

La politique forestière : acteurs, institutions, évolution

Qui dit politique dit État et précisément l'État est très présent en matière forestière, mais il n'est pas le seul « acteur » et ses décisions sont suivies avec attention par certains groupes d'intérêt ; les institutions mises en place pour que l'État et les intérêts privés se retrouvent sont originales et méritent d'être étudiées. Quelles politiques forestières ont résulté du jeu des acteurs au sein des institutions forestières ? C'est ce que nous verrons par la suite.

LES ACTEURS

• L'État

Oui, d'abord l'État. Plagiant le sous-titre du livre de deux sociologues (1)*, je pourrais dire « Au début de la forêt, l'État ». En tout cas les forestiers aiment rappeler qu'un capitulaire de Charles-le-Chauve légiférait déjà pour eux en l'an 877. Et une idée reçue serait qu'il n'y a en France, comme en d'autres pays, de forêt — et de forêt de valeur — qu'à cause de la volonté de l'État qui se l'est appropriée, l'a préservée et défendue, l'a améliorée et exploitée en « bon père de famille ».

Toutefois les motivations que l'on peut prêter à la puissance publique au fil des siècles s'écartent à l'occasion du stéréotype de l'État gardien du patrimoine naturel.

Les premiers Capétiens ont le comportement de simples propriétaires avides des ressources que procure la forêt. Ce n'est que plus tard que nos rois inscrivent leur action forestière dans une perspective politique plus large : ainsi dans le cas de Charles V comme de Louis XIV, qui ont voulu être sûrs de pouvoir prélever facilement les bois nécessaires à leurs vaisseaux : il s'agit de préparer la guerre plus que de préserver la nature.

L'image d'un État protégeant le patrimoine forestier contre l'usage abusif que pourraient en faire des particuliers mus par l'esprit de lucre et insouciants de l'avenir, se dégage peu à peu, mais elle est contredite à l'occasion : ainsi de 1814 à 1870, en 56 ans, sous les règnes de Louis XVIII, Louis-Philippe et Napoléon III, 352 645 ha de forêts domaniales ont été vendues à des particuliers, soit environ le quart des forêts qui étaient propriété de l'État en 1814 (2).

* Les chiffres entre parenthèses renvoient aux notes en fin d'article.

A cela deux raisons : l'État avait certaines difficultés d'argent et il a « tapé » dans son patrimoine comme un vulgaire fils de famille endetté, mais cela ne semble vrai que pour les toutes premières ventes : 165 000 ha entre 1814 et 1820. La principale raison est l'idée, fille du libéralisme économique, que l'entrepreneur privé est plus capable que l'État de mettre en valeur les richesses naturelles. Ces ventes se situent dans la droite ligne des idées en vogue au siècle des Lumières et mises en vigueur sous la Révolution, où plusieurs textes législatifs permirent l'aliénation de bois domaniaux (3).

Aujourd'hui, l'État se présente à nous sous deux aspects :

- gros propriétaire forestier et tuteur des Communes et des établissements oubliés, il gère les forêts domaniales et leurs forêts dites « soumises », avec le souci du long terme ;
- gardien de l'intérêt général, ce qui l'amène à orienter la production forestière privée.

Nous reviendrons sur la politique poursuivie dans ces deux domaines. Attardons-nous un instant sur un corps administratif qui semble être un acteur important de la politique forestière, le corps des Eaux et Forêts.

• Le corps des Eaux et Forêts

Il s'agit d'un corps administratif qui tire sa force :

- de la haute idée qu'il se fait de sa mission et de l'appui que l'opinion publique ne lui a jamais ménagé à cette fin ;
- de son ancienneté et de ses traditions, qui lui confèrent les aspects d'une institution ;
- d'attributions précises, le mettant relativement à l'abri des autres administrations ;
- de son caractère intégré : combinant les activités de formation et de recherche aux activités sur le terrain, le tout au sein d'une structure fortement hiérarchisée avec, à sa tête, un directeur général issu du corps.

Mais, à la différence d'autres grands corps de l'État — les Mines, les Ponts-et-Chaussées ou l'Inspection des Finances — celui des Eaux et Forêts, trop spécialisé ou formé d'individus trop passionnés par leur métier, ne semble pas avoir essaimé dans d'autres administrations ou vers le secteur privé, ce qui est habituellement un facteur supplémentaire de pouvoir.

Ce corps administratif, malheureusement trop méconnu des chercheurs, s'est senti en charge de la politique forestière de la nation. Mais pour faire quelle politique ? L'ordonnance du 1^{er} août 1827 avait prévu une savante hiérarchie d'inspecteurs et de conservateurs. Le choix des termes est significatif d'une certaine conception statique de la mission des Eaux et Forêts et le particularisme du corps conduisait à ce qu'elle le demeure. Or, aujourd'hui, il n'y a plus que des ingénieurs, ce qui marque une évolution : elle accorde une place considérable aux débats relatifs aux missions forestières et à la façon de les assumer. A plusieurs reprises, les syndicats des agents des Eaux et Forêts élaboreront des documents importants proposant des évolutions substantielles : ainsi en 1960 une étude présentée par l'Union des Syndicats d'ingénieurs des eaux et forêts, sous le titre : « La France a-t-elle une politique forestière ? », qui aboutira à la création de l'Office national des forêts évoqué plus loin ; ainsi il y a quelques années (en juin 1973) une plaquette « La forêt publique est-elle en danger ? » que publie l'Association amicale du Génie rural, des Eaux et Forêts. Ainsi encore en juin dernier, 70 pages sur « les forêts françaises et le développement de l'économie du bois » (4).

Si le corps forestier a été capable de proposer une réforme de la gestion de la forêt soumise — ce qui fut longtemps son domaine d'action par excellence — il a su également évoluer dans deux autres directions :

- le service à rendre à la forêt privée, au sein d'institutions qui seront décrites plus loin,
- la politique de l'environnement et des loisirs.

Si l'État est un gros propriétaire forestier — avec 3 millions d'hectares — l'essentiel de la forêt française, qui couvre 13,5 millions d'hectares, ne lui appartient pas. Qui sont les autres propriétaires forestiers ?

• **Les communes**

Il y a d'abord les communes qui, avec les établissements publics, possèdent 2 450 000 hectares. Les communes forestières sont au nombre de 10 000 environ et les sections de communes, 3 700. Ce sont des propriétaires que la loi a partiellement dessaisis de la gestion de leur patrimoine forestier pour la confier, hier à l'administration des Eaux et Forêts, aujourd'hui à l'O.N.F. Les forêts communales sont ainsi protégées contre les riverains, les communes sont protégées contre leur propre imprévoyance, une gestion rationnelle leur procure des ressources régulières, l'État prend en charge une part non négligeable des frais d'administration, ce qui augmente d'autant les revenus tirés des forêts communales ; d'opportunes subventions viennent aider à la réalisation des travaux d'équipement.

La Fédération nationale des communes forestières a, certes, eu l'occasion de s'opposer récemment au ministère de l'Agriculture sur leurs contributions respectives à la couverture des frais de gestion engagés par l'Office en forêt communale, mais on peut dire que dans l'ensemble, les communes forestières ne sont pas de véritables acteurs de la politique forestière.

On ne saurait en dire autant des propriétaires sylviculteurs privés.

• **Les propriétaires privés**

S'il n'y avait la remarquable thèse de M. Gérard Buttoud sur « Les propriétaires forestiers privés » (5), lequel s'est livré — comme le dit le sous-titre de l'ouvrage — à une étude anatomique de ce groupe de pression, nous les connaîtrions peu, malgré le fait qu'ils détiennent 9 350 000 hectares, les 2/3 du domaine boisé national, et qu'ils soient très nombreux, probablement 1 600 000.

M. Gérard Buttoud a fait une communication à leur propos. De cette communication, de son livre et d'autres sources, j'extrais ceci pour mon sujet :

Il faut distinguer plusieurs catégories de propriétaires forestiers :

- Les plus importants détiennent, de longue date, le tiers de la forêt privée (3,1 millions d'ha), soit une centaine d'hectares en moyenne par propriétaire.
- Les agriculteurs possèdent environ 4 millions d'hectares soit 5 à 6 en moyenne par exploitation, incluant une parcelle boisée.
- Des citoyens détiendraient par voie d'héritage ou par suite d'achats de parcelles déjà plantées ou qu'ils ont reboisées, environ 2 millions d'hectares.
- Les investisseurs à forme sociétaire ne posséderaient que 150 000 hectares (compagnies d'assurance, Caisse nationale de Prévoyance, placements réalisés sous la direction des grandes banques). Le chiffre n'est pas élevé, certaines acquisitions récentes ayant été contrebalancées par la vente de domaines que posséderaient les sociétés papetières. Il n'y a pas lieu de prévoir une appropriation de la forêt par des investisseurs en quête de placement.

Il est bien évident que des propriétaires si différents entre eux poursuivent des objectifs assez disparates.

Pour les uns, souvent les plus importants, l'objectif est d'obtenir un revenu régulier et rapide et ils peuvent raisonner à l'occasion plus en producteurs de bois, en ligniculteurs, qu'en sylviculteurs, attitude typique chez les populiculteurs. La logique des petits propriétaires citoyens est autre : des arbres sont coupés lorsqu'il y a à faire face à une dépense exceptionnelle, il est demandé à la forêt de produire un revenu discontinu mobilisable à la demande. Les agriculteurs-propriétaires forestiers ont également ce comportement ; ils peuvent ainsi trouver à occuper leur temps mort sur leur parcelle boisée qu'ils « jardinent », ils en sortent un peu de bois chaque année, bois d'éclaircissage, chablis qu'ils vendent ou dont ils se chauffent.

M. Buttoud insiste avec juste raison sur le fait que le propriétaire forestier est rarement un professionnel qui vit de sa forêt, que la rentabilité de l'investissement forestier est faible, aléatoire et surtout terriblement lointaine et qu'en définitive « *les raisons qui poussent les propriétaires forestiers à conserver leurs parcelles boisées sont à rechercher en dehors de l'économie* » : attachement au patrimoine familial, prestige social.

Comment un syndicalisme forestier a-t-il pu se créer avec des propriétaires aussi peu impliqués et, de surcroît, aussi dispersés sur le plan géographique ?

Le syndicalisme forestier est né de l'action de personnalités qui estimaient avoir un rôle social à jouer ; les adhérents — 20 000 à 35 000, selon les estimations — se recrutent essentiellement parmi les gros sylviculteurs (100 hectares en moyenne). Cependant ses trois revendications plus ou moins traditionnelles sont de celles sur lesquelles l'ensemble des propriétaires forestiers peuvent se retrouver. D'abord, la fiscalité : le patrimoine forestier ne peut être imposé comme un quelconque capital, sinon il cesserait d'être géré comme un patrimoine. Ensuite, la défense du revenu, ce qui a conduit le syndicalisme forestier à prôner les ventes groupées, mais surtout à réclamer de l'État des débouchés supplémentaires pour les poteaux téléphoniques et surtout les petits bois utilisables en papeterie ou pour faire des agglomérés. Enfin l'absence de contrôle de la part de l'État ; l'encadrement de la production par l'État dont il fut question un temps à la Libération, les propriétaires forestiers n'en veulent pas davantage aujourd'hui qu'il y a 35 ans. Mais cela n'empêche pas le syndicalisme forestier, prenant modèle sur le syndicalisme agricole et se voulant comme lui technicien et productiviste, de s'engager dans la voie de la collaboration avec les pouvoirs publics, et M. Buttoud parle, schéma à l'appui, d'un « syndicalisme imbriqué à l'appareil de l'État. » C'est que l'État est prêt à faire beaucoup pour aider la forêt privée, et les propriétaires forestiers sentent que l'administration des Eaux et Forêts leur est favorable. Nous verrons tout à l'heure au sein de quelles institutions se fait cette concertation.

A tout prendre, les autres catégories d'acteurs de la politique forestière dont nous parlerons maintenant jouent un rôle bien moindre.

• Riverains et travailleurs

Il y en a d'abord une qui a quasi-disparu, ce sont *les riverains*, ces paysans et ces éleveurs qui, des siècles durant, ont bataillé pour profiter de la forêt, soit qu'ils coupent des bois, soit qu'ils y envoient paître leur bétail, soit même qu'ils la défrichent. Le combat séculaire entre forestiers et ruraux a cessé au siècle dernier, par la disparition de l'un des deux protagonistes avec l'exode rural. On en verra plus loin les conséquences sur la politique de reboisement.

Un acteur discret de la politique forestière, mais qui a cherché à se faire entendre davantage ces derniers temps, ce sont *les travailleurs forestiers* qui seraient 72 000 dont seulement 24 000 permanents. Par l'intermédiaire de la Fédération générale de l'Agriculture C.F.D.T., ils ont présenté un « dossier forêts », en mai 1978 (6). La thèse soutenue est que, « proie du capitalisme, la forêt porte la marque profonde de ses méthodes ». Ici elle est surexploitée et là, délaissée : l'État, quant à lui, n'intervient qu'en fonction des intérêts capitalistes. Aussi la FGA-CFDT réclame « la socialisation des sols forestiers » et une véritable gestion publique de la forêt, seules capables de sauver la forêt française car ce dont il s'agit « n'est pas un combat de forestiers : c'est un combat de société, un combat militant. Le combat de ceux qui veulent vivre autrement ».

Il y a ceux qui produisent le bois — les propriétaires forestiers et les travailleurs forestiers — il y a ceux qui l'utilisent : les industriels du meuble, du papier et du panneau dont nous parlerons dans un instant. Entre les deux, il y a ceux qui « mobilisent » la ressource forestière.

• Les exploitants forestiers

Il s'agit des exploitants forestiers qui sont souvent également scieurs. L'exploitant forestier est quelqu'un qui achète des arbres, déjà abattus, ou à abattre, auquel cas il les fait abattre.

Selon le ministère de l'Agriculture, il y aurait environ 7 000 exploitants forestiers de taille très inégale, la majorité étant de petite dimension, mais environ 50 % des bois d'industrie et 30 % des bois d'œuvre sont exploités par 1 % des entreprises.

Les scieries seraient au nombre de 6 000, le 4/5 d'entre elles étant intégrées à une entreprise d'exploitation forestière. Leurs effectifs sont en rapide diminution ; les 1 250 scieries produisant plus de 2 000 m³ de sciage par an assurent les 3/4 de la production nationale.

Il s'agit d'entreprises à caractère artisanal, implantées en milieu rural. Leur problème est de s'équiper et de moderniser. Mais ce faisant, chaque entreprise accroît sa capacité de production, au détriment de la survie de ses voisines. Ce secteur est donc engagé dans un processus de sélection. C'est ainsi qu'en dix ans, les effectifs totaux ont diminué du quart, de 8 000 à 6 000.

Constituent-ils un véritable groupe de pression ? Si oui, que demandent-ils ? Et à quoi aboutiront-ils ? Il nous manque une étude monographique de cette profession. On peut supposer que les exploitants forestiers sont attachés à la possibilité d'acheter les arbres sur pied, plutôt que de voir l'Office des Forêts vendre du bois...

Dans le passé, ils ont manifesté leur hostilité à servir de percepteurs pour alimenter le Fonds forestier national. Mais ils bénéficient maintenant de ses prêts, ainsi que de la prime d'orientation agricole et leur hostilité à la formule a pu diminuer.

• Les industries

Les utilisateurs de bois d'œuvre, c'est-à-dire les industries du bâtiment, de la menuiserie, de l'ameublement, interviennent-ils dans la définition de la politique forestière ? La question peut être posée. Ce sont des industries qui s'approvisionnent pour partie au plan national, pour partie à l'extérieur, selon les prix pratiqués. La question de tarif douanier réglée, ils n'ont plus grand chose à demander à l'État ; c'est plutôt la situation inverse qui est apparue, l'État leur demandant plus de dynamisme pour réduire les importations de produits finis.

L'État demandeur, c'est encore la position dans laquelle il se trouve vis-à-vis des utilisateurs de bois d'industrie ou de trituration, c'est-à-dire les fabricants de pâte à papier ou de panneaux d'agglomérés. Eux aussi ont la possibilité de s'approvisionner à bas prix à l'étranger et il aura fallu les encourager financièrement pour qu'ils utilisent la production de nos forêts, à vrai dire assez rebutante.

Propriétaires forestiers, exploitants forestiers, industriels du bois, tels sont les principaux acteurs correspondant à la fonction production de la forêt. Mais on lui accorde de plus en plus une fonction protectrice de la nature et une fonction sociale dite récréative. Y a-t-il des acteurs spécifiques correspondant à ces deux autres fonctions ? C'est ce que nous voudrions voir maintenant.

• Chasseurs et défenseurs de la nature

A vrai dire, il ne semble y avoir que les chasseurs qui se soient organisés — de longue date — et qui constituent un groupe de pression efficace, à tel point que l'Office national des Forêts est accusé, à l'occasion, de leur faire quelquefois la part trop belle, au détriment des arbres...

Les défenseurs de la nature ne se sont véritablement organisés et n'ont entrepris de se faire entendre que beaucoup plus récemment. Traduisant les aspirations de nombre de nos contemporains, ils bénéficient de l'appui de l'opinion publique, ce qui accroît considérablement leur poids vis-à-vis de l'Administration. Celle-ci a su leur faire bon accueil et a compris qu'elle avait intérêt à faire alliance avec eux, d'où l'aménagement récent de certaines forêts domaniales péri-urbaines en vue de la promenade et du pique-nique.

*
* *

Comme on le voit, les acteurs de la politique forestière sont nombreux et pour finir, c'est un peu chacun de nous qui se trouve impliqué.

Cependant, comme on va le voir, les institutions mises en place ne concernent, en dehors de l'administration des Eaux et Forêts, que l'un d'entre eux, la propriété privée.

LES INSTITUTIONS

Dans le domaine de la politique forestière, l'intérêt d'une étude des institutions tient à l'importance et au caractère significatif des mutations intervenues depuis la fin de la guerre. Nous en retiendrons trois :

- L'Office national des Forêts,
- Le Fonds forestier national,
- Les Centres régionaux de la propriété forestière.

• **L'Office national des Forêts**

Ce sont, nous l'avons déjà dit, les syndicats d'ingénieurs des Eaux et Forêts qui ont lancé l'idée d'un Office des Forêts. Ils partent d'un constat : la sous-production de la forêt soumise au régime forestier. Ils en attribuent la cause aux règles générales de la comptabilité publique et aux règles générales budgétaires qui ne sont pas faites pour des activités qui peuvent générer des recettes à condition de faire les dépenses nécessaires en temps utile. En clair, les forestiers aspirent à échapper à l'emprise du ministère des Finances ; ils rêvent d'avoir les coudées plus franches ; ils souhaitent pouvoir faire preuve de plus de dynamisme ; la forêt doit être conduite comme s'il s'agissait d'une entreprise industrielle et commerciale ; à défaut de mieux, le statut d'E.P.I.C. (Établissement public à caractère industriel et commercial) pourrait convenir ; accessoirement pourrait être résolu l'irritant problème des disparités de rémunération entre le corps des Eaux et Forêts et celui, voisin, du Génie rural.

Mais rapidement un grave problème se dégage. Jusqu'à présent, l'administration des Eaux et Forêts avait compétence pour l'ensemble des tâches forestières, la gestion de la forêt soumise comme l'application de la politique forestière à la forêt privée ou la protection de la nature et la conservation des ressources naturelles. Est-il possible de transférer toutes ces attributions en bloc à un établissement public ? C'est ce que proposaient les syndicats des Eaux et Forêts, peu soucieux de voir éclater leur administration. Ou bien y a-t-il certaines attributions de la puissance publique qui ne peuvent être exercées que par l'État et dont le transfert à une autre personne morale publique ne saurait être envisagé ?

Une solution médiane entre le *statu quo* et l'établissement public fut envisagée, celle d'un budget annexe pour les activités forestières, qui eut permis de maintenir l'unité de l'administration forestière.

Pour finir, ce fut la solution de la scission qui l'emporta, parce qu'entre-temps le ministère de l'Agriculture avait entrepris de créer dans chaque département, à la place des trois directions des Eaux et Forêts, du Génie rural et des Services agricoles, une seule direction, l'actuelle D.D.A. (Direction départementale de l'Agriculture) chargée de l'application de l'ensemble de la politique agricole et forestière et d'aménagement de l'espace rural. Il eut été possible de confier à la nouvelle D.D.A. l'ensemble des compétences de l'ancienne administration des Eaux et Forêts, encore que leur action eut pu se trouver déséquilibrée au profit des tâches de gestion de la forêt soumise.

L'individualisation à l'intérieur de la D.D.A. des tâches forestières au sein d'un budget annexe était peu concevable. Restait une seule solution, dès l'instant où l'on voulait donner « le sens économique » aux gestionnaires de la forêt soumise, la création d'un Office et la répartition des tâches forestières entre lui et les D.D.A. C'est ce qui fut fait de 1964 à 1966.

Que penser de cette réforme quinze ans après ? Nous retiendrons trois points de vue :

- celui anonyme, de forestiers au service de l'Office, s'exprimant en 1970, dans un numéro spécial de la *Revue forestière française* ;
 - celui de M. Delaballe, à l'époque directeur général de l'Office national des Forêts ;
 - celui d'un Ingénieur en Chef du G.R.E.F., Amigues, récemment publié dans l'organe de l'amicale du G.R.E.F.
- En 1970, les forestiers au service de l'Office sont contents : « *l'Office a apporté des progrès considérables dans l'exécution de notre mission... il a su se dégager de la tutelle paralysante du ministère des Finances* », il est possible de programmer, un nouvel esprit industriel et commercial règne à tous les échelons de la pyramide hiérarchique. Cependant la séparation entre une administration chargée de l'orientation et de la conception de la politique forestière (le Service des forêts, avenue de Lowendal à Paris) et un organisme de gestion (l'O.N.F.) est regrettée.

• Le 11 janvier 1973, M. Delaballe, s'exprimant devant le Conseil général du G.R.E.F., disait ceci : « *On peut parfois douter que le pari fait en décembre 1974 ait été gagné au plan de l'organisation forestière de notre pays, dans la mesure où aura été moins bien assurée la cohérence des actions et compromise une unité qui n'était pas sans avantage* (7). »

• Ce que le Directeur général de l'Office laissait entendre à mots couverts, un Ingénieur en Chef du G.R.E.F., Gilbert Amigues (8), l'exprime ouvertement, critiquant sévèrement l'actuelle dualité O.N.F.-D.D.A. en ce qui concerne les forêts : un O.N.F. plus enfermé encore que les Eaux et Forêts de jadis dans sa tour d'ivoire, à l'occasion gérant abusif du patrimoine forestier par esprit industriel ou commercial, n'exerçant plus de mission de service public ; doubles emplois entre les D.D.A. et l'O.N.F. ; D.D.A. trop peu forestières dans leurs préoccupations car dépendant d'un ministère, celui de l'Agriculture, essentiellement préoccupé par les problèmes économiques et sociaux des agriculteurs ; D.D.A. faisant prévaloir le court terme ainsi que les actions bien vues du public. Amigues propose de supprimer l'O.N.F. et de recréer l'administration des Eaux et Forêts, qui serait rattachée au ministère de l'Environnement.

Comment conclure sur ce point ?

On a cassé l'administration des Eaux et Forêts au profit d'un établissement public à caractère industriel et commercial, au moment où se dégageaient les vocations non ligneuses de la forêt. Par la force des choses, le gros des ingénieurs forestiers allait se retrouver à l'Office alors que le problème français est celui de la forêt privée. Etait-ce faire preuve d'une grande prescience de l'avenir ? On peut en douter et on ne l'aurait jamais assez regretté si, antérieurement n'avaient pas été créées des institutions propres à assurer le développement de la propriété privée, le Fonds forestier national, en 1946, et les Centres régionaux de la propriété forestière, en 1963.

• Le Fonds forestier national

Le F.F.N. est un compte spécial du Trésor alimenté par une taxe assise ; sauf exonération, sur les produits des exploitations forestières et des scieries ainsi que sur les importations ; en principe donc, ce sont les consommateurs de produits forestiers qui supportent ces contributions. Toutes les forêts peuvent bénéficier des subventions ou des avances du F.F.N. (en travaux ou en numéraire), qu'elles soient domaniales, communales ou privées.

Depuis sa création, le F.F.N. a permis de « mettre en boisement » ou d'enrichir 1 697 360 ha (9). Le rythme annuel a tendance à se ralentir légèrement (10), mais le F.F.N. a été invité entre-temps à financer les investissements des scieries et des exploitations forestières (11). Fin 1977, l'action de reboisement du F.F.N. avait porté, en surface, à concurrence de 76 % sur les forêts particulières, soit 1 290 567 ha ; (collectivités publiques : 18 % ; forêts domaniales : 6 %). On notera la place tenue par les peupleraies (118 000 ha au 1^{er} janvier 1972, soit 8 %). Fin 1977, en valeur, l'effort financier total s'élevait à 3,1 milliards de francs actualisés, dont 8,3 % pour les forêts domaniales.

Comme on le voit, la propriété privée dispose avec le F.F.N. d'un outil financier de taille ; il n'est pas étonnant que les plus entreprenants des sylviculteurs, à savoir les populiculteurs, aient su en tirer parti. Moins évident paraît, à première vue, le bénéfice que les propriétaires forestiers peuvent tirer des établissements publics régionaux créés en 1963.

• Les Centres régionaux de la propriété forestière (12)

Les 17 C.R.P.F. sont les Établissements publics à compétence régionale ; ils ont pour mission d'animer et d'encadrer les sylviculteurs privés, de transcrire au plan régional les directives nationales de la politique forestière et, dans cette perspective, d'agréer les plans de gestion que les propriétaires de plus de 25 ha peuvent être tenus de leur soumettre. Leurs administrateurs sont, à concurrence des 2/3, des élus des propriétaires forestiers et, à concurrence du tiers, des élus des organisations professionnelles représentatives. L'État est représenté dans chaque centre par un ingénieur du G.R.E.F. délégué. Les chambres d'agriculture leur reversent 50 % des taxes qu'elles perçoivent sur les propriétés boisées ; le F.F.N. leur verse par ailleurs 4,25 % de la taxe sur les produits forestiers. Les C.R.P.F. ont créé entre eux une association de droit privé qui assure une liaison permanente entre les Centres et les représente auprès des pouvoirs publics : l'Association nationale des Centres régionaux de la propriété forestière (A.N.C.R.P.F.) ;

son conseil d'administration constitue par ailleurs la Commission nationale professionnelle de la propriété forestière privée, qui est une commission consultative auprès du Ministre de l'Agriculture.

Il faut en plus signaler l'existence de l'Institut pour le développement forestier (I.D.F.) qui joue le rôle d'un institut technique (application de la recherche, information, formation, appui technique). C'est une association qui fédère des groupements de vulgarisation ou de productivité forestiers (Groupement de vulgarisation forestière, groupement de productivité forestière, Centre technique du génie rural, des eaux et des forêts, Centre d'études techniques forestières).

Les C.R.P.F. emploient 125 ingénieurs ou techniciens et l'I.D.F., 13, les groupements de service entre propriétaires forestiers, environ 45, les coopératives de vente et de travaux, environ 55. C'est un total d'environ 240 ingénieurs et techniciens dont disposent les organisations et propriétaires forestiers.

LA POLITIQUE FORESTIÈRE DEPUIS 1815

Un rapide survol des 160 dernières années permet, pour ce qui est de la politique forestière, de distinguer deux périodes de part et d'autre de 1945.

De 1815 à 1945, la politique forestière se caractérise tout d'abord par une très nette distinction entre la forêt publique et la forêt privée. Aux règles strictes auxquelles la forêt publique est soumise s'oppose la liberté laissée à la forêt privée. A la première de penser à l'avenir ; à la seconde de répondre aux besoins du présent. C'est ainsi que, dans la forêt soumise, l'Administration entame « la bataille de la conversion » (13). Curieuse bataille en vérité ! Pourquoi donc les Eaux et Forêts veulent-elles réduire les taillis producteurs des bois de feu dont maîtres de forges, verriers, briquetiers et maîtres de salines ont le plus grand besoin (en 1853, 44 % de la fonte est faite au charbon de bois et encore 24 % en 1863) (14) ? A cause probablement d'une certaine conception de la forêt, inspirée de l'exemple allemand, qui fait de la futaie la forêt par excellence, la plus utile, la plus productive, la plus naturelle... et probablement la plus belle. Quelles que soient les raisons de l'option prise, elle devait se révéler judicieuse puisque le bois de feu allait se voir concurrencer de plus en plus par la houille tandis que la demande de bois d'œuvre allait s'accroître.

Tandis que les taillis sont reconvertis, le XIX^e siècle plante des forêts entières sur les dunes landaises et dans l'arrière-pays, en Sologne et surtout en haute montagne, pour restaurer les terrains, ce que les populations affaiblies par l'exode rural finissent par accepter assez bien.

En matière forestière, le XX^e siècle commence en 1945.

En 1945, comme aujourd'hui, un impératif est proclamé : produire et produire plus ; en 1945 parce qu'il faut reconstruire le pays, aujourd'hui pour avoir à importer moins et pour pouvoir exporter plus. Cette préoccupation productiviste sera l'une des raisons mises en avant pour créer l'O.N.F. Cependant, en 1945 comme aujourd'hui encore, l'idée se fait jour que l'accroissement des quantités de bois commercialisé n'est pas possible sans la mise à contribution de la forêt privée ; désormais elle recevra du F.F.N. les moyens financiers qui lui permettront d'investir ; avec les C.R.P.F., elle est invitée à prendre son destin en main, peu de temps avant que, dans une démarche parallèle, le même ministère de l'Agriculture confie le soin de la vulgarisation agricole (désormais appelée développement) à la profession agricole qui s'organise à cette fin. Le forestier sort de la forêt soumise mais intervient avec doigté vis-à-vis de la forêt privée, se faisant conseiller et payeur plus qu'agent de l'autorité. Cependant les propriétaires privés doivent faire agréer des plans simples de gestion — ce qui pourrait être considéré comme une mainmise de l'État sur la forêt privée si l'agrément n'était pas effectué par des organismes professionnels, les C.R.P.F.

Une notion nouvelle se développe : celle de « filières-bois ». Tel sera le titre que MM. Méo et Bétolaud donneront à leur rapport. C'est un concept emprunté aux industries agricoles et alimentaires. Que signifie-t-il ? Que l'on produit pour écouler, vendre, consommer. Dans le domaine agro-alimentaire, ce concept de filière est utilisé pour rappeler aux agriculteurs que

leur droit à produire n'est pas la conséquence de leur droit à l'existence mais qu'il leur faut entreprendre de produire avec le souci de vendre. Dans le domaine du bois, le concept de filière aboutit, s'il est poussé à ses limites, à subordonner la production de bois à l'expansion souhaitée de la demande. C'est « la commande par l'aval ».

La forêt soumise sera-t-elle aménagée et exploitée en conséquence ? Les résistances sont très vives parmi les ingénieurs forestiers. Leur conception de la forêt est différente. Ils ne sont pas gens à céder aux caprices de la mode et ils savent la conjoncture changeante et les besoins auxquels on leur demande de s'adapter auront eu le temps de changer avant que les adaptations qu'on leur demande aient produit leurs effets. La contribution au présent colloque de MM. de Montgolfier et Bertier tendant à poser le problème forestier en terme de patrimoine est éclairante de ce point de vue. En termes économiques, cela se traduit par l'affirmation suivante relevée dans une publication syndicale : « *la pérennité d'une forêt* (pérennité considérée sans autre explication, comme la finalité de l'action forestière) *suppose une négation du principe d'actualisation : la valeur des produits ligneux doit être considérée comme indépendante du temps* » (c'est-à-dire de l'année où ils seront récoltés).

Ces préoccupations se trouvent renforcées par tout le mouvement écologique qui fait de la forêt le symbole de la nature. Forestiers et citoyens se retrouvent à l'unisson lorsqu'il s'agit de défendre la forêt au point que l'on pourrait parler d'hylolâtrie (15). Les défrichements sont soumis à autorisation ; ils sont lourdement taxés ; le ministère de l'Agriculture se félicite d'avoir pu « les réduire de manière significative » et d'avoir renforcé encore le contrôle (16). Et cela, dans un pays où les forêts s'étendent considérablement d'elles-mêmes par un mouvement séculaire ! Alors que l'on proclame la nécessité et notre volonté d'exporter davantage de produits agricoles ! Tandis que l'on est face à des jeunes agriculteurs qui manquent de terre ! Compréhensible à proximité des grandes villes et dans la région parisienne, l'interdiction de défricher est plus difficile à concevoir en province : il est aujourd'hui plus facile de construire sur du terrain agricole que sur une parcelle boisée.

*
* *

Quelles sont les évolutions prévisibles de la politique forestière ?

A coup sûr un regain d'intérêt pour l'arbre et le bois de la part des pouvoirs publics ; une impulsion productiviste, conduisant à un renforcement des liaisons entre la « production » et la transformation ; une attention encore accrue portée à la forêt privée.

F. CLERC
Secrétaire général de la Société française d'Économie rurale
CAISSE NATIONALE DU CRÉDIT AGRICOLE
Service des Publications
90, bd Pasteur
75300 PARIS CÉDEX 26

NOTES

- (1) Danièle Léger et Bertrand Hervieu. — Le retour à la nature. « Au fond de la forêt... l'État ». — Paris, Seuil, 235 p.
- (2) Voir H. Decencièrre-Ferrandière. — Les vicissitudes subies par le domaine forestier de l'État de 1814 à 1870. — *Revue forestière française* — n° spécial 1977 : Éléments d'histoire forestière, pp. 119-128.
- (3) Voir les articles de J.-L. Mestre et F. Meyer in : *l'Actualité juridique* — *Droit administratif* — n° 5 — 20 mai 1979.
- (4) Publié dans le n° 101 — février-mars 1980 du bulletin du G.R.E.F.
- (5) Nancy, E.N.G.R.E.F. éd., 1979.
- (6) N° spécial de « *militant CFDT* », 26 rue de Montholon — 75439 Paris Cédex 09.
- (7) Christian DELABALLE. — D'une administration d'État... à un établissement public - *Revue de l'ONF*, n° 4, 1973.
- (8) AMIGUES. — Notes de réflexion sur les structures foncières en France. — *Bulletin du G.R.E.F.*, n° 92, mars 1979.
- (9) Rapport sur le F.F.N. au Comité de contrôle. — Imprimerie Nationale, 1978.
- (10) Rapport de la Cour des Comptes. — J.O. (documents administratifs), 24 août 1979, p. 1353.
- (11) Réponse du ministre de l'Agriculture. — *Ibidem*, p. 1461.

La politique forestière

- (12) D'après le *Bulletin de vulgarisation forestière*, édité par l'I.D.F., 23 avenue Bosquet, Paris 7^e, n° de juin-juillet 1979.
- (13) L. BOURGENOT — Histoire des forêts feuillues en France. — In : *Éléments d'histoire forestière* - n° spécial de la *Revue forestière française*, 1977, pp. 7-26.
- (14) G. BUTTOUD. — Prix et marché du bois à la fin du XIX^e siècle - *Ibidem.*, pp. 129-138.
- (15) En grec ancien, hylos : forêt.
- (16) Ministère de l'Agriculture - Dossier sur la forêt française, sans date, fiche 13.