

Accordo : un projet de coopération franco-italienne pour la gestion durable des massifs forestiers transfrontaliers

par Gilles MARTINEZ

Le projet ACCORDO présenté dans cet article, a rassemblé des partenaires français et italiens du Pays de Haute-Provence (Alpes-de-Haute-Provence) et de la Communauté montagnarde de Valle Stura (Piémont). Il a permis de créer des échanges entre territoires transfrontaliers, dans l'objectif de développer une méthode de gouvernance et des outils de gestion capables de porter un projet de développement forestier à une échelle de massif.

1 - La charte forestière du massif d'Annot est une charte-pilote qu'avait encouragée M. Jean-Louis Bianco, président du conseil général et auteur du rapport « *La forêt : une chance pour la France* », 25 août 1998

A l'origine du projet Accordo

Si la faible productivité ligneuse des forêts méditerranéennes les rend peu compétitives dans un contexte global, leur forte vocation multifonctionnelle renforce la reconnaissance de leurs rôles en matière de protection des sols, du cycle de l'eau, de stockage de carbone, dans la préservation de la biodiversité et de la qualité des paysages, mais aussi dans la satisfaction des attentes de populations de plus en plus urbaines.

En effet, les liens entre les hommes et la forêt ont changé. Autrefois espace de travail et cadre de vie, la forêt devient un lieu de loisir. Ces évolutions ont pu se traduire par le sentiment que la place de la forêt dans le développement économique et l'emploi s'était éloignée.

Pour appréhender l'ensemble de ces enjeux, le législateur français a avancé un outil, la Charte forestière de territoire, qui pose le principe d'une méthode d'élaboration fondée sur la participation de l'ensemble des familles d'acteurs concernés par la place présente et future des espaces boisés sur un espace donné.

Ces enjeux globaux se posent à différentes échelles territoriales, dont l'espace transfrontalier franco-italien. Le département des Alpes de Haute-Provence a été pionnier dans la démarche¹ et le Pays de Haute-Provence a accompagné la mise en œuvre de la Charte forestière de territoire Montagne de Lure, dès son origine en 2006.

2 - Le programme ALCOTRA (Alpes Latines Coopération TRAnsfrontalière France-Italie) 2007-2013 est la quatrième génération de programme de coopération transfrontalière le long de la frontière continentale entre la France et l'Italie. Son objectif est d'améliorer la qualité de la vie des populations et encourager le développement durable des systèmes économiques et territoriaux transfrontaliers grâce à la coopération dans le domaine social, économique, environnemental et culturel. L'espace de coopération couvre toute la frontière alpine entre les deux pays. Plus précisément, trois régions italiennes (Vallée d'Aoste, Piémont, Ligurie) et deux régions françaises (Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur) sont concernées.

3 - Financement à 75% par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et 25% par les contreparties nationales du Conseil régional Provence Alpes Côte d'Azur et du Conseil général des Alpes de Haute-Provence (pour la partie française du budget).

4 - Voir le « cadre stratégique pour les forêts méditerranéennes » dont l'élaboration a été coordonnée par Silva mediterranea (FAO), à l'occasion de la III^e Semaine forestière méditerranéenne (mars 2013). Voir notamment la « Déclaration de Tlemcen », du 21 mars 2013 (*Forêt Méditerranéenne*, n° spécial, tome XXXIV, n°4, déc. 2013)

À l'occasion d'échanges initiés dans le cadre d'un précédent projet Alcotra², « *La Routo* », associant la Maison régionale de l'élevage et la *Comunità Montana Valle Stura* sur le thème du pastoralisme, le partenaire italien s'est montré particulièrement curieux du retour d'expérience sur la Charte forestière de territoire. Les premiers échanges techniques entre forestiers ont confirmé la convergence des enjeux et des problématiques, qu'elles soient économiques autour des filières locales, environnementales, notamment sur la question des risques et la préservation de la biodiversité ou encore sociales avec une prégnance particulière des questions d'accueil du public et d'attractivité des espaces naturels. L'idée a alors émergé de mettre en partage les expériences respectives en matière d'animation territoriale en vue de poser les bases d'une politique coordonnée de gestion concertée des espaces naturels.

C'est ainsi qu'a été proposé, dans le cadre de la programmation Alcotra 2007-2013, le projet ACCORDO « Approche Croisée - COopération Renforcée - Développement d'Outils opérationnels » afin de créer des échanges entre territoires transfrontaliers pour développer une méthode de gouvernance et des outils de gestion capables de porter un projet de développement forestier à une échelle de massif, de part et d'autres de la frontière sud-alpine.

Les territoires de projets, les partenariats du programme, le cadre stratégique et opérationnel

Pour la partie française, le projet Accordo s'est structuré autour du partenariat entre le Pays de Haute-Provence, structure territoriale réunissant notamment les 25 communes impliquées dans la Charte forestière Montagne de Lure, chef de file, et le Centre régional de la propriété forestière Provence-Alpes-Côte d'Azur, organisme technique d'appui aux propriétaires forestiers privés.

Le partenaire italien du Pays de Haute-Provence a été la *Comunità Montana Valle Stura* (CMVS), regroupement de 14 communes piémontaises, de Borgo San Dalmazzo (province de Cuneo) au col frontalier della Maddalena (col de Larche). La

CMVS s'appuie sur un partenariat technique qui associe des compétences forestières (*Istituto per le Pianta da Legno e l'Ambiente*, IPLA), juridiques (*Studio Commercialisti Associati*) et d'ingénierie-communication (*Chintana Spa*).

ACCORDO a été validé par l'appel à projet Alcotra le 29 juin 2012. Il a été lancé en mai 2013 pour deux ans avec un budget global de 309 173 €³.

Un comité de pilotage a été installé pour encadrer et orienter les travaux. Il réunit les représentants des maîtres d'ouvrages (Pays de Haute-Provence et *Comunità Montana Valle Stura*), leurs partenaires techniques et des élus référents pour chaque territoire.

ACCORDO a été conçu à la croisée de deux lignes conductrices : un cadre stratégique international⁴ promouvant une décentralisation des processus de prises de décision autour d'organes de gouvernances participatives opérationnelles, l'innovation dans les organisations et les financements et, enfin, le développement des partages d'expériences aux différents niveaux de la recherche et de l'expérimentation et la capitalisation des actions territoriales antérieures en faveur du développement forestier, dans une logique de convergence territoriale entre la France et l'Italie.

L'analyse des contextes et des enjeux

Les échanges ont débuté par une radioscopie des contextes territoriaux respectifs qui a intégré les dimensions écologiques mais également socio-économiques, institutionnelles et organisationnelles.

En France, le périmètre cible du projet s'est appuyé sur celui de la Charte forestière de territoire Montagne de Lure (Cf. article p. 61).

Par ailleurs, le Pays de Haute-Provence a accompagné la structuration d'une filière bois-énergie en circuit court. Afin de répondre aux interrogations de nombreux élus sur la capacité du territoire à satisfaire le développement de cette filière locale par un approvisionnement et une utilisation conforme aux principes de gestion durable, le Pays de Haute-Provence a assuré la maîtrise d'ouvrage d'un Plan d'approvisionnement territorial (PAT) pour quantifier les disponibilités territoriales en ressource ligneuse non

utilisée, ainsi que pour étudier les critères d'installation d'une plate-forme Bois Energie pour la logistique de l'approvisionnement.

Un Pôle d'Excellence Rurale a été labellisé pour permettre à la Communauté de communes Pays de Banon de réaliser ce projet dont la vocation dépasse la simple problématique bois-énergie, pour s'étendre, à terme, au tri des bois et donc à une meilleure exploitation de la valeur ajoutée de cette ressource naturelle. La plateforme est opérationnelle depuis la saison de chauffe 2013-2014.

En complément, le Pays accompagne les collectivités dans leurs projets d'installation de chaudières automatiques au bois. Treize projets de chaudières (parfois avec réseaux de chaleur) ont été étudiés depuis 2013 sur le territoire du Pays de Haute-Provence et deux chaufferies ont déjà été installées.

Parallèlement, en Italie, on trouve sur le périmètre de la *Comunità Montana Valle Stura* une réflexion analogue sur la gestion durable des espaces forestiers et son insertion dans les bases du développement d'un territoire rural (Cf. Article p. 77).

La forêt est appréhendée par l'ensemble des biens et services qu'elle rend, en soulignant particulièrement, si on compare au contexte provençal, ses fonctions sociales (relation homme-forêt) qui viennent enrichir le couple traditionnel production-protection. Le partenaire italien insiste ainsi sur le rôle social des forêts (préoccupation que l'on retrouve dans la CFT Montagne de Lure) que ce soit dans des fonctions récréatives (ramassage de champignons notamment) ou leur impact économique au travers de valorisations touristiques (accueil du public, offre de randonnées...). La *Comunità Montana* s'inquiète, à l'image du Pays de Haute-Provence, de la faiblesse de la fonction de production de bois.

A la demande de la *Comunità Montana*, l'IPLA a réalisé en 2010 une étude de faisabilité pour connaître la capacité du territoire à approvisionner une centrale de co-génération de puissance de 1 MW, fonctionnant à la biomasse (Cf. Article p. 85). Le projet permettrait d'alimenter une laiterie coopérative en vapeur et de réinjecter une partie de l'électricité produite, dans le réseau géré par l'ENEL (*Ente Nazionale per l'Energia Elettrica*). Ce projet, porté par des investisseurs privés, a permis de guider la structuration de la filière bois sur le territoire puisque, d'après son cahier des charges, la

centrale devra être alimentée exclusivement par de la biomasse ligneuse locale. Le volume prévisionnel a été estimé à environ 9 000 tonnes de plaquettes « sèches » annuelles. Un partenariat s'est ainsi dessiné au début du projet entre la *Comunità Montana* s'engageant sur l'approvisionnement en biomasse, les investisseurs de la centrale et la fromagerie, principal utilisateur de l'énergie et de la chaleur produite. Restait à fédérer ces acteurs autour d'un outil de gestion en commun et à mobiliser les détenteurs de la ressource.

Sur un plan opérationnel, la Communauté de communes Pays de Banon (intégrée au Pays de Haute-Provence) a porté la réalisation du pôle bois-énergie au travers notamment de l'installation d'une plateforme de séchage-stockage. D'un montant de 800 000 € HT, cet investissement représente également un engagement structurant pour le développement de la filière bois sur une base territoriale assez similaire de celle de la Valle Stura. La volumétrie cible de la plateforme est de 12 000 tonnes de bois « sec » annuelles.

La gestion de cette plateforme a été confiée à une coopérative, Provence Bio Combustibles, constituée de trois entreprises locales. La coopérative anime la plateforme dans le cadre d'un contrat d'occupation du domaine public qui la lie à la Communauté de communes. Dans un contexte similaire, les maillons d'une filière se trouvent installés (coopérative, communauté de communes...) et le pays de Haute-Provence s'est positionné comme un facilitateur pour mettre les acteurs en réseau et installer des modalités opérationnelles d'approvisionnement de la plateforme à partir des forêts du territoire.

Dans les deux contextes, les espaces boisés (forêts et milieux semi-ouverts) occupent près des trois quarts du territoire. Dans le cadre français, ils appartiennent à 82% à des personnes privées, alors que cette situation est symétrique dans le contexte italien où la forêt publique (communale) prédomine. En revanche, les deux territoires sont confrontés aux mêmes freins (une forêt récréative et multifonctionnelle dans laquelle les missions productives sont négligées) qui bloquent la mobilisation de la ressource. La coopération transfrontalière s'est donc fixée pour objectif de définir une méthode de diagnostic territorial et d'animation capable de mobiliser les propriétaires et de les mettre en lien avec les outils territoriaux de valorisation de la res-

Les outils de gestion des espaces boisés en France et en Italie

En miroir, on trouve :

Le **Plan forestier régional (PFR)** italien. Il s'agit d'un document de programmation pluriannuel de la Région Piémont, rédigé à partir de données SIG¹ et dans lequel sont précisés les objectifs économiques à atteindre et les moyens pour y parvenir. Un parallèle a pu être fait avec les **Orientations régionales forestières (ORF)** françaises, prévues par le Code forestier². Si le PFR est largement conçu par l'IPLA, les orientations régionales forestières sont élaborées par les Commissions régionales de la forêt et des produits forestiers³ (CRFPF), approuvées par le Ministre en charge des forêts. Dans les deux cas, elles traduisent au niveau de la région administrative les objectifs de la politique forestière relevant de la compétence légale de la région en Italie et de l'Etat en France⁴.

Le **Plan forestier territorial (PFT)** italien. D'un « esprit » similaire à celui du **Plan d'approvisionnement territorial (PAT)** du Pays de Haute-Provence (notamment pour ce qui concerne le périmètre), le PFT est avant tout un diagnostic approfondi des potentialités du territoire en vue d'orienter la stratégie sylvicole et pastorale. La C.M. Valle Stura s'est dotée récemment d'un PFT qui a servi à cadrer la faisabilité des projets d'investissement autour de la filière bois-énergie, notamment par une représentation des ressources mobilisables et de la propriété foncière.

Le **Plan forestier de gestion (PFA)** italien. Le PFA⁵ est le document de gestion opérationnel. Son contenu est fixé par la loi avec quelques possibilités d'adaptation pour tenir compte du contexte local. Le PFA est le pendant piémontais du **Plan simple de gestion**⁶ (forêt privée) ou du **Plan d'aménagement** (forêt publique) français.

source : centrale de co-génération de Demonte en Italie et plateforme bois de Banon en France.

La France, comme l'Italie, s'est dotée d'outils de cadrage pour orienter la gestion durable des espaces boisés, pour un ensemble de propriétaires publics et privés (Cf. encadré).

La méthode du projet **Accordo**

Le pilotage et la gestion du projet ont été assurés par le chef de file, le Pays de Haute-Provence, en concertation rapprochée avec le partenaire territorial italien et Chintana qui l'assistait.

De la même façon, la communication sur les résultats et la diffusion des restitutions du programme a reposé sur le binôme Association Forêt Méditerranéenne, côté français, et Chintana, côté italien.

Enfin, les échanges techniques ont plus directement concerné le pool constitué par le CRPF et l'IPLA.

Cette organisation a permis l'équilibre du partenariat et les synergies entre les entrées territoriales et techniques et ce, sur les deux versants du massif alpin.

Les échanges ont porté initialement sur la méthode de travail. Un comité technique a permis de définir le référentiel des outils transfrontaliers sur lesquels s'appuyer, avec notamment des questions concernant :

– l'articulation entre les binômes PFT/PFA côté italien et PAT/PSG concerté (contexte de la forêt privée) côté français, pour répondre aux attentes du programme en terme de mise en forme technique (notion de « boîte à outils opérationnelle ») ;

– l'analyse comparée entre le fonctionnement technico-juridique de la plateforme de Banon et le projet de centrale de cogénération de Demonte. En particulier, un bureau d'étude italien a rédigé une analyse juridique sur les différentes modalités de partenariat et de contractualisation pour les approvisionnements ligneux. Une synthèse a pu être dégagée concernant les procédures applicables dans le cadre du Code des marchés publics ;

– la recherche des convergences entre outils juridiques français et italiens, autour des formes de gouvernance de la filière comme les associations syndicales libres (ASL) et les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC), côté français ou le Consortium, côté italien. Dans les deux cas, il s'agit de structures fédératrices de l'ensemble des maillons d'une filière bois-énergie. De même, l'examen des convergences a porté sur les modèles de contrats d'approvisionnement, afin d'explorer notamment les possibilités de partenariats économiques transfrontaliers.

En s'appuyant sur ce référentiel, cinq étapes de travail ont été identifiées, permettant une *“radioscopie des enjeux territoriaux, l'inventaire des expériences et la mise en commun des problématiques”* :

1 - Identification et cartographie des acteurs au travers d'un diagramme d'importance. Cette première étape a permis de définir ensemble la méthode d'animation qui garantisse la participation des acteurs au projet de développement forestier. Dans le cadre d'ACCORDO, cette méthode a capitalisé les résultats d'expériences antérieures comme le dialogue social pour l'élaboration de la Charte forestière de territoire Montagne de Lure, pour le Pays de Haute-Provence et les ateliers participatifs territoriaux animés par la *Comunità Montana Valle Stura*.

2 - Caractérisation des ressources, notamment “bois-énergisables”, avec un

1 - SIG : Système d'information géographique permettant un traitement numérique des données cartographiques.

2 - Article L122-1 du Code forestier.

3 - La loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a fait évoluer les CRFPF en Commission régionale de la forêt et du bois.

4 - Article L121-1 du Code forestier.

5 - Piano Forestale Aziendale.

6 - Il serait plus exact de mentionner le Plan simple de gestion concerté qui est l'outil de gestion en commun qui permet de disposer d'une garantie de gestion durable sur des massifs forestiers privés morcelés.

accent particulier sur les potentialités sylvo-touristiques, côté italien et sylvopastorales, côté français pour tenir compte des grands enjeux territoriaux forestiers et des synergies possibles entre objectifs. Cette étape a permis d'identifier les axes stratégiques qui vont orienter le plan de gestion opérationnel. Elle a permis également de préciser les facteurs limitants propres aux contextes forestiers locaux.

3 - Construction d'un plan de gestion intégrant la multifonctionnalité des espaces boisés et synthétisant les contraintes techniques et réglementaires des deux contextes territoriaux. Cette étape a permis d'approfondir l'étude comparée du Plan simple de gestion concerté, côté français et du Plan forestier appliqué, côté italien, ainsi que celle des outils SIG. Ce dernier point a nourri des échanges techniques majeurs autour des outils géomatiques IPLA/CRPF et autour des compatibilités entre les plans de gestion et les outils réglementaires de cadrage, de part et d'autre de la frontière alpine. Il ressort en synthèse que le PSG (côté français) et le Plan forestier appliqué (côté italien) ont une architecture convergente avec, d'une part, un diagnostic et, d'autre part, un plan d'action d'une durée de 10 à 20 ans, mais que pour autant chaque réglementation impose une procédure d'agrément et un contenu spécifique dans les détails, empêchant pour l'instant l'émergence d'un document unique, réglementaire, transfrontalier.

4 - Installation d'organes de gouvernances participatives décentralisées, dotés d'une capacité de maîtrise d'ouvrage pour animer le projet de gestion, contractualiser les approvisionnements et suivre les actions. Ces opérations ont été conduites dans le cadre d'actions pilotes qui ont permis de monter une Association syndicale libre de gestion forestière sur le Pays de Haute-Provence (ASL de la Laye et du Lauzon) et le *Consorzio Forestale Valle Stura* sur le territoire de la CMVS.

Parallèlement, le projet a consisté à animer les acteurs de la filière (coopérative Provence Bio Combustibles, entreprises de première transformation répertoriées dans le diagnostic italien comme Grosso Legnami srl...) pour étudier les modalités de « branchement » entre l'amont, le plan de gestion et l'organe de gouvernance opérationnelle (ASL, Consorzio), et l'aval au travers d'un plan d'approvisionnement. Cela a permis de préciser les besoins en produits ligneux, de



spatialiser des zones prioritaires d'intervention en réponse à ces besoins et de caractériser les contraintes d'exploitation. Ces échanges ont également installé les discussions autour des calendriers prévisionnels d'exploitation en fonction des attentes respectives entre l'offre et la demande.

5 - Définition d'outils participatifs d'évaluation, de communication sur les résultats et de renforcement des capacités des acteurs. Cette étape a consisté à accompagner les maîtres d'ouvrage dans le montage du projet et la préparation d'un chantier pilote. Elle a amené les partenaires à proposer des actions (certaines conjointes) de formations / informations sur la gestion forestière et le développement des filières courtes. Elle a permis une mise en réseau des acteurs, qu'il s'agisse des entreprises de la filière bois-énergie, des élus, des propriétaires forestiers, voire des usagers. Un ensemble de documents communs a été développé, comprenant notamment un web-documentaire sur ACCORDO.

Photo 1 :

La scierie Grosso à Demonte est une entreprise familiale et un acteur important de la filière bois locale.
Photo DA

Les actions pilotes

Les diagnostics, méthodes, outils mis en partage dans le cadre de cette coopération ont fait l'objet d'une validation au travers de la mise en œuvre d'actions pilotes reprenant les objectifs décrits précédemment (Cf. articles suivants).

Un des objectifs de ces actions pilotes transfrontalières du projet ACCORDO a été de bâtir un plan de gestion à une échelle de

Gilles MARTINEZ
Chargé de mission
Centre régional de la
propriété forestière
PACA
Email :
gilles.martinez@
crpf.fr



massif, dont l'innovation repose sur sa méthode d'élaboration et sa capacité à se "brancher" juridiquement sur les outils territoriaux de valorisation de la ressource ligneuse en bois-énergie.

Enfin les échanges ont porté sur la transposabilité transfrontalière des outils développés par chaque partenaire, dans un contexte

juridique, économique et organisationnel spécifique.

Ce travail a permis de poser les bases d'un référentiel méthodologique, partagé des deux côtés des Alpes, qu'il conviendra ensuite de faire vivre dans le temps, sur le plan pratique.

G.M.

Résumé

Accordo - Un projet de coopération franco-italienne pour la gestion durable des massifs forestiers transfrontaliers

Le projet ACCORDO (Approche croisée, coopération renforcée, développement d'outils opérationnels) part d'une problématique partagée par deux territoires transfrontaliers (Pays de Haute-Provence en France et Communauté de montagne Valle Stura en Italie) : comment structurer une filière courte bois-énergie, articulée avec les stratégies de gestion durable des massifs forestiers et de développement local ? Il rencontre des objectifs sociaux, environnementaux et culturels qui croisent des logiques économiques de filières (animales et ligneuses) représentatives de l'excellence de ces territoires.

Dans les deux cas, les territoires sont dotés d'outils stratégiques de cadrage et de valorisation, mais il leur faut fédérer les maillons qui assurent une intégration économique verticale, de la forêt jusqu'aux chaudières. Le projet ACCORDO a permis de définir une méthode reproductible sur l'espace transfrontalier ALCOTRA, afin de réunir les acteurs dans des structures opérationnelles de gouvernance participative de filières. Il a permis également de tester des modalités de mobilisation de la ressource ligneuse à des échelles de massif forestier, garantissant un approvisionnement contractualisé pluriannuel en biomasse énergétique, suivant un modèle de circuit-court associant acteurs privés et publics.

L'ensemble de ces produits a fait l'objet de confrontations franco-italiennes et de restitutions lors du séminaire final, tenu à Demonte (Valle Stura), les 5 et 6 mars 2015.

Summary

Accordo - a Franco-Italian project for cooperation in the sustainable management of cross-border forested mountainous areas

The ACCORDO project ("crossed" approaches, reinforced cooperation, development of operational tools) started out from a problem shared by two areas on either side of an international border (Pays de Haute-Provence in France and the Mountain District of Stura de Demonte Valley, Italy): how to structure a local wood-for-energy sector in concert with strategy for the sustainable management of mountain massifs and local development. It came face to face with social, environmental and cultural objectives which crossed the paths of the forces in the local economy (wood, livestock raising sectors) which together represent the excellence of these areas.

In both areas, there are strategic tools for establishing a framework and making profitable use of the resources but there was a need to link up the parts of the chain to ensure vertical integration at the economic level, from forest to furnace. The ACCORDO project made possible the design of a reproducible method for the cross-border area of ALCOTRA with the aim of bringing together the stakeholders in operational entities of participative governance for the various sectors. The project made possible the trials of the arrangements for mobilising the wood resource at the level of the whole massif, thus guaranteeing a contractual supply of biomass for energy over several years on the basis of a localised model including private and public stakeholders.

All the production resulting from the project was the object of meetings between the French and Italian participants with final restitution and assessment at a wind-up seminar held at Demonte (Valle Stura) in March 5-6, 2015.