



Orientations des financements publics.

J.M. Ningre

► To cite this version:

J.M. Ningre. Orientations des financements publics.. Forêt Méditerranéenne, 1997, XVIII (3), pp.247-250.
〈hal-03558053〉

HAL Id: hal-03558053

<https://hal.science/hal-03558053v1>

Submitted on 4 Feb 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

* absence d'information sur les données de la base : cet inconvénient devrait être pallié par la rédaction d'un "dictionnaire" schématique ainsi qu'un dossier d'analyse qui pourront servir de modèle lorsque de nouvelles couches d'information seront créées,

* incohérence entre données : la structure de la base sera normalisée de manière à permettre une utilisation facile si de nouvelles informations sont saisies,

* temps de calcul trop importants : l'abondance de détails liée à la trop grande précision de certains documents cartographiques entraîne des

calculs disproportionnés à la précision requise pour les analyses courantes, on y remédiera par une "généralisation" des couches d'information trop précises, l'utilisateur conservant la possibilité de revenir à la cartographie d'origine en fonction du problème à résoudre.

D'autres problèmes pourraient être cités : par exemple ceux liés au changement de version dans la BD carto, ou la nécessité pour certaines applications (localisation des plans simples de gestion) de travailler à une échelle plus fine et disposer par exemple de la BD cadastrale.

On voit que l'enrichissement projeté de la base "ne va pas de soi", nécessité des moyens matériels et humains importants, la création d'un poste de "gestionnaire de données" paraissant le minimum indispensable.

Ceci ne peut se justifier par l'extension des applications du système à tous les services de la D.R.A.F. en tenant compte de la diversité de tous les besoins exprimés.

J.-C.B.

Orientations des financements publics

*par Jean-Michel NINGRE**

Parmi les réflexions engagées sur le thème de la sylviculture méditerranéenne, la question a été posée de savoir dans quelle mesure les conditions mises à l'octroi de subventions pour le boisement ou l'amélioration forestière ont pu orienter qualitativement cette sylviculture, donc l'évolution des peuplements forestiers.

(L'analyse quantitative, c'est-à-dire la détermination des surfaces ainsi modifiées serait à faire, mais nécessiterait une enquête relativement lourde).

L'examen de cette question nécessite de revoir les textes par lesquels cette politique d'aide s'est mise en place puis a évolué, en rappelant préalablement quelques points de cette politique :

- le Fonds Forestier National (créé

en 1946) ne concernait à l'origine que les régions à fortes potentialités sylvicoles, en vue de produire des bois résineux ; il a été réservé, dans le midi, presque exclusivement aux zones de climat montagnard.

- il a fallu attendre la loi "forêt méditerranéenne" de 1966 pour que puisse être accordée une aide technique et financière aux propriétaires qui entreprenaient des travaux pour protéger ou reconstituer des massifs particulièrement exposés aux incendies.

- les aides de la Communauté Européenne entraînant avec elle, outre celles de l'Etat, des subventions des Régions (récemment créées) et des Départements, sont apparues à partir de 1980 : règlement "F.E.O.G.A." de 1979, puis "P.I.M." de 1985, plus récemment P.D.Z.R. et P.D.R.

Il faut ensuite faire la part dans l'orientation de la sylviculture entre :

- les règles techniques, quand elles existent, liées à ces aides.

- les avancées, dans certains domaines, de la recherche ou de la technique.

- l'évolution des réflexions menées à un niveau de plus en plus local.

On n'évoquera pas ici la politique de restauration des terrains de montagne du siècle dernier, qui a surtout intéressé des terrains domaniaux et qui, bien que méditerranéenne à bien des égards, est très particulière.

1 - Le Fonds Forestier National

Dans un premier temps, à partir de 1947, le Fonds Forestier National est seul à apporter des aides aux propriétaires. Ces aides s'appuient sur des règlements très normatifs, qui définissent les techniques (en premier lieu essences et densités) à adopter. L'objectif de départ est d'augmenter la production de bois résineux dans des conditions économiquement satisfaisantes, donc en privilégiant les régions de bonnes potentialités sylvicoles.

De ce fait, le Fonds Forestier National allait jusqu'à déterminer des régions prioritaires pour le reboisement ; le Languedoc par exemple était intéressé par certaines (Monts de Lacaune, Montagne Noire, Espinouse...) sans toutefois que cela interdise les aides à d'autres secteurs.

En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, les départements des Hautes-Alpes et des Alpes de Haute-Provence

* Chef du Service Régional de la Forêt et du Bois Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Avenue de Marveyre 13272 Marseille cedex 08

ont été les bénéficiaires principaux des aides du F.F.N. Toutefois, il semble qu'une place ait été faite à des travaux ne correspondant pas strictement aux règles initiales. C'est ainsi que le Var a pu bénéficier du F.F.N. dans les années 1960 pour des reboisements en pin Pignon ou autres, ainsi même que pour des recépages de chêne-liège.

A noter qu'à part le peuplier, le seul feuillu initialement admis était l'Eucalyptus, en Corse.

Le F.F.N. reste l'outil budgétaire principal de l'Etat en matière forestière, malgré la crise qu'il a connue récemment et la diminution connexe de ses recettes. Il a subi de nombreuses inflexions allant toutes dans le sens d'une prise en compte accrue de la diversité forestière :

- extension à certaines essences feuillues (chêne rouvre ou pédonculé, hêtre, noyer, érable sycomore, frêne) s'ajoutant au peuplier et noyer déjà prévus (1974) comme essence principale de reboisement.

- possibilité d'introduction d'essences feuillues variées dans un but économique, culturel, esthétique ou paysager (1974)

- obligation de conserver des îlots feuillus (jusqu'à 25 %) dans les zones de reboisement en conifères (1976).

- éligibilité des travaux de conversion par régénération naturelle de peuplements feuillus ou par balivage (1979).

- ajout du chêne rouge et du châtaignier aux essences de reboisement (1989)

2 - Le Budget de l'Etat

Sur des nomenclatures budgétaires différentes (article 61-80 puis 61-92 actuellement 61-44) et avec des sous-articles à finalité spécifique, il contribue :

- soit à des actions comparables à celles du F.F.N. (et selon des conditions d'octroi analogues) : reboisement, équipement, avec une spécificité initiale concernant les aides à la conversion des taillis (1970) Depuis 1989, on peut considérer que les conditions techniques d'attribution des aides de l'Etat et du F.F.N. sont sensiblement les mêmes.

- soit à des actions plus spécifiques, relevant d'une politique de prévention des risques :

- restauration des terrains en montagne (R.T.M.) : sous-article 34

- défense des forêts contre l'incendie (D.F.C.I.) : sous article 33

Cette dernière ligne budgétaire peut aussi servir à la reconstitution des forêts méditerranéennes dégradées. A ce titre, elle a été, et reste la principale, voire la seule source de financements de l'Etat pour toute action forestière en zone littorale. Elle a été instaurée par la loi "Forêt Méditerranéenne" du 12 Juillet 1966, qui comprenait avant tout un volet majeur relatif à la création par l'Etat de périmètres de D.F.C.I.

En tant qu'outil d'aide au reboisement, il ne semble pas que cette ligne budgétaire ait été accompagnée de normes techniques : dans la limite des pratiques usuelles, le choix des techniques et des essences était laissé aux propriétaires. Le choix des essences était toutefois limité par la production des pépinières, dont les pépinières administratives qui délivraient gratuitement les plants. Cette aide n'a été quantitativement qu'assez faible, avant qu'elle ne soit démultipliée par les programmes européens.

3 - Les aides européennes

Instaurées pour la première fois par le règlement communautaire n° 269/79 du 6 février 1979, elles ont donné une accélération très forte aux aides accordées jusque là, par un effet de multiplication de crédits "nationaux" qui se sont vu complétés par ceux de la Région (Etablissement Public Régional à l'époque) et du Département.

L'objectif théorique de ce premier règlement était "d'améliorer les conditions géophysiques et culturelles défavorables à l'agriculture, notamment en ce qui concerne la conservation du sol et des eaux". De là s'ensuivaient des recommandations très larges : notamment la préférence devait être donnée aux "programmes qui intéressent glo-

balement un bassin hydrographique important". Mais pour l'essentiel des travaux "classiques", classés en six catégories et quantifiés étaient indiqués, sans aucune prescription technique, parmi lesquels : boisement, amélioration de forêts dégradées "notamment conversion ou séparation forêts/pâturage".

De nombreux boisements, en cèdres et pins divers, ont été réalisés sur le premier programme "F.E.O.G.A." D'autres ont suivi ensuite, sous les intitulés P.I.M, P.D.Z.R., et actuellement, P.D.R. (1)

La contrainte principale était l'engagement trentenaire à souscrire par les bénéficiaires, relatif au maintien de l'état boisé pendant trente ans.

L'infléchissement donné progressivement a plus porté sur la nécessité des regroupements, et de la conformité à des plans d'aménagement préétablis, que sur les techniques sylvicoles elles-mêmes.

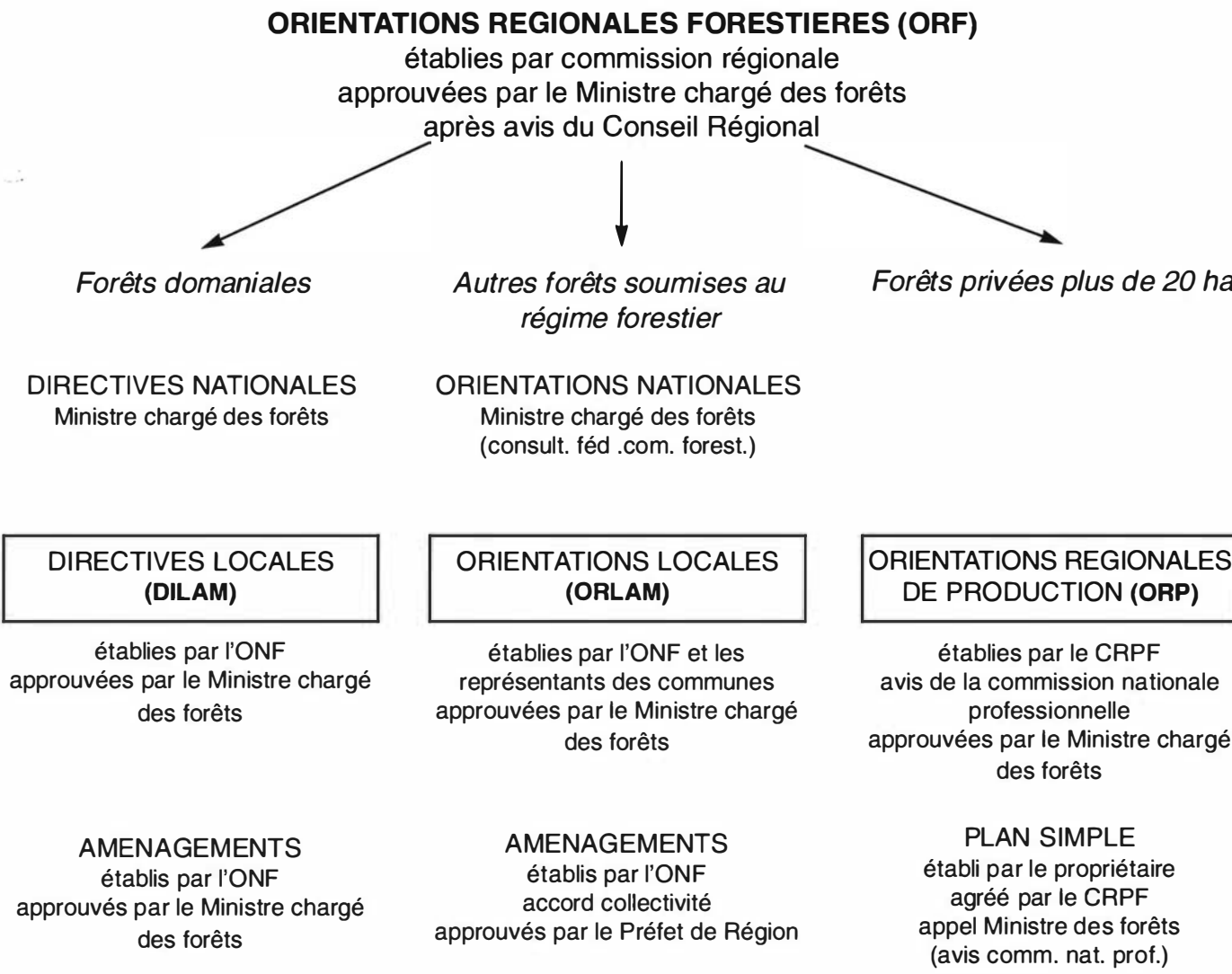
Le programme P.D.Z.R. (puis P.D.R.) a toutefois vu un retour à une optique "productiviste", puisque les zones bénéficiant de ces aides étaient les départements alpins (04-05) pour le P.D.Z.R., avec une extension vers les cantons limitrophes pour le P.D.R.

4 - Les apports scientifiques ou techniques

Les résultats de certaines recherches scientifiques ou techniques sont progressivement pris en compte, et pour certains, introduits dans la réglementation, sous une forme contraignante ou incitative. On peut à ce titre mentionner :

- l'origine des plants ou des graines, plus généralement des matériels forestiers de reproduction qui fait l'objet de contrôle au niveau de leur production ou de leur commercialisation. L'objectif est que les reboisements soient effectués avec des matériels

(1) respectivement Programmes intégrés méditerranéens, Plans de développement des zones rurales, Plan de développement rural ("objectif 5 b")



donnant les meilleures garanties quant à la qualité technologique des produits forestiers futurs.

- le recours à ces provenances, classées selon leur niveau de sélection (étiquettes bleues, vertes, jaunes ou blanches pour les graines) est, soit obligatoire, soit quand plusieurs choix sont possibles, encouragé par le moyen de taux de subvention minorés en cas de recours à une moindre qualité.

- des normes de qualité des plants sont précisées par les textes régissant les subventions de l'Etat ou du F.F.N. : elles portent sur leur âge, dimensions - en hauteur et diamètre - le volume minimal de la motte ou du godet, l'existence d'un dispositif anti-chignonage. Pour certaines essences, il est précisé que le godet, en région méditerranéenne, doit dépasser 400 cm³.

- la qualité des plants est contrôlée au niveau de la réception sur les chantiers, la sanction étant (si les clauses techniques de leur achat l'ont préalablement précisé) le rejet des qualités non conformes.

- on peut mentionner ici, bien que la réglementation de l'impose pas, l'usage de la typologie des stations pour déterminer au mieux soit les essences de reboisement, soit le maintien ou la sélection d'essences déjà en place.

- enfin une circulaire de 1993 a prescrit des recommandations en matière de conservation ou réhabilitation de la biodiversité, en application d'engagements internationaux relatifs à la gestion durable de forêts.

5 - La régionalisation des prescriptions

Les critiques faites à certains types de boisement trop peu variés, ou insuffisamment adaptés aux conditions locales, ont conduit à ce que des prescriptions locales remplacent de plus en plus des règles nationales.

C'est ainsi que sont apparues d'abord les orientations régionales de production (loi de 1963) élaborées par les C.R.P.F. et à prendre en considération pour la rédaction des P.S.G. (plans simples de gestion).

Puis les orientations régionales forestières (loi de 1985) mises au point par la Commission Régionale de la Forêt et des produits Forestiers dont le S.R.F.B. assure le secrétariat.

Enfin (bien qu'apparues en fait à peu près simultanément avec les précédentes) les directives locales d'aménagement, applicables aux forêts domaniales, et orientations de même, à utiliser pour les forêts des collectivités gérées par l'O.N.F.

Bien que conçues de façon à s'adapter à des situations variées, et offrant donc un choix de techniques très larges les O.R.F. de la région P.A.C.A. élaborées en 1987 et approuvées en 1990, tendent à privilégier la gestion des peuplements existants, et à réserver les apports d'essences nou-

velles aux stations appropriées, où une production suffisante pourra être obtenue.

En conclusion on peut dire qu'à une politique nationale d'inspiration productiviste (FFN, budget de l'Etat) qui n'a qu'assez peu touché les régions de climat spécifiquement méditerranéen s'est substitué, à partir de 1980 et pendant une dizaine d'années, un dispositif d'aides européennes d'inspiration différente.

Les spécificités méditerranéennes ont été mises en avant plus par les recherches techniques entreprises à

cette dernière occasion que par les directives émanant des textes. Les principaux résultats de ces recherches n'ont été dégagés que récemment (qualité des plants) ou pour certains restent à compléter (typologie des stations) ou à affirmer (choix des essences, sylvicultures adaptées); ils devront s'appliquer aux aides à venir, c'est-à-dire dans un contexte budgétaire qui sera nettement plus sélectif que précédemment.

J.-M.N.

■ Commentaire

Peu de subventions ont aidé le développement de sylvicultures particulières dans les domaines publics et privés.

Seuls les règlements ont été incitatifs et ont permis des avancées en matière scientifique et technique (ex : les arrêtés régionaux pour l'utilisation de semences et la production de plants locaux).

Aujourd'hui, la priorité est donnée à la sylviculture des peuplements existants, notamment pour les travaux sur chêne vert, l'enrichissement des tailles de chêne pubescent et le rajeunissement des pinèdes de pin d'Alep, cela, dans le cadre des ORF - PACA.

Cette inflexion est confirmée depuis le sommet de Rio et les recommandations sur la biodiversité avec la directive habitat - Natura 2000.

Quel est l'avenir des financements ?

On peut penser que les subventions vont fortement diminuer, et cela risque d'être également le cas pour les financements européens. Le PDR expire en 1999 et les programmes de substitution ne sont pas encore connus.

Cela va avoir des conséquences pour les propriétaires privés, car leurs

participations vont devoir augmenter si cette tendance se confirme. Après l'embellie des années 80, on risque d'assister à un désengagement des propriétaires et une diminution des activités des ASL.

C'est pourquoi il est fait appel à l'ingéniosité des propriétaires privés pour trouver des revenus permettant de compenser les financements perdus (ex : feuillage décoratif, liège, etc...).



Le groupe de travail «Sylviculture» à Foresterranée

Photo V. Thomann