

La formation des élus pour une meilleure prise en compte de la forêt dans le développement des territoires

L'expérience de l'Union régionale des communes
forestières en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

par Rémi GROVEL

En novembre 2005 un forum avait été organisé à Rabat, par le Plan Bleu, sur le thème de "Secteur forestier méditerranéen et développement durable : défis, politique et gouvernance". Il a été convenu que la revue Forêt Méditerranéenne publierait dans des numéros successifs quelques textes parmi les plus marquants présentés lors de ce séminaire. Déjà, plusieurs articles ont été publiés¹. Nous vous livrons ici, la communication de notre ami Rémi Grovel, qui a été présentée dans le cadre de l'atelier "Les forestiers et leurs organisations au service du développement local".

1- Dans le tome XXVII, n°4, décembre 2006 :
Jean de MONTGOLFIER "Qu'apporte la démarche
prospective aux espaces boisés méditerranéens ?"

Dans le tome XXVIII, n° 1, mars 2007 :
Guillaume BENOIT "Discours d'introduction"
Jean de MONTGOLFIER "Espaces forestiers méditerranéens
et développement durable, synthèse du forum de Rabat"
Mohamed BENZYANE "La gestion durable des ressources
forestières au Maroc : quelle stratégie ?"

Introduction

L'organisation des communes forestières, un outil au service de la forêt dans les territoires

Créée en 1933, la Fédération nationale des communes forestières de France (FNCOFOR) est la plus importante association française de collectivités avec près de 5 000 communes forestières adhérentes. Elle a pour objectif « d'améliorer, de développer et de valoriser le patrimoine forestier communal en œuvrant pour une gestion durable de qualité répondant aux attentes de la société et faisant de la forêt des collectivités un élément fort de développement local ». L'organisation des communes forestières se situe à trois niveaux :

– la FNCOFOR est l'organe politique national des communes forestières : elle représente les intérêts des communes forestières auprès des instances politiques et administratives nationales et contribue avec l'ensemble des partenaires de la filière forêt-bois à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique forestière nationale. Elle constitue en particulier une force de proposition en matière de politique forestière territorialisée. Elle s'est dotée d'un outil de formation et d'information des élus de ces communes forestières : l'IFFC (Institut de formation forestière communale) ;

– les associations départementales constituent l'échelon de base, en lien direct avec les communes adhérentes, c'est-à-dire disposant de forêt communale sur leur territoire ; elles assurent des activités de conseil, d'information et de formation, ainsi que le relationnel avec le partenaire gestionnaire de la forêt publique qu'est l'Office national des forêts (ONF). C'est l'instance opérationnelle des communes forestières ;

– l'échelon régional est récent, hormis en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) où il existe depuis 15 ans ; aujourd'hui encore, seules cinq régions sont dotées d'Unions régionales de communes forestières (PACA, Rhône-Alpes, Franche-Comté, Champagne-Ardenne, Massif Pyrénéen). On constate de plus en plus la pertinence de cet échelon régional dans le cadre de la décentralisation et de l'affirmation d'une politique forestière régionalisée (gestion régionale des crédits forestiers, politique forestière du Conseil régional dans le cadre de sa compétence d'aménagement du territoire, besoin de concertation régionale...). A travers les observatoires en fonctionnement ou en cours de création, c'est l'instance de réflexion pour la construction des politiques défendues par le niveau national.

Les Associations de communes forestières (Cofor) constituent un lien privilégié entre les partenaires techniques, financiers et politiques et un outil reconnu au service des collectivités dans le domaine de la forêt :

– de représentation politique de la forêt publique : outil de lobbying et d'interpellation des pouvoirs publics ;

– d'information, de communication, et de formation auprès des élus (à travers l'IFFC et les Unions régionales) ;

– de partenariat entre le gestionnaire technique (ONF) et les collectivités (les Cofor) à travers la signature d'une charte de la forêt communale qui s'articule autour de six thèmes (partenariat, préservation du patrimoine, aménagement forestier, commercialisation des bois, travaux forestiers, gestion de la faune sauvage et de la chasse).

De par leur statut, les Associations de communes forestières ont longtemps été focalisées sur le seul patrimoine forestier communal, producteur de bois donc de richesses, avec un partenaire gestionnaire l'ONF, mobilisé sur ce seul aspect de production. Or, aujourd'hui, le bois ne peut plus être le seul à payer l'ensemble des services que la forêt procure aux populations et à la

société. Ceci est d'autant plus vrai en région méditerranéenne où les forêts possèdent des fonctions sociales, environnementales et économiques importantes et très diverses, qui dépassent largement le seul cadre de la fonction de production de bois.

A cela, se rajoute la notion de gestion durable de la forêt qui impose de raisonner aux échelles de territoire pertinentes et par conséquent, de dépasser les frontières de la propriété.

Pour toutes ces raisons, l'organisation des communes forestières en région méditerranéenne s'est structurée autour des problématiques de politique locale, c'est-à-dire, situées à l'interface de la forêt et du développement local et urbain : risque incendie, accueil du public en forêt, gestion des usages (chasse, loisirs, cueillette...), risque inondation/gestion du bassin versant, etc.

Aujourd'hui et depuis quelques années, les communes forestières de la région méditerranéenne ne représentent plus seulement les intérêts des communes soucieuses de préserver et de mieux gérer leur forêt communale, mais elles regroupent les communes conscientes de l'importance de la forêt pour le développement des territoires et prêtes à s'investir sur une politique forestière qui englobe l'ensemble de la forêt, publique comme privée, présente sur le territoire de la commune.

Ainsi, en lieu et place d'une cotisation indexée sur les ventes de bois (ce qui est encore l'usage dans le Nord de la France), la cotisation est fixée désormais sur le critère de population et de superficie forestière, ce qui reflète mieux la préoccupation des communes forestières de Méditerranée à intégrer la double dimension, territoriale et développement local.

Importance et rôle des élus dans la politique forestière locale : une nécessité en région méditerranéenne

En France, les conditions dans lesquelles la prise en compte de la forêt peut être intégrée par les communes et les collectivités locales dans leur politique de développement, se sont notablement modifiées ces dernières années. Cette évolution des politiques forestières et territoriales doit amener les élus à se repositionner dans le paysage insti-

tutionnel et dans l'action. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte des forêts méditerranéennes où il faut tenir compte des considérations suivantes :

- les larges compétences confiées par les lois de décentralisation aux collectivités locales et territoriales dans le domaine de la conduite de leur développement et de l'aménagement de leur territoire imposent aux élus un devoir d'exercice et de résultat. Dans le contexte de territoires très forestiers, ce qui est le cas en région méditerranéenne française, ces collectivités sont de plus en plus confrontées à des enjeux forestiers qui s'entrecroisent avec les autres politiques locales (urbanisme, risque incendie et inondation, social, développement économique, tourisme, accueil du citoyen en forêt, etc.). La forêt, qu'elle soit publique ou privée, est une part intégrante du territoire de la collectivité, qui ne peut être déconnectée des autres espaces de vie et de production. De ce fait, les collectivités et, à travers elles, les élus et les techniciens (agents territoriaux), sont demandeurs de connaissance sur les enjeux précis et les potentialités des espaces forestiers de leur propre territoire, car l'arbitrage de choix politiques dans le champ du développement local et urbain doit souvent se réaliser à la lumière des enjeux forestiers environnant la collectivité rurale ou citadine ;

- l'évolution des politiques forestières (avec la Loi d'orientation forestière de 2001), conduit à s'éloigner progressivement des approches sectorielles pour aborder le développement territorial dans sa globalité. Ceci a pour conséquence un intérêt émergeant des collectivités pour la forêt dans le territoire, ainsi que des obligations issues de champs de compétences nouveaux. L'intégration d'une démarche territoriale au sein des politiques forestières régionales représente un enjeu important dans les années qui viennent pour le devenir et la valorisation de la forêt, particulièrement en région méditerranéenne. D'où l'engouement constaté pour les démarches de type Chartes forestières de territoire ;

- la prise en compte de l'attente des populations (habitants, usagers, professionnels des activités de loisirs...) en matière d'environnement, se fait de plus en plus forte. Les collectivités territoriales doivent apporter des réponses à ces attentes qui proviennent d'horizons et de publics divers et qui débordent largement, tant le cadre de la forêt communale, que le territoire communal

(nécessité d'une action à l'échelle intercommunale) ;

- enfin, à la suite de la réforme de l'ONF qui a eu pour conséquence, entre autres, un développement des missions conventionnelles de l'ONF, parfois au détriment de la qualité des services offerts aux communes dans le cadre du régime forestier, les collectivités sont à la recherche d'assistance technique, de partenaires et d'outils. Elles ont en effet besoin d'appui leur permettant d'engager une politique de développement forestier durable, multifonctionnelle, territoriale et au moindre coût, qui réponde à la fois aux attentes de leurs administrés et de la société en général et qui leur permette de satisfaire aux engagements de leurs champs de compétences territorial.

En conséquence, les élus des collectivités sont aujourd'hui indissociables de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques forestières locales au regard de leur triple fonction :

- *au titre de propriétaire* : les élus des communes possédant une forêt communale doivent fixer les orientations d'aménagement de leur forêt au regard des besoins de leurs concitoyens et de l'articulation avec les politiques locales de développement (urbanisme, infrastructures, développement économique et touristique, etc.). Le gestionnaire technique, en l'occurrence l'ONF, doit éclairer les incidences techniques des choix, mais en dernier ressort il s'agit de choix politiques ;

- *au titre de responsable de la politique d'aménagement du territoire* : de par leur mandat électoral et leur compétence régaliennne, les élus ont en charge la gestion de la vie locale et du développement du territoire. A ce titre, ils doivent rendre des arbitrages et orienter le développement quel que soit le secteur considéré, et, la forêt, comme l'agriculture, ne peut être mise de côté dans ces réflexions stratégiques et politiques, puisqu'elle concerne une partie importante du territoire de la collectivité ;

- *au titre de maître d'ouvrage et financeur potentiel* : la capacité de financement et de maîtrise d'ouvrage par une collectivité de programme ou d'actions à caractère forestier, fait de cette collectivité un acteur majeur dans la mise en œuvre des politiques forestières locales. Cela se traduit sur le terrain par des investissements portés par cette collectivité (ou plus souvent par des intercommunalités permettant de supporter les charges financières), allant de la réalisation

d'infrastructure DFCI à l'équipement touristique, en passant par l'aide à l'éclaircie pour réduire le risque incendie en zone d'interface péri-urbaine.

La multifonctionnalité des espaces forestiers et la nécessité d'une approche territoriale, mettent alors en évidence le besoin d'outils opérationnels auprès des collectivités pour élaborer et accompagner des projets prenant en compte l'ensemble des dimensions économiques, sociales, environnementales de ces territoires forestiers. Les besoins portent autant sur des outils capables d'engager les acteurs en partenariat dans la réalisation des objectifs fixés, sur des actions concertées et soutenues localement (outils et moyens d'animation technique, d'information, de formation, d'assistance technique), que sur des outils de concertation et d'aide à la réflexion stratégique en matière de politique forestière aux différents échelons (intercommunal/massif, départemental, régional).

Ainsi, dans le domaine forestier comme dans d'autres domaines, il est nécessaire de transgresser les limites communales pour s'efforcer de promouvoir les démarches intercommunales et territoriales (les approches « massif » ou territoire) ; car la nature même des problèmes techniques sectoriels relevant directement, ou indirectement par leurs effets, du secteur forestier, induit de plus en plus une organisation de gestion en réseau (bois-énergie, valorisation des bois locaux, protection des sols / RTM¹, gestion des eaux / SAGE², protection des milieux naturels sensibles, tourisme...). Là également des réponses sont attendues. Les nouvelles missions des collectivités dans le domaine de la forêt ne sont pas une désappropriation ou un désengagement de la politique forestière par l'Etat, mais relèvent d'une nécessaire action complémentaire pour ancrer cette politique forestière dans le développement des territoires.

La formation des élus des communes et collectivités : une nécessité, une difficulté

Entamée, il y a plus d'une dizaine d'années dans le département du Var, l'action de formation des élus des communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur a réellement pris son essor en 2001, à travers la création de l'Observatoire de la forêt méditerranéenne

par l'Union régionale des Associations de communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur (URACOFOR) et par ses partenaires (notamment le Conseil régional PACA et l'Etat).

Les actions de formation réalisées par l'URACOFOR s'intègrent dans la politique nationale menée par l'IFFC et dans un partenariat établi avec l'ONF. Les élus des collectivités doivent posséder une connaissance des différentes fonctions de la forêt méditerranéenne, notion de risque, notion des fonctions sociales, environnementales et enfin la fonction production de bois/liège qui est garante d'une activité économique importante des zones rurales.

Le développement de ces actions de formation a été rendu d'autant plus nécessaire, à la suite de la Loi d'orientation forestière de juillet 2001 qui a affirmé la dimension territoriale de la nouvelle politique forestière et, par conséquent, replacé les collectivités au cœur du dispositif. A cela s'est rajouté la réforme de l'ONF qui s'est traduite en 2002 par une réorganisation territoriale de l'outil de gestion des forêts communales et domaniales et l'établissement de nouvelles formes de partenariats entre l'ONF et les communes forestières.

Les sessions d'information-formation organisées par l'URACOFOR ont pour objet d'apporter aux élus des communes les connaissances nécessaires à double titre.

Premièrement, au titre de propriétaire forestier (pour les communes possédant une forêt communale) : en tant que propriétaire forestier (de forêts communales), il s'agit également de donner aux élus les bases juridiques, fiscales, techniques ainsi que les outils financiers et de gestion indispensables pour améliorer la gestion durable des forêts de leur territoire.

Deuxièmement, au titre de gestionnaire d'un espace sur lequel il faut renforcer la cohésion des politiques forestières de chacun des acteurs en présence (structures forestières, exploitants, propriétaires), ainsi que la cohérence des politiques publiques de développement territorial. Les sessions de formations doivent ainsi apporter aux élus une mise en cohérence pratique des outils contractuels et réglementaires à incidence sur la gestion durable des espaces forestiers ; une meilleure connaissance du contexte forestier (législation forestière), de son évolution, permettant, à partir de là, de se lancer dans une dynamique de projets et d'actions

1 - RTM : Restauration des terrains en montagne

2 - SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

au profit du développement de la forêt et des territoires ruraux.

Pour ce faire, la formation contient les connaissances géographiques et le cadre technico-institutionnel des phénomènes étudiés, déclinés localement à l'échelon départemental, à l'échelon des espaces forestiers (massifs ou territoires forestiers) correspondant aux territoires de projet, ainsi qu'à l'échelon des unités territoriales de gestion de l'ONF.

Les modules de formation s'appuient sur les travaux et démarches d'approche territoriale portés par les différents acteurs institutionnels et techniques sur les thèmes à incidence forestière : Natura 2000 (préservation des habitats naturels), gestion de l'urbanisme et du risque feu (PPRif³ et PIDAF⁴), gestion forestière et risques naturels (PPR³ inondation, éboulements, RTM, SAGE)..., gestion de l'accueil du public (plan de développement des randonnées...) avec une articulation recherchée avec l'outil Charte forestière de territoire. Progressivement, les formations ont cherché à élargir le public touché (élus d'intercommunalités, techniciens de structures forestières et d'organisations territoriales) et à cibler les thèmes sur les enjeux du moment, que sont d'une part la gestion du risque feu de forêt et le débroussaillage obligatoire et, d'autre part, la valorisation des produits et des espaces forestiers. Les formations associent des élus et des techniciens de façon à espérer une dynamique de projet.

Pratiquement, les formations sont décentralisées dans les départements ainsi qu'à l'échelon infra-départemental (communes, intercommunalités, territoires de projets : pays, communautés de communes, parcs régionaux...). Les principaux thèmes abordés sont les suivants (Cf. Annexe pp. 276-277) :

Thème 1 : quels acteurs et quels projets pour la forêt ? Gestion forestière décentralisée et nouveaux partenariats

Quel projet pour la forêt dans les territoires communaux avec quels partenaires ?

Thème 2 : les outils d'une démarche forestière territoriale

L'intérêt et le fonctionnement des différents outils pouvant coexister : Natura 2000, Charte forestière de territoire, PIDAF (massif)... L'articulation avec les politiques urbaines.

Thème 3 : rôle et responsabilités des acteurs face au risque incendie de forêt

Les obligations et responsabilités des élus face aux risques incendie, qui doit faire quoi ?

Thème 4 : la valorisation des bois dans les projets locaux : bois construction et bois-énergie

Faire prendre conscience aux collectivités des potentialités de valorisation des bois locaux à travers la filière bois-énergie et le développement du bois dans la construction.

Thème 5 : aménagement forestier et gestion durable, la certification des forêts

Module relatif à la compréhension de l'aménagement forestier, au rôle des élus dans les choix d'aménagement et dans les enjeux de la certification des forêts.

Thème 6 : le financement des projets en forêt

Module destiné à éclairer les élus et les collectivités sur les possibilités d'élaborer des projets à caractère forestier et obtenir un co-financement pour leur mise en œuvre.

Thème 7 : Commercialisation et vente des bois et exploitation forestière

Module consacré aux produits forestiers mis en vente (bois essentiellement, mais ce pourrait être aussi le liège), aux possibilités d'amélioration de la commercialisation et au rôle des collectivités.

Thème 8 : l'accueil du public en forêt et le développement de produits forêt-tourisme

Depuis 2001, près de 4000 heures de formation ont ainsi été dispensées auprès d'élus de communes et intercommunalités de la région PACA par l'URACOFOR.

Principaux résultats et conclusions

La mobilisation des élus sur le thème forêt est un exercice difficile, d'une part parce que les élus considèrent que la forêt est du ressort des seules institutions forestières (ONF, CRPF) et, d'autre part, par manque d'appui et de compétences techniques au sein des collectivités pour mettre en application les politiques forestières. Pour résoudre ces problèmes et impliquer davantage les élus dans des politiques forestières locales et concrètes, il est nécessaire de satisfaire à quatre conditions :

– décentraliser les formations ou sessions d'information-sensibilisation ; ainsi depuis

3 - PPRif : Plan de prévention des risques d'incendies de forêt

4 - PIDAF : Plan intercommunal de débroussaillage et d'aménagement forestier

2002, l'URACOFOR privilégie les formations locales aux formations départementales pour se rapprocher des élus de terrain et des organisations de projets ;

- bien connaître et mettre en évidence les spécificités du territoire de proximité dont les élus ont la charge et appréhender comment la forêt peut s'inscrire dans le développement de ce territoire (la forêt comme source de développement intégrée aux compétences des organisations territoriales dont les élus ont la charge, Cf. ci-dessus) ;

- créer un lien entre les élus et les personnels des collectivités locales et territoriales en charge de la mise en œuvre et du suivi des actions forestières ;

- enfin, développer une forme de partenariat durable et équilibrée, claire et transparente, technique et réglementaire, entre les collectivités appelées à se préoccuper davantage de l'espace forestier (qui représente une part importante de leur territoire), les administrations et institutions forestières chargées du contrôle et de l'assistance à la mise en œuvre des politiques forestières et les partenaires locaux (professionnels de la filière forêt-bois, associations, représentants d'usagers...).

On le voit, la formation des élus ne peut constituer à elle seule une fin en soi, mais un outil de développement forestier parmi d'autres. C'est une action dans la durée, nécessaire mais non suffisante. Les résultats attendus sont variables selon les modules considérés, et le type de formation. Et ce, d'autant plus que l'efficacité de l'information véhiculée est également tributaire de la durée du mandat électoral de l' élu communal.

Photo 1 :
Journée de formation
destinée aux élus
*Photo Jérôme
Bonnet/OFME*



Dans tous les cas, on peut distinguer la formation de « conscientisation » et de connaissance, de la formation « projet » qui est le stade ultérieur.

Dans le premier cas, les élus doivent comprendre le rôle qu'ils ont à jouer en tant que maître d'ouvrage public, fédérateur de projets (bois-énergie, bois dans la construction) et coordonnateur de politiques sur le territoire qui les concerne. Ainsi, en terme de politique par « massif » ou « espace forestier », il est attendu que les élus formés se déterminent comme porteurs de projets et contribuent, par exemple, à la naissance de Chartes forestières de territoires en les mettant en cohérence avec les démarches déjà en cours (Natura 2000, PIDAF, Pays...). Pour cela, ils doivent comprendre la logique des enjeux forestiers spécifiques au territoire concerné, et plus largement comprendre les enjeux en terme d'aménagement du territoire.

Dans le deuxième cas, les formations ont pour objet d'amener les élus et leurs techniciens-conseils à s'impliquer davantage dans les projets de valorisation des bois locaux (bois-énergie, bois construction, aménagement forestier touristique...) et dans le montage financier de projets forestiers au bénéfice des territoires locaux. Plus précisément en matière de gestion forestière, ces formations amènent les élus à considérer autrement l'espace forestier (public et privé) et à s'impliquer dans les orientations d'aménagement des forêts et dans le soutien, par exemple, à la démarche de certification de la gestion durable des forêts.

L'efficacité des formations destinées aux élus, dont la finalité est le passage à l'action, semble passer par deux conditions :

- le développement d'une analyse forêt contextualisée sur les territoires de projet des élus, lors des actions de formation-information,

- une étroite association des élus et des techniciens de la collectivité (personnels techniques territoriaux) dans la formation, la circulation de l'information et la mise en œuvre de projets au bénéfice de la forêt dans le cadre d'une politique de développement local.

Dans cet esprit, l'OFME a élaboré et mis en place une méthode d'analyse cartographique et technique (traitement des données) de la forêt sur des territoires de projet organisés (Syndicats intercommunaux, Pays, Communautés de communes ou

d'agglomération...), correspondant à des territoires de cohérence culturelle, patrimoniale, forestière et sociale (socio-économique).

Cette démarche a permis de concevoir des formations d'élus à l'échelle de territoires organisés et reconnus comme tels (Syndicats intercommunaux, Pays, Communautés de communes, Parcs régionaux) sur le thème d'une intégration de la forêt dans les politiques de développement local, en sortant des schémas théoriques nationaux, régionaux et départementaux. Les problématiques forestières débattues reflètent ainsi les spécificités locales, seules susceptibles de mobiliser les élus et leurs partenaires locaux. Enfin, cette approche permet de traiter les réalités locales et territoriales de chaque type de territoire au regard des compétences (notamment forestières et assimilées) dont ces structures territoriales sont dotées ou se dotent.

Parallèlement, l'URACOFOR s'est rendue compte que les formations dispensées aux élus, si elles amélioraient leurs connaissances et leur compréhension de la forêt de leur territoire, étaient bien souvent insuffisantes, car elles ne permettaient pas de constituer le déclencheur d'actions "forêt" au niveau de la collectivité. S'agissant d'une problématique spécifique (la forêt) pour laquelle les champs de compétences (régaliennes et contractuelles) des collectivités ne sont pas encore bien déterminés, il apparaît indispensable de proposer des circuits et des modalités de sensibilisation et de formation qui permettent de mobiliser, à la fois, les élus mais également les personnels des collectivités territoriales qui seront concernés au premier chef dans la mise en œuvre de ces politiques forêt. Une action d'ingénierie pédagogique a ainsi été lancée en 2005 en partenariat avec le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) pour rechercher des modalités communes (modules de formations ou autres) afin que les messages soient véritablement intégrés au sein des collectivités et organisations territoriales (élus et personnels territoriaux), de telle sorte que les élus et les cadres territoriaux (ou personnels communaux) disposent de messages et d'outils communs permettant une compréhension partagée des enjeux, des objectifs et des modalités de mise en œuvre des politiques forestières sur leur territoire. Car, si parfois la demande vient des élus, on s'aperçoit souvent que le besoin est également exprimé au niveau des cadres territo-

riaux des collectivités qui auront à mettre en œuvre les actions, une fois la décision prise par les élus.

Pour cela une analyse des besoins exprimés dans les collectivités, des circuits de capitalisation de l'information et de la connaissance dans ces mêmes collectivités est nécessaire en même temps qu'une évaluation de l'impact des précédentes formations. La finalité de l'action est d'élaborer des nouveaux outils de formation partagés et complémentaires sur des territoires de projet organisés (Pays, Communautés de communes ou d'agglomération...) qui permettent de prendre en compte les spécificités des deux types de publics-cibles que sont les élus d'une part et les personnels techniques territoriaux (cadres territoriaux) d'autre part.

Or, les modalités de capitalisation des connaissances et les formes d'aide à la décision sont souvent différentes selon que l'on s'adresse à l'un ou l'autre type d'acteurs concernés par la mise en œuvre d'une politique forestière au sein d'une collectivité locale/territoriale : les élus en tant que décideurs et promoteurs de politiques de développement locales, et les personnels territoriaux en tant que chargés de la mise en œuvre de ces politiques et de la résolution concrète des problématiques forestières locales. La mobilisation de ces derniers est indispensable pour constituer le relais et le soutien de la mobilisation des élus.

Recommandations

Ces actions de formation et d'information des élus dans la durée font ressortir un besoin de structuration et d'accompagnement des collectivités locales et des élus dans leur nouveau rôle d'intégrateur de la forêt au développement local. Un partage des savoirs est à organiser entre les techniciens et les élus des collectivités, entre les institutions forestières et les porteurs des démarches de développement local.

Dans ce sens, les associations de communes « forestières » et les syndicats/groupements intercommunaux peuvent être des outils efficaces dans la formation des élus, l'établissement de lieux de concertation des politiques locales, une meilleure intégration des forêts dans les processus de développement local et une contribution

Rémi GROVEL
à l'époque à
l'Union régionale
des Associations
de Communes
forestières de la
Région Provence-
Alpes-Côte d'Azur
(URACOFOR PACA)
Pavillon du Roy René
CD7 Valabre
13120 Gardanne
Tél. : 04 42 65 43 93
Fax : 04 42 51 03 88
Mél : ofme@ofme.org

significative à la construction d'une gestion partagée des ressources et des territoires.

L'organisation de collectivités mobilisées, à l'échelle d'un territoire pertinent, sur la préservation et la gestion durable de la forêt, pleinement intégrée au développement de leur territoire, est un gage de bonne gouvernance et d'intervention équilibrée au profit de la forêt et des populations qui y vivent ou en vivent. Car ces organisations (associations de communes forestières, syndicats intercommunaux, syndicats mixtes, etc.) permettent de répondre :

- au besoin d'interlocuteur capable de créer des lieux de concertation, de partenariat et d'engagement réciproque entre les acteurs de la filière forêt-bois et plus largement entre les collectivités, les propriétaires, les gestionnaires de la forêt, les professionnels de la filière bois et les usagers ;

- à la logique de gestion durable des forêts qui impose de trouver les voies et moyens (notamment économiques) pour permettre la réalisation des opérations d'entretien, d'aménagement et de gestion de ces espaces boisés.

Enfin, un partage des expériences entre collectivités des différentes régions méditerranéennes serait prometteur pour approfondir ces problématiques. Ainsi, par exemple, le développement d'un partenariat et d'échanges entre collectivités forestières des deux rives de la Méditerranée, pourrait se concrétiser à travers une coopération entre les COFOR PACA et les communes rurales du Maroc, dont un grand nombre sont forestières au sens de la problématique d'intégration de la forêt dans le développement local.

Plusieurs projets sont menés depuis plusieurs années au Maroc en matière d'approches participatives par massif qui impliquent les communes rurales (Chefchaouen, Ifrane, Khenifra...). Une mise en réseau de ces expériences avec celles suivies par l'OFME et les communes forestières de Provence-Alpes-Côte d'Azur, notamment sur les Chartes forestières de territoire, serait à concevoir.

R.G.



Photo 2 :
Formation dispensée sur le terrain
Photo Laure Castelli /OFME

Annexe

Exemples de thèmes de formation dispensés aux élus en région Provence-Alpes-Côte d'Azur

Thème 1 : Quels acteurs et quels projets pour la forêt ? Gestion forestière décentralisée et nouveaux partenariats.

Contenu : Quel projet pour la forêt dans les territoires communaux ? Présentation des différents acteurs et intervenants forestiers sur un territoire ; articulation forêt communale et territoire. La nouvelle réorganisation de l'ONF et ses conséquences. Quelles attentes des communes forestières, quel projet pour la forêt et quel nouveau partenariat ONF / Communes sur un territoire ?

Outils et résultats attendus : Réunions par unité territoriale au sens de l'ONF.

Analyse des objectifs des aménagements forestiers (forêt publique et privée) par territoire.

Confrontation entre la vision des techniciens et les souhaits des élus en matière de projet pour la forêt.

Connaissance par l' élu du "qui fait quoi" en forêt et dans la filière bois. Affichage par la commune d'un projet pour sa forêt.

Intégration dans une politique de territoire de projets.

Nouveaux partenariats trouvés.

Nombre de réunions par département comparé au nombre d'unités territoriales (UT) de l'ONF.

Nombre de communes ou UT ayant affiché un projet pour la forêt

Thème 2 : Les outils d'une démarche forestière territoriale (Charte forestière de territoire, Natura 2000, Plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier...)

Contenu : Analyse des différents outils pouvant coexister : Natura 2000, Charte forestière, PIDAF (massif) ; objectifs, démarche, étapes, acteurs et enjeux de chacun d'eux, modalités d'élaboration des stratégies et cohérence territoriale au niveau politique : Pays, PNR, CC... Les missions du pilote et de l'opérateur, les financements mobilisables, les opérations éligibles, les contrats de gestion.

Outils et résultats attendus : Etude de territoire où coexistent plusieurs démarches territoriales, témoignages d'acteurs clés, exercice de recollement Natura 2000, CFT et autres (PIDAF). Dossier détaillant l'articulation des procédures administratives (Docob) et contractuelles (charte). Maîtrise du classement Natura 2000 par les élus et mise en cohérence des dispositions Natura 2000, CFT et autres (PIDAF...). Intégration de Natura 2000 dans la politique communale (PLU) et dans les projets de territoire.

Nombre de démarches conjointes Natura 2000 et charte forestière,

Amélioration du dialogue avec les acteurs chargés de Natura 2000

Nombre de projets de territoire intégrant Natura 2000

Thème 3 : Rôle et responsabilités des acteurs face au risque incendie de forêt

Contenu : Atelier de travail sur les difficultés d'une analyse du risque feu en zone forestière urbanisée : les obligations légales et les outils techniques, réglementaires et financiers des communes rurales et urbaines pour une réduction du risque pesant sur les milieux et les habitations. Les problèmes de franges urbaines et d'habitat diffus. Outils et réflexions possibles à destination des élus.

Outils et résultats attendus : Chantier de démonstration du débroussaillage obligatoire et des mesures d'autoprotection des habitations. Etude de cas d'interface communale forêt/urbanisation avec risque feu. Analyse concertée du risque et des modalités de réponse réglementaire et pratique. Démarches à adopter par les élus au sein des procédures SRU, PPRIF et Massif (PIDAF).

Etat des démarches concertées Etat-communes forestières sur les PPRIF. Amélioration des processus d'animation des outils PIDAF.

Articulation territoriale des PIDAF avec les massifs au sens du PDPFCI.

Nombre de collectivités locales impliquées dans des démarches d'intégration du risque feu dans les documents de planification (PPRif) et dans des démarches de réorganisation territoriale PIDAF.

Thème 4 : la valorisation des bois dans les projets locaux : bois construction et bois-énergie

Contenu : Faire connaître aux élus des communes forestières les potentialités, contraintes et perspectives de valorisation des bois locaux pour la constitution d'une filière bois-énergie et pour l'augmentation du bois dans la construction dans un souci de gestion durable des forêts et de développement local. Analyse régionale et par département. Rôle des élus comme maîtres d'ouvrage

Outils et résultats attendus : Atelier-débat sur la base d'un questionnaire rempli par les élus. Etude de projets bois-énergie et bois-construction portés par les collectivités : détail des étapes de l'idée de projet à sa concrétisation. Visite de chantiers et entreprises.

Nombre de communes impliquées dans le portage de projets collectifs sur le bois énergie et le bois construction (infrastructures, bâtiments ou ouvrages d'art utilisant le bois). Part du bois local dans ces projets. Base de données régionale de suivi des chaudières, des projets bois-énergie (OFME-Mission régionale bois-énergie) et des projets bois-construction (avec le CNDB). Suivi entreprises filière bois (Interprofession FIBOIS).

Thème 5 : Aménagement forestier et gestion durable, la certification des forêts

Contenu : les notions environnementales et économiques essentielles pour la compréhension de l'aménagement forestier : le vocabulaire forestier. Le contenu et les principes de l'aménagement forestier. Le rôle des élus dans les choix d'aménagement et dans l'application et le suivi du plan d'aménagement. Les enjeux de la certification, les indicateurs et la politique régionale, le rôle des collectivités.

Outils et résultats attendus : Exemple d'un aménagement forestier en forêt publique. Présentation de la démarche de certification des forêts PEFC. Etat d'avancement en région PACA. Les engagements des communes forestières, modalités d'adhésion à PEFC. Nombre de communes forestières par département ayant adhéré à la certification et signé la charte d'engagement, Nombre de COFOR réalisant un suivi évaluation du plan d'aménagement de ses forêts avec l'ONF. Suivi des aménagements de forêts communales COFOR-ONF. Suivi des adhésions à la certification forestière par l'entité régionale PEFC.

Thème 6 : Le financement des projets en forêt

Contenu : Les diverses mesures financières pour le développement forestier inscrites au PDRN. Le montage financier de projet, les autres sources de financement complémentaires (LIFE, Leader...) ou spécifiques (ADEME...). L'articulation avec le financement des entreprises locales de la filière bois. Les approches territoriales du financement des projets (volet territorial CPER).

Outils et résultats attendus : modalités d'aides européennes et autres financeurs. Conditions d'éligibilité et types d'actions financables. Démarches, étapes, acteurs et relais. Tableaux et documents d'aide. Exemple de dossiers types. Nombre de collectivités présentant un dossier de financement pour un projet forestier. Nombre de projets financés dans le cadre de démarches de territoires. Nombre d'entreprises locales de la filière bois soutenues par les collectivités. Connaissance des critères et types de financement par les collectivités. Information disponible et mise à disposition. Suivi des projets présentés à travers le relais des associations COFOR.

Thème 7 : Commercialisation et vente des bois et exploitation forestière

Contenu : Analyse des caractéristiques des forêts de production du département ou du territoire concerné et des problématiques d'exploitation. Analyse des résultats de vente de bois comparée à l'année précédente. Présentation des différents modes de vente et de commercialisation de bois. Rôle des élus et possibilités d'amélioration : volumes mis en vente, caractéristiques des lots, tri des bois, modes de vente.

Outils et résultats attendus : Invitation des élus à assister à une vente de bois organisée par l'ONF. Analyse du cahier des ventes et des problèmes posés par les communes propriétaires de forêts et par les exploitants. Information sur les rôles et missions respectifs des élus et de l'ONF. Atelier-débat.

Participation COFOR aux ventes et transparence de l'ONF sur les critères de choix des coupes et les modes de vente ; instauration d'un espace de concertation entre COFOR et ONF. Etablissement d'un système de suivi-évaluation annuelle des ventes. Suivi de l'évolution des cahiers de ventes d'automne et de printemps. Evolution des lots vendus et du pourcentage d'invendus par département. Diversification des modes de commercialisation

Résumé

L'organisation des Communes forestières en France, qui date de 1933 (création de la FNCOFOR), est progressivement passée de la défense des intérêts de la forêt communale (représentant 2,6 millions d'hectares répartis sur 11 000 communes) à la responsabilisation des élus communaux pour l'intégration de la forêt du territoire de leur commune dans le développement local.

L'expérience des communes forestières en région méditerranéenne (URACOFOR PACA) a montré depuis plusieurs années l'intérêt et la nécessité de l'implication des élus des collectivités locales dans la définition et dans la mise en œuvre des politiques forestières locales. A ce titre, la formation des élus des communes, fortement développée en région PACA, joue un rôle de révélateur et catalyseur des conditions d'émergence d'une politique forestière territoriale partagée. La multifonctionnalité de la forêt méditerranéenne croise les politiques de développement des collectivités locales et, en cela, interpelle les élus qui ont un rôle spécifique à jouer dans l'élaboration d'une politique forestière locale et concertée, ceci dans un contexte de gestion durable des forêts.

Cet article expose l'exemple et les résultats de l'accompagnement des élus des communes et intercommunalités rurales et urbaines de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur par l'URACOFOR à travers divers outils : la formation-action des élus dans différents domaines d'interface forêt-développement local (risque incendie, bois-énergie, commercialisation des bois, protection des milieux naturels, accueil du public et développement d'activités touristiques en forêt), la mise en œuvre d'approches territoriales (Chartes forestières de territoire), une ingénierie pédagogique en développement en direction des élus et techniciens des collectivités.

Des conclusions et recommandations sont tirées sur le besoin de structuration et d'accompagnement des collectivités pour leur implication dans les politiques forestières territoriales, gage d'une gestion durable et d'une bonne gouvernance.