



Formation des Ingénieurs Forestiers
FIF-ENGREF

14, rue Girardet 54042 NANCY cedex

CEMAGREF de Grenoble
2 rue de la papeterie
38 400 St Martin d'Hères

Les Chartes Forestières de Territoire : un premier bilan au niveau national

Mémoire de fin d'études

Stage encadré par Christophe Chauvin, unité de recherche Ecosystèmes et Paysages
Montagnards,
Cemagref Grenoble

Thomas Riethmuller
11ème promotion 2000-2003

GRENOBLE
Juin 2003

Table des matières

Liste des sigles utilisés

Liste des documents

Introduction

I) Une grande diversité de projets : 6

- 1) Une répartition hétérogène
- 2) Une démarche encore peu avancée
- 3) Des thématiques plutôt économiques
- 4) Des jeux d'acteurs variés
- 5) Une grande diversité de territoires

II) Typologie des CFT : 14

- 1) De nombreux axes de différenciation
- 2) Quatre grands types de CFT...
- 3) ... pour des apports différents de l'outil
- 4) ... et des pistes adaptées pour une future évaluation

III) Comment utiliser l'outil ? 25

- 1) Un diagnostic qui doit être participatif, complet, et prospectif
- 2) Veiller à la mobilisation des acteurs
- 3) La concertation : quand et comment ?
- 4) Quelle place pour quels acteurs ?

IV) Des conceptions diverses de l'outil : 33

- 1) Une loi très ouverte
- 2) Attentes des acteurs nationaux
- 3) Les RNCFT : une clarification salutaire ?

Conclusion 42

Annexes 49

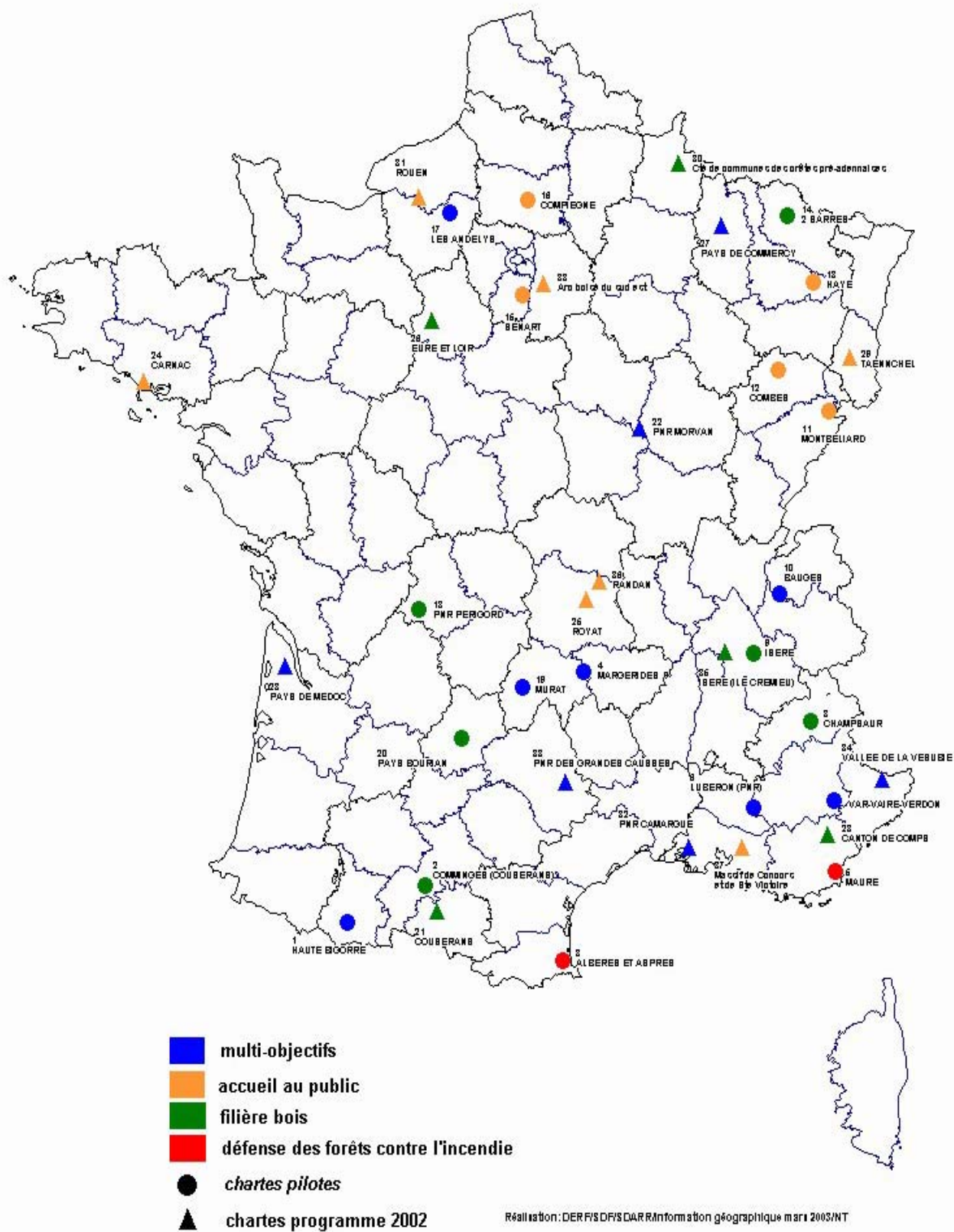
Liste des sigles employés :

- ANDAFAR : Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural
- CA, Cté Agglo : Communauté d'Agglomération
- CC : Communauté de Communes
- CEMAGREF : Centre d'Etude du Machinisme Agricole et du Génie Rural des Eaux et Forêts
- CFT : Charte Forestière de Territoire
- CG : Conseil Général
- CPER : Contrat de Plan Etat - Région
- CRPF : Centre Régional de la Propriété Forestière
- CTE : Contrat Territorial d'Exploitation
- CTF : Charte de Territoire Forestier (ancien nom des CFT)
- DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
- DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- DERF : Direction de l'Espace Rural et de la Forêt (devenue DGFAR en 2003)
- DGFAR : Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
- DIREN : Direction Régionale de l'Environnement
- DNP : Direction de la Nature et des Paysages (MEDD)
- DRAF : Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
- ENGREF : Ecole National du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
- EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
- ETF : Entreprises de Travaux Forestiers
- FFN : Fonds Forestier National
- FIF : Formation des Ingénieurs Forestiers
- FNADT : Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
- FNCOFOR : Fédération National des Communes Forestières
- FNPNR : Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux
- FNSPFS : Fédération National des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs
- GT : Groupe(s) de Travail
- IFEN : Institut Français de l'Environnement
- LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
- LOAR : Loi d'Orientation pour l'Aménagement Rural
- LOF : Loi d'Orientation sur la Forêt
- MAAPAR : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
- MEDD : Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
- OLAE : Opérations Locales Agri -Environnementales
- ONF : Office National des Forêts
- OPAGCER : Opération Pilote pour l'Aménagement et la Gestion Concertés de l'Espace Rural
- PDRN : Plan de Développement Rural National
- PLU : Plan Local d'Urbanisme
- PGENP : Plan de Gestion des Espaces Naturels et du Paysage
- PNR : Parc Naturel Régional
- RNCFT : Rencontres Nationales des Chartes Forestières de Territoire
- SERFOB : Service Régional de la Forêt et du Bois

Liste des documents :

- <u>Document 1</u> :	carte de situation des projets de CFT	4
- <u>Document 2</u> :	graphe 'Avancement des CFT'	6
- <u>Document 3</u> :	graphe 'Thématiques les plus fréquentes'	8
- <u>Document 4</u> :	graphe 'Thématiques d'entrée des CFT'	9
- <u>Document 5</u> :	graphe 'Structures porteuses des CFT'	10
- <u>Document 6</u> :	graphe 'Prestataires techniques retenus'	12
- <u>Document 7</u> :	graphe 'Surface des territoires retenus'	13
- <u>Document 8</u> :	schéma 'Axes de différenciation des CFT'	15
- <u>Document 9</u> :	schéma 'Position des projets sur les axes de différenciation'	15
- <u>Document 10</u> :	schéma 'Position des types sur les axes de différenciation'	16
- <u>Document 11</u> :	schéma 'Evolution des différents types de CFT'	21
- <u>Document 12</u> :	schéma 'Axe de réussite des CFT'	22
- <u>Document 13</u> :	schéma 'Les deux types d'approche pour monter une CFT'	28
- <u>Document 14</u> :	tableau 'Liste des acteurs nationaux rencontrés'	36

Document 1 : carte de situation des projets de CFT :



Bilan du suivi des CFT au niveau national

Introduction :

Instaurée par la Loi d'Orientation sur la Forêt (LOF) de juillet 2001, la Charte Forestière de Territoire (CFT) est un outil visant à mieux intégrer la forêt dans l'aménagement du territoire. Elaborée à l'initiative des acteurs locaux, elle a vocation, sur la base d'une large concertation, à faire émerger l'ensemble des demandes vis-à-vis de la forêt sur un territoire donné. Cette démarche sera alors l'occasion de mettre en place une politique forestière locale, déclinée sur le terrain en conventions d'application – conventions pouvant notamment permettre une rémunération des services non marchands rendus par la forêt, sous forme de contrats passés entre offreurs et demandeurs de ces services. Concept souple, ces CFT ont vocation à s'intégrer dans les projets d'aménagement local préexistants, et non à les concurrencer.

Dans la pratique, 20 projets pilotes de CFT ont été lancés dès le début de l'année 2001, afin d'enrichir les débats parlementaires lors de la mise en place de la LOF. D'autres projets ont suivi en 2002, pour un total de 39 CFT en 2003. Ces projets ont tous bénéficié de 30 000 € de crédits d'animation du MAAPAR, visant à lancer les démarches. Une grande liberté a volontairement été laissée aux porteurs de projets, dans un souci d'adaptabilité de l'outil au contexte local.

Après deux ans d'existence, l'outil CFT se prête donc déjà à la réalisation d'un bilan sur ses forces et faiblesses, ainsi que ses apports avérés et potentiels selon divers contextes locaux. C'est dans ce but que l'ex-DERF (devenue DGFAR depuis) a confié au CEMAGREF de Grenoble une mission pluriannuelle d'appui technique, se plaçant dans une optique d'aide méthodologique (concertation, suivi) aux opérateurs CFT. Cette étude, démarrée en janvier 2003, a porté sur deux niveaux (cf. protocole détaillé en annexe 1, p.49) :

- Une analyse des projets eux-mêmes, nourrie par l'expérience des opérateurs CFT :
 - synthèse de l'ensemble des documents écrits sur les projets de CFT : projets soumis à la DERF, diagnostics, comptes-rendus des groupes de travail, Chartes signées, rapports d'analyse (données regroupées en fiches synthétiques, cf. annexe 5, p.59),
 - entretiens individuels formels avec les principaux partenaires impliqués dans quatre projets de CFT : Murat, Margeride, Morvan et Luberon (cf. liste des contacts, rapports détaillés et questionnaire en annexe),
 - diverses rencontres informelles lors de réunions, colloques, ou au téléphone.
- Une réflexion plus générale sur l'outil CFT :
 - étude des textes de loi,
 - entretiens avec les acteurs ayant participé à l'élaboration de la Loi d'Orientation sur la Forêt (cf. liste des contacts p. 45 et questionnaire en annexe 6).

Le présent mémoire s'attachera à restituer les résultats des cinq premiers mois de cette mission, à savoir un premier bilan de l'ensemble des CFT au niveau national, concrétisé par la réalisation d'une typologie. Il présentera également quelques pistes méthodologiques nourries par les expériences des opérateurs CFT, avant d'élargir la réflexion aux enjeux liés à l'outil au niveau national.

I. Une grande diversité de projets :

1) Une répartition hétérogène :

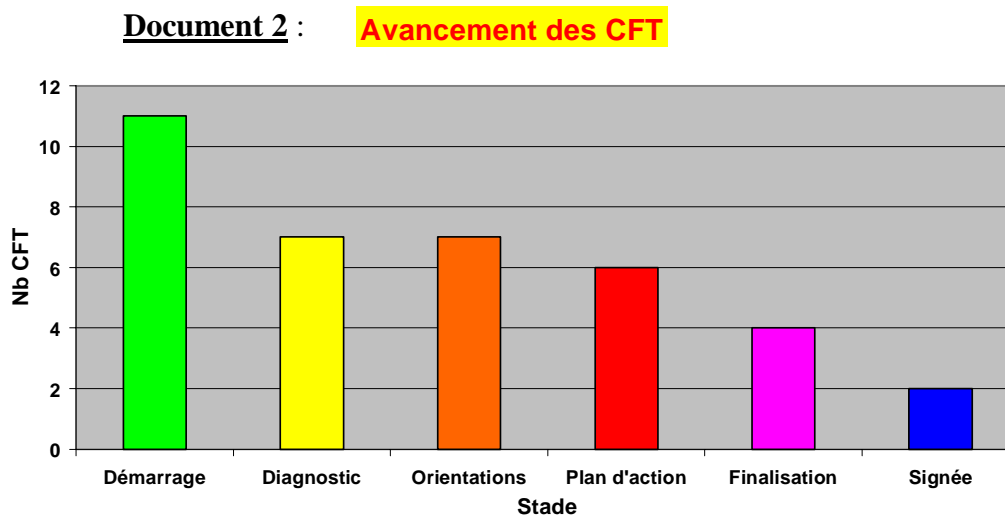
Un simple regard sur la carte de France des CFT p.4 permet d'identifier des zones préférentielles pour l'émergence de projets de CFT : ce sont notamment les massifs montagneux (Alpes, Pyrénées, Massif Central), le Nord – Est, ainsi que le Bassin Parisien (avec notamment de nombreuses CFT périurbaines). Ceci amène plusieurs remarques :

- Globalement on voit ressortir la '**diagonale forestière**' française, du Sud -Ouest au Nord – Est (ce qui relie tout simplement les CFT aux principaux massifs forestiers, quoi de plus normal ?).
- On voit aussi émerger la notion de **multifonctionnalité**, avec de nombreuses CFT situées hors des grandes régions de production (PACA, Bassin Parisien). Il s'agit sans doute d'une conséquence de la publicité faite autour de l'outil CFT comme une solution à la rémunération des fonctions non marchandes.
- On peut noter la quasi-absence de projets dans les régions de l'Ouest et du Centre, ce qui peut être mis en relation avec le statut privé de la propriété forestière : en effet, il n'est pas surprenant que la **forêt publique** ait réagi plus rapidement à la mise en place de l'outil CFT (présence locale de l'ONF et propriétaires peu nombreux). Reste maintenant à surveiller cette évolution dans la durée.

2) Une démarche encore peu avancée :

a) Des stades d'avancement variables :

Les 39 projets CFT lancés de 2001 à 2002 ont connu des dynamiques diverses, comme en témoigne le graphique ci-dessous, établi en mai 2003 (cf. annexe 3, p. 53, pour l'avancement des différents projets). A cette date :



- 11 CFT démarrent seulement, c'est-à-dire que le travail du 'pilote' n'a pas encore démarré (pas de prestataire choisi, ou diagnostic non entamé) : c'est le cas de la majorité des CFT de 2002 (ex. Uchaux, PNR des Grands Causses), mais aussi de certaines CFT pilotes (ex. Couserans et Comminges, qui redémarrent seulement après leur scission d'une CFT en deux projets distincts),
- 7 CFT sont en train d'élaborer le diagnostic,
- 7 CFT en sont au stade 'choix des orientations' : sur la base d'un diagnostic, validé par tous les acteurs, des discussions sont en cours pour arrêter les grands axes du projet de CFT,
- 5 CFT sont en train de déterminer des actions précises à mettre en regard des orientations retenues,
- 4 CFT sont en finalisation : le document CFT (avec diagnostic, orientations et fiches - actions) est rédigé et prêt à être signé par les acteurs (ex. Vésubie, Haute - Bigorre),
- 2 seulement sont signées, et ont donc une existence officielle en tant que CFT : il s'agit des Chartes du Pays de Murat dans le Cantal et du PNR du Massif des Bauges (Savoie / Hte Savoie).

On peut signaler également que deux projets sont 'mort-nés', puisque la démarche n'y a jamais vraiment démarré et n'y démarrera sans doute jamais, faute de porteur motivé : Compiègne et Montbéliard.

b) Une démarche à long terme

Les statistiques ci-dessus montrent une démarche globalement peu avancée après deux ans d'existence : on peut notamment remarquer qu'il reste souvent beaucoup de chemin à parcourir, y compris chez les projets signés ou en finalisation. En effet, la signature des deux premières CFT début 2002 a marqué pour celles-ci le début d'une longue démarche d'animation pour faire démarrer des actions, plutôt qu'un aboutissement.

Ce bilan sur l'état d'avancement des projets CFT amène naturellement la question de la durée d'une telle démarche. En se basant sur l'évolution des projets pilotes, une première réponse est la suivante : monter une CFT peut prendre de 8 mois (cas exceptionnel du PNR des Bauges) à plus de 2 ans – cette dernière option étant la 'règle' chez la plupart des chartes pilotes, non encore abouties. En bref faire naître une CFT est une **démarche pluri-annuelle**, indépendamment de la durée de vie dudit projet (mise en route progressive des actions), qui elle s'inscrit clairement dans le long terme (5 à 10 ans selon les visions des acteurs interrogés).

c) Différents facteurs influençant cette durée

De plus, la durée d'élaboration de ces projets dépendra sans doute de plusieurs facteurs :

- L'existence ou non d'une dynamique locale :

Il est bien évidemment plus facile de monter un projet de territoire concerté intégrant la forêt lorsqu'une dynamique de développement local préexiste sur le territoire concerné : ainsi, la CFT du Pays de Murat fait directement suite à un projet de développement intégrant la forêt ('Opération pilote pour un aménagement et une gestion concertés de l'espace rural') – la CFT s'est donc construite dans un contexte favorable (volonté des acteurs de travailler ensemble, réflexion engagée sur le territoire, diagnostic déjà effectué).

A l'inverse, monter une CFT ex nihilo prendra sans doute plus de temps, la mise en place d'une réflexion commune étant une entreprise de longue haleine.

- La méthode utilisée :

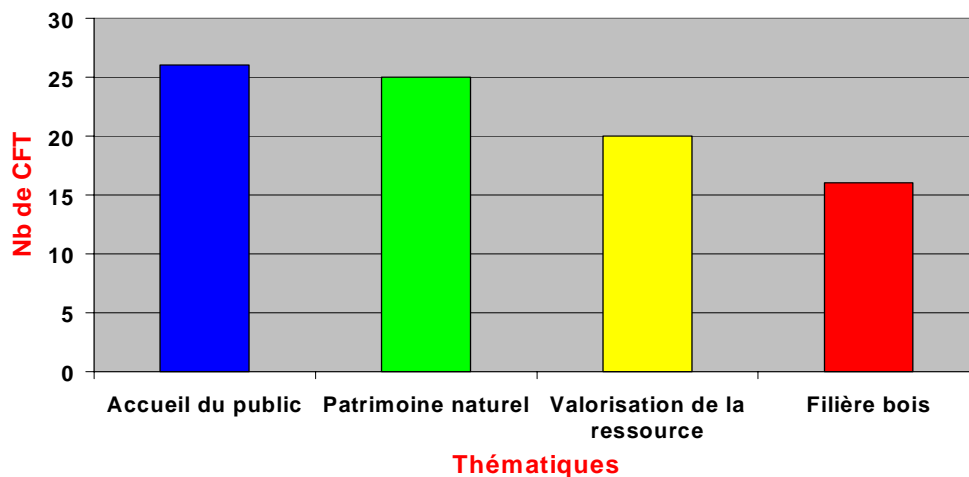
Le temps de montage d'un projet de CFT, jusqu'à la signature, est-il un indicateur fiable de la réussite de la démarche ? On peut en douter, puisqu'il est parfaitement possible de placer la concertation, étape gourmande en temps, après la signature d'un document d'intention formel. Dès lors, vouloir comparer les durées de montage des CFT devient vide de sens.

3) Des thématiques plutôt économiques :

Sur la base des intentions affichées par les opérateurs CFT à travers leurs documents de présentation, on peut faire les constats suivants :

- a) Une multifonctionnalité reconnue d'emblée :

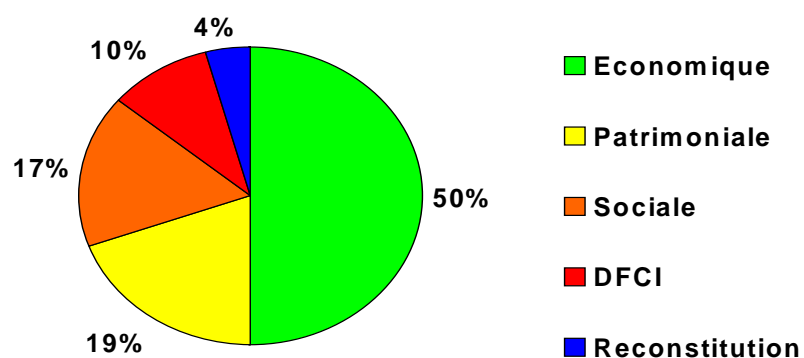
Document 3 : Thématiques les plus fréquentes



Si l'on s'intéresse aux thématiques les plus fréquemment citées dans les projets de CFT, on constate que celles correspondant aux fonctions sociales et environnementales de la forêt apparaissent en tête. En revanche, les thématiques économiques n'apparaissent qu'au second plan, dans un peu plus de la moitié des CFT (souvent valorisation et développement de la filière sont cités ensemble).

b) Mais une entrée avant tout économique :

Document 4 : **Thématiques d'entrée des CFT**



Par contre, la vision de l'outil change quelque peu lorsqu'on s'intéresse aux thématiques principales des CFT, en se posant la question suivante : s'il fallait ne retenir qu'un seul thème dans un projet, lequel serait-ce ? (Nota : pour les projets où il y avait manifestement plusieurs thèmes principaux, ceux-ci ont été intégrés avec des pondérations).

On constate dès lors que l'entrée est économique (filiale bois et/ou valorisation de la ressource) pour la moitié des CFT. Ceci témoigne d'une bonne appropriation de l'outil par les acteurs du développement économique des territoires (Pays, CC...), ce qui n'est en rien incompatible avec l'esprit de l'outil en soi. Par contre, reste à vérifier la réelle prise en compte de la multifonctionnalité, au-delà du simple affichage 'de façade'.

4) Des jeux d'acteurs variés :

a) L'initiative aux gestionnaires ou aux administrations :

Ce terme nécessite tout d'abord une clarification, puisqu'on peut distinguer plusieurs types d'initiateurs dans un projet de CFT :

- l'initiateur 'primaire', qui a découvert l'outil CFT et lancé l'idée de l'expérimenter sur le territoire de projet,

- l'initiateur 'secondaire', qui a concrètement démarré le projet en reprenant l'idée du premier – souvent c'est la structure porteuse du projet,
- enfin, le cas échéant, la structure porteuse, qui n'est alors clairement plus à l'initiative du projet.

Cette distinction appelle les commentaires suivants : souvent l'initiateur 'primaire' est un organisme administratif ou forestier, par l'intermédiaire d'une personne ayant suivi la mise en place de la LOF. On trouve ainsi énormément de CFT dont l'initiative revient à l'ONF (Murat, Margeride, Arc boisé 94, Deux Sarres...), au CRPF (Champsaur) ou à la DDAF (Albères et Aspres), organismes qui ont rapidement confié le portage à d'autres acteurs.

Cette 'passation de pouvoirs' s'explique aisément par le manque de légitimité de ces différentes structures pour monter seules un projet de territoire, et traduit le plus souvent une volonté d'impliquer les élus locaux en leur confiant le portage. Il est d'ailleurs intéressant de constater qu'on retrouve souvent les initiateurs en position de pilote, preuve s'il en est d'une volonté de garder une implication (et un certain contrôle probablement...) des projets : ainsi, on retrouve l'ONF pilote à Murat, en Margeride et dans l'Arc boisé 94. Cette tendance se confirme dans la CFT des Deux Sarres, où l'initiateur ONF a été évincé du pilotage par la structure porteuse, et manifeste maintenant sa frustration en tentant de monnayer sa collaboration au projet. D'une manière générale, cette (trop ?) forte présence des acteurs forestiers traditionnels est clairement exprimée par de nombreux opérateurs CFT.

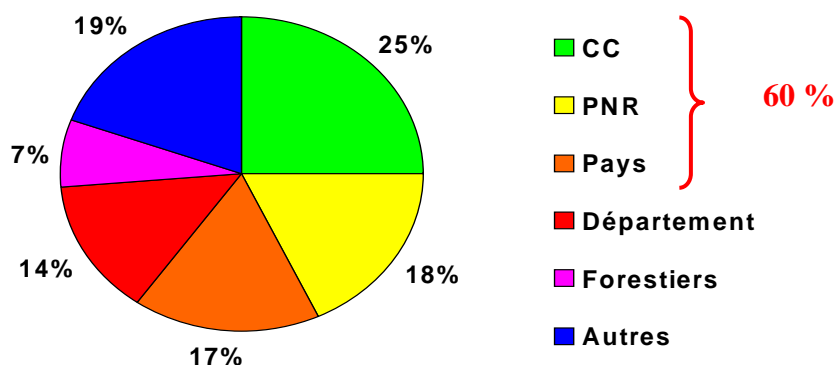
b) Le portage aux structures de développement local :

Tout d'abord, une précision s'impose pour lever certaines ambiguïtés issues de la Circulaire : on n'attend pas seulement du porteur du projet un rôle 'd'animateur' (terme de la Circulaire), mais surtout un **portage politique** et économique du projet.

Ce message semble être bien passé auprès des opérateurs CFT, malgré une terminologie mal choisie, puisque les structures porteuses se répartissent comme suit :

Document 5 :

Structures porteuses des CFT



Cette répartition appelle les commentaires suivants :

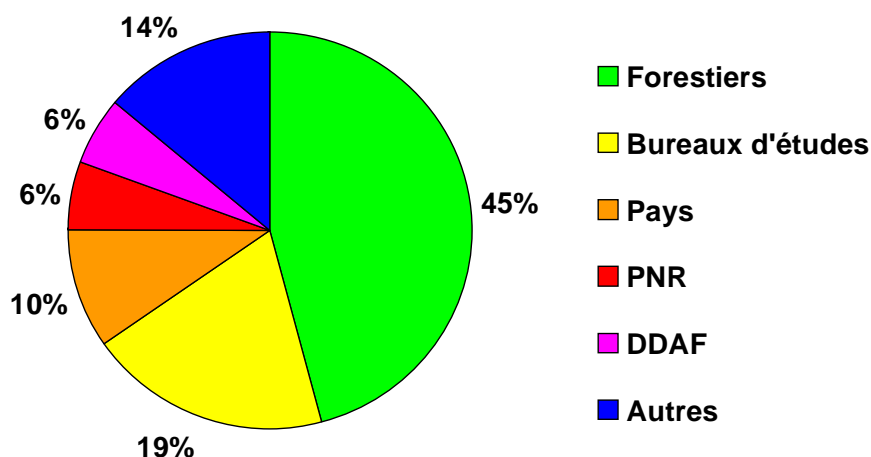
- La place des structures locales d'aménagement du territoire (CC, PNR, Pays, Communautés d'agglomération, communes) dans les CFT a été clairement comprise : ces organismes portent plus de 60 % des projets. Cette place leur revient naturellement, eux seuls ayant toute légitimité politique (et responsabilité en matière de développement local) pour porter des démarches telles que les CFT.
- La présence de structures départementales (Conseil Général, ou Syndicat Mixte appliquant sa politique DFCI) comme porteur témoigne parfois d'une volonté de celles-ci 'd'expérimenter' leur politique sur un territoire donné (CFT d'Annot, d'Uchaux...), en essayant de le faire porter localement (ce qui est parfois difficile !).
- De même, le portage par les gestionnaires forestiers est contestable dès lors que l'on veut monter un projet de territoire et non un plan de gestion de la forêt. Dans les faits, il s'agit souvent d'une 'phase transitoire' de la vie d'une CFT, en attendant de trouver une structure porteuse locale impliquant des élus et ayant des moyens financiers (ou une légitimité pour en obtenir). Ainsi, on peut citer l'exemple du Taennchel où l'ONF s'est associé au PNR pour pallier ces problèmes, et celui du Massif de Haye où l'ONF reste porteur faute d'avoir pu trouver une structure locale intéressée pour reprendre le projet à son compte.

c) La maîtrise d'œuvre (prestation technique, 'pilotage' de la Circulaire) aux forestiers ?

Ici encore, une petite mise au point peut s'avérer utile : le 'pilote' cité dans la Circulaire est clairement le prestataire technique dont le rôle est la réalisation pratique de la CFT (diagnostic, animation des groupes de travail, rédaction du document). Il faut d'ores et déjà signaler que cette mission est le plus souvent transitoire, le prestataire de services se désengageant après le rendu du document CFT.

L'étude des projets de CFT lancés jusqu'à ce jour fait apparaître 3 grands types de solutions trouvées par les porteurs pour réaliser cette partie technique :

- soit confier la réalisation aux partenaires forestiers (ONF / CRPF + experts forestiers), solution choisie par 45 % des CFT,
- soit confier cette réalisation à un bureau d'étude indépendant (19 % des CFT),
- soit réaliser l'opération en interne (avec les moyens humains de la structure, ou en recrutant un animateur pour l'occasion) : 16 % des CFT.

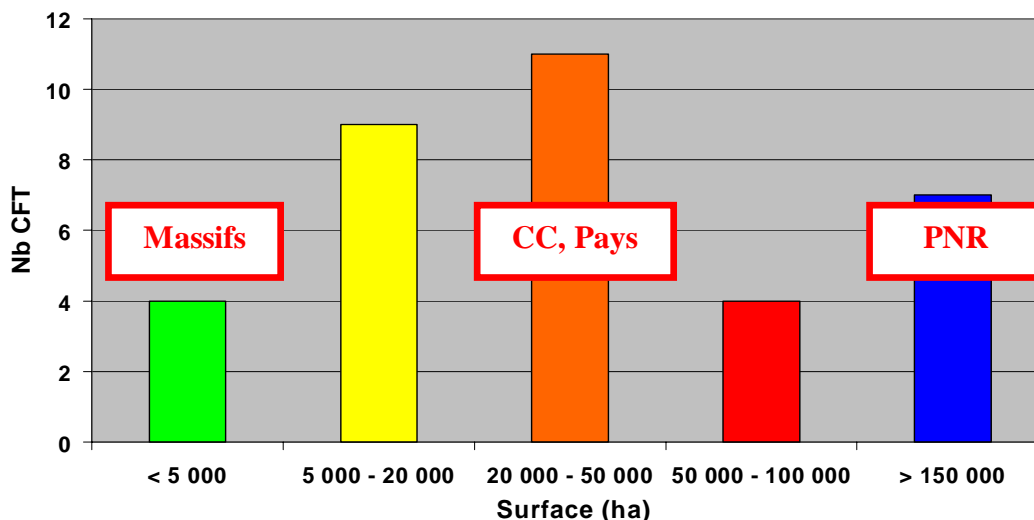
Document 6 : Prestataires techniques retenus

Les deux premières solutions témoignent en pratique de deux écoles qui s'opposent (aussi bien chez les acteurs locaux que chez les acteurs nationaux) :

- Les gestionnaires forestiers sont reconnus pour leur compétence technique en matière forestière, leur présence au niveau local et leur connaissance du territoire – ce qui a amené beaucoup de porteurs à leur confier la réalisation des CFT. En revanche, d'autres acteurs craignent leur manque d'impartialité (due à la double casquette 'prestataire de services' et gestionnaire d'une catégorie de forêts), leur manque de compétences en matière sociologique (capacité à faire émerger les attentes de tous les acteurs) et économique (capacité à aborder les thèmes extra-forestiers). Cette crainte est notamment justifiée par les cas avérés où les rivalités ONF / CRPF ont compliqué le pilotage (Vésubie, Murat).
- Par contraste, les bureaux d'étude sont choisis pour leur regard neutre et extérieur au territoire (vision non biaisée des jeux d'acteurs, impartialité en matière de compromis à trouver), ainsi que leurs capacités d'animation. A contrario, certains porteurs s'inquiètent de leur manque d'implication présumé dans les projets (pas d'obligation de résultat concernant le projet global, mais juste rendu d'un document pas forcément fonctionnel), ou encore de leur manque de connaissances forestières. Choisir un prestataire extérieur présente également l'inconvénient d'écarter de fait les gestionnaires forestiers (ONF, CRPF), qui peuvent accueillir ce choix avec plus ou moins de 'fair-play' (cf. CFT des 2 Sarres).
- La troisième solution est celle de la réalisation en interne par la structure porteuse : cette option présente l'avantage d'impliquer un animateur dans la durée (meilleure implication personnelle et légitimité accrue envers les acteurs locaux) ; en revanche, cela induit le risque de tomber dans une CFT 'mono-acteur', n'associant que très peu les autres partenaires.

5) Une grande diversité de territoires :

Document 7 : Surface des territoires retenus



Les projets de CFT lancés jusqu' alors font apparaître une grande diversité de taille parmi les territoires retenus, puisqu' on trouve :

- de petits massifs forestiers de moins de 5 000 ha, comme le Taennchel (1 000 ha !) ou le massif de Randan (2 800 ha),
- des territoires immenses (> 1 500 km²), correspondant essentiellement à des PNR (Luberon 165 000 ha, Morvan 200 000 ha, Grands Causses 326 761 ha...) ; l' extrême étant le cas particulier du département de l' Isère (830 000 ha),
- une majorité de CFT sur des territoires de 10 000 à 50 000 ha, ce qui correspond aux CC et aux Pays.

Bilan : une grande diversité...

Il ressort de cette première analyse très ' technique', reposant sur des données facilement accessibles (thématiques traitées, acteurs impliqués, taille du territoire...), l' impression d' une grande hétérogénéité dans la manière d' envisager et d' utiliser les Chartes Forestières de Territoire. Pour autant, peut-on s' étonner de trouver une telle diversité en réponse à un ' outil d' ouverture', fraîchement créé et pour lequel aucune norme n' existe ?

Il apparaît alors utile d' ordonner en quelque sorte cette diversité, non pour la réprimer ou la cadrer, mais pour être en mesure de fournir une aide méthodologique adaptée aux différentes situations. La typologie qui suit est donc une mise en évidence des principaux axes de différenciation constatés, permettant à chaque charte de se situer par rapport au contexte national.

II. Typologie des CFT :

1) De nombreux axes de différenciation :

Au fur et à mesure de la réflexion et des rencontres, plusieurs axes de différenciation des CFT ont été envisagés. Voici les principaux :

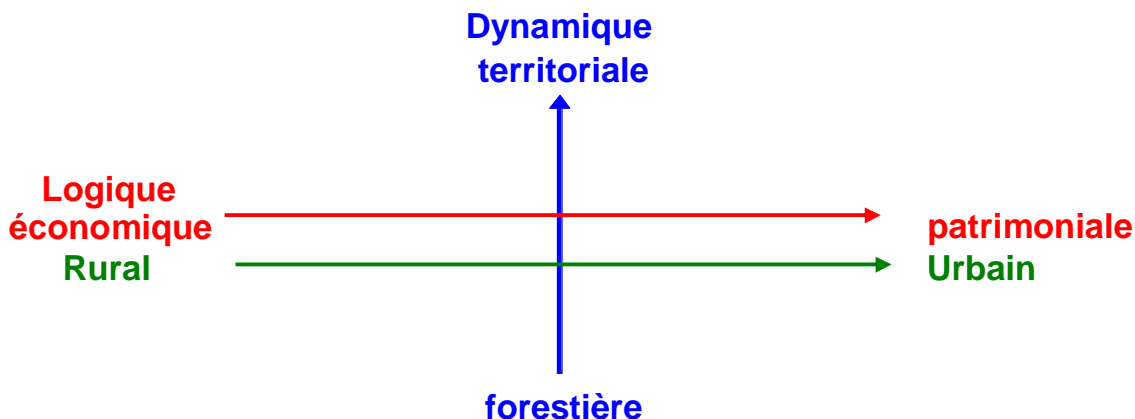
- **Taille du territoire** : travaille-t-on sur 1 000 ou 100 000 ha ? De cela dépendra sans doute l'aspect 'territorial' du projet, ainsi que les thématiques pouvant être traitées – difficile en effet d'organiser un approvisionnement en bois sur 1 000 ha... De plus, de telles différences de taille ne traduisent-elles pas des philosophies totalement différentes vis-à-vis de l'outil ? (un massif ou une CC étant l'équivalent d'une 'unité de gestion' d'un PNR ou d'un Pays)
- **Organisation** : le territoire est-il organisé (CC, Pays, PNR) dans sa globalité ou non ? Cela peut s'interpréter en terme de **maturité politique du territoire**, et donc influencer sur la 'facilité' à monter un projet accepté par tous.
- **Situation** : se trouve-t-on en zone périurbaine ou rurale ? De cela dépendront sans doute les **moyens financiers mobilisables**, ainsi que le nombre et la nature des partenaires à associer.
- **Dynamique du projet** : est-elle forestière (on veut avant tout régler un problème technique, dans l'optique 'gestion de massif') ou territoriale (on veut développer le territoire, en y intégrant les apports éventuels de la forêt – optique 'projet de territoire') ?
- **Logique** : les **thématiques** sont-elles plutôt économiques ('valorisation') ou patrimoniales ('protection') ?

Ces différents axes amènent les commentaires suivants :

- La **situation** (périurbaine / rurale) est fortement corrélée à la **logique** des projets : vision patrimoniale de la forêt en zone urbaine ou touristique, vocation plutôt économique en zone rurale (même si les ruraux peuvent avoir une vision patrimoniale de leur forêt, le moteur de financement reste la production).
- L'**organisation** du territoire est un axe majeur ; cependant, il faut bien distinguer l'organisation du territoire de la CFT lui-même de l'organisation du territoire plus vaste qui l'entoure : ainsi toutes les CFT 'massifs' forestiers se trouvent incluses dans des territoires organisés... Pourtant, il me paraît essentiel de les distinguer de CFT construites sur l'ensemble d'un territoire équivalent. Faire le contraire reviendrait à mettre dans le même sac la CFT départementale 'Isère' et la CFT de la forêt de Sénart (implication du CG dans les 2 cas)...

La combinaison des 2 axes dynamique et logique produit le graphe suivant :

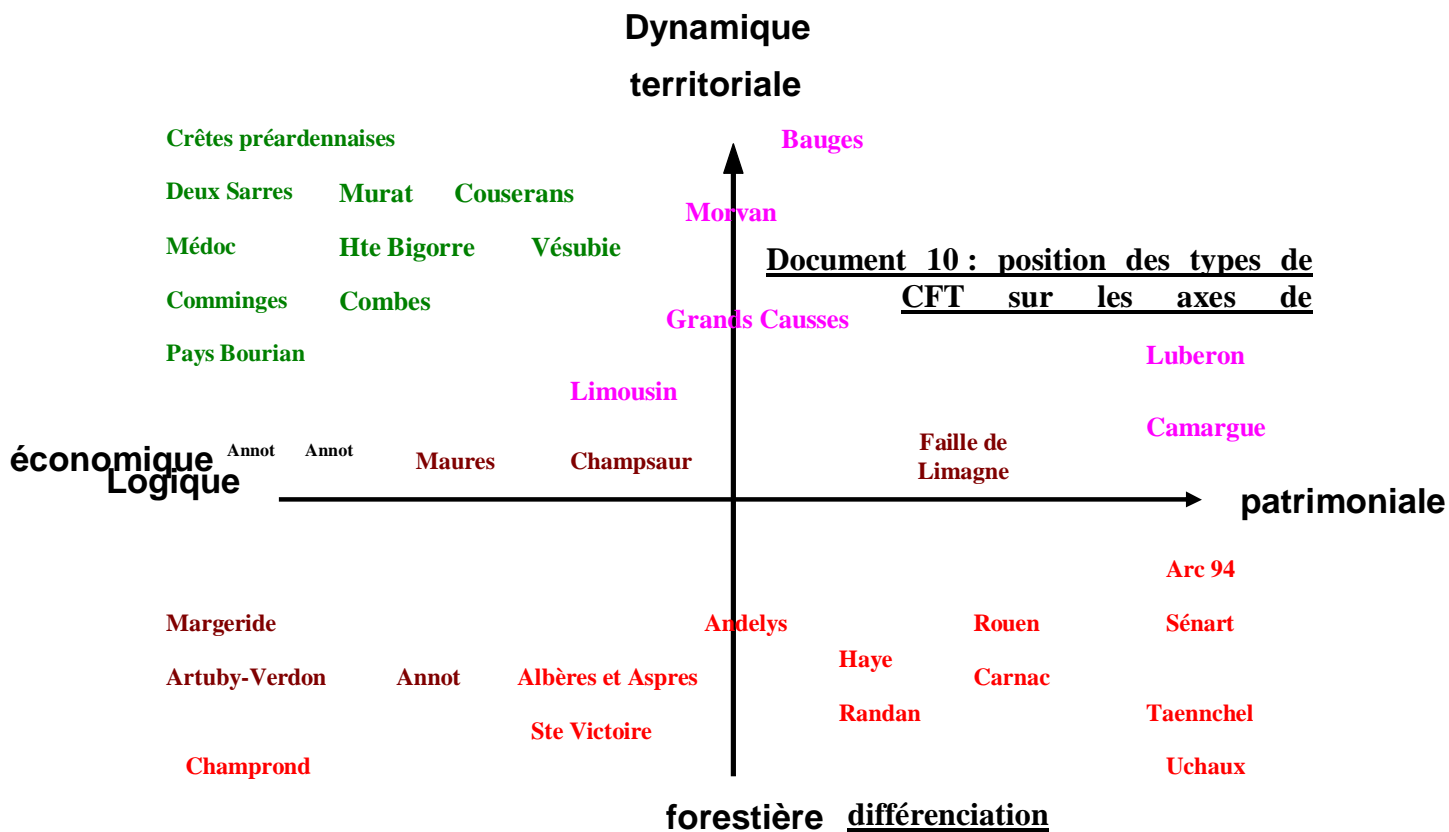
Document 8 : axes de différenciation des CFT



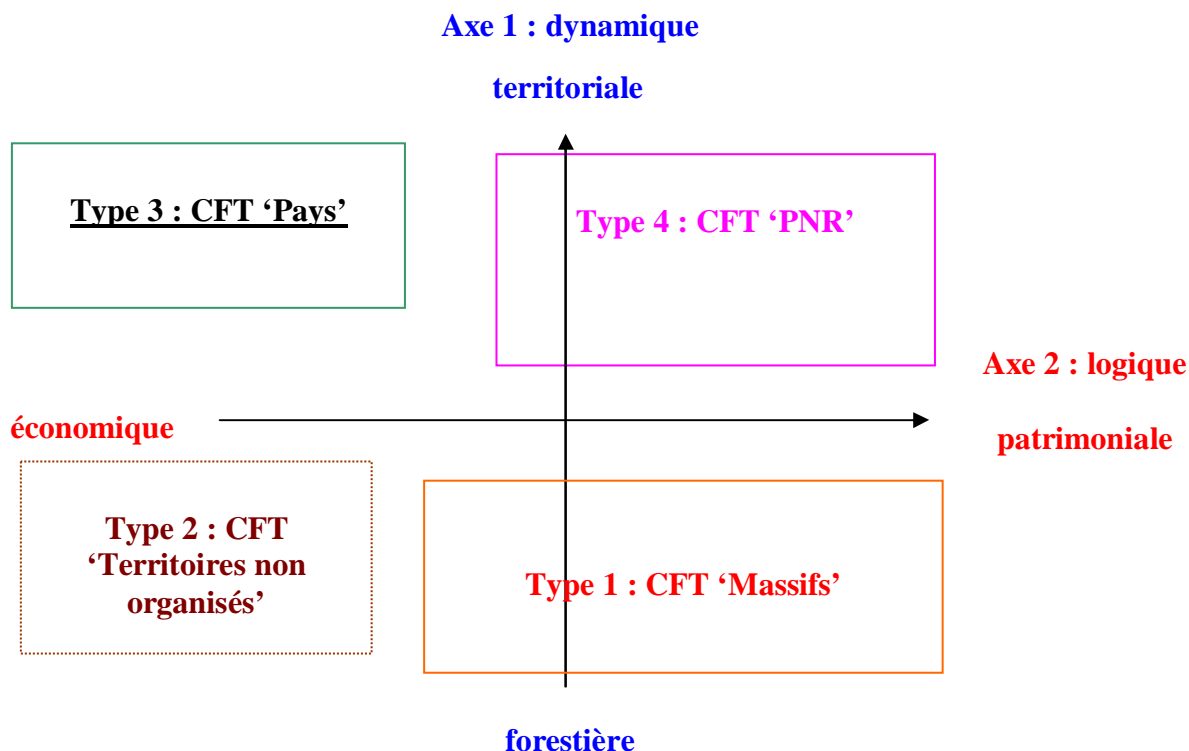
Il devient dès lors possible de situer les CFT sur les axes ci-dessus, sur la base des projets soumis à la DERF.

2) Quatre grands types de CFT...

Document 9 : position des projets sur les axes de différenciation



Document 10 : position des types de CFT sur les axes de



On peut identifier 4 types de CFT, occupant grosso modo les 4 quarts de l'espace déterminés par les deux axes logique et dynamique – attention il s'agit bien 'd'affinités avec un pôle' et pas d'une classification stricte, puisqu'on pourra trouver des contre-exemples (ex. la CFT du Massif de Champrond, qui a une logique plutôt économique). Ces types reflètent également l'organisation des territoires considérés :

a) **Les CFT 'Massifs forestiers' :**

Elles sont caractérisées par une dynamique avant tout **forestière**, avec une logique plutôt **patrimoniale** (protection, accueil, DFCI...).

Ces CFT apparaissent comme une solution à une ou plusieurs problématique(s) précise(s) identifiée(s) sur un massif forestier bien défini, lieu de convergence de nombreuses demandes extérieures. Le territoire retenu pour la CFT se résume souvent à la forêt elle-même, sans intégrer les territoires périphériques.

Typiquement, ce type concerne les CFT périurbaines montées pour répondre aux problèmes d'accueil du public (Sénart, Arc Boisé du Val de Marne, Ile Crémieu, feu Compiègne, Rouen...). Mais on peut aussi trouver d'autres problématiques : ressource en eau (Les Andelys), restauration de la Châtaigneraie (Chambarans), faune et production (Champrond), protection (Taennchel), reconstitution (Haye), DFCI (Uchaux - Monts de Vaucluse, Ste Victoire)...

Le plus souvent, le projet est d'origine extérieure au territoire (DDAF, CG, ONF...), aucune structure locale ne se sentant en charge du massif. Le corollaire est que la reprise du portage par des acteurs locaux est difficile, comme pour la CFT du Massif de Haye (54), où l'ONF reste porteur faute d'avoir pu trouver une structure intéressée.

On peut envisager 2 sous-classes :

- Les cas où la CFT reste visiblement centrée sur les problématiques de départ, sans chercher à associer de nouveaux acteurs ou s'ouvrir vers le territoire – ce sont alors réellement des 'CTF'¹ (Ex : Champrond qui pour l'instant s'oriente vers un schéma de desserte).
- Les CFT qui, partant d'une logique massif, vont peu à peu éprouver le besoin de s'ouvrir vers l'extérieur et le territoire qui les entoure (Arc boisé, Taennchel, Andelys), via l'intégration au projet d'acteurs porteurs de nouvelles demandes.

Il faut souligner une tendance générale de ces projets à passer du premier sous-type au second : pour tous, le démarrage s'est fait suite à l'identification d'un problème sur un massif. Par la suite, l'ouverture vers le territoire va se faire plus ou moins (selon l'implication des élus locaux, l'association de partenaires extérieurs). Le risque est de rester définitivement dans le premier sous-type, dans une logique de plan de gestion d'un massif forestier, qui sort tout à fait de la dimension territoriale souhaitée dans la LOF.

b) Les CFT marquant le début d'une concertation à l'échelle du territoire = 'territoires non organisés' :

Ces CFT se distinguent par une dynamique **forestière** associée à une logique **économique** (comment mieux valoriser les bois locaux) : Artuby-Verdon, Margeride, Annot et Vésubie (projets initiaux) ; cependant on peut noter une forte tendance à évoluer vers une dynamique territoriale ('Comment sauver notre territoire grâce à la richesse forestière ?').

Dans certains cas, la CFT constitue la première démarche d'organisation et de concertation à l'échelle du territoire. La CFT devient alors souvent la première tribune permettant aux acteurs de s'exprimer, faisant ainsi remonter des problèmes qui dépassent le cadre forestier. Cas typiques : Annot (04), Faille de Limagne (63), Montbéliard (25). Ces CFT sont l'occasion d'avancer vers une coopération intercommunale plus marquée (projet du Pays de Montbéliard, réflexion coordonnée des communes de la CFT Faille de Limagne face à la pression urbaine de Clermont...), même si cela ne débouche pas forcément sur la création d'une structure juridique. Le risque est par contre que la CFT n'aboutisse pas tant que le territoire n'est pas structuré.

Dans d'autres cas (Margeride, Artuby-Verdon, Maures), il existe des structures territoriales de grande envergure (Pays de St Flour, PNR Verdon, SIVOM et Communautés d'Agglomération dans les Maures...) sur les territoires en question. Cependant, ces CFT intersectent ces structures, pour des raisons de cohérence au niveau de la problématique CFT (logique de massif boisé notamment). Dans ce cas, ces CFT se rapprochent du type 1 (massifs), tout en raisonnant sur des territoires plus vastes.

¹ CTF : Charte de Territoire Forestier, terminologie utilisée dans la Circulaire de février 2001, devenue CFT par la suite pour affirmer la volonté d'intégrer la forêt dans le territoire.

Si cette volonté de cohérence forestière est louable, il s'agit aussi d'un pari risqué puisque ces territoires ne pourront a priori pas s'organiser en tant que tels, à moins de rajouter une superposition de structures forcément complexe à gérer. Le risque de rester tiraillés par les entités voisines est donc prégnant, et la réussite des projets passera vraisemblablement par l'implication concrète de celles-ci. Cela dépendra beaucoup du pouvoir de mobilisation et du poids politique des élus locaux impliqués dans ces projets.

c) Les CFT portées par un territoire déjà organisé au préalable (hors PNR) :

Ces CFT partent d'une dynamique clairement **territoriale**, avec une logique essentiellement **économique** (cf objectifs prioritaires des Pays et CC).

Ces CFT sont d'origine locale, dans des zones où l'organisation politique et la concertation entre les acteurs sont déjà bien développées. Même si parfois le territoire n'a pas encore d'existence juridique au sens propre, il existe soit une identité et une volonté d'action commune, soit une structure porteuse capable de monter le projet et de fédérer les acteurs autour d'elle.

Sous-types :

- Périmètre de la CFT correspondant à la structure porteuse : il s'agit de CFT portées soit par des Pays (Commercy, Bouriane, Médoc...), soit par des Communautés de Communes (Deux Sarres). La CFT est alors clairement l'occasion d'approfondir les actions forestières menées par la structure auparavant, ou tout simplement de doter la structure d'une politique forestière.
- CFT montée autour de la structure porteuse : dans ce cas la démarche CFT permet d'associer de nouveaux acteurs et/ou d'étendre le territoire autour de la structure porteuse. L'exemple type est la Haute - Bigorre où la démarche CFT a permis d'associer de nouvelles communes qui avaient refusé d'intégrer la CC porteuse. Autres cas : Murat, Combes. La forêt est alors un thème créateur de consensus permettant de fédérer des acteurs jusque là pas forcément désireux de travailler ensemble.
- CFT montée parallèlement à une démarche Pays : dans ces cas les territoires concernés étaient déjà en cours de structuration (au moins dans l'idée, la concertation), et les acteurs ont saisi l'opportunité 'CFT' pour accélérer le processus. Exemples : Vésubie, CFT des Crêtes préardennaises, du Comminges, du Couserans... La CFT est alors clairement le volet forestier du futur contrat de Pays.

d) Les CFT des PNR :

Leur dynamique est en théorie **territoriale** avec logique **patrimoniale** – mais dans la réalité l’approche territoriale peut être lente à se mettre en place (Luberon) et la logique est souvent mixte (Morvan, Bauges, Périgord-Limousin...).

Ce type se rapproche du précédent, dans le sens où ces CFT apparaissent sur un territoire déjà organisé. Cependant, il paraît nécessaire de les séparer pour plusieurs raisons :

- les Chartes de PNR disposent souvent d’un volet forestier plus fourni que les Pays, même si les actions concrètes sont parfois loin des bonnes intentions affichées,
- les types de territoires concernés sont à priori différents : la loi Paysage précise qu’est classé en PNR ‘*un territoire rural présentant une identité forte, au patrimoine naturel et culturel riche, mais à l’équilibre fragile et menacé*’. Un PNR a donc théoriquement une vocation de protection, tandis que les Pays relèvent plus d’une logique économique, de type 'bassin de vie' (donc cela aura sans doute des influences au niveau des objectifs de la CFT, ainsi que de l’appropriation de la démarche au niveau local).

Analyse critique :

Cette typologie ne doit pas être vue comme un découpage arbitraire et définitif des CFT en quatre classes. Clairement, tous les intermédiaires existent, et des changements de catégorie sont possibles. Cependant, des grandes tendances existent, qui méritent d’être traitées séparément.

3) ... pour des apports différents de l’outil :

On peut maintenant faire correspondre aux différents types des apports possibles de l’outil, ainsi que des écueils à éviter :

a) Massifs forestiers :

☺ **‘Facilité’ de financement** (via la structure porteuse, notamment dans les contextes périurbains)

☹ **Risque de rester une CTF** (‘plan de gestion de massif’ avec peu d’ouverture territoriale)

☹ **Faible reprise au niveau local**

b) Territoires non organisés :

☺ **Naissance d'une organisation territoriale** : dans certains cas la CFT est l'occasion d'engager une réflexion commune à l'échelle du territoire, une manière douce pour aborder la coopération intercommunale. C'est le cas dans le Champsaur où la CFT regroupe 3 CC sans projet commun antérieur, ou dans les Maures où la démarche CFT a suscité une réflexion sur la création d'un Pays ou d'un PNR.

☺ **Réaffirmation d'une identité de massif** : la CFT peut être l'occasion de remettre en cohérence les politiques forestières sur un massif forestier écartelé entre différentes structures de développement local : c'est le cas des Maures, entouré de plusieurs agglomérations, et de la Margeride, qui a perdu son unité entre divers départements et CC (cf. rapport CFT Margeride, annexe 10, p.83).

☹ **Difficulté de trouver une structure porteuse légitime**

☹ **Corollaire : difficulté d'attirer les financements en l'absence d'affichage politique clair**

c) Territoires organisés (hors PNR) :

☺ **Facilité de réalisation** (à la fois politique et financière), grâce à la présence d'une structure porteuse reconnue de tous

☺ **Corollaire : financements 'faciles' à attirer**

☺ **Apport visible : association de nouvelles communes** dans une démarche de coopération (Murat, Haute-Bigorre)

☹ **Réelle multifonctionnalité** de ces projets ? (ou juste intégration au projet de développement économique, comme cela semble être le cas pour la CFT des Crêtes pré ardennaises ou celle de Murat)

d) CFT des PNR :

☺ **Facilité de réalisation** (technique, économique et politique)

☹ **Apport réel de l'outil ?**

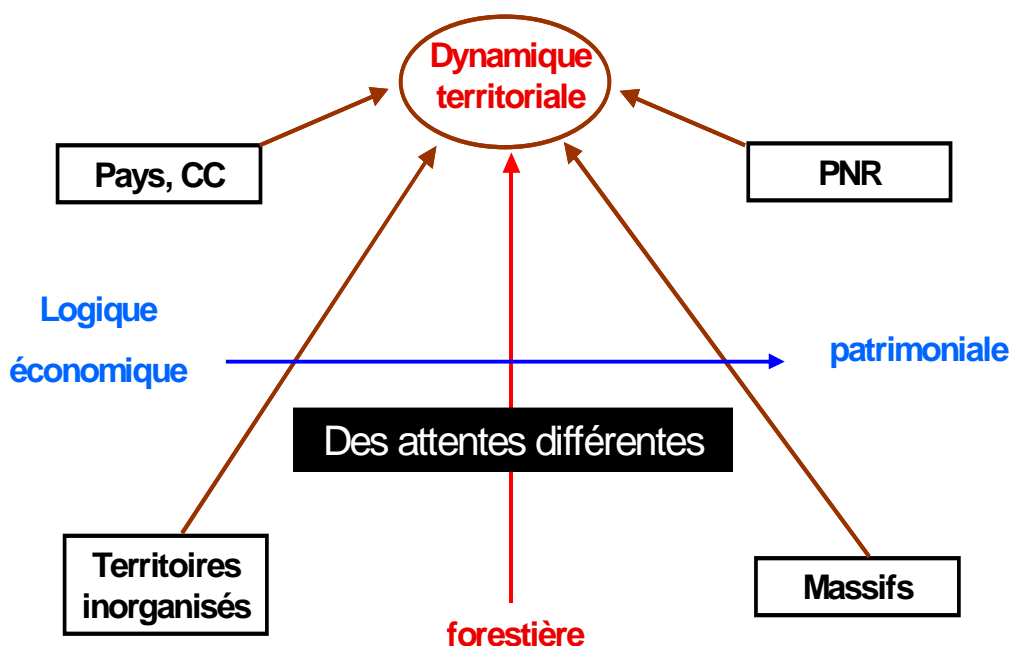
La question se pose en effet de savoir ce que l'outil CFT peut apporter à une structure comme un PNR, dont c'est en théorie déjà la mission de développer son territoire en prenant en compte la multifonctionnalité. A cette question un peu provocante, les PNR rencontrés ont répondu que l'outil CFT apparaît comme une bonne occasion de :

- Réactiver la concertation entre le PNR et les différents acteurs du territoire, grâce à la méthodologie livrée avec l'outil, ainsi que l'appui de légitimité que le label 'outil national porté par le Ministère' procure à la structure porteuse ; cet apport a notamment été souligné par les CFT du Morvan et des Bauges.

- Réveiller des volets forestiers des Chartes de PNR peu ou pas appliqués, en un mot replacer la forêt dans les priorités de la structure ; c'est le cas par exemple du PNR du Luberon, qui a vu en l'outil CFT une opportunité de donner vie à une étude préexistante définissant des unités forestières assorties d'objectifs de gestion (cf. rapport CFT Luberon, annexe 12, p. 101).

Au final, il faut retenir de cette typologie les principes suivants : il n'y a pas de 'bonnes' ni de 'mauvaises' CFT, mais des projets élaborés dans des contextes plus ou moins favorables, et dont on peut en conséquence espérer des apports différents.

Document 11 : évolution des différents types de CFT



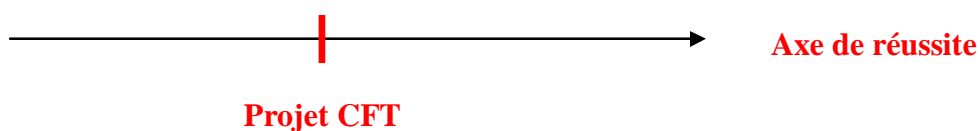
En effet, comme l'illustre le schéma ci-dessus, toutes les CFT ne rencontreront sans doute pas les mêmes difficultés pour réussir à intégrer la forêt dans un **projet de territoire multifonctionnel** – cet objectif restant celui de l'outil CFT, tel que décrit dans la Circulaire, jusqu'à déclaration contraire du MAAPAR. L'exemple le plus évident est celui des chartes du type 'territoire non organisé', nettement désavantagées par rapport aux CFT des Pays ou des PNR, en raison de l'absence de projet de développement commun au départ de la CFT. Cela signifie-t-il qu'il faudrait 'sélectionner' les projets de CFT dès le départ, en ne retenant que celles qui ont le plus de chances d'aboutir ? Au contraire, ne vaudrait-il pas mieux garder sa liberté à l'outil en acceptant une grande diversité de projets, quitte à moduler ses attentes en fonction de la situation initiale ? C'est sur ces réflexions que se basent les propositions d'indicateurs d'évaluation qui suivent.

4) ... et des pistes adaptées pour une future évaluation :

Comme évoqué précédemment, la CFT n'est pas un processus limité dans le temps, s'achevant à la signature d'un document de bonnes intentions. Fruit de la volonté commune des acteurs du territoire d'élaborer un projet de développement commun intégrant la forêt, cette démarche doit plutôt être vue comme un processus sur le long terme, toujours perfectible.

Ainsi, on peut représenter le montage d'une CFT comme une progression sur un axe (nommé axe de réussite ci-dessous), intégrant les notions subjectives de 'vision partagée du territoire', 'volonté commune de développement', ou encore 'compromis trouvés entre les acteurs locaux'.

Document 12 : axe de réussite des CFT



D'une manière générale, on pourrait donc envisager d'**évaluer** la réussite d'un projet à l'aide des indicateurs suivants :

- progression sur cet axe (indépendamment de la situation initiale) : **indicateur de résultat,**
- rapport entre ces progrès et le temps passé en animation (car il est bon de progresser, mais il faut voir à quel coût, humain comme financier) : **indicateur d'efficience.**

a) Quelles attentes pour quels types ?

Cette question trouve directement sa réponse dans le commentaire de la typologie, comme un écho aux écueils signalés pour les différents types de CFT :

- **Massifs forestiers :** on peut raisonnablement espérer une implication des collectivités périphériques (Communautés d'Agglomération, CC...), au moins financière, ainsi qu'une appropriation de la part des élus locaux. Par contre, attendre un projet de territoire sur une zone exclusivement forestière relève clairement de l'utopie.

En revanche, l'**intégration dans des projets plus vastes** (Projets d'agglomération...) devrait être recherchée –ce qui répondrait pleinement à l'ambition 'd'intégrer la forêt dans le territoire'. Il faut aussi signaler, vue la petite taille des territoires retenus, que les 30 k€ de crédits d'animation sont loin d'être négligeables pour ces projets (pour le Taennchel par exemple, cela fait 30 €/ ha boisé !) – en regard il est légitime d'attendre une consultation poussée des acteurs voisins du massif.

- **Territoires non organisés** : A quelle échéance peut-on espérer voir émerger un projet de territoire accepté par tous là où aucune concertation préalable n'existait auparavant ? La réponse à cette question est primordiale pour évaluer l'efficacité des démarches CFT en territoire non organisé. A priori, il paraît probable que cette échéance dépasse la durée de mobilisation des acteurs locaux autour du thème forêt (soit un à deux ans maximum, selon les acteurs eux-mêmes).
Si 'l'étincelle' CFT sert à **engager un processus de développement local**, c'est donc déjà une victoire (cas des Maures et de la Vésubie...). Et même si au final la CFT avorte, 30 k€ pour créer une dynamique d'organisation, est-ce si cher payer ?
- **Territoires organisés CC, Pays** : le critère d'évaluation devrait être la **multifonctionnalité** des projets, pour peu qu'on reconnaisse la nécessité de celle-ci, ainsi que la réelle association de tous les acteurs. Si au final on accepte des projets sectoriels (filière bois notamment), il n'y aura pas grand chose à évaluer car bien souvent ces projets préexistaient et n'avaient nul besoin de l'outil pour émerger (ex. Médoc, Murat).
- **PNR** : comme évoqué précédemment, monter des projets de territoire intégrant la multifonctionnalité fait déjà partie des missions statutaires des PNR. Mais dans la pratique il s'avère que l'outil CFT est bien souvent nécessaire pour réveiller les volets forestiers des Chartes de PNR souvent restés au stade de recueil de bonnes intentions. Dans cette optique, investir 30 k€ pour replacer la forêt au premier plan sur des territoires de la taille des PNR n'est-il pas rentable ? Cette question trouvera probablement sa réponse dans la **durabilité de l'intérêt porté à la forêt**.

b) Comment mesurer concrètement ces progrès ?

Tous les indicateurs proposés jusqu'alors sont purement qualitatifs, et empreints de beaucoup de subjectivité (évaluer la réelle volonté locale des acteurs est difficile !). Peut-on alors se risquer à proposer des indicateurs quantitatifs liés à ces aspects ? Sur la base des solutions envisagées par les acteurs eux-mêmes (questionnaires FNCOFOR, entretiens réalisés), on peut lancer les pistes suivantes :

- nombre de personnes auditées, à pondérer selon la surface du territoire (**validité du diagnostic**)
- nombre de réunions réalisées, et participation à ces réunions (mesure la **mobilisation** des acteurs locaux)
- part du territoire et part des **propriétaires** concernées par les conventions d'application (mesure de la **mobilisation** en forêt privée notamment)
- engagements financiers trouvés auprès des collectivités territoriales, pondérés par la surface du territoire de la CFT (mesure de l'**implication de ces collectivités** dans les projets)

On voit dès lors émerger trois niveaux d'évaluation dans un projet de CFT :

- * l'évaluation des actions concrètes, au niveau du terrain : premièrement, y a-t-il des réalisations concrètes, et si oui, répondent-elles aux attentes des acteurs locaux; notamment, la démarche a-t-elle permis de traiter les 'points chauds' du territoire ?
- * l'évaluation de la démarche CFT dans son ensemble, qui elle repose sur les mesures de la mobilisation autour du projet : quelle part des acteurs se retrouve dans les objectifs, a-t-on trouvé des financements ?
- * l'évaluation de l'outil au niveau national : qu'apporte-t-il selon les différentes situations, est-il adapté, efficace ? Cet aspect ne concerne pas les opérateurs CFT, mais le MAAPAR directement –cette étude vient d'ailleurs de donner les premiers éléments de réponse à ce sujet.

Bilan : comment utiliser la typologie ?

L'apport potentiel d'une CFT, quel qu'en soit le type, est indéniable. Exclure d'office certains types serait donc non seulement contraire à l'esprit d'ouverture prôné par les Chartes, mais probablement aussi un mauvais calcul stratégique : refuser les projets ayant le moins de chance d'aboutir à court terme (territoires non organisés), ou ceux où l'outil peut paraître superflu (PNR, massifs) reviendrait à rejeter des opportunités réelles d'accroître l'intégration de la forêt au territoire. Par contre, il semble judicieux de moduler l'aide et les attentes envers les divers types de projets, en fonction de leur situation initiale.

Dépassant la classification typologique, ce rapport va maintenant engager une réflexion plus générale sur l'outil CFT lui-même : Comment bien l'utiliser ? Qu'en attendent les acteurs ? Ces attentes correspondent-elles à l'esprit de l'outil ?

III. Comment utiliser l'outil ?

Retour d'expérience du terrain, quelques propositions peuvent aujourd'hui être formulées.

1) Un diagnostic qui doit être participatif, complet, et prospectif :

a) Participatif :

Le diagnostic doit être partagé par un maximum d'acteurs, d'où l'intérêt d'engager la concertation dès cette étape – l'approche doit donc être aussi 'ascendante' que possible.

On peut citer l'exemple de la CFT Faille de Limagne où un 'diagnostic participatif' est en cours, utilisant la photographie comme moyen d'expression des attentes des acteurs locaux. Il sera suivi d'une analyse collective des clichés permettant d'instaurer une vision partagée du territoire.

Cette reconnaissance du diagnostic par l'ensemble des acteurs locaux est vitale pour la suite de la démarche : il s'agit de constituer une base solide, ne pouvant être remise en cause, sur laquelle construire le projet. L'exemple du Morvan est particulièrement pertinent à ce sujet : les attentes de la population locale en matière d'enrésinement (arrêt du processus) apparaissent clairement dans le diagnostic, ce qui ne permet plus aux professionnels de la filière bois de les nier (cf. rapport CFT Morvan, annexe 11, p. 91).

b) Complet :

Commencer par un bilan exhaustif des études préexistantes pour ne pas refaire des enquêtes déjà effectuées (ce qui n'est pas toujours aussi simple qu'il n'y paraît !) ; outre une substantielle économie, cette précaution permet de crédibiliser la démarche auprès des acteurs déjà interrogés lors des études précédentes

Il appartient également au diagnostic de mettre franchement sur la table les vrais problèmes, quitte à avouer par la suite qu'on ne peut les traiter – il est vain d'espérer contourner les écueils en les omettant. Ainsi, il est reproché à la CFT de Murat d'avoir volontairement omis le problème de l'équilibre forêt-gibier, en raison d'un poids local des chasseurs trop important. A l'inverse, la CFT du Morvan a courageusement décidé de s'attaquer au problème de l'équilibre feuillus-résineux, parce 'qu'il fallait bien poser les choses un jour'.

c) Prospectif :

Il faut insister sur l'importance d'une réelle réflexion prospective lors de la phase de diagnostic – or cet aspect est oublié dans une majorité de projets. Imaginer l'avenir du territoire est pourtant vital pour situer dès le départ les vrais enjeux, et arrêter une stratégie en conséquence. Il s'agit de 'repérer les conflits latents et les tensions pour mieux les désarmer', d'après le compte-rendu de l'atelier diagnostic des RNCFT.

2) Veiller à la mobilisation des acteurs :

a) Aboutir à du concret rapidement :

D'une manière générale, de nombreux acteurs signalent la difficulté de maintenir une mobilisation locale dans la durée. De fait, beaucoup insistent sur l'importance d'arriver à du concret rapidement, pour éviter de donner l'image d'une démarche 'fumeuse' de plus. Ainsi, la CFT du PNR du Luberon a poussé ce raisonnement à l'extrême en entamant la démarche directement par la mise en route d'actions concrètes. Au-delà de cet exemple extrême, n'est-il pas utile d'engager des actions avant l'aboutissement de la construction politique d'une CFT ? –cette construction étant, on l'a vu, pluriannuelle, tandis que la mobilisation des acteurs du terrain sur des débats abstraits est évaluée à un à deux ans par les porteurs de projets rencontrés...

Dans le même registre apparaît aussi la nécessité de traiter les 'points chauds' le plus tôt possible, sous peine de voir ceux-ci devenir des sujets de cristallisation des débats : il en va ainsi de la route forestière des Lumières à Annot, autour de laquelle se sont concentrés les débats du dernier comité de pilotage.

b) Savoir motiver les acteurs :

Beaucoup de pilotes témoignent de la nécessité d'aller à la rencontre des gens plutôt que de les convoquer ou même de les inviter. Ainsi, ce changement de stratégie a été opéré en Champsaur pour essayer de relancer la démarche.

L'animatrice de la CFT du Luberon insiste également sur l'importance des **rencontres sur le terrain** où 'les acteurs s'expriment plus facilement', et où des compromis peuvent être trouvés plus facilement (face aux cas concrets et en présence des différentes parties). D'une manière plus générale, la question du **lieu de concertation** se doit d'être mûrement réfléchi : ainsi de nombreuses CFT ont inclus dans leur plan d'action la création d'un espace de réunion 'neutre' pour les différents acteurs (Rouen par ex.). Organiser des réunions dans différentes communes successives peut aussi être une stratégie pour impliquer lesdites collectivités.

Une autre clé est celle de la publicité faite autour de la démarche : sensibiliser le **grand public** peut être judicieux pour amplifier le 'bouche à oreille' et obtenir une participation maximale aux réunions (cela permet tout simplement de 'donner de l'importance' à la démarche, ce qui amène tout naturellement les élus, institutionnels... à s'y intéresser). Ainsi, de nombreuses CFT ont communiqué via des articles de presse dans des publications locales (Morvan, Murat, Luberon pour celles visitées), ou encore par un affichage en mairie (Champsaur).

c) Organiser la concertation :

Il paraît utile de mettre en place **plusieurs échelles de concertation**, afin de ne pas mélanger le débat d'idées du comité de pilotage et la résolution de problèmes concrets. On pourrait ainsi imaginer des groupes de travail communaux ou intercommunaux pour discuter des actions locales, laissant le soin de coordonner

l'ensemble au comité de pilotage. C'est un peu sur ce principe que s'engage aujourd'hui l'approche par 'unités de gestion' de la CFT du Luberon (cf. rapport détaillé).

Le risque existe cependant de perdre la 'cohérence territoriale' des projets pour tomber dans une collection d'actions locales. Une attention toute particulière devra donc être apportée à la **communication** entre ces différents niveaux.

D'une manière plus générale, beaucoup de CFT ont ainsi ressenti le besoin d'établir des déclinaisons locales d'une 'CFT cadre', afin de mieux coller aux réalités du terrain. Ce principe, qui concerne surtout les territoires de grande taille, est actuellement à l'étude dans les PNR des Bauges et des Grands Causses. L'exemple extrême est l'Isère, où la CFT-cadre départementale s'appuie sur six 'Chartes-filles', de taille encore respectable (PNR Chartreuse par exemple).

3) La concertation : quand et comment ?

Les méthodes de concertation utilisées par les projets de CFT lancés jusqu'à présent se développent entre les deux pôles qui suivent.

a) L'approche descendante :

L'approche descendante consiste à monter le projet de manière très **directive**, la structure porteuse (éventuellement aidée d'un comité de pilotage restreint) construisant la démarche en interne. Le recueil des attentes des acteurs locaux est plus ou moins approfondi, et ceux-ci n'ont pas l'occasion de débattre entre eux. La signature peut alors poser quelques problèmes, les acteurs du territoire se sentant peu impliqués dans la démarche – cela a été le cas des Bauges où seuls les COFOR, le PNR et M. le Ministre J. GLAVANY ont signé le document (!) (cf. fiche synthétique CFT Bauges, annexe 5, p.59).

Avec cette approche, la véritable concertation commence au moment de la négociation des conventions d'application, étape qui consiste en schématisant à essayer de mettre en oeuvre un 'catalogue d'actions' peu ou pas négocié avec les différents acteurs. La logique interne du projet reste donc limitée au 'cercle d'initiés' du comité de pilotage, tandis que les acteurs de terrain ne voient de la CFT que le 'guichet' qu'on vient leur proposer (=la convention particulière qui les concerne).

Vue du terrain, la CFT de l'Isère s'inscrit dans cette logique : la synthèse des attentes des acteurs locaux, ainsi que le choix d'orientations et d'actions en conséquence ont entièrement été réalisés en interne par le pilote (pas de réunions – débats entre les différentes catégories d'acteurs au niveau local). Ceci conduit pour l'instant les acteurs de terrain à se sentir peu impliqués dans la démarche.

b) L'approche ascendante :

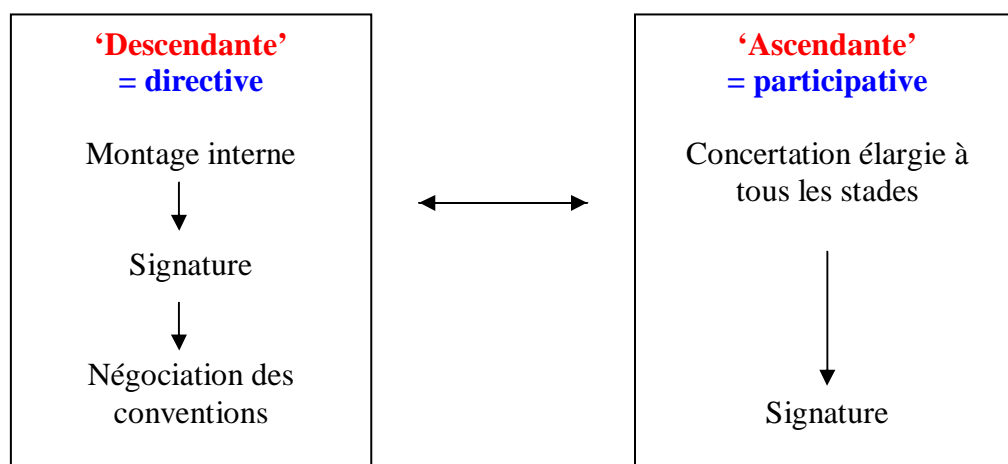
Cette méthode est plus **participative**, avec une large **concertation** entre tous les acteurs du territoire, et ceci aux différentes étapes – diagnostic, choix des orientations et des actions. Dans l'idéal, le projet de CFT se construit donc en faisant la synthèse des différents compromis trouvés entre les acteurs au fur et à

mesure des débats – l’approche est bien ‘ascendante’ car elle émerge du territoire, des problèmes et attentes concrets mis sur la table et progressivement intégrés à plus vaste échelle. Ceci permet l’émergence d’une **conscience commune du projet** partagée par tous les acteurs.

Dans ces conditions, on conçoit aisément que monter un projet de CFT sur ce principe prend beaucoup plus de temps qu’avec l’approche précédente, les positions des différents acteurs mettant du temps à s’accorder.

La CFT des Maures semble, selon ses porteurs, se rapprocher de cette méthode : Charte pilote lancée dès 2001, elle n’en est encore qu’au stade du choix des orientations. En effet, l’acceptation d’un diagnostic réellement reconnu et accepté par tous les acteurs a pris énormément de temps. Par contre, la mobilisation des acteurs locaux semble particulièrement forte.

Document 13 : les deux types d’approches pour monter une CFT



c) Quelle approche privilégier ?

Un point mérite tout d’abord d’être précisé : une large majorité des CFT a opté pour une voie médiane, à la fois directive (‘descendante’) et participative (‘ascendante’). En effet, les deux pôles présentent des avantages et des inconvénients :

Approche descendante :

☺ **Facilité** de mise en place ‘officielle’

☹ **Appropriation locale ?**

☹ **Risque de rester un projet théorique sans application concrète**

Approche ascendante :

- ☺ Fidèle à ‘l’esprit des CFT’
- ☺ **Appropriation** locale

- ☹ Difficulté de **mise en œuvre** (fort investissement humain et financier en animation nécessaire)
- ☹ Risque de se perdre en débats sur des problèmes concrets sans réussir à faire émerger un **projet global**
- ☹ Manque de **cohérence avec les politiques** supra – territoriales (CG, Région)

Globalement, il est encore trop tôt pour conseiller une ‘méthode-type’, sur la base de l’expérience acquise par les premières CFT – en effet, le recul est encore insuffisant pour dire quelle approche est la plus efficace dans les faits. De plus, il est très probable qu’il faille adapter le choix de la méthode à la situation locale, la patience des acteurs vis-à-vis des démarches théoriques étant variable.

d) Vers un compromis entre les deux approches :

On peut s’interroger de la manière suivante : réelle participation et implication des acteurs locaux, ainsi que cadrage efficace par le porteur ne sont-ils pas deux piliers nécessaires à la réussite d’un projet tel que les CFT ? En d’autres termes, est-il réellement possible de se passer de l’un ou de l’autre ?

Chez les opérateurs CFT, un consensus se dégage sur la nécessité d’organiser des **débats inter-acteurs** pour rechercher des **compromis** - alors que dans les faits cela n’est pas toujours le cas (Isère) ! Si cet aspect ‘ascendant’ semble en effet souhaitable, il ne faudrait pas non plus tomber dans l’excès inverse en attendant qu’un consensus émerge tout seul au fur et à mesure des réunions. Un minimum de **cadrage** est souvent nécessaire pour inciter les acteurs à sortir de leurs positions de principe : c’est notamment à cette étape que le pouvoir de persuasion des élus locaux – ou, à défaut, du pilote- est précieux. Ainsi, les porteurs de la CFT du Morvan signalent la nécessité ‘d’éviter de trop se disperser’, en recadrant régulièrement les débats sur les thèmes prioritaires (cf. rapport détaillé). D’une manière générale, une alchimie savante est donc à trouver entre les approches descendantes et ascendantes.

4) Quelle place pour quels acteurs ?

L'expérience retirée des projets déjà lancés, ainsi que les avis des différents acteurs rencontrés, permettent d'esquisser un canevas des positions possibles et souhaitables pour les différents types d'acteurs.

a) Les élus locaux (et structures d'aménagement du territoire qu'ils président)

De par leur légitimité, leur capacité de mobilisation des acteurs locaux et leur connaissance du territoire, les élus locaux doivent clairement jouer le rôle de porteur des projets de CFT. Du reste, cela relève de leur mission que de prendre en charge les projets de territoire ! C'est l'avis d'une immense majorité des acteurs rencontrés, et c'est d'ailleurs une préconisation marquée dans la Circulaire.

De plus, le lien de la CFT avec les structures d'aménagement du territoire se fait souvent via les élus (ex. Margeride et Murat, où le président de la structure porteuse est aussi l'élu moteur de la CFT). De telles structures sont un atout précieux pour la réussite des projets, de par leurs capacités financières et humaines, ainsi que leur facilité à attirer les financements en assurant la maîtrise d'ouvrage des projets. Le clé des CFT sera donc sans doute d'arriver à mobiliser durablement les élus sur le thème forêt.

b) Les propriétaires forestiers (privés et publics) :

Leur adhésion volontaire à la démarche CFT est un prérequis nécessaire à l'aboutissement de la démarche : en effet, ils seront nécessairement signataires des conventions d'application se déroulant sur leur propriété. La mobilisation de la forêt privée sera, notamment, l'une des clés de la réussite de ces CFT – s'il est sans doute illusoire de penser mobiliser simultanément tous les propriétaires d'un territoire donné, cela n'empêche pas de lancer des projets avec ceux qui le souhaitent. On peut ainsi mettre en lumière la démarche du PNR du Luberon, qui a lancé la démarche sur quelques sites tests particulièrement sensibles impliquant des propriétaires privés ; de même la CFT des Andelys a été lancée sur l'initiative d'un propriétaire privé du Massif, confronté à une menace d'expropriation pour la mise en place de captages d'eau.

Plus généralement, un grand nombre de CFT se trouvent confrontées au 'problème' de la mobilisation des propriétaires privés. Beaucoup ont, malheureusement, repoussé la question à plus tard, voire l'ont tout simplement occultée (Vésubie). D'autres placent cette sensibilisation sur le long terme, en comptant sur l'effet d'entraînement des propriétaires à partir d'actions tests (Luberon, Annot) ou leur mobilisation via les médias (Morvan).

c) Les gestionnaires forestiers :

A défaut d'être porteurs de projets (chose pour laquelle ils n'ont aucune légitimité, sauf projet 'massif' n'impliquant que de la forêt domaniale pour l'ONF...), les gestionnaires semblent avoir un rôle de fond à jouer : celui de

partenaires ‘techniques’ veillant à la faisabilité technique des actions proposées dans le cadre de la CFT – ce qui rend leur association quasi-indispensable.

Quand à leur possible rôle en tant que prestataires, il appartient aux porteurs de trancher, sachant néanmoins qu’il ne faudrait pas les éliminer d’office sous prétexte de leur implication locale (c’est-à-dire à cause de leur partialité supposée).

Ainsi, l’ONF se défend d’être à la fois ‘juge et partie’, puisque ses activités de bureau d’étude sont clairement séparées de son rôle de gestionnaire : un pilote ONF rencontré confirme ‘qu’en interne les choses sont bien claires’ ; en revanche, ‘le problème se pose plus vis-à-vis des autres acteurs, qui eux ont du mal à distinguer les deux casquettes’.

Dans tous les cas, la question devra plutôt être abordée sous l’optique de la légitimité (nature du territoire et de la propriété forestière, thèmes abordés dans la CFT...).

d) Les collectivités territoriales (CG, Région) :

La circulaire désigne clairement ces partenaires comme des financeurs potentiels (principaux... ?) des CFT. N’est-il pas alors indispensable de les associer aux projets, via le comité de pilotage notamment ? – ne serait-ce que pour assurer une cohérence entre la démarche CFT et les politiques environnementale et forestière de ces structures (compatibilité par ailleurs nécessaire pour espérer bénéficier de financements sur les lignes budgétaires desdites collectivités !).

Leur positionnement comme porteur de projet est, en revanche, plus discutable, et dépend fortement du territoire choisi. Sur une CFT départementale comme l’Isère, cela aurait été logique ; sur les CFT de Sénart et de l’Arc Boisé du Val de Marne, c’est tout à fait opportun au vu des thématiques traitées, à savoir l’accueil d’un public qui est d’origine départementale (voire supra-départementale) – dans ces cas précis, ces CFT ‘massifs’ s’inscrivent dans la mise en place d’une politique forestière départementale (pour la CFT 94, il s’agit presque de cette politique dans son ensemble puisque la CFT comprend la majorité des forêts du département).

Mais dans les cas des CFT d’Annot et d’Uchaux ¹, cette position est plus discutable : en tant qu’expérimentateurs externes venant tester leur politique sur un territoire, les porteurs de projets ont beaucoup plus de mal à trouver du soutien au niveau local, et la mobilisation des acteurs locaux reste faible.

e) Les services de l’état :

La DDAF semble avoir eu un peu de mal à se situer lors du lancement de l’outil, avec deux dérives dénoncées par bon nombre d’acteurs :

- Soit récupérer l’outil et se positionner en tant que porteur de projet ou de pilote, ce qui est difficilement compatible avec la casquette de gardien des financements nationaux et européens
- Soit suivre les démarches CFT de loin, exerçant une censure via les financements sans plus s’impliquer (position fréquente au départ par manque de connaissance de l’outil CFT, notamment chez les CFT pilotes).

¹ dans ce cas précis le porteur est un syndicat mixte départemental DFCI, sous tutelle du CG

Or, la DDAF ne devrait-elle pas plutôt se positionner en partenaire technique, ‘arbitre expliquant les règles du jeu’ aux opérateurs CFT ? Cela impliquerait une distance suffisante par rapport aux projets (pour rester impartial vis-à-vis des financements), tout en gardant des contacts fréquents pour effectuer des mises au point techniques. Ainsi une participation de la DDAF au comité de pilotage peut être utile.

Plus globalement, l’approche CFT se voulant territoriale, de nombreux services de l’Etat devraient se sentir concernés ; en premier lieu, l’implication du Préfet serait une preuve de la ‘territorialisation’ réussie de la démarche (c’est le cas dans certains comités de pilotage, dans la CFT du Taennchel notamment). De même, la DDAF devrait régulièrement se sentir concernée dans son ensemble (via le directeur lui-même), et non par l’intermédiaire de l’unique responsable du pôle forêt.

Bilan : les points-clés de la méthodologie :

Les expériences recueillies auprès des opérateurs CFT ont donc fait ressortir la nécessité pour les porteurs de projets d’être particulièrement attentifs sur plusieurs points :

- ne pas négliger la phase de **diagnostic**, et notamment associer les acteurs dès cette étape,
- trouver un **équilibre fonctionnel entre approches participative et directive**,
- veiller à **ne pas oublier d’acteurs** clés, tout en définissant clairement les rôles.

Ces règles générales, à vocation essentiellement informative, se rejoignent sur l’importance de choisir une méthode avant tout adaptée au contexte local. C’est dans cet esprit que devront s’élaborer les futures CFT.

Au – delà des projets individuels de CFT, il paraît maintenant utile de porter l’analyse sur l’outil lui-même. En effet, bien des attentes ou difficultés signalées par les opérateurs CFT trouvent leur origine à une échelle nationale, les projets de CFT étant autant d’applications différentes d’une même procédure. Précisément, quelle était la vocation initiale de l’outil ? Comment a-t-il été accueilli, et interprété, par les acteurs locaux et nationaux ?

IV. Des conceptions diverses de l'outil :

Officiellement créé par la LOF en juillet 2001, l'outil CFT est en réalité surtout basé sur la Circulaire de février 2001 ayant accompagné le lancement des projets pilotes. En effet, cette dernière comprend dix-huit pages décrivant l'outil, ainsi qu'un guide méthodologique pour son élaboration, là où la Loi se résume à une vingtaine de lignes (cf. extrait de la LOF, annexe 2, p.51).

Pourtant, les attentes vis-à-vis de l'outil ne sont pas si claires à déterminer, les deux textes présentant certaines différences. Ceci a conduit à des interprétations très diverses, rendant une clarification nécessaire.

1) Une loi très ouverte :

a) Une circulaire assez directive...

Le texte de la circulaire DERF / SDF / SDIB du 15 février 2001 indique clairement les intentions des promoteurs de la LOF : dans le 'cadre d'une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt', les CTF (Chartes de Territoire Forestier à l'époque) sont appelées à devenir 'un outil d'aménagement et de développement durable des territoires ruraux, insérant davantage les forêts dans leur environnement économique, écologique, social et culturel'. Les acteurs veilleront à la 'cohérence du projet au regard de la gestion durable multifonctionnelle de la forêt', ainsi qu'à la 'transparence de la négociation au regard des intérêts de tous les partenaires identifiés sur le territoire' et à 'l'implication souhaitable des élus locaux'.

Ceci place de facto les Chartes comme des outils visant à **intégrer la forêt dans l'aménagement du territoire**, dans un contexte de **consensus pluri-acteurs** et **d'approche pluri-thématique**. Ce qui est confirmé dans la suite du texte par une petite phrase particulièrement significative : 'seront privilégiées les chartes qui, évitant une approche monosectorielle, assument une démarche vraiment cohérente vis-à-vis des objectifs économiques, environnementaux et sociaux assignés au territoire identifié'. De même, il est précisé plus loin que ces Chartes ont 'légitimement vocation à structurer un projet d'aménagement et de développement territorial'.

Les annexes précisent les fondements justifiant la mise en place des CTF :

- adaptation de la politique forestière nationale au niveau local
- satisfaction de demandes particulières par des conventions entre offreurs et demandeurs (= contractualisation ouvrant la voie à de 'nouvelles formes de rémunération des services non marchands')

b) ... mais une loi sensiblement plus ouverte :

Suite aux débats parlementaires, le texte s'est affaibli de manière assez marquée, la Loi d'Orientation sur la Forêt étant beaucoup moins 'directive' que la circulaire : ainsi, la multifonctionnalité des forêts pourra être intégrée dans les Chartes 'le cas échéant', ce qui est loin d'être une obligation, comme le confirme l'énumération des objectifs possibles pour une CFT :

- **soit** garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières,
- **soit** contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural,
- **soit** favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers,
- **soit** renforcer la compétitivité de la filière de production

Le choix du terme '**soit**' est surprenant, puisqu'il donne l'impression d'être exclusif, et par là même de rejeter la multifonctionnalité ! La contradiction est encore plus manifeste quand on réalise que le titre correspondant de la LOF est 'Développer une politique de gestion durable et multifonctionnelle' !! Pourquoi ne pas avoir gardé la formule de la Circulaire – 'une CTF doit répondre à l'un ou à plusieurs des objectifs suivants' -, qui était très ouverte, si ce n'est pour susciter des projets monothématiques ? Effectivement, ces '**soit**' ont été le sujet de vifs débats au Sénat comme à l'Assemblée Nationale, cette dernière les conservant finalement pour ne pas faire obstacle à des chartes sectorielles 'pourtant souhaitables' (*rapport n°3054 de l'Assemblée Nationale*), se ralliant ainsi aux convictions du rapporteur de la Loi F. BROTTES.

De même, la LOF est en retrait sur le plan territorial, puisqu'elle instaure des CFT visant à 'permettre la rencontre entre (...) offreurs (...) et demandeurs', motivés par des services, 'voire même par l'avenir global d'un territoire forestier'.

Autrement dit, l'intégration dans l'aménagement du territoire devient optionnelle ! Là encore, où est la cohérence avec le changement de nom, de CTF en CFT, qui avait précisément pour but d'affirmer cette meilleure intégration des espaces forestiers dans le territoire -tout en rappelant qu'il s'agit bien d'un projet forestier, ne pouvant se substituer à une démarche d'organisation de type Pays, CC...

De plus, ce passage place les CFT comme des 'démarches contractuelles', qui concernent en priorité offreurs et demandeurs de services. S'il peut sembler logique d'insister sur l'innovation apportée par l'outil (= la contractualisation, comme solution au problème des services non marchands), pourquoi ne pas avoir rappelé immédiatement qu'on attend d'une CFT qu'elle fasse émerger des **contrats locaux** (=conventions d'application) **dans le cadre d'une réflexion territoriale** ? – et non que la CFT se résume à un ou plusieurs contrats dépourvus de logique commune !

c) Une application locale très variée :

Lors des entretiens réalisés, nous avons pu rencontrer autant d'interprétations différentes de ces textes que de projets – la Loi étant très ouverte, et la Circulaire n'ayant que rarement été lue dans les détails.

Le passage en retrait de la notion de territoire dans la LOF a ouvert la porte à l'émergence d'un grand nombre de CFT 'massifs', où l'approche est forestière avant d'être territoriale. Le risque est grand que ces projets se résument à des plans de gestion de massif portés par les gestionnaires forestiers traditionnels, l'apport de l'outil CFT devenant alors peu évident.

De même, la dissipation du souhait de ‘multifonctionnalité’ risque fort d’aboutir à des projets monosectoriels, clairement affichés comme tels, ou maquillés avec un axe patrimonial très secondaire. Si cela n’est aucunement condamnable en soi, (puisque explicitement toléré, voire encouragé par la Loi !), il faudrait en revanche afficher en regard des attentes claires vis-à-vis des acteurs (faire passer le message aux DDAF : accepte-t-on les projets sectoriels ou non ?).

D’une manière plus globale, beaucoup d’acteurs sont restés focalisés sur la notion de Contrat entre propriétaires et demandeurs de services, ce qui a eu deux effets pervers :

- abandon volontaire de thématiques ne cadrant pas avec ce principe (ainsi certaines CFT de PACA ont hésité à traiter le thème DFCI pour lequel on ne peut identifier d’offreur ou de demandeur),
- oubli du cadre général ‘CFT’ servant à assurer une cohérence territoriale entre ces contrats, comme cela a été reproché au Luberon (cf. rapport détaillé en annexe).

Ce terme de **Contrat** prête aussi à confusion d’une manière plus générale. Directement issu du rapport BIANCO, qui s’est inspiré des ex-CTE agricoles pour établir ses propositions, ce terme a suscité beaucoup d’espoir chez les premières CFT. En effet, la signature ‘éventuelle’ de l’Etat (présentée comme une possibilité dans la circulaire et dans la Loi) a longtemps donné une image de ‘CTE forêt’ aux CFT – image totalement erronée à laquelle il est grand temps de mettre un terme. Ainsi, beaucoup de CFT pilotes se sont engagées dans la démarche essentiellement dans l’optique d’obtenir des financements supplémentaires, via un **engagement pluriannuel de l’Etat** à soutenir ces projets (d’où l’importance de la signature de celui-ci). C’est le cas par exemple de la CFT du Pays de Murat, où la signature du Ministre Jean GLAVANY a longtemps été perçue comme un engagement de l’Etat à financer toutes les actions prévues dans la CFT, jusqu’à ce que la DDAF se mette à rediscuter le financement action par action. Notamment, les 10 % de bonification aux aides de l’Etat dans le cadre du PDRN étaient perçus comme ‘automatiques’ pour toutes les actions inscrites dans la CFT (cf. rapport CFT Murat, annexe 7, p.67). Cette vision prédomine encore chez les porteurs du projet voisin de Margeride, ce qui est plus préoccupant (cf. rapport détaillé).

De la même façon, les **30 000 €** de ‘crédits d’animation’ ont souvent été perçus comme une source de financement pluriannuelle et renouvelable. Alors qu’il fallait clairement y voir un **‘détonateur’** servant, par effet de levier, à engager une dynamique forestière sur le territoire en attirant des financements supplémentaires. Il y a là un manque de clarté qui aurait mérité des précisions dès le lancement de la démarche – à tel point que l’on peut s’interroger sur la réelle volonté de transparence du MAAPAR à ce sujet... Toujours est-il que les opérateurs CFT n’ont pas tous compris cela dans cette optique – ou ont fait semblant de ne pas comprendre, mais le résultat est le même. Une clarification urgente des avantages financiers fournis par l’organisation d’un territoire en CFT s’impose donc, vu qu’il n’est de l’intérêt de personne de ‘tromper’ les acteurs locaux en les laissant rêver à des financements supplémentaires qui n’existent pas.

Bilan : des interprétations très diverses !

La grande 'ouverture' des textes accompagnant l'outil CFT, notamment celle de la LOF, a conduit à des interprétations diverses par les acteurs locaux, certaines étant manifestement assez éloignées des concepts de territoire et de multifonctionnalité. Une clarification du discours vis-à-vis des opérateurs CFT s'impose donc... si c'est possible !

En effet, peut-on trouver une position partagée par tous les acteurs nationaux ayant suivi l'élaboration de l'outil ?

2) Attentes des acteurs nationaux :

Il nous est aussi apparu utile de dresser un tour d'horizon des attentes et du positionnement des principales institutions et groupes d'intérêts forestiers nationaux par rapport aux Chartes Forestières de Territoire, en allant directement les rencontrer (cf. questionnaire et rapport détaillé en annexe). Ces entretiens concourent ainsi à la compréhension de la théorie d'action des dites CFT et à répondre à la question qui forme le noyau de la mission de suivi du CEMAGREF : « *Qu'apporte la procédure CFT aux différents acteurs intéressés par les espaces forestiers et leurs usages, tant au niveau national qu'aux niveaux local ou régional et par rapport aux enjeux relatifs aux espaces forestiers français ?* »

Document 14 : liste des acteurs nationaux rencontrés

Nom	Prenom	Fonction	Organisme
BARBIER	Jean-Marie	Directeur général	FNSPFS
BARTHOD	Christian	Ss-directeur espaces naturels	MEDD
BIRARD	Céline		FNPNR
BROTTE	François	Député de l'Isère	
COURTOIS	Bernard	Chargé de mission CFT	DGFAR
LACROIX	Philippe	Directeur	FNCOFOR
LE HERICY	Jacques	Chef de mission dvpt local	DG ONF
MONIN	Jean-Claude	Président délégué	FNCOFOR
REY	Bernard	Directeur technique	ONF
VAN EFFENTERRE	Cyrille	Directeur	ENGREF
VAN PETEGHEM	Gilles	Chef du service forêt / bois	DDAF 28

a) Positionnement des organismes rencontrés par rapport aux CFT :

Les acteurs rencontrés identifient dans l'outil CFT les apports suivants :

Une meilleure intégration des forêts au territoire :

Une grande majorité des acteurs nationaux y voient le principal enjeu des CFT, en plaçant spontanément les CFT dans le champ de l'aménagement du territoire et non pas exclusivement dans le champ forestier ; notamment, la FNCOFOR identifie l'opportunité d'avancer vers 'un développement réciproque entre la forêt et les territoires' (CC, Pays).

Un pas vers la gestion durable des forêts :

La FNPNR et la DNP voient en les CFT le moyen d'engager une gestion multifonctionnelle des espaces naturels sur des territoires comme les PNR. La DNP pointe notamment l'absence actuelle de cadre financier en matière de sylvo-environnement, et l'intérêt qu'il y aurait à s'inspirer des Opérations Locales Agri-Environnementales (OLAE) en matière forestière.

Une avancée vers la rémunération des services non marchands :

La FNSPFS a une vision fortement marquée par la contractualisation entre propriétaires et collectivités. M. BARBIER insiste sur la nécessité d'une négociation 'd'égal à égal' entre ces acteurs dans les CFT.

b) Echelle des CFT :

La plupart des acteurs rencontrés prennent clairement position en faveur d'un des types de CFT identifiés :

Type 1 : Massifs forestiers

M. BARBIER (FNSPFS) et Mme BIRARD (FNPNR) voient dans les CFT des outils de gestion de petits massifs forestiers, une échelle de raisonnement assez petite étant nécessaire pour une homogénéité des problématiques. Ainsi, la FNPNR constate que beaucoup de CFT sur un territoire de PNR éprouvent le besoin de déclinaisons en 'sous-chartes' locales à l'échelle de massifs forestiers correspondant à des 'unités de gestion'. De même, M. BARBIER pointe la nécessité de se concentrer sur 'UNE problématique bien identifiée', pour ne pas 'augmenter le nombre d'interlocuteurs pas tous très pertinents'.

Type 2 : Territoires non organisés

Pour M. BROTTES, une CFT est avant tout un projet de développement économique (filère bois, ressource), élaboré à une échelle suffisante -au moins plusieurs Pays ou intercommunalités- et ne venant pas se superposer à une structure existante : cette dernière condition serait nécessaire pour espérer mobiliser de nouveaux financements.

M. COURTOIS voit aussi dans les CFT une manière douce d'avancer vers la coopération intercommunale, ces démarches ne présentant pas les contraintes juridiques et administratives d'une CC ou d'un Pays.

Type 3 : Territoires organisés :

Pour la FNCOFOR (MM. LACROIX et MONIN), l'intercommunalité (CC surtout) est l'échelle adaptée pour l'utilisation de l'outil CFT : outre l'avantage de

disposer d'un maître d'ouvrage légitime sur le territoire, cette échelle est encore proche du terrain et des préoccupations des acteurs locaux. Plus globalement, de nombreux acteurs soulignent la nécessaire cohérence des démarches CFT avec la politique de ces structures, essentiellement pour des raisons financières.

Type 4 : PNR

Le MEDD (M. ROLLAND, DNP) suit avec intérêt les CFT portées par des PNR, ces territoires étant pertinents pour engager des approches environnementales cohérentes.

Seul l'ONF se démarque en ne distinguant pas a priori de type de CFT à privilégier : selon M. LE HERICY, 'l'échelle est à adapter en fonction des enjeux qui structurent le projet'. Les thématiques économiques (filère bois) devront donc être traitées à une échelle suffisante (au moins Pays), tandis que l'accueil du public pourra être géré à l'échelle de petits massifs forestiers.

c) La forêt dans l'aménagement du territoire :

Les différentes personnes interrogées nous ont fait part de leur vision de la place future des espaces et acteurs forestiers dans l'aménagement du territoire. Spontanément, la réponse a été très optimiste, pointant les apports espérés de la forêt au territoire.

En milieu rural : créer de l'emploi

Pour M. BARBIER, la forêt constitue une source potentielle de richesse et donc d'emploi pour beaucoup de territoires ruraux en difficulté. M. REY pointe quant à lui la nécessité d'éviter la disparition des outils industriels existants en valorisant au mieux la ressource forestière.

En milieu urbain : présenter une offre construite

En contexte périurbain, M. BARBIER insiste sur la nécessité de traiter le problème de la rémunération des services environnementaux et sociaux rendus par la forêt. Pour M. COURTOIS, les CFT sont justement l'occasion de 'préciser les attentes d'une population de plus en plus citadine', et de construire une offre cohérente en regard.

De même, M. MONIN pointe l'importance de 'projets globaux identifiant l'offre en milieu rural', afin d'aller vers des productions de services. Selon lui les acteurs de la forêt privée devront s'impliquer dans de telles démarches avec la forêt publique : ils sous-traiteront des projets globaux, avec une rémunération au travers de l'intercommunalité ou du Pays. Dans ce cadre les CFT ne sont guère différentes des autres démarches territoriales mais M. MONIN considère qu'une spécificité forestière est nécessaire : 'pour aller jouer avec les autres, il faut d'abord savoir ce que l'on veut'.

Créer du lien social ?

M. LE HERICY déplore quant à lui une méconnaissance de la forêt par le territoire. Des outils tels que les CFT pourraient y remédier en développant des liens de partenariat à toutes les échelles, la forêt jouant le rôle de lieu de rassemblement.

Bilan : des approches diverses... mais pas si incompatibles

Une vision positive de l'outil...

Globalement, les CFT sont vues comme un outil de concertation, certes lié (pour le financement) à d'autres outils (et donc à d'autres acteurs), mais un tant soit peu spécifique, ce qui rassure les acteurs locaux, notamment forestiers. De la sorte le passage à un cadre contractuel concerté n'est pas trop brutal (ce n'est pas la plongée directe dans le conseil de développement d'un Pays ou d'une agglomération où la forêt n'est de loin pas la seule problématique) et prépare peut-être le futur : à savoir une insertion définitive dans les principaux outils d'aménagement du territoire (Pays, PNR, Contrat d'agglomération), avec à la clé une plus grande considération (et des financements...) pour la forêt.

... sauf pour les financements.

Cependant, la plupart des acteurs rencontrés déplorent l'absence d'un affichage financier clair du MAAPAR vis-à-vis des CFT. M. LE HERICY rappelle ainsi que si les structures de type Pays, agglomérations... permettent de financer des projets pluriannuels, il n'est pas sûr que leurs porteurs s'engagent à 100 % si l'Etat ne fait pas un effort au titre 'MAAPAR dans le cadre des CFT', comme cela a été le cas pour les Pays, lancés par la DATAR avec des moyens spécifiques du FNADT.

M. ROLLAND (DNP) conteste quant à lui l'utilité même de l'outil qui, en l'absence de ligne budgétaire identifiée, n'apporte rien de plus qu'une charte de PNR comportant un volet forestier abouti, ou un DOCOB sur un site Natura 2000 forestier.

3) Les RNCFT : une clarification salutaire ?

Les Rencontres Nationales des Chartes Forestières de Territoire, qui se sont tenues les 3 et 4 juin 2003 à Avignon, ont permis d'éclaircir plusieurs points :

- pour les opérateurs CFT, cette tribune a clairement permis d'exprimer l'attente de financements spécifiques et globaux pour les CFT
- pour le Ministère, cela a été l'occasion de clarifier sa position à ce sujet

Ainsi, M. BARBIER, relayé par M. MONIN, s'est fait l'écho des attentes de nombreux opérateurs de CFT, en suggérant la mise en place de financements spécifiques CFT, via :

- une renégociation des CPER
- une inscription dans la LOAR en cours d'élaboration

Cette demande de crédits supplémentaires s'inscrit dans un souhait d'avoir une 'ligne de financement CFT' spécifique, évitant de devoir rechercher les financements action par action, voire même thématique par thématique (perdant ainsi le profit de la logique de projet en étant contraint d'aller quêter à plusieurs guichets).

La réponse de M. CHEVALIER, représentant du MAAPAR aux RNCFT, a été on ne peut plus claire sur ce sujet, puisqu'il a conclu ces Rencontres en ces termes : il s'est déclaré 'dubitatif quant à l'émergence d'un guichet unique', appelant les opérateurs CFT à faire preuve de 'réalisme', en allant chercher les financements chez les 'bénéficiaires' supposés des services forestiers, à savoir les collectivités locales et territoriales (non citées expressément mais cela était-il vraiment nécessaire ?). Autrement dit, le déblocage de financements supplémentaires, et à fortiori la création d'une ligne spécifique 'CFT' n'est pas à l'ordre du jour au MAAPAR.

Cette opposition marquée entre les opérateurs CFT (relayés par leurs représentants nationaux) et le MAAPAR soulève les interrogations suivantes :

- **L'incitation financière accordée aux CFT est –elle suffisante ?**

A en croire tous les opérateurs CFT rencontrés, la réponse est manifestement NON. Comme le disait l'un d'entre eux, 'il faut vraiment de la bonne volonté pour se lancer dans la démarche CFT'. Leurs arguments sont les suivants :

- les 10 % de bonification sur les aides à l'investissement forestier sont inexistantes lorsque le plafond de 80 % est déjà atteint
- les 30 000 € de crédits d'animation sont largement insuffisants pour financer une animation pluriannuelle (cela représente en moyenne six mois d'animation)

- **Les financements actuels sont-ils adaptés aux CFT ?**

Ici encore, la réponse des acteurs rencontrés est clairement NON – 'devoir décomposer les projets pour les financer', voire 'abandonner certaines actions infinanzables par absence de ligne de crédit correspondante' provoque un certain découragement chez les opérateurs CFT. Il faut reconnaître qu'il existe, objectivement, une incohérence entre la logique de projet véhiculée par l'outil CFT et la logique de guichet inhérente aux financements actuels.

- **Créer une ligne de financement spécifique 'CFT' est-il souhaitable ?**

Si une telle mise en place satisfierait à l'évidence tous les opérateurs CFT, tout en créant une vague de nouveaux projets CFT, cela pourrait aussi avoir les effets indésirables suivants :

- une **perte de pouvoir** évidente des **administrations** décentralisées (DDAF, DIREN...), qui contrôlaient les fameux ‘guichets’,
- et comme corollaire, un transfert de pouvoir important aux porteurs de projets, les dispensant d'une recherche de cohérence avec les politiques des collectivités territoriales (CG, Région),
- créer une **discrimination territoriale** (trop ?) forte entre territoires avec et sans CFT ; ce qui n'est pas le cas pour l'instant, le ‘bonus’ financier venant plutôt récompenser des efforts de mobilisation.

Une solution ‘médiane’ pourrait être la création d'une nouvelle ligne de crédit ‘animation’ – venant renforcer les possibilités existantes (certaines CFT ont d'ores et déjà réussi à pérenniser leur poste d'animateur grâce à des crédits régionaux et nationaux via le FNADT) ; pour autant, garder une part minimale d'auto-financement est indispensable, pour prouver l'engagement de la structure porteuse.

Bilan sur les différentes conceptions de l'outil :

Les RNCFT ont permis aux opérateurs CFT de trouver des réponses sur les points suivants :

- la méthodologie de montage d'une CFT, en profitant de l'expérience des CFT pilotes,
- les financements, puisque la demande de mise en place d'une ligne budgétaire globale et spécifique a clairement été rejetée,
- la réaffirmation de la diversité des CFT, puisqu'un consensus a émergé sur les dangers d'une approche normative vis-à-vis des projets

Cependant, plusieurs zones d'ombre demeurent. Les notions de ‘territoire’ et de ‘multifonctionnalité’ ont peu été abordées, le débat se cristallisant sur les financements. En conséquence, de grandes disparités dans la vision de l'outil demeurent, y compris chez les acteurs nationaux. Il faudra sans doute du temps et d'autres Rencontres Nationales pour voir tous les acteurs converger vers une vision partagée de l'outil CFT, comme moyen d'intégrer la forêt au territoire par la multifonctionnalité. Dans cette optique, garder une certaine tolérance sur ces deux dernières notions est sans doute une condition nécessaire à l'émergence d'un tel consensus et à l'implication de tous les acteurs dans la démarche CFT.

Conclusion :

Le travail effectué a été l'occasion de découvrir et d'analyser ce nouvel outil qu'est la Charte Forestière de Territoire, avec un regard aussi neutre que possible. Après deux ans d'existence officielle, la procédure CFT se prêtait bien à la réalisation d'un premier bilan au niveau national. De cette étude il ressort les points suivants :

- **une grande diversité de projets** s'est exprimée, en réponse à un outil voulu très ouvert. Deux axes principaux de différenciation se dégagent : la thématique d'entrée, sur une dialectique économique/patrimonial, et l'objet d'entrée, forêt ou territoire. Ces axes rendent également compte d'un gradient rural-urbain, et du degré de maturité des structures territoriales (déjà existantes ou en émergence). Ils se traduisent au final par une grande diversité des surfaces.
- **4 grands types de CFT** émergent à partir de ces deux axes principaux : les massifs forestiers, les 'territoires non organisés' dans leur ensemble, les territoires déjà organisés (Pays, CC) et les PNR.
- ces types correspondent à des situations plus ou moins favorables au montage rapide de CFT : ce qui ne signifie pas qu'un projet de CFT sera plus utile dans un type plutôt que dans un autre, mais que ses **apports potentiels seront différents**.

Des enjeux ont été identifiés pour les différents types, sur la base de la réussite des projets lancés jusqu'alors et des difficultés rencontrées par les opérateurs CFT. Ces pistes seront poursuivies par le CEMAGREF dans la suite de cette mission : à savoir l'appui technique à un certain nombre de projets de CFT, sur les thèmes de la méthodologie, du suivi et de l'évaluation (cf. convention Cemagref / DGFAR 2003-04, annexe 13, p.113).

Une réflexion au niveau national, nourrie par l'analyse des textes de Loi et les remarques des acteurs nationaux rencontrés, a conduit à s'interroger sur l'outil CFT lui-même. Sans prétendre apporter une réponse définitive à la question 'Quelle est la vocation de l'outil CFT et que peut-il apporter à la forêt française ?', ce mémoire s'est attaché à lancer des pistes de réflexion à l'intention du MAAPAR, notamment pour la réécriture de la Circulaire au vu de l'expérience acquise : des précisions devront être apportées sur les attentes du Ministère en matière de territoire (accepte-t-on les territoires exclusivement forestiers ?) et de multifonctionnalité (accepte-t-on les projets sectoriels ?), la Loi et la Circulaire de 2001 divergeant sur ces sujets. De même, une clarification des avantages financiers à espérer du label 'Charte Forestière' paraît nécessaire au vu des attentes formulées par de nombreux opérateurs CFT. Plus largement, c'est l'organisation des financements forestiers qui pourrait être repensée, en laissant une part pérenne suffisante aux crédits 'territoriaux' d'animation ou d'harmonisation ouverts hors des filières spécifiques.

Quant à l'avenir de l'outil CFT lui-même, il dépendra sans doute de son succès sur le terrain. Coup de pouce pour rappeler au territoire l'existence de la forêt, il constitue par essence une mesure transitoire. Pour autant, le délai nécessaire pour replacer durablement la forêt dans les priorités des Pays, PNR, Communautés de Communes et d'Agglomération... sur l'ensemble du territoire national pourrait être long...- 10, 20 ans ? – ce qui reste du moyen terme en matière d'aménagement forestier comme d'aménagement du territoire.

BIBLIOGRAPHIE

Documents cadres et textes de loi :

- BIANCO Jean-Louis. *La forêt : une chance pour la France*. Paris, août 1998. 105 p.
- BROTTE François. *Loi d'orientation sur la forêt, guide d'utilisation : toutes les pistes pour bien exploiter la loi*. Paris : Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, 2001. 102 p. ISBN 2-11-115522-5.
- JOURNAL OFFICIEL. *Loi n° 2001-602 d'orientation sur la forêt*, 9 juillet 2001
- MAAPAR / FNCOFOR / CRPF / ONF. *Rencontres Nationales des Chartes Forestières de Territoire*. Compte-rendu des rencontres. Avignon, 3-4 juin 2003.
- MAP. *Dossier de presse sur la loi d'orientation sur la forêt*. Paris, juillet 2001
- MAP-DERF. *Circulaire sur la mise en place de chartes forestières de territoire expérimentales*. Paris, 15 juillet 2001

Documents sur les démarches locales de CFT :

- Projets CFT soumis à la DERF (pour toutes les CFT)
- Diagnostics
- Rapports des groupes de travail
- Chartes rédigées (Murat, Bauges)
- Questionnaires FNCOFOR pour la préparation des RNCFT

Documents analytiques d'origine extérieure :

- BEURET Jean-Eudes. La gestion concertée de l'espace rural : médiations locales et politiques d'appui. *Actes du séminaire 'Concertation, Décision et Environnement', Séances 1,2,3,4 – Vol. I*. MAAPAR / ENGREF / ADEME / INRA, 2001. p. 13-20.
- BOURGOIN Daniel, VAN PETEGHEM Gilles. La mise en œuvre des CFT : exemple des Pyrénées Orientales. *Ingénieries*, n° spécial 2002, p.107-111.
- BOURLON Sophie. *Approche par unités cohérentes de gestion forestière et des milieux associés sur le territoire du Parc du Luberon*. Mémoire de fin d'études FIF : ENGREF, 2001. 73 p.
- BRET René. Présentation d'une Charte Forestière de Territoire. *La revue du GREF*, n°59, 1^{er} trimestre 2003, p. 13-15.

- CLAUDEZ Patrick. *Rapport d'audit concernant les conditions et les moyens d'une gestion forestière durable. Etude de cas : le PNR du Luberon*. Rapport rendu à la DNP / FNPFR : Paris, 1999. 70 p.
- KOTAS Michel – *Politique de pays, bilan dix huit mois après la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* – 1996.
- FNCOFOR / ANDAFAR / GFP. *De l'aménagement et de la gestion des espaces ruraux au développement des territoires : mise en œuvre et suivi des « opérations pilotes pour un aménagement et une gestion concertés de l'espace rural »*. Paris, 2001. 68 p.
- ONF. *Plan de gestion des espaces naturels et du patrimoine de la commune de St Jean d'Arvey*. St Jean d'Arvey, 1995. 95 p.
- PACAULT Isabelle. *La Charte Forestière de Territoire du Massif des Bauges : réflexion sur sa mise en place et exemple d'application en forêt privée*. Mémoire de fin d'études FIF : ENGREF, 2002. 165 p.
- PNR du Luberon / ECOFOR. *La Charte Forestière de Territoire du Parc Naturel Régional du Luberon*. Février 2003.
- RICHARD Romain. *Mise en place des Chartes Forestières de Territoire dans les Parcs naturels régionaux*. Mémoire de fin d'études GREF : ENGREF, 2002. 94 p.
- VERGNON Aurélie. *Une Charte Forestière de Territoire pour la Vésubie*. Mémoire de fin d'études FIF : ENGREF, 2002. 52 p.
- WEISS Stéphane. *Elaboration de démarches d'évaluation en continu de l'action forestière territorialisée en Région Limousin*. Mémoire de fin d'études FIF : ENGREF, 2002. 133 p.
- WEISS Stéphane. *Les chartes forestières de territoire. Vers un nouveau contrat social au sujet des espaces forestiers ? Le Courrier de l'Environnement de l'INRA, n°48, février 2003*.

Sites internet :

- Textes de loi : www.legifrance.gouv.fr
- Site de l'Observatoire de la Forêt Méditerranéenne : www.ofme.org
- Sites des territoires étudiés :
 - Bauges : www.parcdesbauges.com
 - Luberon : www.parc-du-luberon.org
 - Margeride : www.margeride-truyere.com
 - Morvan : www.parcumorvan.org
 - Murat : www.ville-de-murat.com