

Gestion des bassins versants

Les déséquilibres actuels du fonctionnement des bassins versants et les dysfonctionnements hydrosédimentaires récemment observés ont été décrits dans le premier volet des Rencontres de notre groupe de travail.

Le deuxième volet concerne les solutions apportées ou proposées, dans une perspective de gestion à l'échelle du bassin versant, dans sa globalité.

Nous ferons dans un premier temps un retour en arrière, sur les actions entreprises par l'homme à la fin du siècle dernier pour trouver un palliatif à

l'érosion en zones de montagne. Une politique de restauration et de conservation de terrains en montagne a vu le jour et des plantations RTM ont été massivement réalisées avec diverses espèces : pin noir d'Autriche notamment dans les Alpes du Sud, pin laricio, pin sylvestre...

Il convient maintenant de faire un bilan de la gestion passée, des résultats obtenus et d'envisager le devenir de ces peuplements mûres, âgés, couvrant de vastes surfaces, et devenus très instables.

Les forêts RTM et les forêts de protection

par Nathalie SUBOTSCH *

Introduction

En montagne, outre sa place dans la composition des paysages et dans l'économie locale, la forêt joue un rôle majeur dans la protection contre les risques naturels : avalanches, crues torrentielles, érosion, chutes de pierres et glissements de terrains.

Le rôle de protection assuré par les forêts a été pris en compte par le législateur français, au milieu du siècle dernier, par l'instauration des lois sur la restauration et la conservation des terrains en montagne. Ces réglementations ont été particulière-

ment importantes dans les départements à fort risque d'érosion, où des mesures de reboisements ont complété des mesures de correction des torrents. La loi Chauveau de 1922 a étendu ses dispositifs législatifs en permettant à l'État de classer des forêts dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense

contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables, en "forêt de protection".

La notion de forêt de protection peut donc avoir plusieurs significations. Elle concerne soit les forêts situées dans les périmètres RTM, soit les forêts classées par la loi Chauveau, ou encore, dans le langage courant, le rôle protecteur de la forêt.

1. Les lois du Second Empire sur la restauration des terrains en montagne

1.1 La politique de restauration

La surexploitation et la destruction de nombreux massifs forestiers sont quotidiennes au XIX^e siècle, dans une société en expansion utilisant de plus

en plus du bois. Les changements économiques, techniques et juridiques, qui ont marqué l'émergence de la société industrielle, transforment pro-

* Laboratoire de la Montagne alpine, 17 rue Maurice Gignoux, 38031 Grenoble cedex



Erosion après une tempête dans une forêt de protection
Photo N.S.

fondement l'organisation locale. Le défrichement des forêts de montagne, pratiqué en vue de la culture et du pâturage, provoque les premiers effets néfastes sur les phénomènes torrentiels, l'érosion et les glissements de terrains qui inquiètent l'opinion publique. L'insécurité devient un problème national. S'il y a eu intervention, dans ce qui n'est pas encore défini comme une politique d'aménagement et de protection de la montagne, c'est surtout par le biais de l'interdiction ou de la limitation de certaines pratiques de prélèvement ou d'utilisation des ressources naturelles. Certaines mesures locales, interdisant l'introduction de chèvres ou le défrichement des forêts, contribuent cependant à maintenir un certain équilibre entre les besoins des populations montagnardes et la nécessité de protéger le manteau végétal de la montagne.

Les années 1840 marquent un tournant important dans l'évolution des idées concernant le déboisement et la lutte contre l'érosion. L'absence d'une législation particulière à la montagne est vivement ressentie par beaucoup de personnes. "On reconnaît unanimement que, sur les montagnes, sur les dunes, sur les falaises et sur les landes du littoral, la conser-

vation des bois existants et le boisement des sols nus sont de nécessité publique..., " et : " Les considérations, qui font du reboisement des montagnes une nécessité, imposent au gouvernement, comme un de ses devoirs les plus pressants et les plus sacrés, l'obligation d'y pourvoir..." (BEAUSSIRE, 1842).

Les inondations catastrophiques de 1855, 1856 et surtout de 1859 ont rappelé une fois de plus ces problèmes à l'attention du gouvernement qui édicte en mars 1860 la loi sur le "reboisement des montagnes", suivie de la loi sur le "gazonnement des montagnes" en 1864. La loi de 1860 sur le reboisement en montagne prévoit deux types d'interventions : les travaux "facultatifs" que les propriétaires peuvent faire eux-mêmes en bénéficiant de subventions (en graines, en plantes ou en argent) ; et, lorsque l'intérêt l'exige, les travaux déclarés obligatoires, à l'intérieur de "périmètres de Restauration" constitués après décret en Conseil d'État prononçant leur utilité publique.

La mise en application de cette loi soulève une très vive opposition des populations. L'extension des reboisements se faisant au détriment des pâturages dont l'amélioration n'est pas favorisée par l'État, les activités pastorales, si nécessaires à la vie même des populations montagnardes, s'en trouvent menacées.

La loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne vient compléter et modifier ces réglementations en vue de calmer l'opposition de la population. La mission, que la loi de 1882 confie aux forestiers, n'est plus d'étendre la superficie boisée mais de "restaurer les terrains de montagne par des travaux de correction des torrents, par une réglementation des pâturages et par la plantation des bassins versants érodés". Dans les nouveaux périmètres, l'État doit acquérir les terrains par achat amiable ou par expropriation assortie d'une indemnisation préalable.

Cette loi reste le fondement de la législation actuelle en matière de restauration et de conservation des terrains en montagne et elle a servi de modèle à de nombreuses législations étrangères (Art.L.421 et Art. R.421 du Code forestier).

La loi a redéfini l'intervention de l'État dans la forme et dans l'esprit :

- "La R.T.M. est une action d'intérêt public qui concerne tous les propriétaires. L'État exprime la solidarité nationale par l'acquisition de certains terrains afin d'agir en propriétaire dans le cadre d'une politique d'ensemble visant la sécurité rapprochée et éloignée des personnes et biens" (OLLAGNON, 1982).

1.2 Les conséquences de la politique de restauration

Actuellement, les surfaces acquises par l'État représentent 380 000 ha dans 25 départements des Alpes, du Jura, du Massif Central, des Pyrénées et des Vosges.

260 000 ha ont été boisés en fonction de la diversité des sites et des enjeux.

| Massifs | Acquisitions RTM |
|----------------|------------------|
| Vosges | 550 ha |
| Jura | 160 ha |
| Alpes du Nord | 34 500 ha |
| Alpes du Sud | 209 500 ha |
| Massif central | 100 500 ha |
| Pyrénées | 37 000 ha |
| Total | 382 210 ha |

Source : ONF, 1990

Tab. I : Acquisitions de terrains par l'Etat dans le cadre de la Restauration des Terrains en Montagne

En ce qui concerne plus particulièrement les forêts dans les Alpes du Sud, les terres souvent ingrates et désolées ont été plantées en pin noir d'Autriche, pin laricio, pin sylvestre, cèdre, pin à crochet et feuillus divers. Le tableau suivant montre les reboisements effectués dans les départements des Alpes du Sud.

Cf. Tab. II

Les forêts RTM, issues des reboisements au début de ce siècle, sont actuellement soumises à de fortes contraintes économiques et écologiques. Les conditions naturelles et économiques défavorables rendent une exploitation rentable souvent illusoire et entraînent un abandon de la gestion de ces peuplements.

2. La loi Chauveau et le classement des forêts

2.1 La loi sur les "forêts de protection"

L'application des lois sur la restauration des terrains de montagne s'est heurtée à la résistance des populations agropastorales opposées à la mise en défens des pâturages et à la réglementation des pâturages communaux. Les lois n'étaient appliquées que sur une faible partie du territoire montagnard, les périmètres de restauration des terrains en montagne. En plus, elle ne permettaient d'intervenir que sur les terrains dégradés.

C'est la "loi Chauveau" du 28 avril 1922 qui pose pour la première fois le statut des forêts de protection. Elle concerne des forêts "*dont la conservation est reconnue nécessaire au maintien des terres sur les montagnes et sur les pentes, à la défense contre les avalanches, les érosions et les envahissements des eaux et des sables*" (art. 2 de la loi et articles L.411 et R.411 du Code forestier).

Deux objectifs prioritaires ont conduit au classement en "forêt de protection" :

- accroître les possibilités de contrôle de la gestion forestière en dehors des périmètres R.T.M. domaniaux, et,

- maîtriser les défrichements et les coupes abusives dans certains massifs forestiers.

La loi permet à l'Administration de soumettre les forêts à une réglementation contraignante quels qu'en soient les propriétaires. Il s'agit d'un "régime forestier spécial" qui vise à garantir la pérennité de l'état boisé en imposant l'établissement d'un règlement d'exploitation ou une demande d'autorisation préalable à chaque coupe.

L'idée de la loi de 1922 a été reprise dans la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature en élargissant son champ d'application. Désormais s'ajoutent deux catégories de forêts : "les zones où le maintien des forêts s'impose soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être de la population" et les forêts périurbaines (article L. 411-1 du Code forestier).

2.2 Le bilan du classement des forêts en forêts de protection

En 1997, quelques 80 000 ha de terrains boisés relèvent du statut de "forêt de protection". Il s'agit notamment de :

- la forêt de montagne dont l'objectif originel de classement est la lutte contre l'érosion ;

- la forêt littorale destinée à fixer les dunes et à les protéger contre l'érosion éolienne ;

- la forêt périurbaine pour sa fonction sociale et récréative ;

- la forêt alluviale classée pour sa valeur écologique, constituée en quasi totalité de la forêt rhénane ;

Le bilan de la législation sur le classement des forêts en "forêts de protection" montre que seuls 50 000 ha de forêts en montagne ont été classées, situées surtout dans les Pyrénées.

| | | Alpes-de-Haute Provence | Hautes Alpes | Alpes Maritimes | Total |
|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------------|-----------------|--------------------|----------------|
| Acquisitions | Dans les périmètres | 50 198 | 34 473 | 5 338 | 90 009 |
| | Hors périmètres | 37 716 | 20 606 | 14 503 | 72 825 |
| | Total | 87 914 | 55 079 | 19 841 | 162 834 |
| Situation des terrains acquis | Bois naturellement | 15 982 | 4 407 | 2 923 | 23 312 |
| | Reboisés | 30 236 | 14 279 | 6 322 | 50 837 |
| | A reboiser | 18 206 | 4 428 | 5 934 | 28 568 |
| | Non susceptible d'être reboisés | 23 490 | 31 965 | 4 662 | 60 117 |
| | Total | 87 914 | 55 079 | 19 841 | 162 834 |

Source : d'après DOUGUEDROIT, 1980

Tab. II : Les reboisements exécutés par l'Administration des Eaux et Forêts (situation en novembre 1967, en hectares)

| | |
|---------------------|------------------|
| Forêts de Montagne | 50 747 ha |
| Forêts littorales | 13061 ha |
| Forêts périurbaines | 10 561 ha |
| Forêts alluviales | 6 201 ha |
| Total | 80 570 ha |

Source : Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, 1997

Tab. III : La superficie des forêts de protection en fonction de leur catégorie

| Départements | Superficie en ha |
|-------------------------|------------------|
| Alpes-de-Haute-Provence | 3 460 |
| Hautes-Alpes | 1 341 |
| Drôme | 2 321 |
| Savoie | 3 319 |
| Haute-Savoie | 481 |
| Total | 10 922 |

Source : Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, 1997

Tab. IV : Surfaces classées en forêts de protection dans les Alpes françaises en 1997

| Départements | Superficie en ha |
|-------------------------|------------------|
| Alpes-de-Haute-Provence | 3 436 |
| Hautes-Alpes | 969 |
| Drôme | 2 321 |
| Savoie | 931 |
| Haute-Savoie | 481 |
| Total | 8 138 |

Source : S. Couvreur, 1982

Tab. V : Surfaces classées en forêts de protection dans les Alpes françaises antérieurement à 1976.

Les forêts situées dans les départements des Alpes du Nord et des Alpes du Sud n'ont fait que très peu l'objet du classement, comme le montre le tableau IV.

La différence entre les surfaces classées dans les Alpes françaises avant 1976 (Cf. Tab. V) et après cette date, montre que l'élargissement de la législation de 1922, ayant pour objectif le classement de la forêt par rapport à sa valeur écologique et sa fonction paysagère, n'a pas redonné de l'élan au classement des forêts situées en montagne.

3. Conclusion

Les forêts ayant un rôle de protection contre les risques naturels sont en partie prises en compte par la législation forestière française soit par l'intermédiaire de la politique de la R.T.M. soit par le classement des forêts d'après les dispositions de la loi Chauveau de 1922. Ces dispositions législatives ont pour principal objectif la conservation des forêts pour la stabilisation des terrains en montagne et la protection contre les risques natu-

rels. Elles devraient permettre d'assurer une gestion adaptée des forêts. De nombreuses forêts ayant un rôle de protection marquée contre certains dangers naturels ne sont cependant pas prises en considération par la législation. L'utilisation restreinte du classement en "forêts de protection", dans les forêts de montagne des Alpes du Nord et des Alpes du Sud, ne permet pas de tirer profit de ce dispositif législatif. Actuellement, le classement des forêts ne concerne presque plus les forêts de montagne puisque seulement cinq des classements recensés depuis 1976 concernent les départements de montagne. Cette procédure est surtout utilisée pour la sauvegarde d'écosystèmes remarquables et pour la protection des forêts périurbaines les plus menacées. Les problèmes financiers et techniques actuels, auxquels la gestion des forêts à rôle de protection est confrontée, mettent en cause le dispositif législatif existant et son efficacité vis-à-vis de la conservation de l'effet protecteur de la forêt.

Bibliographie

- BEAUSSIRE L.- Vœux des Conseils généraux sur les questions relatives aux bois et forêts. I : Défrichement; II : Reboisement - Annales Forestières, 1842, p. 386 à 400 et 444 à 462.
- COUVREUR, S., 1982.- Les forêts de protection contre les risques naturels.- Nogent-sur-Vernisson, ENITEF; Grenoble : CEMAGREF, 89 p. + 41 p. (Mémoire de 3^e année).
- COUVREUR, S., 1982.- Un statut juridique à revoir : "Les forêts de protection" - Revue Forestière Française XXXIV-5-1982, pp. 72-77.
- DOUGUEDROIT, A., 1980.- Les périmètres de reboisement dans les Alpes du Sud.- R.F.F., n° spécial, Société et forêts, pp. 37-45.
- MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'ALIMENTATION, 1997.- Les forêts de protection en France - 1997-. Paris, 29 p.
- OLLAGNON, H., 1982.- Les services R.T.M. et la décentralisation. Les expériences étrangères.- R.F.F. XXXIV, 5, pp. 213-238.
- ONF, 1990 - Forêts et risques naturels en montagne. -O.N.F. Fontainebleau, 28 p.
- SUBOTSCH, N., 1999.- Comparaison des politiques de gestion des forêts à rôle de protection dans les pays de l'arc alpin, signataires de la Convention alpine.- Thèse de Doctorat en Géographie.