



HAL
open science

Ce que pensent les forestiers en service à l'Office

Onf Anonyme

► **To cite this version:**

Onf Anonyme. Ce que pensent les forestiers en service à l'Office. Revue forestière française, 1970, 22 (S), pp.712-716. <10.4267/2042/20453>. <hal-03534859>

HAL Id: hal-03534859

<https://hal.science/hal-03534859v1>

Submitted on 19 Jan 2022

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.



HAL Authorization

CE QUE PENSENT LES FORESTIERS EN SERVICE A L'OFFICE

Class. Oxford 681 : 682

La vie professionnelle du forestier, quel que soit son échelon, a-t-elle été modifiée par suite de la création de l'Office national des forêts ? Oui ! Elle a beaucoup changé par suite de son insertion dans la structure nouvelle ainsi mise en place, mais aussi du fait même de l'environnement (pour employer un mot à la mode) subi et créé par l'Office national des forêts, environnement qui influe sur son fonctionnement.

Le but de ce numéro spécial étant de présenter l'Office et secondairement, malgré un recul pas encore assez grand, de porter un témoignage sur sa jeune existence, nous nous efforcerons d'exposer comment le personnel ressent les modifications qu'ont entraîné dans sa vie et dans son action la réforme des structures et le fonctionnement de l'Office national des forêts.

Certes, il faut reconnaître objectivement que l'Office, grâce à son statut, à l'effort remarquable de l'équipe dirigeante, mais aussi au dévouement de tout le personnel de terrain, spécialement au moment de la naissance difficile de l'Office national des forêts, a apporté des progrès considérables dans l'exécution de notre mission ; mais certains aspects de la tâche forestière et du service, même s'ils ne dépendent pas uniquement de l'Office ne soulèvent-ils pas des réserves et ne mériteraient-ils pas des améliorations ?

Que le Centre de gestion soit assez spécialisé, dans la mesure où il est concentré et très homogène, ou au contraire départemental avec une surface de forêts communales supérieure à celle des forêts domaniales, bien des observations se recourent.

Puisque l'Office est un établissement public à caractère industriel et commercial, pourquoi ne pas esquisser un bilan du bon et du moins bon ?

Qu'est-ce qui n'est pas encore pleinement satisfaisant sur le plan interne ?

Lourdement, l'Office national des forêts a mis au point de nouvelles procédures administratives mais, hélas, essentiellement comptables. Quoiqu'en dise le bureau « Organisation et Méthodes », elles ne permettent pas encore de rassembler les informations indispensables à une bonne gestion locale et les Centres doivent souvent continuer à collationner parallèlement les renseignements indispensables à la connaissance aussi exacte que possible de l'état de celle-ci.

L'immobilisme de l'ancienne administration a été remplacé par un changement progressif des règlements et des procédures, en matière comptable notamment. Le caractère évolutif des règlements, leur perfectionnement, leur adaptation à des données nouvelles est une bonne chose dans son principe ; mais, dans la pratique, à l'échelon des centres de gestion et des cantonnements notamment, on aimerait que cette évolution soit moins permanente et que l'on atteigne bientôt une position moyenne et raisonnable entre l'immobilisme ancien et la novation actuelle.

N.D.L.R. : Pour éviter que certaines constatations puissent être interprétées tant à l'intérieur de l'Office qu'à l'extérieur, comme des questions de personnes, la rédaction de la Revue forestière française a jugé bon de mélanger les opinions de plusieurs auteurs sauvegardant leur anonymat.

Il faut reconnaître que les tâches de gestion, surtout dans l'Administration ancienne, s'étaient souvent vues considérer comme des choses secondaires et subalternes, peu dignes de susciter l'intérêt de fonctionnaires de catégorie A pour lesquels seule la conception ex nihilo vaut la peine. Par contre, dans l'industrie, le « management » et son analyse sont à la base même de l'entreprise, la gestion de certains stocks peut conditionner toute la stratégie d'une entreprise même multinationale. Entre les deux, où se situe l'Office ? Bien sûr la comparaison entre Office national des forêts et industrie pêche à la base et le bilan chiffré des actions d'un Centre de gestion n'a pas toujours une signification précise. Il n'en reste pas moins que, avec toute la prudence requise, le choix puis la recherche d'objectifs rationnels reposent sur une analyse chiffrée de l'entreprise que constitue le Centre.

Les efforts demandés et les moyens sont-ils appropriés ?

Les moyens de fonctionnement sont, en quasi-totalité, donnés en fonction des tâches traditionnelles mais sans toujours tenir compte des travaux nouveaux à réaliser dans le centre. Le centre de gestion devrait pouvoir disposer de façon autonome d'un « volant » pour le répartir en fonction des besoins. Cette mesure avait, semble-t-il, été prévue au début de la première année de fonctionnement de l'Office national des forêts.

Aussi, beaucoup de travaux supplémentaires, travaux touristiques, boisements, se traduisent-ils par un surcroît de travail pour l'agent technique, par une diminution des moyens puisqu'il faut prélever sur la dotation normale, sans contrepartie suffisante. N'y a-t-il pas risque de voir l'actuelle façon de faire interprétée comme une prime à l'inertie ?

Une conséquence importante de la création de l'Office national des forêts est l'existence de régions et de directions régionales. Ces régions sont généralement assez vastes et comportent des forêts qui, bien souvent, posent des problèmes très différents, plaine et montagne, futaie et conversions, feuillus et résineux.

Le rôle du directeur régional, au-delà de l'administration, est d'harmoniser les actions, de déterminer les priorités, sinon les moyens, de répartir ces derniers entre les centres. Il est manifeste qu'il est extrêmement difficile à un directeur régional de connaître à fond tous les problèmes posés par les forêts et la production de sa région. Si l'état-major dont il dispose ne se porte pas fréquemment au contact des réalités dans les différents centres, il perd beaucoup de son intérêt et de son efficacité. Le découpage proche de celui des circonscriptions d'action régionale correspond-t-il d'ailleurs bien à la meilleure efficacité que devrait rechercher un établissement à caractère industriel et commercial ? Le cas de la Moselle, seul département de la Région lorraine où existe le même système d'exploitation en régie que dans les départements du Rhin, est assez flagrant.

Chacun sait qu'en matière forestière une erreur peut marquer irrémédiablement un peuplement. D'autre part, le contrôle tatillon et pas toujours intelligent qui s'établissait autrefois dans certaines circonscriptions, ne permettait pas forcément d'affirmer, en toute sécurité, que les erreurs étaient évitées ou immédiatement redressées. Enfin, il est bien clair que les gestionnaires de terrain doivent conserver leurs responsabilités, leur initiative, leur droit à l'expérience.

Cependant, un contrôle sur le terrain est indispensable, d'abord pour éliminer les fautes grossières mais aussi, et peut-être surtout, pour assurer, par un dialogue, engagé au contact du concret, une meilleure approche de la solution la meilleure. Il ne peut, en aucun cas, être remplacé par des « contrôles sur papier » aussi bien faits soient-ils.

Or, ce contrôle sur le terrain est devenu trop rare et le chef de centre lui-même a du mal à l'assurer. Sans renier leurs responsabilités et sans diminuer leur initiative les gens de terrain vraiment conscients souhaitent une extension de ce contrôle pragmatique, parce qu'ils craignent eux-mêmes de commettre des erreurs qui ne seraient perçues que lorsqu'elles ne pourraient plus être redressées.

Et précisément, la disparition progressive des forestiers chevronnés, le mode de recrutement et de formation des ingénieurs semble devoir présenter un danger de plus en plus grand pour la forêt, surtout lorsqu'il y a insuffisance du contrôle, du guidage. N'est-il pas anormal, voire même dangereux, de confier à un jeune fonctionnaire ne possédant qu'une formation forestière sommaire, et sans expérience personnelle, la gestion et la responsabilité d'un centre de gestion, entreprise dont on se plaît à souligner la réalité et l'importance du capital et du chiffre d'affaires ? L'Office national des forêts devrait tout mettre en œuvre pour empêcher une telle situation de se développer au fur et à mesure de l'avancement ou de la mise à la retraite des chefs de centre initiaux.

A l'échelon des centres de gestion et des régions ont été instituées des réunions régulières de concertation. Cette idée, tout à l'honneur de l'Office, est, dans son principe, louable. Mais dans la pratique, les divers échelons de la hiérarchie semblent regretter que ces réunions, si elles permettent de confronter les points de vue des différents corps en service, ne débouchent guère que sur des vœux pieux. En effet, la quasi totalité des décisions à prendre logiquement à la suite de ces réunions ne peuvent l'être que par Paris ; il est regrettable que sur des problèmes très importants, l'avis des « concertations régionales » n'ait pas été suffisamment demandé.

Certaines questions majeures sont certes débattues entre la Direction générale et les représentations nationales syndicales surtout des agents techniques et chefs de district. Mais alors les chefs de centre de gestion et les chefs de cantonnement ont trop souvent le désagréable sentiment d'être laissés hors de jeu.

Parallèlement, les améliorations à porter à l'actif de l'Office national des forêts ne sont-elles pas considérables ?

Abstraction faite des tâtonnements obligatoires du début, tout à fait normaux pour un tel démarrage, on peut considérer que l'Office national des forêts s'achemine maintenant vers un régime de croisière et il convient de voir maintenant ce qui a été amélioré.

Du point de vue du moral des troupes, qui est un élément primordial pour la bonne marche de l'établissement, on ne peut manquer de souligner, à l'unanimité des suffrages, un souci certain du sort des personnels et du rôle social de l'Office, en tant qu'employeur, souci qui se traduit par la création d'un Service social et l'organisation annuelle d'un Arbre de Noël, mesure qui, si elle peut paraître anodine à certains esprits forts, a néanmoins donné le sentiment à tous les personnels d'être enfin comme les autres.

Toujours pour le moral, la possibilité, qui vient d'être donnée de fixer, au niveau du centre de gestion, les sièges des triages en fonction des nécessités du service et du logement, est de nature à favoriser une implantation des agents plus conforme aux normes de vie actuelle.

La création de l'Office a permis indéniablement une amélioration des moyens financiers pour la mise en valeur des forêts domaniales.

La possibilité pour l'établissement d'avoir et d'établir son propre budget permet de disposer, dès le début de chaque exercice, des crédits de travaux ou tout au moins d'une provision suffisante. Ce progrès inestimable par rapport à la situation « ante » permet d'organiser plus rationnellement l'échelonnement des travaux de l'exercice en forêts domaniales.

L'Office a su se dégager suffisamment de la tutelle paralysante du ministère des Finances. L'autonomie relative dont il dispose pour l'établissement de son budget, l'assouplissement des règles financières et surtout l'adaptation de ces dernières aux problèmes concrets qui nous sont posés, comptent parmi les acquisitions les plus précieuses que nous aura procurées l'Office. Le « Folklore » y perdra un peu sans doute. Il n'est plus question de nous interdire l'usage du téléphone parce que les crédits de fonctionnement téléphoniques ne suffisent pas ; il n'est plus question pour le même motif de supprimer des postes téléphoniques installés l'année précédente au titre de l'équipement contre l'incendie avec l'aide du Fonds forestier national par exemple. Mais le bon sens y gagne et aussi l'harmonie de notre action et l'efficacité.

L'élaboration d'un programme de travaux en forêts domaniales pour la durée du VI^e Plan constitue en outre une amélioration notable des conditions de travail. En effet, à tous les échelons, il devient possible d'organiser coupes et travaux, avec un échelonnement garanti sur plusieurs années. La plainte rituelle « mes dégagements coûtent plus cher cette année parce qu'il n'y avait pas d'argent pour les faire au bon moment l'an dernier » devra disparaître.

Cette programmation permet en outre de faire des aménagements qui ne soient plus des plans sur la comète, générateurs d'un sentiment d'inutilité ; en effet, combien de fois auparavant le binôme coupes-travaux se réalisait-il comme savamment prévu ?

La simplification des aménagements, déjà demandée avant 1965, et l'accent mis sur leur utilité pratique, concrète, ne peuvent qu'augmenter l'efficacité de tous les personnels. Mais lorsqu'il y a beaucoup d'aménagements de forêts communales où chaque agent technique doit se sentir concerné, cela ne va pas sans mal, d'autant que trop souvent et pendant plus d'un siècle on a eu tendance à considérer l'aménagement comme un exercice raffiné à la portée d'une petite élite.

L'institution du système « Office-support de travaux » qui consiste en forêt communale à permettre à l'Office d'effectuer des travaux avec des ouvriers permanents et à se faire rembourser ensuite est d'un très grand intérêt. D'une part, le plein emploi de la main-d'œuvre est plus facile à réaliser ; d'autre part, l'obligation de présenter des devis, de les justifier et d'exécuter des travaux, a pour conséquence d'intensifier, dans certaines régions où cela n'avait pas encore lieu, la gestion des forêts communales, ce qui les rapproche du niveau de la forêt domaniale.

L'effort entrepris pour la mise en valeur de la chasse en forêt domaniale est ressenti comme une bonne chose à tous les échelons. Le personnel n'avait jamais compris et admis, à juste titre, que, faute de moyens, l'Administration s'en soit à ce point désintéressée. Il convient cependant de souligner qu'une telle action n'aura de résultats tangibles que si un certain nombre de problèmes matériels et intellectuels sont correctement résolus, que si les frais de déplacement ne sont pas ménagés, et que si une éducation bien faite sur les problèmes cynétiques est poursuivie et intensifiée à tous les échelons.

Les efforts encore trop sommaires mais certains en matière de formation professionnelle des personnels et surtout en faveur de certaines catégories sont également à porter à l'actif de l'Office.

L'Office n'a pas cependant totalement innové partout dans la façon d'envisager notre mission. Dans l'exploitation en régie, il y avait déjà un esprit industriel et commercial.

Ce qui est nouveau, c'est que cet état d'esprit est maintenant officiel, souffle ou doit douffler à tous les échelons de la pyramide, et que toutes les règles de fonctionnement de l'Office s'en imprègnent petit à petit.

Il y a donc de moins en moins contradiction entre l'efficacité de notre action et l'observation des règles administratives.

Le chef de centre, placé à la charnière entre la réalité du terrain et l'univers plus abstrait des directions, n'est plus dans la position dangereuse où était le chef d' « Inspection », qui devait évoluer selon son tempérament et les circonstances, entre un formalisme souvent inefficace et stérilisant et un dynamisme constructif mais risquant de l'exposer tôt ou tard aux foudres de l'Administration pour non observation des règlements.

Cependant, en dehors de ces réflexions et remarques relatives à l'établissement public l'Office national des forêts en lui-même, il convient de voir comment nous ressentons l'expérience de ces cinq années dans son environnement, **dans le cadre d'intervention qui lui est imposé.**

Sans vouloir revenir sur la réforme, il faut bien reconnaître que la multiplicité des échelons, dont il est parfois difficile de délimiter clairement les attributions, n'est pas favorable à une bonne efficacité des actions forestières.

Une des grosses difficultés de fonctionnement au niveau des centres de gestion réside bien souvent dans les relations avec les représentants de la tutelle administrative de l'Office.

La mise en œuvre du Fonds forestier national dans les forêts de collectivités ne représente-t-elle pas un chef d'œuvre de circuit tourmenté ? Malgré les essais d'amélioration, il n'en reste pas moins que trois services différents pour la mise en œuvre d'un prêt ou d'un contrat, cela fait beaucoup de temps et d'argent gâchés. Bien souvent, l'Office qui prépare les dossiers n'est pas avisé des modifications qui ont pu être apportées ensuite au projet. La passation des marchés est du ressort de la Direction départementale de l'agriculture alors que l'Office assure la direction des travaux, si bien que ce dernier est amené parfois à donner les ordres du service quelques jours seulement avant l'expiration du délai théorique imparti pour l'exécution.

La séparation nette entre une administration chargée de l'orientation et de la conception de la politique forestière et un organisme de gestion apparaît de plus en plus hasardeuse, surtout en matière de forêts, au sens large. Ceux qui assurent la gestion, affrontent les difficultés, l'évolution de plus en plus rapide (mais oui !) que subit la gestion, ont peu à peu l'impression de constituer une masse muette face à ceux qui conçoivent les orientations, les réglementations et les textes que les premiers s'épuiseront à essayer de faire cadre avec les réalités.

Alors que la tutelle exercée devrait être très souple et intelligente, on a souvent l'impression qu'au lieu de jouer de l'Office comme d'un instrument privilégié pour la préservation des forêts, de l'espace naturel, on concourt à le brider plus ou moins savamment, plus ou moins inconsciemment, soit par simple esprit paperassier, soit pour défendre des prérogatives qu'on ne peut totalement assumer seul.

C'est que l'Office national des forêts n'est pas seulement et pleinement un établissement à caractère industriel et commercial. La preuve en est que, au niveau départemental, le corps préfectoral continue très souvent à le considérer comme une administration, sans cependant ignorer son caractère.

Cette particularité essentielle de l'Office est bien illustrée par cette phrase extraite de la conclusion du rapport de gestion au Parlement pour l'exercice 1969 : « L'Office a, par trop de côtés, le caractère d'un service public dont la plupart des prestations d'intérêt général ne sont pas rémunérées parce qu'elles ne sont même pas chiffrées ».

Si l'Office, par son statut, n'a pas les attributions de la puissance publique, par la force des choses, il conserve un rôle de service public et il est difficilement pensable qu'il en soit autrement.

En réalité, ne sommes-nous pas un service public qui s'autofinance ? Ceci ne doit pas être perdu de vue et le danger de notre statut est que le souci du court terme ne fasse oublier un jour l'essentiel de notre mission qui est à long terme. Aussi longtemps que l'équilibre du budget est facilement assuré comme c'est le cas depuis deux ans, le danger n'est pas grand. Mais si la conjoncture devenait mauvaise, n'y aurait-il pas le risque de mesures de nature à compromettre pour longtemps l'exécution de cette mission à long terme (réduction abusive du personnel technique par exemple) ?

Le développement de la récréation en forêt, la prise de conscience du public entraînent de plus en plus à considérer la forêt domaniale comme davantage qu'un bien privé de l'Etat ; cet état d'esprit tend à se généraliser chez le citoyen amateur d'activités en forêt ou simplement à la recherche d'espaces libres gratuits. La forêt domaniale est alors considérée par lui comme un bien public. Il est évident que ce rôle nouveau va créer de plus en plus de contraintes au niveau de la gestion. La garderie, considérée il y a peu comme une activité d'un autre âge, risque de devenir une activité essentielle d'ici peu dans bien des forêts. Police, surveillance contre l'incendie, contrôle de la chasse, mais aussi accueil et information du public, autant de tâches de nature à modifier la politique suivie en matière de personnel depuis quelques années.

Produire plus et mieux, mieux connaître la forêt mais aussi mieux la faire connaître sont et restent le devoir essentiel des forestiers, quelle que soit la structure ou l'organisme dans lesquels ils agissent.

