

La mise en œuvre des chartes forestières de territoire : exemple des Pyrénées-Orientales

Daniel Bourguin^a et Gilles Van Peteghem^b

La loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001 tient compte des engagements internationaux de la France, et répond aux attentes de la société en matière d'aménagement et de développement durable de la forêt. C'est dans le livre préliminaire du Code forestier que toutes ces orientations sont maintenant précisées.

Afin de mieux intégrer la forêt dans l'aménagement et le développement durable des territoires, le nouvel article L12 du Code forestier institue la possibilité de mettre en place des chartes forestières de territoire.

Cette innovation à la politique forestière prévoit que ces chartes soient élaborées sur l'initiative des acteurs locaux, notamment des élus. Cette démarche contractuelle vise à permettre et à encourager la rencontre entre des propriétaires forestiers, publics ou privés, qui offrent des services, et des demandeurs motivés par un ou plusieurs de ces services, voire même par l'aménagement et le développement du territoire forestier considéré.

Les problématiques forestières et les attentes sociales rencontrées sur un territoire donné sont très diverses. C'est pourquoi le Code forestier retient quatre axes principaux qui motivent, de manière non exhaustive, une charte forestière de territoire :

– garantir la satisfaction de demandes environnementales ou sociales particulières concernant la gestion des forêts et des espaces naturels qui leur sont connexes ;

– contribuer à l'emploi et à l'aménagement rural notamment par le renforcement des liens entre les agglomérations et les massifs forestiers ;

– favoriser le regroupement technique et économique des propriétaires forestiers, la restructuration foncière ou la gestion groupée à l'échelle d'un massif forestier ;

– renforcer la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de valorisation des produits forestiers.

Compte tenu de ces orientations, il apparaît que les entités spatiales concernées sont de taille variable.

Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, sans attendre la promulgation de la loi d'orientation sur la forêt, a souhaité que ce nouveau dispositif d'intégration de la forêt dans l'aménagement et le développement du territoire soit, dès le début de l'année 2001, mis en place à titre expérimental.

C'est pourquoi, la circulaire DERF/SDF/C 2001-3004 du 15 février 2001 a proposé d'une part un ensemble de recommandations pour la mise en place de chartes forestières de territoire expérimentales et d'autre part, validé dix premiers sites pilotes. Cette circulaire faisait également appel à projets pour la mise à l'étude de dix chartes forestières de territoire expérimentales supplémentaires.

Dans cet article, nous détaillons le concept de charte forestière de territoire, puis nous présentons un exemple d'application d'une charte forestière expérimentale dans le département des Pyrénées-Orientales.

Les contacts

a. DDAF-Pyrénées-Orientales,
19, avenue de Grande-Bretagne, BP 249,
66025 Perpignan Cedex
b. Adjoint au Chef de bureau de la protection de la forêt, Sous-direction de la forêt, DERF,
19, avenue du Maine,
75732 Paris Cedex 15

La charte forestière de territoire

Par sa nature contractuelle, la charte forestière de territoire ne crée par de droit. Il s'agit d'un concept souple pouvant être à l'origine d'un projet d'aménagement et de développement de territoire nouveau ou conduire à l'introduction d'un volet forestier dans des chartes ou des contrats d'aménagement et développement de territoire existants (parcs naturels régionaux, pays...). En conséquence, la charte forestière de territoire n'est pas un outil juridique nouveau mais un support contractuel mis à disposition des acteurs forestiers et des acteurs de l'aménagement et du développement local, qu'ils soient élus, opérateurs économiques ou représentants du monde associatif.

Les acteurs locaux peuvent donc élaborer, après une large concertation et dans le respect de la politique forestière nationale, une charte forestière de territoire pertinente vis-à-vis des problématiques identifiées, en cohérence avec le périmètre du territoire concerné. Une démarche analytique doit alors s'engager suivant le processus suivant : une ou des problématiques, des acteurs, un territoire, et une charte. Cette démarche préalable est nécessaire pour la rédaction de la charte forestière de territoire.

Le document d'objectif qu'est la charte forestière de territoire peut donner lieu, en tant que de besoin, à des conventions ayant des incidences financières pour rémunérer, des biens ou des services supplémentaires et spécifiques rendus par la forêt conformément à la demande sociale (au sens large) identifiée dans cette charte. Il peut s'agir, par exemple, de l'approvisionnement de la filière bois, de l'accueil du public, de la préservation de la qualité de l'eau, de la protection contre les risques naturels, etc. C'est pourquoi l'État peut, dans le respect des priorités d'actions définies au plan local et de l'annualité budgétaire, être signataire de certaines conventions d'application.

La mise en œuvre des chartes forestières de territoire bénéficie d'une bonification de 10 % des aides aux investissements forestiers prévues par la ou les conventions d'applications. Par ailleurs, les chartes seront le lieu privilégié d'expérimentation des dispositions innovantes de l'article 32 du règlement de développement rural qui prévoit d'instaurer des paiements compensatoires pour des actions d'intérêt général (domaines de la restauration des terrains en montagne et de la protection des forêts contre l'incendie) dont le coût serait supérieur au produit de l'exploitation de la forêt.

Application au département des Pyrénées-Orientales

La charte forestière de territoire actuellement à l'étude dans le département des Pyrénées orientales fait partie des dix premiers sites retenus. Une description rapide du cadre de l'action précède la présentation de la démarche.

La suberaie des Pyrénées-Orientales

C'est un département excessivement varié allant de la mer à la haute-montagne et qui présente en conséquence une extrême variété de végétation ; celle-ci allant du maquis bas méditerranéen aux peuplements de pins à crochet à plus de 2 000 m d'altitude. Sa richesse environnementale que ce soit au travers de ses paysages, de sa faune ou de sa flore est une des plus grande qui soit, ce qui explique l'importance des espaces classés au titre de l'environnement (réserve naturelle, site classé, Natura 2000, etc.). Il offre un cadre privilégié aux loisirs de plein air. Le tourisme est d'ailleurs le principal pôle économique de ce département avec l'agriculture. Enfin, parmi les principaux critères qui doivent être cités pour caractériser les Pyrénées-Orientales, il ne faut pas manquer de relever sa forte sensibilité aux risques majeurs : inondations, glissements de terrain, avalanches, et, plus spécifiquement, le risque incendie lié à la forêt.

Cette description rapide et quelque peu imparfaite donne déjà une idée du fait que toute politique d'aménagement sur un tel territoire impose d'inclure la notion de multifonctionnalité. Tel est le cas de celle menée dans la suberaie.

Le chêne-liège est un arbre aux caractéristiques exceptionnelles du fait de son écorce qui produit le liège. Celle-ci peut être levée sans que cela entraîne la mort de l'arbre. Cette levée peut avoir lieu tous les huit à quinze ans selon la région, dès que son épaisseur est suffisante pour réaliser des bouchons (transformation la plus valorisante).

Le chêne-liège est par ailleurs un arbre aux exigences très particulières, ce qui explique que son aire naturelle soit relativement restreinte. Il demande chaleur et humidité et est strictement inféodé aux terres acides. On ne le trouve ainsi que sur le pourtour méditerranéen et sur la partie ouest de la péninsule ibérique :

- au Portugal ;
- en Espagne : Estramadur Catalogne et Andalousie ;
- en France : Pyrénées-Orientales, Var, Corse et Sud-Ouest ;

- en Italie : Sardaigne ;
- au nord du Maghreb : Tunisie, Algérie, Maroc.

Dans les Pyrénées-Orientales, il est localisé entre 30 et 500 mètres d'altitude, et ne s'écarte pas de la mer à plus de 40 km. Il couvre en peuplements purs ou mélangés environ 16 000 ha répartis en deux unités distinctes : le massif des Aspres et celui des Albères. Cette suberaie en majeure partie artificielle est issue de plantations réalisées à la fin du XVIII^e et du XIX^e siècle (après la crise de la vigne due au phylloxera). Il est à noter que la quasi-totalité de ces peuplements appartiennent à des propriétaires privés. Après une époque florissante où la production de liège apportait un revenu substantiel, ces propriétaires ont progressivement abandonné la gestion de ces peuplements (deuxième moitié du XX^e siècle suite à la déprise agricole et à l'augmentation du coût de la main d'œuvre). Les suberaies se sont embroussaillées et une des premières conséquences a été le développement des incendies de forêts qui ont accéléré le processus de dégradation.

De la défense des forêts contre l'incendie à la gestion concertée, multifonctionnelle d'un territoire

Au cours de ces dernières décennies, le problème prioritaire était alors de limiter les feux.

Pendant de longues années, la stratégie de Défense des forêts contre l'incendie (DFCI) est restée très sectorielle car fondée sur la création d'un réseau homogène de pistes, de points d'eau et de débroussailllements sans autre enjeu avancé que celui de permettre de lutter contre le feu. Une telle stratégie montre très vite ses limites, l'exemple le plus frappant est celui de l'entretien des zones pare-feu dont le débroussaillage doit être renouvelé tous les trois ou quatre ans. Le coût à terme d'une telle opération devient prohibitif car sans aucun retour économique.

Nous avons donc évolué vers des politiques plus sophistiquées intégrant les autres acteurs de ce milieu naturel. Tout en gardant la prédominance de la DFCI nous avons fait évoluer les aménagements de terrain de telle façon qu'ils intègrent d'autres enjeux valorisant l'investissement initial et minorant par la suite leur entretien.

Pour expliciter cette démarche, il suffit de prendre l'exemple de grandes « coupures vertes » réalisées au travers d'aménagements sylvo-pastoraux sous suberaie qui ont permis d'atteindre un triple intérêt :

– un intérêt collectif : la protection de la forêt et plus généralement de l'environnement en freinant ou arrêtant le passage des incendies.

– l'intérêt d'un éleveur qui a trouvé des surfaces pour développer son activité, le troupeau en échange garantissant l'entretien des surfaces ouvertes préalablement par des engins mécaniques.

– l'intérêt du propriétaire qui a pu bénéficier d'une remise en valeur de sa suberaie.

D'autres intérêts pourraient être mis en avant, celui par exemple des chasseurs qui trouvent ainsi un milieu plus diversifié et en conséquence plus riche en gibier ou celui des promeneurs, à qui est offert un milieu plus accueillant.

À ce stade-là, nous étions déjà très proche d'une démarche de type Charte forestière de territoire, par une gestion concertée, multifonctionnelle d'un territoire :

– l'objectif environnemental est atteint par la préservation des risques naturels (le feu) ;

– l'objectif économique est concerné par la remise en production de liège et par le développement d'activités pastorales ;

– l'objectif social et culturel est abordé par la prise en compte des activités de loisirs, plus particulièrement cynégétiques.

La candidature à une charte forestière de territoire était motivée par le désir d'aller encore plus loin dans la prise en compte de certains enjeux tels la biodiversité, le traitement des paysages, le développement touristique, et d'essayer de mettre en place des conventions rémunératrices pour démultiplier les actions déjà engagées.

La démarche adoptée

Cette démarche expérimentale est menée de la façon suivante :

1^{RE} ÉTAPE : LA DÉFINITION D'UN TERRITOIRE ET D'UNE PROBLÉMATIQUE

Pour la définition du territoire, nous nous sommes appuyés sur l'aire de la suberaie qui occupe un espace parfaitement identifié, préalablement éviscéré. De même la problématique est celle évoquée précédemment ; les suberaies sont à la charnière d'une multitude d'enjeux, et il était intéressant d'aller plus loin dans leur analyse et leur prise en compte.

2^e ÉTAPE : LA DÉFINITION D'UN PORTEUR DE PROJET ET D'UN MAÎTRE D'ŒUVRE

L'existence d'un pays, le Pays Pyrénées Méditerranée, couvrant administrativement l'ensemble du territoire précédemment défini, l'a amené tout naturellement à être le porteur de la charte. D'autant plus logiquement qu'un des axes privilégié d'actions affichées par celui-ci est de « préserver et de valoriser les qualités du territoire ». La maîtrise d'œuvre du projet a été confiée à la DDAF et plus particulièrement au service forestier qui peut mettre en avant une certaine expérience dans la conduite d'actions concertées.

3^e ÉTAPE : LA DÉFINITION D'UN DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DU PROJET

Deux structures ont été mises en place pour accompagner la mise en œuvre du projet et pour valider le travail mené sur la charte :

- Un comité technique restreint venant en appui au maître d'œuvre, celui-ci est constitué de cinq personnes : en plus du représentant de la DDAF, trois représentants techniques de la forêt privée (CRPF, Syndicat des propriétaires forestiers, Institut méditerranéen du liège), un agent de développement du pays et une animatrice d'un SIVU assurent la cohérence avec d'autres problématiques portant sur l'eau (SIVU du Tech).
- Un groupe de pilotage beaucoup plus large représentant de façon aussi exhaustive que possible les acteurs concernés par la démarche engagée (représentant des administrations de l'Environnement, du Tourisme, de la Chasse, des industriels, etc.).

Dans son fonctionnement, le comité technique est appelé à se réunir périodiquement toutes les trois à quatre semaines alors qu'une réunion du comité de pilotage n'est envisagée qu'à chaque étape importante de l'élaboration de la charte.

4^e ÉTAPE : L'IDENTIFICATION ET LA DÉFINITION DES PÔLES D'ACTIVITÉS RETENUS DANS LE CADRE SPÉCIFIQUE DE CETTE CHARTE

Nous ne reviendrons pas sur certains pôles déjà mis concrètement en œuvre dans l'aménagement des suberaies. Seule une synthèse sera faite dans le cadre de la charte pour rappeler les politiques menées en faveur de la filière liège, de la protection incendie ou de la mise en valeur pastorale.

Par contre, trois pôles nouveaux feront l'objet d'un travail approfondi et des bureaux d'études ont été mandatés pour étoffer et structurer ces réflexions :

- **La prise en compte des paysages** : les débroussailllements à vocation DFCl, menés sous suberaie, apportent sans aucun doute un plus en matière de paysage, mais cet impact n'est pas quantifié. Il nous est apparu nécessaire de mieux cerner celui-ci afin de l'intégrer de façon beaucoup plus objective dans la conception des aménagements de terrain. L'étude engagée doit atteindre cet objectif et mettre en évidence des actions complémentaires susceptibles d'être menées pour conforter l'impact visuel de ces coupures. À titre d'exemple, on pense à des débroussailllements plus fins pour mettre en valeur des murs de soutènement en pierres sèches ou à une autre échelle, à la définition de zones débroussaillées moins géométriques et épousant mieux les lignes de force du paysage.

- **La préservation de la biodiversité** : le passage d'un milieu embroussaillé à ce milieu « propre » a évidemment un impact sur la faune et la flore. On peut penser qu'il y a un phénomène de compensation entre l'appauvrissement des secteurs mis à nu et l'enrichissement apporté sûrement par l'hétérogénéisation du milieu et par la multiplication des effets de lisière. Là encore, ces impacts sont à analyser et à quantifier pour nous permettre d'adapter nos travaux afin que le résultat soit aussi positif que possible.

- **Le développement d'un pôle touristique** : l'étude initiée par la charte doit permettre d'identifier précisément les attentes dans ce domaine afin de pouvoir y apporter des réponses adaptées.

Complémentairement, d'autres pôles seront appréhendés mais de façon plus superficielle. Ils toucheront plus particulièrement aux domaines suivants :

- préservation de la ressource en eau et de la qualité des sols ;
- intégration dans une filière bois énergie ;
- approche culturelle.

5^e ÉTAPE : SYNTHÈSE DES INFORMATIONS ET PROPOSITIONS D'ACTION

L'ensemble des travaux précédemment décrits fera l'objet d'un important travail de synthèse ; le but recherché étant de trouver dans le cadre d'une même action, les moyens de satisfaire aux mieux les différents enjeux que nous avons affichés.

In fine ce sont des actions concrètes qui doivent être proposées, actions qui devront faire l'objet de conventions entre, d'une part des propriétaires offrant un service ou acceptant une contrainte, et

d'autre part des demandeurs prêts à rémunérer cette charge (opérateurs économiques, collectivités territoriales, État...).

Une étude complémentaire destinée à mieux définir les offrants est envisagée car ce seront rarement des propriétaires individuels mais plutôt des structures fédératrices qui restent à préciser (ASL, ASA, GROUPEMENT Forestier...).

Conclusion

Au-delà de l'exemple des Pyrénées-Orientales, c'est actuellement vingt sites sur lesquels cette démarche innovante est engagée. Ces sites représentent un spectre large de problématiques qui regroupent la majorité des objectifs de la gestion durable et

multifonctionnelle de la forêt française : approvisionnement de l'aval de la filière bois, accueil du public, protection des eaux et des sols, protection de la forêt contre les incendies... Les travaux préliminaires nécessaires à la rédaction de la charte forestière de territoire sont très avancés sur un certain nombre de sites. Cette appropriation, au niveau local, de ce nouveau concept et l'intérêt qu'il suscite en dehors des vingt sites pilotes, montrent non seulement la pertinence de la charte forestière de territoire vis-à-vis des demandes de la société à l'égard de la forêt, mais également la souplesse d'utilisation de ce nouvel outil mis à disposition des acteurs locaux de l'aménagement et du développement du territoire.



Résumé

Une évolution majeure de la politique forestière de ces dernières années porte sur une prise en compte plus marquée du rôle multifonctionnel de la forêt. La dernière loi d'orientation place cette préoccupation en tête de ses principes fondamentaux. La charte forestière de territoire apparaît comme un outil pour atteindre ces objectifs. Son but principal est de mettre en relation l'ensemble des acteurs d'un territoire cohérent autour d'un projet commun afin d'intégrer au mieux le développement forestier dans son environnement économique, écologique, social et culturel. L'exemple concret de l'aménagement des suberaies dans les Pyrénées-Orientales illustre parfaitement cette nouvelle politique.

Abstract

A major evolution in forest policies during the last years has been an increased awareness of the multifunctional role of forest. The recent Law on Forest in France puts this concern ahead of its fundamental principles. The "Territory Forest Chart" is a tool introduced by the law to reach this objective. Its main goal is to gather all forest stakeholders of a relevant territory around a common project, in order to best integrate forest development in its economical, ecological, social and cultural environment. The practical example of the management planning of cork oak (*Quercus suber*) stands in the Pyrénées-Orientales illustrates perfectly this new policy orientation.

Bibliographie

Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE, juillet 2001, dossier de presse sur la loi d'orientation sur la forêt, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris.

Circulaire DERF/SDF/C 2001 – 3004, 15 juillet 2001, mise en place de chartes de forestière de territoire expérimentales, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Paris.