



# Méthode de mise en œuvre d'une politique forestière territoriale

## Retour d'expérience

# SOMMAIRE

1. Historique .....	3
2. Le territoire .....	4
2.1. La taille : .....	4
2.2. Massif ou bassin de vie : .....	4
3. La démarche .....	5
3.1. Cas des chartes forestières de territoire .....	5
3.2. Cas des territoires menant des actions forestières .....	5
3.3. Démarche type .....	5
4. Le portage .....	7
4.1. Cas 1 : les 3 fonctions sont regroupées au sein d'une seule entité .....	8
4.2. Cas 2 : les 2 fonctions politique et portage global de la charte sont regroupées au sein d'une seule et même entité et la troisième est déléguée.....	8
4.3. Cas 3 : la fonction politique est portée par le territoire et les autres fonctions sont déléguées .....	9
5. Perspectives sur les politiques forestières territoriales.....	10
6. Conclusion.....	11

# Méthodes de mise en œuvre d'une politique forestière territoriale

Jusqu'au début des années 2000, la définition d'une politique forestière est restée une prérogative quasi exclusive de l'état Français. Cependant, avec le développement de la décentralisation, une opportunité a été offerte aux acteurs de terrain et notamment les collectivités territoriales, d'adapter la politique nationale aux contraintes et opportunités offertes par leur territoire. Afin de répondre à ce nouvel objectif, l'état a créé la démarche « charte forestière de territoire » (CFT). Les premières de ces chartes ont été lancées fin 2001.

A l'heure actuelle, sur plus d'une soixantaine de CFT en France, la région PACA en rassemble environ 1/6<sup>ème</sup> et la volonté des territoires de s'approprier leur espace forestier se fait de plus en plus pressante. Ainsi, que ce soit au travers des chartes forestières de territoire ou d'autres approches de politiques forestières territoriales, de nombreuses formes de démarches ont été expérimentés, présentant toutes leurs forces et faiblesses.

Même si le développement de ces politiques locales est relativement récent, on peut commencer à bénéficier d'un retour d'expérience intéressant permettant de définir quelques pistes sur la meilleure manière de mettre en œuvre une politique forestière de territoire.

## 1. Historique

Encore récemment, la politique forestière était définie uniquement au niveau national, appliquée et contrôlée par des organismes d'états.

Depuis le début des années 2000, on note cependant une volonté de laisser la possibilité aux territoires de se doter de leur propre politique forestière. Pour être plus rigoureux, l'idée est de laisser la latitude aux territoires de décliner la politique nationale de façon à ce qu'elle soit concordante par rapport aux attentes locales. Cela veut concrètement dire que ces politiques locales doivent être cohérentes avec la politique nationale. On voit bien que si il y a une volonté d'ouverture, il y a néanmoins un souhait du législateur de garder le contrôle sur ce qui est fait sur le terrain.

Deux outils pour développer une politique forestière locale ont été définis par l'état. Le premier, appelé « charte forestière de territoire » a été lancé en 2000. A l'heure actuelle, on compte plus d'une soixantaine de ces chartes en France dont environ 1/6 en région PACA. Elles sont l'occasion pour un territoire de quelques dizaines de milliers d'ha organisé en intercommunalité de développer sa propre politique forestière. Un autre outil pilote a été lancé, le « schéma stratégique de massif », qui est en cours de construction sur 2 massifs montagneux, les alpes et le massif central.

Parallèlement à ces outils définis légalement, la montée en puissance des territoires de projets et autres intercommunalités a fait que des initiatives se sont développées ponctuellement pour avoir des actions forestières en dehors des cadres prédéfinis. On note de la part de ces structures un besoin de définir une stratégie cohérente par rapport à ces actions ponctuelles initiées plus tôt.

A l'heure actuelle, nous nous retrouvons ainsi avec 3 types de politiques forestières territoriales à différents états d'avancement et à différentes échelles :

- les chartes forestières de territoire ont été lancées il y a maintenant 6 ans. Leur nombre et le laps de temps qui s'est écoulé depuis permet d'avoir une vision sur les modalités de mise en œuvre de ce type d'outil.
- les schémas stratégiques pilotes ont été lancés en 2003. Compte tenu de leur taille et de leur faible nombre, il semble peut pertinent d'aborder plus en détail leur cas. Nous pouvons cependant dire qu'ils ont vocation à se nourrir des politiques forestières telles que les chartes forestières de territoire et qu'en retour, les CFT sont le lieu d'application légitime de ces schémas stratégiques.

- enfin, parmi les territoires qui mènent des actions, certains ont intégré la forêt, ou souhaitent l'intégrer à leur démarche de projet plus générale. Souvent, ces démarches se rapprochent des chartes forestières de territoire.

La présente présentation s'appuiera donc sur les CFT et les territoires menant des actions locales.

## 2. Le territoire

Le choix d'un territoire pertinent pour développer une politique forestière territoriale a toujours posé problème, que se soit au niveau de la taille ou de la pertinence par rapport au massif forestier. Une étude est en train d'être menée au niveau de l'observatoire de la forêt méditerranéenne pour répondre à cette question. Quoiqu'il en soit, plusieurs pistes semblent déjà se dégager.

### 2.1. La taille :

Des expériences ont été menées d'une taille allant de celle d'un département (plusieurs centaines de milliers d'ha) à celle d'un groupement de quelques propriétaires (quelques milliers d'ha).

Avec le recul, on s'aperçoit qu'il n'y a aucune implication territoriale de la part des acteurs réellement locaux sur une charte trop grande, les thématiques abordées s'éloignant d'autant de leurs attentes spécifiques. A contrario, définir une stratégie sur un petit territoire ne permet de résoudre que des problèmes limités. En effet, on s'aperçoit que la capacité à agir efficacement sur un territoire d'une taille donnée dépend de la thématique traitée. Par exemple, pour résoudre des problèmes liés à un captage d'eau, le territoire n'a pas besoin d'être très grand. Pour résoudre des problèmes d'approvisionnement d'une papeterie, il faut voir beaucoup plus grand.

Aussi, il semble intéressant de développer une politique forestière territoriale permettant de traiter le plus de thématique possible pour être réellement multifonctionnelle et avoir une cohérence entre ces thématiques, le facteur limitant de la taille étant l'implication réelle des acteurs du territoire et le ressenti de ces personnes par rapport à la cohérence du territoire choisi. On s'aperçoit que la taille qui semble la plus pertinente est de l'ordre de quelques dizaines de milliers d'ha (à pondérer selon les spécificités locales)

### 2.2. Massif ou bassin de vie :

Le développement des politiques forestières territoriales a montré la difficulté de positionnement géographique du territoire. Choisi t'on un périmètre avec un positionnement de massif forestier ou avec un positionnement de bassin de vie ?

Les premières chartes, lancées plutôt par des forestiers ont mis en avant l'aspect massif forestier. Cette vision s'est heurtée à un problème majeur : qui porte la politique ? Sur certains territoires, la seule solution trouvée a été de construire un nouvel organisme sur le territoire. On note cependant une évolution à l'heure actuelle vers le bassin de vie. En effet, les territoires dynamiques sont bien ceux des bassins de vie. Ils regroupent les organismes décisionnels, fédèrent les énergies et les acteurs. Par contre, il est clair qu'une approche par bassin de vie amène à prendre en compte les spécificités des différents massifs forestiers périphériques. D'autre part, cela insinue que pour traiter un massif forestier dans son ensemble, il est nécessaire de trouver une cohérence entre les différents bassins de vie.

Pour résumer, l'approche bassin de vie semble la plus pertinente parce que ce qui est essentiel dans un projet de territoire, ce sont les volontés et l'implication des acteurs locaux, rassemblés autour d'un projet pour « leur » territoire.

Par contre, il est clair qu'il faut une cohérence entre les différents bassins de vie, notamment pour tout ce qui concerne les problématiques forestières dépassant la possibilité d'être traité à cet échelon territorial, ou tout simplement, pour pouvoir gérer un massif forestier dans son intégralité (par rapport à des problématiques incendie par exemple). Il est donc nécessaire d'avoir un réseau des politiques forestières locales, permettant cette cohérence et une ainsi, au travers d'une discussion entre elles.

### 3. La démarche

#### 3.1. Cas des chartes forestières de territoire

Une charte a vocation à être portée par une collectivité territoriale.

Les chartes forestières de territoire mettent en avant la concertation et l'implication de l'ensemble des acteurs locaux au service d'une vision multifonctionnelle de la forêt, adaptée au territoire. La démarche type se passe en 5 temps :

- Un diagnostic technique et patrimonial
- La définition d'une stratégie à partir du diagnostic
- La définition d'objectifs pour une durée déterminée en fonction de la stratégie
- La définition d'un plan d'action concret et hiérarchisé
- La mise en œuvre de la charte

Par rapport à ce cadre général, force est de constater que les variations sont très importantes. Cela va de la charte qui a quasiment occulté le diagnostic et a fait en sorte que tous les acteurs de la filière se rencontrent très régulièrement, à la charte dans laquelle on a une vision très technique et définie par les techniciens du territoire, en passant par la charte qui s'est concentré sur la mise en œuvre d'actions pilote (pendant la phase de rédaction)

#### 3.2. Cas des territoires menant des actions forestières

La volonté de s'impliquer dans la forêt passe souvent par la mise en œuvre d'actions sur une thématique spécifique. Cela peut rester le cas pendant un certain temps, mais la volonté d'avoir une vision plus générale de la forêt ainsi que la difficulté du travail avec une multiplicité d'organismes forestiers peut conduire le territoire à, d'une part essayer d'avoir une stratégie d'action plus générale, et d'autre part, faire travailler ensemble tous les organismes intervenant sur la forêt du territoire. Cette volonté d'avoir « quelque chose de plus général » correspond en quelque sorte à une maturation de la part des acteurs du territoire et notamment des élus, qui après avoir vu l'intérêt concret de faire des actions forestières, souhaitent se doter d'une véritable stratégie sur le sujet.

Par contre, on note une certaine difficulté de la part de ces territoires à passer de l'action à la réflexion stratégique concertée, et souvent, le fait de découvrir l'existence de l'outil « charte forestière de territoire » leur paraît une opportunité. Par contre, beaucoup se méfient de l'appellation, notamment par crainte de quelque chose de compliqué qui vienne « d'en haut ».

#### 3.3. Démarche type

A la vue des expériences réalisées, et sous réserve d'avoir des porteurs locaux motivés (sinon, commencer par des actions ponctuelles et visibles) plusieurs points semblent particulièrement importants à mettre en œuvre pour une bonne démarche forestière territoriale :

- avoir un diagnostic patrimonial et technique et partagé. Globalement, cela veut dire qu'il faut avoir des chiffres sur la forêt et la filière forêt-bois du territoire, demander aux acteurs du territoire la façon dont ils voient leur forêt et confronter les deux. Pour cette confrontation, cela revient à faire une réunion avec les acteurs interrogés et de confronter leur vision avec la réalité. L'intérêt de cette phase est de partir sur des bases solides et partagées par tous. Cela permet d'éviter les écueils de travailler sur des points peu utiles et qu'au final, chacun ne fasse que ce qu'il estime juste, le projet lui semblant construit sur quelque chose de faux.

- Elaborer une stratégie partagée, sous le contrôle des élus du territoire. Le diagnostic doit permettre de faire ressortir de grands enjeux de la forêt et de sa filière pour le territoire. A partir de là, il est nécessaire d'avoir un positionnement politique à moyen terme (quelques dizaines d'années) sur ce que l'on attend de la forêt. Et s'il est nécessaire d'avoir l'avis de techniciens et d'utilisateurs de la forêt à ce stade, c'est bien aux élus du territoire, représentant de la population de se positionner là-dessus. Il faut cependant rajouter que dans la mesure où une politique forestière territoriale n'a pas vocation à recouvrir une exigence légale, il est nécessaire que tous approuvent cette stratégie pour espérer voir se développer des actions dans les faits.

- En découle logiquement des objectifs à atteindre. Ces objectifs doivent être clairement identifiés pour une période donnée et mesurable. Cela permettra d'établir dans quelle mesure les actions menées s'inscrivent dans les objectifs à atteindre. Ces objectifs ont vocation à être définis par des groupes de travaux thématiques en fonction des axes stratégiques fixés.

- Il est ensuite essentiel de définir un planning d'actions concrètes, avec le nom des organismes porteurs et le chiffrage des financements. Pour cela, il est essentiel d'impliquer les financeurs potentiels, ne serait-ce que pour vérifier la faisabilité des actions envisagées. Il faut d'ailleurs noter que c'est l'occasion d'être une force de proposition auprès des financeurs de manière à ce qu'ils puissent adapter leur politique de financement.

Il est de même nécessaire de hiérarchiser ces fiches actions. A l'usage, on constate qu'il y a deux types d'actions : les actions structurantes et les actions plus ponctuelles. La hiérarchisation doit prévoir de lancer un grand nombre d'actions structurantes dès le début de la mise en œuvre de la politique, car celles-ci, souvent de grande importance, mettent du temps à être réalisées. Parallèlement, il est essentiel de répartir plus largement les actions plus ponctuelles. Ces petites actions permettent de montrer qu'il est régulièrement fait quelque chose et de maintenir la mobilisation autour du projet.

- mettre en œuvre la charte. Il est essentiel pour cela d'avoir une structure porteuse reconnue par tous les acteurs et une personne s'occupant de l'animation. En effet, l'expérience a montré que très peu d'actions prévues étaient effectivement réalisées dans les politiques forestières territoriales sans animation.

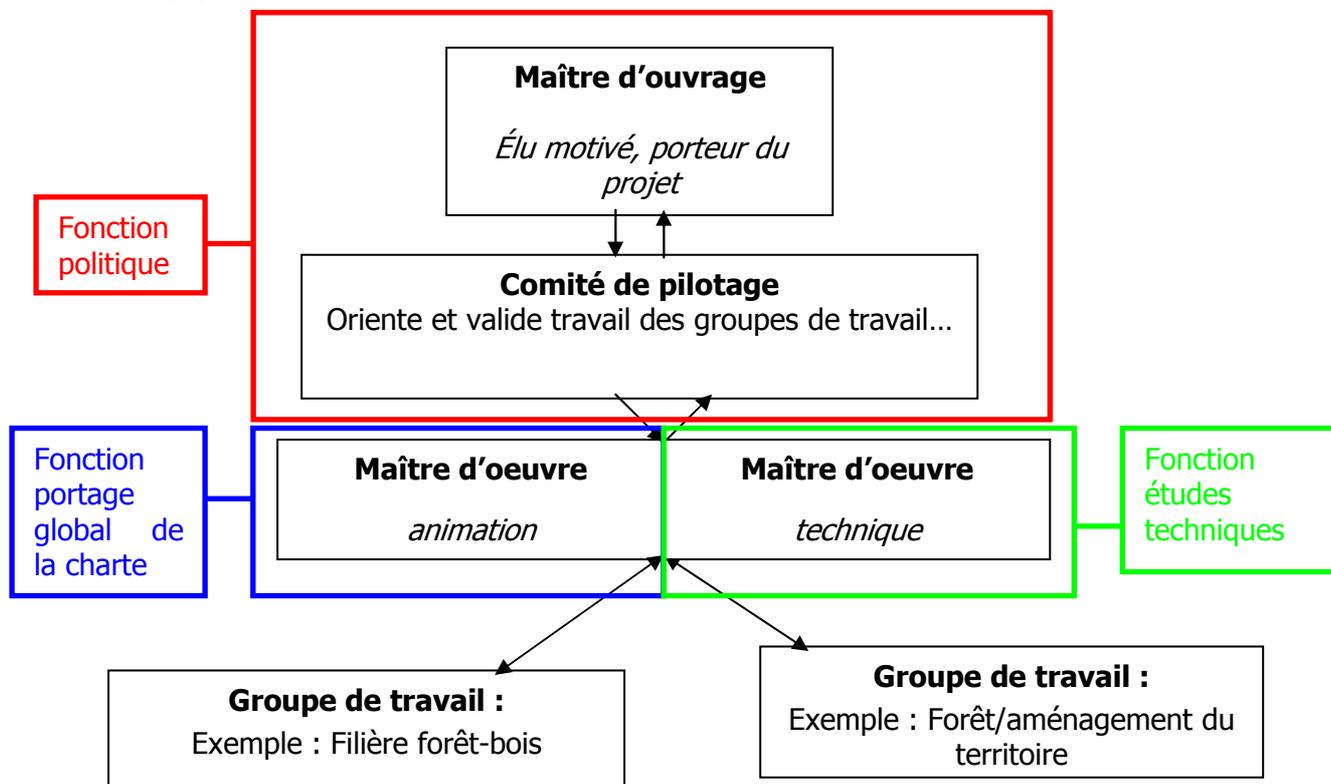
- Parallèlement à la construction de la politique, il semble nécessaire de mettre en œuvre une ou plusieurs petites actions pilotes. Cela permet de mobiliser des gens autour de la démarche, que ce soit en montrant « qu'il se passe quelque chose » en forêt ou en prouvant qu'une politique forestière peut effectivement servir à quelque chose. Enfin, cela permet d'entretenir la mobilisation des acteurs autour de la démarche.

Il est d'ailleurs essentiel de noter que de petites actions de formation ou d'information sur différentes thématiques forestières peuvent avoir un intérêt particulier pendant la rédaction du diagnostic. Cela peut permettre de toucher une frange de personnes qui normalement n'aurait pas participé au sein des groupes de travail.

## 4. Le portage

Selon les cas de charte forestière de territoire et de politique forestière territoriale plus générale, chacune a mis en œuvre un portage propre à ses spécificités et ses compétences internes. Il est vrai qu'il n'y a pas de vérité à ce propos, mais chacun présente des points forts et faibles. L'essentiel pour un territoire est de pouvoir trouver le portage le plus adapté en fonction de ses attentes, compétences et moyens financiers

D'une manière générale, un des schémas types de fonctionnement d'une charte forestière peut être le suivant.

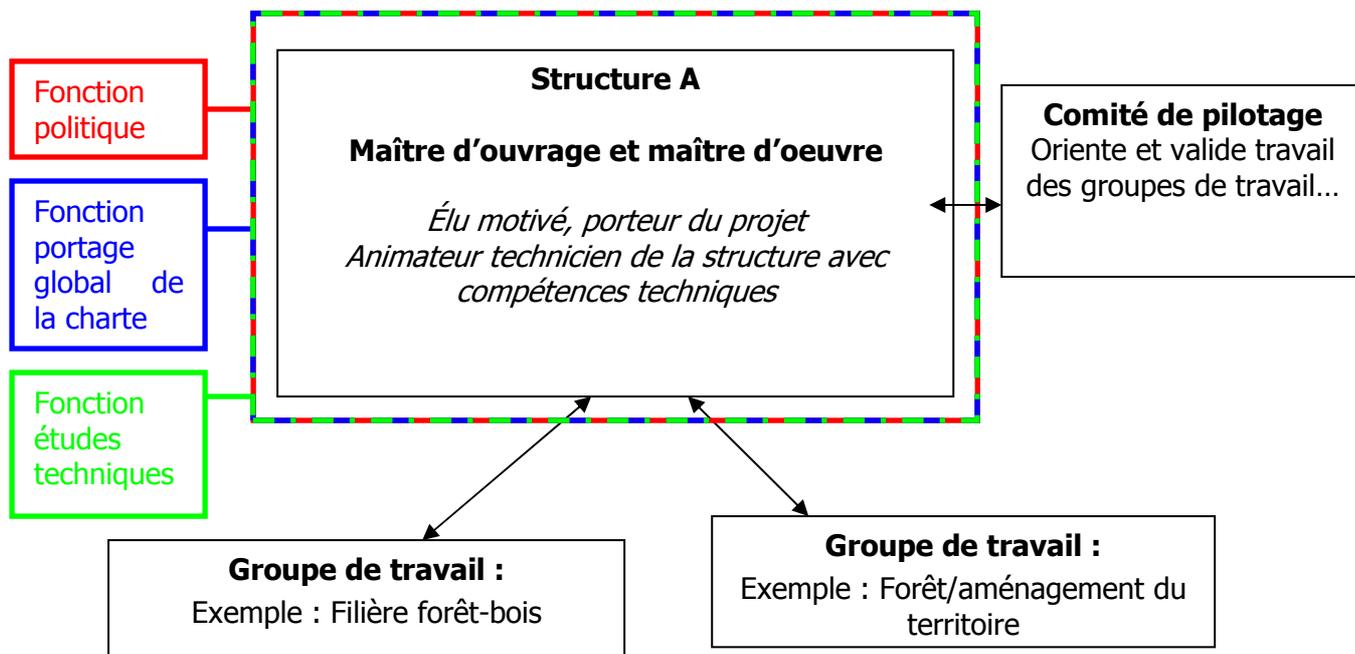


Le schéma précédent illustre les trois fonctions essentielles pour mener à bien la construction d'une politique forestière territoriale :

- la fonction politique. Il est nécessaire d'avoir des élus impliqués et souvent une « figure de proue » à la tête de la charte. Parler d'une politique de territoire, c'est bien aux élus représentant de la population de valider ce qui est attendu pour le territoire. Dans une volonté de travail en concertation, ils peuvent se faire aider d'un comité de pilotage impliquant les représentants des financeurs et représentants d'organismes les plus importants du territoire.
- La fonction portage de la charte. La personne qui assure cette fonction est en quelque sorte le chef d'orchestre par rapport au travail de définition de la politique, sous l'autorité de la ou des personnes représentant la fonction politique.
- La fonction étude technique représente la ou les personnes spécialistes quant à la définition d'une politique forestière, qui recueillent les informations du terrain, font des études ponctuelles, voient animer les réunions sous l'autorité de la personne s'occupant du portage de la charte.

Par rapport à cette base, les variations possibles sont très nombreuses. Nous présenterons ci-après les cas les plus représentatifs :

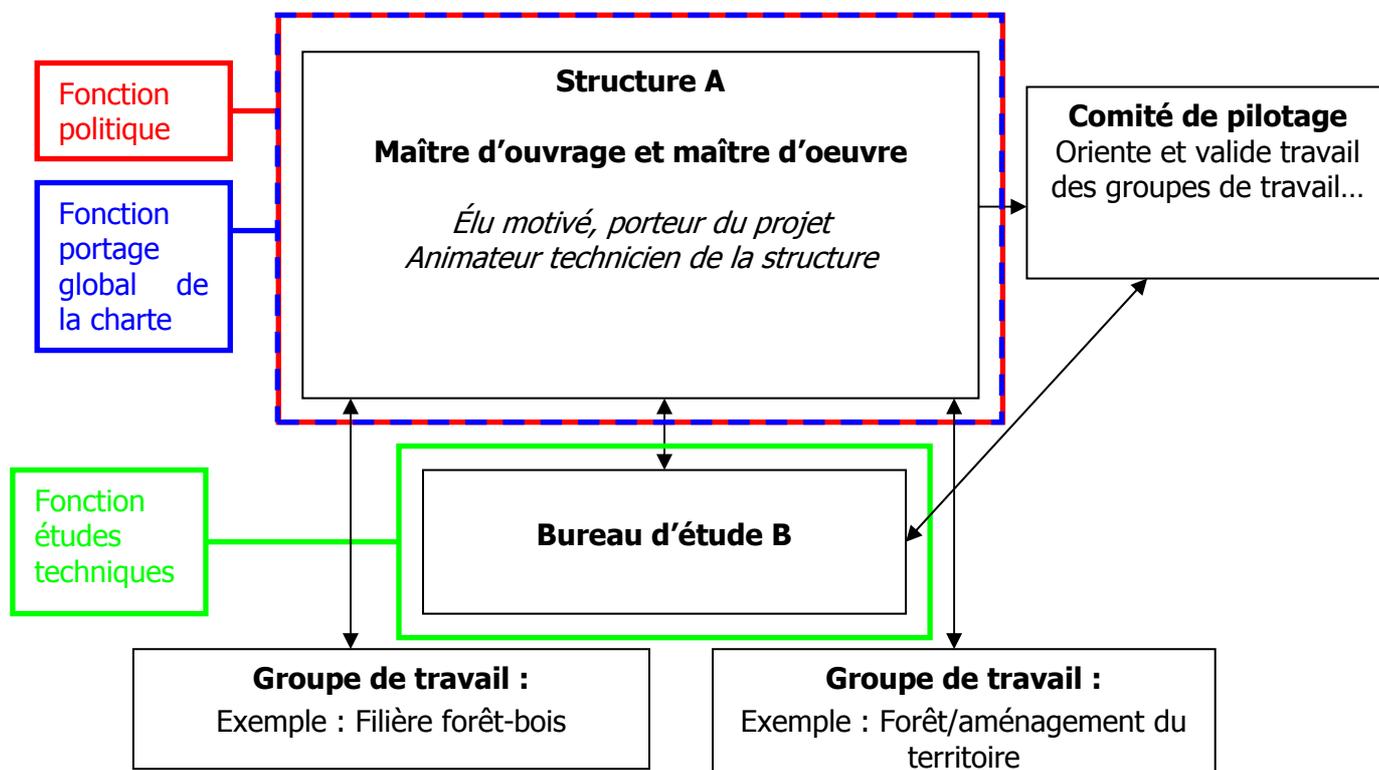
#### 4.1. Cas 1 : les 3 fonctions sont regroupées au sein d'une seule entité



Ce cas semble être particulièrement intéressant dans la mesure où la politique est réellement portée par une structure qui maîtrise les tenants et aboutissants du projet. De même, cela laisse espérer un portage effectif des actions suite à la définition de la politique.

En contrepartie, cela sous-entend que la structure ai des compétences dans les diagnostics patrimoniaux , une bonne connaissance forestière. D'autre part, il n'y a pas de vision externe au territoire et par conséquent, la neutralité qui en découle.

#### 4.2. Cas 2 : les 2 fonctions politique et portage global de la charte sont regroupées au sein d'une seule et même entité et la troisième est déléguée

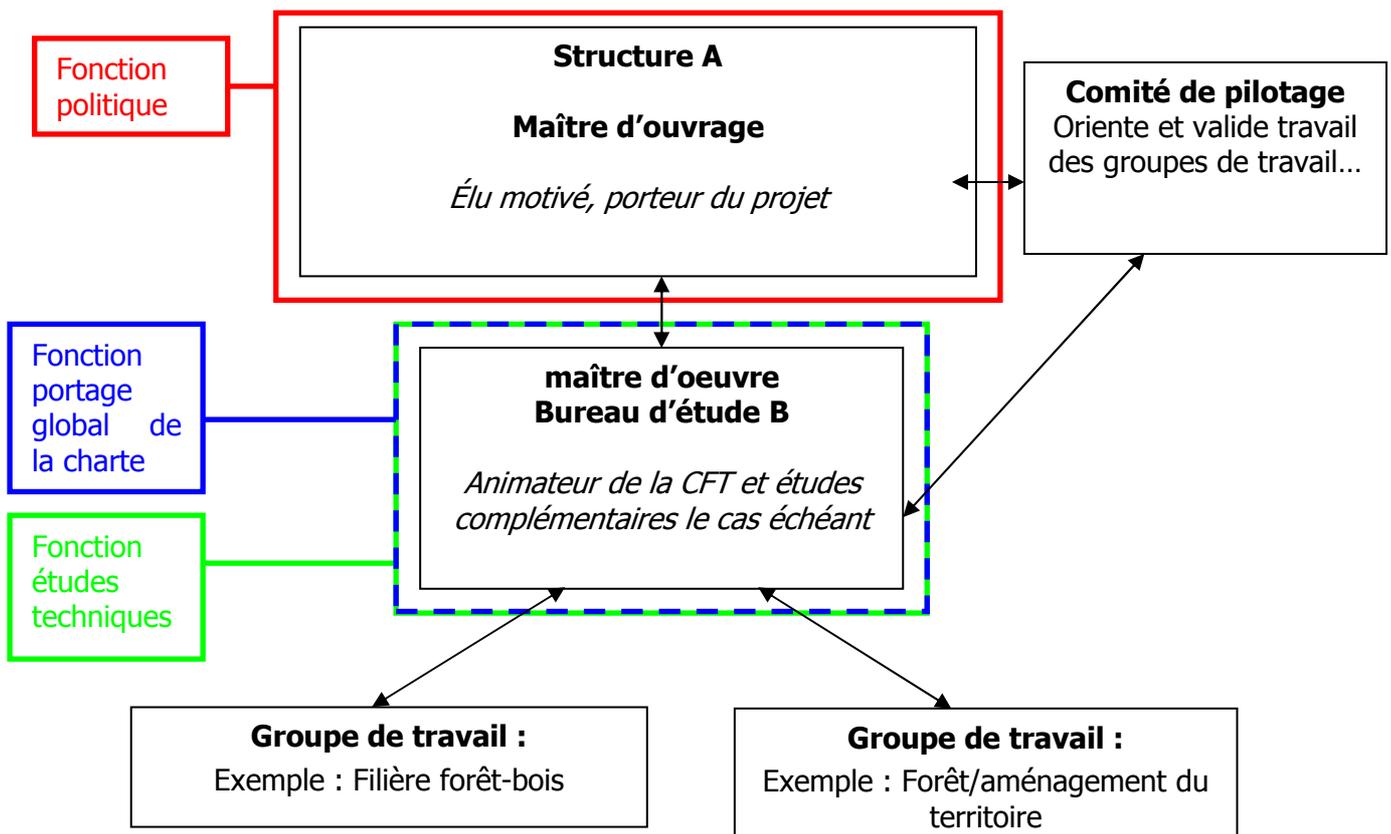


Ce cas semble aussi particulièrement intéressant, dans la mesure où le bureau d'étude vient en complément des compétences au sein de la structure porteuse. Ce complément peut se situer au niveau du diagnostic, dans l'animation de réunion... Cependant, c'est bien l'organisation territoriale qui porte le développement de sa propre politique, gère les relations avec les acteurs du territoire...

Le cas typique est une structure territoriale qui demande une expertise sur un point précis, en complément de ce qu'elle est capable de mener à bien. Ce peut être par exemple une collectivité qui pilote la charte et s'occupe de récolter les données nécessaires par rapport au diagnostic technique et qui fait appel à un bureau d'étude pour le diagnostic patrimonial.

#### 4.3. Cas 3 : la fonction politique est portée par le territoire et les autres fonctions sont déléguées

Ce cas peut apparaître pour les structures n'ayant pas les moyens humains ou techniques en interne pour mener à bien la charte. Nous parlons ici de moyen technique. En effet, dans l'absolu, il serait particulièrement intéressant que le porteur de la charte ait une vision totalement neutre par rapport à la forêt sur laquelle il travaille et se fasse une opinion par rapport à tout ce qui est dit dans les différents ateliers. Cependant, avec le recul, il apparaît comme nécessaire d'avoir une certaine connaissance forestière de façon à comprendre les tenants et aboutissants des discussions et avoir une vision critique de ce qui est dit. Dans le cas où cette vision critique ne peut être disponible en interne, elle doit forcément se retrouver dans le bureau d'étude.



Ce cas a quelques avantages mais aussi de nombreux défauts. Par rapport aux cas précédents, il est moins coûteux en temps pour la structure porteuse et donc, au final, moins honoreux. Il nécessite cependant la participation de la structure porteuse pour avoir une mobilisation locale autour de la charte. D'autre part, l'appropriation de la démarche par la structure est bien moindre et le résultat repose sur la qualité du bureau d'étude pour produire une politique satisfaisante. Pour résumer, la difficulté majeure de ce montage réside dans la nécessité de réussir à impliquer le maximum d'acteurs dans la définition de la politique.

Il est essentiel de noter qu'à ce stade, de nombreux organismes forestiers peuvent être amenés à proposer leur service en tant que bureau d'étude. Cela a deux avantages mais trois inconvénients majeur.

Les avantages reposent dans les faits que ces organismes ont une bonne technicité forestière et souvent, sont impliqués dans le territoire, ce qui permet de résoudre la difficulté majeure du montage évoqué ci-dessus.

Cependant, cela peut avoir des effets négatifs. Tout d'abord, le risque d'arriver à une politique convenue dans laquelle ne ressort que les actions normales des organismes forestiers. D'autre part, il peut y avoir un risque de sentiment d'appropriation de la démarche par cet organisme, au détriment des autres organismes forestiers. Enfin, il est difficilement concevable que le maître d'œuvre soit aussi représenté dans le comité de pilotage.

Cela reviendrait à dire qu'il est juge et partie. Un positionnement semble donc nécessaire à ce stade de la part de l'organisme forestier : soit il intervient en tant que bureau d'étude, soit il intervient en tant que participant au comité de pilotage (où à priori, son action sera la plus profitable à la charte).

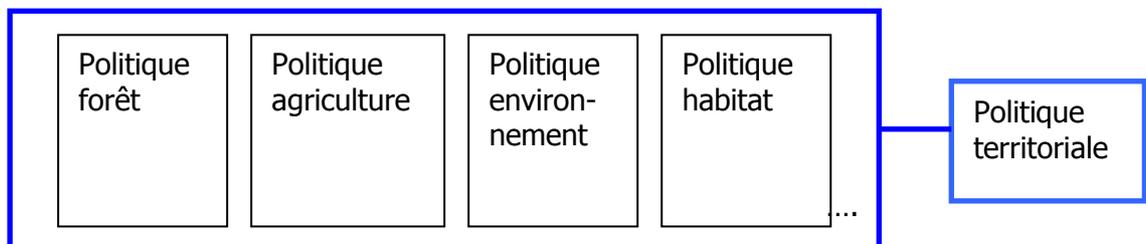
Dans le cas d'une collectivité territoriale souhaitant tout de même faire appel à un organisme forestier pour mettre en œuvre sa charte, il semble intéressant de confier cette maîtrise d'œuvre à un groupement d'organismes forestiers (notamment avec une différence forêt publique – forêt privée) qui permet de les impliquer dans la démarche.

## 5. Perspectives sur les politiques forestières territoriales

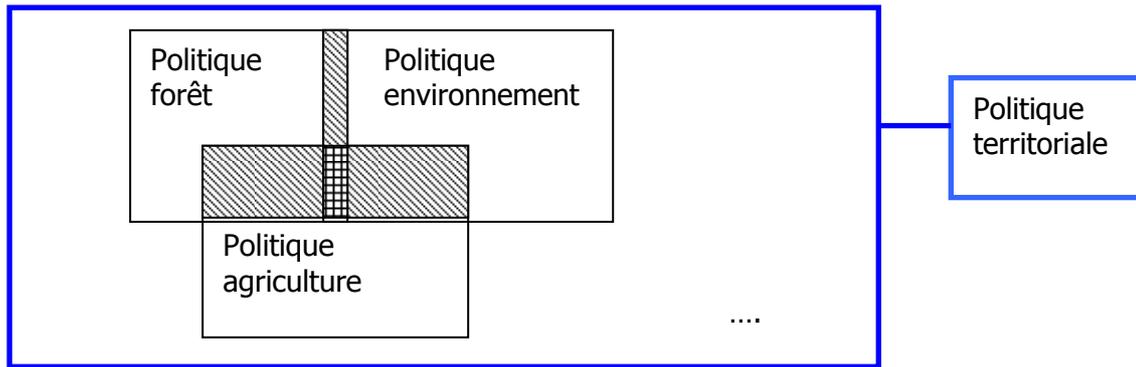
La définition et la mise en œuvre d'une politique forestière territoriale a un intérêt majeur en ce qui concerne l'appropriation de la forêt par un territoire. D'autre part, cela permet de fédérer les organismes travaillant en forêt, de mettre en cohérence leurs actions... tout simplement apprendre à travailler ensemble. Cela permet aussi que la forêt ne soit pas purement et simplement oubliée des actions des collectivités territoriales, voir traitée uniquement comme une contrainte, mais au contraire ressentie comme une opportunité de développement du territoire.

Dans de nombreux cas, il apparaît que la définition d'une politique forestière territoriale, voulue multifonctionnelle, a finalement dépassé les limites de la seule forêt pour s'intéresser à la castanéiculture ou à la réouverture de milieux pour permettre le pâturage par exemple. Cela rejoint finalement l'idée que ce dont ont besoin les territoires n'est pas seulement la définition d'une politique forestière territoriale mais bien d'une politique pour son territoire « non urbain », à mettre en cohérence avec sa politique urbaine.

En effet, on a trop souvent tendance à voir une politique territoriale comme la somme de politiques thématiques (voir schéma suivant)



En fait, une politique territoriale est la somme de politiques entrecroisées.



Aussi, il est nécessaire qu'une politique forestière territoriale se conçoive en cohérence avec une politique agricole territoriale...

Pour ce faire, il semble que l'outil à utiliser soit encore à construire, mais trois démarches peuvent être envisagées :

- la première consistant en la définition d'une politique forestière, puis agricole, puis environnementale... ceci afin de faciliter leurs construction. Cependant, cela pourrait se heurter au problème de temps nécessaire pour construire l'ensemble de ces politiques. Outre l'aspect pratique, les acteurs du territoire étant sollicités pour toutes ces politiques étant pour la plupart les mêmes risquent de se désintéresser petit à petit de la démarche.
- La deuxième consiste en la définition parallèle de plusieurs politiques thématiques. Le gain de temps est dans ce cas notable mais la sollicitation des acteurs locaux risque d'être difficile sur un temps si court.
- Enfin, la troisième consiste en la définition d'une politique intégrant l'ensemble du « milieu naturel ». Cela paraît le plus logique mais se poseront les problèmes liés à la lourdeur de la définition d'une politique aussi globale ainsi que la prédominance que pourraient avoir certaines thématiques au détriment d'autres.

Si cette vision des politiques territoriales se développe, le retour d'expérience qui en découlera permettra de savoir ce qui est le plus pertinent.

## 6. Conclusion

Derrière toutes ces réflexions concernant le montage d'une politique forestière territoriale se pose le problème de savoir en quoi cela est utile. Nous avons vu l'intérêt lié à la concertation, au travail en commun, à la définition d'une stratégie qui permet de passer de projets d'opportunités à des projets permettant d'atteindre un but. Pour cela, les politiques forestières territoriales prônent l'action concrète, ce qui permet de créer une dynamique autour de la forêt. En PACA, les politiques existantes ont permis ou devrait permettre de développer des projets sur les thématiques suivantes :

- information et formation forestière : bois énergie, certification PEFC, gestion des châtaigneraies...
- sylvopastoralisme : réouverture de milieux, introduction de troupeaux
- bois énergie : installation d'une plate-forme de trie des bois
- DFCI : réflexion sur un habitat et un emplacement cohérent des habitations en fonction du risque incendie
- Desserte
- Gestion forestière...