



HAL
open science

Les chartes forestières de territoire : premier bilan

T. Riethmuller, S. Weiss, C. Chauvin

► **To cite this version:**

T. Riethmuller, S. Weiss, C. Chauvin. Les chartes forestières de territoire : premier bilan. Ingénieries eau-agriculture-territoires, 2003, 36, p. 43 - p. 52. hal-00471225

HAL Id: hal-00471225

<https://hal.science/hal-00471225>

Submitted on 7 Apr 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les chartes forestières de territoire : premier bilan

Thomas Riethmuller, Stéphane Weiss et Christophe Chauvin

Deux ans après le lancement des chartes forestières de territoire (CFT), un bilan a été réalisé en mai 2003 par le Cemagref pour le compte du ministère de l'Agriculture (MAAPAR/DGFAR)¹. Cette étude a été réalisée à partir des 39 premiers dossiers à l'étude, et par entretiens auprès d'acteurs nationaux et locaux sur quelques chartes significatives. Cet article en présente les principaux résultats, sous la forme d'une typologie des projets, de recommandations selon le type, et de réflexions générales sur l'outil CFT lui-même.

1. Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Affaires rurales/Direction générale de la forêt et des affaires rurales.

La France s'est dotée le 9 juillet 2001² d'une loi d'orientation sur la forêt (LOF), visant à mettre sa politique en harmonie avec les concepts du développement durable, promus au Sommet de la terre à Rio en 1992 et progressivement adoptés par la société civile comme principes fondamentaux de l'action publique.

Ces concepts vont dans le sens de la décentralisation, selon notamment le principe de subsidiarité : c'est en travaillant au plus près du terrain qu'on peut efficacement équilibrer, au jour le jour, les trois axes écologique, économique et social, désormais considérés comme d'égale importance. Cet accent mis sur le niveau local permet un regard nouveau sur les forêts, supports potentiels d'actions de développement multiples comme le soulignait en 1998 le rapport au Premier ministre de Jean-Louis Bianco : « La forêt, une chance pour la France ».

À politique nouvelle, outil nouveau

La création des chartes forestières de territoire (CFT), innovation de la LOF, s'inscrit dans cette dynamique de valorisation de la multifonctionnalité au niveau local : les CFT visent à rappro-

cher les demandeurs et les offreurs de biens ou services forestiers, sur un territoire donné, pour faire émerger une vision commune et des projets communs, susceptibles *in fine* de déboucher sur des actions concrètes *via* des conventions entre acteurs.

Telle est la substance du nouvel article L12 du code forestier, lui-même plutôt bref (encadré 1). La circulaire provisoire d'application³ fournit un cadrage plus précis : le périmètre du territoire doit être validé par le préfet, et la charte doit être signée pour une durée déterminée, selon la logique « Une problématique, des acteurs, un territoire, une charte ». La circulaire souligne ainsi l'aspect projet des CFT, initiatives ciblées devant se situer en appui ou complément des démarches d'aménagement du territoire menées sur le long terme par les structures intercommunales, les pays ou les parcs naturels régionaux (PNR). L'accent est également mis sur la multifonctionnalité : la problématique type d'une CFT serait le croisement gagnant-gagnant de deux enjeux, l'un forestier et l'autre territorial.

L'État fait partie des contractants possibles, mais se donne surtout un rôle de facilitateur, finançant notamment les premiers mois d'animation.

2. Loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001, JORF n° 159 du 11 juillet 2001.

3. Circulaire DERF/SDIB/C2001-3004 du 15 février 2001.

Les contacts

Cemagref,
UR Écosystèmes et
paysages
montagnards,
2, rue de la papeterie,
BP 76,
38402
St-Martin-d'Hères
Cedex 2

Encadré 1

Nouvel article L12 du Code forestier

(Loi d'orientation sur la Forêt du 9 juillet 2001, article 1)

Art. L. 12. – Sur un territoire pertinent au regard des objectifs poursuivis, une charte forestière de territoire peut être établie afin de mener un programme d'actions pluriannuel intégrant, le cas échéant, la multifonctionnalité des forêts locales et visant :

- soit à garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes ;
- soit à contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural, notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers ;
- soit à favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, la restructuration foncière ou la gestion groupée à l'échelle d'un massif forestier ;
- soit à renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers.

La charte peut être élaborée à l'initiative d'élus des collectivités concernées.

Cette charte donne lieu à des conventions conclues entre, d'une part, un ou des propriétaires forestiers, leurs mandataires ou leurs organisations représentatives et, d'autre part, des opérateurs économiques ou leurs organisations représentatives, des établissements publics, des associations d'usagers de la forêt ou de protection de l'environnement, des collectivités territoriales ou l'Etat. Ces conventions, sous réserve du respect des dispositions du présent code, peuvent donner lieu à des aides publiques en contrepartie des services économiques, environnementaux et sociaux rendus par la forêt lorsqu'ils induisent des contraintes particulières ou des surcoûts d'investissement et de gestion.

Les ambiguïtés d'une mesure consensuelle

La diversité des attentes

Bien que placées sous le signe du consensus par la circulaire de février 2001, les CFT ont fait l'objet d'amendements parlementaires, atténuant les références à la multifonctionnalité, et par là au territoire, réduit au simple espace support d'un programme pluriannuel d'actions ciblées. Chacun voyant midi à sa porte, l'adhésion des acteurs nationaux recouvre en fait des visées sensiblement différentes.

Pour le ministère de l'Agriculture, les CFT permettent d'afficher et d'impulser une logique administrative nouvelle : le contrat plutôt que la contrainte, le projet concerté plutôt que le guichet calibré. Elles constituent un outil pédagogique d'ouverture du monde forestier, pour son intégration dans l'aménagement du territoire. Elles favorisent l'implication des collectivités locales dans la gestion forestière, en contrepoint d'un repli du ministère sur ses missions régaliennes.

Pour les élus nationaux (F. Brottes, député rapporteur de la loi), les CFT constituent un outil supplémentaire de développement local, qui ne doit pas concurrencer les parcs naturels régionaux (PNR) et pays, mais permettre de traiter de problèmes forestiers transversaux non nécessairement couverts par ces structures : valorisation de la ressource en bois à l'échelle de grands bassins d'approvisionnement, incendies, fréquentation récréative périurbaine par exemple. Il s'agit donc avant tout d'un outil d'intervention, de planification concertée d'actions pour un but précis.

Les maires de communes forestières voient à leur échelle les CFT plutôt avec un œil de maîtres d'ouvrage, d'autant plus qu'ils ajoutent une casquette de propriétaires à celle de responsables territoriaux. La Fédération nationale des communes forestières verrait ainsi la commune, ou la communauté de communes, comme niveau opérationnel d'aménagement du territoire, via l'établissement de plans locaux de gestion de l'espace naturel et du patrimoine, applications locales de chartes établies sur des territoires plus grands.

Les représentants nationaux des propriétaires privés voient dans les CFT une opportunité pour faire rémunérer les aménités produites par les forêts privées, notamment en matière d'ouverture au public. Ils en attendent aussi des améliorations dans les aides classiques à la gestion et la production, par une plus grande implication des collectivités locales.

L'Office national des forêts (ONF) a les mêmes attentes directement financières en tant que représentant des propriétaires, mais au sein d'une stratégie plus large : son souci est d'adapter la forêt publique aux nouvelles demandes de la société, pour justifier politiquement le financement d'une gestion aujourd'hui déficitaire.

Le ministère en charge de l'Environnement, observateur plutôt bienveillant, voit dans les CFT une possibilité de mobiliser les parcs naturels régionaux sur les questions forestières. Les parcs espèrent eux-mêmes mobiliser les forestiers sur les questions environnementales : les CFT ont alors vocation à devenir les volets forestiers des chartes de parcs.

La prudence des régions

Au total, chacun des acteurs nationaux espère trouver un bénéfice dans les CFT. Mais que dire des départements et régions, acteurs clés du territoire et principaux financeurs pressentis ?

Les collectivités territoriales ont aujourd'hui des compétences multiples sur la forêt : activités récréatives en cadre naturel et défense de la forêt contre les incendies pour les conseil généraux, soutien des filières économiques et formation professionnelle pour les conseils régionaux. Elles sont, en somme, en charge de toutes ces fonctions socio-économiques de la forêt que l'État souhaite développer et faire financer au travers des CFT, pour harmoniser et compléter des aides nationales en diminution sur les aspects productifs.

Régions et départements peuvent d'une certaine façon considérer les CFT comme parachutées par l'État et les forestiers, dans leur domaine propre de compétence. Elles disposent déjà d'outils décentralisés, transversaux, non spécifiquement forestiers mais à même de traiter le cas échéant de questions forestières dans une démarche globale de développement et d'aménagement du territoire (PNR, schémas de cohérence territoriale en matière d'urbanisme et d'infrastructures, charte de pays et d'agglomération...). Leur implication politique et financière dans les CFT ne peut dès

lors être que progressive, selon la qualité des démarches locales. Elle sera en fait le gage de la réussite des CFT.

Dès à présent, une meilleure coordination des crédits existants, au niveau national et régional, permettrait des progrès significatifs. En ce sens, tous les acteurs s'accordent sur les vertus pédagogiques d'un outil de concertation spécifique des forestiers, qui puisse les rassurer dans leur nécessaire passage à un cadre contractuel avec les autres acteurs du développement territorial.

Les CFT vues du terrain : premier bilan

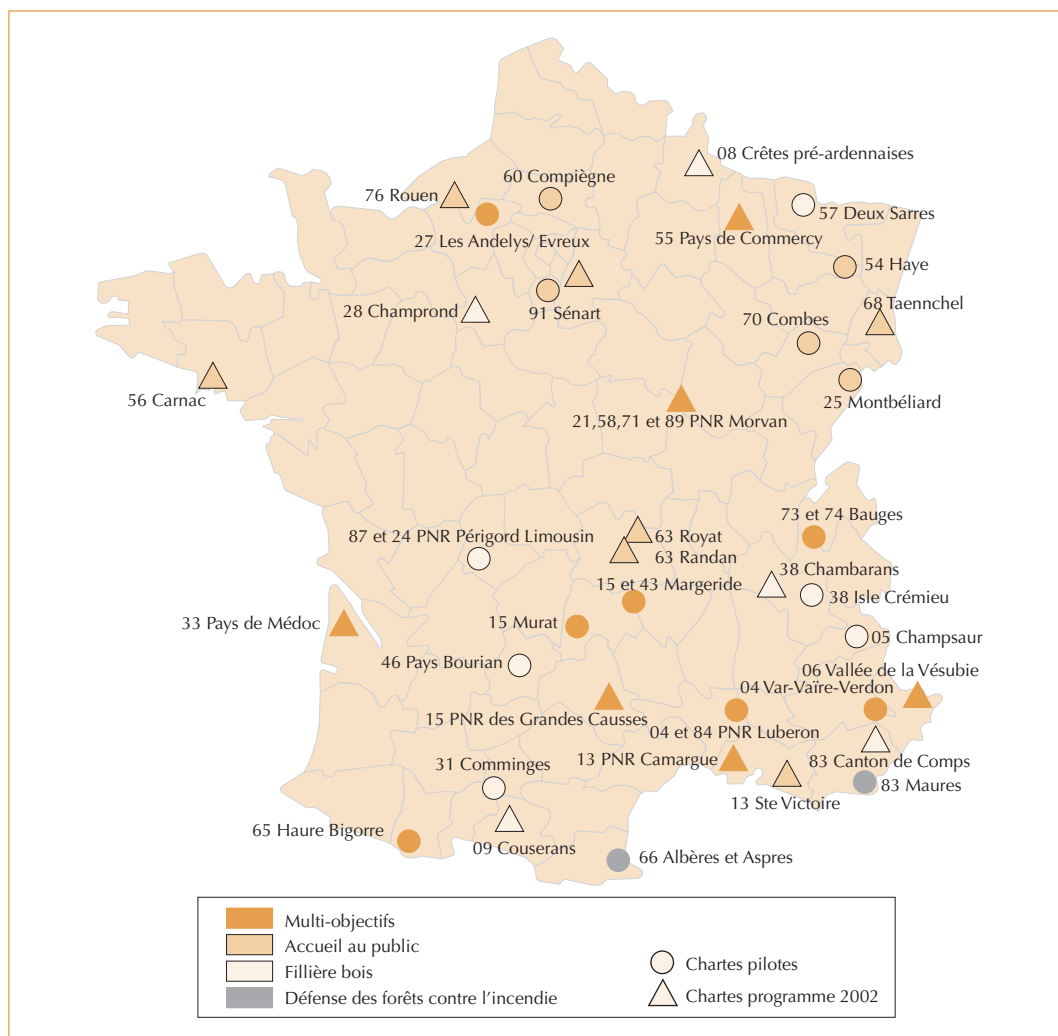
Face à la diversité des attentes, quels sont les résultats sur le terrain deux ans après la signature de la loi ? Les premières chartes ont été lancées dès 2001, avant même les débats parlementaires, et ont atteint le total de 39 sur 2001 et 2002. Ces chartes « pilotes » ou pionnières ont chacune bénéficié de 30 000 euros de crédits d'animation du ministère en charge de l'Agriculture. Cette première vague de chartes a été laissée volontairement très ouverte : elle présente ainsi la grande diversité qu'on pouvait souhaiter pour expérimenter et évaluer une mesure innovante. La photographie qui en suit a été établie à la date de mai 2003, sur la base d'un examen de dossiers, complété par des entretiens d'acteurs nationaux et locaux, et par les discussions⁴ des Rencontres Nationales des CFT, tenues en Avignon les 3 et 4 juin 2003.

Un bon accueil en montagne et en forêt publique

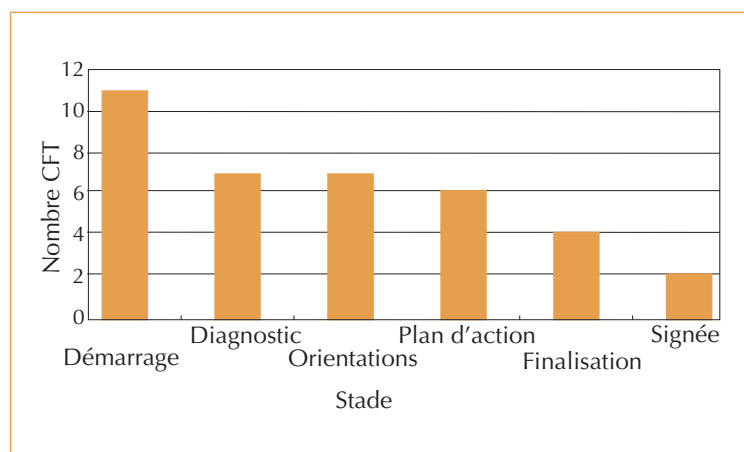
La carte des 39 premières CFT (carte 1, page 46) se superpose assez bien avec la carte des forêts françaises. On note toutefois un succès particulier en montagne (Alpes, Massif-Central, Pyrénées), et en zone périurbaine, lieux de développement de nouveaux usages de la forêt et de problématiques souvent lourdes (conciliation d'usages, difficultés d'exploitation et prévention des risques naturels en montagne...), ainsi que dans des secteurs historiquement dotés de forêts publiques. *A contrario*, l'absence de CFT dans le grand Ouest est à mettre en relation avec la faible représentation des forêts publiques (Limousin, Poitou-Charentes...) face à une forêt privée au foncier souvent morcelé, ou avec la faible densité forestière (Pays de la Loire, Bretagne...).

4. L'ensemble fait l'objet d'un rapport de fin d'études « Formation des ingénieurs forestiers » (FIF), consultable en ligne (<http://www.ofme.org/> onglets Chartes forestières/actualité des Chartes); les actes des rencontres nationales CFT sont également consultables sur le même site.

► Carte 1 – Localisation des premières chartes forestière de territoire (d'après MAPAAR/ DGFAR, mars 2003).



▼ Figure 1 – État d'avancement des CFT en mai 2003.



Une démarche encore peu avancée

Sur les 39 CFT, deux seulement étaient signées en mai 2003 (Bauges et Pays de Murat) : on peut en conclure que l'établissement d'une charte est un processus long, de l'ordre de 2 ans au moins, comportant de nombreuses étapes.

L'état d'avancement selon ces étapes, détaillé sur la figure 1, ne fait pas ressortir de goulot d'étranglement alarmant. Mais le véritable goulot est peut-être en train d'apparaître : bien du chemin reste en effet à parcourir entre la signature d'une charte et celles des premières conventions d'application, enjeu final du processus. Aucune convention n'était signée en mai 2003, et les raccourcis pris sur la concertation lors de la signature de la charte se paient sans doute lors de la signature des conventions d'application.

Une entrée économique, un discours multifonctionnel

L'examen des thématiques d'entrée (figure 2), celles qui ont fédéré les acteurs au départ et ressortent dans les actions envisagées, montre l'importance des thématiques économiques classiques de production pour « tirer » les CFT, en lien avec l'emploi rural dans la filière-bois. D'un point de vue lexical, les projets de CFT font part plus égale aux fonctions sociales, environnementales et productives de la forêt : la suite dira si ce mouvement vers la multifonctionnalité, encouragé par la circulaire, aura pu dépasser le discours et mobiliser des financements nouveaux.

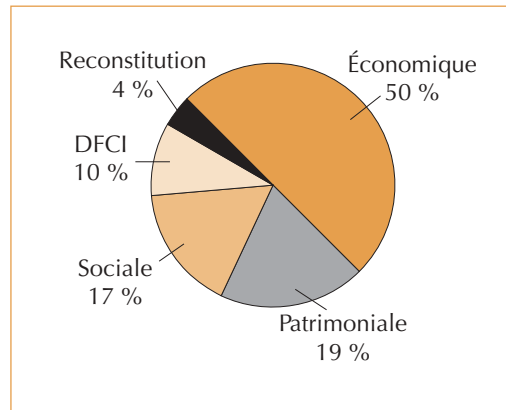
Appropriation par les politiques, contrôle par les forestiers ?

L'initiative d'une CFT provient quasiment toujours des forestiers : ONF, CRPF⁵, DDAF⁶. La question est ensuite de trouver le porteur politique, puis l'opérateur technique.

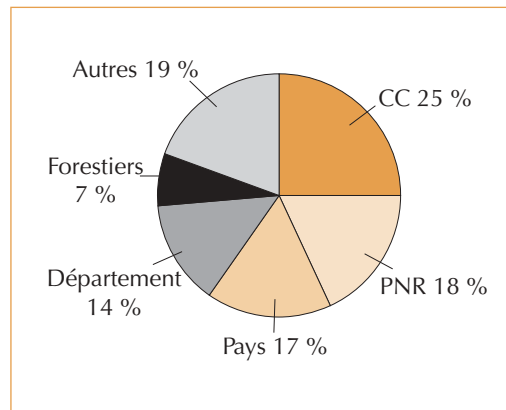
En matière de portage politique (figure 3), 60 % des projets se retrouvent placés sous la responsabilité de structures locales : communautés de communes, pays ou parcs naturels régionaux. Les forestiers ne restent porteurs que dans quelques cas *a priori* transitoires. Le reste des projets a été pris en charge par les départements ou des structures rattachées, le plus souvent par défaut d'un porteur local.

Pour la prestation technique (diagnostic, animation des groupes de travail et rédaction de la charte), les forestiers ont gardé la main sur 45 % des dossiers (figure 4), contre 19 % confiés à des bureaux d'étude, et 16 % traités en interne par les collectivités locales porteuses (PNR et pays). Cette situation de juge et partie peut gêner certains acteurs non forestiers, qui l'ont exprimé dans les enquêtes réalisées.

L'appel à un bureau d'étude extérieur, crédité d'une plus grande neutralité et de compétences spécifiques en animation, peut cependant limiter l'implication des forestiers, surtout s'ils se trouvent froissés de ce recours à la concurrence. Les interventions externes, *a priori* souhaitables au moins pour certaines missions, doivent donc être discutées et définies clairement en amont entre acteurs, comme élément d'un processus de concertation plus global.

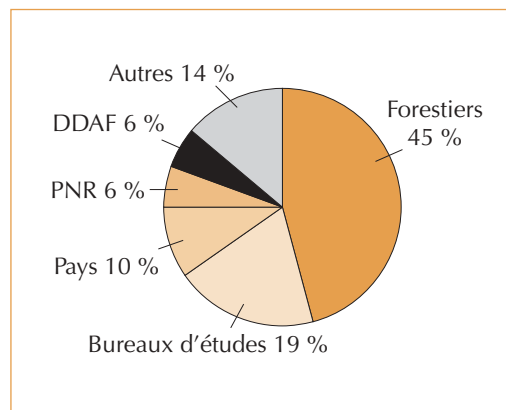


◀ Figure 2 – Les thématiques d'entrée des CFT.



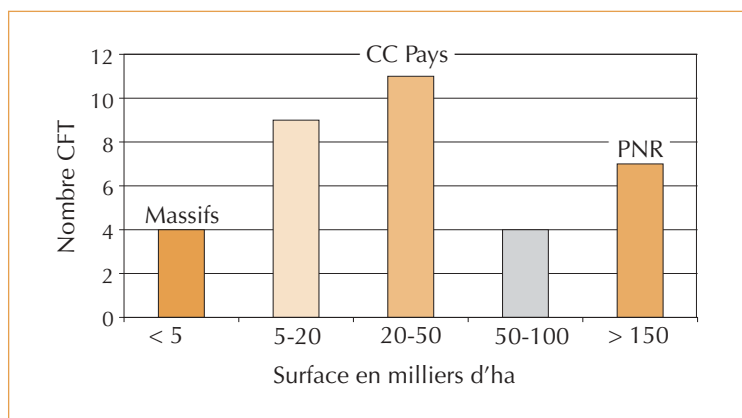
◀ Figure 3 – Répartition des structures porteuses des CFT.

5. Centre régional de la propriété forestière.
6. Direction départementale de l'agriculture et de la forêt.

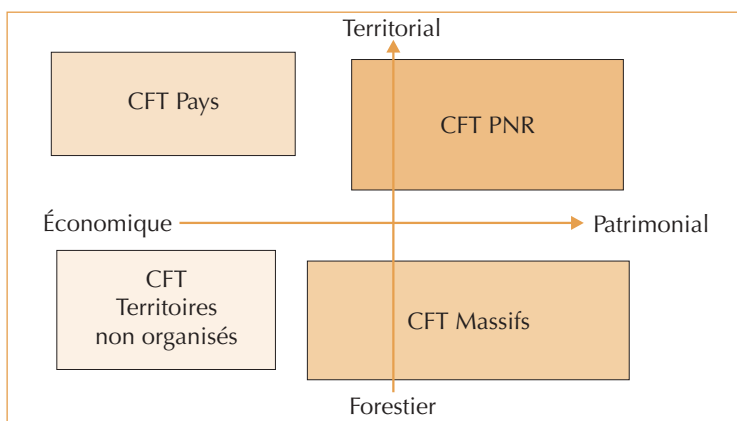


◀ Figure 4 – Les prestataires techniques retenus.

La réalisation en interne par une structure territoriale est une solution séduisante, car elle apporte, en synergie, une garantie de continuité au projet et un surcroît de légitimité à la structure. Mais inversement, cette légitimation peut aller contre la neutralité, en cas de concurrence entre structures de type pays/parc.



▲ Figure 5 – Surface des territoires retenus selon les structures.



▲ Figure 6 – Représentation typologique de l'ensemble des chartes étudiées.

Un éventail des surfaces très ouvert (de 1 à 100)

La diversité des contextes et motivations se retrouve dans celle des surfaces (figure 5). Une charte peut tout aussi bien couvrir un simple massif forestier de 1 000 ha, qu'un territoire de plus de 150 000 ha dans les cas des PNR ! Entre ces extrêmes, on trouve une majorité de CFT sur des territoires entre 10 000 et 50 000 ha, correspondant aux communautés de communes et aux pays.

7. Défense de la forêt contre les incendies.

Vers une typologie synthétique

Deux axes majeurs de différenciation...

Surfaces, structures, thématiques, on voit apparaître quelques corrélations entre ces diverses variables. De fait, deux axes de différenciation

peuvent être repérés (figure 6), selon l'origine du projet :

– **le thème d'entrée : axe économique-patrimonial.** Cet axe est très lié à un axe rural-urbain : les CFT rurales tablent sur la valorisation commerciale du bois, les CFT urbaines sur la valorisation politique des services ;

– **le point de vue initial : axe forestier-territorial.** Le projet peut en effet soit partir de problèmes d'aménagement forestier pour chercher des solutions dans le territoire, soit partir des besoins du territoire pour chercher des opportunités en forêt.

... menant à 4 types de CFT

La combinaison de ces deux axes permet une représentation sur un même plan de l'ensemble des chartes étudiées, et leur regroupement en 4 types principaux (figure 6).

On retrouve dans cette typologie les attentes initiales des divers acteurs, eux-mêmes positionnables selon les mêmes axes : les CFT « Massif » sont plus ou moins celles des forestiers d'État, les CFT « Territoires non organisés » plutôt celles des propriétaires privés, les CFT « Pays » celles des élus locaux, et les CFT « PNR » celles des acteurs environnementaux.

LES CFT « MASSIFS »

Correspondant à la combinaison patrimonial/forestier, ces CFT sont typiquement périurbaines, et portées de l'extérieur par une structure forestière départementale sinon régionale (ONF, DDAF, CRPF), ou par le conseil général. Elles recoupent souvent des préoccupations d'accueil du public en forêts publiques, par exemple en forêt de Sénart (91), mais peuvent aussi partir d'autres problématiques non-bois : ressource en eau d'une ville (Les Andelys/Évreux, 27), restauration de la châtaigneraie (Chambarans, 38), faune et production (Champrond, 28), protection des milieux (Taennchel, 68), reconstitution après tempête (Haye, 54), ou DFCI : Monts du Vaucluse (84), Ste-Victoire (13).

À partir de leurs préoccupations forestières initiales, ces CFT ont vocation à s'ouvrir à de nouvelles demandes de type territorial. Elles bénéficient pour cela de partenaires urbains solvables, et de structures politiques porteuses solides : mais cette relative facilité de financement peut aussi enfermer les gestionnaires dans leur problématique initiale, qu'ils n'ont pas à remettre en question.

LES CFT « TERRITOIRES NON ORGANISÉS »

Il s'agit des CFT relevant de la combinaison économique/forestier, en contexte rural ; la question initiale est de mieux valoriser la ressource locale en bois pour l'animation économique d'un territoire rural marginalisé. Il est difficile de trouver un porteur local, puisqu'il n'y pas d'organisation préalable, comme à Annot (04). La faible ouverture au territoire est liée à l'absence de structures locales d'animation, ou à une mauvaise intersection avec les structures existantes : on est en fait proche du type « Massif », mais avec des surfaces plus grandes correspondant à une entrée plus économique.

De telles CFT ne peuvent survivre que si elles s'intègrent dans une démarche territoriale plus ambitieuse : elles passent alors dans le type suivant des CFT « Pays ».

LES CFT « PAYS »

Ce sont les CFT portées par des collectivités locales (pays, communautés de communes), et partant donc d'un point de vue territorial ; l'entrée est surtout économique, dans un contexte plutôt rural. La logique voudrait que le territoire de la CFT coïncide avec celui de la structure porteuse (Commercy, Bouriane, Médoc, Deux-Sarres), mais la CFT peut aussi être l'occasion d'initier des échanges transversaux avec des nouvelles communes ou structures, et d'élargir ainsi l'horizon territorial d'une collectivité : Haute-Bigorre (65), Murat (15) Combes (70). On trouve enfin plusieurs cas de CFT montées parallèlement à une démarche de pays, dont elles constituent d'emblée le volet forestier : Vésudrie (06), Crêtes pré-Ardenaises (08), Comminges (31), Couserans (09).

L'existence d'une structure d'animation territoriale, installée ou émergente, est évidemment une opportunité pour lancer une CFT, et pourrait même apparaître comme un cas idéal. Un risque demeure toutefois sur la réelle multifonctionnalité des projets, selon la qualité de la démarche « Pays » elle-même : la charte peut être vue, par les animateurs du pays, comme un simple label pour drainer des crédits, sans souci excessif de les coordonner.

LES CFT « PARCS NATURELS RÉGIONAUX »

La dynamique de ces CFT est par nature territoriale, avec une thématique mixte économique/patrimonial : Morvan (21, 58, 71, 89), Bauges (73, 74), Périgord-Limousin (87, 24). En pratique,

l'approche territoriale à l'échelle de la gestion est handicapée par l'importance des surfaces des parcs : la délimitation de sous-secteurs d'intervention peut s'avérer nécessaire (Lubéron, 84).

Structures pilotes pour l'aménagement équilibré du territoire rural, les parcs naturels régionaux ont *a priori* vocation à mettre en œuvre des CFT. Mais justement cette animation ne fait-elle pas déjà partie de leurs missions, les CFT devant en fait constituer le volet forestier des chartes de parc (la même remarque pouvant être faite pour les pays) ? En pratique, les CFT permettent d'activer ce volet forestier, en élargissant éventuellement le cercle des acteurs. Les CFT des PNR peuvent aussi faire le lien entre la démarche « Parc » et les autres démarches d'aménagement du territoire de type « Pays ».

Utilisation de la typologie

À partir de ce premier état des lieux, on peut tenter de formuler quelques recommandations pour le lancement de prochaines chartes, comme pour la poursuite de celles en cours.

Anticipation d'obstacles prévisibles

La typologie fait ressortir l'acteur leader, et permet donc de mieux porter l'attention sur l'implication des autres acteurs : élus dans les approches de propriétaires, propriétaires dans les approches d'élus, environnementalistes dans les approches économiques et réciproquement. L'enquête plus détaillée effectuée auprès de 4 chartes assez différenciées (PNR Lubéron, Pays de Murat, Margeride, PNR Morvan), les échanges avec acteurs de niveau national ou régional notamment sur les Alpes (chargés de mission DATAR/FNCOFOR⁸), ont permis d'affiner cette grille générale en liste d'atouts/faiblesses habituellement constatés selon les différents types. Ces éléments plus détaillés sont consultables en ligne sur le rapport complet.

Conception d'un système de suivi adapté

Les différentes faiblesses possibles repérées *a priori* dans un projet de CFT, d'après son type, peuvent justifier un suivi particulier, par exemple sur l'implication de certains acteurs. Un tel suivi de bonne procédure, nécessaire en interne pour l'animation du projet, est aussi utile en externe pour crédibiliser la démarche auprès de financeurs non nécessairement locaux. Il ne constitue cependant que le premier étage d'un système de suivi plus large, que doivent très vite se constituer

8. DATAR : Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. FNCOFOR : Fédération nationale des communes forestières de France.

9. Plan de développement rural national.

eux-mêmes les acteurs impliqués, en parallèle avec le montage de leur projet : un tel dispositif global d'auto-évaluation, explicitement prévu par la circulaire, est en effet essentiel dans la logique de contrat des chartes.

Ce système de suivi n'est pas standardisable : même les indicateurs les plus naturels au niveau local, comme le nombre de conventions et leur montant global, dépendent trop du contexte pour être facilement comparable d'une charte à l'autre, en termes par exemple d'efficacité par rapport à l'effort d'animation consenti. Ils sont à réinterpréter et développer en fonction des conditions locales.

La typologie des CFT permet alors de mieux comparer ce qui est comparable, et de mieux mettre en réseau des opérateurs confrontés à des situations similaires pour les aider à trouver leurs solutions propres. Elle permet ainsi d'organiser un retour d'expérience le plus utile possible aux opérateurs, ainsi qu'au ministère pour l'orientation de son action dans les CFT à venir.

Conclusion : CFT et décentralisation

Que dire aujourd'hui des CFT par rapport aux enjeux généraux de la LOF, à savoir l'intégration de la forêt dans le développement local ? Les CFT jouent dans ce domaine un rôle de médiation nécessairement ambigu, dans la mesure où elles cultivent une spécificité forestière qui, si elle rassure les acteurs forestiers et les aide à mieux s'impliquer, risque aussi de limiter cette implication aux problématiques forestières classiques, sans réelle ouverture aux préoccupations des autres acteurs du développement territorial. Le territoire peut alors être perçu par les acteurs forestiers simplement comme un nouveau guichet, ou un moyen d'accéder à de nouveaux guichets, de type « rémunération de services environnementaux » ou « compensation de handicap » sans véritable responsabilisation par rapport aux services fournis. Le ministère de l'Agriculture peut lui-même être conforté dans une logique sectorielle, base historique de son action, en s'appuyant trop sur son outil spécifique, affichage d'un souci d'intégration qui reste en même temps affirmation d'un particularisme forestier.

Cette ambivalence se retrouve dans le paradoxe relevé par divers acteurs, notamment aux Rencontres Nationales des CFT à Avignon en juin 2003 : la logique de projet promue par les chartes

bute contre les financements, qui restent, eux, en « tuyaux d'orgue » et nécessitent l'instruction de dossiers séparés, soumis à des aléas différents. Et les crédits du ministère de l'Agriculture restent eux-mêmes parmi les plus centralisés... D'où deux discours opposés : celui des élus locaux, réclamant des crédits territoriaux, à déléguer globalement aux territoires ayant signé une CFT, et celui du ministère de l'Agriculture, pour qui l'indépendance des financeurs, dont il fait partie, garantit le bon équilibre des contrats.

Entre ces deux points de vue, se dessine le rôle tampon des régions et des départements, niveaux de mise en cohérence et de gestion, pour l'ingénierie de projets territoriaux. Pour l'heure, le ministère de l'Agriculture reste financeur dominant en forêt, *via* les crédits d'investissement du PDRN⁹, ce qui relativise le principe de l'équilibre du contrat : les chartes risquent dans ce contexte de n'être que des outils de planification améliorés, dans un système demeurant essentiellement gravitaire. L'émergence d'autres financeurs à l'échelle régionale ou départementale est essentielle pour permettre la construction de projets innovants : une plus grande décentralisation de crédits d'État, à développer notamment *via* les contrats de plan État-région (CPER), devrait déjà aider à amorcer la dynamique contractuelle souhaitée.

L'équilibrage des pouvoirs et des compétences devrait résulter *in fine* d'un subtil dosage entre crédits « verticaux », sectoriels, et crédits « horizontaux », territorialisés : les premiers assurent un certain pouvoir à divers partenaires locaux, tandis que les seconds donnent aux politiques les moyens d'accorder ces partenaires entre eux, et de lancer des initiatives nouvelles en impliquant d'autres acteurs. Ces crédits territorialisés devraient donc comporter une part importante de crédits d'animation, représentant eux-mêmes un pourcentage significatif des crédits d'intervention de toute nature sur le territoire. Notons que les premières propositions d'action d'un certain nombre de CFT à l'étude concernent le financement de l'animation, point rapidement crucial après les 6 mois financés par le MAAPAR. La répartition des crédits d'intervention proprement dits entre crédits affectés à des actions précises et crédits plus libres resterait ensuite à négocier pour chaque projet, à un niveau *a priori* régional.

La nouvelle gouvernance forestière en gestation mettra sans doute du temps à s'ajuster entre les institutions et ne sera pas uniforme. Les chartes

forestières de territoire devraient pour cela constituer une mesure transitoire d'accompagnement : la rapidité de leur passage en désuétude sera peut-être la mesure de leur succès, et donc de celui de la LOF. Une place devrait néanmoins rester durablement aux CFT, et à des crédits ciblés d'animation du ministère de l'Agriculture, pour la résolution de problèmes spécifiques et transversaux, recoupant les découpages habituels de

l'aménagement du territoire – c'est-à-dire pour le rôle explicitement prévu dans la loi. Mais avant que ces découpages officiels soient stabilisés et opérationnels, un grand nombre de chartes toutes atypiques auront eu un rôle de déclencheur, et surtout un rôle pédagogique, pour faire entrer les forestiers dans les dynamiques locales de l'aménagement du territoire, en cours de structuration. □

Remerciements

Les auteurs remercient les acteurs de chartes et responsables nationaux pour le temps consacré lors des entretiens, la DGFAR, financeur de l'étude, pour son appui tout au long de l'étude, et l'ENGREF¹⁰ de Clermont-Ferrand pour les réunions d'échanges organisées entre étudiants de la FIF et de l'ENGREF travaillant sur le sujet en 2002.

10. École nationale du génie rural, des eaux et des forêts.

Résumé

Les 39 premières chartes forestières de territoire, engagées en 2001 et 2002, reflètent dans leur diversité celle des acteurs concernés et des contextes. Une typologie synthétique a néanmoins pu être établie, selon l'inspiration plus ou moins forestière ou territoriale, et plus ou moins économique ou environnementale, des acteurs dominants. Cette première approche permet d'évaluer *a priori* les forces et faiblesses d'un projet donné, pour mieux en tenir compte dans sa conduite notamment dans la constitution du système de suivi. Par la suite, la typologie permettra d'affiner l'évaluation de l'outil CFT lui-même, en rapportant les résultats des diverses CFT à leur contexte propre. Pour l'heure, en phase de démarrage de l'opération, une évaluation *in itinere*, à partir d'entretiens avec des acteurs nationaux et locaux, fait ressortir la diversité des stratégies d'acteurs et les ambiguïtés à lever : contractualisation entre acteurs locaux ou planification étatique concertée, engagement ou non des régions et départements comme financeurs, prise en charge des frais d'animation sur le long terme.

Abstract

The 39 Forest Territory Charters (CFT), started in 2001 and 2002, reflect, in their diversity, the diversity of the actors and of the contexts. A synthetic typology was established, according to two differentiation axes : the forest *versus* territory and the economical *versus* patrimonial point of view of the promoters. This first approach permits to evaluate *a priori* the strengths and weaknesses of a given project, so as to take them in account in its management, notably for the construction of a monitoring system. Later, the typology will help to perform the evaluation of the CFT tool itself, by connecting the results of CFTs with their specific contexts. Yet, during the starting phase, an *in itinere* evaluation, from the interviews of national or local actors, points out the diversity of actors strategies, and the ambiguities to solve : contractualization or concerted state planning, commitment of regions and counties as financiers, long term financial support for participation management.

Bibliographie

Documents généraux

BIANCO, J.-L., 1998, *La forêt : une chance pour la France*, Paris, 105 p.

BROTTE, F., *Loi d'orientation sur la forêt, guide d'utilisation : toutes les pistes pour bien exploiter la loi*, Paris, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, 2001. 102 p., ISBN 2-11-115522-5.

FNCOFOR/ANDAFAR/GFP, 2001, *De l'aménagement et de la gestion des espaces ruraux au développement des territoires : mise en œuvre et suivi des « opérations pilotes pour un aménagement et une gestion concertés de l'espace rural »*, Paris, 68 p.

JOURNAL OFFICIEL, 2001, Loi d'orientation sur la forêt, n° 2001-602 du 9 juillet 2001, JORF n° 159 du 11 juillet 2001.

MAAPAR/FNCOFOR/CRPF/ONF, Rencontres Nationales des Chartes Forestières de Territoire, Compte-rendu des rencontres, Avignon, 3-4 juin 2003, <http://www.ofme.org>

MAP, 2001, *Dossier de presse sur la loi d'orientation sur la forêt*, Paris, 30 fiches.

MAP-DERF, 2001, *Circulaire sur la mise en place de chartes forestières de territoire expérimentales*, Paris, 15 fiches.

PACAULT, I., VERGNON, A., WEISS, S., 2003, *Regards croisés sur les chartes forestières de territoire*, La Forêt Privée, 271, p. 34-38.

RICHARD, R., 2002, *Mise en place des Chartes Forestières de Territoire dans les Parcs naturels régionaux*, mémoire de fin d'études GREF, ENGREF, 94 p.

RIETHMULLER, T., 2003, *Les Chartes Forestières de Territoire : un premier bilan au niveau national*, mémoire FIF-ENGREF, Nancy, 44 p + annexes, 70 p, <http://www.ofme.org>

WEISS, S., 2003, Les chartes forestières de territoire. Vers un nouveau contrat social au sujet des espaces forestiers ?, *Le Courrier de l'Environnement de l'INRA*, n° 48, p. 31-70.

Documents concernant des chartes particulières

BOURGOIN, D., VAN PETEGHEM, G., 2002, La mise en œuvre des CFT : exemple des Pyrénées Orientales, *Ingénieries*, n° spécial 2002, p. 107-111.

BOURLON, S., 2001, *Approche par unités cohérentes de gestion forestière et des milieux associés sur le territoire du Parc du Luberon*, mémoire de fin d'études FIF, ENGREF, 73 p.

CLAUDEZ, P., 1999, *Rapport d'audit concernant les conditions et les moyens d'une gestion forestière durable. Étude de cas : le PNR du Luberon*, rapport rendu à la DNP/FNPNR, Paris, 70 p.

PACAULT, I., 2002, *La Charte Forestière de Territoire du Massif des Bauges : réflexion sur sa mise en place et exemple d'application en forêt privée*, mémoire de fin d'études FIF, ENGREF, 165 p.

PNR du Luberon/ECOFOR, 2003, *La Charte Forestière de Territoire du Parc Naturel Régional du Luberon*, 20 p.

VERGNON, A., 2002, *Une Charte Forestière de Territoire pour la Vésudie*, mémoire de fin d'études FIF, ENGREF, 52 p.

WEISS, S., *Élaboration de démarches d'évaluation en continu de l'action forestière territorialisée en Région Limousin*, mémoire de fin d'études FIF, ENGREF, 133 p.