

La politique de boisement et reboisement en France depuis le second conflit mondial

Remontant au XIV^e siècle, la politique forestière est la plus ancienne des politiques nationales. Elle a constamment élargi son périmètre d'application, des forêts domaniales, aux forêts communales, puis particulières. Mais ses méthodes ont évolué. Axée au XIX^e siècle sur une verbalisation répressive et pédagogique des délits, elle s'est ensuite orientée vers l'incitation, associant subventions et formations des collectivités et des individus. Ce système positif, fut malheureusement méconnu des acteurs, faute d'une information adéquate, et de ce fait minimisé, voire dénigré. Cet article présente l'un des axes dominants de la politique forestière depuis le second conflit mondial, à savoir le boisement et le reboisement.¹

L'héritage forestier pétainiste

L'héritage forestier du régime de Vichy (1940-44) est très important, quoique méconnu. Sensibilisé par le premier conflit mondial à la question stratégique de l'approvisionnement en bois comme matériau et comme source d'énergie (notamment gazogène), Pétain adopta très rapidement après l'obtention des pleins pouvoirs une série de lois forestières visant à : i) augmenter la récolte de bois en forêt publique et en forêt privée, mais sans compromettre la régénération, sous le contrôle d'organismes départementaux, les Groupements Interprofessionnels Forestiers ; ii) généralisation du régime forestier (ensemble de garanties permettant de préserver la forêt sur le long terme) à toute forêt communale et même à toute forêt sensible quel qu'en fût le statut ; iii) intensification des travaux de restauration des terrains en montagne reconnus d'utilité publique et de ce fait dispensés du Service de Travail Obligatoire (STO) ; iv) favoriser la qualité génétique des plantations, les pépinières d'État fournissant gratuitement des graines et plants d'origine certifiée. Evidemment, tout cela eut peu d'effet en raison de l'ingérence allemande, de l'occupation territoriale et de la décomposition administrative. Nombre de ces mesures furent reconduites sous la Quatrième République.



Figure 1. Blindé allemand équipé d'un gazogène à bois au cours de la 2^e guerre mondiale - Source

La nécessaire reconstruction

La France libérée et dotée d'un Gouvernement provisoire, le diagnostic de 1940 demeurait valable. Il était donc urgent de concevoir un programme pour accroître la superficie et la productivité forestières, 86% des besoins en pâtes, papiers et produits résineux étant alors couverts par des importations scandinaves et américaines. Ce programme était dicté par l'urgence, compte tenu des difficultés budgétaires – les importations étaient libellées en \$ - et des difficultés économiques – les destructions de la guerre, le retour des prisonniers, la reprise de la natalité creusaient la crise du logement -. Et si les dispositions antérieures furent gardées, c'est parce que les nouveaux pouvoirs publics promulguèrent simultanément la légalité républicaine restaurée et l'organisation forestière maintenue. Ainsi, l'orientation autoritaire ne fut pas remise en cause. Dès octobre 1944, des réflexions furent engagées, sous l'égide de Marcel Leloup, Conseiller d'État socialiste pour doter la France d'une «nouvelle politique forestière». Après quelques tentatives, un projet de «reconstitution forestière» fut élaboré.

¹D'autres volets importants de la politique forestière sont présentés dans les fiches : 1.06, 4.05, 5.09, 7.06, 8.04, 9.04, 9.05, 9.06, 9.08 et 9.09

Élue en juin 1946, l'Assemblée nationale constituante le vota à l'unanimité en septembre. Son axe majeur portait sur le reboisement avec incitation, «l'encadrement» de la forêt privée, initialement envisagé, ayant été écarté - mais pas définitivement. Le reboisement fut accéléré grâce à un dispositif qui améliorait un dispositif précédent (juillet 1930) fondé sur un financement annuel, assuré par un fonds alimenté par une



Figure 2. Plants de douglas en pépinière - Source : pépinières Moissenot

taxe sur les jeux. Ce financement devint constant et assuré par un fonds alimenté par une taxe sur les produits ligneux, sorte de TVA à 3% (août 1947). Le **Fonds Forestier National** (FFN) était né. L'application concernait uniquement les forêts publiques. Elle concerna toute personne morale ou physique, à commencer par les communes du Sud-Ouest dont les bois avaient brûlé entre 1942 et 1946. Le but ? Boiser 70 000 à 100 000 hectares par an : en deux générations, le patrimoine sylvicole national gagnerait 4 à 6 M d'hectares. Les années 1948-1952 furent celles du rodage ; 1952-1957, du premier plan quinquennal ; 1958-1962, du second : le rythme plafonna à 60 000 hectares par an et certains défauts furent corrigés.

L'utopique remembrement

La loi instituant le FFN était d'inspiration libérale pour rassurer l'Association générale des Producteurs de Bois et des Reboiseurs français (AGPB) créée en 1934 et la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs (FNSPFS) qui venait d'être fondée. Le dispositif était assez souple dans ses modalités incitatives pour attirer tout reboiseur potentiel. Las ! Les parcelles reboisées, exigües et dispersées, aggravaient le morcellement de la forêt privée (fig.3). Les réflexions ciblèrent ce problème : les solutions mises en œuvre pour dynamiser l'agriculture ne pouvaient-elles pas servir pour dynamiser la sylviculture ? Les premières initiatives datent de 1949 mais se heurtèrent aux divergences entre l'Administration soucieuse d'un



Figure 3. Reboisements morcelés en Haute-Loire Source CG 43

contrôle plus grand, et le désir des représentants de la forêt privée d'obtenir une fiscalité avantageuse. Le constat que la moyenne des surfaces reboisées via le FFN était de 1,8 ha fut un déclic. La loi d'août 1954 aboutit à la création des Groupements Forestiers (GF) pour le reboisement et/ou pour la gestion sylvicole. Ces sociétés civiles particulières permettaient soit de réunir des fonds morcelés soit de maintenir les unités de gestion. Cependant, les résultats furent contrastés sans doute parce que les intéressés perceurent les GF comme amputant le principe de propriété. Un premier correctif fut apporté par la loi de 1960, dite loi d'orientation agricole, qui instituait une procédure de réglementation des boisements dans les départements soucieux de préserver l'équilibre Agriculture et Sylviculture. Elle définissait les zones à reboisement réglementé et les zones à reboisement indésirable. Un second correctif fut apporté par la loi de 1971, qui définissait les zones à vocation forestière. Par la suite, l'Administration proposa des boisements regroupés sans évoquer des transferts de propriété : ni les « périmètres d'action forestière » (1977) ni les « aménagements fonciers forestiers » (1985) ne touchèrent au sacro-saint principe de propriété. En tout cas, une étape venait d'être franchie : situer la politique forestière dans le cadre de la ruralité et bientôt de la «rurbanisation» (processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées).

L'encouragement d'une gestion forestière à vocation économique

La France comptait 3,5 millions de propriétaires forestiers dont 3 millions possédaient moins de 4 ha pour un total de 2 M d'hectares, soit 20% de la surface de la forêt privée. Devait-on les ignorer pour focaliser les aides sur les 69 mille propriétaires (2%) possédant plus de 25 ha, soit 5 millions d'ha, souvent de taillis. Jusque-là, la conversion de ces peuplements qui aurait reporté des exploitations et exigé des investissements n'avait pas été jugé prioritaire, raisonnement que quatre années de guerre avaient conforté, vu le rationnement énergétique. Entre les années 1960 et les années 1970, deux phénomènes jouèrent qui, aujourd'hui, paraissent opposés ; ils accompagnaient pourtant l'évolution sociétale. Dans les années 1960, les pouvoirs publics, conscients des demi réussites de la politique forestière antérieure, entendaient accroître les volumes récoltés, donc intensifier la sylviculture, ce que leurs détracteurs nommèrent « productivisme ».

Du côté des **forêts publiques**, au lendemain de la guerre, l'administration des Eaux-et-Forêts était vivement critiquée : les responsables ne juraient que par les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) tel EDF ou GDF. L'Office national des Forêts (ONF), destiné à gérer forêts domaniales et communales (pour celles-ci, l'ONF étant prestataire de services) fut créé dans ce sens (décembre 1964) et de manière peu conventionnelle : une loi de finances rectificative votée grâce au 49-3, introduit dans la constitution de la Cinquième République. Cela permit de contourner l'opposition administrative et le lobbying législatif. L'ONF tirerait son budget des recettes des massifs domaniaux (ce qui l'inciterait à une sylviculture dynamique), du remboursement de ses frais par les municipalités et de subventions complémentaires, l'Etat les fixant en fonction des missions données. Mais l'essentiel n'était-il pas que l'ONF inspirât d'autres gestionnaires, lui qui livrait 40% des grumes du marché ? Au demeurant, l'idée n'était pas neuve : au XVIIe siècle la gestion domaniale n'était-elle pas censée inspirer celle des autres ?

Du côté de la **forêt privée**, très peu de propriétaires particuliers avaient souscrit des contrats avec l'administration des eaux-et-forêts pour conserver ou reboiser leurs forêts (12 000 ha entre 1918 et 1963). Cependant, le vent ayant tourné, il n'était plus question de législation contraignante comme de 1940 à 1945, mais d'un affichage politique : le droit du propriétaire serait respecté en contrepartie de son devoir d'« assurer l'équilibre biologique du pays et la satisfaction des besoins en bois ». Aussi la loi d'août 1963 autorisa-t-elle l'Etat à déléguer ses prérogatives à un établissement public à caractère administratif qu'animeraient des professionnels de la Forêt. Eux aussi seraient des prestataires de service, appliquant les décisions du conseil d'administration, propriétaires élus qu'ils conseillaient par ailleurs. Ces Centres régionaux de la Propriété forestière (CRPF) devaient élaborer les orientations de production en fonction des débouchés territoriaux, encourager le développement des Groupements Forestiers et vulgariser les compétences sylvicoles. Parmi les fonctions des CRPF étaient la labellisation des Plans simples de Gestion (PSG), obligatoires pour toute propriété atteignant 25 hectares d'un seul tenant. Etablis pour dix à trente ans, ils indiquaient les objectifs de gestion et planifiaient les quotités de coupe, à l'instar des plans d'aménagement des bois communaux imposés par la grande ordonnance de 1669 ! C'était un engagement qui conditionnait l'accès aux subventions. Au début, nombre de propriétaires forestiers n'y virent qu'une tracasserie bureaucratique. Ils en comprirent l'intérêt plus tard, dans les années 2001-2003, une fois votées les déductions fiscales pour achat, travaux, investissements et exploitations, sans parler de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF), ce



Figure 4. Session de formation pour les propriétaires forestiers - Source : CRPF Champagne-Ardennes

dernier étant calculé sur le capital détenu hors valeur des œuvres d'art et des forêts. Cependant, ces avantages – des « cadeaux fiscaux » aux yeux d'une partie des députés – ne furent votés qu'au prix de contraintes renforcées : aucune coupe rase de résineux supérieure à 4 hectares sans régénération artificielle dans un délai de cinq ans ; aucune coupe de feuillus supérieure à 100 hectares sans autorisation préalable. Là aussi, on semblait oublier l'existence de dispositions analogues, dont certaines remontaient à l'avant-guerre... la Première ! Et toujours pour bloquer dans les massifs périurbains la multiplication des lotissements.

L'émergence des préoccupations environnementales

Dans les années 1970, un phénomène nouveau paraissant opposé au souci de « productivisme » des années 1960, se fit jour avec l'émergence des préoccupations environnementales, liées au départ aux interrogations sur l'intégrité du couvert forestier. Du fait d'une confusion entretenue par les médias entre forêt française et forêts tropicales, les citoyens étaient persuadés du recul de la forêt. En réponse à cette évolution sociétale, et conscients des impacts sur la forêt induits par l'urbanisation et l'industrialisation, les pouvoirs publics voulurent rassurer les citoyens, et développèrent alors des mesures conservatoires au risque de décourager l'investissement sylvicole mis en exergue dans les années 1960.

Au cours des années 1970, les pouvoirs publics furent également interpellés par les évolutions des territoires ruraux. Entre 1955 et 2005, le nombre d'exploitations agricoles passa de 2,2 million à 540 mille et le pourcentage des actifs agricoles de 30% à 4%. Dans le même temps, la part de la forêt passa de

20 à 28% du territoire français, traduisant le passage à l'état forestier de landes et fiches résultant de la colonisation végétale naturelle de terrains agricoles (principalement prairies) délaissés par l'agriculture (accrus). La question était de savoir ce qui serait fait de ces nouveaux espaces forestiers souvent médiocres, provoquant dans les secteurs de forte déprise rurale une fermeture de paysages autrefois ouverts en raison des pratiques agro-sylvo-pastorales. Cela rendait obsolètes les politiques visant à protéger les forêts contre la compétition des activités pastorales et agricoles ! Longtemps, on avait préservé les forêts publiques grâce à la soumission au régime forestier des massifs communaux (1669-1947) et au rappel de l'inaliénabilité des massifs domaniaux (1790-1960). Longtemps, on



Figure 5. Fermeture du paysage par la forêt dans les Cévennes - Photo : J.C Guérin

avait préservé les forêts privées en condamnant les déboisements au nom de la « sécurité citoyenne » : érosion des sols, entretien des sources, fixation des dunes, etc. À la protection physique de ces milieux, la loi ajouta l'équilibre biologique d'une région (1969) et le bien-être des populations (1976).

Peu à peu, ces conceptions plus ou moins anciennes et répétées furent complétées par des mesures dont certaines transcrivaient des directives européennes en droit français. Cela tardait souvent et comme pour compenser l'attente, elles finissaient renforcées, voire compliquées. L'environnement n'était pas une mode passagère, contrairement à ce que certains avaient pensé mais à force de règlements mal expliqués, les propriétaires assimilèrent les contraintes à des nuisances, surtout dans le Sud-Ouest : une totale liberté de gestion y fut toujours réclamée, tradition girondine oblige... Eviter la dénaturation des forêts en raison de l'urbanisation périphérique était l'enjeu du texte de 1958 : les Plans d'Urbanisme directeurs qui intégraient les bois imposaient des règles spécifiques d'exploitation, ce qui poussa les collectivités à indemniser leurs propriétaires ou mieux, à acquérir ou à préempter leurs domaines. Celui de 1973 classa les massifs, les parcs et les bois nécessaires « au bien-être des citoyens » dans les Plans d'Occupation des

Sols (POS), statut qui les rendait rigoureusement inconstructibles – en principe car, en Provence, partie d'entre eux furent « mitée » par des constructions individuelles ou des lotissements -. La protection des forêts contre l'incendie fut l'objet d'une série de mesures législatives toujours prises au lendemain de sinistres majeurs tels que : i) le texte de 1950, prévoyant l'aggravation des peines contre les pyromanes responsables de morts) ; ii) le texte de 1966 instaurant des périmètres de Défense forestière contre l'Incendie, la reconstitution des massifs détruits et le nettoyage obligatoire autour des habitations ; iii) le texte de 1987 enfin, qui reprenait l'ensemble en durcissant surveillance et débroussaillage.

Apparut alors un concept nouveau : **il ne s'agissait plus de protéger une forêt ou les forêts, mais de protéger la nature en forêt** (Dreyfus, 1975). Les débuts furent timides avec la loi de 1957 qui reprenait celle de 1930 sur les espèces menacées. Celle de 1960 alla plus loin en soulignant l'importance des réserves biologiques et/ou esthétiques. Pourtant, ce n'est qu'en 1964 que la forêt fut inscrite comme élément essentiel dans la civilisation des loisirs. A cette date, il s'agissait seulement des forêts domaniales), l'accueil du public faisant partie des missions de l'ONF, et des forêts des collectivités ; des municipalités décidèrent d'accorder plus de place aux fonctions touristiques et récréatives, et même de limiter les fonctions productives. On était alors aux antipodes de ce qu'auraient souhaité Marcel Leloup et Edgard Pisani. En ce sens, la loi sur la protection de la nature (1976) tournait la page d'une politique forestière conçue dès avant la Libération : cette protection ne concernait-elle pas aussi le secteur privé ? Cette loi marquait un tournant dans la politique de protection de la nature. Elle visait à clarifier, coordonner de nombreux textes antérieurs afin de mieux sauvegarder la « nature » : flore, faune, animaux domestiques, forêts et bois entourant les zones urbaines, *etc.*, tout en préservant les spécificités du monde rural et les intérêts des agriculteurs. Au-delà de la nature, elle avait trait à l'homme et aux désirs légitimes des citoyens comme des ruraux.

L'affirmation des fonctions multiples de la forêt, l'ouverture vers la régionalisation, et l'intégration du secteur forestier

Au cours des trente dernières années, pas moins de trois lois (1985, 2001, 2014) sont venues parachever le dispositif législatif forestier français, en reliant entre elles des éléments contenus dans des lois précédentes, à travers le concept de **gestion durable**, donc **multifonctionnelle**, conciliant objectifs environnementaux, économiques et sociaux. Elles instituent aussi des orientations et des mesures nouvelles visant à assurer une décentralisation de la politique forestière vers les régions et à en renforcer les aspects contractuels et participatifs. Elles mettent en place des instruments novateurs pour faire



Figure 6. *En forêt* (photo : F. Martin)

de la **filière forêt-bois** une réalité plus qu'un concept, jouant un rôle accru comme acteur de la bioéconomie, en favorisant le couplage entre forêt et industries de transformation du bois. Cette intégration du secteur peut seule permettre une valorisation accrue de la ressource forestière nationale.

Ce qu'il faut retenir

- Le gouvernement de Vichy a pris des mesures fortes pour le développement de la ressource forestière et sa mobilisation
- Une politique ambitieuse de plantations pour approvisionner une filière industrielle : le Fonds Forestier National est créé en 1946
- La modernisation des institutions en charge de la gestion des forêts publiques et privées : création en 1964 de l'Office National des Forêts et des Centres Régionaux de la Propriété Forestière en 1964
- Les préoccupations environnementales concernant l'intégrité du couvert (déforestation - en fait dans les pays tropicaux, - et coupes rases) émergent dans les années 1970. Elles se poursuivent avec la protection de la biodiversité en forêt