

**RAPPORT DE M. JEAN-LOUIS BIANCO**  
**LA FORET : UNE CHANCE POUR LA FRANCE**

**Jean-Louis BIANCO**

Ancien Ministre

Président du Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence

Député des Alpes-de-Haute-Provence

Maire de Digne-les-Bains

**le 25 août 1998**

## **PLAN DU RAPPORT**

**Lettre au Premier Ministre**

**Mode d'emploi du rapport**

**Principales recommandations**

**Chapitres :**

1. Très brève histoire de la forêt
2. Ce qui a changé depuis le rapport DUROURE
3. Une forêt de contradictions
4. Quels avenir possibles pour la forêt française ?
5. Choisir le cap
6. L'importance économique de la forêt
7. Le marché du bois
8. Les industries du bois en France
9. Le bois matériau d'avenir
10. Le bois énergie
11. La gestion durable
12. La gestion de l'espace naturel
13. La forêt loisir
14. L'Office national des forêts : forêts de l'Etat, forêts des communes
15. Les modes de vente
16. Le Fonds forestier national
17. La forêt privée
18. La forêt en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
19. La forêt d'Outre Mer
20. La protection des forêts contre l'incendie
21. La restauration des terrains en montagne
22. La chasse et les dégâts dus au grand gibier
23. La recherche
24. La stratégie forestière française

**Conclusion**

Paris, le 25 août 1998

Monsieur Lionel JOSPIN  
Premier Ministre  
Hôtel Matignon  
57, rue de Varenne  
75007 PARIS

Monsieur le Premier Ministre,

Par votre lettre du 3 décembre 1997, vous avez bien voulu me confier la mission de vous proposer les orientations d'un projet de loi de modernisation forestière que le Gouvernement entend déposer devant le Parlement en 1999.

J'ai été frappé par l'intérêt, les attentes et les espoirs suscités par cette mission, bien au-delà de ce que j'imaginai. A côté des interlocuteurs "institutionnels", qui n'ont pas hésité à me consacrer du temps, et qui sont entrés dans un débat et une réflexion très riches, beaucoup de simples citoyens ou acteurs de la filière-bois m'ont fait part de leurs expériences, de leurs témoignages et de leurs idées. Qu'ils en soient tous remerciés.

L'ampleur de leurs attentes, de leurs espoirs -mais aussi leurs doutes et leurs inquiétudes- m'ont donné une responsabilité d'autant plus grande. J'espère ne pas les décevoir, même si proposer c'est aussi choisir.

Au début et à la fin de ma mission, j'ai relu les précédents rapports consacrés à la forêt : de JOUVENEL, PRORIOL, DUROURE et quelques autres. Avec un vif sentiment d'inquiétude : tant de diagnostics sont encore exacts aujourd'hui et tant de propositions sont restées sans suite.

Il existe pourtant peu de secteurs économiques où le potentiel d'emploi soit aussi élevé par franc investi. Or, la France consacre quatre à dix fois moins d'argent public à sa forêt que les autres pays européens. La filière-bois représente aujourd'hui plus de 500 000 emplois, dont certains sont menacés, faute d'un investissement suffisant. Un milliard de francs supplémentaire pourrait permettre de créer à très court terme environ 100 000 emplois dans la production, la protection de l'espace naturel et le développement des loisirs liés à la forêt. La majorité de ces emplois seraient en milieu rural, contribuant ainsi à un aménagement durable du territoire.

C'est pourquoi il s'agit à mes yeux d'un chantier prioritaire pour les prochains contrats de plan Etat-Régions.

En même temps, ce pourrait être l'occasion d'innover profondément dans notre pratique administrative. Par la simplification radicale des textes réglementaires qui se sont empilés au fil du temps, par la mise en place d'une gestion durable concertée, par la conclusion de contrats de territoires naturels et forestiers à l'image des contrats territoriaux d'exploitation prévus pour l'agriculture.

La France a aussi un rôle majeur à jouer dans l'élaboration d'une stratégie forestière européenne. A travers l'Office National des Forêts, elle est capable de proposer des services de gestion de l'espace naturel qui vont être demandés dans le monde entier.

Dans ce domaine comme dans d'autres, tout est question de volonté et de continuité dans l'action. Si je peux vous convaincre, avec votre Gouvernement, de la pertinence de mes propositions, je suis certain que vous conduirez dans la durée la refondation d'une politique forestière qui constituera une chance pour la France.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de mes sentiments les plus respectueux.

Jean-Louis BIANCO

« Les odeurs coulaient toutes fraîches. Ça sentait le sucre, la prairie, la résine, la montagne, l'eau, la sève, le sirop de bouleau, la confiture de myrtille, la gelée de framboise où l'on a laissé des feuilles, l'infusion de tilleul, la menuiserie neuve, la poix de cordonnier, le drap neuf. Il y avait des odeurs qui marchaient et elles étaient si fortes que les feuilles se pliaient dans leur passage. Et ainsi elles laissaient derrière elles de longs sillages d'ombres. Toutes les salles de la forêt, tous les couloirs, les piliers et les voûtes, silencieusement éclairés, attendaient.

De tous les côtés on voyait les profondeurs magiques de la maison du monde.

Ils étaient couchés tous les deux à l'orée de la clairière sous la feuillée. La terre sentait le champignon et l'odeur d'anis qui sort des racines de tous les arbres. De temps en temps une mouche traversait l'ombre et allait s'éteindre sous la lune. Des herbes que rien ne touchait : ni pieds, ni vent, se déployaient rien qu'avec la force de leur sève, dans la fraîcheur de la nuit. Des hauteurs de l'air descendait parfois un grand froid, puis il fondait dans les arbres. On l'entendait couler le long des feuilles et il tombait en larges gouttes tièdes, à parfum de pierre sur les deux hommes. »

Que ma joie demeure

Jean GIONO

## **MODE D'EMPLOI DU RAPPORT**

Le rapport est divisé en chapitres courts, de façon à permettre à ceux qui s'intéressent à une question particulière de s'y rapporter directement.

Le lecteur pressé et non spécialiste peut se contenter de lire, outre l'introduction et la conclusion, les cinq premiers chapitres et le dernier. Il trouvera aussi au début du rapport la liste des principales recommandations.

## REMERCIEMENTS

Mes remerciements vont d'abord à Madame Anne BARRILLON, Chargée de mission à la Direction de l'espace rural et de la forêt du Ministère de l'agriculture et de la pêche. Elle m'a constamment assisté au cours de cette mission, recevant avec soin la plupart des interlocuteurs et établissant des notes claires et précises qui ont contribué à la rédaction du rapport.

Mes remerciements vont également à la Direction de l'espace rural et de la forêt, en particulier au Directeur, Monsieur Cyrille VAN EFFENTERRE, aux sous-directeurs, Monsieur Christian BARTHOD et Monsieur Olivier DE LAGARDE, ainsi qu'à Monsieur Bernard CHEVALIER, Chargé de mission.

Que Madame Sylvie DOMZALSKI et Madame Martine MERIGEAUD, qui ont assuré la dactylographie de ce rapport, soient remerciées également de leur travail soigné.

Je n'oublie pas non plus la contribution de ceux que j'ai retrouvés après avoir travaillé avec eux à l'Office national des forêts, ni celle de mes collègues députés, en particulier les membres du groupe d'études sur la forêt, le bois, le meuble et l'ameublement, présidé par Monsieur François BROTTE, député de l'Isère. Ils m'ont constamment aidé par leurs réactions et leurs suggestions aux idées que je développais et m'ont proposé des rencontres fructueuses avec des hommes et des femmes de terrain.

Tout en me laissant une totale liberté dans la conduite de mon travail, Monsieur Claude CHEREAU, Madame Bettina LAVILLE, Monsieur Philippe MAUGUIN, Monsieur Bertrand HERVIEU et Monsieur Jacques MAIRE m'ont apporté un appui précieux par leurs éclairages comme par leurs questions.

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

1 - Le secteur forêt - bois est un formidable gisement d'emplois à exploiter. 500 000 emplois dans toute la filière, c'est plus que dans l'automobile. Il est possible de créer 100 000 emplois supplémentaires, au prix d'un effort tout à fait réalisable.

La majorité de ces emplois seront situés en milieu rural, contribuant ainsi à un aménagement durable du territoire.

2 - L'objectif de 100 000 emplois dans la production, la protection de l'espace naturel et le développement des loisirs liés à la forêt est à notre portée : il demande des financements, une stratégie et des outils de mise en œuvre.

La France consacre à la forêt 4 à 10 fois moins d'argent public que des pays européens comparables.

Aucune recommandation de ce rapport ne sera efficace sans un investissement supplémentaire de l'ordre de 1 milliard de francs par an, qui nous laissera encore loin derrière les pays comme l'Allemagne ou la Suisse.

3 - De façon à éviter la dispersion des actions et la dilution de la volonté, comme cela a trop souvent été le cas dans le passé, le gouvernement adoptera un document dénommé stratégie forestière pour la France, après avoir sollicité les propositions du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers et après une large concertation décentralisée, menée par les commissions régionales de la forêt et des produits forestiers dont la légitimité sera renforcée.

Ce document fixera des objectifs pour les dix prochaines années, définira des moyens et garantira une évaluation. Il comportera un programme triennal glissant. Chaque année, un rapport et un débat au Parlement permettront de contrôler sa réalisation et d'opérer les corrections de trajectoires nécessaires.

4 - Le premier axe de la stratégie forestière de la France, c'est l'orchestration d'un énorme effort de productivité dans tous les maillons de la filière, pour sauvegarder ou développer l'emploi.

- Récolter davantage et moderniser rapidement les ventes de bois : récolter 4 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires en forêts publiques et 2 millions de m<sup>3</sup> en forêt privée d'ici cinq ans ; répartir les mises sur le marché par l'ONF en cinq ventes sur l'ensemble de l'année ; conclure pour 30 % de la récolte des contrats d'approvisionnement négociés avec les industries d'aval ; développer les expérimentations sur les ventes informatisées et les offres d'achat différées.
- Mettre en place, après étude et concertation, une fiscalité mieux adaptée pour favoriser l'emploi, accroître la compétitivité, faciliter les restructurations forestières sans créer de "niches fiscales" incitant à l'évasion de la matière imposable. En particulier doit être créé rapidement un plan d'épargne forêt doté d'avantages fiscaux qui le rendent attractif. La baisse de la TVA devrait être aussi envisagée pour l'ensemble de la filière.

- Dynamiser la gestion de la forêt privée : plans de gestion à partir de 10 hectares, avec des objectifs environnementaux compensés financièrement ; accroissement du nombre des techniciens des centres régionaux de la propriété forestière ; développement des coopératives ; réforme de la profession d'expert.
- Etablir un statut de l'exploitation forestière (conditions d'entrée dans la profession, capacité professionnelle, diminution du taux des cotisations accident du travail) et combattre plus sévèrement le travail illégal.
- Créer un établissement financier pour favoriser l'investissement dans la filière-bois et pour permettre l'accroissement des fonds propres des PME dans ce secteur (les fonds propres des scieries par exemple ne représentaient que 30 % de leur bilan, contre 40 % pour les PME françaises et 50 % pour les PME allemandes). Des outils de capital-risque et d'investissement de l'épargne de proximité devraient être développés à l'échelle des Régions.

5 - Pour financer cet effort de compétitivité et d'emploi dans toute la filière, une mise à niveau du Fonds forestier national (FFN) est nécessaire. A la suite de la réforme de 1991, il a perdu 350 millions de francs qu'il est indispensable de rétablir si l'on veut mettre en œuvre une politique forestière ambitieuse.

6 - Le deuxième axe de la stratégie forestière pour la France, c'est la mise en place d'une certification de la gestion durable des forêts, à partir de critères simples et mesurables.

La gestion durable est un processus qui se construit et non pas seulement un résultat qui se constate. Elle doit être démocratique, c'est à dire impliquer et motiver tous les acteurs, les citoyens-consommateurs, les propriétaires, les gestionnaires et les industriels.

En même temps, la France devrait prendre l'initiative d'une approche européenne permettant la reconnaissance mutuelle des systèmes de certification pratiqués par chaque pays, sous réserve qu'ils satisfassent à un cahier des charges commun.

7 - A l'exemple des Pays-Bas, élaborer un plan pour l'usage du bois dans la construction, le plan bois-matériau, qui sera le troisième axe de la stratégie forestière pour la France.

N'oublions pas qu'il faut trois fois moins d'énergie pour réaliser un bâtiment en bois plutôt qu'en béton. Le bois est un matériau qui possède des qualités exceptionnelles de régulation : il isole beaucoup mieux que le béton ou l'acier et il étouffe les sons.

Le plan comportera les points suivants :

- Sortie du décret prévu par la loi sur l'air qui doit imposer un pourcentage minimum de bois dans les constructions publiques.
- Formation initiale et continue des architectes, des élus, des cadres du Ministère de l'équipement, des ingénieurs, des bureaux d'études.
- Promotion du bois matériau par des actions collectives.
- Développement de la recherche technique sur le matériau bois.

## II

8 - Développer l'usage du bois comme source d'énergie est également stratégique : si l'on augmente de 10 % la consommation de bois de chauffage, on diminue d'environ 4 millions de tonnes par an les émissions de CO<sup>2</sup>. Ces 4 millions de tonnes représentent plus de la moitié de l'accroissement des émissions de CO<sup>2</sup> en France entre 1990 et 1995, et pour une tonne équivalent pétrole (TEP)

consommée sous forme de chauffage bois, on crée trois fois plus d'emplois qu'avec les autres formes d'énergie.

Le plan d'action comportera les axes suivants :

- Fixer un objectif d'augmentation de 10 % dans un délai de cinq ans.
- Désigner un "Monsieur bois-énergie" responsable de la coordination des actions.
- Faire des progrès sur les chaufferies (coût, facilité d'emploi, rendement énergétique, qualité du service).
- Favoriser l'intervention de tiers-investisseurs (EDF, Caisse des Dépôts).

9 - Pour l'Office National des Forêts, il faut à la fois conforter ses missions de service public, pérenniser le régime forestier dans un partenariat respectueux des collectivités locales et faire un choix ambitieux dans le développement d'activités nouvelles. L'Etat doit affirmer nettement que l'Office a vocation - même s'il n'a droit à aucun monopole - à devenir un des gestionnaires majeurs de l'espace naturel en France et à l'étranger. C'est un domaine d'activité qui va beaucoup se développer et où il peut contribuer au rayonnement de la France, qu'il s'agisse de la gestion durable ou de l'organisation des reboisements en vue de constituer des puits de carbone.

Cela passe par la remise à niveau du versement compensateur effectué par l'Etat (+ 130 millions de francs en 1999 par rapport à 1997) et par l'accroissement des mises de bois sur le marché par l'Etat et les communes : l'objectif est d'atteindre 4 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires d'ici cinq ans.

10 - Les moyens et les méthodes de mise en œuvre de la stratégie forestière privilégieront la négociation et le contrat. Le développement de la filière forêt - bois fera l'objet d'un chapitre important dans les prochains contrats Etat-Régions s'appuyant sur les orientations régionales forestières (ORF) élaborées dans les commissions régionales de la forêt et des produits forestiers.

11 - Pour assurer une gestion durable de l'espace naturel et forestier et pour créer des emplois en milieu rural, les propriétaires et gestionnaires, après une concertation avec les usagers, pourront conclure avec l'Etat des contrats de territoire, s'inscrivant dans les priorités des contrats Etat-Régions.

Le contrat de territoire définit un projet à dix ans et les moyens de tous ordres pour le réaliser.

Il peut être conclu dans le cadre d'un pays, tel qu'il est prévu par l'article 22 du projet de loi pour l'aménagement durable du territoire, à l'échelle d'un massif forestier, ou à une autre échelle pertinente du point de vue géographique, économique, social et écologique. Le périmètre d'un territoire naturel et forestier est arrêté par le Préfet après consultation des communes, des groupements de communes et du Conseil général.

Le principe de base est : un territoire, un projet, un contrat.

### III

12 - Il existe aujourd'hui plus de cinquante dispositifs juridiques qui ont pour objectif la protection de la nature et qui concernent la forêt. C'est un exemple particulièrement frappant de la prolifération législative et réglementaire sous laquelle croule notre pays. Pour assurer une meilleure

gestion de l'espace naturel, le gouvernement entreprendra un travail de simplification radicale, autour de trois principes :

- Remplacer la multiplication des approches partielles par la recherche d'une cohérence globale sur un territoire.
- Substituer à l'enchevêtrement des mesures de protection la définition d'une gestion durable pour un territoire.
- Au lieu de multiplier les interdictions et les autorisations, utiliser de préférence le contrat qui associe les propriétaires, les gestionnaires et les usagers.

En définitive, il s'agit de passer, pour l'espace naturel, d'une pensée statique appuyée sur le règlement à une gestion participative fondée sur un projet.

Bien sûr, il faudra conserver des contraintes réglementaires, mais qui sont à reconstruire en énonçant, de manière concrète, les actes permis, autorisés ou interdits dans l'occupation ou la gestion de l'espace : droits de circuler, de pêcher, de chasser, de construire, de récolter et de modifier l'aspect...

Dans chaque cas, la gestion démocratique du territoire implique que les contraintes ne puissent être définies qu'après une enquête publique avec possibilité de contre-expertise. Cela nécessite de simplifier et d'unifier les divers dispositifs d'enquête existants, mais aussi d'accroître et de systématiser les éléments de démocratie et de transparence qui figurent dans la "circulaire BIANCO" du 15 décembre 1992 et la loi BARNIER du 2 février 1995.

Ces propositions s'inscrivent tout à fait dans les perspectives tracées par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, en particulier dans le cadre du schéma de services collectifs "espaces naturels et ruraux".

13 - Les collectivités locales sont de plus en plus submergées par les contraintes et réglementations nouvelles, souvent d'origine européenne, souvent (mais pas toujours) justifiées, pas toujours expliquées, très rarement compensées financièrement. Il serait souhaitable, même si cela paraît utopique, d'instaurer, sauf exception dûment justifiée, pour quelques années, un moratoire réglementaire, à l'exception des mesures de simplification.

A l'avenir, le principe devrait être que l'institution (Europe ou Etat français) qui impose une prescription normative ou environnementale, en assure ou au moins en définisse le financement. Par analogie avec le principe "pollueur-payeur", c'est le principe "prescripteur-payeur".

#### IV

14 - Développer de manière maîtrisée l'offre de loisirs en forêt, en s'inspirant de l'exemple des parcs naturels régionaux : points d'accueil avec des maisons de la nature, propositions de randonnées, chaîne de gîtes et d'hôtels labellisés comme les gîtes "Panda" et les "Hôtels Nature".

Des produits touristiques diversifiés devront être élaborés dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-Régions, à l'initiative des communes ou de l'ONF en forêt domaniale. Des

exemples intéressants existent déjà, comme Retrouvance dans le Dévoluy, avec d'anciennes maisons forestières. L'initiative privée doit être également encouragée, à partir de réalisations comme Forestour dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

15 - La protection des forêts contre l'incendie mobilise des sommes considérables. Une heure de canadair coûte 55 000 francs. Malgré tous les efforts, la prévention reste insuffisante : les imprudences sont à l'origine d'un départ de feu sur deux. Il faut donc l'accroître à travers les contrats de territoire et rendre effective l'obligation de débroussaillage.

De la même manière une relance de l'action de prévention des risques (restauration des terrains en montagne) s'impose dans le cadre d'une politique d'aménagement de la montagne.

Pour les dégâts croissants causés par le grand gibier (cerfs, chevreuils, sanglier), l'indemnisation n'est qu'un pis-aller. La seule bonne solution est le plan de chasse pluriannuel, négocié avec toutes les parties concernées, et effectivement exécuté.

16 - La recherche forestière souffre à la fois d'une insuffisance et d'une dispersion des moyens qui lui sont consacrés. Il est indispensable de mettre en place une structure de coordination, d'évaluation et de transfert des acquis pour l'ensemble de la filière forêt-bois, soit dans le cadre du Ministère de la Recherche, soit à travers une commission spécialisée du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers.

# **CHAPITRES**

**1 à 24**

## Chapitre 1

### Très brève histoire de la forêt

La forêt, comme tous les territoires, a toujours connu des conflits d'usage. Dans nos sociétés modernes, les espaces se sont spécialisés, sans pour autant supprimer les conflits.

La forêt a d'abord servi à nourrir les hommes, par les plantes ou par le gibier. Très tôt, c'est aussi un refuge, espace hors la loi, royaume des proscrits et des brigands, territoire des rêves et des angoisses.

Après la cueillette et la chasse, les grands défrichements donnent naissance à des villages (les "essarts") et font place à l'agriculture. La forêt devient espace à détruire, mais aussi réserve pour restaurer la fertilité (jachère forestière).

A travers les siècles, la fonction de production s'est affirmée : pour le bois de chauffage, la construction, les mâts de navire, la pâte à papier... Plus récemment, la forêt devient un espace de détente, de loisir, de promenade, en particulier près des villes. Plus récemment encore, la fonction écologique vient au premier plan : la forêt comme piège à CO<sub>2</sub>, comme grand système de respiration pour la planète.

Après une longue période de spécialisation et de privatisation, on assiste aujourd'hui à l'émergence d'une idée de responsabilité collective sur l'espace forestier, quels qu'en soient les propriétaires.

Au fil des siècles, les textes ont épousé les conflits d'usage autour du territoire forestier. C'est ainsi que les premières réglementations visaient à encadrer les défrichements. Plus tard les politiques forestières ont organisé le reboisement des terres abandonnées par l'agriculture. Elles ne se sont jamais limitées à des objectifs strictement forestiers, elles ont toujours été un révélateur des besoins et des attentes de la société humaine. Ce qui explique que les mêmes évolutions se soient produites à des périodes voisines dans des pays différents.

Le meilleur exemple est l'arrêt de la diminution de la surface forestière qui se produit dans la plupart des pays d'Europe entre 1830 et 1880. La forêt française, après avoir occupé environ 40 millions d'hectares à l'époque gallo-romaine, n'en comptait plus que 23 millions au milieu du XIII<sup>e</sup> siècle et 8 millions au début du XIX<sup>e</sup>. L'inversion de tendance du XIX<sup>e</sup> siècle résulte de facteurs objectifs que relève Roger LAFOUGE : l'augmentation des rendements et le début d'une économie d'échanges diminuent les besoins en terres agricoles, en même temps que le développement industriel absorbe une part croissante de la main d'œuvre agricole.

Presque en même temps se produit une prise de conscience : celle de la nécessité d'une politique forestière de protection que l'on appellerait aujourd'hui écologique. En France, c'est de 1860 que datent les lois sur la fixation des dunes de Gascogne et sur le reboisement des montagnes. Le premier texte sur les incendies dans les massifs des Maures et de l'Esterel date de 1870, la grande loi sur la restauration des terrains en montagne de 1882.

Aucun de ces changements ne se produit sans conflits. L'adoption du Code forestier de 1827 provoque de vives réactions des consommateurs de bois (les maîtres de forges), mais aussi du Trésor, des ouvriers vivant de la forêt et de la population rurale (guerre des demoiselles en Ariège). Le reboisement initié par Napoléon III rencontre les mêmes oppositions des populations rurales parce qu'il remet en cause un équilibre agro-sylvo-pastoral acquis au fil des siècles.

En France, le pouvoir central s'est intéressé très tôt à la forêt. Au Haut Moyen-Age, le Roi de France avait auprès de lui le forestari, chargé de faire en sorte que chaque jour le feu de bois crépite dans les cheminées royales. Dès 1292 Philippe Le Bel crée les maîtres des Eaux et Forêts "enquêteurs, inquisiteurs et réformateurs". C'est dire à quel point l'administration forestière est ancienne, puisqu'elle s'organise d'une certaine manière avant l'armée et avant la justice.

En 1376, l'ordonnance de Moulin « sur le fait des Eaux et Forêts » constitue le début d'un véritable code forestier. En 1669 la fameuse ordonnance de Colbert, qui lui-même avait une expérience de terrain, réorganise les Eaux et Forêts. Pour la première fois, des mesures contraignantes interviennent en forêt privée en vue d'assurer la pérennité de la forêt française.

## Chapitre 2

### Ce qui a changé depuis le rapport Duroure (1982)

1) Les sondages d'opinion montrent que la forêt est désormais perçue par une majorité de personnes (70 %) comme une réserve de nature, essentielle aux grands équilibres de l'environnement, et comme un milieu fragile et menacé qu'il convient de protéger contre les incendies, les pluies acides et l'urbanisation. On est passé d'une peur de la forêt ancestrale à une peur pour la forêt contemporaine. Par rapport à l'espace urbain qui évolue vite (percé, détruit, réhabilité) ou par rapport à l'espace agricole (remembré, labouré, cultivé), la forêt apparaît permanente, immuable, éternelle, donc rassurante. Et comme si elle était vierge de toute intervention humaine.

Par ailleurs si les trois quarts des français se déclarent satisfaits de leurs forêts, les opinions critiques sont majoritaires chez les personnes diplômées ainsi que chez ceux qui fréquentent le plus la forêt. D'une façon générale, on ne décèle pas d'hostilité fondamentale à l'exploitation du bois (mis à part le refus des grandes coupes rases), mais les préoccupations environnementales semblent désormais vampiriser la perception de la forêt. L'apparition de ce nouvel imaginaire forestier citadin n'est pas facilement compatible avec le constat que les coûts de la gestion durable des forêts sont essentiellement supportés par la vente du bois. La dissociation dans les esprits entre la forêt et le bois constitue un des problèmes centraux de toute politique forestière.

2) Un débat international sur la gestion durable émerge vers la fin des années 80 à propos de la destruction des forêts tropicales. Il reste très vif, mais l'attention est désormais focalisée sur les forêts tempérées et boréales où se dessine un nouveau rapport de force entre les pouvoirs forestiers traditionnels et les nouveaux pouvoirs environnementaux. Les grandes associations de protection de la nature européennes et nord-américaines ont manifesté leur force à l'occasion de conflits politico-juridiques (USA et Canada) ou de campagnes de boycott, avec un important relais dans la presse. Les questions forestières sont désormais régulièrement discutées dans les grands forums internationaux (G8, Nations Unies, Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement, Commission européenne et Conseil des ministres de l'Union européenne, conventions mondiales sur la biodiversité et sur les changements climatiques, conférences ministérielles pour la protection des forêts en Europe,...).

Les Etats sont soumis à une forte pression internationale pour faire évoluer certains pans de leurs politiques nationales, en référence aux orientations de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement et de la seconde conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe (Helsinki, 1993). Chaque Etat est désormais confronté à la nécessité de se justifier et de prouver la pertinence de ses orientations forestières. Les petits pays forestiers semblent opter clairement pour une gestion environnementale de leur forêt, quitte à en financer les déficits. Les grands pays forestiers, souvent à vocation exportatrice, jouent à "plus vert que moi, tu meurs", tout en s'efforçant de faire de ces contraintes un avantage commercial. Les grands pays importateurs sont aussi travaillés par une opinion publique sensible aux discours des associations de protection de la nature.

3) Dans l'Union européenne, les débats de 1988 et de 1994 ont montré qu'il existe une forte majorité pour refuser l'élaboration d'une politique forestière communautaire, au nom du principe de subsidiarité. Toutefois, la politique de l'environnement et les réformes successives de la politique agricole commune interfèrent avec les politiques forestières nationales. La mise en œuvre de la directive communautaire "habitats" (réseau Natura 2000) a brutalement fait prendre conscience au monde forestier français que la politique communautaire de l'environnement

s'appliquait aussi aux territoires forestiers. Par ailleurs, l'entrée dans l'Union européenne de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche a achevé de bloquer toute perspective d'implication communautaire dans la modernisation des filières industrielles du bois, car ces grands pays forestiers veulent conserver leurs avantages compétitifs actuels. Plus encore, certains redoutent (au Sud) ou souhaitent (au Nord) l'émergence d'une spécialisation des territoires forestiers, qui seraient partagés entre des forêts économiquement performantes dans l'Europe du Nord et des forêts dévolues à la protection de l'environnement dans l'Europe du Sud.

4) Au cours des dix dernières années, la surface de la forêt française s'est accrue de 550 000 hectares, le volume de bois sur pied de 244 millions de m<sup>3</sup> et l'accroissement biologique annuel est passé de 59 à 77 millions de m<sup>3</sup>. Entre 1982 et 1994, la récolte de bois d'œuvre feuillu a augmenté de 6 %, celle de bois d'œuvre résineux de 27 % et celle de bois de trituration (pâtes et panneaux) de 31 %. Durant cette même période, le solde déficitaire de la balance commerciale de la filière bois est passé de 13,7 milliards de francs 1982 (soit 22,3 milliards de francs 1996) à 13,1 milliards de francs 1996, ce qui signifie une réduction de plus de 40 % du déficit en 15 ans.

5) En 1985 le rapport de la société Jaakko Pöyry mettait la France en tête des pays européens pour la compétitivité de ses approvisionnements en bois aux industries lourdes de la pâte à papier. En 1990, le rapport du groupe de stratégie industrielle confirme une bonne compétitivité des bois sur pied, mais met l'accent sur la dégradation de la structure des coûts d'approvisionnement des usines. En 1993, les dévaluations de la Suède et de la Finlande aggravent le handicap de compétitivité des industries françaises du bois en ce qui concerne leur approvisionnement. Aujourd'hui, tout le monde admet que la France connaît un grave problème de compétitivité pour le coût du bois rendu à l'usine. Mais les désaccords sont sensibles sur les responsabilités et les solutions à apporter.

6) Entre 1985 et 1992, alors que les capitaux français n'ont jamais cru à la vocation forestière et industrielle de notre pays, la France connaît une grande vague d'investissements étrangers dans les industries du bois. Pourquoi ? Parce qu'elle est considérée comme dotée d'une ressource forestière sous-valorisée, ainsi que d'un marché important et en développement. Aujourd'hui, la quasi totalité des industries lourdes du bois est sous contrôle de capitaux étrangers. La vague d'investissements touche dans un deuxième temps le secteur du sciage, avec un mouvement de concentration et l'apparition en France de quelques très grandes scieries au standard européen.

7) La sous-compétitivité des industries lourdes du bois françaises provoque, par rapport aux usines scandinaves, des pertes plus importantes dans les mauvaises années du cycle et des bénéfices moins élevés dans les bonnes années. Au total, au cours des dix dernières années, l'écart entre les résultats nets des industries scandinaves et françaises s'est gravement creusé, permettant aux premières de dégager d'importantes marges d'autofinancement, et conduisant les nôtres à une vulnérabilité grandissante. La dégradation forte des termes de la compétitivité en France pose désormais des questions difficiles pour l'avenir et le renouvellement de ces grands investissements.

8) Au cours des cinq dernières années, le marché du bois s'est très largement mondialisé, avec la montée de la demande dans le Sud-Est asiatique, l'émergence remarquable de nouveaux pays exportateurs comme le Brésil, le Chili et la Nouvelle Zélande (pays qui ont activement reboisé au cours des 30 dernières années), et la montée forte des exportations de bois des pays d'Europe Centrale et Orientale qui ont besoin de financer leur développement économique. Sur le marché national, cette donne nouvelle interfère désormais avec les tendances lourdes comme le développement lent mais régulier de la demande en bois résineux, la contraction des marchés des bois feuillus de qualité secondaire, et l'évolution des modes de consommation qui défavorisent certains débouchés traditionnels.

9) Le bois n'avait pas dans un passé récent une bonne image : difficultés d'entretien, matériau non durable, matériau du passé, matériau du pauvre. A ce handicap s'ajoute aujourd'hui l'inquiétude vis à vis des colles, vernis et produits de traitement. Mais l'image peut désormais s'inverser en faveur du bois : un matériau vivant et chaud ; un matériau naturel ; un matériau protecteur de l'environnement.

10) Les grands pays exportateurs sont très sensibles aux risques de boycott par les consommateurs des produits à base de bois dont il ne serait pas prouvé qu'ils sont issus d'une gestion durable des forêts. Le Fonds Mondial pour la Nature (WWF) et le Forest Stewardship Council (FSC)<sup>1</sup> militent en faveur d'un système d'écocertification des bois sous contrôle de certificateurs indépendants mais accrédités par eux, vérifiant la conformité de la gestion aux standards des associations de protection de la nature. On peut redouter que ces écocertifications ne jouent au profit des grands groupes industriels nordiques intégrés, et ne contre-sélectionnent les bois issus de petites propriétés pour lesquels les coûts d'écocertification seraient prohibitifs.

11) L'émergence du débat international forestier et la montée des critiques d'une partie de l'opinion publique vis à vis de certaines pratiques forestières a coïncidé avec une période de rigueur budgétaire dans la plupart des pays européens et nord-américains. Là où l'opinion est très sensible aux questions forestières, les réductions budgétaires ont été limitées, voire même ont été compensées par le lancement de certains projets innovants avec des fonds spécifiques. Dans les pays où la forêt ne mobilise pas le militantisme de l'opinion publique, le discours environnemental s'est accompagné de la baisse très significative des investissements forestiers. Dans le cas particulier de la France, les difficultés du Fonds forestier national n'ont pas été compensées par le budget de l'Etat qui a au contraire subi des réductions importantes. La baisse sensible des investissements en forêt est très préoccupante. Dans le même temps le désengagement financier de l'Etat pose des questions graves pour la défense des forêts contre l'incendie et pour la restauration des terrains en montagne. Bref, il existe en France une grave crise du financement forestier. Nous dépensons beaucoup moins, en fonds publics, que tous les pays comparables. Et pourtant, l'enjeu en termes d'emploi est capital. La filière forêt-bois représente 500 000 emplois, qui pourraient être facilement accrus par une dépense publique relativement modeste et judicieusement orientée.

---

<sup>1</sup> Le Forest Stewardship Council est une structure créée en 1993 à Toronto à l'initiative des associations de protection de la nature (notamment WWF, Greenpeace et les Amis de la Terre) et dont l'objectif est d'orienter l'usage des forêts dans le monde vers une gestion durable.

## Chapitre 3

### Une forêt de contradictions

Au point de départ de ma mission, le constat était décourageant. Seize ans après le rapport DUROURE, beaucoup de problèmes restent les mêmes, une part importante des questions posées demeure sans solution.

Sur toute une série de lieux frontières de la filière, les interlocuteurs semblent se regarder en chiens de faïence. Au premier abord, ils sont plus inquiets que confiants, et surtout inquiets que le voisin empiète sur leur territoire.

Du côté de la forêt privée, après l'élan donné par les Centres régionaux de la propriété forestière en faveur d'une sylviculture dynamique, on redoute la démotivation, on se voit imposer des contraintes supplémentaires et on se demande avec inquiétude si les exigences écologistes ne vont pas rendre encore plus difficile une gestion économiquement rentable.

A l'ONF, malgré la fierté technique et les progrès réalisés, on doute aussi. Quelle est exactement la mission du service public ? Les uns se demandent si l'on est pas allé trop loin dans la recherche de « rentabilité ». D'autres pensent qu'on n'est pas suffisamment entré dans une logique de filière. Comment être à la fois gestionnaire patrimonial et acteur économique ?

Même si les rapports avec l'ONF sont généralement bons, certaines communes forestières mettent en cause l'ambiguïté de son triple rôle : bras séculier de l'Etat chargé de faire appliquer le code forestier, conseiller de gestion et en même temps prestataire de services que d'autres pourraient rendre, peut-être à moindre coût.

Les exploitants-scieurs pensent souvent que leur survie est liée aux achats de bois sur pied, ils s'élèvent contre la concurrence que leur fait l'ONF par l'exploitation en régie et les coopératives forestières sur le négoce.

Les industries de la pâte à papier se plaignent d'un coût d'approvisionnement trop élevé et soulignent les risques de délocalisation, tandis que les écologistes s'inquiètent de la persistance d'une « dérive productiviste ».

Personne ne récuse le principe d'une gestion durable, mais chacun en tire ses propres conclusions, souvent différentes de celles des autres acteurs.

Et l'on pourrait facilement allonger la liste des contradictions. D'ailleurs, la contradiction des consommateurs-citoyens n'est pas la moindre, eux qui considèrent la forêt comme un milieu vivant, souvent sans la connaître, qui déclarent y aller volontiers mais certains ne s'aventurent pas à plus de 300 mètres de leur voiture, et qui ignorent presque complètement les industries du bois alors que la filière forêt-bois emploie 500 000 personnes. C'est sans doute la contradiction majeure. Rien ne pourra se faire si la société française n'est pas persuadée que la forêt et le bois constituent un enjeu majeur pour le développement durable et pour l'emploi.

A vrai dire, ces contradictions ne sont pas nouvelles. Je n'ai pas le sentiment qu'elles se soient aggravées depuis une vingtaine d'années. Au contraire, les gens se parlent plus. Pour une part, elles ne font qu'exprimer des conflits qui naissent logiquement entre les différentes fonctions assignées à la forêt. Elles révèlent également les retards d'adaptation à une logique économique dans un secteur très particulier et chargé d'histoire. Elles reflètent enfin, là comme ailleurs, la grande difficulté de notre temps : articuler le long terme et le service public avec le marché et la compétitivité. Ce défi n'est pas le moins passionnant ni le moins décisif.

Telles sont les raisons qui expliquent le pessimisme de certains acteurs et de nombreux spécialistes. Elles sont fortes. Pourtant, en définitive, au terme de ma mission, après beaucoup de rencontres avec les personnes les plus diverses, je ne le partage pas. A condition que l'Etat exprime vite et fort une vision d'avenir, qu'il s'en donne les moyens financiers, que s'organisent des lieux pour débattre et agir ensemble, je pense au contraire que la forêt française représente une formidable chance pour notre avenir. C'est la conviction que je voudrais ici faire partager.

## Chapitre 4

### Quels avenir possibles pour la forêt française ?

Un travail passionnant, animé par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) a permis de dessiner plusieurs scénarios possibles pour la forêt, la filière-bois et le territoire.

Bien entendu le rapport, remis en janvier 1998, est contestable et sera contesté. Mais il a l'immense mérite de nous donner, à partir de la confrontation des points de vue, une vision des avenir possibles. Pour les rendre lisibles, il a fallu nécessairement forcer le trait. En tout cas, les termes du débat sont posés.

Les scénarios proposés dépendent évidemment des questions que se sont posées les auteurs. Elles tournent autour de deux séries d'interrogations :

- 1) La forêt restera-t-elle entretenue ou non ? Si oui, par l'exploitation (pour l'industrie nationale ou pour l'exportation) ou pour d'autres fonctions (paysages, environnement, loisirs, développement local) ?
- 2) Est-ce que l'industrie (en fait la grande industrie : pâte à papier, panneaux, papiers et cartons, grandes scieries...) restera en France ou se délocalisera ? Si oui, se fournira-t-elle essentiellement par du bois français ou importé ? Dans le premier cas, sur l'ensemble du territoire ou seulement sur une partie ?

Les questions révèlent les craintes des auteurs. On aurait pu partir d'autres questions, mettant en évidence d'autres enjeux. Certains trouveront l'approche plus "économiste" (et liée à la problématique de la grande industrie) qu'écologiste. Encore une fois, peu importe. Il s'agit d'une manière parmi d'autres d'éclairer l'avenir. Le débat ouvert par cette prospective et par le présent rapport devra permettre d'autres regards, d'autres points de vue. A partir des possibles, il devra aider à définir le souhaitable.

Quels sont ces avenir possibles ? Je les redéfinirai dans mes propres termes, en modifiant légèrement la terminologie du rapport.

#### **Scénario 1**

#### ***"On continue comme aujourd'hui, en s'adaptant au mieux"***

- Multifonctionnalité de la forêt : on concilie sur un même territoire les fonctions économique, écologique et sociale.
- L'intégration forêt-industrie reste faible
- L'industrie s'adapte :
  - a) en augmentant les parts de marché à l'exportation des produits transformés,
  - b) en important des produits forestiers peu coûteux pour l'industrie lourde avec le développement, si possible, de productions à forte valeur ajoutée.

Dans ce scénario, la forêt (et les acteurs qui lui sont liés : propriétaires et exploitants) vit une vie de plus en plus séparée de l'industrie d'aval.

L'économie forestière continue à subsister, du moins à court terme, en particulier grâce à l'exportation des grumes et des sciages. C'est déjà le cas aujourd'hui, où la France se caractérise au sein de l'Union européenne par un fort taux d'exportation de sciages, notamment de feuillus.

Le risque principal est un risque de délocalisation pour certaines industries (pâtes, papier, carton). Le phénomène s'est déjà produit dans le passé pour des industries plus lourdes (sidérurgie, chantiers navals...) et pour des industries plus légères (composants électroniques). Dans tous les cas, bien qu'une part importante des marchés de consommation soient situés en Europe, cela n'a pas suffi à y fixer la production. Il n'y a aucune raison de penser que les industries du bois seraient miraculeusement à l'abri du danger de délocalisation.

Dans ce scénario les risques existent aussi pour une partie de l'industrie du sciage, dans la mesure où sa rentabilité dépend de la vente des chutes et déchets à l'industrie de la trituration.

Au total l'emploi industriel diminue sensiblement. Peut-il y avoir compensation dans les emplois liés au loisir ? Cela dépend pour l'essentiel de la mise sur le marché de produits touristiques. Peut-il y avoir compensation dans les emplois liés à l'environnement ? Cela dépend de l'existence de réserves financières publiques : redéploiement budgétaire (mais au détriment de quoi ?), ressources fiscales ou parafiscales (mais attention à ne pas accroître les prélèvements obligatoires).

Toutefois, on peut s'interroger sur la réalité du risque de délocalisation. L'essentiel de la matière première pour la fabrication de papier devient désormais les vieux papiers (à plus de 50 %). Ne s'agit-il pas d'une transformation économique radicale, où la consommation constitue une deuxième ressource ?

## **Scénario 2**

### ***"Intégration forêt-industrie"***

- On garde la multifonctionnalité (à la différence du scénario 4)
- On s'efforce de répondre aux besoins de la très grande industrie (en raison de l'effet positif sur l'emploi et la valeur ajoutée, bien qu'elle soit très majoritairement contrôlée par des sociétés multinationales) :
  - a) par le développement des ventes de bois bord de route, des contrats d'approvisionnement et peut-être la création de "parcs à bois", où seraient réunis les bois en provenance de diverses coupes ;
  - b) par un effort accru de plantation de résineux et de peupliers ;
  - c) par des incitations fiscales à l'intégration (participation des propriétaires au capital des scieries, voire des papeteries, participation des groupes industriels à la propriété forestière)

Les difficultés principales sont de trois ordres :

- Les mesures envisagées au a) supposent des changements culturels difficiles, mais qui devraient être rapides pour contrer les risques de délocalisation.
- Les mesures b) se heurteraient à des protestations écologiques.
- la faisabilité des mesures c) n'est pas assurée.

### **Scénario 3**

#### ***"Le tout-territorial"***

- La forêt est avant tout utilisée pour ses fonctions écologiques et d'aménagement du territoire.

La difficulté principale de ce scénario est son financement, surtout si on a l'ambition de compenser les pertes d'emplois dans l'industrie.

### **Scénario 4**

#### ***"Des forêts spécialisées"***

- Des "usines à bois" pour une production intensive destinée aux besoins de l'industrie seraient distinguées des autres forêts à usage de loisir ou de protection
- Ces "usines à bois" seraient sous le contrôle foncier ou économique des industriels, avec un raccourcissement des durées de production.

Ce scénario s'oppose brutalement à la tradition française comme aux souhaits d'une majorité d'acteurs du secteur forestier.

J'indiquerai au chapitre suivant comment utiliser ces scénarios pour définir une stratégie qui soit clairement créatrice d'emplois.

## Chapitre 5

### Choisir le cap

La politique forestière, par essence conservatrice et prudente, est brutalement mise en question. De deux manières :

- par l'écologie-monde, avec la préoccupation des gaz à effet de serre, qui impose nécessairement une vision planétaire
- par l'économie-monde, avec la globalisation, inégale selon les secteurs, mais croissante et probablement inéluctable, des marchés de la "filiale bois".

Si la France veut durablement tirer parti de sa ressource forestière, sa politique doit changer. Changer ne veut pas dire tout bouleverser, parce qu'il y a beaucoup d'acquis dans ce qui a été fait depuis 50 ans, et parce que toute erreur, en matière forestière, se paye très cher, et pour très longtemps. Le principe de précaution doit jouer là aussi.

Le changement ne sera réel, et réussi, que s'il procède d'un consensus large. En dépit des positions "traditionnelles" des uns et des autres, des oppositions connues (qui tantôt sont de fond, tantôt de méfiance et parfois de vocabulaire), je crois que ce consensus n'est pas impossible à atteindre. Le plus difficile sera, comme toujours, de changer les comportements.

A l'Etat, d'abord, de fixer le cap, après un large débat. Parce qu'il s'agit de la forêt, donc du très long terme, et parce que nous sommes en France.

Quel est ce cap ?

#### 1) Garder une politique forestière nationale

Certes, les forêts sont diverses et il faut assouplir, diversifier, déconcentrer. Mais les orientations stratégiques ne peuvent être fixées qu'à l'échelle nationale.

#### 2) Maintenir la "multi-fonctionnalité" des forêts

Pour une part, le débat entre "multi-fonctionnalité" et "spécialisation" (vers la production, ou le loisir, ou la biodiversité) est un faux débat, car ces orientations sont rarement aussi contradictoires et ces oppositions aussi tranchées que certains le disent.

A long terme, il faut cependant redouter les effets ravageurs que provoquerait sur l'évolution des paysages une spécialisation à outrance. Philosophiquement, la diversité des fonctions me paraît s'apparenter à cette « gestion durable » qui est si fort à la mode. Mais ce n'est pas parce qu'une idée est à la mode qu'elle est nécessairement fautive !

A toute époque, on a coupé du bois en forêt, on y a chassé, on y a récolté des « menus produits » et on s'y est promené. Il est toutefois évident, pour qui connaît un peu la forêt, que tel massif a avant tout une fonction de production et tel autre une fonction de protection. Tout est une question de pratique, et de mesure, plus que de théorie. Accepter des différences de gestion liées à des différences de situation. C'est souvent ce qui se fait déjà. Il suffit, après une large concertation locale, sous l'égide de l'Etat, de voir où, comment, jusqu'où il faut aller plus loin.

### 3) Répondre à la demande

Le mot « demande » est nécessairement ambigu. Je l'emploie pour dire qu'il faut rompre avec une pratique qui a tendance à rester auto-définie par les gestionnaires.

Concrètement, trois demandes sont aujourd'hui insuffisamment prises en compte :

- ◆ La demande économique : je me suis efforcé de réfléchir constamment en terme d'emplois. Quelle contribution la politique forestière peut-elle apporter à la lutte contre le chômage ? Qu'est-ce qui a un effet positif ou négatif sur l'emploi, autant qu'on puisse le mesurer ? Où un franc investi a-t-il le plus de retombées sur l'emploi ?

Au delà de cette méthode, la politique forestière doit aborder de front les demandes des entreprises. Sont-elles économiquement justifiées ? Sont-elles écologiquement dangereuses ? Si elles sont économiquement justifiées et qu'elles ne sont pas écologiquement dangereuses, alors il faut accepter certaines évolutions. Bien sûr, il y a aussi des intérêts contradictoires à l'intérieur même de la "filière bois". A l'Etat d'arbitrer, après concertation, en fonction de l'intérêt général.

- ◆ La demande écologique, autour de la gestion durable. A condition de ne pas sombrer dans l'intégrisme de certains "Khmers verts", de s'appuyer sur des bases scientifiques aussi rigoureuses et indiscutables que possible, mieux y répondre est à la fois un devoir vis à vis des générations futures et une chance pour la forêt française qui, globalement, aurait tort de partir complexée et défaitiste devant ce nouveau défi. Encore faudra-t-il préciser comment doit être financée la réponse à cette demande.
- ◆ La demande de loisir : elle est évidente, multiforme, croissante. Mais elle ne rencontre aucun mécanisme solide de construction d'une offre, ni aucun système réfléchi de financement, qu'il soit assuré par des interventions publiques ou par le marché. Il y a une lacune béante qu'il faut combler, et ce n'est pas simple.

### 4) Mettre en place une gestion durable par la participation des acteurs plus que par la contrainte réglementaire

Le débat qui s'est ouvert depuis quelques années autour de la gestion durable, de la biodiversité, de l'écocertification, a deux origines :

- a) la prise de conscience écologique, liée en particulier aux gaz à effets de serre. C'est la conférence de Rio et ce qui a suivi (Helsinki),
- b) les ravages causés par certains modes de gestion en Amérique du Nord (coupes rases).

Mais la gestion durable n'a de sens et ne peut être raisonnablement mise en œuvre que si elle procède d'une vision réaliste, et elle-même durable. Il est déraisonnable de continuer à empiler les organismes de gestion de l'espace, les instruments du droit des sols, et les inventaires et les mécanismes divers de protection (ZNIEFF, ZICO, Parcs, réserves naturelles, arrêtés de biotope, Natura 2000,...) sans aucune hiérarchisation. Trop de protection tue la protection !

Une simplification radicale s'impose, à partir d'objectifs concertés de gestion fixés dans des contrats de territoire. Pour les politiques spécifiques de protection, le prescripteur (Europe ou Etat) doit payer : c'est le principe prescripteur-payeur. Faute de quoi, les objectifs de protection ne seront pas atteints et on ira à des conflits graves.

5) Inciter vigoureusement à des actions forestières régionales : certaines des contradictions qui ont été évoquées ne peuvent être résolues qu'à l'échelon régional. La Région constitue un niveau pertinent parce qu'elle peut rassembler des moyens publics et privés importants, parce qu'elle peut adapter les actions à la diversité des territoires et parce qu'elle peut faciliter un dialogue plus concret entre élus, industriels, associations et citoyens. Certaines régions ont déjà commencé à le faire. Il faudra que l'Etat joue pleinement son rôle d'incitateur.

Au total, j'affirme qu'il est peu de secteurs aujourd'hui où l'argent supplémentaire investi dans la production, le loisir ou l'environnement soit aussi créateur d'emplois. Il est urgent que les pouvoirs publics et la société dans son ensemble en prennent conscience.

## **Chapitre 6**

### **L'importance économique de la forêt**

#### **Sur la planète**

Les forêts occupent 3,4 milliards d'hectares, soit 26 % de la surface du globe. La Russie, le Canada et les Etats-Unis en représentent à eux seuls la moitié. Depuis 1980, la surface boisée a diminué de 135 millions d'hectares, essentiellement à cause de la déforestation en zone tropicale, qui est loin d'être compensée par la progression de la forêt en zone tempérée à travers la déprise agricole.

Avec 2 % du PIB mondial, la forêt et le bois représentent le cinquième secteur économique après le pétrole, le bâtiment et les travaux publics, les véhicules terrestres et la machine-outil. Le commerce mondial des produits forestiers dépasse 3 % des échanges de biens (et 23 % du commerce des produits agricoles). Si l'on rapproche ces deux chiffres : 2 % du PIB, 3 % des échanges, on a une première mesure de l'internationalisation des marchés des produits du bois.

A l'échelle de la planète, plus de la moitié de la production est destinée au bois de chauffage : les  $\frac{3}{4}$  de l'utilisation en Afrique et en Asie, environ  $\frac{1}{4}$  dans les pays développés. Pour de nombreux pays, le bois reste la principale source d'énergie.

#### **En France**

En deux siècles, la surface de la forêt française a pratiquement doublé. Elle représente aujourd'hui 15 millions d'hectares, soit 27 % du territoire national, mais seulement 0,5 % de la forêt mondiale et 13,7 % de la forêt de l'Europe des quinze.

Si l'on compte les landes boisées, bosquets, maquis, garrigues, haies... c'est un tiers du territoire métropolitain qui est couvert d'arbres.

L'entrée de la Finlande et de la Suède dans l'Union Européenne, en 1995, a renforcé le poids de l'Europe des quinze : si elle ne représente que 2,8 % de la surface mondiale en forêts denses, elle fournit 15 % de la production mondiale de bois d'industrie et compte pour près de 20 % dans la consommation mondiale.

#### **Emploi**

Les emplois de la filière bois sont pour une part importante situés en milieu rural. Le total des emplois est de l'ordre de 500 000 soit 2,5 % de la population active. C'est plus que la sidérurgie ou l'automobile. La filière est le premier employeur en Lorraine et en Aquitaine. Au total, on compte :

- 45 000 emplois en forêt, non compris le travail des propriétaires forestiers
- 280 000 emplois dans la transformation industrielle du bois
- 170 000 emplois dans la construction et le commerce du bois

L'emploi total a diminué de 20 % entre 1973 et 1982 et d'environ 10 % dans les dix dernières années. Mais ce chiffre global recouvre des évolutions diversifiées.

Nous manquons de données fiables sur l'emploi dans les travaux de sylviculture et les opérations de récolte et d'exploitation forestière, en raison de la diversité des intervenants : propriétaires forestiers, agriculteurs pluriactifs, entreprises de travaux forestiers, bûcherons indépendants, ouvriers de l'ONF, sociétés d'exploitation forestière, scieries ayant une activité d'exploitation forestière ....

L'exploitation forestière dans les entreprises de 6 salariés ou plus aurait connu une diminution de 45 % en 20 ans, sans doute en partie compensée par le développement des entrepreneurs indépendants. En même temps, la productivité a fait un bond puisque le chiffre d'affaires par employé a été multiplié par 3,5 dans ces entreprises. Il est désormais supérieur à la moyenne du chiffre d'affaires par personne employée en scierie. Cette évolution est due en partie à la mécanisation, mais surtout à l'externalisation des tâches vers des entrepreneurs indépendants sous-traitants. Il n'empêche que la productivité globale de notre exploitation forestière a doublé en 15 ans, passant de 800 m<sup>3</sup> par homme et par an en 1974 à 1 600 m<sup>3</sup> par homme et par an en 1989<sup>2</sup>. Elle demeure cependant très inférieure à celle de nos concurrents nordiques, en partie à cause des conditions géographiques, du morcellement des coupes et de l'importance des peuplements feuillus exploités manuellement.

En scierie, en dépit des disparitions d'entreprises (division de leur nombre par 2 en 10 ans), l'activité se maintient et l'emploi résiste. Après une baisse de 1980 à 1987, on assiste même à une remontée, au point que le chiffre 1995 n'est inférieur que de 3 % à celui de 1980.

Contrairement à une idée reçue, les Comptes de la Nation donnent une image plutôt favorable de l'évolution des deux branches principales des industries de transformation du bois, même si elles n'échappent pas à la tendance lourde de déclin de l'emploi que connaît l'ensemble de l'industrie manufacturière depuis une vingtaine d'années :

Entre 1986 et 1996, la branche « papier-carton » a vu l'emploi diminuer de 8,6 %, contre 13,5 % pour l'ensemble des activités françaises de production de biens intermédiaires auxquelles cette branche est rattachée. Sur la même période, la branche « bois, meubles et industries diverses » a enregistré une baisse de l'emploi de 15,6 %, contre 20,9 % pour l'ensemble des industries françaises de biens de consommation courante.<sup>3</sup>

Sur la période récente de 1992 à 1996, les deux branches enregistrent fortement la récession de 1993, traduite par une chute de l'emploi industriel. La branche « bois, ameublement et industries diverses » se redresse rapidement ensuite avec un moindre repli de l'emploi que dans l'ensemble des industries de biens de consommation courante, alors que la branche « papier-carton » connaît jusqu'en 1996 un repli plus fort que celui des industries des biens intermédiaires.

Au sein des industries du bois, les évolutions sont inégales. Le secteur des panneaux de fibres se distingue par sa croissance et celui de la menuiserie industrielle par la part croissante de services qu'il intègre. Le meuble en bois massif perd de nombreux emplois, alors que les meubles fonctionnels en gagnent.

---

<sup>2</sup> Selon les dernières estimations disponibles dans « Quarante ans d'évolution de la productivité de l'exploitation forestière en France » - Etude technique n° 7 - 1992 - ARMEF

<sup>3</sup> Sous le terme « industries diverses » la comptabilité nationale regroupe des activités variées sans rapport obligatoire avec la filière bois (jeux et jouets, articles de sport, bateaux de plaisance...) qui interviennent pour un tiers environ des emplois de la branche. Les évolutions constatées sont approximativement transposables au sous-ensemble bois et ameublement.

Le chiffre d'affaires de la filière est de l'ordre de 435 milliards de francs. Le secteur des pâtes, papiers et cartons est celui qui a le plus fortement progressé, en terme de chiffre d'affaires, dans la dernière décennie.

En 1994, pour les seules entreprises de plus de 20 salariés, le secteur du bois papier représente à lui tout seul 44 % du chiffre d'affaires, 32 % des effectifs et 70 % des exportations de l'industrie du bois. Mais le secteur de l'ameublement et celui du bois construction représentent, avec un grand nombre d'entreprises artisanales, des effectifs du même ordre de grandeur (environ 100 000 emplois).

### **La filière-bois française**

Elle dispose d'atouts certains : la qualité et la diversité des ressources, issues d'une gestion sylvicole éprouvée, pratiquée notamment par l'ONF en forêts publiques, mais aussi sur une partie importante de la forêt privée. Elle dispose également de bonnes perspectives d'approvisionnement à moyen et long terme, grâce aux boisements et reboisements réalisés à un rythme soutenu dans les années 60 et 70.

Mais les désavantages comparatifs par rapport à l'Amérique du Nord et à la Scandinavie sont très sensibles : faiblesse de l'intégration verticale et dispersion de l'offre de matière première. Ces handicaps ne sont pas irrémédiables, en particulier parce que l'intégration et la concentration ne sont pas toujours facteurs d'efficacité économique - même si elles le sont souvent - En tout cas, dans les conditions actuelles d'organisation et de coût, la filière n'est pas assez compétitive. Elle est donc menacée, même si l'affirmation mérite d'être nuancée selon les secteurs.

#### Pas d'intégration forêt-usine

Les surfaces boisées détenues par les sociétés de transformation du bois couvrent 5,7 millions d'hectares en Suède, 1,8 million d'hectares en Finlande, 3,8 millions d'hectares aux Etats Unis et près de 30 millions d'hectares au Canada. L'approvisionnement en bois est en outre favorisé par la concession aux sociétés industrielles (à moyen ou long terme) de très vastes surfaces de forêts publiques (37 millions d'hectares au Canada). Mais les contraintes d'exploitation, jusqu'ici faibles, vont s'accroître en raison de la prise de conscience de la dégradation des ressources et de la pression des écologistes.

En France, les surfaces forestières détenues par des entreprises de la filière bois totalisent moins de 50 000 hectares.

#### Pas d'intégration sylviculture-exploitation

A l'inverse de l'Allemagne, l'essentiel du bois est vendu sur pied. Moins de 15 % des quantités commercialisées sont vendues sous forme de bois abattu.

#### Inégale intégration exploitation-industrie

Forte pour la transformation des bois d'œuvre (sciage, tranchage et déroulage), elle est plus faible (28 %) pour les industries de trituration (pâtes et panneaux). Dans la mesure où le marché des produits semi-finis (pâtes en particulier) est mondial, le prix est contraint. Si l'on ajoute que la matière première est constituée de bois de faible valeur, on mesure la gravité du handicap que représente un coût d'approvisionnement élevé, dû à un circuit trop long.

Au total on peut estimer qu'environ 40 % des quantités exploitées en France changent trois fois de mains (propriétaire ⇒ exploitant ⇒ industriel).

La part du prix du bois sur pied dans le prix rendu usine varie selon les secteurs : 80 % au maximum pour le bois d'œuvre feuillu de qualité, 55 % pour le bois d'œuvre courant et 20 % pour la trituration, le complément étant constitué par les coûts "logistiques" (achat, abattage, débardage, transport).

La sous-traitance d'environ 70 % des quantités exploitées à des entrepreneurs (bûcherons et débardeurs), le plus souvent petits artisans, accroît encore le nombre des intervenants. Ces entreprises sont de niveau très variable, certaines ont une faible productivité (insuffisante formation des hommes et insuffisante qualité du matériel) et une existence précaire. Les donneurs d'ordre ont donc parfois des difficultés pour trouver les sous-traitants et organiser les chantiers.

Au total, la productivité de l'exploitation forestière est à peu près deux fois plus faible en France qu'en Suède. Cet écart résulte beaucoup de l'hétérogénéité de la ressource, de la part des peuplements feuillus où les travaux sont plus difficilement mécanisables, de la plus petite surface moyenne des exploitations, donc de la plus petite taille des chantiers et d'une moindre mécanisation globale.

## Chapitre 7

### Le marché du bois

Près de la moitié des forêts de la planète sont situées à part presque égales, on l'a vu, en Amérique du Nord et en ex-URSS. Il s'agit essentiellement de forêts boréales. Les superficies boisées de la zone tropicale représentent environ 40 % du total mondial. L'Europe forestière ne représente que 5 % de ce total.

Le volume de bois exploité dans le monde est de l'ordre de 3,5 milliards de m<sup>3</sup>. Environ 2 milliards de m<sup>3</sup> seraient utilisés comme bois de chauffage dans les pays en développement. Par exemple, le bois représente 35 % du bilan énergétique en Afrique.

L'Asie (notamment le Japon) et l'Europe importent des bois ronds. Les Etats-Unis, la Malaisie et l'ex URSS sont exportateurs. Globalement, l'Asie du sud-est y compris la Chine est, et restera durablement, fortement importatrice.

L'essentiel du marché international des sciages concerne les résineux (pour plus de 80 %). Le Canada est le premier exportateur presque exclusivement à destination des Etats-Unis. En Europe, les pays nordiques exportent vers l'Allemagne, la France et la Grande-Bretagne et visent également les marchés du Sud-Est asiatique.

Les principaux exportateurs mondiaux de pâte à papier sont le Canada, la Suède, la Finlande et la Norvège. Après une récession au début des années 90, l'industrie mondiale s'est trouvée confrontée à une insuffisance de l'offre, en particulier en raison des taux d'activité très élevés dans la pâte à papier. Ce phénomène s'est en partie résorbé en 1994-1995, avec la montée des prix et l'apparition d'offres de bois nouvelles (Nouvelle-Zélande, Chili, Brésil).

Pour les 20 prochaines années, les experts s'attendent à une augmentation de la consommation de bois de l'ordre de 2 à 2,5 % par an, nettement plus forte dans les pays en développement que les pays développés.

Il est évidemment difficile de faire une analyse fiable de l'évolution régionale de l'offre et de la demande et surtout de l'évolution de la compétitivité. Quelques indications sommaires peuvent cependant être dégagées :

Amérique du Nord : l'étendue de la ressource et la taille des unités industrielles lui assurent globalement une bonne compétitivité sur le marché mondial, renforcée par les plantations intensives du Sud-Est des Etats-Unis. Mais l'évolution de la parité euro-dollar pourrait modifier à l'avenir les termes de cette compétitivité. Un important déséquilibre des classes d'âge au Canada et la pression écologique croissante dans l'Ouest des Etats-Unis peuvent conduire à une augmentation des coûts de production.

Europe : l'incertitude porte d'abord sur l'évolution de la consommation de bois à moyen-long terme. Actuellement, la consommation européenne par habitant ne représente que la moitié de la consommation américaine. Se rapprochera-t-on à l'avenir du style de consommation américain ? Les pays européens atteignent des niveaux variables, décroissants du Nord au Sud, ce qui est très probablement lié, non seulement à la ressource, mais aux cultures et aux styles de vie. Les pays nordiques se rapprochent des niveaux de consommation américains, puis on trouve l'Allemagne et les Pays-Bas, puis la France et l'Angleterre, et enfin l'Italie et l'Espagne. Civilisations de la pierre (au Sud) et civilisations du bois (au Nord) ?

Quoi qu'il en soit, la consommation devrait s'accroître dans les 15 prochaines années. Elle pourrait conduire à une augmentation de la production.

Dans ce contexte, la France apparaît bien placée, parce qu'elle arrive en phase de croissance de ressource, surtout pour les résineux. Certains experts estiment que la production résineuse française pourrait augmenter de 25 millions de m<sup>3</sup> par an à l'horizon 2015-2020. Mais il faut souligner que, à l'opposé du marché des résineux qui est en expansion régulière, celui des feuillus de qualité secondaire se restreint lentement ce qui pose un réel problème de débouchés pour les importantes surfaces de feuillus en taillis sous futaie. L'incertitude porte cependant sur l'évolution des rapports de force et dans certains cas des localisations, à l'intérieur de l'Union Européenne.

Les pays de l'Est : l'immensité de leur ressource et leurs besoins en devises devraient les conduire à exporter beaucoup plus. Mais il faudra un certain temps pour que leurs combinats forestiers s'adaptent à l'économie de marché et, d'autre part, leur développement économique va automatiquement entraîner une augmentation de la demande intérieure (actuellement la consommation de papier carton y est de 45 kg par habitant et par an contre 150 kg en Europe occidentale et 300 kg aux Etats-Unis).

La Sibérie représente un cas tout à fait intéressant : la ressource pourrait couvrir à peu près un siècle de prélèvement, au rythme actuel de la récolte. Mais pourra-t-on financer un jour les gigantesques infrastructures (notamment de transport) qui seraient nécessaires à l'exploitation de la forêt sibérienne, en particulier trans-ouraliennne ?

Les "nouveaux" : de nouveaux concurrents émergent avec l'arrivée en production régulière des énormes programmes de plantations à croissance rapide (Brésil, Chili, Nouvelle-Zélande...). C'est ainsi que certains parlent du Chili comme d'un "nouveau dragon forestier" qui lorgne vers l'Europe. Avec un siècle de décalage, et dans des conditions climatiques et économiques très différentes, l'action chilienne de boisement n'est pas sans rappeler les Landes de Gascogne : même volontarisme, même type de boisement résineux monospécifique (pin maritime ou pin radiata), même prédominance du secteur privé. Mais en réalité, le potentiel de la forêt tempérée sud-américaine restera sensiblement inférieur au potentiel de la forêt tempérée européenne.

## Chapitre 8

### Les industries du bois en France

Contrairement à la pensée dominante, y compris parfois dans l'administration, nos industries, malgré toutes leurs difficultés, réalisent souvent des performances remarquables. Achetant le bois relativement cher (rendu usine), ayant du faire face à des dévaluations ou dépréciations importantes des pays concurrents, elles ont dans plusieurs secteurs réussi à se maintenir, parfois à se développer, sans aides publiques exceptionnelles.

De plus, le déficit du commerce extérieur des industries du papier-carton et du bois, si souvent souligné, est en diminution. On observe sur la période récente (1992-1996) que tous les indicateurs du commerce extérieur sont bien orientés. La part de la consommation française satisfaite par l'importation est à peu près stable pour le papier-carton et le travail du bois (respectivement 30 % et 14,5 %), elle décroît même légèrement pour les meubles (de 21,4 % en 1992 à 19,7 % en 1996). Grâce à l'effort à l'exportation réalisé sur cette période, le taux de couverture augmente (en 1996 : 77 % dans le papier-carton, plus de 98 % pour le travail du bois, et près de 59 % pour les meubles). Le solde commercial global reste néanmoins structurellement négatif, mais limité à 13,1 milliards de francs en 1996, contre 16,9 milliards en 1992. L'essentiel du déficit provient, pour plus de 9 milliards de francs, du secteur papier-carton.

Après la récession de 1993, les indicateurs de production traduisent une remontée de l'activité plus ou moins rapide dans tous les secteurs de la transformation.

Bien sûr, on objectera la situation du secteur du sciage et de l'exploitation forestière qui connaissent des difficultés particulièrement importantes, les entreprises disparaissent et l'emploi diminue. Mais une partie du secteur soutient la grande compétition mondiale et une autre partie continue à jouer un rôle irremplaçable pour le développement local.

Nos faiblesses et nos handicaps sont connus :

- ◇ dispersion de la propriété
- ◇ faible intégration de la filière
- ◇ présence rare de forêts mono-spécifiques très productives
- ◇ tendance à une diminution de la demande de bois d'œuvre, vers lequel est surtout orientée la production française

Mais nos atouts ne doivent pas non plus être négligés :

- ◇ capacité de l'ONF et des communes forestières à jouer un rôle d'entraînement dans une nouvelle politique forestière, pour peu qu'on leur en donne les moyens ;
- ◇ meilleur positionnement que d'autres en ce qui concerne la gestion durable ;
- ◇ en raison de l'accroissement du taux de CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, la croissance biologique des forêts augmente rapidement : 22 millions de m<sup>3</sup> dans les forêts publiques en 1992-93, contre 17 millions de m<sup>3</sup> cinq ans plus tôt (source : Inventaire forestier national) et les chiffres récents montrent que cette croissance se poursuit et même s'accélère.

L'ONF et les forêts communales peuvent donc se fixer comme objectif de faire progresser la récolte en forêt publique d'au moins 4 millions de m<sup>3</sup> par an et la forêt privée devrait pouvoir mobiliser 2 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires. C'est un objectif ambitieux nécessaire, à la fois pour l'environnement et pour l'emploi.

Or, 6 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires par an, c'est :

- ◇ une valeur ajoutée sur l'ensemble de la filière accrue de 24 milliards de F par an ;
- ◇ et surtout, la création d'environ 75 000 emplois.

Cette décision est la clef d'un triple cercle vertueux :

- ◇ d'abord pour l'emploi,
- ◇ ensuite, pour les propriétaires forestiers publics et privés
- ◇ enfin, pour l'industrie, à condition que cette récolte supplémentaire se fasse pour une part à travers des contrats d'approvisionnement, négociés à des prix en relation avec un marché de plus en plus mondialisé.

En effet, les industries de première transformation (sciages, pâtes, panneaux) et une part importante des entreprises de seconde transformation (menuiserie, papiers d'emballage, d'écriture et d'impression, meubles courants...) sont obligées d'adopter une stratégie de coût minimum. Elles se trouvent souvent face à des concurrents situés dans des pays où les conditions forestières permettent une massification des sites de production et donc une diminution des coûts par économie d'échelle.

Derrière la concurrence entre produits, se jouera de plus en plus une concurrence entre territoires forestiers. D'où l'importance des coûts et des conditions d'approvisionnement.

### **L'exploitation forestière et l'organisation de la récolte :**

La France est le 10<sup>ème</sup> producteur mondial de bois et le 5<sup>ème</sup> exportateur de bois brut derrière les Etats-Unis, la Russie, la Malaisie et l'Australie.

Depuis 1972, elle est exportatrice nette de bois brut, en volume, et depuis 1985, en valeur. Elle est le 1<sup>er</sup> exportateur européen de grumes de feuillus tempérés, surtout dans les qualités supérieures.

Cette situation d'exportateur de matière première n'est pas satisfaisante. On verra plus loin comment on peut espérer y remédier. Mais elle a au moins le mérite de soutenir l'activité, même si c'est sur un créneau relativement étroit et qui ne semble pas appelé à une forte croissance.

Par contre, la France est déficitaire pour les sciages, notamment résineux. Pour mieux exporter les sciages français, il faut regrouper l'offre, homogénéiser la qualité, aller vers le Maroc, l'Algérie, la Tunisie notamment à partir de Sète.

L'organisation de la récolte a subi une évolution importante au cours des vingt dernières années : la réalisation en direct par les exploitants forestiers des opérations d'abattage, de débardage et de transport s'est fortement réduite - et le salariat correspondant aussi - au profit de leur sous-traitance à des bûcherons indépendants ou à des petites entreprises souvent unipersonnelles. Cette mutation a été observée aussi dans d'autres secteurs d'activité, comme les transports ; induite par les conditions socio-économique, et plus précisément le niveau des charges sociales pesant sur le salariat, elle est aujourd'hui achevée et a donné naissance à une nouvelle catégorie d'acteurs : les entrepreneurs de travaux forestiers.

Ainsi la part de la récolte effectuée à façon et à l'entreprise est passée de 30 % en 1975 à 57 % en 1987 pour se stabiliser à environ 70 % depuis.

Les exploitants forestiers : ils achètent des coupes, c'est-à-dire des bois sur pied, ils les exploitent ou les font exploiter (par des entrepreneurs de travaux forestiers) puis utilisent souvent le bois dans leur scierie car 40 % des exploitants sont en même temps des scieurs. Ils ont généralement aussi une activité de négoce.

Les entreprises de travaux forestiers : ce sont de très petites entreprises, la plupart unipersonnelle ou de 1 à 2 salariés, qui dépendent totalement des donneurs d'ordre, et qui estiment subir une concurrence déloyale de la part de l'ONF (travaux en régie), des agriculteurs pluri-actifs et des divers travailleurs en forêt, qui, effectuant moins de 1 200 heures par an, ne versent pas de cotisations sociales à la MSA.

Le turn-over des entreprises et de leurs salariés est important, le taux de cotisation accident du travail salarié est très élevé (14 %, contre 7 % pour le sciage), ce qui est dissuasif pour l'embauche. Le recours au travail clandestin est important, et difficile à contrôler dans des massifs dont l'accès est difficile.

Cependant, des gisements d'emplois existent. Ils se concrétiseront si l'on met en œuvre l'accroissement, recommandé par ce rapport, de 6 millions de m<sup>3</sup>, de la mobilisation des grumes. Dans ce secteur, la mobilisation de 20 000 m<sup>3</sup> par an crée 4 emplois (3 bûcherons et 1 conducteur d'engins pour le débardage).

Au total, 25 000 à 30 000 personnes effectuent régulièrement des travaux liés à l'exploitation forestière (prospection de la ressource, achat de bois, récolte-abattage, commercialisation du bois). L'emploi y est donc supérieur à celui de la sylviculture (18 000 à 20 000 personnes), mais relativement faible par rapport à l'ensemble de la filière (500 000 personnes).

De l'avis général, c'est un des maillons les plus faibles de la filière. Cela est d'autant plus grave que ce secteur joue un rôle important en milieu rural et que la réduction du coût du bois rendu usine constitue un objectif majeur pour améliorer la compétitivité des industries d'aval.

Pour constituer un secteur de l'exploitation forestière performant et qualifié, une mise en ordre législative et réglementaire s'impose à travers un statut de l'exploitation forestière :

- unification des conditions d'entrée dans la profession
- exigences de capacité professionnelle
- cotisation à la MSA dès la première heure travaillée de façon à supprimer une incitation au travail illégal
- diminution du taux des cotisations accidents du travail.

La formation professionnelle, y compris celle relative aux questions de sécurité, doit être très vigoureusement encouragée, au besoin en mettant en place une indemnisation des journées de formation, comme certaines Régions le font déjà, par exemple la Bourgogne, dans le cadre du contrat de plan.

Les chartes régionales de qualité des travaux forestiers, définies dans plusieurs régions, devraient être généralisées, avec le concours des donneurs d'ordre.

## L'industrie du sciage :

Par le montant des investissements qui sont nécessaires, elle s'apparente à une industrie lourde (un franc d'investissement pour un franc de chiffre d'affaires). Elle représente un chiffre d'affaires de 22 milliards de francs. Mais c'est aussi une industrie de main d'œuvre puisque les frais de personnel représentent 50 % de la valeur ajoutée. Elle assure 22 000 emplois, dont 19 000 situés en milieu rural.

Elle se caractérise par une dualité entre deux secteurs. D'une part, les scieries compétitives sur le marché international, modernisées, de l'ordre de 50 000 m<sup>3</sup> par an pour les résineux, la plus grosse unité atteignant 200 000 m<sup>3</sup>. Quelques-unes d'entre elles dépendent de grands groupes (Monnet-Sève en Rhône-Alpes), souvent papetiers (Braun en Alsace, Escobois en Aquitaine). Deuxième secteur : les petites scieries, essentielles à la vie locale, qui produisent chacune quelques centaines de m<sup>3</sup> par an. Il existait encore en 1995, 1087 scieries (environ un tiers du total) produisant moins de 500 m<sup>3</sup> par an. Elles desservent des artisans (ébénistes, menuisiers, charpentiers) et des marchés locaux et exercent le plus souvent aussi une activité d'exploitant forestier.

Le mouvement de concentration a été fort (division par 2 du nombre d'entreprises en 10 ans). En comparaison avec d'autres pays européens, ce mouvement devrait se poursuivre. Même si les structures forestières diffèrent, il ne faut pas oublier qu'il existe 150 scieries allemandes qui ont une production de plus de 100 000 m<sup>3</sup>, contre 5 en France ! D'autant que le risque de délocalisation à moyen terme vers certains pays d'Europe centrale et orientale n'est pas totalement à exclure. Par ailleurs, il faut tout faire pour assurer un avenir aux scieries artisanales, à travers des plans de développement local sous l'égide des collectivités locales, en particulier pour le bois construction.

Un effort considérable doit être accompli pour promouvoir des produits plus élaborés que les sciages bruts et pour s'approcher de la qualité des produits scandinaves, où tous les bois sont normalisés, séchés, rabotés. Cet effort a déjà été engagé. Une approche des distributeurs pourrait y aider.

La bataille pour la normalisation en Europe est par ailleurs difficile : il a fallu beaucoup d'efforts pour faire reconnaître le douglas, qui n'est pas planté en Europe du Nord. De même, les pays nordiques ne souhaitaient pas, de prime abord, voir le pin maritime figurer dans les normes européennes.

Une intégration par l'aval est possible, du moins sous la forme d'accords commerciaux et de prises de participation (pas forcément de contrôle). Certes le groupe La Rochette a échoué dans l'intégration de scieries (la période de récession économique qui a suivi l'explique), mais Gascogne a conservé une intégration jusqu'à la propriété forestière issue de ses origines. L'intégration de l'industrie du papier ou des panneaux vers les scieries est également concevable, dès lors qu'une modernisation de la filière serait clairement engagée. Des liens étroits existent déjà entre le sciage, les pâtes et les panneaux pour l'utilisation des déchets de scierie qui représentent une part non négligeable dans l'approvisionnement des unités papetières. C'est une caractéristique de l'exploitation des forêts feuillues d'Europe, organisée vers la valorisation maximale du bois d'œuvre. Le développement du sciage et l'amélioration de ses performances économiques intéressent donc également à terme l'industrie de la trituration, même si, actuellement, les investissements dans le papier-carton sont orientés vers l'utilisation de fibres de récupération.

Il faut noter que l'ameublement et l'emballage absorbent plus de la moitié des sciages feuillus, tandis que le secteur du bâtiment représente 60 % du débouché des sciages résineux.

L'avenir du secteur des sciages ne dépend pas que de lui : les grosses unités ont besoin en amont de contrats d'approvisionnement<sup>4</sup> durables, à prix raisonnables<sup>5</sup>, et, en aval, du développement, qui est tout à fait possible, de l'ameublement et du bâtiment en bois. La survie et le développement de l'ensemble du secteur passent aussi par une amélioration de leurs fonds propres (30 % du bilan, contre 40 % pour l'ensemble des PME en France et 50 % en Allemagne), sachant que le capital est détenu le plus souvent par les dirigeants et leur famille.

### **Les panneaux :** (environ 8 milliards de francs de chiffre d'affaires)

L'industrie des panneaux est liée au marché du bâtiment et de l'ameublement. La reprise du bâtiment, si elle est durable, ne peut que lui être profitable. Bien entendu, le développement de ce secteur, comme celui de quelques autres, passe par un effort vigoureux, concerté et durable en faveur du bois matériau (voir chapitre 9).

En fait, le secteur se subdivise en trois catégories :

- ◇ les panneaux de particules : peu de valeur ajoutée, pondéreux, leurs marchés sont régionaux (maximum 400 km) ;
- ◇ les panneaux MDF (fibres moyennement densifiées) : leur marché se situe au niveau des grandes régions européennes ;
- ◇ les contre-plaqués : valeur ajoutée plus forte, marché international, industrie ancienne et peu mécanisée, concurrence américaine pour les panneaux de bois résineux, concurrence du sud-est asiatique pour les panneaux avec une face de bois tropical. Le niveau du dollar par rapport à l'euro jouera un rôle important dans ce secteur.

Panneaux de particules et panneaux MDF ont été l'objet d'un important mouvement de modernisation et de concentration. Les deux principaux groupes spécialisés (ROL et ISOROY) sont maintenant intégrés dans des structures européennes.

Malgré les critiques traditionnelles - et justifiées - concernant le niveau du prix du bois rendu usine, le groupe belge UNILIN, après avoir hésité, a finalement décidé une implantation dans les Ardennes, ce qui montre que notre position de compétitivité n'est pas aussi mauvaise que certains le disent.

Au total, le secteur des panneaux de bois résiste bien dans la compétition mondiale. Avec 3,6 milliards d'exportations, il est le deuxième exportateur parmi les industries du bois.

### **Menuiserie et charpente industrielle :**

Le marché de ce secteur est celui de la maison individuelle. La concurrence des autres matériaux est forte : sur 6 millions de fenêtres, le bois représente 30 %, le PVC 44 % et l'aluminium 26 %.

La menuiserie industrielle vend du service autant que des produits et c'est ce qui lui permet de dégager une valeur ajoutée satisfaisante. Elle est fortement consommatrice de bois tropicaux (55 % de son approvisionnement), dont l'offre a tendance à se raréfier en raison de la contestation écologiste. Pour le reste, elle s'est détournée des scieries françaises qui ne sont pas capables de respecter son cahier des charges.

---

<sup>4</sup> Le coût d'approvisionnement représente 50 % du chiffre d'affaires.

<sup>5</sup> Il y a contradiction entre l'intérêt des grandes unités et celui des petits scieurs-exploitants, qui équilibrent souvent leurs comptes grâce au négoce de grumes, c'est-à-dire à l'achat des coupes sur pied.

Le groupe Lapeyre, fort d'une bonne rentabilité (390 millions de francs de résultat net) émerge très nettement comme leader en France et en Europe. Cette réussite montre l'importance du positionnement des produits et des services et de la qualité des réseaux commerciaux.

**La parquetterie (parquets, lambris, moulures et baquettes)** : 3 milliards de francs de chiffre d'affaires.

Le parquet traditionnel se maintient sur des créneaux de qualité. Le parquet collé est en chute. Le parquet flottant a connu depuis plusieurs années une très forte croissance (+20 % par an), au détriment de la moquette. Il y a donc actuellement une surcapacité de production.

Le secteur offre un exemple intéressant de bonne réactivité à l'évolution du marché de quelques industriels du bois, comme MARTY, scierie du Tarn et Garonne qui a intégré toutes les gammes de parquets.

**L'emballage** : (près de 6 milliards de francs de chiffre d'affaires)

Les fabricants de plateaux pour fruits et légumes (1,4 milliards de francs de chiffre d'affaires) sont très dépendants des marchés agricoles, fortement saisonniers et marqués par les aléas climatiques.

L'emballage bois est confronté à une forte concurrence du plastique et de l'emballage carton. La profession propose, à juste titre, une action de promotion à travers le Comité national pour le développement du bois (CNDB), d'autant que l'emballage peut être un support de communication pour le bois matériau.

Les fabricants de palettes, qui représentent 43 % du chiffre d'affaires du secteur de l'emballage en bois, sont souvent intégrés aux scieries. Ils font un effort de qualité et de normalisation européenne qui leur permet de résister à la concurrence des pays de l'Est (Pologne notamment) et à l'offre de palettes de récupération ou obtenues à partir de matériaux de synthèse recyclés.

**L'ameublement** :

L'industrie française de l'ameublement est puissante : environ 100 000 salariés et 66 milliards de francs de chiffre d'affaires.

Mais elle souffre d'un handicap de consommation : les français consomment environ 2 fois moins de meubles que les allemands, ce qui fait que le marché allemand est trois fois plus important que le marché français.

Cependant, le meuble français fait mieux que résister, pour plusieurs raisons :

- ◇ compétitivité forte, en particulier sous la pression de la grande distribution ;
- ◇ dynamisme d'un certain nombre d'entreprises leaders (« art de vivre à la française ») ;
- ◇ tradition française des « styles », qui est à la fois un avantage (« niches » pour les producteurs français) et un inconvénient (retard de consommation par rapport à d'autres pays européens pour le mobilier contemporain).

C'est ainsi que 75 % de la consommation intérieure de meubles est couverte par la production française et que le secteur prévoit, d'ici 2000, de doubler ses exportations ainsi que l'effort consacré à la formation.

## Pâtes, papiers, cartons

L'industrie papetière constitue le secteur économique le plus puissant de la filière bois, dont elle représente environ 40 % du chiffre d'affaires et 30 % des effectifs.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, le développement de la communication électronique n'a pas empêché la croissance de la consommation de papier (sachant que la consommation de papier se répartit à peu près à égalité entre l'emballage et l'usage graphique). C'est ainsi que la consommation française de papier-carton qui était de 94 kg par habitant en 1970, dépasse 170 kg en 1997. Rien ne permet de prévoir une diminution sensible dans les vingt prochaines années.

Pour autant, la consommation française se situe à un niveau modeste, en dessous de l'Allemagne, très en dessous des pays nordiques et des Etats-Unis : elle représente, par habitant, la moitié de la consommation d'un Finlandais ou d'un Américain.

Le niveau de la consommation de papiers et de cartons est par ailleurs très corrélé avec celui de l'activité économique générale du pays.

L'industrie papetière est une industrie lourde (le coût moyen d'une nouvelle unité est de l'ordre de 2 à 3 milliards de francs, pour une capacité de l'ordre de 200 000 tonnes). Dès lors qu'il n'y a pas de coordination entre les fabricants et que personne n'a une position dominante, l'importance des investissements unitaires explique le caractère cyclique de cette industrie, le surinvestissement provoquant de manière récurrente un décalage entre l'offre et la demande. Après une période de crise de 1980 à 1984, les marges se sont reconstituées, ce qui a entraîné un cycle fort d'investissements qui a culminé en France en 1990, puis une chute des prix de l'ordre de 30 % entre 1990 et 1993. L'année 1994 est celle d'un net retournement de tendance qui s'explique par la reprise de la demande mondiale. Mais, jusqu'en 1996, ce retournement ne s'est pas vraiment traduit en France pour les industries, en raison à la fois du déstockage et de la faiblesse de la croissance. Au contraire, en 1997, et cela montre la sensibilité de l'industrie au niveau général de la consommation, la production française de papiers et cartons a augmenté d'environ 6 % après une baisse de 1 % en 1996. Mais la rentabilité n'est pas pour autant restaurée puisque l'indice des prix des papiers-cartons, qui était de 100 en 1990 et de 108 en 1995, n'atteignait que 88 en octobre 1997.

Bien entendu, puisque le marché est mondial, la sous-évaluation du dollar ou la dépréciation des monnaies de pays concurrents (Finlande, Suède, Italie, Grande-Bretagne) ont pesé lourdement sur la rentabilité des producteurs installés en France.

L'industrie papetière française, on l'a dit, trouve près de la moitié des fibres de cellulose qu'elle utilise dans du papier ou du carton provenant de la récupération.

Par ailleurs, elle n'a pas échappé au mouvement de concentration qui s'est accéléré depuis le milieu des années 80 sous l'impulsion des grands groupes internationaux. Le secteur est très majoritairement sous contrôle étranger. Les concentrations semblent d'ailleurs s'accélérer, à la fois pour rationaliser la production, mieux maîtriser les cycles et pénétrer les nouveaux marchés, comme le marché asiatique. Le plus récent exemple est la fusion du finlandais ENSO et du suédois STORA, au début du mois de juin, pour constituer le premier groupe mondial (devant International Paper), avec 69 milliards de francs de chiffre d'affaires et une capacité de production de 13 millions de tonnes de papier par an. Comment les unités françaises se placeront-elles dans un vaste mouvement de restructuration dont cette fusion pourrait être le signal ?

En France, après une période de très importants investissements (17 milliards de francs entre 1990 et 1995), les industries sont beaucoup plus réticentes à s'engager et certains s'interrogent même sur le risque de délocalisation, en raison du handicap de compétitivité.

Qu'en est-il exactement ? Comme toujours, il est difficile de démêler, dans l'expression de ce risque, la part de réalité et la part de pression sur les pouvoirs publics.

D'un côté, le handicap de compétitivité est indiscutable en ce qui concerne le coût du bois rendu usine. Le coût de la matière première représente 50 à 60 % du coût de production, contre 10 à 20 % pour les coûts salariaux. Ce handicap résulte de la structure même de la forêt française (diversité et mélange des essences), du morcellement de la propriété forestière et surtout de la faible compétitivité de la filière entre la production et l'usine : coût de mobilisation, coût de transformation, coût de transport. Les industriels affirment également que l'avantage compétitif en matière de coût d'énergie s'est réduit en raison des efforts faits par nos concurrents.

D'un autre côté, le handicap en termes de coût d'approvisionnement, qui existait déjà en 1990, n'a pas empêché les industriels d'investir, on l'a vu, 17 milliards de francs en quelques années. C'est donc qu'il y a aussi des avantages à se localiser en France (situation géographique, abondance de la ressource bois et vieux papiers, qualification de la main d'œuvre). Si le risque de pénurie de vieux papiers-cartons n'est pas à écarter dans certains pays européens, en France, une marge subsiste encore, le taux de récupération n'est que de 40 % alors qu'il se situe à 67 % en Allemagne.

D'ailleurs, en 10 ans, la production française de papiers-cartons a augmenté de 51 %, ce qui constitue l'une des plus fortes croissances en Europe. D'ailleurs, l'implantation d'une seconde usine de papier journal à Golbey (2,35 milliards de francs d'investissement) a été décidée en 1997. L'Irlandais Smurfit va investir 450 millions de francs pour son usine de Condat en Dordogne, spécialisée dans la production de papier couché.

Reste que les fonds de pension anglo-saxons, dont l'attitude peut être versatile, sont très présents, par exemple dans un groupe comme International Paper. Reste aussi qu'il ne faut pas que tardent des investissements qui sont nécessaires pour parer au risque d'obsolescence de certaines usines, et que la rentabilité des usines installées en France est inférieure à celle de leurs concurrents.

Mais des projets importants, pour plusieurs milliards de francs, sont à l'étude sur l'ensemble de la filière. Par ailleurs, les perspectives de croissance à court-moyen terme de l'économie française sont supérieures à la moyenne européenne. L'entrée en vigueur de l'euro devrait préserver les producteurs européens de la sous-évaluation du dollar.

Au total, sans adhérer aux analyses les plus angoissées sur les risques de délocalisation, il est de toute manière indispensable d'engager un formidable effort de compétitivité sur toute la filière, au profit de tous, y compris l'industrie des pâtes, papiers et cartons.

## Chapitre 9

### Le bois, matériau d'avenir

Dans de nombreux pays, les ingénieurs ont souvent recours au bois pour des ouvrages ou des bâtiments importants, comme la nouvelle université de Munich.

En France, le bois est surtout utilisé pour les salles de sport. Les autres usages sont étonnamment rares en comparaison de pays comme l'Allemagne ou même les Pays-Bas : quelques écoles, un tribunal, la station RER du Grand Stade de Saint-Denis, quelques pylônes à haute tension, des projets de ponts (comme à Blagnac en Haute-Garonne). De tous les pays développés, les Français sont ceux qui consomment le moins de bois.

On pense parfois "maison bois", mais on a, jusqu'ici, peu agi et on oublie les secteurs voisins. Pour une simple passerelle de jardin, il faut souvent se fournir en Allemagne, et en Suède pour des clôtures ou des garages.

Les avantages du bois sont pourtant nombreux :

- a) C'est un matériau écologique, puisque la ressource est renouvelable et que sa production nécessite relativement peu d'énergie : il faut 3 fois moins d'énergie pour réaliser un bâtiment en bois plutôt qu'en béton. N'oublions pas non plus qu'1 tonne de bois consomme pour sa production 1,5 tonne de gaz carbonique et rejette 1,1 tonne d'oxygène dans l'atmosphère à travers la photosynthèse.
- b) C'est un matériau qui jouit d'une bonne image : "noble", chaud", "vivant", "confortable".
- c) Il possède des qualités exceptionnelles de régulation : hygrométrique , thermique (il isole mieux que le béton ou l'acier), acoustique (il étouffe les sons). Le bois est 12 fois plus isolant que le béton, 350 fois plus que l'acier, et 1500 fois plus que l'aluminium.
- d) C'est aussi un matériau qui a fait l'objet de progrès techniques souvent méconnus. Aujourd'hui, les constructeurs utilisent moins souvent la matière brute que des bois reconstitués. On obtient maintenant des composites dont la fiabilité se rapproche de celle du béton.

D'après le professeur W. Winter, les coûts d'une structure en béton et acier et d'une structure en bois se répartissent de manière très différente :

	structure béton-acier	structure bois
énergie	30 - 40 %	5 %
capital	30 - 40 %	10 - 20 %
main d'œuvre	20 - 30 %	70 - 80 %

Un projet emblématique du bois comme matériau d'avenir mérite absolument d'être encouragé et, surtout, réalisé : il s'agit de la Tour de la terre, de l'architecte Nicolas NORMIER.

Cette tour de 200 mètres de hauteur, principalement en bois, pourrait être l'une des réalisations marquantes de l'an 2000, au cœur du XIII<sup>ème</sup> arrondissement de Paris. Les huit piliers de 2,60 mètres de diamètre qui s'élanceront, je l'espère, dans le ciel parisien, à proximité de la très grande bibliothèque, seront faits d'un assemblage de planches de résineux (pin et douglas), recouvert d'une coque de chêne.

On objecte au bois la crainte de l'incendie. Mais le bois massif, en cas d'incendie, résiste mieux que beaucoup d'autres matériaux.

On lui objecte aussi une mauvaise résistance à l'humidité et aux variations de température. Mais le bois matériau bénéficie aujourd'hui de traitements mécaniques et chimiques qui augmentent considérablement son espérance de vie.

Jusqu'à présent, tous ceux qui se sont intéressés au développement du bois dans la construction n'ont pas eu les moyens de faire évoluer les choses et l'intérêt général que revêt cet objectif est encore mal compris. Prescripteur et acteur de premier plan dans la construction, le Ministère de l'Équipement s'est, de fait, détourné du bois depuis une trentaine d'années, aussi bien dans les réglementations et les cahiers des charges que dans la formation de ses cadres. La promotion du bois dans la construction nécessite un effort national coordonné dans tous les départements ministériels concernés

Le Comité national pour le développement du bois l'a fort bien compris ; il a initié des programmes intelligents. Mais il est indispensable que nous changions complètement d'échelle et que le gouvernement s'engage activement. C'est plus une question de ténacité que d'argent. Mais dans l'action publique la ténacité manque souvent plus encore que l'argent !

Le plan pour le bois matériau doit reposer sur six actions :

1) Prendre enfin le décret prévu par l'article 21-V de la loi sur l'air de décembre 1996, qui doit imposer un pourcentage minimum de bois dans les constructions publiques. Il faut afficher un objectif et suivre sa réalisation.

Pour une fois qu'une contrainte réglementaire a une efficacité évidente en terme d'environnement et d'emploi, il serait dommage de s'en priver ! Elle doit à mon sens s'appliquer au minimum à la commande publique. Pour cette dernière, la création d'équipes d'architectes et de bureaux d'étude ayant une compétence dans les systèmes constructifs bois pourrait par ailleurs être exigée lors de la constitutions des candidatures sur certains appels d'offre.

2) Organiser très rapidement la formation initiale et continue des architectes, mais aussi des élus (associations des maires et des présidents de conseils généraux), de leurs services techniques et de ceux des sociétés des HLM, des cadres du Ministère de l'Équipement, des ingénieurs<sup>6</sup> (TP et génie civil)...

3) Donner au Comité national pour le développement du bois les moyens nécessaires pour accroître l'action de ses conseillers construction (au nombre de 10 actuellement) à destination des prescripteurs et décideurs.

L'objectif est la couverture de tout le territoire national par un conseiller construction, en élargissant la zone d'intervention des conseillers actuels et en leur donnant les moyens d'assistance correspondants. Ils devront développer des actions nouvelles en direction de la maison individuelle et du bâtiment agricole, et, bien sûr, poursuivre les actions d'information et de soutien à la formation qui peuvent mobiliser des financements régionaux et communautaires.

4) Par des incitations à la recherche et au développement chez les constructeurs, diversifier l'offre des techniques constructives bois.

---

<sup>6</sup> Quelle que soit l'école d'ingénieur, le bois est rarement enseigné. L'ingénieur de travaux publics en France ignore souvent le bois, ce qui n'est pas le cas en Allemagne.

5) Monter des programmes spécifiques d'information sur la maison individuelle<sup>7</sup> (maison à ossature bois et maison à base de bois empilé, type "chalet suisse"), les bâtiments agricoles, les bâtiments industriels et de service et à destination des bureaux d'étude bâtiment (et des économistes de la construction), des PME (CAPEB), de la FNB, de la distribution...

6) Inciter les particuliers au choix du bois en le favorisant dans l'application des mesures fiscales existantes. Prêts épargne logement (PEL ou CEL), réduction d'impôts pour dépenses afférentes à l'habitation principale, charges déductibles des loyers, régime dit de « l'amortissement Périssol »....ces mesures constituent une politique à long terme en faveur du secteur habitat-logement et font partie du paysage fiscal.

Une modulation des avantages qu'elles apportent si la construction, l'agrandissement ou les gros travaux sont réalisés en bois ou avec une proportion importante de bois serait un signal clair pour le grand public et une manière peu onéreuse de déclencher un mouvement d'ampleur en faveur du bois.

Un tel plan est à la portée de notre pays. Les Pays-Bas, qui ont une faible surface forestière, ont décidé d'augmenter la part de bois dans le bâtiment de 20 % entre 1995 et 2000. En France, le matériau bois ne représente que 9 % de la valeur des matériaux consommés par le bâtiment et les travaux publics alors que ce taux est de 10 % en Allemagne et d'environ 35 % en Amérique du Nord et dans les pays scandinaves. Et 1 % de part de marché gagnée représente 10 % d'augmentation de volume du bois consommé.

L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan bois matériau est d'autant plus nécessaire que les matériaux concurrents, béton, acier, aluminium, plastique, disposent, à partir des grands groupes de chaque secteur, de moyens financiers sans commune mesure avec ceux du bois.

Les Régions pourraient jouer un rôle actif à l'image de ce qui se fait par exemple en Auvergne, en Bourgogne, en Franche-Comté ou dans le massif vosgien. Elles sont à même de définir des cibles spécifiques sur lesquelles pourront converger les incitations et l'offre des entreprises : bâtiments agricoles, ensembles de tourisme, habitat léger de loisir ... C'est une orientation qui devrait figurer en bonne place dans les contrats de plan Etat-Région.

Bien entendu, le plan devra comporter aussi un accroissement de l'effort de recherche, entrepris en particulier sous l'égide du Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA), mais qui devrait concerner aussi d'autres centres techniques et organismes de recherche. La connaissance des caractéristiques technologiques et environnementales dans les divers systèmes constructifs des bois massifs ou reconstitués et des matériaux composites doit atteindre le même niveau que pour les autres matériaux.

---

<sup>7</sup> L'offre est insuffisante, avec environ 100 à 150 constructeurs bois spécialisés. L'objectif devrait être de doubler le marché du bois dans la maison dans les 5 à 10 ans. La "cible" représente 15 000 petites et moyennes entreprises dispersées dans toute la France, d'où la nécessité d'actions régionales.

## Chapitre 10

### Le bois énergie

L'utilisation énergétique du bois est quasiment absente de la politique forestière nationale ; peut-être apparaissait-elle, il y a une trentaine d'années, comme désuète et peu valorisante. Or aujourd'hui, dans un pays moderne comme la France, il y a place pour une véritable politique du bois énergie, à côté du bois d'œuvre et du bois de trituration. L'importance de notre ressource en bois, l'impératif de notre indépendance énergétique, tout comme le développement des activités en milieu rural l'autorisent et même l'imposent.

Développer le bois comme source d'énergie présente trois avantages :

#### 1) Un avantage pour l'environnement :

Alors que l'utilisation de produits pétroliers ou de charbon rejette du CO<sub>2</sub> dans l'atmosphère, la combustion du bois restitue à l'air le carbone prélevé par la photosynthèse et présente donc un bilan nul.

Plus précisément : si l'on augmente de 10 % la consommation de bois pour le chauffage (actuellement 9,5 millions de tonnes équivalent pétrole TEP), on diminue d'environ 4 millions de tonnes par an les émissions de CO<sub>2</sub>. Le chiffre est loin d'être négligeable. Ces 4 millions de tonnes représentent plus de la moitié de l'accroissement des émissions de CO<sub>2</sub> en France entre 1990 et 1995.

#### 2) Un avantage pour l'emploi :

A la TEP utilisée, on peut estimer que les énergies renouvelables autres que le bois ont un contenu en emploi double de celui du gaz naturel ou du fioul importé. Pour le bois, le contenu en emploi est de l'ordre du triple.

#### 3) Un avantage pour la forêt :

Le bois-énergie offre un débouché aux petits bois dont l'exploitation est indispensable à la production de bois d'œuvre.

Actuellement, l'essentiel du bois-énergie est utilisé dans l'habitat individuel : un peu plus de 7 millions de logements individuels sont équipés d'appareils de chauffage au bois, soit en chauffage de base, soit en appoint à l'électricité. 180 000 appareils de chauffage au bois sont commercialisés chaque année. Seule une faible partie de la consommation de bois-énergie concerne l'habitat collectif et l'industrie (essentiellement l'industrie du bois).

Pour le chauffage collectif, il existe deux types de chaufferies très différentes :

- des petites chaufferies (50 à 500 KW), installées en milieu rural, s'approvisionnant surtout à partir du bois « forestier ». Elles constituent un appoint intéressant au développement local et sont relativement protégées de la concurrence des autres sources d'énergie. Leur usage pourrait facilement se développer (écoles, gymnases, mairies ...), sous réserve d'une solution au surcoût d'investissement .

- des chaufferies de grosse puissance (2 ou 3 mégawatts et plus), souvent associées à un réseau de chaleur existant, et qui utilisent plutôt des sous-produits de l'industrie du bois. Elles doivent faire face à la concurrence du fioul lourd et du gaz naturel au tarif industrie.

Le bois-énergie n'est pas constitué uniquement de bois issu de la forêt, sous forme de bûches. Il y a aussi les haies, les vergers, les vignes, les sous-produits de l'industrie du bois (chutes de scieries par exemple), les bois de rebut et les emballages usés (palettes, caisses, cagettes).

Le bois-énergie provenant de la forêt représente quand même un tiers de la récolte annuelle.

Le potentiel encore disponible est considérable, soit stocké sur pied ou abandonné après une coupe, soit sous forme de gisements de déchets facilement récupérables. Il est estimé à environ 40 millions de m<sup>3</sup> équivalent bois rond.

En janvier 1994, à l'initiative des Ministres de l'Industrie, de l'Agriculture et de l'Environnement, l'ADEME a lancé en direction des Régions et des Départements un appel à propositions pour développer le chauffage au bois. Ce programme a donné naissance à un certain nombre de réalisations intéressantes. Il reste cependant beaucoup trop marginal. Comme pour le bois-matériau, il est indispensable de changer d'échelle, si l'on veut obtenir des résultats significatifs.

Un plan d'action bois-énergie devrait sans attendre être arrêté par le Premier Ministre.

- 1) Fixer un objectif : + 10 % de consommation de bois d'énergie dans un délai de 5 ans, soit 10,5 millions de TEP par an d'ici 2003.
- 2) Désigner un « Monsieur bois-énergie », responsable de la coordination des actions dans ce domaine
- 3) Dégager un minimum de moyens financiers au niveau de l'Etat pour la recherche en vue d'améliorer les appareils de chauffage, pour la promotion (« une énergie traditionnelle tournée vers le futur »), et pour les contrats Etat-Région.
- 4) En faire un volet obligatoire des prochains contrats Etat-Région.

Les premiers résultats obtenus montrent qu'il faut mobiliser autour de l'ADEME toute la filière, mais aussi EDF (pour l'énergie mixte) et les constructeurs de maisons.

Par exemple, en Basse-Normandie, a été créée en 1996 une société d'approvisionnement pour les chaufferies de forte puissance, qui réunit 25 entreprises actionnaires. Elle est l'interlocuteur unique entre les fournisseurs de matière première et les exploitants de chaufferies.

Le schéma national des services collectifs de l'énergie prévu par le projet de loi sur l'aménagement durable du territoire devra servir de cadre à l'ensemble de ces actions.

- 5) Faire des progrès sur le matériel : coût, facilité d'emploi, pollution, rendement énergétique, qualité du service ...

Le Ministère de l'Industrie et l'ADEME envisagent de lancer une action de certification des appareils de chauffage au bois.

Par ailleurs, dans le cadre de la campagne de promotion du bois-énergie pourrait être installé, dans toutes les régions, un réseau de démonstration de chaudières collectives au bois.

- 6) Introduire une fiscalité favorable aux énergies renouvelables. C'est un des chantiers ouvert par le Gouvernement. Sans attendre cette réforme, il est indispensable de généraliser le taux de TVA de 5,5 % à l'ensemble des usages du bois-énergie et pas seulement à l'usage domestique, comme cela a été fait par la loi de finances pour 1997.
- 7) Favoriser l'intervention de tiers-investisseurs, comme EDF ou la Caisse des Dépôts et Consignations pour contribuer à une prise en charge du temps de retour sur investissement. Certes, les dispositifs actuellement en place, comme SINERG, filiale de la Caisse des Dépôts, n'ont pas donné beaucoup de résultats, en raison notamment de la baisse du coût de l'énergie depuis une dizaine d'années. Mais la possibilité existe de les relancer dans le contexte d'un plan ambitieux pour le bois-énergie.

## Chapitre 11

### La gestion durable

Le développement durable paraît une notion récente. En réalité, le principe en avait déjà été exprimé voilà plus de 650 ans, en 1346, par Philippe VI de Valois, dans la célèbre ordonnance de Brunoy. Il invitait les maîtres des forêts à les gérer « en regard à ce que les dites forêts et bois se puissent perpétuellement soutenir en bon état ».

Mais le principe du développement durable (ou soutenable) a atteint la conscience universelle à travers le rapport BRUNTLAND (1987) : « le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». En réalité, les besoins du présent ne sont pas les mêmes pour tous et ceux des générations futures peuvent être imaginés de multiples manières. Ce qui n'empêche pas qu'il soit nécessaire de se poser la question du développement durable pour toutes les politiques publiques et en particulier pour la forêt.

Une Déclaration des principes forestiers a été adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUCED) en 1992 à Rio de Janeiro. La Conférence de Rio indiquait que « les politiques de conservation et d'exploitation écologiquement viable des forêts devraient être intégrées aux politiques économiques et commerciales et autres politiques pertinentes ». Remarquons au passage que l'expression « écologiquement viable » suscite autant de questions que celle de « développement durable ». Au-delà de sympathiques déclarations d'intention et pétitions de principe, tout l'enjeu est en effet de savoir de quoi l'on parle exactement et avec quelles conséquences pratiques.

C'est ce qui explique l'évolution terminologique de la Deuxième Conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe qui s'est tenue à Helsinki en juin 1993. Il est désormais question d'une gestion durable. La résolution adoptée qui donne pour la première fois une définition de la gestion durable des forêts, a été le fruit d'un compromis difficile. Elle définit la gestion durable comme « la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés, d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial, et qu'elles ne causent pas de préjudices à d'autres écosystèmes ».

Si la conservation de la diversité biologique vient en premier terme dans cette définition, la gestion durable ne se réduit cependant pas à cet objectif. Comme dans la formulation du rapport BRUNTLAND, l'homme est présent dans le système, il détermine notamment quelles sont les fonctions écologiques, économiques et sociales « pertinentes ». La question se situe bien là.

Avec la biodiversité, nous tombons encore sur un concept qui n'est pas tout à fait simple à définir, encore moins à mesurer. Intuitivement, chacun préfère des paysages variés pour le présent et comprend bien que la diversité permet à la vie de mieux s'adapter à un avenir qui n'est pas prévisible. Il est aussi évident que la disparition d'espèces animales et végétales détruit un patrimoine biologique irremplaçable. Il est non moins évident que ce sont presque toujours les activités humaines qui diminuent la biodiversité, par la pollution, la surexploitation de certaines espèces, la destruction ou la dégradation des habitats.

La diversité biologique accompagne la variété des essences forestières, même si elle ne s'y réduit pas. De ce point de vue, la France n'est pas mal placée : la forêt française est constituée de peuplements mélangés sur plus de 70 % de sa surface et les peuplements avec

quatre essences ou plus en représentent près de 20 %, ce qui est loin d'être le cas dans beaucoup d'autres pays européens.

Le processus d'Helsinki a abouti à la définition de 6 critères d'une gestion durable, assortis d'un grand nombre d'indicateurs :

1. Conservation et amélioration appropriée des ressources forestières et de leur contribution aux cycles mondiaux du carbone,
2. Maintien de la santé et de la vitalité des écosystèmes forestiers,
3. Maintien et encouragement des fonctions de production des forêts,
4. Maintien, conservation et amélioration appropriée de la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers,
5. Maintien et amélioration appropriée des fonctions de protection dans la gestion des forêts,
6. Maintien d'autres bénéfiques et conditions socio-économiques.

En application des engagements pris à Helsinki, la France a publié en 1994 son plan national de mise en oeuvre de la déclaration des principes forestiers, « La gestion durable des forêts françaises » et, en 1995, « Les indicateurs de gestion durable des forêts françaises ». En 1996, la Commission permanente du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers a engagé une réflexion sur la prise en compte du concept de gestion durable dans les différents aspects pratiques de la gestion forestière.

Pour des associations comme France Nature Environnement, la force d'un écosystème forestier est de pouvoir produire des ressources sans consommer d'intrants et sans épuiser les stocks d'éléments minéraux. Ceci grâce à trois phénomènes : la photosynthèse, l'altération de la roche-mère et les apports extérieurs (dépôts atmosphériques).

Les conséquences qu'elles en tirent sont logiques : utiliser les espèces adaptées à un milieu ; en particulier, plutôt que de drainer, choisir des espèces adaptées à l'hydromorphie, c'est-à-dire supportant des périodes d'engorgement du sol par les eaux ; plutôt que d'irriguer, planter des arbres tolérants à la sécheresse ; plutôt que d'avoir une seule espèce, rechercher un mélange d'essences ; évoluer vers un objectif « zéro pesticide » et « zéro engrais ». Mais ce dernier objectif est-il vraiment réaliste ? Une forêt cultivée n'est pas l'équivalent d'un champ de maïs et les intrants y sont considérablement moindres. Ceci n'exclut pas qu'on doive être très attentif à l'évolution de la fertilité minérale des sols à long terme. Bien sûr, il faut adapter le choix des essences et des pratiques sylvicoles à la nature et à la fertilité des sols, mais sans proscrire pour autant le recours éventuel à des amendements calco-magnésiens qui remettent l'écosystème en fonctionnement et restaurent la fertilité minérale sans artificialiser le milieu. Ils apparaissent justifiés partout où la santé des peuplements est déjà dégradée par une trop forte acidification des sols due à des facteurs humains (pollution atmosphérique ou « pluies acides », pratiques séculaires antérieures qui ont exporté les matières organiques des sols forestiers vers les terres agricoles).

Le rôle des forêts dans le cycle de l'eau constitue un élément majeur d'une gestion écologique, sans oublier que les prairies naturelles, les zones humides, les haies jouent aussi un rôle important. Mais les prairies et les haies reculent, les zones humides se dégradent, l'irrigation et le drainage se développent<sup>8</sup>. De toute manière, dès lors qu'on ne s'écarte pas des pratiques sylvicoles habituelles, la couverture forestière est, des différents modes d'occupation du sol, celui qui assure le meilleur impact sur la qualité des eaux. Il ne faut pas oublier que le coût de l'eau ne

---

<sup>8</sup> 3 millions d'hectares de prairies ont disparu entre 1960 et 1994, et plus de 500 000 hectares de haies, 84 % des zones humides ont été dégradées ; 30 000 hectares de plus sont irrigués et 130 000 hectares drainés chaque année.

cesse d'augmenter. Même s'il n'est pas nécessairement transposable, l'exemple de la ville de Munich mérite d'être médité. L'eau de la ville vient directement, sans aucun traitement, d'un massif essentiellement forestier dont elle possède 1 500 hectares. La production d'eau lui procure une recette de 2,3 millions de francs, à comparer aux 3,8 millions de francs qui proviennent de la vente de bois.

Le rôle des forêts est tout aussi important pour la protection des sols et la lutte contre l'érosion. C'est ce que démontrent dramatiquement les catastrophes naturelles provoquées par la disparition du manteau forestier : inondations, coulées de boues, avalanches, chutes de pierres... C'est ce qui a motivé au XIX<sup>e</sup> siècle la restauration des terrains en montagne ou plus récemment la stabilisation des dunes. Aujourd'hui, environ 350 000 hectares de forêts publiques sont gérés prioritairement pour la protection du milieu et près de 520 000 hectares ont un objectif secondaire de protection.

La forêt rend encore un service à l'environnement auquel on pense moins spontanément : l'épuration de l'air. Les poussières en suspension se déposent lentement sur les arbres. Souvent humides, les arbres constituent un véritable piège à particules. C'est ainsi qu'après l'accident de Tchernobyl, plusieurs études ont montré que les peuplements forestiers ont capturé une part très importante des retombées radioactives.

Là où il ne m'est pas possible de suivre certains écologistes, tout en étant d'accord avec eux sur la nécessité d'un contrôle scientifique préalable sur toute utilisation de matériel génétique amélioré, c'est quand ils se déclarent contre l'usage de clones en forêt. Dans leur opposition, on n'est pas loin du mythe d'une forêt (ou d'un écosystème) qui ne pourrait s'épanouir qu'en l'absence d'intervention humaine.

En réalité, utilisées avec discernement, les biotechnologies permettent par exemple d'améliorer la sélection par des marquages génétiques qui aident à la reconnaissance des « bons parents » et par l'identification des portions de génome (ou des gènes) responsables de certaines qualités de la fibre.

## L'écocertification

Le débat sur la certification des forêts est apparu au début des années 1990, à partir de l'action des organisations non gouvernementales (ONG) de défense de l'environnement pour sensibiliser l'opinion à la déforestation ou à la dégradation des forêts.

L'aspect le plus frappant était la déforestation en milieu tropical, évaluée à environ 15 millions d'hectares en 1990 par la FAO. Chaque année la forêt équatoriale perd l'équivalent du tiers de la surface de la France. Bien entendu, l'exploitation forestière n'est pas la cause majeure de la déforestation tropicale qui résulte surtout de la recherche de bois de chauffage et de défrichements agricoles ou urbains.

Face à la lenteur des processus diplomatiques, certaines ONG ont appelé à un boycott total des bois tropicaux. D'autres ont diffusé des listes de « bons » et de « mauvais » bois, limitant la consigne de boycott à des essences déterminées. Pour WWF, l'écocertification constitue une protection non tarifaire « vis à vis des pirates, pour leur couper l'accès aux marchés ».

Très vite, les grandes organisations se sont intéressées aussi aux forêts boréales et tempérées.

Diverses ONG ont commencé à prendre des initiatives en matière d'écocertification. Pour harmoniser ces initiatives, une structure fédérative a été créée en 1993, avec le soutien des trois

principales ONG internationales - WWF, Greenpeace et les Amis de la Terre - : le Forest Stewardship Council (FSC).

L'inconvénient de cette approche, sous influence principalement anglo-saxonne, est le risque de confusion avec les exploitations tropicales ou avec certaines exploitations à logique « minière » telles qu'elles étaient pratiquées en Amérique du Nord.

D'une certaine manière, les moyens (écocertification) ont commencé à se mettre en place avant que l'on ait un accord sur les objectifs, sur les méthodes et sur les coûts.

L'enjeu est bien, comme le reconnaissent les représentants de WWF et de France Nature Environnement, de maintenir et de développer le marché du bois matériau d'origine française en concurrence avec les bois importés et les autres matériaux (PVC, aluminium ...). Mais une exigence de certification et son coût dans un pays comme la France pourraient affaiblir le bois face aux autres matériaux vis à vis desquels aucun acteur ne manifeste la même sensibilité.

La demande écologique émane surtout, aujourd'hui, des ONG et des associations, plus que des consommateurs. Mais il semble probable que ceux-ci, tôt ou tard, prendront le relais : en 1995, 88 % des consommateurs déclaraient être prêts à payer plus cher des produits verts signalés comme tels par des labels écologiques. C'est ce qu'ont compris certains industriels, comme la Fédération européenne du contre-plaqué qui a indiqué, en juin 1996, qu'en l'an 2000 les fabricants de contre-plaqué n'utiliseraient plus de bois non certifiés.

Encore faut-il s'entendre sur le vocabulaire.

- 1) Il peut y avoir certification d'une forêt, (c'est-à-dire d'une gestion forestière) le FSC promeut cette option et a accrédité des organismes qui s'engagent à le faire, mais quelle est l'échelle pertinente ?
- 2) Il y a ensuite le problème, que l'on rencontre aussi en agriculture, de la traçabilité du bois issu de forêts certifiées. Cela présente des difficultés techniques tout au long de la chaîne de transformation.,
- 3) Il y a enfin la labellisation des produits finis, (par exemple des meubles ou du papier), c'est-à-dire l'apposition d'une étiquette ou d'un signe distinctif donnant des informations sur la provenance des matériaux et sur les modes de fabrication.

Bien entendu, ces différents niveaux de certification sont interdépendants, ce qui suppose certaines clarifications, qui sont en cours.

Mais la question la plus importante, par ses conséquences, est de savoir qui certifie, et selon quelles méthodes.

Selon les promoteurs du FSC, le système s'appuie sur des groupes de travail nationaux et représentatifs qui déterminent librement leurs standards de certification en respectant 10 principes généraux lesquels sont ensuite déclinés par des ensembles de critères adaptés à chaque pays. Sur la base de ce travail, le FSC adopte les standards pour chaque pays et délivre son accréditation aux organismes de certification qui s'engagent à les respecter. Mais le FSC suscite en France et ailleurs une certaine méfiance à cause de son origine anglo-saxonne, de la composition déséquilibrée de ses organes de décision et du fait de la situation monopolistique qu'il ambitionne de créer. Il pèse fortement sur la détermination des critères dont il fera ensuite auditer la mise en œuvre

C'est pourquoi est aussi apparue l'idée d'une certification ISO. L'organisation internationale de normalisation (ISO) regroupe une centaine d'organismes de certification nationaux. La norme ISO 14001 porte sur l'évaluation d'un système de gestion de l'environnement. A partir d'une proposition du Canada et de l'Australie, un groupe de travail

informel, rassemblant en particulier des papetiers, a été mis en place pour voir comment la norme ISO 14001 pourrait s'appliquer à la forêt.

La meilleure voie me semble être celle d'une approche européenne. Par exemple, la Commission a adopté en 1996 des décisions établissant des critères écologiques pour toute une série de produits, dont les lave-linge, les ampoules électriques, le papier hygiénique ou le papier à photocopier. Ici, il s'agirait simplement d'un cadre de reconnaissance mutuelle des différents systèmes pratiqués par chaque pays, sous réserve qu'ils satisfassent à un cahier des charges commun.

Nous disposons des éléments permettant de construire rapidement, à partir des critères et indicateurs d'Helsinki, un cahier des charges adapté aux forêts européennes. Une telle méthode est justifiée par les trois spécificités des forêts européennes :

- 1) le rôle important et reconnu de l'Etat : en gérant un secteur important de forêts publiques et en encadrant de longue date les droits des propriétaires privés pour assurer la conservation des forêts, le rôle historique des états dans les pays européens s'est révélé dans l'ensemble positif pour la gestion durable, avant même que l'expression existe. Quelles que soient les lacunes et les défaillances de la gestion publique, elles ne doivent pas nous faire oublier que le marché est généralement aveugle, ou, au mieux myope, quand il s'agit du long terme.
- 2) l'importance de la forêt privée et de la forêt des collectivités locales : le morcellement foncier est, à beaucoup d'égards, un handicap, mais il peut être favorable à la biodiversité parce qu'il ne facilite pas une gestion intensive. En tout état de cause, la multitude des gestionnaires et la taille des unités de gestion dans la majorité des forêts d'Europe nous imposent d'imaginer des systèmes de certification (ou d'authentification) de la gestion durable qui fonctionnent à un coût mutualisé supportable.
- 3) la reconnaissance de la multifonctionnalité de forêts qui ont été fortement intégrées dans nos économies rurales et auxquelles la société a beaucoup demandé, tour à tour ou simultanément : le bois, la cueillette, la chasse, le pacage des animaux, la protection des sols et des dunes, ... et le bien-être des populations.

Plusieurs pays européens sont très favorables à une initiative de l'Europe. Rien n'empêcherait d'ailleurs, par une négociation ultérieure, d'obtenir une reconnaissance par le FSC ou d'utiliser la normalisation ISO, qui, certifiant une procédure, n'est antinomique d'aucun système. Restent à préciser quels organismes seraient accrédités, dans chaque pays, pour cette certification. Reste aussi à aller vite, car les initiatives les plus diverses se multiplient. Certains pays, comme la Finlande, ont déjà mis en place un système facultatif de certification de la gestion durable reposant sur 37 critères mesurables et valables 5 ans. Le Royaume Uni, quant à lui, a défini son standard et s'apprête à rendre opérationnel le processus correspondant à la fin de l'année 1998. En France, à condition qu'une volonté politique se manifeste au plus tôt, ce devrait être également possible, grâce au travail considérable accompli au sein du Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers par tous les partenaires de la filière.

Bien entendu, le débat porte aussi sur le financement de la gestion durable. Le coût dépendra beaucoup du niveau d'exigence et de l'échelle géographique à laquelle la gestion durable sera appréciée. Il ne faut pas qu'il pèse sur les acteurs économiques, c'est-à-dire les propriétaires et les entreprises de la filière. Il faudra donc mettre en place des contrats, avec la possibilité d'utiliser les fonds européens, par un système comparable aux mesures agri-environnementales, comme l'envisage le « paquet Santer ». C'est un point d'application essentiel du principe « prescripteur-payeur ».

Il est tout aussi évident qu'il faut tenir compte de la taille des forêts, pour l'application des critères et l'évaluation de la gestion durable à une surface raisonnable. N'oublions pas que 2 300 000 propriétés forestières en France couvrent moins de un hectare !



Lors du Symposium de Versailles (14 et 15 mai 1998), une vision nouvelle de la gestion durable a commencé à se dégager, que je crois particulièrement pertinente :

- 1) la gestion durable est un processus qui se construit et pas seulement un résultat qui se constate
- 2) elle doit être démocratique et non technocratique, c'est-à-dire impliquer et motiver tous les acteurs, les citoyens-consommateurs, les propriétaires, les gestionnaires et les industriels.

Pour dire les choses de manière un peu provocante, entre le libre jeu du marché et la norme écolo-stalinienne, il y a place pour une troisième voie : celle de la société-citoyenne.

En pratique, il faut vite rendre précis et concrets quelques critères, en débattre avec les communes et les propriétaires et mettre au point avec eux des mécanismes d'incitation et de partenariat. Il s'agit d'abord de certifier une gestion plus qu'un produit. Par ailleurs, il est urgent d'informer de manière claire et concrète tous les acteurs de la filière sur ces questions qui sont encore réservées à un cercle de spécialistes.

A l'échelle internationale, ceux qui participent aux négociations le savent bien, nous devons éviter toute mise en accusation des pays du Tiers Monde. Ces pays nous renvoient volontiers à nos inconséquences passées et parfois actuelles lorsque nous critiquons leur gestion présente. Eux aussi souscriraient volontiers au principe prescripteur-payeur, ce qui implique une solidarité financière Nord-Sud qu'on ne voit pas s'ébaucher.

Tous ces débats nécessitent, et c'est un impératif, une présence plus forte de l'administration française dans les négociations internationales sur la forêt et la conduite en partenariat d'actions tangibles qui rendent cette présence visible et pour lesquelles un recours plus important pourrait être fait au Fonds français pour l'environnement mondial. Il faut aussi que les différents acteurs de la filière, en particulier l'ONF, renforcent leur action internationale.

## Chapitre 12

### La gestion de l'espace naturel

Il existe au moins une cinquantaine de dispositifs juridiques visant à la protection de la nature et qui peuvent concerner la forêt.

Comme l'indique le rapport Malaval de juillet 1995, ce foisonnement de textes s'explique en partie par les conditions historiques d'élaboration des législations successives.

Beaucoup d'entre elles reposent sur le postulat, pas toujours explicite ni justifié, d'une dégradation inéluctable. Demain serait pire qu'aujourd'hui. Mais par rapport à quoi ? Selon quels critères ?

Cette vision se traduit, pour beaucoup d'espaces protégés, par des interdictions de modifier l'état ou l'aspect plus que par une gestion dynamique d'un territoire.

1) En dehors du domaine purement forestier, les premiers textes de protection ont visé les "monuments naturels". Ce concept a pris naissance au milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle sous l'influence des peintres de l'école de Barbizon et d'associations comme le Club alpin. Il fonde encore le classement des sites et des "paysages remarquables". Leur protection est assurée par des interdictions, ce qui s'explique pour des constructions, mais est illusoire pour la végétation. La loi de 1930 sur les monuments naturels et les sites se borne d'ailleurs pour l'essentiel à un décalque de la loi de 1913 sur les monuments historiques. A ces textes on peut rattacher, quoique prises dans un esprit différent, la protection et la mise en valeur des paysages (loi du 8 janvier 1993, article L.442-1 du code de l'urbanisme).

2) Dans le domaine de la protection de la nature, c'est la loi du 10 juillet 1976 qui a donné une base juridique à l'ensemble des textes préexistants. Elle a été complétée par la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement. L'évolution du vocabulaire traduit un certain flottement de la pensée, soumise aux modes du moment : de la "nature" (en 1976) à l'"environnement" (en 1995). Les principes directeurs, toujours pertinents, sont repris à l'article L.200-1 du code rural :

- le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable ;

- le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;

- le principe pollueur-payeur selon lequel les frais résultant de mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;

- le principe de participation, selon lequel chacun doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses.

Les lois de 1976 et de 1995 fondent surtout, pour ce qui nous concerne, des dispositions relatives à la protection du patrimoine biologique. Les espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées, considérées comme rares ou menacées, ou présentant un intérêt scientifique particulier, font l'objet d'interdictions de destruction, de transport ou de

commercialisation (article L.211 du code rural). Les arrêtés interministériels (ministres chargés de la protection de la nature et de l'agriculture) précisent que les interdictions "ne sont pas applicables aux opérations d'exploitation courantes des fonds ruraux sur les parcelles habituellement cultivées". Logiquement, cette exception devrait s'appliquer aux parcelles forestières, mais il ne semble pas y avoir d'instruction administrative ni de jurisprudence à ce sujet.

Certains textes prévoient également une protection indirecte du patrimoine biologique. Ainsi l'article L.211-1 du code rural interdit "la destruction, l'altération ou la dégradation du milieu particulier à ces espèces animales et végétales protégées". Les arrêtés fixant la liste d'espèces protégées doivent préciser la nature des interdictions. Ils ne comportent pas l'obligation de respecter les habitats, sauf dans le cas des poissons (arrêté du 8 décembre 1988). En dehors des zones sur lesquelles s'appliquent des arrêtés de biotopes, il ne semble pas exister une base très claire pour le maintien des conditions optimales d'habitat pour les espèces protégées : conservation d'arbres morts pour certains rapaces nocturnes, dispositions sylvicoles spéciales pour le grand tétras, absence de dérangement pour les rapaces nocturnes,... De telles mesures peuvent être prises seulement pour les forêts domaniales, en application du code forestier (article R.121-4) qui permet au ministre d'imposer des contraintes d'intérêt général. C'est encore un autre fondement qui est utilisé (l'article L.133-1 relatif aux aménagements des forêts domaniales) pour l'arrêté "zone à ours" du 28 mars 1994.

3) A toutes ces dispositions s'ajoutent la législation et la réglementation relatives à la chasse, particulièrement complexes (livre II, titre II du code rural). Il peut en particulier être créé des réserves de chasse et de faune sauvage (article L.222-25 du code rural).

4) Dans un certain nombre de textes, les mesures de protection s'appliquent à un territoire au moins autant qu'à des espèces.

C'est le cas des arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes qui peuvent prescrire sur tout ou partie du territoire d'un département, des mesures tendant à préserver le biotope d'une espèce protégée. On observe donc un certain flottement entre "biotope", "milieu" (article L.211-1 du code rural) ou "habitat". La procédure ne nécessite qu'une consultation de la commission des sites et de la chambre d'agriculture (ou de l'ONF en cas de terrains soumis au régime forestier).

Comme le souligne le rapport MALAVAL, il serait normal que la protection ne concerne que des espèces figurant sur une liste limitative d'espèces à protéger établie en application de l'article L.211-2 du code rural. Même avec une interprétation extensive, se basant sur l'idée d'une interdépendance des espèces, il faudrait au moins que l'arrêté mentionne, ce qui est loin d'être toujours le cas, des espèces figurant sur liste établie par arrêté interministériel. Leur existence devrait être prouvée, par expertise contradictoire, et pas seulement supposée.

On peut d'autre part se demander si le fait qu'un biotope soit nécessaire au repos d'espèces protégées caractérise simplement cet espace ou permet d'inclure dans la notion de "milieu particulier" (3° de l'article L.211-1 du code rural) des clauses relatives au dérangement, comme cela est explicitement prévu pour les parcs nationaux ou les réserves naturelles. Il est en effet assez fréquent que des arrêtés de biotope réglementent ou interdisent la fréquentation humaine ou la chasse. Il est parfois fait référence pour réglementer des activités aux dispositions relatives à "l'équilibre biologique".

Enfin, le texte précise qu'il s'agit de "biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formations naturelles peu exploitées par l'homme". C'est d'ailleurs la faiblesse du revenu qui justifie la simplicité de la procédure et l'absence d'indemnité.

Or ce n'est pas toujours le cas. Le caractère "naturel" est en général contestable, mais surtout il arrive que de tels arrêtés concernent des formations normalement exploitées, des massifs forestiers pourvus de plans simples de gestion par exemple. Cela paraît un détournement de procédure, une tentative très contestable de création simplifiée d'une réserve naturelle, ce qui ne serait pas le cas d'arrêté portant par exemple sur une mare incluse dans une telle forêt. Cela est encore plus évident pour les arrêtés qui instituent un comité de gestion et la mise en place d'un "plan de gestion de biotope".

5) Le code l'urbanisme comporte, de son côté, toute une série de dispositions destinées à la protection des milieux naturels et boisés :

- le classement en zone ND (article R.123-18)

- les "espaces boisés à protéger, à conserver ou à créer" : l'article L.130-1, 1<sup>er</sup> alinéa interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation de nature à compromettre les boisements, tout défrichement en forêt privée (article L.130-1, 3<sup>ème</sup> alinéa). Dans une forêt publique le défrichement est soumis à autorisation du ministre chargé des forêts (et généralement refusé) en vertu de l'article L.141-1 du code forestier.

Pour les forêts communales ou les forêts privées soumises à un plan de gestion, les coupes et abattages sont autorisées par arrêté préfectoral (après avis du CRPF dans le deuxième cas) en vertu de l'article L.130-1, 5<sup>ème</sup> alinéa du code de l'urbanisme.

- les "éléments du paysage à protéger" (article L.123-1, 7<sup>o</sup> du code l'urbanisme). En pratique, le plan d'occupation des sols, qui est rarement intercommunal, n'est pas souvent utilisé comme outil de protection et de gestion du paysage.

6) Des textes spécifiques visent également toute une série de territoires en fonction de leur situation géographique :

- le littoral (en particulier l'article R.243-9 du code rural prescrit dans certains cas la soumission au régime forestier de bois et forêts ou de terrains qui peuvent permettre leur reconstitution).

- les dunes (articles L.431-1 et suivants et L.432-1 et suivants du code forestier).

- la montagne (loi montagne de 1985 et surtout restauration et conservation des terrains en montagne, code forestier articles L.421-1 et suivants, article L.422-1 et suivants).

- les périmètres concernés par la lutte contre l'incendie (articles L.321-1 à L.323-2 du code forestier).

7) D'autres textes recherchent une cohérence de protection ou de développement sur un territoire :

- les parcs nationaux (articles L.241-1 et suivants du code rural). Le décret instituant un parc national peut soumettre à un régime particulier ou à interdiction, à l'intérieur du parc, la chasse, la pêche, l'exécution de travaux publics ou privés, la circulation... La gestion forestière doit s'adapter aux réglementations prévues. Le directeur du parc donne son avis sur les projets d'aménagement de l'ONF et il dispose d'un pouvoir réglementaire pour assurer la protection de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et plus généralement du milieu naturel du parc.

- les parcs naturels régionaux (article R.244-1 et suivants du code rural) qui disposent d'une charte constitutive dont les orientations et mesures s'imposent à toutes les collectivités publiques, en particulier en matière d'urbanisme.

- les réserves naturelles qui sont établies par décret ou qui peuvent être volontaires, prévues par la loi de 1976. Le régime d'autorisation ou d'interdiction d'activités s'apparente à celui des parcs naturels régionaux (article L.242-3 du code rural).

8) La circulation des véhicules dans les espaces naturels est encadrée par des textes divers, en particulier par la loi du 3 janvier 1991.

9) Depuis une période récente ont été introduit divers zonages spécifiques à l'environnement :

- les ZNIEFF (zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique), prévues par une simple circulaire 91-71 du 14 mai 1991. En principe, il s'agit d'un simple inventaire des richesses naturelles. Mais il n'est pas dépourvu de portée juridique puisque le juge, par exemple, a estimé qu'une demande de défrichement pouvant être refusée en raison de l'existence d'une ZNIEFF. Les ZNIEFF de type 1 (intérêt biologique remarquable) couvrent près de 5 millions d'hectares, dont beaucoup en forêt. Le contenu de chaque ZNIEFF, considéré comme propriété intellectuelle de l'expert, est resté trop longtemps confidentiel, ne permettant pas d'expertise ni de débat contradictoires.

- les ZICO (zones d'importance communautaire pour les oiseaux), qui sont des ZNIEFF consacrées aux oiseaux (bien que leur origine soit plus ancienne).

- les ZPS (zones de protection spéciale) qui résultent de la mise en œuvre de la directive européenne du 2 avril 1979 ayant pour objet la protection, la gestion et la régulation des oiseaux sauvages. Les ZPS défrayent régulièrement la chronique en raison de leurs conséquences sur la chasse.

- les ZSC (zones spéciales de conservation) qui ont été prévues pour la mise en œuvre la directive européenne "habitats" (Natura 2000).

10) Bien entendu, toute une série d'autres dispositions sont destinées à la protection des forêts soumises au régime forestier et des forêts privées et se retrouvent dans le code forestier :

- autorisation de construire à proximité des forêts soumises (déjà prévue par le code forestier de 1827 qui instituait un véritable permis de construire avant la lettre).

- autorisation pour diverses installations artisanales ou industrielles y compris les scieries (articles L.151-1 et suivants du code forestier).

- création de réserves biologiques domaniales ou forestières (pour la forêt des communes), dont le principe a été prévu par des conventions de 1981 et 1986 entre l'Etat et l'ONF. Dans les réserves "intégrales" la pénétration du public est interdite et toute opération sylvicole est exclue. Les réserves "dirigées" permettent la formation et l'éducation du public et autorisent des interventions sylvicoles limitées.

- classement en forêt de protection (article L.411-1 du code forestier). Initialement l'objectif était la protection des sols contre l'érosion, les avalanches, la défense d'un territoire contre l'envahissement des eaux ou des sables. La loi de 1976 a ajouté la conservation des "forêts situées à la périphérie des grandes agglomérations et dans les zones où leur maintien s'impose, soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être des populations".

Ce régime est mis en œuvre pour chaque forêt au moyen d'un règlement d'exploitation approuvé par le préfet. Il permet la réalisation aux frais de l'Etat des travaux jugés nécessaires à la protection. Le classement en forêt de protection concerne aujourd'hui 80 000 ha : forêts de montagne, forêts dunaires, forêts alluviales (la forêt rhénane) et forêts périurbaines.

- réglementation des défrichements qui est particulièrement complexe. Le défrichement peut être refusé pour une dizaine de motifs (article L.311-3 du code forestier). Actuellement la grande majorité des refus s'appuie sur la nécessité du boisement pour "l'équilibre biologique d'une région ou le bien-être de la population", notions dont l'interprétation n'est pas évidente !

La réglementation des défrichements est d'autre part désuète et la réforme envisagée par le projet de loi de Monsieur Vasseur est totalement justifiée. La loi de base date de 1859. Mais les dangers qui menacent la forêt ne sont plus les mêmes aujourd'hui. La pérennité des peuplements n'est plus menacée par la surexploitation. Au contraire, en raison de la déprise agricole, la forêt gagne près de 20 000 hectares par an. Par contre, la forêt est menacée -comme l'espace naturel- par la construction de grandes infrastructures et l'extension de l'urbanisation. Le solde (espace boisé moins espace artificialisé) serait négatif de l'ordre de 7 000 hectares par an au détriment de la forêt. Quand les citoyens estiment que la forêt est menacée ils pensent à cette forêt qu'ils voient disparaître à proximité de leurs villes.

12) De la même manière, la réglementation des boisements ne brille pas par la simplicité (article L126-1 du code rural). "Afin de favoriser une meilleure répartition des terres", l'Etat peut délimiter des périmètres :

1. d'interdiction ou de réglementation des semis et plantations
2. de développement des actions forestières
3. de zones dégradées avec obligation de reboisement
4. de réalisation d'une opération d'aménagement agricole et forestier.

Initialement, il s'agissait de la répartition des terres entre agriculture et forêt. Le but en a été élargi aux "espaces de nature ou de loisir en milieu rural". L'article 45 de la loi du 2 février 1995 ajoute "la préservation de milieux naturels ou de paysages remarquables". La définition d'un "paysage remarquable" n'est pas non plus évidente ! En outre, le dispositif ne permet pas d'intervenir, même après une coupe rase, sur des boisements existants, « en timbre-poste » ou mal implantés, ni de remédier aux situations d'enforestation naturelle des friches. Pour ces raisons, en montagne et dans les régions où le taux de boisement est devenu si important que la forêt est ressentie comme une gêne, de nombreuses communes réclament une révision de cette réglementation. La solution ne peut à mon sens que se trouver dans cette direction, le problème demeurant celui d'une alternative au boisement qui soit acceptable pour le propriétaire et pour la collectivité.

13) La prise en compte de l'environnement est également assurée par les études ou notices d'impact (article 2 non codifié de la loi du 10 juillet 1976), dans le cadre des enquêtes publiques (loi du 22 juillet 1983 modifiée, non codifiée) ou de la loi sur l'eau.

14) Les départements peuvent élaborer leur propre politique de protection des espaces naturels sensibles (articles L.142-1 et suivants du code de l'urbanisme).

Depuis la loi du 18 juillet 1985, ils ont la faculté de lever une taxe dont le taux maximum est de 2 % et dont l'assiette est identique à celle de la taxe locale d'équipement (TLE). Cette taxe est prélevée sur l'ensemble des constructions sur le territoire départemental.

Le produit de la taxe est affecté :

- à l'acquisition de terrains, par voie amiable, expropriation, ou préemption ;
- à la participation du conseil général pour subventionner des acquisitions de terrains par le conservatoire du littoral ou par des communes ;

- à l'aménagement et à l'entretien des terrains acquis par le conseil général ou par les communes ;

- à l'acquisition, à l'aménagement et à la gestion de sentiers ou de chemins, notamment le long des cours d'eau.

Cette accumulation de textes constitue un exemple particulièrement frappant de la prolifération législative et réglementaire sous laquelle croule notre pays. Avec des conséquences maintes fois dénoncées : l'administration a beaucoup de difficultés à gérer la réglementation, les élus et les citoyens s'y perdent, l'efficacité de la protection en souffre.

C'est pourquoi je plaide avec insistance pour une simplification radicale, autour de trois principes :

- 1 - Remplacer la multiplication des approches partielles par la recherche d'une cohérence globale sur un territoire.
- 2 - Substituer à l'enchevêtrement des mesures de protection la définition d'une gestion durable pour un territoire.
- 3 - Au lieu de multiplier les interdictions et les autorisations, utiliser de préférence le contrat qui associe les propriétaires, les gestionnaires et les usagers.

En définitive, il s'agit de passer, pour l'espace naturel, d'une pensée statique appuyée sur le règlement à une gestion participative fondée sur un projet.

Bien sur, il faudra conserver des contraintes réglementaires, mais qui sont à reconstruire en énonçant, de manière concrète, les actes permis, autorisés ou interdits dans l'occupation ou la gestion de l'espace : droits de circuler, de pêcher, de chasser, de construire, de récolter, de modifier l'aspect ...

Dans chaque cas, la gestion démocratique du territoire implique que les contraintes ne puissent être définies qu'après une enquête publique avec possibilité de contre-expertise. Cela nécessite de simplifier et d'unifier les divers dispositifs d'enquête existants, mais aussi d'accroître et de systématiser les éléments de démocratie et de transparence qui figurent dans la « circulaire BIANCO » du 15 décembre 1992 et la loi BARNIER du 2 février 1995.

Ces propositions s'inscrivent tout à fait dans les perspectives tracées par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, en particulier dans le cadre du schéma de services collectifs « espaces naturels et ruraux ».

## Chapitre 13

### La forêt loisir

Les Français sont très attachés à la forêt. Ils la perçoivent surtout comme une réserve de nature, de silence et d'air pur, face aux agressions du monde moderne. Nous sommes passés d'une peur ancestrale de la forêt à une peur pour la forêt.

Huit Français sur dix vont en forêt au moins une fois par an, ils y font surtout des promenades à pied. La fréquentation de la forêt s'accroît avec le niveau de revenu et de diplôme.

Les Français opèrent une dissociation complète entre la forêt et le bois. S'ils voient dans le bois la source d'énergie causant le moins de dégâts à l'environnement, ils considèrent toutes les utilisations du bois comme un danger pour la forêt, même le bois de chauffage.

En fait, ce qui pose problème, c'est l'attitude des citadins par rapport à l'espace rural. Il n'y a que 28 % des Français pour associer le mot de « campagne » à une utilisation agricole du sol. Pour 69 % d'entre eux, la campagne n'est rien d'autre qu'un paysage.

Le développement de la fonction « loisir » de la forêt devrait donc s'accompagner d'une éducation aux autres fonctions qu'elle remplit, peut être sous forme de jumelages villes-campagnes.

La demande de forêt comme espace récréatif va très certainement s'accroître dans les années à venir, de manière multiforme, ce qui rend difficile la définition d'une stratégie pour y répondre. Il faudra à la fois savoir protéger certains espaces, en équiper d'autres tout en respectant les contraintes d'une sylviculture durable, financer les fonctions d'accueil et d'entretien et développer des produits touristiques « forêt ».

Aujourd'hui, il n'y a pas de véritable politique de la forêt-loisir. En forêt domaniale, l'ONF se trouve dans la situation de financer l'essentiel de l'accueil et de l'entretien sur les recettes tirées de la vente du bois, ce qui n'est pas une position tenable à long terme.

Quelles sont les solutions possibles pour développer et financer la fonction d'accueil et de loisir ?

On pense souvent à l'exemple des parcs nationaux américains. Ils perçoivent un droit d'entrée, relativement modique et un droit d'usage pour des équipements comme les campings et les caravanings. Les droits sont loin de couvrir les coûts, bien qu'une partie de l'accueil soit assurée par des bénévoles ou par des associations de protection de la nature qui disposent de moyens financiers plus importants qu'en France.

Le National Park Service, qui est une agence fédérale, tire en fait des ressources beaucoup plus importantes des concessions, conclues pour une durée variable qui peut aller jusqu'à 30 ans : hôtels, restaurants, magasins, campings, stations-services....Mais les crédits fédéraux ayant baissé, les équipements d'accueil n'ont pas été modernisés, alors que la demande s'accroissait.

De toute manière, l'exemple américain est difficilement transposable en France. Aux Etats-Unis, les forêts sont beaucoup plus éloignées des secteurs résidentiels, l'aménagement touristique est donc beaucoup plus lourd tandis que les entrées sont facilement contrôlables parce que les parcs ne sont accessibles qu'en quelques points.

Au Royaume Uni ou au Danemark, les produits proposés sont multiples : découverte de la nature, campings, spectacles, boutiques...Mais, là encore, la nature de la forêt et les conditions d'accès ne sont pas vraiment comparables à la situation de la France.

Il reste qu'une stratégie de développement maîtrisé des loisirs en forêt doit être mise en place selon les conditions propres à chaque territoire :

- par l'ONF en forêt domaniale
- par les communes ou leurs groupements, en partenariat avec l'ONF et les acteurs privés en forêt communale.

Cette stratégie, dans laquelle l'ONF devrait vigoureusement s'engager, à partir d'expériences intéressantes comme Retrouvance dans les Hautes-Alpes (parcours de découverte du Dévoluy à partir de maisons forestières transformées en gîtes d'étape), pourrait être financée en partie par les contrats de plan Etat-Région. A charge pour l'ONF et les partenaires publics de solliciter l'initiative privée ou de lui passer le relais, chaque fois que possible.

Les parcs naturels régionaux ont commencé à mettre en place un schéma qui pourrait servir d'exemple :

- un point d'accueil avec une maison de la nature, un parking et éventuellement une garderie pour les enfants ;
- à partir de ce point d'accueil, des propositions de randonnées ;
- des gîtes « Panda » et une chaîne « Hôtels nature ».

A côté des interventions publiques pour certains aménagements, des financements spécifiques pourraient être étudiés, comme une « DGF espaces naturels », l'extension du bénéfice de la taxe départementale des espaces naturels sensibles à tous les propriétaires forestiers, ou un financement à partir des agences de l'eau. Ainsi, dans le Land de Basse-Saxe, les sociétés fermières des eaux investissent en forêt pour contrôler des territoires qui déterminent la quantité et la qualité de l'eau. Par ailleurs, la loi BARNIER a étendu le champ de la taxe de séjour à la gestion des espaces naturels dans les parcs nationaux et régionaux. Cette possibilité n'est pas toujours utilisée.

Dans le cadre d'un développement de l'accueil et de la surveillance des espaces naturels, il faudrait aussi envisager des rapprochements et des passerelles entre différents métiers qui ont des points communs : gardes des parcs nationaux et régionaux, de l'ONF, de l'ONC, des collectivités.

Par ailleurs ce secteur de la forêt-loisir devrait être un champ d'innovation pour la mise au point de nouveaux produits et la définition de nouveaux métiers permettant la création d'un nombre important d'emplois-jeunes.

Des propriétaires forestiers privés ont, eux aussi, pris des initiatives intéressantes, comme les adhérents de l'association FORESTOUR dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur : chambres et tables d'hôtes, journées à thèmes autour de la forêt, parcours de découverte, écoferme, événements culturels, parcs animaliers, centres équestres, séminaires, stages d'artisanat, pêche ....

Ils se heurtent à deux difficultés : la première provient de l'inadéquation des textes à l'autorisation et à l'encadrement de ce type d'activités. Cette question doit être réglée par la simplification proposée au chapitre précédent et par la mise en place de contrats de territoire (voir chapitre 24).

La deuxième est commune à l'ensemble des propriétaires, publics ou privés. Un des freins majeurs au développement de l'accueil du public en forêt se trouve en effet dans la responsabilité du gardien de la chose, au sens de l'article 1384 du Code civil. Le propriétaire forestier devrait voir levée la présomption de responsabilité qui pèse sur lui en contrepartie de sa décision d'ouvrir sa forêt au public. Il resterait bien sûr responsable des dommages provoqués par sa faute ou sa négligence.

Indépendamment de ces dispositions qui concernent surtout le milieu rural, de nouvelles orientations doivent être définies pour les forêts situées à la proximité des grandes villes, en particulier en Ile de France.

Sait-on que la forêt de Fontainebleau est le site le plus visité de France, avec 13 millions de visites par an<sup>9</sup>, contre un peu plus de 11 millions à Eurodisney ?. Le coût annuel de son entretien est d'environ 1 400 francs par hectare car on trouve de tout dans les forêts péri-urbaines : des dépôts d'ordures ou de monstres, des machines à laver, des pneus... et même des tortues de Floride ou des écureuils de Corée achetés n'importe où puis « jetés » en forêt.

La forêt de Fontainebleau est d'autre part entaillée par des routes importantes. Certaines voies forestières sont utilisées comme de véritables déviations pour la circulation locale. C'est pourquoi l'ONF revient sur une politique d'ouverture partielle à la circulation décidée dans les années 60.

Faut-il pour autant faire de la forêt de Fontainebleau un parc national ? Cette solution peut être séduisante, mais elle ne me semble pas réaliste. Par contre, tout en étudiant avec les élus et les habitants les problèmes de circulation et de retrait des constructions par rapport aux lisières, il est indispensable de classer en forêt de protection des surfaces importantes des forêts d'Ile de France. La conséquence en sera entre autres une sylviculture plus soucieuse de conserver les futaies irrégulières.

Comme le demande la fédération des sociétés des amis des forêts d'Ile de France, il est aussi indispensable de prendre des dispositions législatives et réglementaires, permettant d'aménager des espaces de transition entre la forêt et la ville, de façon à protéger les lisières de la forêt.

---

<sup>9</sup> Environ 100 millions de visites pour l'ensemble des forêts de l'Ile de France.

## **Chapitre 14**

### **L'Office National des Forêts : forêts de l'Etat, forêts des communes**

L'ONF est le navire amiral de la forêt française. C'est dire à la fois qu'il joue un rôle décisif, qu'il est respecté et qu'il est lourd à manoeuvrer.

La forêt publique couvre 4,4 millions d'hectares en métropole<sup>10</sup>, soit un tiers du territoire forestier : 1,8 millions d'hectares appartiennent à l'Etat et 2,6 millions d'hectares à 11 000 communes (près d'une commune sur trois !)

Gérant plus de 30 % des surfaces forestières de notre pays, l'Office, créé voici 30 ans, commercialise environ 40 % du volume et 50 % de la valeur des bois mis sur le marché.

L'ONF dispose d'un atout considérable : avec 13 000 agents dont 80 % sur le territoire de communes de moins de 10 000 habitants, il couvre pratiquement tout le territoire.

Depuis plus de 10 ans, les interrogations sont récurrentes, à l'intérieur comme à l'extérieur, sur les missions et sur l'équilibre financier de l'établissement. Trop souvent, les personnels ont eu le sentiment que les missions étaient définies (ou pratiquées) d'abord en fonction des contraintes financières.

Ce rapport voudrait être l'occasion de fixer un cap clair, avec des moyens adéquats, si ses conclusions sont partagées par le gouvernement, ainsi que par les responsables, les personnels et les partenaires de l'Office.

#### **1 - Les missions : le choix de l'ambition**

Il ne faut pas oublier qu'un profond changement a été opéré avec la création de l'Office en 1966. Auparavant, les recettes tirées par l'Etat de la gestion de son domaine forestier tombaient dans le budget général et l'administration des Eaux et Forêts était financée, à un niveau sensiblement inférieur, sur le budget du Ministère de l'Agriculture.

La réforme de 1966, due à Edgar PISANI, a permis de formidables progrès dans la gestion des forêts publiques. Ainsi, la part des forêts dotées d'un « aménagement forestier », c'est-à-dire d'un plan raisonné de gestion à moyen terme (15 à 20 ans) est passée en 30 ans de moins de 50 % à plus de 90 %.

L'Office est à la fois chargé de gérer les forêts domaniales et les forêts des collectivités locales, principalement celles des communes. Il agit dans le cadre de ce qu'on appelle « régime forestier », c'est-à-dire un ensemble de règles déterminées par le code forestier et dérogatoires au droit commun.

Par ailleurs, il exerce des activités dites conventionnelles, demandées par l'Etat (restauration des terrains en montagne, défense des forêts contre les incendies, encadrement des unités de forestiers sapeurs formées de ex-harkis) ou négociées avec d'autres collectivités (par exemple, l'entretien, l'équipement et la valorisation d'espaces naturels pour les communes ou pour d'autres clients).

---

<sup>10</sup> Et 7,6 millions d'hectares Outre Mer

Dans le premier cas (forêts domaniales), l'ONF est en situation de monopole de droit. Dans le deuxième (forêts des collectivités), c'est un monopole partiel, l'ONF étant chargé de la définition et du contrôle de la gestion, ainsi que des ventes de bois, mais pas obligatoirement de la réalisation des travaux que pourtant la plupart des communes lui confient. Cette situation est parfois contestée (par exemple, à travers la création de brigades vertes pour remplir une fonction de surveillance), ou discutée quant à son coût, mais dans l'ensemble, les relations entre les communes et l'Office sont bonnes. Dans le dernier cas (autres activités conventionnelles), l'Office est en situation de concurrence, avec les collectivités locales elles-mêmes, ou avec le secteur privé. Cette concurrence est critiquée par les entreprises privées (au nom de distorsions en faveur de l'ONF) et fait l'objet de débats internes à l'ONF (pas tant sur le principe qui a permis une réelle dynamisation de l'établissement, que sur le risque, avec des moyens constants ou en régression, d'abandon des missions traditionnelles dans les forêts publiques).

Il faut bien voir aussi que l'expression « mise en oeuvre du régime forestier » recouvre des activités très diverses. L'Office possède une casquette d'agent de la loi, comme gardien de l'application du code forestier. Les agents de l'Office peuvent aussi dresser procès-verbal et émettre des contraventions (par exemple pour l'abattage d'arbres sans permis d'exploiter ou pour le pâturage d'animaux sans concession). Mais il a avant tout un rôle de sylviculteur, d'intendant en charge du domaine. L'ONF élabore les « aménagements forestiers », documents de planification à long terme des opérations de gestion qui seront arrêtés, soit par le ministre (forêts domaniales), soit par le préfet de région (forêts des collectivités et établissements publics). L'Office met ensuite en oeuvre ces aménagements dans les forêts domaniales et il en contrôle l'exécution dans les forêts des collectivités. C'est là où la moderne gestion durable rejoint les règles de faire en sorte que les bois et forêts se puissent « perpétuellement soutenir en bon état » préconisées déjà en 1346 par Philippe de Valois. Il a également un rôle de commerçant, chargé de vendre le bois de l'Etat et des collectivités locales.

Il faut souligner que ce système a le grand mérite de garantir une péréquation et une solidarité entre les territoires : la qualité de la gestion est indépendante de la richesse des forêts et c'est là un atout majeur du régime forestier.

L'Office exerce aussi le métier d'entrepreneur de travaux forestiers en régie directe avec ses 5 000 ouvriers forestiers et ses personnels techniques qui assurent les plantations, les entretiens, les élagages, voire les coupes, ou en régie indirecte lorsqu'il fait appel pour ces mêmes travaux et pour abattre et débarder les bois, à des entreprises privées qu'il encadre.

Et l'on pourrait ajouter encore beaucoup d'autres fonctions : celles de paysagiste, de conseil aux collectivités, de protecteur de la biodiversité, de gestionnaire de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche, d'accueil du public, de protection contre l'incendie (particulièrement en forêt méditerranéenne), de gestion du littoral (500 kilomètres de domaine côtier), de recherche forestière.....

Cette multiplicité de fonctions, qui fait une part du charme et de la grandeur de l'Office, explique aussi les « frottements » réguliers sur les « frontières » de ses compétences avec de nombreux autres acteurs. Ces « frottements » sont généralement tempérés par un réel respect mutuel autour d'une passion commune : la forêt et le bois.

A partir de cette situation, certains sont partisans de recentrer l'Office sur ses missions traditionnelles de base, c'est-à-dire sur la mise en oeuvre du régime forestier dans les forêts publiques. Parfois - même si cela se dit peu en public - on va jusqu'à préconiser une mise en concurrence pour la gestion des forêts communales.

Dans ce cas précis, la logique de concurrence paraît inadéquate, même si certains se plaignent du coût des interventions de l'Office. Sans qu'on puisse la chiffrer, la polyvalence de l'Office et de ses agents permet une économie par rapport à ce que coûterait une multiplicité d'interventions spécialisées sur un même milieu. Surtout, elle garantit une cohérence et une vision à long terme qui ne seraient pas assurée dans un autre système, c'est bien là le fondement du régime forestier « dans l'intérêt supérieur de la nation » comme le définit Francis Meyer. Enfin, la grande majorité des communes est attachée à la pérennisation de ce régime.

Le choix que je propose est celui du grand large, plutôt que du repli. Pour des raisons internes à l'établissement : sortir du nombrilisme qui caractérise parfois les débats à l'intérieur de l'Office ; accélérer l'introduction chez le personnel de nouvelles cultures (environnement, économie) qui favoriseront les adaptations indispensables à la réalité d'aujourd'hui. Mais surtout pour des raisons d'intérêt général : le savoir-faire et la capacité d'intervention de l'ONF doivent être mis à profit pour une relance de notre politique forestière.

Comment cela se traduit-il en pratique ? D'abord, pour partir à la conquête de nouveaux domaines d'intervention, il faut assurer ce qui demeurera la base de l'activité de l'Office : la gestion des forêts publiques et les missions traditionnelles d'intérêt général. C'est essentiellement une question de moyens accordés par l'Etat.

Dans ces domaines « traditionnels », des progrès considérables ont été accomplis par l'Office depuis une dizaine d'années, trop souvent ignorés à l'extérieur, touchant aussi bien l'amélioration de la productivité que l'appropriation positive des questions environnementales avec la formation et la spécialisation des personnels et la mise en place d'outils de connaissance. Mais des changements importants sont encore nécessaires : c'est, à mes yeux, la contrepartie qui doit être négociée dans le futur contrat de plan pour que l'Etat assume sa responsabilité vis à vis des missions qu'il a dévolues à l'Office, et ceci à un niveau convenable, ce qui n'est pas le cas depuis 1996<sup>11</sup>.

Quid du domaine conventionnel ? Il doit absolument être conservé comme un axe stratégique, à condition qu'une comptabilité claire et transparente assure, vis à vis du secteur privé, l'égalité des conditions de concurrence.

Dans les rapports avec la forêt privée et avec la Fédération Nationale du Bois, il faut trouver les points d'équilibre qui s'étaient diplomatiquement esquissés à l'occasion de la préparation du projet de loi de M. Vasseur.

Au delà de cette stabilisation des frontières (accord d'armistice ou cessez-le-feu), que faut-il construire pour l'avenir ? Avant tout, affirmer nettement, et les pouvoirs publics n'ont pas été assez clairs, que l'Office national des forêts a vocation (même s'il n'a droit à aucun monopole) à devenir un des gestionnaires majeurs de l'espace naturel en France.

Pour réussir cette stratégie, l'ONF dispose de la maîtrise d'un vaste territoire, d'un maillage local dense, de l'image « eaux et forêts ». Il doit désormais affirmer sa capacité à gérer des écosystèmes dans le cadre d'une gestion durable au service de l'intérêt général.

Il doit également, et c'est plus nouveau, se positionner rapidement, non seulement comme un conseil, mais aussi comme gestionnaire forestier à l'étranger. C'est une évolution majeure dont il faut prendre les moyens, pour donner à la France toute sa place dans la nouvelle compétition forestière mondiale.

---

<sup>11</sup> D'où la jolie formule d'un syndicaliste : ONF = organisme nécessitant financement

## **2 - L'équilibre financier : le nouveau Contrat de Plan**

Schématiquement, les recettes de l'ONF proviennent :

- pour environ la moitié (1,7 milliard) des produits du domaine (essentiellement les ventes de bois qui sont, sur 30 ans, pratiquement stables en francs constants) ;
- pour un quart (840 millions) du versement compensateur versé par l'Etat (700 millions hors taxes en 1997) et des frais de garderie versés par les communes au titre de la gestion des forêts communales<sup>12</sup> ;
- pour un autre quart (800 millions, dont 240 millions de marge brute) des conventions.

Les dépenses sont constituées pour environ 2/3 de frais de personnel dont 1,7 milliard pour le personnel fonctionnaire. A effectifs constants, l'augmentation annuelle de ce poste est de 50 millions de francs par an sur la base d'une progression salariale (y compris GVT) de l'ordre de 3 %.

Même si des gains de productivité importants<sup>13</sup> ont permis de répondre sans augmentation des effectifs<sup>14</sup> à un accroissement (non financé par ailleurs) de la demande collective pour l'accueil du public et la gestion de la biodiversité, la dérive des coûts reste de l'ordre de 50 millions de francs par an.

La stratégie des années 1990/1993, plus ou moins clairement affichée visait à compenser cette dérive par un accroissement de la marge brute sur les conventions avec les communes, et surtout avec les clients nouveaux hors Etat. Elle a atteint son objectif dans les premières années : partie de très bas en 1989, la marge brute a atteint 160 millions de francs en 1995.

Depuis 1995, il n'en est plus de même :

- après une phase de croissance rapide sous forme de « cueillette », les conventions stagnent depuis deux ans. La concurrence est forte et la marge nette de beaucoup de conventions est voisine de zéro ou même négative.
- les prix du bois baissent régulièrement depuis une vingtaine d'années de 1 % à 1,5 % par an en francs constants. Un accroissement des volumes récoltés de l'ordre de 1,5 % par an en forêt domaniale et de 2 % en forêt communale n'a pu que maintenir la recette à peu près stable en francs constants.
- enfin, la provision pour variation des cours, sagement constituée à partir du milieu des années 80 pour prévenir des évolutions défavorables des prix du bois, a été largement entamée par la diminution très forte du versement compensateur en 1996 et à nouveau mise à contribution en 1997. Ce n'est plus une provision pour variation des cours, c'est une provision pour variation d'humeur de l'Etat !

Dans ces conditions, l'Office ne peut plus désormais assurer son équilibre financier. En 1997, l'excédent de gestion sur les forêts domaniales est de 200 millions de francs, alors que le déficit sur les missions d'intérêt général (conventions avec l'Etat, accueil du public en forêt domaniale, gestion de la biodiversité, NATURA 2000...) représente 180 millions de francs, celui sur les activités conventionnelles autres approche 20 millions de francs et celui sur la gestion des forêts des collectivités est voisin de 100 millions de francs (compte tenu d'un versement compensateur de 697 millions de francs hors taxes). A ce rythme, la provision pour variation de cours serait épuisée dès la fin de l'exercice 1999.

---

<sup>12</sup> 10 à 12 % des recettes tirées de leurs forêts

<sup>13</sup> Estimés par l'Office à environ 3 % par an en moyenne sur les quinze dernières années, dans ses activités de gestion des forêts publiques.

<sup>14</sup> Il y a eu au contraire une diminution des effectifs (550 emplois de fonctionnaires depuis 1982) mal vécue par les personnels au moment où des missions nouvelles se développaient.

Les conditions d'un équilibre financier durable pour l'Office sont simples à définir. Elles constituent la base impérative d'un Contrat de Plan qui soit sérieux pour les années 1999-2003.

### 1) Remettre à niveau le versement compensateur

On oublie trop facilement que le versement compensateur est une obligation fixée par le code forestier (article L. 123-1).

On doit considérer la logique de cette disposition : l'Etat attend de l'intervention de l'Office dans les forêts communales un résultat d'intérêt général, qui n'est pas précisé autrement que par référence au régime forestier, et pour lequel il paye. Aujourd'hui, nous aurions tendance à définir le résultat attendu comme devant être conforme à une gestion durable et assurant notamment un équilibre local entre la production de bois et d'autres produits, la protection de l'environnement et la satisfaction de demandes récréatives et sociales variées. Il est possible de préciser cette définition et de mieux cerner le périmètre des exigences de l'Etat vis à vis des forêts des collectivités, il n'est cependant pas contestable que l'Etat a une responsabilité sur elles et un devoir financier envers l'Office. Que ce devoir soit donc rempli.

Le « besoin » de versement compensateur, calculé sur les bases de la comptabilité analytique de l'ONF, s'établit pour 1999 à 812 millions de francs hors taxes (soit 937 millions de francs TTC pour le budget de l'Etat).

Le relèvement nécessaire en 1999 est donc de 132 millions de francs TTC par rapport à 1997.

Le budget 1998 sera exécuté en équilibre au prix de mesures d'économie drastiques difficilement renouvelables.

### 2) Poursuivre les gains de productivité interne et accroître le volume des ventes de bois

A effectifs inchangés, mais certainement au prix d'un redéploiement de moyens, l'Office peut dynamiser sa sylviculture, former son personnel à des modèles sylvicoles rénovés, accroître la mobilisation des bois dans les peuplements mûrs, améliorer et varier les modalités et le calendrier des mises en ventes. Tout ceci aurait pour effet d'accroître le volume des ventes, au bénéfice de l'Office et de toute la filière si, parallèlement, un effort de contractualisation avec les entreprises d'aval est engagé.

A terme, c'est 4 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires qui peuvent être annuellement mis sur le marché pour porter d'ici 5 ans la récolte en forêts publiques à 19 millions de m<sup>3</sup>.

Cette décision me paraît indispensable à la fois pour des raisons écologiques et économiques. Elle aura pour effet, dans les prochaines années, de contribuer à pérenniser l'équilibre financier de l'ONF, bien que modestement sans doute. Elle sera aussi certainement porteuse de très fructueuses réflexions pour les politiques forestières régionales.

### 3) Investir dans le développement des activités conventionnelles, en France et à l'étranger

L'ONF peut et doit répondre à une multiplicité de demandes exprimées en France par les collectivités et les associations : sur l'écotourisme et le paysage, sur l'expertise et la gestion des milieux à haut intérêt écologique, sur la restauration de milieux dégradés ...

Un investissement important doit être consenti pour le marché des loisirs et des produits touristiques. L'ONF ne doit pas nécessairement être le maître d'ouvrage, mais l'incitateur et l'ensemblier, chaque fois que nécessaire, au service des communes et des partenaires privés.



Dans les activités internationales, l'ONF constitue un outil exceptionnel pour développer la présence de la France. Cette mission devrait lui être clairement assignée par le Gouvernement, qu'il s'agisse de la gestion durable des forêts ou de l'organisation des reboisements en vue de constituer des puits de carbone.

4) Négocier, au delà du versement compensateur, le paiement à l'ONF des services non marchands (environnement, loisirs) selon le principe prescripteur-payeur.

Ainsi, la contribution de l'ONF à des actions à finalité environnementale définie (Natura 2000, gestion de réserves intégrales ou opérations spécifiques sur des milieux ou des espèces protégées) devrait-elle faire l'objet de contrats avec le ministère chargé de l'environnement.

De même, une partie des coûts d'accueil du public et d'aménagements de loisirs pourrait être assurée par les Régions et les Départements, ces derniers recevant la possibilité d'utiliser le produit de la taxe sur les espaces naturels sensibles en forêts domaniales.

L'essentiel se situe cependant dans le versement compensateur. On l'a vu, si l'Etat n'assume pas son devoir financier en le remettant à niveau de façon durable, l'Office entre en déficit budgétaire structurel dès 1999. L'Etat se verrait alors contraint d'imposer des réductions d'effectifs drastiques, bien supérieures au turn-over naturel, de réduire brutalement les prestations du régime forestier et d'ouvrir dans l'urgence avec les collectivités locales une lourde et délicate négociation sur la révision des frais de garderie.

### **3 - La révolution culturelle interne**

Je l'ai déjà dit, bien des changements ont été accomplis dans les dix dernières années.

Mais l'époque qui s'annonce nécessite des changements encore plus importants et surtout plus rapides. Sept siècles d'administration forestière ne disparaissent pas avec sept ans de discours entrepreneurial. Pendant longtemps, les forestiers ont fonctionné comme une tribu qui renforce son identité pour résister, avec passion et efficacité, aux multiples pressions externes. Aujourd'hui, les forestiers ne sont plus tout à fait maîtres chez eux. Ils deviennent des gestionnaires au service de l'Etat, des communes, des clients.

Ils doivent multiplier les partenariats et les actions contractuelles et faire évoluer leurs relations avec les industriels de l'aval, avec les associations de défense de l'environnement dans les réseaux et les structures de concertations mises en place, et bien sur avec les collectivités, non seulement les communes forestières, mais aussi, les régions, les départements, les syndicats de pays ...

L'établissement est loin d'être sorti des processus de décision hérités de l'histoire. Malgré la mise en place de nouveaux outils de gestion, une régulation de type « féodal-autogéré » reste assez souvent en vigueur. La part nouvelle de management est plus budgétaire et financière qu'économique et commerciale.

En même temps, l'adaptation - en cours - à la demande environnementale doit être, elle aussi, renforcée et accélérée, même si les propositions de l'ONF pour le réseau Natura 2000 témoignent des progrès significatifs déjà faits en matière de formation des personnels et de connaissances (inventaires, cartographie ...).

## Comment réaliser les changements nécessaires ?

- ⇒ En les affichant dans le Contrat de Plan
- ⇒ En recrutant, pour quelques postes stratégiques de la Direction générale et dans plusieurs directions régionales (en n°2, le n°1 devant rester un forestier), des personnels issus d'autres cultures : industrie du bois, commerce, environnement
- ⇒ En développant très vite la formation initiale et continue, à tous les niveaux, sur l'économie de la filière bois et sur la gestion durable
- ⇒ En organisant des carrières qui permettent plus souvent une mobilité entre l'Office, les services centraux et déconcentrés des ministères chargés de la forêt et de l'environnement, la forêt privée et les industries de la filière
- ⇒ En modernisant les ventes de bois
- ⇒ En développant l'activité conventionnelle, en France, comme à l'étranger (en partenariat avec le CIRAD-forêt )
- ⇒ En développant avec les communes et d'autres partenaires locaux des produits touristiques<sup>15</sup>
- ⇒ En modifiant la composition du Conseil d'Administration ou, si cela apparaît trop délicat, en créant un Conseil d'Orientation pour mieux associer de nouveaux partenaires, tant dans le secteur de l'environnement que dans le secteur industriel.

---

<sup>15</sup> Quelques réalisations intéressantes existent déjà, comme RETROUVANCE dans les Hautes-Alpes

## Chapitre 15

### Les modes de vente

S'il est un sujet qui fait l'objet de débats incessants dans le Landerneau forestier, c'est bien celui des modes de vente du bois.

Le vendeur et l'acheteur sont dans des situations différentes. Le propriétaire peut, dans une certaine mesure, se retenir de vendre. L'acheteur au contraire, a besoin d'acheter pour assurer le maintien ou le développement de son activité.

Pour les forêts publiques, le cadre traditionnel de mise en marché du bois d'œuvre est la vente en bloc et sur pied aux enchères descendantes (ou par appel d'offres). Malgré la publication préalable de cahiers affichés détaillés, cette procédure nécessite de la part des scieurs (notamment pour les bois de valeur, et surtout pour les feuillus) une reconnaissance préalable des coupes proposées. D'autre part, même en tenant compte des efforts d'étalement des ventes sur l'année entrepris par l'ONF<sup>16</sup>, les adjudications ont tendance à amplifier les évolutions pressenties du marché.

Reprenons ici les éléments d'une étude rédigée par la société JAAKKO PÖYRY qui considère des scieries de taille "industrielle". Chacune traite en moyenne (feuillus et résineux confondus) 20 000 m<sup>3</sup> de grumes, soit une valeur de l'ordre de 7 millions de francs pour une production moyenne annuelle de sciages de 10 000 m<sup>3</sup> (soit une valeur de l'ordre de 11 millions de francs).

Si l'on évalue le volume moyen de grumes par coupe mise en vente à 200 m<sup>3</sup>, chacun de ces établissements est obligé d'acheter une moyenne de 100 lots (coupes) et d'en prospecter cinq à dix fois plus du fait du caractère aléatoire du système d'adjudication.

Une telle dépense de temps et d'énergie, renouvelée chaque année, et accrue par la dispersion géographique des coupes, grève lourdement l'activité des scieries (2 prospecteurs qualifiés à plein temps seraient nécessaires dans le cas de la scierie moyenne considérée, soit un coût de 20 à 40 F au minimum par mètre cube de grumes acheté, donc au total un coût de 400 000 à 800 000 F). En outre, cette prospection mobilise largement le chef d'entreprise du fait de l'importance stratégique que revêt, dans un tel contexte d'incertitude, l'acte d'achat de la matière première, notamment dans le feuillu.

Si l'on examine l'approvisionnement du point de vue de la trésorerie de l'entreprise, la scierie doit garantir et préfinancer ses achats de grumes, puis préfinancer les coûts d'exploitation, de transformation, de stockage et de trésorerie, jusqu'au paiement effectif des sciages par son client.

L'acheteur retenu doit :

- déposer une caution (délai : 20 jours) ;
- verser comptant 20 % du prix (délai : 20 jours) et 100 % des charges éventuelles ;
- acquitter le solde, par tranches de 20 %, à l'issue des 4<sup>ème</sup>, 6<sup>ème</sup>, 8<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> mois suivant la vente, soit, par équivalence, un paiement total à un terme moyen pondéré de 5,6 mois.

---

<sup>16</sup> En 1997 : Ventes d'automne : 39 % ; autres adjudications au cours de l'année : 35 % ; ventes amiables étalées : 17 % ; affouage : 9 %.

Depuis quelques années se sont développés les contrats d'approvisionnement de bois façonnés (plus de 300 000 m<sup>3</sup> par an en forêt publique et plus de 1 200 000 m<sup>3</sup> en forêt privée) en vue de garantir l'approvisionnement de grosses unités industrielles en produits normalisés (essentiellement petits bois) ;

Une deuxième expérimentation concerne les préventes ou offres d'achat différé (ventes sur pied à l'unité de produits à livrer façonnés) dans lesquelles, la livraison (et son règlement) sont différés dans le temps. Ces préventes, qui concernent majoritairement des bois de faible valeur, sont encore peu pratiquées (quelques dizaines de milliers de m<sup>3</sup> par an).

Par exemple en Franche-Comté, région de forêt très majoritairement communale (90 % du domaine géré par l'Office), une démarche expérimentale a été engagée à la suite de la charte signée le 17 septembre 1996 à Paris. Le but est de consolider les scieries locales en garantissant leur approvisionnement, en l'améliorant (homogénéité des lots, gains de temps pour les visites de coupes), en réduisant les coûts (absence de financement du stock sur pied).

L'accord porte sur un volume de 15 000 m<sup>3</sup> de bois façonnés, essentiellement sapin et épicéa de qualité courante, réparti entre les acheteurs par leur syndicat. Un prix de campagne est fixé pour un an. Il s'agit d'un prix minimum, déterminé par analyse des prix constatés aux ventes de l'automne précédent. Le barème est exprimé en francs par m<sup>3</sup> sous écorce en bord de route, pour être applicable directement aux bois réceptionnés et pour faire abstraction des variations de conditions d'exploitation. Les prix sont renégociés en juillet, au vu des résultats enregistrés aux ventes de printemps. Les conditions de paiement peuvent être adaptées pour permettre aux communes de compenser leur avance de trésorerie.

Au niveau national, ces expérimentations d'offres d'achat différé font l'objet de jugements contradictoires. Peut-être ont-elles été parfois conduites, à l'opposé de l'expérience franc-comtoise, avec une ambition excessive sur les produits concernés : bois bord de route, mais aussi ventes sur pied, vente de feuillus de qualités ... A l'évidence, le système n'est pas adapté à ces produits. En particulier les communes (sauf en Franche-Comté) et la forêt privée ont très peu suivi.

Pour les forêts privées, les ventes des particuliers, le plus souvent de gré à gré, sont majoritairement réalisées en bloc et sur pied. L'intervention des experts forestiers permet une plus large mise en concurrence des acheteurs, ainsi, parfois, qu'un regroupement de l'offre. La coopération forestière quant à elle commercialise chaque année plus de 4 millions de m<sup>3</sup> dont plus de 40 % en bois d'industrie qui font, en grande majorité, l'objet de contrats d'approvisionnement (1,2 million de m<sup>3</sup>/an).

Pour accroître la compétitivité de la filière, il est indispensable d'accélérer fortement la modernisation des modes de vente. Il faut bien voir cependant que seule une montée en puissance généralisée et rapide des contrats d'approvisionnement sur les produits de qualité courante apportera une économie de coûts, donc un gain de compétitivité profitant à terme aux acheteurs comme aux vendeurs. Les uns et les autres ont à se préparer à une évolution d'ensemble sans rechercher ou craindre un effet immédiat sur les prix.

L'ONF doit nécessairement jouer dans cette évolution un rôle moteur.

- 1) Il faut répartir les ventes sur l'ensemble de la période utile de l'année. Un objectif de 5 ventes réparties de manière équilibrée serait raisonnable. Il permettrait de stabiliser le marché, de diminuer les coûts annexes et de mieux équilibrer la charge de travail des entrepreneurs de travaux forestiers.
- 2) Un objectif quantifié doit être débattu pour les contrats d'approvisionnement négociés, de manière à garantir à la filière un approvisionnement à prix stables et prévisibles. Les contrats pluriannuels avec définition d'un prix de campagne devraient être la règle pour les produits normalisés de qualité courante dont les référentiels de prix sont connus. Le chiffre de 30 % des mises en vente d'ici quelques années ne serait pas excessif.
- 3) Les ventes informatisées ont commencé à être expérimentées en Franche-Comté et en Bourgogne, seulement pour les ventes de bois de forêts privées, mais à la satisfaction de tous.  
Contrairement à ce que pensent certains à l'ONF, elles ne constituent pas un gadget. Bien sûr, la vente est trois fois moins rapide que l'adjudication aux enchères descendantes. Mais il ne faut pas la considérer comme adjudication lente : c'est en réalité un appel d'offres rapide, avec saisie d'une proposition par chacun des participants et traitement informatique des offres.  
Il faut donc, à ce titre, en élargir l'expérimentation, avec l'affichage des 2 ou 3 premières offres qui permet aux acheteurs de mieux se caler par rapport au marché. Mais tout autre système d'appel d'offre utilisant les réseaux informatiques peut être également expérimenté.
- 4) Les préventes (ou offres d'achat différé) doivent également être relancées, pour les produits auxquels elles sont adaptées, comme la commercialisation des résineux bord de route. Il ne devrait pas être impossible d'atteindre la situation de l'Allemagne où il est considéré comme tout à fait normal de demander « 10 000 m<sup>3</sup> de grumes résineux de telle catégorie ».
- 5) Il faut enfin simplifier, autant que faire se peut, les procédures administratives à partir du jour de la vente, jusqu'à délivrance du permis d'exploiter.

## Chapitre 16

### Le Fonds forestier national

Au sortir de la guerre, la forêt française est souvent surexploitée ou endommagée et on perçoit le bois comme un matériau stratégique pour la période de reconstruction qui s'annonce.

Considérant qu'il faut environ 60 ans, en moyenne, pour constituer ou reconstituer la ressource forestière, les députés créent en 1946 le Fonds forestier national, de façon à garantir à la forêt une ressource pérenne capable d'échapper aux aléas budgétaires. A l'époque, il est alimenté par une taxe sur les produits de l'exploitation forestière et sur les produits de scierie. Depuis 1959, c'est un compte spécial du Trésor.

A travers des subventions et des prêts, il aide au boisement et au le reboisement, surtout en forêt privée et dans une moindre mesure en forêt communale. Il finance également la desserte, la protection, la recherche, l'amélioration de la production et de la gestion, la mécanisation des exploitations forestières et divers organismes de recherche et de développement de la filière. Dans ces financements, la "matière grise" prend de plus en plus le pas sur la "matière verte".

En 1991, la taxe forestière a été réformée et a dû répondre aux exigences de la Commission européenne. Les emplois du FFN ont également été revus pour ne plus constituer un avantage direct aux entreprises françaises de la première transformation. Désormais, la taxe n'est plus déductible, elle ne frappe plus les produits bruts et elle est étendue à la presque totalité de la filière en aval avec des taux plus faibles et différenciés. Le nombre des contribuables a ainsi très fortement augmenté. Mais ce changement a eu pour conséquence une baisse brutale des recettes, qui se situaient entre 700 et 800 millions de francs en moyenne avant la réforme et sont tombées à environ 400 millions de francs depuis, malgré une hausse des taux.

Au total, le FFN a contribué au boisement ou au reboisement de 2,2 millions d'hectares notamment pour la création d'une ressource nouvelle en résineux. Il a financé 40 000 kilomètres de pistes ou de routes forestières. Il a constitué, de fait, l'un des outils privilégiés de la politique forestière française.

Mais aujourd'hui, sans que ses résultats soient remis en cause, le niveau de la taxe est contesté ainsi que ses mécanismes de perception. Il est vrai que la France est le seul pays développé qui semble incapable de financer sa politique forestière par le budget de l'Etat. Je ne propose cependant pas de supprimer le FFN, car il a le mérite d'exister et il est préférable de consacrer à des actions supplémentaires les moyens nouveaux que l'Etat devra en tout état de cause dégager s'il veut mettre en œuvre une politique forestière ambitieuse.

Il existe quatre types d'investissements du FFN, qu'il faut bien distinguer :

- 1) le boisement pour lutter contre l'effet de serre. Cette politique devrait être financée par une ressource abondant le FFN (budget de l'Etat ou fonds communautaires) selon le principe prescripteur-payeur.
- 2) La mise en valeur des peuplements forestiers et l'amélioration de la gestion sylvicole.
- 3) Une politique globale de compétitivité.
- 4) La promotion du bois.

Pour accomplir un effort raisonnable, il faudrait que le FFN revienne à son niveau d'avant la réforme de 1992, c'est dire qu'il lui manque au moins 300 millions de francs.

Les difficultés budgétaires ont principalement été supportées par le volet « boisement et desserte des forêts » qui a subi de fortes restrictions au cours des dernières années. Ceci, conjugué à différentes autres causes défavorables (coûts élevés de protection des plantations contre les dégâts de gibier, surcroît de contraintes environnementales, baisse relative de la valeur des forêts, ...) explique que l'investissement forestier soit actuellement en panne. Une relance raisonnée est urgente, non seulement pour éviter les « trous » de production dans la ressource constituée grâce au FFN, mais aussi pour obtenir des effets plus immédiats sur la mobilisation des bois, sur leur qualité et leur homogénéité, par l'amélioration des peuplements existants.

Un effort de qualité et de compétitivité est à conduire en production sylvicole, depuis les pépinières et la qualité génétique des graines et plants jusqu'aux travaux de récolte. Il revient à chaque maillon de la filière de se préparer à intégrer les coûts de cette exigence de qualité. La réforme en cours des aides du FFN doit contribuer à cet effort d'ensemble.

Il est hors de question d'aggraver les taxes pesant sur la filière alors qu'un important effort de compétitivité lui est demandé par ailleurs. Comme pour les plantations nécessaires à la lutte contre l'effet de serre, il n'y a que deux solutions concevables : un effort budgétaire qui resterait malgré tout accessible ou une ressource nouvelle. J'y reviendrai.

Indépendamment de la remise à niveau du FFN, une réforme me paraît souhaitable, dont l'objectif serait de corriger quelques injustices et de favoriser une meilleure gestion des intérêts communs aux différentes professions.

Une première orientation concevable serait de créer un mécanisme plus incitatif pour les propriétaires forestiers, les conduisant à solliciter davantage les organismes de développement tels que les Centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et l'Institut pour le développement forestier (IDF) dont les moyens seraient en même temps accrus. A cette fin, pourquoi ne pas discuter, avec les propriétaires forestiers, dans le cadre d'une remise à plat de leurs contributions, d'un mécanisme de type de celui de l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) ?. A titre d'exemple, une taxe de 25 francs par hectare sur les propriétés de plus de 4 hectares représenterait environ 150 millions de francs. Il pourrait y avoir un seuil national minimal, un abattement pour les forêts peu productives (zone méditerranéenne ou forte pente) et les niveaux de taux au delà du seuil seraient fixés par les CRPF.

Une deuxième orientation - pas forcément exclusive de la première - serait de réduire sensiblement le taux de taxation des sciages, secteur qui est le maillon faible de la filière, cette diminution étant compensée par un léger accroissement des taux pour l'aval de la filière. Mais ces derniers sont déjà élevés si on les compare à ceux des taxes parafiscales touchant d'autres secteurs économiques.

Une troisième orientation, évoquée par certains de mes interlocuteurs, serait de distinguer une taxe sur les grumes pour l'amont et une taxe parafiscale de l'ordre de 0,2 % pour financer les outils communs à l'interprofession. Elle soulève cependant des difficultés techniques (qui percevrait la taxe sur les grumes ?) et elle risque de rompre la solidarité à l'intérieur de la filière.

Il faudrait par ailleurs, d'une part éviter les doubles taxations et d'autre part, s'assurer que les chambres d'agriculture affectent bien au développement forestier de la totalité des sommes qu'elles perçoivent et conservent à ce titre (la moitié des 105 millions de francs annuellement perçus).

En réalité, tout autant que d'une décision du Gouvernement, les seules solutions viables dépendront de la volonté des acteurs professionnels de s'organiser et de s'entendre pour utiliser et faire évoluer l'outil de filière qu'est le FFN et pour résister aux tendances centrifuges du « chacun pour soi ».

Le FFN doit dépasser les objectifs quantitatifs d'une autre époque pour contribuer à un effort rationnel de compétitivité pour l'ensemble de la filière. Il doit passer d'une logique de guichet à une logique de projet.

## Chapitre 17

### La forêt privée

La forêt privée s'étend sur près de 10 millions d'hectares en France métropolitaine. Elle appartient à 3 800 000 propriétaires, dont la motivation pour la gestion forestière est très inégale. 30 % de la superficie est composée de propriétés de moins de 10 hectares. A l'inverse, 1 % des propriétés couvrent plus de 25 hectares et représentent 45 % de la surface totale.

Ce morcellement résulte très largement du code civil qui tend à imposer la division de la propriété à chaque succession.

Le droit de propriété s'exerce dans le cadre fixé par code forestier (art. L. 211-1). Les propriétaires sont tenus d'assurer l'équilibre biologique et la satisfaction des besoins en bois et en autres produits forestiers. Ils doivent boiser, aménager et entretenir leurs forêts, pour en assurer la rentabilité, "conformément aux règles d'une sage gestion économique".

La rentabilité des investissements forestiers est faible, de l'ordre de 2 à 2,5 % en moyenne, mais avec des taux plus élevés pour le peuplier et le pin maritime (4 à 6 %). Très rares sont les propriétaires qui dépendent de leur revenu forestier pour vivre. Leur motivation pour investir et gérer repose donc sur un ensemble complexe de facteurs, mêlant des considérations affectives, patrimoniales et économiques. Par ailleurs l'augmentation de l'âge d'accession à la propriété (évolution démographique oblige) et la « citadinisation » croissante des propriétaires forestiers posent des problèmes nouveaux pour le développement forestier.

Les progrès accomplis en forêt privée depuis 30 à 40 ans sont cependant à tous égards remarquables. Ils doivent être mis au crédit des aides de l'Etat et du FFN, de la réforme de 1963 créant les centres régionaux de la propriété forestière, mais surtout de l'implication personnelle d'une partie dynamique des propriétaires forestiers.

Les Centres Régionaux de la Propriété Forestière, établissements publics à caractère administratif, gérés par des représentants élus des propriétaires, sont chargés d'établir, par régions naturelles, des orientations régionales de production (ORP), comportant l'étude des aptitudes forestières et les modes de gestion préconisés. Ces orientations doivent s'appuyer sur les orientations régionales forestières (ORF) et sont soumises à l'approbation du ministre chargé des forêts.

La gestion des propriétés privées de plus de 25 ha d'un seul tenant, et susceptibles d'aménagement et d'exploitation régulière, relève d'un plan simple de gestion (PSG) obligatoire, soumis à l'approbation du CRPF. Le seuil de surface peut être modulé par arrêté préfectoral, sans être inférieur à 25 hectares. Le plan est fixé pour 10 à 30 ans et comprend la définition des objectifs, un programme d'exploitation des coupes et un programme des travaux d'amélioration. Les propriétaires de plus de 10 ha peuvent faire agréer un PSG facultatif. En l'absence de PSG, les coupes sont soumises à un régime spécial d'autorisation administrative préalable (article L.222-5 du code forestier).

En 1997, 20 487 plans simples de gestion sont en vigueur, ils couvrent environ les  $\frac{3}{4}$  des forêts de plus de 25 hectares et près de 30 % de la surface totale de la forêt privée, soit 2 550 000 hectares.

Le bénéfice des aides publiques est accordé prioritairement aux propriétaires qui présentent des garanties de "bonne gestion" et qui souscrivent l'engagement de ne pas démembrement volontairement leur propriété (article L. 101 du code forestier). Sont considérées

comme présentant une garantie de bonne gestion : les forêts soumises au régime forestier, les forêts dotées d'un plan simple de gestion agréé, les forêts dont les propriétaires ont adhéré à un groupement de producteurs forestiers, les forêts incluses dans un parc national, ou classées comme forêts de protection si elles sont soumises à un règlement d'exploitation.

La forêt privée connaît trois problèmes principaux :

Le premier, bien connu, est celui de son morcellement, contre lequel divers dispositifs ont été imaginés, au fil des années, comme les groupements forestiers ou les associations syndicales de gestion forestière. Ces dernières n'ont pas vu le jour et le remembrement forestier est par ailleurs coûteux et difficile, ce qui fait qu'il est peu usité.

Au cours des quarante dernières années, la formule du groupement forestier a fait la preuve de son efficacité, en particulier pour préserver les unités existantes lors d'une succession. On estime qu'il existe 5 à 6 000 groupements forestiers, couvrant près de 900 000 hectares, représentant 9 % de la surface totale de la forêt privée, mais 20 % des forêts de plus de 25 ha et 30 % des forêts de plus de 100 ha. Mais, depuis une décennie environ, une crise est apparue, aussi bien dans les groupements forestiers familiaux que dans ceux des investisseurs institutionnels, en raison des difficultés que rencontrent les porteurs de part lorsqu'ils souhaitent se retirer du groupement. Il est indispensable d'accroître la fluidité des parts de groupement forestier permettant la création d'un véritable marché. De nombreuses propositions de nature juridique et fiscale ont été faites au cours des dernières années, il convient de les réexaminer et d'imaginer de nouvelles solutions.

Quels que soient les efforts déployés pour restructurer et pour lutter contre le démembrement, et il faut amplifier ces efforts, on restera confronté au coût de la gestion de nombreuses petites surfaces, pouvant occuper des espaces très importants dans certaines zones. Le revenu que l'on peut en attendre ne couvre parfois même pas une journée annuelle de technicien. La formation des propriétaires, l'élaboration d'itinéraires techniques simples adaptés à la zone, la préparation et l'incitation au regroupement de la gestion technique et économique sont plus que jamais à l'ordre du jour. L'action des CRPF est ici essentielle.

D'où le deuxième problème, qui n'est pas nouveau non plus : celui de l'insuffisance du nombre de techniciens forestiers : 258 emplois statutaires dans les centres régionaux de la propriété forestière (CRPF) et 90 contrats à durée déterminée financés par les conventions locales. Le rapport DUROURE recommandait le recrutement de 1 000 techniciens de CRPF supplémentaires ! Par ailleurs, les propriétaires forestiers craignent que la réglementation ne soit compliquée par de nouvelles prescriptions de gestion durable, qui risqueraient aussi d'accroître les coûts.

Malgré tout, après une forte demande dans les années 1970, une chute des prix des forêts dans les années 80, on constate depuis quelques années un certain retour de l'intérêt pour le placement forestier. Les propriétaires ayant tendance à conserver les forêts « riches » et à vendre les forêts « pauvres » ou peu rentables, la valeur moyenne des transactions est inférieure à celles des forêts elles-mêmes. Pour les « forêts mûres », les prix peuvent excéder 50 000 francs par hectare, mais elles sont rares sur le marché. Les « forêts espaces » se négocient entre 10 000 et 25 000 francs par hectare, parfois moins.

Pour inciter au placement forestier, le législateur a pris diverses dispositions fiscales, dont la principale est le régime dit « Sérot-Monichon ». Il résulte de la loi Sérot de 1930, complétée par un amendement Monichon à la loi de finances pour 1960 pour les mutations à titre gratuit.

Le taux des droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière sur les acquisitions de bois et forêts est réduit à 2 % (avec la taxe départementale, cela conduit à un droit départemental d'enregistrement de 3,6 %<sup>17</sup>) à condition que l'acquéreur s'engage, pour lui et ses ayants droit, à soumettre pendant 30 ans les bois acquis à un régime d'exploitation défini par décret ou à un plan simple de gestion. Mais depuis 1984, le produit des droits d'enregistrement a été transféré aux départements qui peuvent moduler les taux entre 0 et 10 %. Dans plusieurs départements, le taux pour les forêts susceptibles d'aménagement a été porté à 10 %.

L'amendement Monichon prévoit, quant à lui, que les  $\frac{3}{4}$  de la valeur des bois et forêts sont exonérés des droits de mutation par donation ou par succession.

Enfin l'abattement des  $\frac{3}{4}$  de la valeur vénale des bois et forêts et des parts de groupements forestiers s'applique à l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune.

En outre, pour encourager les boisements et reboisements, une exonération de taxe sur le foncier non bâti est accordée pendant 30 ans pour tout terrain planté ou semé d'essences forestières et le revenu forestier imposable est réduit de moitié pendant des durées variables selon les essences plantées (dix ans pour les peupliers, vingt ans pour les résineux et trente pour les feuillus).

Par des méthodes différentes (réduction du taux des droits ou abattement d'assiette), ces dispositions visent à distinguer forfaitairement la valeur du fonds de celle des peuplements qui sont de nature immobilière lorsqu'ils sont sur pied, mais peuvent devenir à tout moment un bien meuble sous forme de bois exploité. Le législateur a ainsi voulu éviter les coupes rases abusives avant mutation et favoriser le réflexe patrimonial de conservation des forêts. Il s'agissait bien de préserver un capital de production de bois pour l'économie nationale.

Ce régime a été maintes fois critiqué, au motif qu'il avantagerait plus les détenteurs de capital que les sylviculteurs dynamiques qui investissent pour accroître la valeur des peuplements.

De nombreux autres systèmes ont été proposés. Ne disposant pas de simulations économiques et fiscales, je recommande seulement que soit examinée, à l'occasion de l'élaboration du projet de loi, l'opportunité d'une refonte complète de la fiscalité sur la forêt et sur le bois. Les objectifs d'une éventuelle réforme devraient être d'accroître la compétitivité de la filière, d'inciter à la restructuration foncière, d'être favorable à l'emploi et de ne pas créer de nouvelles "niches fiscales" favorisant la fuite de la matière imposable.

En particulier les pistes suivantes méritent d'être examinées :

- 1) Abaisser la TVA sur tout ou partie de la filière.
- 2) Favoriser les opérations de restructuration foncière forestière :

Comme l'a souligné le rapport AICARDI, les tarifs applicables aux mutations à titre onéreux des biens ruraux sont plus élevés en France que dans la plupart des pays européens, sans apporter aux collectivités locales une recette très importante. Pour compenser leur niveau élevé, une dizaine de régimes d'exonération ont été institués, ce qui ne contribue pas à la lisibilité du système.

---

<sup>17</sup> Au lieu de 13,4 % de droit départemental pour les immeubles ruraux, auquel s'ajoutent 1,2 % de taxe régionale et 1,6 % de taxe communale

Pour favoriser le remembrement forestier, il faudrait envisager en particulier l'exonération des opérations collectives d'aménagement foncier ou de certaines restructurations de propriétés forestières.

Dans le même esprit, il a été proposé que l'acquéreur de propriétés forestières contiguës à la sienne, dès lors qu'il est assujetti à la TVA, soit redevable des droits d'enregistrement sur la seule valeur des terrains et de la TVA sur la valeur des peuplements forestiers.

On pourrait aussi envisager d'exonérer ou de réduire les frais d'enregistrement pour les mutations de taillis ou de parcelles de taille et de valeur modestes, accomplies en vue de constituer une propriété forestière de dimension suffisante pour pouvoir être gérée.

### 3) Favoriser l'investissement :

Certains ont proposé, pour l'impôt sur le revenu, d'instituer en option le régime du bénéfice réel, au-delà d'un certain seuil. Actuellement les bois et forêts sont soumis à l'impôt sur le revenu des bénéficiaires agricoles, le bénéfice imposable étant forfaitairement égal au revenu cadastral. Ce régime n'incite pas à une sylviculture dynamique, car il est en réalité dépourvu de toute liaison avec l'investissement ou le revenu forestier. Le régime du bénéfice réel permettrait la déduction de toutes les charges d'amélioration des peuplements pour favoriser le réinvestissement des revenus forestiers dans la forêt. Cette proposition mérite d'être étudiée, dans le cadre d'une remise à plat de l'ensemble du système fiscal, à condition qu'il s'agisse bien de favoriser l'investissement forestier et non de le pénaliser, ce qui serait évidemment le cas avec un assujettissement à l'ISF de la valeur des peuplements.

Au-delà des dispositions fiscales applicables aux propriétaires, des mesures devront être prises pour encourager l'investissement forestier des sociétés.

D'après une étude de l'ASFFOR (Association des sociétés et groupements fonciers et forestiers), la rentabilité moyenne du placement forestier sur les dix dernières années s'établit à 0,84 %. Un placement en SICAV obligataires ou en actions françaises a rapporté environ 10 fois plus. La comparaison de la fiscalité forestière dans sept pays européens (voir annexe) montre que l'investissement forestier est moins encouragé en France. Les propositions faites par l'ASFFOR méritent donc d'être sérieusement examinées.

La priorité absolue est en tout cas, comme cela avait été envisagé lors de la préparation du projet de loi de Monsieur VASSEUR, d'instituer un plan d'épargne forêt dont les modalités devraient être suffisamment attractives.

Bien entendu, la dynamisation de la forêt privée ne repose pas que sur des mesures fiscales.

1) L'obligation de plan de gestion devrait descendre à 10 hectares, avec la prise en compte d'objectifs environnementaux. Pour répondre à l'inquiétude des propriétaires, ces objectifs devraient être simples, négociés et faire partie de contrats de territoire avec des incitations ou compensations financières de la part de l'Etat ou des collectivités publiques.

2) De façon à faciliter les échanges et la mobilité du personnel, l'association nationale des CRPF devrait être transformée en un établissement public. Les propriétaires demandent instamment que le président de cet établissement public ne puisse être choisi en dehors des administrateurs. Malgré les réticences du Ministère du budget, cette demande me paraît légitime.

3) Les moyens du développement forestier ne sont pas si considérables qu'ils puissent être dispersés. C'est pourquoi, sans nécessairement aller jusqu'à une fusion de l'Institut technique pour le développement forestier (IDF) avec l'établissement public de la propriété forestière, les rôles de chacun devraient plus précisément être définis et les coordinations mieux assurées.

4) Les rapports avec les chambres d'agriculture soulèvent aussi quelques problèmes. Près de la moitié du budget des CRPF, soit environ 50 millions de francs, proviennent du reversement par les chambres d'agriculture de 50% de la taxe additionnelle au foncier non bâti sur les bois et forêts. Un nombre croissant de chambres d'agriculture mène des actions, souvent intéressantes, dans le domaine forestier. Mais en même temps, il est clair qu'une partie non négligeable des sommes perçues par les chambres sert à des actions dont le rapport avec la forêt est loin d'être évident. Sur ce sujet, une analyse objective et contradictoire de l'inventaire réalisé par l'APCA s'impose.

Les chambres d'agriculture accueilleraient volontiers les propriétaires de forêt comme des ressortissants ordinaires, au lieu qu'ils soient désignés via les CRPF. Elles y voient l'avantage d'éviter des distorsions entre l'agriculture et la forêt. Je crois cependant que ce serait méconnaître la spécificité forestière. Les problèmes d'intérêt commun peuvent se régler dans le cadre des contrats de territoire que je préconise par ailleurs.

5) Quelles que soient les décisions prises sur les points précédents, il est indispensable de dégager des moyens supplémentaires (budget de l'Etat ou FFN) pour accroître le nombre des techniciens de CRPF.

6) La coopération forestière joue un rôle capital dans l'amélioration de la compétitivité de la filière. Face au handicap unanimement souligné d'une production privée très atomisée, c'est le moyen d'assurer un regroupement technique et économique, en s'affranchissant des procédures lourdes et coûteuses du remembrement foncier et en offrant des formules adaptées aux diverses situations des propriétaires. Avec des démarches comme la charte « Forêt Confiance », la coopération forestière prouve sa capacité d'innover et d'anticiper.

Le rôle essentiel de la coopération forestière doit donc être clairement reconnu et affirmé, en même temps que chaque coopérative doit respecter l'ensemble des contraintes de son statut et faciliter, en particulier au moyen de contrats d'approvisionnement avec les industries d'aval, la recherche de solutions à long terme pour l'utilisation des bois.

L'outil existe donc, il faut le soutenir financièrement, l'inciter à poursuivre ses efforts vers la qualité et à expérimenter les formules de groupements de producteurs tels que les définissait le projet de loi de M.Vasseur, orientés vers la qualité et la normalisation des produits.

7) Parallèlement, parce que tous les propriétaires et toutes les propriétés ne se ressemblent pas, parce que les plus grandes d'entre elles sont des unités de taille économique suffisante et parce que d'autres justifient des choix plus individuels, les experts forestiers doivent également développer et diversifier les services qu'ils apportent.

Il leur faut évoluer vers une profession plus forte, s'administrant de façon autonome par un Ordre ou une organisation similaire, capable d'apporter des garanties d'indépendance dans la mise en œuvre de la gestion durable.

## Chapitre 18

### La forêt en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

En Provence-Alpes-Côte-d'Azur, près de 50 % du territoire est boisé et la surface forestière ne cesse de croître, à la suite de l'abandon des terres agricoles et de la régression de l'élevage extensif. A côté de la forêt publique (Etat et communes) et d'une partie de la forêt privée, gérée de longue date, il existe de très nombreux petits boisements en majorité privés, venus avec le recul de l'agriculture et du pastoralisme. L'ensemble des forêts privées appartient à 215 000 propriétaires, dont un grand nombre de propriétaires récents.

Au total, la forêt est aux deux tiers privée. Une part très importante de terrains domaniaux a été acquise et reboisée au titre de la restauration des terrains en montagne, en particulier dans les deux départements alpins. Climats rudes et reliefs marqués entraînent des conditions écologiques difficiles qui sont à l'origine d'une faible productivité et constituent des handicaps pour la mobilisation du bois. La forêt de Provence-Alpes-Côte-d'Azur est donc sous-exploitée, avec un taux de prélèvement (volumes récoltés annuellement par rapport à l'accroissement biologique) inférieur à 30 %, alors que la moyenne nationale est autour de 65 %. Phénomène plus grave encore : ce taux recule puisque la coupe augmente peu alors que l'accroissement biologique s'accélère, la croissance non maîtrisée de la forêt ayant par ailleurs pour effet la fermeture de certains paysages.

En face de cela, il existe un important besoin en bois de la part d'industries qui s'approvisionnent en dehors de la région, en particulier pour le papier (Cellulrhône à Tarascon).

Cependant, l'abattage est beaucoup plus difficilement mécanisable que dans d'autres régions (Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon). Il n'y a pas d'experts forestiers. Jusqu'à la création récente de Provence-Forêt, il ne restait plus aucune coopérative forestière.

On comprend donc que pour la forêt domaniale les recettes de l'ONF en 1996 ne soient que de l'ordre de 20 millions de francs pour des dépenses d'environ 80 millions de francs. Pour la forêt communale, sans les subventions, le déficit s'établirait à environ 70 millions de francs.

Le risque d'incendie est bien entendu très élevé, en particulier dans la zone littorale. Une estimation (probablement beaucoup trop faible) des pertes liées aux incendies (forêts, véhicules, immeubles,...) aboutit à environ 1 milliard sur 20 ans, soit 50 millions par an. En matière de prévention des incendies, un effort important a été fait depuis le début des années 1980 avec le soutien du FEOGA. Cependant les départements, mécontents du désengagement de l'Etat, ont progressivement -sauf dans les Alpes-Maritimes- organisé directement leurs propres services.

Par ailleurs la variété des altitudes et des substrats géologiques détermine une très grande biodiversité, qui se traduit par exemple par le nombre des Z.N.I.E.F.F. (zones naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique) : 397 secteurs d'intérêt biologique remarquable, couvrant 800 000 hectares, dont 40 % en forêt. On trouve aussi en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur trois parcs nationaux, quatre parcs naturels régionaux ... et une forte proportion des espèces protégées européennes.

Ce tableau doit tenir compte d'un paysage démographique marqué par un des écarts les plus considérables en Europe entre le littoral et l'arrière-pays. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, le haut-pays (où revient le loup), compte 30 000 habitants contre 950 000 pour la façade maritime.

La région Provence-Alpes-Côte-d'Azur constitue donc un terrain privilégié d'expériences pour les problématiques qui concernent l'ensemble de la forêt française, et se trouvent ici particulièrement exacerbées.

Que faire ? Le cas de cette région montre à quel point la péréquation à l'intérieur de l'ONF entre forêts productives et autres forêts est indispensable. Il montre aussi combien dangereuse est la baisse du versement compensateur. Non seulement l'insuffisance des travaux accroît les risques d'érosion et d'incendie, mais il est à craindre, pour une forêt souvent récente (une centaine d'années), que le capital investi par les générations précédentes ne soit tout simplement dilapidé, faute de pouvoir entreprendre la régénération nécessaire.

Pour la production, la priorité numéro un est d'accroître la mobilisation du bois : moyens financiers pour l'ONF et la forêt privée, politique incitative de remembrement, voies d'accès, soutien aux entreprises de la première transformation, développement du bois énergie, accroissement de la compétitivité, formation,... On ne peut y arriver sans un programme spécial, établi avec tous les partenaires de la filière, en particulier la Région. L'interprofession forêt-bois constitue un interlocuteur utile. Certains programmes Compétitivité plus menés en Rhône-Alpes ou dans le Haut-Var constituent une esquisse modeste de ce qu'il faudrait faire. Une attention toute particulière devra en tout cas être portée à ce secteur dans le prochain contrat de plan entre l'Etat et la Région.

En deuxième lieu, un plan ambitieux forêt-bois devrait concerner les usages non marchands de la forêt. Un schéma directeur des espaces naturels, établi après une large concertation, sera ici particulièrement nécessaire. Il pourrait être l'occasion d'une expérimentation de mesures de protection plus simples et mieux adaptées. Devant la pression de l'urbanisation et du développement touristique on a en effet été contraint d'utiliser (souvent trop tard) des outils qui réclament des procédures lourdes et coûteuses : classement en réserves naturelles par décret (par exemple le massif de l'Estérel) ou classement en forêt de protection.

Dans le domaine du tourisme, des initiatives très intéressantes ont été prises, comme Retrouvance par l'ONF dans le Dévoluy ou Forestour, une association de propriétaires privés qui ont pour objectif de valoriser leur patrimoine par des produits de loisir. Ces expériences se heurtent à des difficultés juridiques (POS) ou fiscales (statuts). Dans le cadre du contrat de territoire pourraient être expérimentées des mesures permettant de soutenir de telles initiatives. Le contrat de territoire serait également un outil utile pour des expériences de gestion écologique originales comme celles de Silva ou de Forêt des Hommes.

## **Chapitre 19**

### **La forêt d'Outre Mer**

Les forêts des départements et territoires d'Outre-mer couvrent plus de 7,7 millions d'hectares et constituent une richesse particulière de la biodiversité naturelle de la France. Il s'agit pour l'essentiel de forêts tropicales humides situées en Guyane (7,45 millions d'hectares). Leurs caractéristiques sont fortement influencées par l'insularité (Antilles, Réunion, Mayotte) et par les latitudes (de Saint-Pierre et Miquelon aux îles polynésiennes).

Elles sont souvent exposées à des concurrences d'utilisation du territoire avec l'agriculture ou le pâturage et elles ne bénéficient pas toujours d'une surveillance suffisante des exploitations et des usages. Il existe aussi de nouveaux explorateurs en quête d'espèces rares, de produits marchands ou de molécules promues à grands frais de recherche ou de marketing, notamment pour la pharmacie et la cosmétologie. Le développement des techniques et le tourisme incontrôlé encouragent ainsi de véritables pillages fortement dénoncés à la conférence de Rio en 1992.

Les forêts d'Outre-mer sont désormais sous haute surveillance internationale et la France est peut-être le seul pays développé à pouvoir mettre en œuvre des politiques construites sur la gestion durable, même si la complexité de ces forêts est encore incomplètement connue. Les conventions internationales sur la biodiversité, la gestion durable et la préservation des populations indigènes conditionnent de nouvelles stratégies de gestion de la forêt tropicale qui ne sont plus celles de la cueillette de bois précieux, désormais réglementés dans le cadre des missions dévolues à l'Office international des bois tropicaux.

Les ministères en charge de l'agriculture, de l'environnement, du tourisme et de la France d'Outre-mer, doivent plus que jamais conjuguer leurs efforts pour mettre en place, en offrant la plus grande transparence possible, une gestion globale des territoires forestiers qui réponde aux demandes sociales de proximité et aux impératifs de préservation pour lesquels des engagements internationaux sont pris.

Il convient de souligner par ailleurs le déficit financier de gestion des forêts soumises des départements d'Outre-mer. En 1996, le déficit enregistré par l'Office national des forêts est estimé à 82,2 millions de francs et s'est accru de 15 % par rapport à 1995. L'Office assure, outre la gestion des forêts soumises, les missions de service forestier, qui ne lui sont pas rémunérées, et qui sont en métropole celles des directions départementales et régionales de l'agriculture et de la forêt. Cette question mérite examen.

#### **Les forêts des départements d'Outre-mer**

##### **1) La Guyane**

La forêt occupe plus de 90 % du territoire : 7,45 millions d'hectares de forêts gérés par l'Office national des forêts auxquels s'ajoutent 48 500 hectares, propriété du Centre national des études spatiales (CNES), 8 700 hectares du département, 20 000 hectares privés et 70 000 hectares de mangrove du domaine public maritime.

La biodiversité en Guyane s'exprime à travers 1 050 espèces ligneuses soit dix fois plus qu'en métropole, 12 000 espèces d'insectes à l'hectare, 160 espèces de mammifères et plus de 700 espèces d'oiseaux. Les sols y sont faiblement fertiles et sensibles aux phénomènes d'érosion ou de latérisation irréversible qui accompagnent les exploitations abusives.

Depuis 1992, l'aménagement et l'équipement des forêts sont orientés vers la gestion durable qui se substitue à une exploitation de type « minier », qui, au total depuis 1908, n'aura porté que sur 700 000 hectares pour des prélèvements modérés sur les zones les plus riches et les plus accessibles. Le dernier permis d'exploiter expire le 31/12/1998.

Les récoltes sont désormais cantonnées dans une bande côtière, à moins de 200 km des pôles de transformation ou de consommation, pour rentabiliser les infrastructures. L'Office national des forêts soutient un effort important pour doter d'aménagements les massifs forestiers de production (environ 600 000 hectares) en consacrant 20 % des superficies à la protection de la faune et de la flore. Cet aménagement forestier permet de concentrer 70 % de la récolte des grumes sur la zone côtière, tout en prévoyant l'accueil rationnel d'un tourisme de week-end et en répondant aux demandes de nouvelles formules d'écotourisme qui sont en croissance de 30 % par an.

Le bois est un matériau recherché mais cher. Les trois essences principales exploitées (angélique, gonfolo, grignon) sont transformées en sciage, essentiellement pour les besoins locaux et pour ceux des Antilles. Les sciages sont vendus 2 800 à 3500 F/m<sup>3</sup>. Les scieries emploient 200 salariés et sont en surcapacité de transformation (160 000 m<sup>3</sup>). Parmi elles, quatre produisent plus de 30 000 m<sup>3</sup>/an (72 % des sciages). La richesse économique qui est ainsi tirée de la forêt doit être relativisée, elle est limitée par la faible productivité des scieries, le coût élevé de la mobilisation des bois (la main d'œuvre y est la plus chère de l'Amérique du Sud), ainsi que ceux des matériels et des transports. Ceci ne doit pas pour autant décourager la politique d'exploitation raisonnée qui est engagée, .

La population de la Guyane a doublé au cours des dix dernières années. L'évolution démographique et la sédentarisation des populations va accroître leur impact sur la forêt nourricière. Les débordements nocifs de l'orpaillage incontrôlé vont nuire au complexe nature-forêt-eau de la Guyane, entraînant une série de pollutions irréversibles.

Dans ce contexte, l'absence de code forestier rend le plus souvent inopérante la présence de l'ONF gestionnaire de la quasi totalité des forêts où le code des domaines autorise le préfet à céder ou à concéder des surfaces à des fins agricoles ou urbanistiques.

Le statut foncier qui se met en place, avec les mesures récentes sur la cession en propriété aux agriculteurs et à ceux qui en font la demande et les procédures d'autorisation d'exploitation prévues au code minier qui viennent d'être étendues aux départements d'Outre-mer, incitent à accélérer la préparation d'un code forestier avec le concours et l'engagement fort des collectivités locales.

La Guyane doit par ailleurs devenir un pôle européen de recherche sur la forêt tropicale et son aménagement forestier. La recherche forestière y est déjà importante et doit mieux se faire connaître, utilisant notamment l'opportunité de la récente reconnaissance de la Guyane et de ses laboratoires comme grand équipement de recherche pour la communauté européenne. A l'exemple du CNES dans son domaine, les différents laboratoires publics ou privés doivent développer leur coopération déjà initiée sous forme d'un GIS, SYLVOLAB, constitué par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération (ORSTOM), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), l'Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts, l'ONF et l'université Antilles-Guyane.

Le travail de ce réseau est indispensable pour le développement des politiques de l'environnement, pour la réalisation des inventaires qui est encore incomplète, comme pour la valorisation économique des ressources de la biodiversité qui offre de réelles perspectives. Le GIS doit par ailleurs développer la communication avec les autres instances guyanaises afin de tirer parti des conséquences directes ou indirectes sur la vie locale.

Un autre objectif est de mieux protéger la faune et de promouvoir un écotourisme durable. La faune est devenue une ressource très utilisée, parfois surexploitée, en l'absence d'une réglementation adaptée et d'une surveillance appropriée. Certaines espèces risquent fort de disparaître (tapir, hocci) si aucune mesure n'est prise pour contrôler les activités de week-end, de chasse ou de cueillette.

Cette forme de découverte est en expansion forte, elle révèle un déficit d'organisation et sans doute un gisement d'emploi pour une population locale aux prises avec le chômage. Les efforts conjugués des représentants ministériels concernés doivent faire preuve de capacité d'entreprise, dès lors que les moyens correspondants leur sont accordés, pour favoriser les investissements les mieux adaptés aux réels besoins.

En conclusion, la forêt guyanaise est un atout majeur, qui grâce aux orientations actuelles passe du stade de la conservation et de "l'exploitation minière" à la gestion durable, sur la base de partenariats avec les Guyanais. Les actions de déconcentration doivent privilégier les projets adaptés au milieu et à la dimension humaine mettant en œuvre la pluriactivité des populations. Il s'agit bien de valoriser toutes les ressources de la forêt et de son environnement avec les Guyanais et en priorité pour eux.

Il y a donc place à la fois pour une gestion durable dynamique sur la frange côtière, pour une politique active de protection de la biodiversité, dans le respect des droits des populations, et pour le développement d'un écotourisme raisonné. Le Parc national en projet peut être un outil parfaitement adapté à la poursuite des deux derniers de ces objectifs.

## 2) La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion

Avec près de 75 000 hectares en Guadeloupe, 45 500 hectares en Martinique et 100 000 hectares à la Réunion, les forêts de ces trois îles sont des éléments forts du paysage et le haut lieu d'un tourisme dont l'intensité s'accroît un peu plus chaque année. La fonction de production y est modeste et se limite aux besoins locaux qui croissent cependant avec la population.

La fonction écologique est une priorité de gestion, illustrée dans le Parc national de la Guadeloupe. Elle offre des emplois, notamment sous le contrôle de l'ONF qui met en œuvre des conventions avec l'Etat pour actions de formation, d'insertion et d'emploi en forêt.

Si les problèmes fonciers sont différents de ceux rencontrés en Guyane, la gestion des zones littorales des 50 pas géométriques<sup>18</sup> est cependant porteuse de conflits entre l'Etat, les collectivités et les particuliers. Mais le problème principal de ces forêts insulaires est le contrôle des défrichements qui réclame une application très stricte de la réglementation existante.

---

<sup>18</sup> Ceinture de terrain domanial de 81,2 mètres de large à partir du niveau des plus hautes eaux.

## Chapitre 20

### La protection des forêts contre les incendies

On estime que 7 millions d'hectares sont exposés au risque d'incendie de forêt, ce qui représente 13 % du territoire national et près de la moitié des forêts. En région méditerranéenne, plus de 4 millions d'hectares sont concernés.

La protection des forêts contre les incendies est nécessairement interministérielle. Elle concerne le ministre chargé de l'environnement et de l'aménagement du territoire, pour la gestion du risque (connaissance et affichage), le Ministre chargé des forêts, pour la prévention (information, équipement et surveillance des massifs), le Ministre de l'intérieur pour la sécurité des habitants et enfin celui responsable de l'urbanisme, pour limiter la vulnérabilité dans les zones exposées. Elle intéresse aussi fortement les collectivités locales.

Face au désengagement de l'Etat (Conservatoire de la forêt méditerranéenne, crédits de défense des forêts contre les incendies, pistes de DFCI, unités de forestiers-sapeurs), la plupart des départements du Sud-Est ont pris directement leurs affaires en main.

Dans ce domaine comme dans d'autres, on a assisté au fil du temps à une superposition et à une sédimentation de mesures législatives ou réglementaires qui nécessiteraient clarification et simplification pour être mieux appliquées et contrôlées.

Les interdictions de faire du feu en forêt (ou à moins de 200 mètres d'une forêt) sont très anciennes. Elles ont été reprises dans le code de 1827 (actuellement article L 322-9 du code forestier).

Une loi de 1924 (actuellement article L 321-1 et suivants) a prévu un classement par communes des zones "particulièrement exposées aux incendies de forêt" pris par arrêté préfectoral après avis des conseils municipaux et du conseil général. Elle a également introduit la possibilité pour les propriétaires de se grouper en associations syndicales pour exécuter des travaux et bénéficier d'aides. C'est le système mis en place dans le Sud-Ouest de la France qui mériterait d'être sérieusement discuté pour d'autres régions, même si la motivation des propriétaires n'est pas la même que dans le massif aquitain.

La loi du 12 juillet 1966 (article L 321-6 et suivants) a prévu la possibilité de déclarer d'utilité publique des travaux d'aménagement, d'équipement, ou de reconstitution pour les régions Corse, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur et quelques départements limitrophes. En pratique seulement trois périmètres de protection ont été créés dans les années 70, avec une seule déclaration d'utilité publique pour le Massif des Maures.

La loi de 1966 prévoit aussi :

- la possibilité d'accorder des aides financières aux propriétaires réalisant des travaux de protection
- l'édiction de mesures de police, de la compétence des préfets, permettant de rendre obligatoire :
  - ◆ le débroussaillage autour des bâtiments dans un rayon de 50 mètres,
  - ◆ le nettoyage des coupes,
  - ◆ l'aménagement ou le déplacement des dépôts d'ordures,
  - ◆ des règles de gestion des peuplements le long des voies ouvertes à la circulation publique, sur 50 mètres de part et d'autre de l'emprise.

D'autres lois sont venues compléter le dispositif. Elles ont surtout précisé les conditions du débroussaillage obligatoire, et notamment l'exécution des travaux d'office :

- La loi du 4 décembre 1985 a apporté des ajouts importants :
  - ◆ extension des zones à débroussailler (article L 322-3),
  - ◆ possibilité pour les communes de pourvoir d'office aux travaux (article L 322-4),
  - ◆ possibilité de créer une servitude de passage pour assurer la continuité des voies de défense des forêts contre les incendies (article L 321-5.1) ;
- La loi du 6 juillet 1992 a donné une définition légale du débroussaillage et précisé certaines modalités d'exécution des travaux sur les propriétés voisines, ainsi que les possibilités de constatation, y compris par les agents communaux assermentés.
- Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) créés par la loi du 2 février 1995 ont intégré le risque feu de forêt. Ces plans ont des incidences fortes en matière d'urbanisme à travers l'intégration des prescriptions dans le P.O. S. Ils nécessitent une cartographie fine de l'aléa qui n'apparaît pas évidente s'agissant du risque « feu de forêt ». La sagesse voudrait que les risques de feux de forêt soient pris en compte dès l'élaboration ou la révision des P.O.S., même en l'absence de tels plans de prévention.

Au total, la réglementation du débroussaillage se signale par sa grande complexité et la dualité des responsabilités Maire-Préfet qu'elle instaure, qui est pénalisante pour son application et son contrôle. L'obligation de débroussaillage sur les propriétés voisines n'a jamais été comprise par le public.

A côté de l'arsenal réglementaire qui vient d'être résumé, des mesures incitatives ont aussi été prises :

a) Une circulaire de 1980 préconisait l'élaboration de plans intercommunaux de débroussaillage et d'aménagement forestier (PIDAF) préparés par les communes avec l'aide de la DDA. Ces plans doivent être approuvés par le préfet après consultation de la Commission consultative de la protection civile. Ils ont connu en région Provence-Alpes-Côte-d'Azur un succès très vif. Le "Guide du PIDAF en région PACA" commandé par le Conseil Régional au CRPF est venu confirmer en 1993 ce succès et inciter les communes non couvertes par un tel document à le mettre à l'étude.

b) Les SDAFI (schémas départementaux d'aménagement des forêts contre l'incendie)

L'idée de rédiger des documents départementaux associant les services chargés des forêts et les services départementaux d'incendie et de secours est évidemment pertinente. De tels documents ont été élaborés entre 1990 et 1993 avec des financements du Conservatoire de la forêt méditerranéenne.

c) La Communauté européenne, par son règlement 2158/92 du 23 juillet 1992, relatif à la "protection des forêts dans la Communauté contre l'incendie", a posé comme condition à l'octroi des aides, la production de plans de protection. Les SDAFI se sont naturellement trouvés en constituer le cadre.

En réalité, aucun document n'est efficace s'il ne traduit pas une véritable gestion territoriale du risque, bien au delà du seul domaine forestier ou proche de la forêt. La surveillance et d'équipement des massifs ne peuvent suffire. Et les dépenses de lutte contre l'incendie deviennent de plus en plus lourdes : 620 millions de F en 1998, pour l'Etat seul, hors renouvellement des moyens aériens. Une heure de canadair coûte 55 000 francs.

La prévention primaire repose sur l'information et la formation du public, en particulier des habitants, des résidents secondaires et des touristes, qui demeurent insuffisantes. Sans oublier les agriculteurs, les éleveurs et les forestiers, car dans bien des cas, les activités traditionnelles du monde rural sont aussi à l'origine des départs de feu. Les imprudences de toutes sortes provoquent plus d'un feu sur deux. Malgré tout, le maintien d'une activité agricole, pastorale et forestière, constitue la meilleure des préventions.

Prévenir les incendies, c'est aussi contrôler plus strictement l'extension naturelle des surfaces boisées et même accepter des défrichements lorsqu'il s'agit d'installer une activité agricole ou sylvo-pastorale pérenne. Le fonds de gestion de l'espace rural et les mesures agri-environnementales constituent un outil utile pour cette politique. Les quelques expériences menées montrent l'efficacité d'une "ligne Maginot agricole et pastorale", selon l'expression de Luc LEROUX, constituée d'oliveraies, de vignes, d'amandiers, de figuiers ou de champs pâturés par des moutons ou des chèvres.

La prévention passe enfin par la résorption des principales causes de départ de feux, surtout lorsqu'elles dépendent de l'Etat ou d'autres collectivités publiques. Les dépôts d'ordures constituent une priorité évidente.

A cet égard les conditions qui ont permis la naissance en juillet 1997 d'un feu au nord de Marseille, sont, hélas, très révélatrices. Les alentours de la décharge auraient dû être débroussaillés, l'étaient-ils réellement ? A l'origine du sinistre, outre les déchets industriels "chauds", qui ont provoqué un premier foyer dans les remblais de la décharge, se situerait la tentative d'éteindre le feu naissant avec des débris combustibles, par un engin de compactage. Il y avait déjà eu un départ de feu dans cette zone en provenance de la décharge deux ans auparavant. Un grillage n'aurait-il pas dû être installé sous le vent dominant pour limiter l'envol de déchets ?

Cet incendie a détruit 2000 hectares de garrigues et 1450 hectares de pinèdes. Plus d'un million d'arbres ont brûlé, en grande majorité des pins d'Alep. Il a mobilisé 1800 pompiers et 400 véhicules venus de 18 départements. Il est aujourd'hui encore ressenti comme un traumatisme par beaucoup de Marseillais.

Il a été d'autant plus dramatique pour les habitants, comme pour la forêt, qu'il s'est développé sur une zone d'interface entre l'habitat et la végétation où la protection immédiate des habitations était particulièrement compliquée. De telles zones concentrent tous les risques et leur situation ne peut être améliorée que par des aménagements intégrant à la fois la protection immédiate des habitations et la défense des formations végétales environnantes (dont des pistes et des points d'eau, mais aussi des coupures agricoles de taille suffisante).

La surveillance et la rapidité de l'intervention sont également cruciales. A cet égard, la France est, de tous les pays méditerranéens, le plus efficace. Plus de 95 % des incendies parcourent moins de cinq hectares<sup>19</sup>. Mais la surveillance (y compris le guet armé, c'est à dire avec des moyens immédiats d'intervention en eau) ou l'efficacité des pompiers ne peuvent lutter contre les effets conjugués de la chaleur, de la sécheresse et du mistral. Les deux tiers des surfaces brûlées le sont pendant quatre à cinq jours chaque été, où ces facteurs se combinent.

---

<sup>19</sup> Sur l'ensemble de la région PACA, il est à noter que 80 % des alertes sont données par la population.

Dans la stratégie de lutte contre le feu, il est clair qu'une priorité absolue doit être donnée aux personnes et aux villages. Mais au risque de choquer, je persiste à ne pas comprendre pourquoi des maisons isolées, non habitées, souvent construites dans des conditions de légalité douteuse, devraient continuer à recevoir une priorité par rapport aux zones boisées. Du point de vue économique, comme du point de vue du paysage, cela me paraît constituer une aberration.

D'autre part l'inadaptation des règles actuelles en matière de débroussaillage est flagrante, tout simplement parce qu'elles ne sont que très imparfaitement appliquées.

Lors de l'exécution d'office des travaux, les frais engagés par l'Etat ou la commune ne sont que très partiellement récupérés auprès des propriétaires concernés. Cette situation a conduit à mettre en sommeil à partir de 1995 le fonds de débroussaillage qui avait été mis en place pour le préfinancement des travaux d'office décidés par le préfet, de sa propre initiative ou à la demande des communes.

Pourtant, par un jugement du tribunal administratif de Nice, l'Etat et la Commune d'Eze (Alpes-Maritimes), responsables tous deux de l'application des obligations de débroussaillage, ont été condamnés à payer des sommes importantes à une compagnie d'assurance pour un sinistre sur des constructions.

Dans cette situation il n'existe aucune solution permettant à coup sûr que soient réalisés les débroussaillages nécessaires. Deux voies méritent d'être explorées : la mobilisation des propriétaires et des usagers autour d'un contrat de territoire et le renforcement des sanctions financières, par exemple à travers une surtaxe sur le foncier bâti, pour les propriétaires qui ne remplissent pas leurs obligations.

## **Chapitre 21**

### **La restauration des terrains en montagne (RTM)**

La restauration des terrains en montagne est une politique mise en place, pour l'essentiel, par deux grandes lois de 1860 et de 1882.

Il s'agissait essentiellement, à l'époque, de protéger les habitants des vallées de laves et crues torrentielles, glissements de terrains et avalanches dévastatrices. C'est ainsi que l'on évoque encore dans les Alpes de Haute Provence, selon l'expression de Prosper Demontzey (1831-1898) "les cinq dragons de l'Ubaye qui ravageaient la vallée de Barcelonnette". Dans beaucoup de cas, ces ravages étaient dus à la surconsommation de bois de chauffage ou au surpâturage. Les travaux consistent essentiellement en ouvrages de correction de torrents (barrages) et en plantations. C'est ainsi qu'un département comme les Alpes de Haute Provence ne compte pas moins de 150 torrents ayant fait l'objet d'une correction et 2000 ouvrages importants de correction. Quand on regarde des photos vieilles de plus de cent ans, soigneusement conservées par le service RTM, on a peine à imaginer que des pentes très boisées aujourd'hui étaient alors complétement dépourvues d'arbres.

L'Etat assure la conservation de 380 000 hectares de périmètres RTM dans 25 départements, principalement dans les Alpes et les Pyrénées. Ces terrains instables ou érodables présentent de lourds enjeux en terme de population, d'activités et de biens exposés à l'aval. Ils ont été équipés d'ouvrages de correction de torrents et de soutènement, réalisés pour la plupart à la fin du siècle dernier, et tous les terrains qui le permettaient ont été boisés ou végétalisés.

Le ministère de l'agriculture finance le renouvellement et l'entretien des ouvrages ainsi que la gestion des forêts qu'ils permettent de maintenir. Il subventionne aussi les travaux de même nature réalisés par les collectivités ainsi que certains ouvrages de protection passive. L'ensemble des actions de RTM est confié à l'ONF par convention et réalisé par les services départementaux spécialisés, qui interviennent aussi sur la gestion des risques dans le département par exemple pour l'élaboration des plans de protection contre les risques naturels prévisibles (PPR).

Le vieillissement des ouvrages est préoccupant. Un inventaire par site a estimé à 75 millions de francs par an les besoins en travaux pour la rénovation et la consolidation des ouvrages dans les périmètres RTM qui protègent des agglomérations importantes (par exemple Albertville, Sallanches, Bourg Saint-Maurice, des banlieues de Grenoble, Serre-Chevalier) où l'accès à des sites de montagne prestigieux, ou bien encore des liaisons internationales avec l'Andorre et avec l'Italie. En 1997 seulement 28 millions de francs de travaux ont pu être engagés.

Pour les terrains domaniaux, la situation budgétaire se dégrade sur le long terme, alors que la responsabilité de l'Etat est en jeu envers les personnes et les biens exposés. Les crédits annuels destinés aux travaux d'entretien et aux investissements sont irréguliers (entre 28 millions et 60 millions en francs courants), avec des augmentations après les catastrophes, suivies d'une baisse rapide. La dotation de 1997 pour la travaux neufs et l'entretien dans les périmètres domaniaux est en francs constants à 60 % du niveau de 1982. Dans le même temps, la politique des contrats de plan a conduit à tripler environ l'aide que l'Etat accordait en 1982 aux collectivités pour des travaux sur terrains communaux ou privés. L'essentiel du retard de sécurité pris dans l'explosion du développement touristique en montagne a ainsi pu être rattrapé. Objectivement, les

besoins devraient diminuer. Il s'agit néanmoins d'ouvrages de défense passive ne participant pas à une maintenance patrimoniale de prévention. Leur financement ne devrait pas incomber au seul ministère de l'agriculture.

Il est clair qu'une relance de l'action RTM s'impose. Elle devrait s'inscrire dans une politique plus globale de prévention et de prise en compte des risques dans l'aménagement du territoire montagnard, y compris les risques liés aux avalanches ou des problèmes spécifiques comme celui des marnes noires, notamment dans le bassin de la Durance.

Dans cet esprit le rapport de 1997 de l'instance d'évaluation de la politique de prévention des risques naturels, dit rapport Bourrelier, propose à juste titre l'élargissement du fonds de prévention créé en 1995, actuellement limité au financement de l'expropriation. Il préconise également l'alourdissement du prélèvement actuel sur les surprimes d'assurance, voie dans laquelle il est indispensable de s'engager.

D'autres propositions du rapport Bourrelier s'appliquent de facto, on l'a vu, à la restauration des terrains en montagne : la prise en compte du risque dans l'aménagement du territoire, de façon à l'orienter dans une perspective de développement durable ; la relance et de recadrage des programmes d'entretien des milieux et de maintenance des ouvrages, en privilégiant ceux qui réduisent le plus efficacement la vulnérabilité des territoires.

## **Chapitre 22**

### **La chasse et les dégâts dus au grand gibier**

Le grand gibier (cervidés et sangliers) occupe la majeure partie du temps l'espace boisé où il trouve quiétude et nourriture.

Grâce à une politique active de repeuplement, à l'initiative des chasseurs, et à de meilleures méthodes de gestion, on assiste un peu partout en France à un développement des populations de cerfs et de chevreuil.

Le cerf est solidement implanté dans les grands massifs forestiers et il déborde parfois sur la périphérie où il cause des dommages à l'agriculture.

Le chevreuil est maintenant présent dans pratiquement tous les milieux naturels (bois, plaines, marais, maquis ...). Après une phase d'extension territoriale et de croissance lente des effectifs, on assiste aujourd'hui à une explosion démographique à laquelle ni les gestionnaires forestiers, ni les chasseurs n'ont été préparés.

Le sanglier est implanté partout où sa tranquillité est assurée et l'application de règles de gestion appropriées permet très rapidement la multiplication de ses effectifs. Les populations se sont fortement développées ces dernières années au point de provoquer des dégâts considérables.

Les réclamations des propriétaires forestiers se multiplient. Ils font état des pertes sur les peuplements forestiers (retard de régénération et de croissance, dégradation de la qualité des bois ...) et de surcoûts importants des boisements et régénérations occasionnés par la nécessité de recourir à des protections. Pour le chevreuil, le coût de la plantation est doublé et, pour le cerf, il est quadruplé.

Par ailleurs, les dégâts sur les cultures avoisinantes aboutissent, par exemple pour le sanglier, à une augmentation difficilement supportable des indemnités mises à la charge des chasseurs.

Dans ce contexte, il est souvent fait appel à la notion d'équilibre agro-sylvo-cinégétique. En fait, il n'existe pas un équilibre qui s'imposerait à tous de manière indiscutable. Les polémiques entre agriculteurs, forestiers, chasseurs et autres usagers de l'espace agro-forestier montrent bien que la marge d'appréciation est très ouverte.

La vérité est que l'indemnisation ne constitue qu'un pis-aller. L'outil essentiel de régulation doit être le plan de chasse. Il agit sur l'effectif mais aussi sur le ratio mâles-femelles et donc sur les potentialités d'accroissement. En ayant correctement apprécié l'équilibre local d'un massif forestier, il permet de tendre vers une population objectif.

C'est un outil puissant mais sa détermination s'appuie sur des critères parfois incertains. Une population mal gérée (prélèvement inférieur à ce qu'il devrait être - attribution insuffisante par rapport à la demande) augmente très rapidement. Pour revenir à l'équilibre, le plan de chasse suivant doit être considérablement augmenté, ce qui est rarement le cas, par prudence, par ignorance de la situation réelle ou par crainte de l'effet « boucherie ». On assiste alors à une « réaction en chaîne » qui s'arrête quand les ressources alimentaires sont saturées mais dans ce cas, les dégâts à l'écosystème et aux peuplements forestiers sont considérables et parfois irrattrapables.

Par ailleurs, il est normal d'aider le propriétaire, voire de l'indemniser, quand il subit des dégâts dont il ne peut maîtriser la cause. Mais il vaut mieux revenir à une situation d'équilibre le plus rapidement possible. Le long terme qui caractérise la gestion forestière s'accorde très mal d'une spirale dégâts-indemnisation qui dénature complètement les objectifs et le travail du forestier. De plus, la détermination de l'indemnité est difficile.

Par contre, indirectement, l'indemnisation peut être conçue de manière à responsabiliser chaque département et à inciter les commissions à une meilleure attribution de bracelets. Ainsi elle est de nature à faciliter la réalisation des plans de chasse et à rétablir l'équilibre faune-flore lorsqu'il est compromis.

Pour la gestion sylvicole, l'indemnisation effective ne peut être qu'un constat d'échec : elle doit rester exceptionnelle et incitative, plutôt qu'opérationnelle. Il conviendrait donc, du moins dans les zones où la quantité de grand gibier est jugée excessive, après une concertation locale, d'allonger la période de chasse, de l'ouverture générale jusqu'au 28 février et de supprimer les limitations à la chasse par temps de neige. Il est indispensable de permettre l'instauration de plans pluriannuels visant la restauration de l'équilibre faune-flore quand il est compromis.

Pour ce qui concerne les relations entre les propriétaires et les chasseurs, il serait souhaitable d'aboutir à l'élaboration concertée de baux-type, définissant les responsabilités de chacun en matière de demande et de réalisation du plan de chasse.

Par ailleurs, le renouvellement des baux de chasse par l'ONF soulève souvent des contestations. Une adaptation du droit existant doit être recherchée pour permettre d'accorder, à des prix fixés par une commission locale indépendante, la priorité aux sociétés de chasse locales.

## Chapitre 23

### La recherche

La recherche française sur la forêt tempérée compte environ 540 chercheurs, dont 200 enseignants chercheurs. La recherche sur le bois matériau (hors secteur papier) totalise moins de 200 chercheurs, dont 98 enseignants chercheurs. Ces effectifs fluctuent en fonction des thématiques privilégiées par les universités et par les organismes de recherche non spécialisés. Le nombre de chercheurs est très inférieur à celui de nombreux autres pays européens (Allemagne, Suède, Finlande, Autriche, Royaume-Uni,...) si on le rapporte aux surfaces boisées.

D'une façon générale, la recherche française est d'un bon niveau, comme en témoignent ses résultats aux appels d'offres communautaires. Elle a été capable de mener à bien quelques projets de très grande envergure jusqu'à leur valorisation commerciale (vergers à graines). Elle a su prendre en compte en temps voulu certaines grandes questions nouvelles (physiologie des ligneux, modélisation de la croissance et de la sylviculture, approche écosystémique,...).

Elle se caractérise cependant par une dispersion entre un grand nombre d'organismes de statuts variés, avec des modes de financement et des règles du jeu également très différentes. Par ailleurs l'intégration avec le développement forestier et le couplage avec la recherche sur le matériau bois sont loin de fonctionner de manière satisfaisante.

Il est surprenant qu'un grand pays forestier comme le nôtre consacre si peu de moyens à la recherche en économie forestière : moins de 10 chercheurs, malgré la création toute récente d'un laboratoire associé INRA/ENGREF. L'institut forestier finlandais compte environ 35 chercheurs dans le domaine des sciences sociales et de l'économie forestière. De même, il n'existe aucune chaire de politique forestière en France, contrairement à l'Allemagne, à l'Autriche ou la Finlande. A l'heure de la mise en œuvre d'une gestion durable faisant droit aux attentes sociales, ce déficit doit être comblé sans retard.

Depuis une quinzaine d'années, à la différence de ce qui se passe dans d'autres pays européens et nord-américains, la recherche forestière française semble rencontrer des difficultés de reconnaissance de la part des institutions en charge de la recherche, en raison de son positionnement qui privilégie les approches thématiques et non les disciplines scientifiques. La complexité des sujets de travail et l'expérience des grands pays forestiers montrent qu'il serait illusoire d'escompter une recherche forestière forte à partir d'une dispersion des chercheurs forestiers dans des équipes centrées sur leur discipline fondamentale.

La priorité est de structurer les relations entre les différents organismes, de façon à valoriser leurs complémentarités, voire leurs rivalités thématiques (ce qui peut présenter des avantages certains pour le pilotage de programmes de recherche à très long terme). L'option prise depuis une dizaine d'années en faveur de la création de groupements d'intérêt scientifiques (GIS) ou de groupements d'intérêt général (GIP) est excellente et favorise les échanges entre chercheurs. La création d'un programme concerté interministériel de recherche et de développement sur le bois matériau est également à souligner. Mais ces initiatives ne peuvent résoudre à elles seules la question de l'organisation et de la coordination de la recherche. Cette fonction était autrefois assumée par le comité filière-bois de la direction générale de la recherche scientifique et technique du ministère de la recherche et de la technologie. Elle représente un enjeu suffisamment important dans le paysage compliqué de la recherche forestière française pour qu'une solution nouvelle soit trouvée, de préférence dans le cadre du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, sinon dans une commission spécialisée du conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers.

En tout état de cause, un lieu est indispensable où élaborer et coordonner les stratégies de recherche, où coupler recherche forestière et recherche sur le bois et ses produits et où organiser l'évaluation des résultats. Ce lieu donnerait aussi une plus grande visibilité à la capacité française de recherche forêt-bois et permettrait de mieux répondre aux appels d'offre nationaux, européens ou internationaux.

Par ailleurs il serait opportun d'encourager un fonctionnement en réseau, conçu en étoile autour de l'INRA, orienté sur l'extension des connaissances scientifiques, avec 350 permanents dont 140 chercheurs et ingénieurs au département des recherches forestières. Sachant que le CNRS et les universités développent des approches souvent complémentaires et originales par rapport à celles des équipes spécialisées en recherche forestière, des coopérations plus larges doivent être organisées avec ces partenaires.

Le Cemagref (avec 200 personnes dont 100 ingénieurs et chercheurs au département « gestion des territoires » qui concerne également l'agriculture) occupe une place privilégiée comme ensemblier des connaissances scientifiques et comme appui technique aux politiques publiques et au développement. Sa légitimité serait grandement accrue par un conventionnement avec l'INRA, lui permettant de situer clairement ses complémentarités et ses spécificités.

L'AFOCEL (100 permanents au total), organisme de droit privé financé en grande partie par des fonds privés, fait preuve d'un remarquable dynamisme et d'une forte capacité d'adaptation à un contexte économique et scientifique évolutif. L'outil pourrait utilement être ouvert aux besoins des fabricants de panneaux qui présentent une similitude de plus en plus grande avec ceux des fabricants de pâtes de cellulose. Les effets négatifs de son mode de financement pourraient être corrigés par une négociation entre le ministère de l'agriculture et de la pêche, la fédération des pâtes et le syndicat des panneaux, dans le cadre du FFN.

La création du département des recherches techniques de l'ONF a été une initiative particulièrement judicieuse et son positionnement actuel mérite d'être consolidé, même s'il est illusoire de vouloir mettre à la charge de l'ONF une responsabilité financière plus forte. Sa place stratégique dans le réseau RENECOFOR (réseau national de suivi à long terme des écosystèmes forestiers), dans la conservation des ressources génétiques forestières et dans le GIP ECOFOR mérite d'être soulignée.

Sur le plan du transfert des acquis vers la forêt privée, une meilleure articulation doit être trouvée entre la recherche, l'IDF et les CRPF.

Un des problèmes les plus préoccupants pour la politique forestière réside dans la faiblesse de la recherche sur le bois et sur les procès industriels applicables au bois, malgré quelques équipes remarquables et des résultats ponctuels qu'il faut saluer.

Le Centre technique du bois et de l'ameublement (CTBA) consacre un peu plus de 20 équivalents temps plein à des recherches sur le bois. Son statut de centre technique professionnel en fait l'outil privilégié des recherches collectives et individuelles pilotées par les industriels. Mais il manque des grands programmes pluriannuels dans lesquels les groupes industriels de la transformation seraient impliqués. De façon générale, à côté de quelques groupes comme ISOROY, qui mènent leurs propres travaux, la recherche est trop souvent hors du champ de préoccupation immédiate des PMI du bois, alors que l'évolution sur les produits s'accélère.

Après avoir fort opportunément investi dans les procédés industriels et sur les questions d'environnement, le CTBA doit maintenant redéfinir ses orientations et notamment s'ouvrir au domaine de la construction. Comme je l'ai souligné au chapitre 9, beaucoup reste à faire sur la connaissance précise des caractéristiques du matériau bois et de ses composites. A cet égard, il est souhaitable de développer les recherches et les essais en un réseau dépassant le clivage entre centres techniques et impliquant les organismes professionnels du secteur du bâtiment.

Un travail diversifié sur de très nombreuses problématiques du bois matériau (structure et physique du bois, mécanique et rhéologie, usinage, séchage, capteurs et productique, chimie du bois, traitements chimiques et mécaniques, colles, finitions, matériaux composites, recyclage, impacts sur l'environnement ...) est effectué également par de nombreuses équipes de recherche, souvent limitées à 2 ou 3 chercheurs, dépendant des universités, du CNRS, des écoles publiques ou privées du bois, de la chimie ou des mines. La structure de coordination et d'évaluation de la recherche filière-bois qu'il faut mettre en place devrait contribuer à donner à ce potentiel très éclaté le développement et la valorisation qu'il mérite.

## Chapitre 24

### La stratégie forestière française

Je l'ai indiqué en commençant ce rapport : beaucoup a été dit, depuis des années, dans d'excellents rapports sans que des recommandations approuvées par tous rentrent vraiment dans les faits.

Pourquoi ?

Sans doute parce qu'il a manqué la ténacité et la détermination pour mener une action de long terme. Cette action n'est pas seulement l'affaire du Ministère de l'Agriculture ou de celui de l'Environnement. C'est pourquoi certains ont proposé la création d'une délégation interministérielle, ou d'un délégué rattaché au Premier Ministre.

Je ne crois pas à cette solution. Même si un délégué pourrait servir de force de rappel utile, sa responsabilité politique et son pouvoir seront toujours moindres que ceux d'un Ministre.

Rien ne remplace la volonté politique, exprimée au niveau politique, c'est à dire celui du Gouvernement et du Parlement. Il est clair que la relance d'une ambitieuse politique forêt-bois ne peut se faire qu'à partir d'une impulsion et d'un suivi qui dépendent du Premier Ministre.

Dans mon esprit, on l'aura compris à la lecture du rapport, il ne s'agit pas seulement de proposer et d'adopter une loi d'orientation. L'avant-projet préparé par Monsieur Vasseur contient à cet égard beaucoup de dispositions utiles, qu'il faudra seulement enrichir et dont il conviendra surtout d'élargir l'ambition.

Ce qui est en jeu, c'est la définition par le Gouvernement, avec tous les partenaires intéressés, et sous le contrôle du Parlement, d'une véritable stratégie forestière française à dix ans.

Comment ? Par l'adoption, après une large concertation, décentralisée dans tout le pays, d'un document opérationnel (et non une simple charte ou une déclaration d'intentions) fixant des objectifs, définissant des moyens et garantissant une évaluation. Un exemple existe avec le programme forestier de Finlande adopté en 1998.

En pratique, la stratégie forestière française devrait comporter un programme triennal glissant. Chaque année, un rapport et un débat au Parlement permettraient d'évaluer son degré de réalisation et d'opérer les corrections de trajectoire nécessaires.

Un Conseil supérieur de la forêt et des produits forestiers, élargi à toutes les compétences utiles, pourrait établir des propositions au Gouvernement, qui viendraient s'ajouter aux travaux issus du niveau local et des Régions. La concertation décentralisée serait menée par les commissions régionales de la forêt et des produits forestiers dont la légitimité devrait être renforcée. Le développement de la filière forêt-bois devrait également faire l'objet d'un chapitre important dans les prochains contrats Etat-Régions.

## Les moyens financiers de la politique forestière

Aucune politique financière digne de ce nom ne peut être entreprise si les moyens financiers ne sont pas remis à un niveau raisonnable.

Le graphique ci-après illustre, par exemple, l'évolution des dépenses de l'Etat pour l'agriculture, pour la moyenne des budgets et pour le FFN.

*(graphique)*

Le budget forestier représente moins de 1 % du budget de l'agriculture. Si l'on totalise l'ensemble des interventions publiques, on peut estimer que le budget par hectare est environ 20 fois plus élevé pour l'agriculture que pour la forêt, et même 40 fois plus élevé si l'on tient compte des transferts sociaux. Si l'on rapporte ces mêmes interventions au nombre d'emplois concernés, le rapport est encore de l'ordre de grandeur de 10 à 1 en faveur de l'agriculture.

Si l'on compare maintenant avec l'étranger, l'Etat français est l'un des Etats européens qui dépense le moins pour sa forêt. Par hectare, les allemands dépensent environ 4 fois plus et les suisses 10 fois plus.

Enfin, on peut retenir que l'agriculture « productiviste » est financée par l'Europe et les Etats à hauteur de 2 600 francs par hectare et par an, l'agriculture de montagne à environ 400 francs et la forêt à environ 125 francs.

L'investissement supplémentaire nécessaire pour financer une ambitieuse stratégie forestière se situe autour de 1 milliard de francs par an. Ce chiffre est élevé par rapport aux dépenses actuelles, mais il conduirait à un total encore inférieur à celui de nos principaux concurrents. Pour les financements classiques il s'agit seulement de revenir au niveau de 1991 : à cette fin, il faudrait accroître, par rapport au budget 1997, le budget du FFN d'environ 350 millions de francs et le versement compensateur attribué à l'ONF d'environ 130 millions de francs.

Les autres financements nécessaires, sur le budget de l'Etat, pour la gestion durable et les contrats Etat-Régions, sont de l'ordre de 200 millions de francs. Le reste de l'investissement serait assuré par l'Europe, les collectivités locales et l'investissements privé.

### Les effets sur l'emploi

D'après toutes les études réalisées, je le répète, il y a peu de secteur où l'effet sur l'emploi est aussi considérable et rapide par franc investi.

Pour ne prendre qu'un exemple, une étude de CDC - Consultants sur les parcs naturels régionaux montre que le coût par emploi se situe, pour les emplois créés ou induits par les parcs régionaux, entre 14 000 F et 24 000 F. L'étude rapporte les emplois créés ou induits à l'ensemble des financements publics mobilisés par les parcs, qu'ils soient d'origine européenne, nationale, régionale ou locale. La contribution de l'Etat ne représente qu'un tiers de ces financements.

Même si ces études sont toujours sujettes à caution, d'autres analyses ponctuelles réalisées (par exemple sur la Réserve géologique de Haute-Provence à Digne-les-Bains) conduisent à des ordres de grandeur comparable.

Le résultat est d'autant plus remarquable que la vocation principale des parcs ne se situe pas dans le maintien ou la création d'emplois, mais d'abord dans la protection du patrimoine naturel et culturel.

Pour ce qui est de la sylviculture et de la filière bois, deux modes de calcul indépendants situent à environ 75 000 emplois le nombre d'emplois nouveaux résultant de l'accroissement de 6 millions de m<sup>3</sup> du volume des bois mis sur le marché.

Il faut tenir compte aussi des emplois créés dans le secteur du bâtiment et du chauffage au bois, qui seront des emplois nets, malgré la substitution à d'autres matériaux, dans la mesure où la construction en bois et le chauffage au bois ont des contenus en emploi nettement supérieurs à ceux des matériaux concurrents.

A cela s'ajouteront évidemment les emplois-jeunes et les emplois d'insertion, pour lesquels le secteur offre énormément d'opportunités, jusqu'ici très peu utilisées.

C'est pourquoi la création en quelques années de 100 000 emplois nouveaux dans la production, la protection de l'espace naturel et le développement des loisirs liés à la forêt apparaît comme une estimation raisonnable.

## Les principaux axes de la stratégie forestière pour la France

1) Le premier axe de la stratégie forestière de la France, c'est l'orchestration d'un énorme effort de productivité dans tous les maillons de la filière, pour sauvegarder ou développer l'emploi.

- Récolter davantage et moderniser rapidement les ventes de bois : récolter 4 millions de m3 supplémentaires en forêts publiques et 2 millions de m3 en forêt privée d'ici cinq ans ; répartir les mises sur le marché par l'ONF en cinq ventes sur l'ensemble de l'année ; conclure pour 30 % de la récolte des contrats d'approvisionnement négociés avec les industries d'aval ; développer les expérimentations sur les ventes informatisées et les offres d'achat différées.
- Mettre en place, après étude et concertation, une fiscalité mieux adaptée pour favoriser l'emploi, accroître la compétitivité, faciliter les restructurations forestières sans créer de "niches fiscales" incitant à l'évasion de la matière imposable. En particulier doit être créé rapidement un plan d'épargne forêt doté d'avantages fiscaux qui le rendent attractif. La baisse de la TVA devrait être aussi envisagée pour l'ensemble de la filière.
- Dynamiser la gestion de la forêt privée : plans de gestion à partir de 10 hectares, avec des objectifs environnementaux compensés financièrement ; accroissement du nombre des techniciens des centres régionaux de la propriété forestière ; développement des coopératives ; réforme de la profession d'expert.
- Etablir un statut de l'exploitation forestière (conditions d'entrée dans la profession, capacité professionnelle, diminution du taux des cotisations accident du travail) et combattre plus sévèrement le travail illégal.
- Créer un établissement financier pour favoriser l'investissement dans la filière-bois et pour permettre l'accroissement des fonds propres des PME dans ce secteur (les fonds propres des scieries par exemple ne représentaient que 30 % de leur bilan, contre 40 % pour les PME françaises et 50 % pour les PME allemandes). Des outils de capital-risque et d'investissement de l'épargne de proximité devraient être développés à l'échelle des Régions.

On peut bien entendu hésiter sur la création d'un outil financier spécialisé. Des solutions alternatives seraient l'utilisation de la banque de développement des PME ou la création d'établissements à vocation régionale. La spécificité de la filière forêt-bois me conduit cependant à préconiser un intervenant qui soit lui aussi spécifique.

2) Le deuxième axe de la stratégie forestière pour la France, c'est la mise en place d'une certification de la gestion durable des forêts, à partir de critères simples et mesurables.

La gestion durable est un processus qui se construit et non seulement un résultat qui se constate. Elle doit être démocratique, c'est à dire impliquer et motiver tous les acteurs, les citoyens-consommateurs, les propriétaires, les gestionnaires et les industriels.

En même temps, la France devrait prendre l'initiative d'une approche européenne permettant la reconnaissance mutuelle des systèmes de certification pratiquée par chaque pays, sous réserve qu'ils satisfassent à un cahier des charges commun.

3) A l'exemple des Pays-Bas, élaborer un plan pour l'usage du bois dans la construction, le plan bois-matériau, qui sera le troisième axe de la stratégie forestière pour la France :

N'oublions pas qu'il faut trois fois moins d'énergie pour réaliser un bâtiment en bois plutôt qu'en béton. Le bois est un matériau qui possède des qualités exceptionnelles de régulation : il isole beaucoup mieux que le béton ou l'acier et il étouffe les sons...

Le plan comportera les points suivants :

- Sortie du décret prévu par la loi sur l'air qui doit imposer un pourcentage minimum de bois dans les constructions publiques.
- Formation initiale et continue des architectes, des élus, des cadres du Ministère de l'équipement, des ingénieurs, des bureaux d'études.
- Promotion du bois matériau par des actions collectives.
- Développement de la recherche technique sur le matériau bois.

4) Développer l'usage du bois comme source d'énergie est également stratégique : si l'on augmente de 10 % la consommation de bois de chauffage, on diminue d'environ 4 millions de tonnes par an les émissions de CO<sup>2</sup>. Ces 4 millions de tonnes représentent plus de la moitié de l'accroissement des émissions de CO<sup>2</sup> en France entre 1990 et 1995, et pour une tonne équivalent pétrole (TEP) consommée sous forme de chauffage bois, on crée trois fois plus d'emplois qu'avec les autres formes d'énergie.

Le plan d'action comportera les axes suivants :

- Fixer un objectif d'augmentation de 10 % dans un délai de cinq ans.
- Désigner un "Monsieur bois-énergie" responsable de la coordination des actions.
- Faire des progrès sur les chaufferies (coût, facilité d'emploi, rendement énergétique, qualité du service).
- Favoriser l'intervention de tiers-investisseurs (EDF, Caisse des Dépôts).

L'élaboration d'une stratégie forestière pour la France doit aussi être l'occasion d'innover profondément dans nos pratiques réglementaires et de les simplifier.

1) Pour assurer une gestion durable de l'espace naturel et forestier et pour créer des emplois en milieu rural, les propriétaires et gestionnaires, après une concertation avec les usagers, pourront conclure avec l'Etat des contrats de territoire, s'inscrivant dans les priorités des contrats Etat-Régions.

Le contrat de territoire définit un projet à dix ans et les moyens de tous ordres pour le réaliser.

Il peut être conclu dans le cadre d'un pays, tel qu'il est prévu par l'article 20 du projet de loi pour l'aménagement durable du territoire, à l'échelle d'un massif forestier, ou à une autre échelle pertinente du point de vue géographique, économique, social et écologique. Le périmètre d'un territoire naturel et forestier est arrêté par le Préfet après consultation des communes, des groupements de communes et du Conseil général.

Le principe de base est : un territoire, un projet, un contrat.

2) Il existe aujourd'hui plus de cinquante dispositifs juridiques qui ont pour objectif la protection de la nature et qui concernent la forêt. C'est un exemple particulièrement illustratif de la prolifération législative et réglementaire sous laquelle croule notre pays. Pour assurer une meilleure gestion de l'espace naturel, le gouvernement entreprendra un travail de simplification radicale, autour de trois principes :

- Remplacer la multiplication des approches partielles par la recherche d'une cohérence globale sur un territoire.
- Substituer à l'enchevêtrement des mesures de protection la définition d'une gestion durable pour un territoire.
- Au lieu de multiplier les interdictions et les autorisations, utiliser de préférence le contrat qui associe les propriétaires, les gestionnaires et les usagers.

En définitive, il s'agit de passer, pour l'espace naturel, d'une pensée statique appuyée sur le règlement à une gestion participative fondée sur un projet.

Bien sûr, il faudra conserver des contraintes réglementaires, mais qui sont à reconstruire en énonçant, de manière concrète, les actes permis, autorisés ou interdits dans l'occupation ou la gestion de l'espace : droits de circuler, de pêcher, de chasser, de construire, de récolter et de modifier l'aspect...

Dans chaque cas, la gestion démocratique du territoire implique que les contraintes ne puissent être définies qu'après une enquête publique avec possibilité de contre-expertise. Cela nécessite de simplifier et d'unifier les divers dispositifs d'enquête existants, mais aussi d'accroître et de systématiser les éléments de démocratie et de transparence qui figurent dans la "circulaire BIANCO" du 15 décembre 1992 et la loi BARNIER du 2 février 1995.

Ces propositions s'inscrivent tout à fait dans les perspectives tracées par le projet de loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire, en particulier dans le cadre du schéma de services collectifs "espaces naturels et ruraux".

3) Les collectivités locales sont de plus en plus submergées par les contraintes et réglementations nouvelles, souvent d'origine européenne, souvent (mais pas toujours) justifiées, pas toujours expliquées, très rarement compensées financièrement. Il serait souhaitable, même si cela paraît utopique, d'instaurer, sauf exception dûment justifiée, pour quelques années, un moratoire réglementaire, à l'exception des mesures de simplification.

A l'avenir, le principe devrait être que l'institution (Europe ou Etat français) qui impose une prescription normative ou environnementale, en assure ou au moins en définisse le financement... Par analogie avec le principe "pollueur-payeur", c'est le principe "prescripteur-payeur".

La création de produits touristiques liés aux loisirs en forêt et dans les espaces naturels constitue un très grand gisement d'emplois, jusqu'ici peu exploité.

Il faut donc développer de manière maîtrisée l'offre de loisirs en forêt, en s'inspirant de l'exemple des parcs naturels régionaux : points d'accueil avec des maisons de la nature, propositions de randonnées, chaîne de gîtes et d'hôtels labellisés comme les gîtes "Panda" et les "Hôtels Nature".

Des produits touristiques diversifiés devront être élaborés dans le cadre des prochains contrats de plan Etat-Régions, à l'initiative des communes ou de l'ONF en forêt domaniale. Des exemples intéressants existent déjà, comme Retrouvance dans le Dévoluy, avec d'anciennes maisons forestières. L'initiative privée doit être également encouragée, à partir de réalisations comme Forestour dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

### **Vers une stratégie forestière européenne ?**

Le bois ne figure pas parmi les produits agricoles de l'annexe II du Traité de Rome<sup>20</sup>, il ne peut donc pas y avoir, en l'état des Traités, de politique forestière commune. D'ailleurs, à aucun moment, ne s'est manifestée de volonté politique nette en ce sens, même si le Parlement européen a toujours plaidé en faveur de la conservation et du développement des forêts communautaires. L'adhésion en 1995 de l'Autriche et des pays nordiques gros producteurs de bois, la Suède et la Finlande, désireux de conserver leur avantage de compétitivité dans le secteur forestier, a définitivement écarté toute option en faveur d'une politique forestière européenne. Ce domaine reste donc du ressort de chaque pays.

Mais des actions relatives aux forêts ont été mises en place au niveau européen et la forêt est concernée par beaucoup de politiques communautaires : politique agricole commune, bien sûr, et mesures de développement rural qui l'accompagnent, politique des fonds structurels en faveur du développement des régions, mais aussi politique de l'environnement, de l'énergie, de la recherche, de la concurrence... Elle est concernée de deux manières, parfois simultanément : elle « subit » des décisions et des orientations qui procèdent d'une autre logique, ou elle est « partie prenante » d'objectifs sectoriels affichés auxquels elle est en mesure de contribuer, de façon souvent très significative.

C'est ainsi qu'un ensemble de mesures en faveur de la forêt - ce que l'on a appelé le « paquet forestier » - a été adopté en 1988. Les actions, dont certaines préexistaient, se présentent de façon indépendantes les unes des autres, sans véritable stratégie globale :

- protection contre les incendies
- réseau européen de surveillance de la pollution atmosphérique
- système européen d'information et de communication forestière (EFICS)
- conservation, caractérisation et utilisation des ressources génétiques
- règlement de commercialisation dans l'Union des graines et plants forestiers
- accompagnement de la politique agricole commune (PAC) : boisement des terres agricoles et amélioration de la forêt paysanne

---

<sup>20</sup> Mais le liège en fait partie et il est indispensable qu'il soit également pris en compte dans les financements communautaires au titre des actions forestières.

- mesures forestières incluses dans le développement rural ou dans les programmes des fonds structurels : travaux sylvicoles, modernisation de l'exploitation forestière ou des scieries.

Cet ensemble a été adopté après qu'un rapport de la Commission, élaboré en 1987 et définissant une véritable et ambitieuse politique forestière, ait été refusé en 1988 par tous les pays. Les 8 mesures du « paquet forestier » sont mises en œuvre dans des plans pluriannuels, dont le premier a couvert la période 1988-1992.

La France en a pleinement bénéficié. Les mesures européennes viennent en complément des crédits de l'Etat et du FFN et des actions conduites avec les Régions dans les Contrats de plan. En 1997, les financements européens à ce titre se sont élevés à environ 160 millions de francs.

En 1992, le Parlement européen a engagé une importante étude, « l'Europe et la Forêt », réalisée par des organismes de formation, de recherche ou de gestion et des experts de cinq pays européens. La coordination en a été confiée à l'ONF.

En 1994, expérimentant les nouvelles possibilités données par le Traité de Maastricht, il a confié à sa Commission de l'agriculture et du développement rural le soin de rédiger un rapport d'initiative législative sur le secteur forestier. Le rapporteur choisi a été le député britannique David E. THOMAS.

Le rapport THOMAS, longuement discuté et amendé, a été l'occasion pour le Parlement d'exprimer une position officielle en faveur d'une approche sectorielle plus construite. Il a adopté, le 30 janvier 1997, une résolution demandant à la Commission européenne de proposer dans un délai de 2 ans une initiative législative sur une stratégie forestière commune, sur la base de recommandations issues du rapport THOMAS.

Cette résolution fixe, dans sa première partie, une série d'objectifs et de principes, parmi lesquels est soulignée l'importance d'une gestion durable des forêts et de la reconnaissance de leur diversité et de leur rôle multifonctionnel. Elle rappelle la nécessité du respect de la déclaration de principes de Rio et des résolutions d'Helsinki. Elle demande des propositions conformes avec le principe de subsidiarité, ainsi qu'une coordination avec d'autres politiques communautaires et nationales.

La deuxième partie énumère les sujets sur lesquels, conformément au rapport THOMAS, la Commission est invitée à faire des propositions :

- Protection des forêts : lutte contre la pollution atmosphérique, contre la désertification et l'érosion des sols ; renforcement des moyens de conservation des ressources génétiques et biologiques ; priorité à la prévention des incendies de forêts, à la recherche des causes, à la formation et à la recherche et à la concertation dans les moyens de lutte.

- Utilisation et valorisation : élément essentiel de la politique de développement rural, la mise en valeur des forêts doit favoriser leur exploitation économique dans le respect de principe de gestion durable. La promotion de la filière bois doit être faite au niveau européen : programmes d'utilisation du matériau bois dans la construction et dans différents secteurs industriels, amélioration qualitative des production et développement des PME.

- Extension des surfaces forestières et amélioration qualitative des ressources : nécessité d'un inventaire forestier européen fondé sur le système d'information et de communication (EFICS) ; promotion de la recherche sur les écosystèmes forestiers ; impacts des pratiques sylvicoles sur la biodiversité ; éducation ; formation professionnelle ; information et sensibilisation du public.

- Financement : la Commission est invitée à faire une présentation budgétaire réorganisée de l'ensemble des dépenses consacrées à la forêt dans le budget communautaire.

La Commission européenne doit maintenant construire une proposition en réponse au Parlement, sous la forme d'objectifs clairement affichés et de moyens financiers, législatifs ou organisationnels correspondants.

Il faut ici réaffirmer, contre ceux qui feignent de croire le contraire, qu'une stratégie forestière européenne ne signifie ni abandon des politiques nationales, ni augmentation du budget agricole, ni soutien du prix du bois.

La Commission européenne envisage, dans la réforme de la PAC baptisée « AGENDA 2000 », de rattacher le secteur forestier à la politique de développement rural. Cette option ne dispense pas d'explicitier aussi quelle est la contribution du secteur forestier à la politique de l'environnement, à celle de l'énergie ou à d'autres encore.

Mais le « plus » communautaire doit également se situer dans le soutien que l'Europe peut apporter pour satisfaire nos engagements internationaux (ceux de Rio, ceux de Strasbourg, Helsinki et Lisbonne).

La mise en oeuvre d'une gestion durable pourrait en être le meilleur exemple. Il s'agirait de définir un cadre général d'application pour les forêts européennes, d'élaborer des exigences minimales communes sur le suivi et le contrôle et enfin une reconnaissance mutuelle des garanties de gestion durable délivrées dans chaque pays. A partir de là, et ensuite, jouerait le libre choix des opérateurs économiques souhaitant organiser la certification de leurs produits.

Un autre apport communautaire devrait se situer dans la recherche et dans la promotion des débouchés nouveaux du bois, dans la levée des freins rencontrés pour certains usages ou encore dans la convergence fiscale pour le bois énergie (taux réduit de TVA).

## ***Conclusion***

La forêt représente une formidable chance pour la France. Une chance pour la variété et la beauté de nos paysages, pour la préservation des milieux et des espèces. C'est une réserve de nature où chacun, pris dans le tourbillon du monde, peut retrouver le sens des vraies richesses.

A la condition d'un effort collectif d'imagination, d'organisation et d'efficacité, c'est aussi une chance dans le combat contre le chômage. Il est peu de secteurs où l'efficacité d'un franc investi soit aussi grande. Dans la production, les industries du bois, le tourisme vert et la protection de l'environnement, 100 000 emplois peuvent être créés en quelques années.

En même temps la gestion durable des forêts constitue un enjeu écologique majeur pour l'avenir. J'affirme qu'il est possible de concilier économie et écologie, à condition d'être respectueux, à la fois des équilibres biologiques et de la réalité économique. La gestion durable passe par la simplification des règles de protection. Elle exige surtout la participation négociée de tous. La contrainte est parfois nécessaire. Mais c'est le contrat qui révèle une société démocratique véritablement adulte.

Nous vivons un temps dominé, selon la belle formule d'Edgard PISANI, par la pression du court terme hurlant. Soyons aussi attentifs au long terme silencieux. Il faut environ 120 ans pour faire un hêtre et 160 ans pour faire un chêne. Mais il suffit de quelques minutes pour les détruire.

Jean-Louis BIANCO

La forêt est notre patrimoine collectif. L'arbre n'est pas un don éternel de la nature ; il est le fruit de l'effort renouvelé des hommes, le produit de nos savoirs et de nos techniques, notre héritage.

Pourtant ce patrimoine est aujourd'hui menacé. Sa préservation est l'affaire de tous et de chacun. Il est nécessaire de sensibiliser tous les citoyens sur la fragilité de ce bien commun. C'est notre responsabilité de chaque instant. Nos sociétés, trop préoccupées par l'immédiat, doivent pourtant se rappeler que la protection des arbres obéit à des rythmes séculaires. La forêt est ainsi un lieu de solidarité entre les générations.

Elle est aussi un lien entre citoyens des campagnes et citoyens des villes, entre ceux qui la produisent et ceux qui l'utilisent. Elle rend indispensable la solidarité entre pays riches et pays pauvres

François MITTERRAND