

Orientations *régionales* forestières

T.2 – Préambule



Photo J. L. DDAF 13

**Pourquoi de nouvelles orientations
régionales forestières ?**

1. Conditions générales

Les orientations régionales forestières ont été introduites par la loi du 4 décembre 1985 ; elles sont mentionnées au premier alinéa du premier article du Code Forestier (L. 101). Leur objet est d'adapter régionalement une politique forestière qui, dans ses grands principes, reste de la compétence de l'État.

Les premières O.R.F. ont été élaborées dans le courant des années. :

◆ 1987 : réunions de cinq groupes de travail entre le

11 juin 1987 : séance plénière de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers (C.R.F.P.F.) récemment constituée, et novembre 1987 : mise en forme du rapport de synthèse.

◆ 1988 : rédaction du document proprement dit (février 1988), recueil de l'avis du Conseil Régional (obtenu le 4 juillet 1988), envoi au ministère de l'Agriculture.

Elles ont été approuvées par arrêté du 19 mars 1990 (J. O. du 19 avril 1990).



Photo J. L. DDAF 13

2. Rappel succinct du contenu des premières O.R.F.



Photo C. Nouais

Après une présentation générale « condensée » des conditions naturelles et des données forestières de base, le rapport de synthèse posait les principes suivants :

2.1. Des « idées-forces » communes à tous :

- ◆ nécessité de gérer la forêt en vue de la protéger,
- ◆ nécessité de motiver les propriétaires forestiers à la gestion de leurs forêts (il était insisté sur le renforcement des moyens humains du C. R. P. F.),
- ◆ nécessité d'adapter la recherche et la formation aux spécificités méditerranéennes,
- ◆ nécessité d'intégrer la forêt dans l'aménagement du territoire « entre la pression urbaine et l'abandon des terres agricoles ».

2.2. Des idées directrices en matière de sylviculture :

- ◆ gérer les peuplements existants,
- ◆ choisir judicieusement sites et essences en cas de reboisement.

Ces points étaient assez largement développés (p. 12 à 21) en distinguant la conduite à tenir selon les étages de végétation, la richesse de la station, l'essence présente. Les idées de « programme prospectif » (pour tester des essences ou provenances mal connues) et de reboisement de terres agricoles étaient avancées.

2.3. Les propositions intéressant la filière-bois :

- ◆ pour la scierie :
 - aider au financement du stockage des grumes, susciter la création d'une unité de seconde transformation des sciages régionaux (production de produits standards séchés et rabotés) associant les scieurs locaux.
- ◆ pour la trituration :
 - développer l'écorçage,
 - encourager les propriétaires à effectuer les éclaircies.
- ◆ pour la desserte :
 - tendre à regrouper les exploitations dans l'espace et dans le temps,
 - s'efforcer de suspendre les limitations de tonnages pendant la belle saison,
 - augmenter les prélèvements lors des coupes, pour abaisser les coûts d'exploitation.
- ◆ pour l'exploitation :
 - développer l'exploitation systématique, par bandes ou par lignes,
 - développer les contrats d'approvisionnement.

Des souhaits plus généraux étaient par ailleurs formulés concernant le bois énergie : charbon de bois, granulés, valorisation énergétique des plaquettes et broyats de débroussaillage.

2.3. bis. Ainsi que les productions annexes

- ◆ Pour le liège :
 - poursuivre l'aide à l'amélioration des suberaies,
 - favoriser l'implantation d'unités de transformation.
- ◆ Aider la rénovation des châtaigneraies,
- ◆ Aider la plantation de chênes truffiers.

2.4. Pour la D.F.C.I., un développement et perfectionnement des mesures déjà mises en œuvre, dont certaines récentes

On peut citer :

- développement de l'information en direction des résidents,
- extension des patrouilles forestières de protection équipées d'une réserve d'eau de 500 litres, pour intervention sur feux naissants,
- couverture générale du territoire par des PIDAF, (initiés en 1980, et qui se sont assez rapidement développés),
- corollairement, effort d'implantation de grandes coupures agricoles, arboricoles, pastorales ou touristiques,
- promotion d'engins de débroussaillage lourds, efficaces pour le débroussaillage initial,
- perfectionnement des quatre modalités d'entretien : mécanique, pastoral, chimique ou par le « feu contrôlé d'hiver ».

2.5. La forêt de montagne faisait l'objet de quelques propositions :

- appui plus particulier de la fonction de production,
- aides spécifiques accrues :

- aux travaux d'amélioration (éclaircies, entretien),
- à la desserte et à la résorption des goulets d'étranglement,
- au regroupement des propriétaires (privés ou publics),
- cumul possible pour les entreprises, de prêt du F.F.N. et de subvention du FIDAR
- aide aux communes les plus pauvres pour les travaux R. T. M.

2.6. Enfin, il avait paru utile d'émettre quelques idées relatives à la fonction d'accueil, entendue en fait aussi comme possibilité d'offrir des terrains à urbaniser :

- reboiser les meilleures terres rendues disponibles et éviter de les urbaniser,
- accepter l'urbanisation dans certains secteurs boisés (peuplement de faible valeur), interdire les constructions isolées, abandonner le zonage de type N B (urbanisme diffus) au profit des ZAC,
- prendre dès l'origine en compte le risque d'incendie dans la conception et la réalisation des constructions,
- les équipements d'accueil proprement dits faisaient l'objet de propositions peu spécifiques, avec toutefois une remarque sur l'importance locale de la fonction cynégétique.

3. Les éléments nouveaux du contexte forestier

3.1. Au niveau général

Depuis peu d'années, les préoccupations concernant la préservation, au niveau global, de la biosphère, et des forêts en particulier, sont devenues plus marquées, faisant l'objet de débats officiels au sein d'enceintes internationales. Le rapport BRUNDTLAND « Notre avenir à tous » (1987), puis la conférence de Rio (« sommet de la Terre » 1992) notamment, constituent des événements marquants à cet égard. Le foisonnement d'idées correspondant, idées résumées essentiellement dans les notions de « gestion durable », « développement durable », « biodiversité », « écocertification », anime les discussions et fait augurer de changements éventuels dans les modes de gestion.

Ceci pourrait conduire en effet à la gestion de territoires conformément à des modalités respectant ces principes, ou à la labellisation des produits qui en seraient issus.

À un niveau plus restreint, c'est à dire plus spécifiquement forestier, et limité à l'Europe, le « processus d'HELSINKI », a été lancé à partir de 1993; son objet principal est la poursuite des résolutions de la conférence de STRASBOURG (1990), le suivi des résolutions de 1993 relatives à la gestion durable des forêts en Europe, et la conservation de leur biodiversité, notamment par la mise en place de critères et d'indicateurs appropriés.

Le ministère de l'Agriculture a traduit ces résolutions par deux circulaires :

- celle du 9 septembre 1991 sur la « définition d'une politique nationale de conservation des ressources génétiques forestières »,
- celle du 28 janvier 1993, sur la « définition d'une politique nationale de prise en compte de la biodiversité dans la gestion forestière », auxquelles on peut ajouter celle du 23 janvier 1996, sur la prise en compte du paysage dans la gestion forestière et les opérations de boisement.

L'Office National des Forêts a largement contribué à cette politique :

- en étant le gestionnaire du réseau de conservation in situ des ressources génétiques forestières,
- en élaborant pour ses besoins propres une instruction et un guide de « prise en compte de la diversité biologique dans l'aménagement et la gestion forestière » (novembre 1993),
- en ayant auparavant diffusé à ses personnels un guide relatif à l'approche paysagère des actions forestières (février 1993).

3.2. Dans la zone méditerranéenne française

Tandis que ces idées étaient agitées au niveau mondial et européen, dans la région, mais plus largement en zone méditerranéenne française, on pouvait noter les évolutions suivantes :

3.2.1. Au plan technique et scientifique, les efforts initiés dans les années 1980 se traduisent par :

- la parution de nombreux fascicules du guide technique forestier méditerranéen français du CEMAGREF (entre 1989 et 1992),
- le lancement d'études de typologie des stations, non achevées mais qui commencent à couvrir le territoire,
- un effort comparable pour l'autécologie des essences méditerranéennes,
- la mise au point des normes de production de plants adaptés aux conditions méditerranéennes, et de choix de provenances sélectionnées,
- d'importantes avancées du sylvo-pastoralisme suite aux travaux séparés ou conjoints de l'INRA et du CERPAM,
- la mise au point de modèles de croissance pour le Pin noir (INRA) et le Pin d'Alep (O.N.F.),
- la progression au plan théorique et au plan pratique de la politique du brûlage dirigé : création d'un réseau de praticiens, mise au point d'une Charte, sessions de formation pour les responsables de chantiers,
- l'introduction d'actions de maîtrise des coûts de l'exploitation forestière,
- les intéressantes réflexions contenues dans le document « Forêt méditerranéenne - approche écologique et paysagère » des DIREN Corse, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur, paru en mai 1996. Autrement dit, le constat du sous-développement de la recherche forestière méditerranéenne française dressé dans les premières O.R.F., est en partie dépassé, même s'il reste beaucoup à faire.

3.2.2. Sur un plan plus pratique, concernant les aménagements :

- en forêts publiques, l'O.N.F. a élaboré des directives locales d'aménagement (DILAM) applicables aux forêts domaniales et des orientations locales d'aménagement (ORLAM),

applicables aux forêts des collectivités, qui couvrent désormais toute la région, et ont été approuvées par le Ministre de l'Agriculture entre 1991 et 1993.

– en forêts des particuliers, la montée en puissance de l'Union Régionale des Propriétaires Forestiers-sylviculteurs a permis d'augmenter le nombre de plans simples de gestion (P.S.G.) présentés annuellement.

3.2.3. Au plan financier, sont à noter :

– pour les actions de D.F.C.I. :

– au niveau national, la mise en place en 1987, du Conservatoire de la Forêt Méditerranéenne, outil financier mis en œuvre et suivi par la Délégation à la Protection de la Forêt Méditerranéenne, qui a fortement accru les actions D.F.C.I. de toute nature, coordonnées au sein de SDAFI (schémas départementaux d'aménagement des forêts contre l'incendie), lancés dès 1987, relancés en 1989, achevés entre 1990 et 1993.

– au niveau européen, l'approbation du règlement C.E.E. 2158/92 du 23 juillet 1992, qui a permis d'amplifier les moyens financiers spécifiques déjà mis en place au niveau européen en 1986 (et a imposé de compléter les SDAFI par un volet lutte). Ce règlement vient d'être prorogé par le 308/97, identique.

Ces actions D.F.C.I. accrues, jointes à des conditions climatiques estivales plus clémentes, ont permis que depuis 1991 les années soient marquées par des bilans des feux de forêt sensiblement plus faibles que ceux des décennies précédentes.

– pour les actions forestières en général :

Les programmes européens des années quatre-vingt (règlement 269/79 FEOGA, puis programmes PIM), n'ont eu, en ce qui concerne les boisements et autres travaux sylvicoles qu'une suite de moindre ampleur, dans les programmes P.D.Z.R. ou LAVANDE (1989-1993), puis P.D.R. ou EUROPAÏS (1994-1999) : ces deux derniers programmes, relevant de l'objectif 5b (préservation et développement des zones rurales fragiles) se sont en effet axés sur des zones géographiques plus limitées (zone de montagne) et par contre sur des objectifs plus larges : en ce qui concerne la forêt, une action marquée (inexistante dans les précédents programmes) d'aide à la filière bois, exploitation forestière et scieries.

3.3. Sur un plan plus général quelques apports fondamentaux ont intéressé les forêts méditerranéennes :

3.3.1. Au plan législatif ou réglementaire :

– Loi du 23 janvier 1990, décret du 27 mars 1991 et circulaire du 2 juillet 1991, relatifs au défrichement de zones incendiées : renforcement des peines, et compétence portée au

niveau du Ministre de l'Agriculture pour accorder les autorisations.

– Loi du 3 janvier 1991 et décret du 23 mars 1992, relatifs aux plans de zones sensibles aux incendies de forêt (dispositif repris dans les Plans de prévention des risques naturels prévisibles – P.P.R. – instaurés par la loi du 2 février 1995 et son décret du 5 octobre 1995).

– Loi du 6 juillet 1992 (et Note de service de commentaires du 31 août 1992), contenant :

- définition précise du débroussaillage,
- obligation de débroussaillage de 10 mètres de part et d'autre des voies privées donnant accès à des installations de même nature,
- compléments aux formalités d'exécution du débroussaillage d'office.

– Note de service du 8 avril 1994 et Note d'orientation du 22 avril 1994, concernant respectivement la pratique du brûlage dirigé dans les périmètres D.F.C.I., et celle des feux d'hiver dans et à moins de 400 mètres d'une zone forestière.

3.3.2. Au plan de l'information :

– L'association Forêt Méditerranéenne créée en 1978 a poursuivi son action de diffusion des informations techniques ou autres au niveau national et international, par sa revue et par l'organisation de rencontres triennales « Foresterrannée » facilitant ainsi grandement les échanges entre tous les acteurs intéressés par les espaces méditerranéens.

– La revue « La forêt professionnelle » est distribuée chaque trimestre depuis 1981 ; elle vise à diffuser les informations nouvelles relatives à l'exploitation forestière et à la gestion des ressources humaines.

3.4. Le rapport BIANCO

Le rapport demandé fin 1997 par le Gouvernement à M. Jean-Louis BIANCO, député des Alpes-de-Haute-Provence, est en principe indépendant de la démarche régionale des O.R.F. puisqu'il a pour objet la forêt française dans son ensemble. Toutefois, diffusé en août 1998, et intitulé « La Forêt, une chance pour la France », il apporte des éléments confortant les réflexions régionales.

Un chapitre entier est consacré à la forêt en région PACA, dont une conclusion est : « la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur constitue un terrain privilégié d'expériences pour les problématiques qui concernent l'ensemble de la forêt française, et se trouvent ici particulièrement exacerbées ». En quelques mots, sont bien exprimées les difficultés soulevées par la gestion de cette forêt, et peut-on dire aussi, par sa description et son analyse.

4. Conséquence : la révision des O.R.F.

Outre l'« usure » due au temps écoulé (reflétée ci-dessus par les éléments nouveaux « dans la zone méditerranéenne française »), un élément déterminant aux yeux du ministre de l'Agriculture, pour mettre en chantier de nouvelles O.R.F., a été l'insuffisante mise en avant de « l'importante contribution de la forêt à son rôle écologique et social ». Ceci l'a conduit à demander d'abord, par circulaire du 28 juillet 1995, une évaluation du travail des C.R.F.P.F. et un examen du contenu des O.R.F., dans la perspective de leur révision « complète ou partielle ».

Ultérieurement, par lettre du 22 novembre 1995, a été dressé un cadre très précis du contenu des nouvelles O.R.F., incluant notamment le rassemblement de données de base à fournir par l'Inventaire Forestier National (I.F.N.) et constituant la trame d'un éventuel référentiel d'indicateurs de gestion durable.

La prise en compte du concept de « gestion durable » (évoqué dans les éléments nouveaux « au plan général ») devrait en définitive être la ligne directrice des O.R.F. révisées.

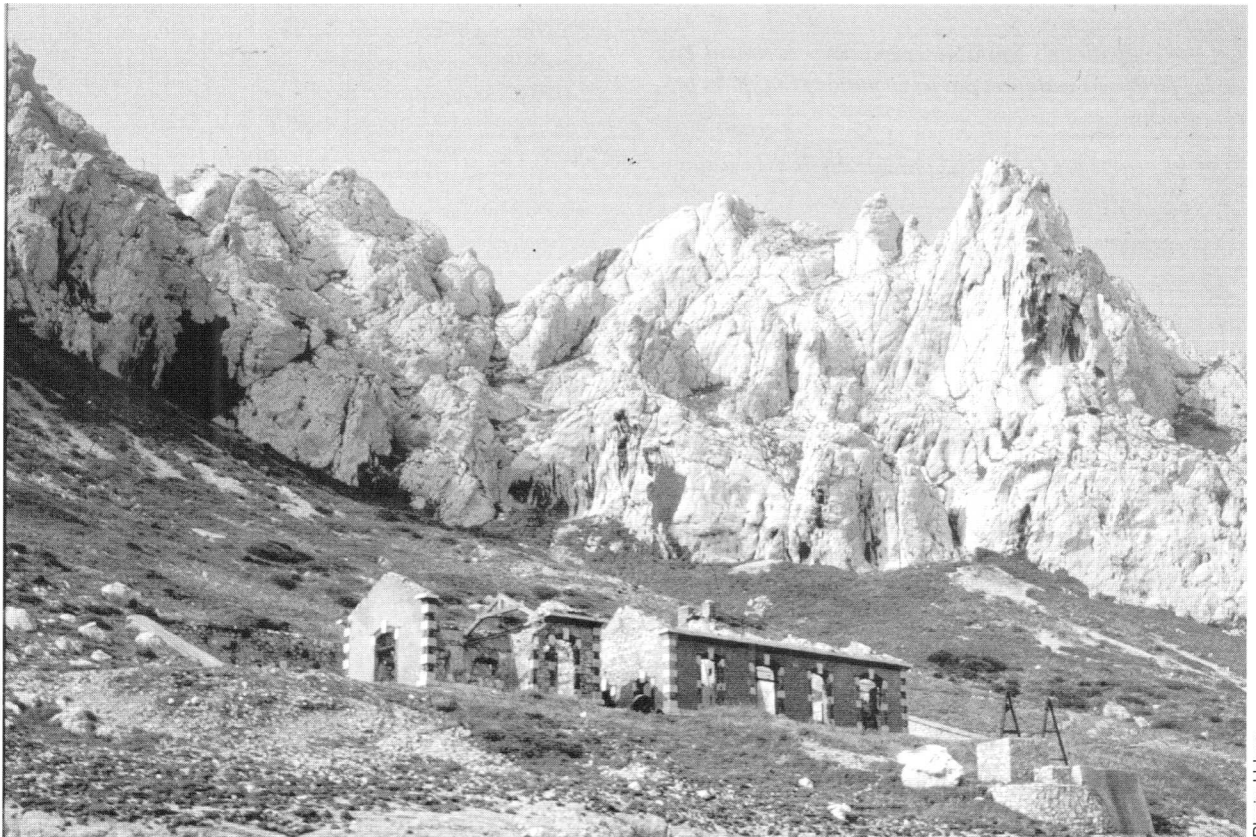


Photo Urban

5. Méthode suivie pour l'élaboration des O.R.F.

Comme indiqué, les premières O.R.F. avaient été préparées par cinq groupes de travail, constitués sur les thèmes :

- sylviculture et production forestière,
- filière bois,
- P.F.C.I.,
- forêt de montagne,
- forêt littorale (de fait : fonctions sociales de la forêt, urbanisation).

Les préoccupations « environnementales » n'étaient pas encore fortement marquées par les évolutions indiquées précédemment.

Pour les deuxièmes O.R.F., les paramètres de départ sont :

- l'existence des premières O.R.F., qui n'ont pas à être reniées et doivent au contraire servir de soubassement aux nouvelles,
- l'attribution de crédits de fonctionnement permettant de confier l'analyse de tel ou tel point à un cabinet d'étude, ou à un chargé d'étude recruté pour l'occasion,
- le recours aux données de l'I.F.N., qui s'est mobilisé pour fournir des résultats « normalisés » sur l'ensemble du territoire.

Par contre, il a semblé que le contexte actuel se prêtait moins bien qu'en 1987 à la mise sur pied de groupes de travail capables, comme à cette époque, de travailler de façon indépendante en vue d'aboutir à des propositions chacun dans son domaine.

Compte tenu de ces éléments, la révision des O.R.F. a été réalisée de la manière suivante :

- sur les deux sujets majeurs que sont la D.F.C.I. d'une part, la filière bois d'autre part, le rassemblement des données de fond, permettant de tirer un bilan, a été confié à deux cabinets d'études locaux,
- les données de base issues des inventaires I.F.N. ont été commandées ; il faut à cet égard regretter que le dernier cycle de passage soit relativement ancien (autour de 1985) et que les seules comparaisons possibles, entre le premier cycle (autour de 1975) et celui-ci, soient moins riches qu'elles auraient pu l'être avec un cycle plus récent,
- de petits groupes de travail ont été réunis :

- soit avec les ingénieurs ou techniciens des services forestiers des D.D.A.F., qui disposent d'une vue générale sur l'évolution des problèmes,

- soit avec des groupes issus de la C.R.F.P.F. modifiée de 1993 (arrêté préfectoral du 6 décembre 1993).

Concernant la composition de cette C.R.F.P.F., deux remarques doivent être faites :

1°) la représentation des « associations de protection de l'environnement » en tant que telles n'était numériquement pas plus forte dans la C.R.F.P.F. de 1993 que dans celle de 1987.

2°) Une modification de la composition des C.R.F.P.F. a été esquissée par les échelons centraux du ministère de l'Agriculture, mais n'a pas été formalisée. Au niveau régional, il n'a pas paru opportun d'y procéder spontanément.

• La synthèse de ce travail et la rédaction des O.R.F. a été effectuée par le chef du service régional de la Forêt et du bois de la DRAF.

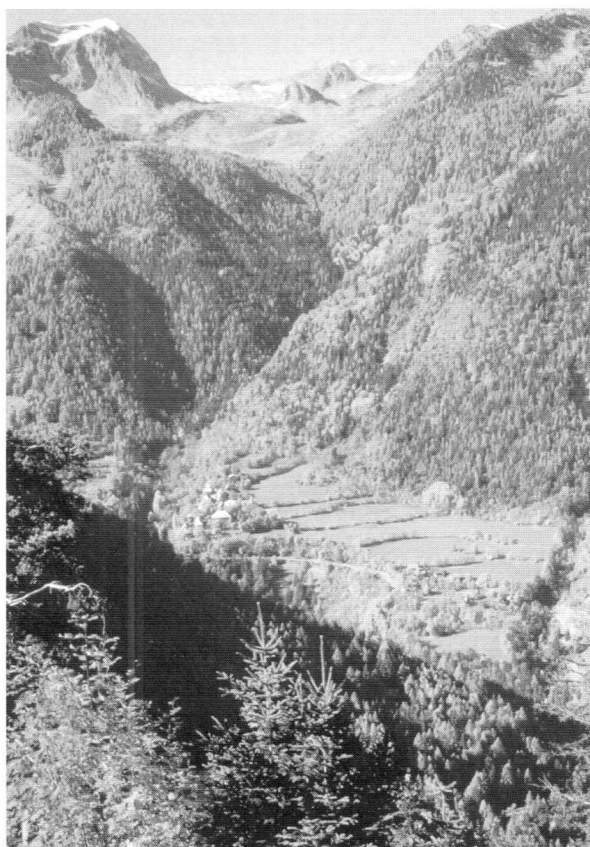


Photo C. Nouais