers de l'élaboration de documents de sensibilisation, notamment sur les obligations de débroussaillage pour sensibiliser et informer les propriétaires privés sur leurs obligations en matière de débroussaillage et la conduite à tenir en cas d'incendie.

Parallèlement à cette démarche de communication écrite, les départements favorisent les interventions auprès des scolaires pour développer une véritable culture forestière. Des journées d'animation prioritairement axées sur les classes des collèges visent à sensibiliser les élèves sur la conduite à tenir pour prévenir les incendies de forêt, à les informer sur la forêt et plus globalement, sur le comportement à adopter lorsqu'on se promène dans un espace naturel.

Le grand public est aussi demandeur d'information sur le fonctionnement écologique des sites, leur sensibilité ou la politique de gestion écologique. S'il est facile de favoriser une communication de contact (public – guide) dans les parcs départementaux, sur le reste du territoire cela ne peut se faire qu'occasionnellement. C'est pourquoi, les Départements subventionnent par exemple l'aménagement de sentiers à thème ou des parcours sportifs.

L'information et la sensibilisation du public au monde forestier sont souvent déléguées par le Département à des associations ou à l'ONF.

Il faut noter une idée originale dans le 05 avec la mise en place d'une AOC mélèze pour la promotion de cette essence.

Les autres actions

PDIPR :

La loi du 22 juillet 1983, institue les Plans départementaux des itinéraires de promenade et de randonnée. Cette politique du PDIPR a rencontré un réel succès et a permis l'ouverture de nombreux sentiers, de drailles, de chemins de douaniers ou de halage, et a permis la constitution d'un vaste réseau national de chemin de randonnées.

TDENS :

La Taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) est perçue au profit

1 - CEEP : Conservatoire
- Etudes des écosystèmes
de Provence

du Département à l'exception de certains départements qui ne souhaitent pas la prélever (Ariège, Lozère, Tarn et Garonne par exemple). Son produit est essentiellement destiné à l'acquisition et à l'aménagement d'espaces naturels en vue d'en assurer la protection et l'ouverture au public. Les acquisitions et leurs aménagements sont réalisés de manière courante au titre de cette politique. Cependant très peu de départements disposent des moyens de gestion directe en régie de leur patrimoine naturel. La gestion de ces espaces la plus souvent observée se réalise sous la forme d'une convention entre le Conseil général et l'ONF ou le CEEP¹ par exemple.

Tourisme en forêt :

En dehors de l'intervention des Départements pour l'ouverture du public des terrains départementaux, la politique conduite en faveur du tourisme en milieu forestier est restreinte. Des aides financières sont surtout apportées aux collectivités pour des aménagements d'accueil du public : sentiers, aire de détente, parcours sportifs, gîtes...

Il faut souligner l'idée originale du Département des Pyrénées Orientales, qui est propriétaire de gîtes sur sa forêt offrant ainsi des possibilités de randonnées pédestre et équestre.

Sylvopastoralisme :

Les données sur le sylvopastoralisme ne sont pas connues, car souvent intégrées aux politiques agricoles. On peut toutefois noter que les départements aident financièrement au maintien des éleveurs sur leur territoire sans distinction de lieu de pâture. Des aides ponctuelles peuvent être apportées dans le cadre de la protection incendie : transhumance inverse, brûlage dirigé.

Les chartes forestières :

Le Département apporte souvent sa contribution pour l'élaboration et le soutien des Chartes forestières de territoire, créées par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet.

La Charte se traduit par un programme d'actions pluriannuel sur un territoire identifié et pertinent. Ce document doit intégrer le caractère multifonctionnel des forêts et prendre en compte la diversité des marchés des produits forestiers.

Autres domaines :

De façon plus anecdotique mais qu'il convient toutefois d'énumérer, certains départements interviennent dans des domaines tels que :

- promotion pour la construction bois,
- remembrement forestier sur le même principe que le remembrement agricole,
- aide à l'acquisition de domaines forestiers par les collectivités,
- maintien de pépinières départementales,
- travaux RTM,
- campagne de traitements sanitaires des arbres, en particulier contre le développement de la chenille processionnaire.

Conclusion

L'enquête laisse apparaître un intérêt encore faible pour l'espace boisé. En effet, même dans des régions forestières la politique forestière départementale est assez peu développée. Elle est par ailleurs très variable dans les mesures mises en œuvre et dans les budgets consacrés à ces espaces.

Quelques actions sont mises en place de façon très ciblée, mais rarement avec une vision globale (de la ressource au produit fini).

Actuellement, les interventions du Département sont thématiques et ne font l'objet d'aucune coordination garante d'une optimisation des moyens et des résultats.

Nous parlons beaucoup de guichet unique qui permettrait à un demandeur de connaître toutes les mesures existantes sur le milieu forestier. Cette idée reste malgré tout difficile à mettre en œuvre tant que la forêt ne fera pas l'objet d'une prise en considération globale dans les politiques départementales ou tout du moins la mise en place d'un « monsieur forêt » capable de mobiliser l'ensemble des éléments intervenants dans la filière.

V.L.-B.