



HAL
open science

L'évaluation des politiques forestières : le cas du Plan Chablis dans le département des Vosges

Jean Croisel

► **To cite this version:**

Jean Croisel. L'évaluation des politiques forestières : le cas du Plan Chablis dans le département des Vosges. Humanities and Social Sciences. ENGREF (AgroParisTech), 2007. English. NNT : 07AGPT0076 . pastel-00003157

HAL Id: pastel-00003157

<https://pastel.hal.science/pastel-00003157>

Submitted on 16 Jun 2008

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.

THÈSE

pour obtenir le grade de

Docteur

de

**l'Institut des Sciences et Industries du Vivant et de l'Environnement
(Agro Paris Tech)**

Spécialité : Sciences Forestières

*Présentée et soutenue publiquement
par*

Jean CROISEL

le 15 novembre 2007

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES FORESTIÈRES

LE CAS DU PLAN CHABLIS DANS LE DÉPARTEMENT DES VOSGES

Directeur de thèse : Gérard BUTTOUD

ENGREF, Laboratoire de Politique Forestière, F-54000 Nancy

Devant le jury :

M. Christian BARTHOD, ICGREF, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE..... Examineur
M. Filippo BRUN, Professeur Associé, UNIVERSITÉ DE TURIN Rapporteur
M. Arnaud LECLERC, Maître de Conférences, UNIVERSITÉ DE NANTES Examineur
M. Claude MILLIER, Directeur scientifique, ECOFOR Examineur
M. Willi ZIMMERMANN, Professeur, INSTITUT POLYTECHNIQUE DE ZÜRICH Rapporteur

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES FORESTIÈRES

LE CAS DU PLAN CHABLIS DANS LE DÉPARTEMENT DES VOSGES

Un état des lieux des pratiques actuelles relatives à l'évaluation des politiques forestières montre que celles-ci reposent le plus souvent sur des considérations essentiellement techniques, ce que l'on peut lier à une conception traditionnelle des politiques forestières, visant à répondre à des enjeux écologiques ou économiques. Mais depuis le début des années 1990 et l'émergence du nouveau paradigme de la gestion durable des forêts, les questions sociales occupent une place de plus en plus importante dans l'élaboration des politiques forestières. L'évaluation des politiques forestières doit donc procéder à une mise à jour de ses approches pour tenir compte de cette évolution, si on veut lui conserver sa pertinence en tant qu'outil d'aide à la décision. Partant de ce constat, cette thèse propose un outil d'évaluation qui ne se contente pas de superposer considérations techniques et considérations sociales mais qui cherche à les intégrer au sein d'une démarche cohérente, fondée sur des options théoriques explicites. Au niveau de la prise de décision publique, deux modèles sont fréquemment employés par les politologues : le modèle rationnel/compréhensif, d'inspiration wébérienne, et le modèle incrémental/communicatif, dérivé des travaux de Simon sur la rationalité limitée des individus. En admettant que l'évaluation représente une forme particulière de prise de décision, la thèse développe à partir de ces modèles deux grandes conceptions de l'évaluation dont la pertinence est analysée à la lumière des évolutions récentes de la politique forestière. Après examen, il semble prometteur d'utiliser des cadres « mixtes » qui combinent une évaluation d'inspiration rationaliste avec une évaluation menée sur une base incrémentale. Cette orientation théorique a conduit, après un approfondissement des concepts clé de participation et d'expertise, à retenir pour l'évaluation des politiques forestières le cadre méthodologique du « modèle mixte », utilisé depuis une dizaine d'années dans d'autres pays que la France. L'étape cruciale du travail consistait à tester ce cadre en prenant comme cas d'étude le Plan Chablis dans le département des Vosges, sur la base d'une proposition faite par le Laboratoire de Politique Forestière de l'ENGREF au Conseil Général. La démarche suivie comportait les étapes suivantes : une analyse documentaire, une première version de l'évaluation émanant d'un groupe réduit d'« experts », une deuxième version de l'évaluation émanant d'un groupe étendu d'« acteurs » et un travail de compilation de l'ensemble. Différentes techniques (méthode Delphi, métaplan, entretiens, questionnaires) ont été mobilisées au cours de l'étude. Au début et à la fin du protocole, des réunions avec des élus et des représentants du secteur ont permis de médiatiser l'étude et ses résultats. Les résultats empiriques obtenus pour le Plan Chablis (tant au niveau de la politique dans son ensemble que pour chacune de ses différentes mesures) sont commentés en détail et ont permis de discuter la pertinence et la validité de l'approche proposée. Les points forts résident dans le pragmatisme de la démarche et dans la facilité avec laquelle les résultats peuvent être appropriés par les différents publics concernés. Les points faibles sont liés aux difficultés éprouvées pour couvrir tous les champs de l'expertise et pour faire participer certaines catégories d'acteurs. En conclusion, un retour sur la signification générale de cette thèse suggère de poursuivre les recherches afin de perfectionner l'outil et de l'appliquer à d'autres politiques et à d'autres contextes géographiques, afin d'en préciser plus clairement les avantages et les limites.

MOTS CLES : POLITIQUES FORESTIÈRES, ÉVALUATION, PLAN CHABLIS, VOSGES

THE EVALUATION OF FOREST POLICIES

THE CASE OF THE WINDFALL PLAN IN THE VOSGES

A state of the art of the ongoing practices related to the evaluation of forest policies shows that they generally rely on technical considerations mainly, what can be linked to a traditional vision of forest policies, aimed at addressing ecological or economical issues. But since the beginning of the 1990s and the emergence of the new paradigm of sustainable management of forests, social issues now occupy a more and more prominent place in the elaboration of forest policies. Therefore, the evaluation of forest policies must be updated in its approaches in order to take into consideration this evolution, if it is wanted to keep its relevance as an aid for public decision-making. Starting from this point, this thesis propose an evaluation tool that does not add technical and social consideration but tries to integrate them within a coherent approach, based on explicit theoretical options. As regards public decision taking, two models are frequently used by scientists: the rational/comprehensive model, inspired from Weber, and the incremental/communicative one, derived from the works of Simon on bounded rationality of individuals. Admitting that evaluation represents a particular form of decision taking, the thesis develop from these models two main conceptions of evaluation whose relevance is analysed through the recent evolutions of forest policy. After examination, it seems promising to use “mixed” frameworks that combine a rationalist-based evaluation with an incremental evaluation. This theoretical orientation led, after an elaboration on the key concepts of participation and expertise, to select for the evaluation of forest policies the methodological framework of the “mixed model”, used for ten years in other countries than France. The crucial stage of the work consisted in testing this framework with the case study of the Windfall Plan in the Vosges, on the basis of a proposal made by the Laboratory of Forest Policy of the ENGREF to the Local Government. The followed procedure was made of the following stages: a documentary analysis, a first draft of the evaluation originating from a reduced group of “experts”, a second draft of the evaluation stemming from an extended group of “actors” and a compilation work of the whole. Different techniques (Delphi method, cards on board, interviews, surveys) have been used during the study. At the beginning and end of the field work, meetings with elected representatives and forestry stakeholders made it possible to communicate the evaluation and its outcomes. Empirical results obtained for the Windfall Plan (for both the policy as a whole and each of its different measures) are commented in detail and allowed to discuss the relevance and validity of the proposed approach. The strong points lie in the pragmatism of the process and the facility for the different partners to appropriate the results. The weak points are related to the difficulties encountered for covering all the aspects of expertise and involving some actors. As a conclusion, an analysis of the general signification of this work suggests that it is necessary to continue researches to improve the tool and apply it to other policies and other geographical contexts, in order to precise more accurately its limits and advantages.

KEY WORDS : FOREST POLICIES, EVALUATION, WINDFALL PLAN, VOSGES

Remerciements

Je tiens à remercier ici les personnes qui m'ont aidé tout au long de ce travail, en commençant par mon directeur de thèse Gérard Buttoud, les rapporteurs Filippo Brun et Willi Zimmermann, les examinateurs Christian Barthod, Arnauld Leclerc et Claude Millier, ainsi que Jean-Luc Peyron, Michel Badré et Jean-Guy Monnot, membres du comité de thèse.

J'adresse aussi mes remerciements aux personnes qui, dans les Vosges ou ailleurs, m'ont accompagné durant les phases de terrain : Serge Alem, Pascal Ancel, Michèle Andrieux, Francine Aubry-Begin, Michel Badré, Nathalie Barbe, Christian Barthod, Jean Baunin, Xavier Boulangé, Godfrey Browne, Nicolas Braun, Véronique Brion, Jean-Marie Burgaux, Olivier Caumont, Gérard Colin, Florence Cornier, Christian Courrivault, François Cuny, Denis Dagneaux, Daniel Didelot, Benoît Fabbri, Jean-Marie Haraux, Paul Hett, Hervé Houin, Jean-Pierre Husson, Alain Jacquet, Daniel Javelot, Michel Kuhn, Eric Lacombe, Françoise Lavarde, Philippe Laden, Laurent Lalvée, Gilles Luraschi, Henri Mentré, Louis-Michel Nageleisen, Max Magrum, Mlle Mathey, Gérard Mathieu, Eric Meurin, Jean-Guy Monnot, Jean-Luc Peyron, Mr Pierron, Christian Poncet, Jean Poirot, Patrick Pruvot, Christine Pugin, Jean-Claude Rameau, Etienne de Ravinel, Gildas Reyter, Claude Rinderneck, Pierre de Rohan Chabot, François Rouhan, Guy Ruhlmann, André Scheer, François Schricke, Alexandre Schul, Christian Schwoehrer, Christophe Servanton, Noël Spitz, Michel Stenlé, Robert Triboulot, Pierre Vandamme, Roland Vande Maele, François Varichon, Claude Vautrin et Benoît Vivier.

Je suis également reconnaissant envers mes collègues de l'ENGREF pour leur aide logistique et intellectuelle : Amélie Bonnérat, Sylvie Blondel, Nathalie Briot, Gérard Buttoud, Sandrine Costa, David Gasparotto, Dominique Jauzein de Sèze, Irina Kouplevatskaïa, Marie-Jeanne Lionnet, Alexandra Niedzwiedz et Laurette Westrich.

Enfin, je salue ma famille et mes amis pour leur soutien, et plus particulièrement Baptiste Hautdidier, pour l'établissement des cartes, Arnaud Helstroffer, pour la relecture (bénévole) de certains chapitres et bien sûr Claire Thiallier, ma compagne, qui a ensoleillé ces années de thèse et qui a largement contribué à ce qu'elle voie le jour, bien que je sois l'unique responsable des défauts et imperfections du résultat final.

Liste des figures

<u>Figure 1 : Illustration courante de la notion de gestion durable.....</u>	13
<u>Figure 2 : Vision simplifiée du cycle politique.....</u>	14
<u>Figure 3 : Le modèle mixte de formulation des politiques forestières.....</u>	17
<u>Figure 4 : Organisation du mémoire.....</u>	19
<u>Figure 5 : L'évaluation mixte à partir du balayage mixte d'Amitai Etzioni.....</u>	34
<u>Figure 6 : l'expertise comme une analyse des résultats de la politique.....</u>	41
<u>Figure 7 : l'expertise comme une analyse du processus politique.....</u>	43
<u>Figure 8 : Une typologie de la participation.....</u>	52
<u>Figure 9 : les trois dimensions de l'évaluation introduites dans l'expertise.....</u>	65
<u>Figure 10 : carte des dégâts dans le département des Vosges.....</u>	76
<u>Figure 11 : poids financier des différentes mesures du Plan Chablis.....</u>	85
<u>Figure 12 : Part des différents contributeurs du Plan Chablis.....</u>	86
<u>Figure 13 : la récolte de bois dans le département des Vosges entre 1999 et 2005.....</u>	91
<u>Figure 14 : les cours du bois dans le département des Vosges entre 1999 et 2004.....</u>	92
<u>Figure 15 : la récolte de sapin et d'épicéa dans le département des Vosges.....</u>	104
<u>Figure 16 : Localisation et capacités des principales aires de stockage du département des Vosges.....</u>	119
<u>Figure 17 : bilan du nettoyage dans les forêts communales.....</u>	130
<u>Figure 18 : bilan du nettoyage dans les forêts domaniales.....</u>	131
<u>Figure 19 : bilan du nettoyage dans les forêts privées.....</u>	132
<u>Figure 20 : bilan fin 2006 de la reconstitution dans les forêts communales.....</u>	137
<u>Figure 21 : bilan fin 2006 de la reconstitution dans les forêts domaniales.....</u>	137
<u>Figure 22 : bilan fin 2006 de la reconstitution dans les forêts privées.....</u>	138
<u>Figure 23 : Montants distribués et nombre de communes bénéficiaires des contributions à l'équilibre budgétaire du Ministère de l'Intérieur.....</u>	153
<u>Figure 24 : la carte des dégâts publiée par l'IFN en septembre 2003.....</u>	164
<u>Figure 25 : les scénarios de réponse dans l'optique d'une nouvelle tempête.....</u>	170
<u>Figure 26: Les forêts du département des Vosges.....</u>	208
<u>Figure 27 : proportion relative des différentes catégories de forêts.....</u>	217
<u>Figure 28 : l'ouragan de 1902 dans les Vosges.....</u>	221
<u>Figure 29 : Les tempêtes restées dans les mémoires du département des Vosges.....</u>	222
<u>Figure 30 : les dégâts de la tempête du 26 décembre 1999 dans les forêts vosgiennes.....</u>	223

Liste des tableaux

<u>Tableau 1 : synthèse des différences entre les approches rationalistes et communicatives de l'évaluation des politiques publiques.....</u>	32
<u>Tableau 2 : Biens et externalités pouvant être produits par une politique forestière.....</u>	45
<u>Tableau 3 : Les acteurs rencontrés de manière individuelle.....</u>	69
<u>Tableau 4 : bilan fin 2006 des travaux de nettoyage et de reconstitution</u>	93
<u>Tableau 5 : tonnage de bois ayant bénéficié de l'aide au transport par moyen de transport.....</u>	113
<u>Tableau 6 : tonnage de bois ayant bénéficié de l'aide au transport, par distance parcourue.....</u>	113
<u>Tableau 7 : bilan de l'aide au nettoyage dans le département des Vosges.....</u>	130
<u>Tableau 8 : avancement de l'aide à la reconstitution dans le département des Vosges.....</u>	136
<u>Tableau 9 : Synthèse sylvicole sur la reconstitution dans le département des Vosges.....</u>	140
<u>Tableau 10 : Surface en ha des reboisements endommagés par la sécheresse de l'été 2003.....</u>	142
<u>Tableau 11 : surface des différents sylvofaciès des Vosges.....</u>	210
<u>Tableau 12 : dégâts par type de propriétaire, en surface et en volume.....</u>	224
<u>Tableau 13 : Variation des paramètres déterminant le préjudice.....</u>	228
<u>Tableau 14 : évaluation monétaire des dégâts de la tempête dans les Vosges.....</u>	229

Table des matières

Introduction	10
1 Contexte	10
2 Objectifs	14
3 Démarche	16
4 Organisation du mémoire	18
Chapitre 1 : Considérations théoriques	20
Introduction	20
1 Les théories de la prise de décision	21
2 L'évaluation selon les modèles	25
3 Le cas des politiques forestières	36
Conclusion.....	39
Chapitre 2 : Cadre conceptuel	40
Introduction	40
1 L'expertise.....	41
2 La participation	50
Conclusion.....	58
Chapitre 3 : Méthodologie.....	60
1 Le travail avec les experts	62
2 Le travail avec les acteurs	68
3 Conclusion : restitution des résultats.....	74
Chapitre 4 : Résultats	76
Première Partie : Synthèse sur le Plan Chablis.....	78
1 La sélection des objectifs	78
2 La sélection des instruments	82
3 La mise en œuvre de la politique	86
4 Les effets des mesures prises	90
5 Les impacts de la politique.....	95
Deuxième Partie : Analyse des mesures	98
1 L'exploitation des chablis	98
2 La valorisation des bois.....	111
3 Protection et reconstitution des forêts	124
4 Soutien aux propriétaires forestiers.....	150

5 Mesures d'accompagnement	159
Recommandations	167
Chapitre 5 : Discussion	172
1 Commentaires directs sur les résultats	172
2 Discussion de la méthode	178
3 Rôle des évaluateurs	185
Conclusion.....	189
Conclusion générale	190
1 rappel des objectifs et des hypothèses.....	190
2 Rappel des principaux résultats.....	191
3 Principales limites de l'évaluation et propositions d'amélioration	192
4 Développement du modèle.....	193
Bibliographie.....	195
Annexe 1 : Les forêts du département des Vosges	208
1 Aspects écologiques	208
2 Aspects économiques	211
3 Aspects sociaux	215
Conclusion.....	218
Annexe 2 : La tempête du 26.12.1999 dans le département des Vosges	219
1 Le phénomène et ses antécédents.....	219
2 Les dégâts en forêt.....	223
3 L'évaluation monétaire des dégâts	226
Conclusion.....	230
Annexe 3 : Enoncés de l'expertise et déclarations de la participation	231
1 Les énoncés de l'expertise.....	231
2 Déclarations de la première réunion de participation.....	239
3 Déclarations de la deuxième réunion de participation	244

Introduction

- Préambule** Ce mémoire présente une recherche effectuée au Laboratoire de Politique Forestière de l'Ecole National du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF) entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2006. Elle a été financée pour moitié par le Conseil Général des Vosges et pour moitié par le Conseil Régional de Lorraine.
- Un travail d'aide à la décision** Commanditée par des décideurs publics et entièrement financée par les contribuables, cette recherche leur est destinée, dans une perspective d'aide à la décision. C'est dans ce cadre que s'inscrit le Laboratoire de Politique Forestière de l'ENGREF depuis sa création en 2001, à travers des partenariats privilégiés avec les décideurs locaux ou nationaux du milieu forestier. Depuis 2004, une convention avec le Conseil Général des Vosges définit un certain nombre d'études et d'activités conduites par le Laboratoire en appui à la politique forestière de ce département. Cette thèse fait partie de cette convention. Par rapport aux préoccupations de la recherche scientifique « classique » (travail d'abord destiné à un nombre réduit de spécialistes), ce travail se caractérise par la volonté de participer au débat politique relatif aux forêts et de l'alimenter « en temps réel ».
- Qui s'appuie sur une réflexion théorique** Cependant, car il s'agit aussi d'un travail universitaire, il a été demandé de contribuer, même modestement, aux débats contemporains (épistémologiques, méthodologiques, conceptuels) relatifs à l'évaluation des politiques publiques en général et à l'évaluation des politiques forestières en particulier. Ce champ est très riche et il est impossible – dans la perspective d'un travail d'aide à la décision authentique et rigoureux – d'ignorer les questions qui peuvent se poser à son sujet. Il ne s'agit d'ailleurs pas tant de faire le tour des options théoriques envisageables que de bâtir de manière argumentée une démarche adaptée aux objectifs poursuivis.

1 Contexte

- Les politiques forestières** Les débats théoriques relatifs à l'évaluation des politiques forestières doivent être abordés à la lumière de ceux qui agitent depuis plusieurs années la politique forestière en général. Ces débats portent sur les objectifs qui doivent être poursuivis par les différentes nations relativement à leur patrimoine boisé. Depuis le début des années 1990, on assiste à de profonds bouleversement des politiques forestières, en réponse à des demandes de changement exprimées par la société. Fait notable, ces demandes ne s'expriment pas seulement au niveau des différents Etats, mais aussi au niveau d'instances internationales

spécialisées¹. A en croire certains observateurs (**Buttoud 2002**, **Barthod 2006**) les pressions internationales constitueraient d'ailleurs le principal moteur des réformes en cours. Mais de quoi s'agit-il exactement ?

Les changements de paradigme

On assiste en fait depuis le début des années 1990 en matière de politique forestière à un changement de paradigme. Introduit par **Thomas Kuhn (1962)** pour caractériser un état « normal » de la recherche entre deux révolutions scientifiques, la notion de paradigme a fait fortune pour caractériser l'ensemble des préoccupations partagées par une communauté donnée. Un changement de paradigme correspond à un changement plus ou moins profond des mentalités et à une rénovation des problématiques auxquelles il faut se consacrer.

Evolutions des politiques forestières

Pour ce qui est de l'évolution des politiques forestières ces dernières années, il est possible de retracer pour la France l'évolution suivante (pour plus de détails on peut se référer à **Buttoud 1998**) :

- du début du XX^{ème} siècle jusqu'aux années 1970-1980, les forestiers évoluent au sein du paradigme du « rendement soutenu ». Le problème qui se pose est de réussir à approvisionner des industries du bois en pleine croissance. Il s'agit clairement d'une perspective productiviste (voir par exemple **Meyer, 1968**). Ce paradigme faisait lui-même suite à une perspective très protectionniste, le problème des décideurs (et de l'administration des Eaux et Forêts en particulier) des siècles précédent étant de réussir à conserver une ressource alors très sollicitée par l'industrie.

- Dans les années 1970-1980, sous l'action conjuguée des phénomènes de déforestation au Sud et de pluies acides au Nord, on assiste à l'émergence d'un courant écologiste fort qui remet violemment en cause le paradigme du « rendement soutenu » des forêts. Sans pour autant prôner le retour au conservationnisme des siècles précédent, les

¹ Il faut citer le Groupe Intergouvernemental sur les Forêts, créé en 1995 sous les auspices des Nations Unies (Commission pour le Développement Durable) et ses successeurs : le Forum Intergouvernemental sur les Forêts créé en 1997, et le Forum des Nations Unies sur les Forêts créé en 2000 (site web : www.un.org/esa/forests). Pour aider à la mise au point du plan d'action du Forum, il a également été créé en 2001 un Partenariat de Collaboration sur les Forêts qui réunit à la fois des organisations gouvernementales et non gouvernementales. Concrètement, ces différents processus ont permis la formulation d'un certain nombre de consignes (destinées entre autres aux gouvernements) relatives au développement des politiques forestières. Ces propositions (téléchargeables sur www.un.org/esa/forests/pdf/ipf-iff-proposalsforaction.pdf) ne sont cependant pas légalement contraignantes et l'étape suivante – un arrangement international sur les forêts – semble infranchissable à l'heure actuelle (voir **Meza 2005**, p 24).

Gestion durable des forêts

partisans d'un changement de paradigme souhaitent remettre au centre des problématiques la question de la sauvegarde des forêts et de leur maintien en bon état. Le rapport Brundtland (**WCED 1987**) va fournir avec la notion de « développement durable » l'outillage conceptuel nécessaire au changement. Ce concept estime crucial de parvenir à répondre aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité pour les générations futures à satisfaire les leurs. Le problème qui se pose dorénavant est donc de réussir à concilier sur un même espace production et protection. En matière de forêt, cet équilibre à atteindre correspond à l'idée de « gestion durable »². A partir du Sommet de la Terre à Rio en 1992 (qui place la gestion forestière sur le devant de la scène internationale), ce nouveau paradigme va progressivement s'imposer (**CNUED 1992**).

Concrètement, comment gérer durablement les forêts ? Etant donné la notion de paradigme expliquée plus haut, on ne peut donner de réponse toute faite à cette question. Dans un état paradigmatique (c'est-à-dire entre deux révolutions), le travail de toute la communauté (décideurs, gestionnaires, chercheurs) est de chercher des solutions à un problème que l'on sait crucial (et qu'on sait pouvoir résoudre) mais dont on ne connaît pas à l'avance la solution. Dès lors, il y a beaucoup d'hypothèses et de théories qui proposent des voies pour parvenir à la gestion durable des forêts.

La voie la plus développée à l'heure actuelle – déjà présentée dans le rapport Brundtland – est celle de la multifonctionnalité des forêts. Selon cette hypothèse, on peut atteindre une gestion durable des forêts à partir du moment où l'on mène une politique qui intègre à la fois des objectifs économiques (ex : la production de bois), écologiques (ex : le maintien de la biodiversité) et sociaux (ex : l'accueil du public). Le schéma suivant (fig. 1) souligne les trois aspects et la nécessité de les considérer conjointement.

² Ce glissement sémantique du développement durable à la gestion durable vise à ne pas limiter la portée du concept aux seuls pays en développement et aux seules forêts tropicales. C'est l'ensemble des forêts du globe (y compris les forêts tempérées des pays industrialisés) qui doivent s'approprier le principe de durabilité.

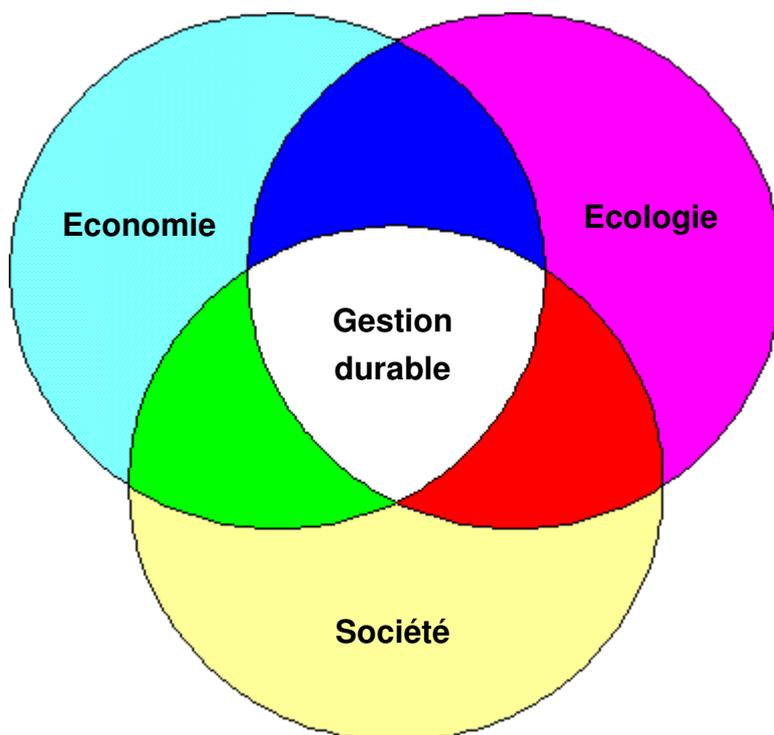


Figure 1 : Illustration courante de la notion de gestion durable (d'après Brédif et Boudinot 2001)

**Implications
politiques
concrètes**

Cette option en faveur de la multifonctionnalité de la gestion forestière a été retenue dans le cadre de la politique forestière, puisque le premier article du **Code Forestier (2006)** stipule que :

La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général. **La politique forestière prend en compte les fonctions économique, environnementale et sociale des forêts** et participe à l'aménagement du territoire, **en vue d'un développement durable**. Elle a pour objet d'assurer la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles, de développer la qualification des emplois en vue de leur pérennisation, de renforcer la compétitivité de la filière de production forestière, de récolte et de valorisation du bois et des autres produits forestiers et de satisfaire les demandes sociales relatives à la forêt. (...). Article L1 du Code Forestier (passages soulignés par nous)

Le développement durable n'est donc pas qu'un effet de discours. Il est inscrit au cœur de la loi et la notion de multifonctionnalité est désormais au centre des préoccupations de la politique forestière française, depuis le rapport **Bianco (1998)** jusqu'au plus récent Programme Forestier National (**Ministère de l'Agriculture et de la Pêche 2006a et 2006b**) :

L'article L.1 du code forestier, issu de la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001, a posé comme principe que « la gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur **capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et**

international ». Il fait de la multifonctionnalité, c'est à dire de la capacité d'une forêt à remplir simultanément les trois fonctions précitées, l'un des fondements de la politique forestière française. **La multifonctionnalité constitue donc un élément central de notre vision de la forêt.** Extrait du Programme Forestier National (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche 2006a), souligné par nous

Il s'ensuit que c'est l'ensemble de la politique forestière qui doit être abordée sous l'angle de la multifonctionnalité, c'est-à-dire en intégrant les aspects économiques, écologiques et sociaux dans toute décision publique.

2 Objectifs

Théories du cycle politique

Si l'on reprend les théories dite du cycle politique (popularisées par Jones à partir de 1977), pour lesquelles toutes les interventions des pouvoirs publics peuvent se décomposer en une suite d'étapes chronologiques (voir figure 2), cela veut dire qu'il faut introduire la question de la durabilité et de la multifonctionnalité non seulement pour ce qui est de la *formulation* des politiques forestières mais aussi pour leur *mise en œuvre* et leur *évaluation*. Toutes ces activités doivent être conduites en ayant en tête la problématique de la multifonctionnalité, considérée – même si tous les auteurs ne sont pas d'accord sur la manière de la définir (par exemple s'agit-il d'une multifonctionnalité au niveau d'une forêt ou d'un territoire donné) – comme un moyen permettant d'atteindre la gestion durable des forêts.

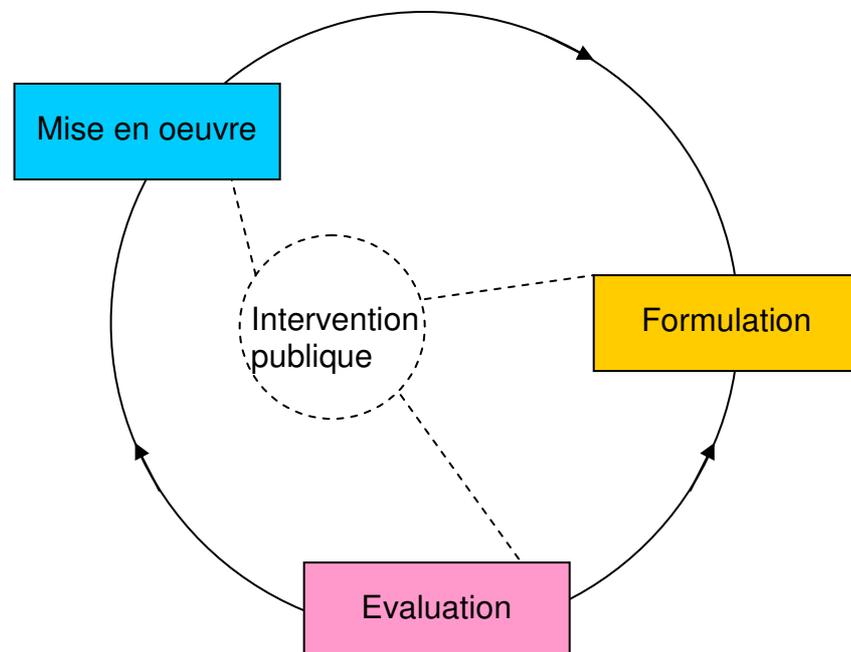


Figure 2 : Vision simplifiée du cycle politique

Premier objectif

Le premier objectif, au cours de cette thèse, a donc été de réfléchir à la possibilité de concevoir une évaluation des politiques forestières qui prenne à bras le corps cette question de la multifonctionnalité.

En réalité, l'évaluation des politiques publiques, en tant qu'activité réflexive sur une intervention publique, existe depuis des temps immémoriaux³. Mais les problématiques ne cessent de changer, et il semble que chaque changement de perspective s'accompagne d'un changement dans les outils à mobiliser. On peut donc faire l'hypothèse que l'on ne peut évaluer une politique forestière aujourd'hui avec les outils qui ont été utilisés autrefois.

Cette hypothèse est tout à fait en ligne avec la théorie des changements de paradigme, qui se caractérisent par des mutations technologiques (**Kuhn, 1962**), et avec l'histoire empirique de l'évaluation des politiques publiques, qui n'en est pas à sa première mutation méthodologique. Ainsi, au sortir de la seconde guerre mondiale – et d'abord aux Etats-Unis – on assiste à une mutation du rôle de l'Etat qui se transforme en « Etat Providence ». Le problème des politiques publiques est d'éradiquer la pauvreté (c'est la *war on poverty* du Président Lyndon Johnson). Pour atteindre cet objectif, on assiste non seulement à une explosion des programmes dits de *welfare*, mais aussi à un développement sans précédent de l'évaluation (voir **Bisang et Zimmermann, 2006**). Ce développement s'accompagne de mutations des méthodes. Jusque là basées sur des techniques inspirées des sciences dures (dispositifs expérimentaux, analyses statistiques), les méthodes changent pour incorporer de plus en plus d'outils des sciences sociales comme de méthodes qualitatives ou des enquêtes sociologiques (voir notamment **Perret 2001**).

On peut donc penser que puisque les politiques forestières ont changé, il faut également revoir les méthodes d'évaluation et intégrer le changement de perspective (du « rendement soutenu » à la « gestion durable »).

Deuxième objectif

Cet objectif de la thèse, que l'on pourrait qualifier de méthodologique, n'est cependant pas le but ultime du travail. Il s'agit plutôt d'une réflexion préliminaire à la fourniture d'une véritable évaluation. Le principal objectif de cette thèse, comme il a été rappelé en préambule, est de répondre à une question posée par des décideurs publics, à savoir ce qu'il faut penser du Plan Chablis mis en place dans le département des Vosges après la tempête du 26 décembre 1999. Il ne s'agit pas seulement d'une simple simulation destinée à alimenter une discussion sur la pertinence de l'outil méthodologique, mais de répondre à une commande officielle des pouvoirs publics.

Le Plan Chablis, qui est décrit en détail plus loin, est l'ensemble des mesures prises (pour ce qui est des forêts) par les pouvoirs publics

³ Pour **Carol Weiss (1998)**, il est possible de remonter au moins jusqu'aux années 1660. Pour la France, on cite souvent l'exemple d'une enquête confiée en 1773 par le Ministre de la Marine au commissaire Vaudricourt sur le bien fondé d'une décision publique, en l'occurrence la privatisation des arsenaux royaux (**Verin 1994**, cité dans **CDU 2000**).

après les tempêtes Lothar et Martin des 26 et 27 décembre 1999. Il ne s'agit pas d'analyser de manière exhaustive cette crise aux dimensions multiples, mais d'évaluer le bien-fondé de l'intervention publique dans le cadre de cette crise. Il s'agissait en l'occurrence essentiellement d'une intervention nationale, adaptée le cas échéant au niveau local (voir **Barthod et Barillon 2002**).

Cette étude ne couvre que le département des Vosges. Même si le Plan Chablis est d'abord une politique nationale, celle-ci n'a pas eu la même importance partout. Dans les Vosges, très touchées par la tempête et très dépendantes de la filière bois, le Plan Chablis a revêtu une importance particulière. Il apparaît donc normal que les décideurs locaux soit plus prêts que d'autres à financer des évaluations, d'autant plus que les évaluations du Plan Chablis sont rares, tant au niveau national (on peut citer **Lesbats 2002** mais l'analyse ne porte que sur les premières années du Plan Chablis) qu'au niveau régional (voir cependant **Evalua 2003** pour une évaluation à mi parcours du Contrat de Plan Etat Région Lorraine et de don avenant tempête).

3 Démarche

La démarche suivie repose sur un va-et-vient entre les objectifs méthodologiques et politiques de l'étude, qui se sont mutuellement nourris.

Point de départ méthodologique

Depuis quelques années, la nécessité d'adapter les outils d'évaluation aux évolutions des politiques forestières est reconnue par l'ensemble de la communauté scientifique. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'un symposium international en 2004, dont les actes ont été édités par **Buttoud et al. (2004)**. La question est loin d'être résolue et de nombreuses pistes se dessinent. La démarche adoptée ici a été de partir des travaux réalisés dans le cadre de la formulation des politiques publiques (qui a fait l'objet d'une mise à jour conceptuelle précoce) et de voir ce qu'il était possible de transposer dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Plus précisément, on est parti du modèle mixte proposé par **Buttoud et Samyn (1999)**. Ce modèle est un cadre conceptuel qui propose de formuler les politiques forestières sur la base d'une vaste consultation / discussion / négociation sur les problèmes forestiers et sur la façon d'y remédier, en responsabilisant les acteurs concernés.

Comme le montre la figure 3, le modèle mixte pour la formulation des politiques forestières est composé d'une séquence d'étapes où sont abordées les points suivants : le diagnostic des problèmes ; l'expression des demandes de changement ; la définition des objectifs et des mesures ; la mise en œuvre des mesures adoptées et l'évaluation des résultats. L'ensemble de ces questions associe au sein d'un processus de négociation l'administration forestière et les différents représentants des groupes d'intérêt.

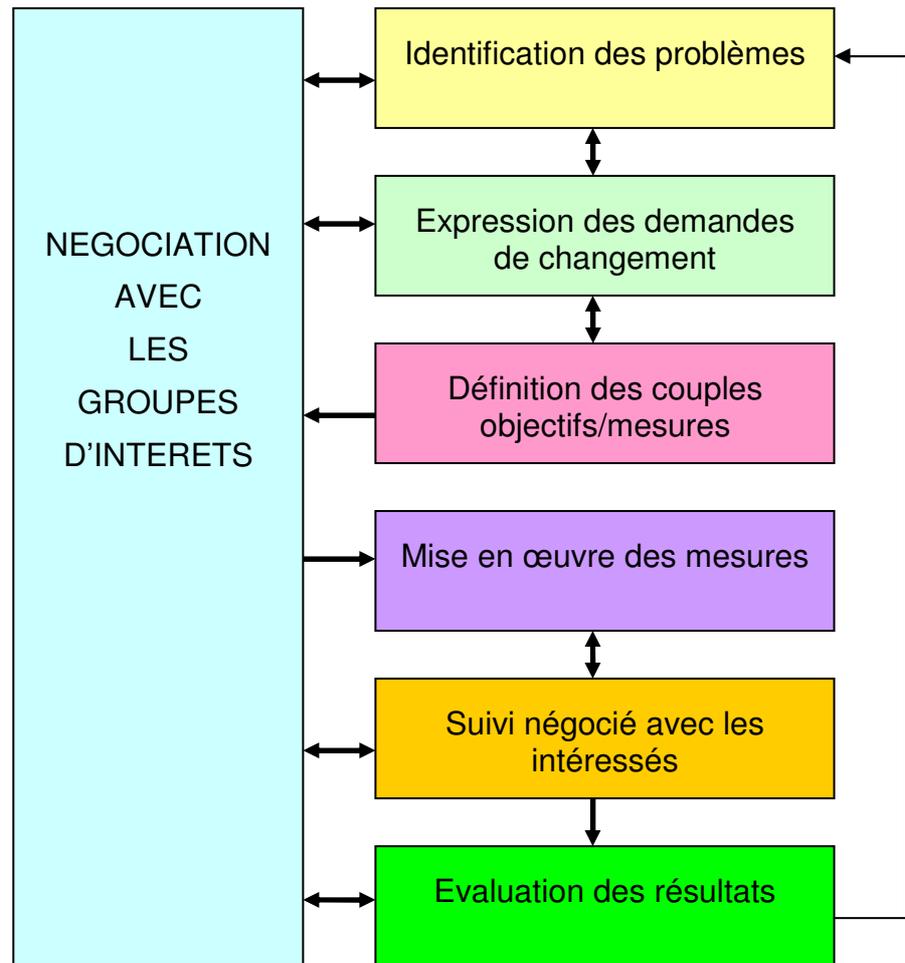


Figure 3 : Le modèle mixte de formulation des politiques forestières (d'après **Buttoud et Samyn 1999**)

Parce qu'il est sensé promouvoir le débat social et la multifonctionnalité (**Buttoud et Yunusova, 2002**), ce modèle a servi de base au travail méthodologique.

Le travail empirique

Pour ce qui est de l'évaluation à proprement parler, le travail s'est articulé en deux cycles de travail. Le premier cycle, une fois que la méthode d'évaluation a été mise au point, a concerné la première phase du Plan Chablis, qui consistait essentiellement à résister aux effets négatifs de la tempête sur les plans économiques, écologiques et sociaux. Ce travail a permis de réunir les premiers résultats, et d'analyser la méthode suivie. Cette analyse a conduit à effectuer quelques modifications avant d'entreprendre le second cycle, consacré à l'évaluation de la seconde phase du Plan Chablis, qui visait à

reconstruire économiquement, écologiquement et socialement les forêts⁴.

Il y a donc un dialogue entre les aspects conceptuels et pratiques de la recherche. En ce sens, notre démarche se rapproche d'une conception épistémologique développée initialement par **Feyerabend (1979)**, et selon laquelle le schéma hypothético-déductif classique (formulation d'hypothèses, expérimentation puis analyse) traduit plus une convention formelle que la réalité des processus heuristiques à l'œuvre dans tout travail de recherche.

Le travail de terrain a bénéficié du support actif des élus du département des Vosges, à travers l'implication des personnels du Conseil Général et en particulier de la Direction du Patrimoine. Il s'agit d'un véritable partenariat entre le Laboratoire de Politique Forestière et le Conseil Général, qui a mis à notre disposition les outils logistiques et médiatiques nécessaires à la conduite de l'évaluation.

4 Organisation du mémoire

Le plan de ce mémoire est classique, et comporte cinq parties (voir figure 4). Le fil directeur est le même d'un bout à l'autre de la thèse (l'évaluation du Plan Chablis dans le département des Vosges à l'aide d'une méthode « mixte » d'évaluation des politiques forestières) mais les chapitres ont été individualisés en fonction des lecteurs potentiels.

A la fin du mémoire, les annexes regroupent des éléments importants par rapport au sujet traité mais qui s'intégraient mal au corps du texte : une présentation des Vosges et de ses forêts (annexe 1), une analyse de la tempête de décembre 1999 dans le département (annexe 2) et les énoncés et déclarations issues du processus (annexe 3).

Il s'agit d'une logique d'exposition, pas d'une logique de recherche (**Beaud, 2001**). On reproche souvent aux recherches universitaires (et aux évaluations en particulier) de ne pas être suffisamment accessibles. C'est une des raisons qui a motivé l'adoption d'un tel plan.

⁴ Cette division avait également une raison pratique : étant donné l'ampleur du Plan Chablis, il semblait difficile de le traiter en une seule fois.

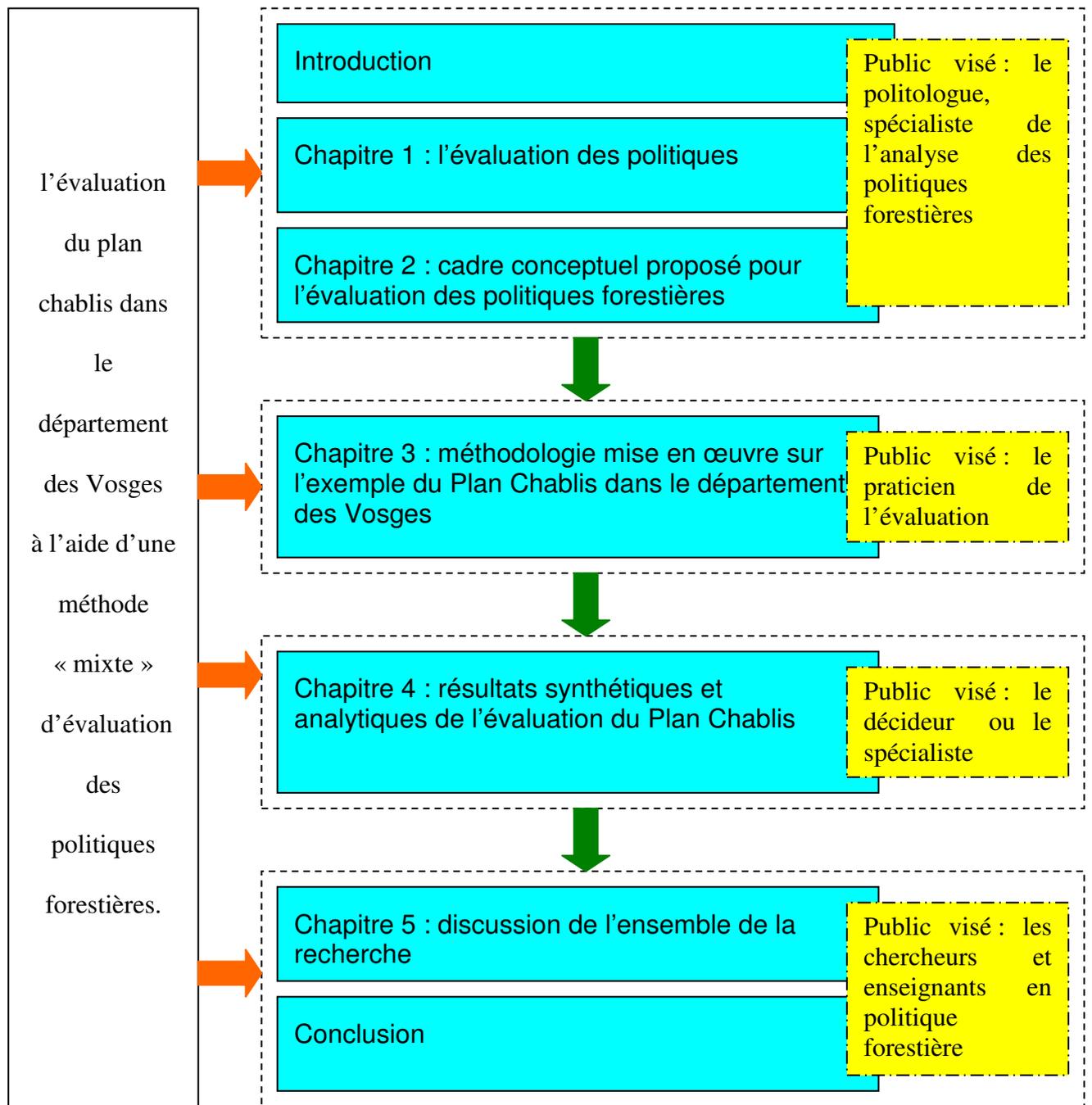


Figure 4 : Organisation du mémoire

Chapitre 1 : Considérations théoriques

Introduction

L'importance des théories

La première tâche de ce travail a été de mettre au point une méthode pour l'évaluation des politiques forestières. Ceci ne peut se faire sans passer par des théories. Les théories, parce qu'elles simplifient et rendent accessible le fonctionnement d'un monde complexe, permettent d'augmenter les chances d'interagir de manière efficace avec celui-ci. Dans une perspective utilitariste, les théories n'ont pas seulement une valeur explicative : elles aident aussi à concevoir des outils qui vont permettre d'atteindre des objectifs empiriques.

L'objectif de cette thèse n'était pas d'établir une nouvelle théorie de l'évaluation des politiques forestières. Il s'agissait plutôt de chercher parmi les théories existantes (avec un pouvoir explicatif déjà reconnu par la communauté scientifique) celles qui paraissaient les plus faciles à mettre en œuvre dans le cadre d'une évaluation multifonctionnelle des politiques forestières.

Quelles sont les théories mobilisables dans le cadre de l'évaluation des politiques forestières ? Comme l'a expliqué **Marocico (1999)**, une politique forestière n'est pas foncièrement différente de n'importe quelle politique publique, puisqu'elle comporte une partie sectorielle et une partie commune à toutes les politiques publiques. On peut donc *a priori* retenir les théories développées dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Les approches et concepts de celles-ci sont ceux de l'analyse des politiques publiques, un champ relativement récent de l'antique discipline de la science politique (voir **Leclerc, 2003 ; Prélot 2005**).

L'analyse des politiques publiques

Historiquement, l'analyse des politiques publiques a pour origine les Etats-Unis. En France, il faut attendre les années 1980 et les travaux de **Grawitz et Thoenig (1985)**, **Mény et Thoenig (1989)** ou encore **Muller (1990)** pour qu'elle devienne une spécialité importante. Aujourd'hui, on peut désormais parler d'une Analyse des Politiques Publiques à la française (cf **Leca & al. 1996**) qui se définit comme « la science de l'Etat en action » (**Muller, 1990**) ou encore « le produit de l'activité d'une autorité investie de puissance publique et de légitimité gouvernementale » (**Mény et Thoenig 1989**).

Les principaux modèles

Pendant longtemps, l'analyse des politiques publiques n'est pas parvenue à formuler un cadre théorique qui lui soit propre, et s'est confondue avec la sociologie des organisations promue par Michel **Crozier** et Erhard **Friedberg (1977)**. Largement dominant jusque la fin des années 80, ce modèle s'appuyait sur un interactionnisme stratégique entre l'acteur et le système. A partir des années 1990, on lui reproche d'être trop polarisé sur les intérêts et d'être fondé sur un individualisme méthodologique qui oublie le poids des structures et

des contraintes sociales (**Muller, 1990**). On assiste à l'émergence des approches cognitives, qui mettent l'accent sur le poids des idées et leur dimension symbolique.

Consécutivement à la mobilisation des chercheurs, ces approches se développent et l'on assiste à une multiplication des modèles, outils et grilles d'analyse (voir à ce sujet **Muller et al. 2000** dans un numéro spécial de la *Revue Française de Science Politique* consacré aux approches cognitives des politiques publiques). Tous ces modèles – même si il est impossible de les unifier complètement⁵ – ont en commun de mettre au premier plan la double question des valeurs et de l'apprentissage.

On reproche souvent aux modèles cognitifs (voir par exemple **Hassenteufel et Smith, 2002**, p 60), qui sont aujourd'hui dominants, leur manque d'opérationnalité. Il est en effet parfois difficile de faire le lien entre des méthodes concrètes de travail et les théories mises en avant, très élaborées et volontiers jargonantes (le « référentiel », des « communautés épistémiques », la « dépendance au sentier », des « fenêtres d'opportunités »...). C'est pourquoi, et sans négliger les apports des approches cognitives ou de la sociologie des organisations, ce sont des théories plus anciennes qui ont servi de point de départ à ce travail.

Théories de la prise de décision

Les théories de la prise de décision se réfèrent aux décisions que prennent les pouvoirs publics. Elles analysent les politiques publiques à travers les processus décisionnels qui les ont modelées. D'un certain point de vue, évaluer une politique publique revient pour les décideurs à prendre une décision sur sa poursuite, sa terminaison ou sa réforme. Pour bâtir un outil d'évaluation, le passage par ces théories peut donc être éclairant.

Plan du chapitre

Dans une première section, les différents modèles de prise de décision sont présentés. Dans une deuxième section, chacun des modèles est analysé dans une perspective évaluative. Cela permet en conclusion de discuter leur pertinence dans le cas des politiques forestières.

1 Les théories de la prise de décision

Introduction

La raison d'être des politiques publiques repose sur l'existence de problèmes publics et la nécessité de les résoudre. A la différence des problèmes privés, ils ne peuvent être résolus sans l'aide de personnes non directement affectées par le problème (**Jones, 1977**).

⁵ En France, le premier modèle cognitif est celui du « référentiel » de Jobert et Muller (**1987**), qui a été développé par la suite (**Surel, 1997** ; **Muller et Surel, 1998**). Pour l'étranger, on peut mentionner le modèle de **Hall (1993)**, qui s'appuie sur la notion de paradigme, et le modèle de la coalition de cause (*advocacy coalition framework*) de **Sabatier (1998)**.

Tous les problèmes publics qui apparaissent dans la société ne sont pas pris en charge par les pouvoirs publics, qui n'en retiennent qu'un petit nombre. Ce caractère sélectif – voire arbitraire – de la « mise à l'agenda politique » des problèmes publics est appréhendé par plusieurs modèles dont celui de **Kingdon (1984)**. Cet auteur insiste sur l'importance de l'ouverture d'une fenêtre politique (*policy window*) qui permettra à certains individus de porter l'attention sur des problèmes particuliers et de promouvoir leurs solutions.

Une fois un problème sélectionné, les pouvoirs publics vont chercher à le résoudre. Le mode de résolution constitue l'objet central des théories de la prise de décision. Ces théories sont à la fois descriptives (comment les décideurs résolvent les problèmes) et prescriptives (comment les décideurs devraient résoudre les problèmes). C'est pourquoi il n'y a plusieurs modèles, qui reposent sur des présupposés normatifs différents (**Marocico 1999**).

L'objectif de cette partie est de passer en revue quelques-uns des modèles les plus connus : le modèle rationnel/compréhensif, le modèle incrémental/communicatif et la modèle du balayage mixte (*mixed scanning*).

1.1 Le modèle rationnel/compréhensif

Le modèle rationnel/compréhensif (aussi appelé modèle rationaliste, modèle synoptique, modèle synoptique-rationnel ou modèle classique) présuppose que la prise de décision se fait par une analyse rationnelle des fins et des moyens de l'intervention publique.

Définition des objectifs

Le premier objet de la décision porte sur l'isolation des fins à poursuivre pour résoudre le problème public. Dans la perspective rationaliste, les décideurs publics sont supposés connaître et représenter parfaitement les attentes de la société. Les objectifs de l'intervention publique sont définis en dehors de tout débat sociétal, sans faire appel aux citoyens (**Buttoud et Yunusova, 2002**).

Dans une société pluraliste, cette capacité pour les décideurs à connaître l'opinion de la société (ou du moins l'opinion majoritaire) est difficile. Le modèle rationnel peut alors faire l'objet des mêmes critiques que celles qui sont faites à l'encontre de la démocratie représentative (chaque citoyen détient une parcelle de souveraineté qu'il ne peut déléguer sans s'aliéner).

Choix des moyens

Le deuxième temps du modèle consiste à choisir les moyens qui vont permettre d'atteindre les objectifs fixés dans les meilleures conditions. L'analyse est exhaustive (*comprehensive*) : chaque voie potentielle est envisagée, dans toutes sa complexité. Cela suppose que le décideur public envisage toutes les solutions disponibles pour résoudre le problème. En tant qu'individu rationnel, le décideur classe les différentes alternatives et choisit celle qui répond le mieux à ses

Critiques du modèle

objectifs⁶. La prise de décision peut être vue comme une procédure d'optimisation (**Palumbo et al. 1981**, cité par **Marocico, 1999**).

Ce modèle suppose que les décideurs disposent d'une grande quantité d'information sur les différents moyens possibles et leurs conséquences. La collecte de ces informations nécessite de mobiliser des ressources et dans le monde réel, où les ressources sont limitées, les dépenses sont surtout faites pour examiner les impacts (environnementaux par exemple) associés aux différents moyens.

De plus, les capacités d'analyse des décideurs sont en réalité limitées. Face à des « équations » trop complexes à résoudre, les décideurs peuvent être tentés de les simplifier. Cela peut conduire à l'exclusion de l'analyse des facteurs importants (**Lindblom, 1959**).

Sur le plan normatif, le modèle rationnel/compréhensif a été beaucoup critiqué, à cause de sa méconnaissance des réalités (**Lindblom, 1959**) et des sentiments de frustration et de désarroi qu'il peut provoquer chez les décideurs publics (**Etzioni, 1967**).

Mais sur le plan explicatif, ce modèle reste prégnant. Beaucoup de décideurs s'inscrivent clairement dans une perspective rationaliste : d'une part parce que les autres modèles tendent à réduire ou nier leur pouvoir décisionnel et d'autre part parce qu'ils ont sensibilité aux arguments de scientificité du modèle.

Régulièrement, des tentatives de rationalisation des décisions publiques sont entreprises dans l'esprit du modèle rationnel compréhensif. Pas toujours couronnées de succès, ces initiatives témoignent bien de l'attraction que ce modèle exerce. On peut mentionner le *Planning Budgeting System* américain et son homologue français la Rationalisation des Choix Budgétaires (à partir des années 1960). Malgré leurs échecs (voir **Monnier, 1992**), ces outils n'ont jamais été abandonnés. Ainsi, à l'occasion des réflexions sur la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF), on a pu parler d'une « résurrection » de la Rationalisation des Choix Budgétaires (**Perret 2001**).

1.2 Le modèle incrémental/communicatif

Le modèle incrémental/communicatif considère que la représentation rationaliste d'un décideur/planificateur - omniscient et capable de résoudre scientifiquement les problèmes de la société - est dépassée (**Albrecht et Lim 1986 ; Forester 1993**). Dans les sociétés modernes, la décision est un ensemble d'actions prises dans le cadre

⁶ Il s'agit d'une définition comportementale et relativement pauvre de la rationalité, correspondant à celle des sciences économiques : l'*homo economicus* est rationnel en ce sens qu'il est capable d'énoncer ses préférences et de les respecter quand il a l'occasion de le faire (**De Montbrial et Fauchart, 2001**, p 114).

d'interactions entre des porteurs d'intérêt et des représentants de l'autorité publique (voir **Buttoud 2000**, p172).

La composante communicative

Le modèle incrémental s'articule autour d'une négociation au sein d'un réseau de porteurs d'intérêts et de représentants de la puissance publique. Comme la décision n'est pas légitimée sur un mode purement objectif (optique rationaliste), elle doit être validée sur un mode intersubjectif. Cela faut faire entrer en ligne de compte une rationalité communicative en lieu et place d'une rationalité instrumentale centrée sur l'adéquation entre les fins et les moyens.

Cela renvoie à des conceptions de l'action publique, développées notamment par **Habermas (1987a et 1987b)**, qui font de « l'agir communicationnel » un outil privilégié de résolution des problèmes sociétaux. Pour ce modèle, la place du représentant de la puissance publique est plus celle d'un modérateur que d'un expert, ce qui lui attribue une place plus passive que dans le processus décisionnel.

Le concept de rationalité limitée

De plus, le modèle incrémental/communicatif ne suppose pas la rationalité absolue des décideurs. Il ne s'agit pas pour autant d'un modèle 'irrationnel', qui relèverait d'une contradiction performative (on ne peut rendre compte de manière rationnelle - ce que fait toute théorie ou modèle - de quelque chose d'irrationnel (**Granger 2002**)), mais d'un modèle de rationalité limitée (*bounded rationality*). Ce concept introduit par **Herbert Simon** en **1957** met l'accent sur les contraintes qui pèsent sur les individus et sur leurs difficultés à traiter l'information disponible. Ces problèmes les conduisent à abandonner le critère de l'optimum pour se contenter de solutions satisfaisantes.

La composante incrémentale

Les décideurs comparent quelques options possibles (fins et moyens étant déjà définis), souvent sur la base d'expériences passées, et sans calculer leurs valeurs intrinsèques (ce qui permet de réduire les coûts). A partir d'une de ces solutions « traditionnelles », la politique est ensuite incrémentée de manière marginale, au fur et à mesure que des amendements sont proposés et retenus. C'est ce que **Lindblom (1959 et 1979)** appelle la science du tâtonnement (*muddling through*). Les objectifs peuvent rester relativement flous. C'est l'accord sur les mesures concrètes qui devient central (**Marocico, 1999**). Selon **Lindblom (1959 et 1979)**, le modèle rend bien compte du caractère « conservateur » de la plupart des politiques publiques, qui ne font souvent que reprendre des solutions du passé.

Critiques du modèle

Dans le modèle incrémental/communicatif, la décision est le fruit d'un débat social. Plus ce débat sera complet, plus la décision sera satisfaisante (et peut-être même optimale). Mais dans le cadre d'une société pluraliste où la décision est éparpillée, ce qui caractérise les politiques liées au milieu naturel (**Barouch, 1989**), la participation de tous les acteurs est problématique. Dans une acception restreinte – néo-corporatiste – du modèle, on pourrait se contenter de faire intervenir les principaux groupes de pression. Mais dans une perspective plus large c'est l'ensemble des citoyens qui devraient être conviés à la prise de décision.

D'un certain point de vue, le modèle incrémental/communicatif est tout aussi peu réaliste que le modèle rationaliste. De plus, il peut faire l'objet des mêmes critiques que celles qui sont faites à l'encontre de la démocratie participative (l'avantage des représentants c'est qu'ils savent – mieux que les autres citoyens - prendre des décisions).

Enfin, on peut reprocher à ce modèle son conservatisme, qui ne correspond pas forcément à la réalité : il arrive que les décideurs prennent des décisions complètement nouvelles en rupture avec des options traditionnelles (**Etzioni 1967**).

1.3 Le balayage mixte d'Amitai Etzioni

De manière transversale par rapport aux deux modèles précédents, le sociologue **Etzioni (1967)** a proposé une troisième voie pour théoriser la prise de décision publique. Celle-ci combine des prises de décision fondamentales et des prises de décisions incrémentales.

Au cours d'une phase exploratoire, orientée vers des décisions fondamentales, le travail s'effectue selon un processus rationaliste, c'est-à-dire en considérant les principales alternatives par rapport aux objectifs, mais en omettant des détails et des spécifications, afin de simplifier les analyses. A partir de ces orientations, un processus incrémental est mis en œuvre pour ajuster les décisions. Le dosage entre incrémentalisme et rationalisme pour un problème public donné dépend d'un certain nombre de critères décrits par Etzioni (société ouverte ou totalitaire, avec beaucoup ou peu de moyens...).

Plus concrètement, le balayage mixte procède à un examen détaillé mais non exhaustif des solutions possibles du problème à résoudre, puis à un approfondissement de la solution retenue. La composante incrémentale réduit le caractère irréaliste du rationalisme et la composante rationaliste permet de dépasser le conservatisme de l'incrémentalisme. Dans l'esprit d'Etzioni, les décisions fondamentales sont prises par les représentants de l'autorité publique, alors que les décisions incrémentales peuvent être aménagées dans le cadre d'un débat social.

Critiques du modèle

Le modèle mixte présente lui aussi un certain nombre de défauts. Comme il n'abandonne pas la dichotomie fins/moyens, on peut le considérer comme une variante du modèle rationaliste (**Lampinen, 1992**) et lui faire à ce titre les mêmes critiques. De plus, comme le souligne **Marocico (1999)**, les critères pour déterminer la part des deux composantes du modèle (ce qu'il faut considérer comme des décisions fondamentales et ce qui peut faire l'objet de décisions incrémentales) n'est pas très développé (voir également **Etzioni 1986**).

2 L'évaluation selon les modèles

Introduction

Une évaluation intervient pour résoudre un « problème » liée à une

intervention publique donnée, par exemple lorsque que des plaintes sont formulées à son sujet. Les représentants de la puissance publique réalisent rarement les évaluations, qui sont généralement confiées à des professionnels. Le but est alors de donner aux décideurs les moyens cognitifs de modifier positivement leurs actions (Spenehauer, 2000).

Concrètement, de nombreuses pratiques évaluatives coexistent (d'après CSE 1996). Il peut s'agir : d'une mission d'évaluation confiée à une personnalité politique ou à un organisme spécialisé de l'Etat (cas du Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux) ; d'une enquête réalisée par un corps d'inspection ministériel (cas de l'Inspection Générale de l'Environnement) ; de la mise en place au sein de l'administration d'indicateurs reflétant son activité ; de recherches effectuées par des scientifiques (avec des grilles d'analyse propres à chaque spécialité) ; ou encore d'une commande à un consultant privé (dans le cas des politiques locales ou européennes notamment).

Certaines de ces pratiques sont plutôt rationalistes, d'autres plus incrémentales, voire mixtes⁷. Aucune n'est foncièrement meilleure que l'autre, mais leur pertinence dépend du contexte et de la politique à évaluer. Le premier objectif de cette section était de comprendre quelles étaient, pour chacun des cas de figure, les constantes méthodologiques. Le deuxième objectif était aussi de voir, en analysant les pratiques, à quelle catégorie de destinataire correspondaient les différentes catégories d'évaluation (rationaliste, incrémentale ou mixte).

2.1 Les évaluations rationalistes

Qu'est-ce qu'une évaluation rationaliste ?

Une évaluation rationaliste fournit aux autorités une analyse rationnelle de l'intervention publique (ou au moins les éléments qui vont permettre cette analyse). Cette analyse répond à deux exigences :

Une évaluation de l'instrument

Il faut pour les évaluateurs prendre en compte le programme ou la politique à évaluer dans toutes ses composantes. Il s'agit par exemple d'identifier les conséquences (même indirectes) de l'intervention publique. Il faut également bien préciser les objectifs de départ de la politique. Toutefois, il ne s'agit pas d'une analyse critique des choix qui ont été faits : tout comme le décideur rationnel passe relativement peu de temps sur la définition des objectifs (l'essentiel de sa réflexion porte sur la détermination des moyens qui vont permettre d'atteindre

⁷ Il existe bien sûr d'autres manières de classer ces pratiques : évaluations summatives ou évaluations endoperformatives ; évaluations tournées vers les issues (*outcome evaluations*) ou évaluations tournées vers les processus (*process evaluations*) ; évaluations *ex ante* ou évaluations *ex post* ; évaluations internes ou évaluations externes...

les objectifs), l'évaluateur rationnel ne s'attarde pas sur la pertinence des objectifs retenus. Son travail porte avant tout sur l'évaluation de l'adéquation des moyens mis en œuvres par rapport aux objectifs poursuivis.

Une évaluation scientifique

En second lieu, les évaluateurs doivent déterminer de manière scientifique la valeur d'une politique publique, en mettant en balance ses effets négatifs et ses effets positifs. Ce calcul peut se faire par exemple sur la base d'une analyse coût-bénéfice, qui assimile chaque défaut de la politique à un coût monétaire et chaque avantage à un gain.

A l'issue de l'opération, la valeur de la politique ou du programme (approchée à travers une estimation financière) peut être comparée à la politique optimale, qui maximise les bénéfices et minimise les coûts.

Pendant longtemps, seuls les aspects les plus facilement convertibles en termes financiers ont été pris en compte (ceux qui font référence à des biens ou services qui ont une valeur de marché). Mais il est maintenant possible d'intégrer d'autres aspects moins faciles à chiffrer (tel que les services environnementaux), grâce aux recherches des économistes (**Buttoud 2000, Merlo et Rojas Briales 2000**).

Dans la pratique

Dans les faits, de nombreuses pratiques évaluatives s'inscrivent dans une logique rationaliste, mais sans aller forcément jusqu'au bout de ses implications, pour des raisons de coût. C'est le cas des évaluations dites managériales, encore appelées positivistes, élitistes, gestionnaires, rationalistes ou quantitatives (**Kessler et al. 1998, Conan 1998, Trosa 2003, Jourdain 1997**). Ces appellations diverses recouvrent des pratiques qui partagent la même ambition, celle de faire de l'évaluation une science exacte.

En France, cette pensée connaît son expression la plus aboutie avec le rapport **Deleau et al (1986)**, lui-même précédé par un premier bilan de l'évaluation des politiques publiques en France (**Nioche et Poinsard, 1984**). L'évaluation a pour objectif d'apprécier et mesurer les effets propres d'une action gouvernementale à l'aide d'indicateurs quantitatifs ; sa qualité est alors liée à sa reproductibilité (voire à sa falsifiabilité) et à son objectivité, assurée par l'indépendance et la compétence scientifique des évaluateurs (**Jourdain 1997**).

Il s'agit de la transposition dans l'hexagone des premières conceptions anglo-saxonnes de l'évaluation, foncièrement utilitaristes, attachées à mesurer les résultats des actions par rapport aux objectifs assignés par l'autorité publique, quitte à laisser de côté une réflexion sur la pertinence de ses objectifs (**Trosa, 2003**). L'évaluation gestionnaire se concentre sur les effets du programme et sur sa mise en œuvre. Tout ce qui est en dehors de la sphère du programme (la société, ses besoins, les impacts à long terme, les aspects politiques de la prise de décision) est traité de manière secondaire, à la manière d'une « boîte noire ».

C'est souvent le fonctionnement de l'administration qui est étudié, et les évaluations sont alors conduites avec les outils des sciences de la

gestion : contrôle administratif, contrôle de gestion, suivi par des indicateurs...

Points forts et points faibles

Le premier point fort de ces évaluations (cf. **Buttoud et Samyn 1999**) est de témoigner d'une grande rigueur formelle. Selon leurs promoteurs, l'évaluation est empreinte d'un fort caractère de scientificité, ce qui lui confère une grande légitimité technique.

Cette légitimité technique est à la base du second point fort des évaluations gestionnaires : leur caractère opérationnel. En se lançant d'emblée dans une perspective utilitariste, les recommandations ont plus de chances d'être entendues et mises en œuvre (**Trosa, 2003**).

Mais, les recommandations qui peuvent être faites prennent souvent en compte prioritairement les intérêts de l'administration, au détriment de demandes sociales autres. Cette approche a donc souvent tendance à réduire les problèmes à leur seule dimension instrumentale. Cette possible dérive technocratique peut-être très malvenue dans le cas d'une politique dont le contexte plaide pour une meilleure prise en compte de fortes attentes sociales.

Dans certains cas, de telles évaluations peuvent manquer de légitimité politique. Et comme le dit **Trosa (2003)**, le fait que ces évaluations soient souvent pilotées par des agences gouvernementales (ou par des consultants privés qui vivent de fonds publics) peut jeter un doute sur leur crédibilité à rendre compte objectivement de l'action des pouvoirs publics⁸.

Conclusion

Les approches rationalistes présentent incontestablement un intérêt pour l'évaluations de politiques qui ne soulèvent pas de grands débats sociaux (et qui sont donc réductibles à des questions de technique) ou qui nécessitent impérativement la formulation de recommandations instrumentales directement opérationnelles.

2.2 L'évaluation incrémentale

Qu'est-ce qu'une évaluation incrémentale ?

Une évaluation incrémentale met en place un processus incrémental et négocié pour l'évaluation de l'intervention publique. Ce processus présente en théorie deux caractéristiques fondamentales.

Une évaluation pluraliste

L'incrémentalisme de Lindblom sous entend une forme de pluralisme (**1959**). Même si ce lien n'est pas évident dans toutes les situations politiques (voir **Dryzek, 2002**), il est net dans le cadre des sociétés démocratique, où le pluralisme des valeurs est possible voire recherché.

⁸ D'un autre côté on peut aussi dire que des agences gouvernementales motivées sauront d'autant mieux souligner les problèmes qu'elles ne chercheront pas à ménager les intérêts contradictoires des différentes parties prenantes (ce qui est souvent un problème des évaluations plus participatives).

Concrètement, une évaluation réussie considère les contributions de tous les porteurs d'intérêts (qui peuvent refléter des valeurs et donc des évaluations différentes). Il s'agit de prendre en compte tous les points de vue, même ceux qui n'ont pas toujours l'occasion d'être exprimés. Ce ne sont donc pas seulement les aspects techniques ou économiques qui sont pris en compte, mais également les aspects moraux ou éthiques (voir **Toulmin, 2001**).

L'évaluation est construite progressivement, en donnant un sens aux positions de chacun des groupes d'acteurs concernés (**Monnier, 1992**). Prenant leurs distances avec le positivisme (contre **Cook et Campbell 1979, Cronbach, 1982**), les tenants d'une évaluation pluraliste insiste sur la nécessité de mieux prendre en compte le caractère multiforme des politiques étudiées et la diversité des approches possibles en fonction des acteurs impliqués, ce qui impose de tenir compte de la variété des appréhensions co-existantes du réel et des valeurs qui les fondent (**Kessler et al. 1998**). L'évaluation témoigne de l'expérience des acteurs du programme et repose sur des démarches interprétatives propres à chaque catégorie d'acteurs (**Conan, 1998**).

Une évaluation négociée

La valeur d'une politique est déterminée de manière négociée, en prenant en compte les positions de chacun des acteurs. Les personnes chargées du processus, qui sont des modérateurs, ont un rôle crucial. Ils doivent instaurer les conditions d'une communication optimale. L'évaluation n'est pas un processus technique basé sur des preuves scientifiques mais est basé sur le dialogue, l'argumentation et la négociation⁹ (voir **Majone, 1989 ; Dryzek 1990 ; Forester, 1993**). La question qu'on se pose n'est plus de savoir si le programme « marche » mais si il est « approprié » (**Sanderson, 2002a et 2002b**). L'évaluation résulte d'un processus négocié où les intéressés débattent et aboutissent éventuellement à un consensus (voir **Buttoud et Samyn, 1999**).

L'issue de la négociation l'évaluation produite est rarement stable. Les positions des acteurs sont évolutives et l'évaluation doit sans cesse être renégociée. C'est une autre caractéristique de l'incrémentalisme, qui renvoie aux recherches en cours sur l'itérativité et à l'adaptabilité des politiques publiques (voir par exemple **Barstad 2002 et Vigor et Healey 2001**), en lien avec les théories politiques mettant l'accent sur les phénomènes d'apprentissage (**Sabatier (1998), Sabatier et Jenkins-Smith (1993), Bennett et Howlett (1992)**).

Dans la pratique

Dans la pratique, on parle d'évaluations pluralistes ou participatives. Malgré la diversité des appellations, ces évaluations se distinguent des

⁹ On parle un peu pompeusement d'un « argumentative turn », en référence au « linguistic turn » introduit en philosophie au cours du XXème siècle par des penseurs tels que **Wittgenstein (1961)**.

évaluations rationalistes et mettent l'accent sur les représentations des acteurs. Le côté incrémental (construction pas à pas) de l'évaluation est fréquent également.

En France, c'est le rapport **Viveret (1989)** qui lance ce genre d'évaluations. S'appuyant sur des conceptions jusque-là développées aux Etats-Unis (notamment par **Guba et Lincoln, 1981**), cet auteur développe l'idée que l'évaluation doit être un ferment de démocratie, par l'organisation d'un débat social ouvert et transparent sur les choix de politiques publiques¹⁰. La volonté d'ouvrir le débat se traduit par l'obligation méthodologique de faire piloter les évaluations par des instances où sont représentées toutes les parties prenantes.

C'est **Monnier (1992)** qui est en France le principal promoteur de ces approches. Ce qui est recherché n'est pas tant l'opérationnalité des résultats que leur capacité à éclairer les décideurs publics sur le sens de leur intervention (**Baron et Monnier 2003**). Mais à ce jour, ce type d'évaluation reste peu développé, pour des raisons qui tiennent à des rigidités de la part de l'administration, qui s'inscrit plutôt dans une tradition de « contrôle » (**Baron et Monnier, 2003**) et à l'absence de réelle volonté politique, malgré deux tentatives d'institutionnalisation de cette approche¹¹.

A la différence des évaluations managériales, et parce qu'elles s'intéressent plus aux effets de la politiques publique sur la société (sphère sociétale) qu'à l'instrument mis en œuvre (sphère programmatique), les évaluations pluralistes mettent en œuvre plutôt des outils des sciences sociales (sondages, entretiens, méthodes qualitatives...) que des outils des sciences de la gestion.

Points forts et points faibles

Le caractère pluraliste de ces approches qui les rendent légitime d'un point de vue démocratique. Cette légitimité n'est pas pour autant garantie : les membres des instances participatives se considèrent trop souvent comme des représentants de leur institution ou de leur groupe

¹⁰ Le rapport Viveret recommandait également de faire appel à des évaluateurs indépendants des structures administratives. Selon **Trosa (2003)** c'est une des raisons de la mauvaise réception de ce rapport, considéré par certains fonctionnaires comme une tentative déguisée de les opposer à la société civile.

¹¹ L'institutionnalisation des évaluations « pluralistes » s'est faite en plusieurs étapes : après le rapport Viveret, le Conseil Supérieur de l'Evaluation (CSE) est créé en 1990. Chargé de conseiller les évaluateurs et de contrôler la qualité des évaluations interministérielles, cet organe – faiblement doté – peine à trouver sa place et est remplacé en 1998 par le Conseil National de l'Evaluation (CNE) qui accorde plus de place aux différentes parties prenantes d'une évaluation. Cet organe était destiné à promouvoir des évaluations plus simples à mettre en œuvre et plus opérationnelles. Mais avant que ces objectifs soient atteints, le gouvernement décide en novembre 2001 de ne pas poursuivre l'expérience (**Perret 2001**).

d'origine, et non comme des acteurs d'une prise de conscience collective (**Trosa, 2003**). On se place alors dans un modèle néo-corporatiste qui est assez éloigné des ambitions du modèle.

Par leur caractère incrémental, ces approches permettent une certaine adaptabilité de l'évaluation aux changements de contexte. Mais poussé à l'extrême (chaque cycle de négociation achevée est aussitôt dénoncé afin de justifier et d'amorcer le suivant) ce système ne donne ni le temps ni les moyens d'agir.

Un défaut fréquemment souligné de ces approches (par exemple par **Buttoud et Samyn, 1999**) est leur manque d'opérationnalité, avec des conclusions trop vagues et très générales (car très consensuelles). La légitimité technique de ces évaluations est donc parfois contestée.

Conclusion

Les approches pluralistes présentent un intérêt pour évaluer des politiques publiques éminemment sociales, où se fait jour un débat politique plus fort que pour une intervention publique « de routine » où les questions de technique peuvent devenir prépondérantes. Pour ces politiques, la mise en place d'un espace de négociation à propos de son évaluation est en effet peut-être plus importante que la formulation de diagnostics empiriques concrets.

2.3 Synthèse sur les approches rationalistes et communicatives

Les approches rationalistes et communicatives sont très souvent opposées deux à deux (voir le tableau page suivante), sur la base des dichotomies suivantes : instrumental / communicatif ; élitiste / pluraliste (**Conan, 1998**) ; technocratique / démocratique ; managériale / négociée (**Buttoud et Samyn, 1999**) ; managériale / démocratique (**Kessler et al. 1998**) ; positiviste / constructiviste (**Kessler et al. 1998**) positiviste / phénoménologique (**Conan, 1998**) ; instrumental / pratique (**Sanderson, 2002a**) ; gestionnaire / participatif...

Dans la pratique, ces deux approches semblent étanches l'une à l'autre, mais certains auteurs (dont **Conan 1998**) trouvent cependant que cette confrontation est contre-productive. Ils estiment que les querelles idéologiques ont beaucoup nui au développement de l'évaluation (du moins en France) et qu'il est maintenant temps de les dépasser (**Trosa, 2003**).

Tableau 1 : synthèse des différences entre les approches rationalistes et communicatives de l'évaluation des politiques publiques :

	Approches rationalistes	Approches communicatives
Evaluateurs	grands corps de l'Etat	consultants privés
Commanditaires	Etat	Union Européenne ou collectivités territoriales
Rationalité	Instrumentale	Communicative
Perspective	interne au programme	externe au programme
Question évaluative	est-ce que la politique marche ?	est-ce que la politique est appropriée ?
Critère fondamental	efficience (adéquation moyens / fins)	impacts sur la société
Légitimité	technique	démocratique
Démarche	prononce des jugements sur des faits	témoigne de l'expérience des protagonistes
Outils	tirés des sciences de la gestion (ex : contrôle des procédures)	tirés des sciences sociales (ex : enquêtes, sondages)
Origine historique	Années 30 (positivisme)	Années 90 (post-positivisme)

C'est bien la posture d'Amitai Etzioni et de son balayage mixte, qui s'inscrit dans une approche résolument pragmatique. Même si il n'a pas travaillé spécifiquement sur l'évaluation des politiques publiques, Etzioni notait dès 1967 l'intérêt de son modèle dans un cadre évaluatif :

« in evaluation as in decision-making itself, while full detailed rationalism may well be impossible, truncated reviews are feasible, and this approach may be expected to be more effective in terms of the actors' goal than "muddling though" »¹²

2.4 L'évaluation mixte

Il y a eu un certain nombre d'application du mixed scanning, y compris dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, à l'étranger (voir notamment **Kouplevatskaïa 2007** qui a évalué l'ensemble du processus de réforme de la politique forestière du Kirghizstan). En repartant des propositions d'Etzioni on peut retenir les caractéristiques générales suivantes :

Une expertise préliminaire

En premier lieu, il s'agit d'analyser complètement la politique (formulation, mise en œuvre, effets directs et indirects), mais selon une grille rationaliste « tronquée », c'est-à-dire avec un niveau de

¹² « pour l'évaluation comme pour la prise de décision à proprement parler, et alors qu'un rationalisme complet et détaillé pourrait bien être impossible, des examens tronqués sont réalisables, et on peut s'attendre à ce qu'une telle approche soit plus efficace du point de vue des buts poursuivis pour les acteurs que l'incrémentalisme (« muddling through ») ».

détail relativement faible. Il s'agit de déterminer de manière approximative l'efficacité (relations entre les fins et les moyens) du programme et de ses mesures. Cette estimation se fait sur la base d'une expertise fournie par un ou plusieurs spécialistes.

Même si elle reste grossière, cette première évaluation (rationaliste) doit être menée de manière rigoureuse, puisqu'elle va fournir la trame de l'évaluation finale (les fondamentaux). Cette expertise se fait sur la base d'une rationalité instrumentale, empiriquement fondée, par des experts qui sont sensés évaluer en toute objectivité la politique, sur la base de critères scientifiques et techniques.

Une participation étendue

En second lieu, il faut « pétrir » de manière incrémentale et pluraliste ce premier état de l'évaluation, de manière à ce qu'il rende mieux compte de la politique évaluée. Ce travail doit être mené sur la base d'un processus participatif étendu qui cherche à associer toutes les parties qui ont été ou sont affectées (de près ou de loin) par l'intervention publique, et qui peuvent témoigner à son sujet. Ce témoignage permet de compléter, renforcer ou nuancer (même fortement) l'expertise préliminaire.

Cette participation est plus fondée sur l'interaction entre les différents témoignages (qui peuvent être contradictoires) des participants que sur une connaissance scientifique du phénomène. Ces expériences sont nécessairement subjectives (renvoyant aux valeurs portées par chaque individu ou chaque groupe d'individu) et prises dans leur ensemble elles ne forment pas forcément un message cohérent. Ce qui est recherché à travers le processus de négociation c'est la reconnaissance intersubjective de certains éléments qui vont être retenus comme pertinents. Il est donc important que la participation soit la plus étendue possible, afin que l'aspect final que l'on donnera à l'évaluation soit réellement partagé par le plus grand nombre. Le rôle de l'évaluateur/modérateur est de parvenir à atteindre cet objectif.

Quelques remarques

Une évaluation mixte n'est pas le simple empilement d'une couche d'expertise puis d'une couche de participation. A la fin du processus complet (à l'issue de la phase incrémentale communicative), l'évaluation résultante combine des éléments d'expertise et de participation dans un ensemble homogène qui témoigne d'une coproduction de l'évaluation et de l'instauration d'une forme de dialogue entre deux approches de l'évaluation. C'est le rôle de l'évaluateur de « faire le pont » entre les deux conceptions de l'évaluation, dans le but d'aboutir à un résultat à la fois techniquement fondé et socialement validé. Le schéma suivant, tiré d'un article intitulé « Bridging the Gap between Managerial and Participatory Evaluations of Forestry Programmes: The Case of the Vosges after the 1999 Storm » (**Croisel, 2004**) permet de mieux comprendre les différents liens entre acteurs, experts et évaluateurs.

Ce schéma correspond à une vision classique du modèle mixte, qui a été retenue pour cette étude, où experts et acteurs opèrent dans des sphères relativement étanches. D'autres approches, qu'on retrouve par exemple dans le projet GoFOR (voir **Hogl et al. 2005**) décloisonnent

ces deux catégories et introduisent le concept d' « expertise publique » (traduction malaisée de l'anglais *accountable expertise*) : les individus qui sont placés en situation d'expertise doivent directement rendre compte de leurs positions devant un certain nombre d'acteurs qui peuvent les contester. Cette manière de procéder, qui par certains côtés se rapproche des conférences de consensus, permet de bien intégrer les deux composantes (rationalistes et communicatives) du modèle mixte mais risque aussi de réduire la valeur scientifique ou technique de l'expertise, au fur et à mesure que des aspects plus politiques entrent en jeu.

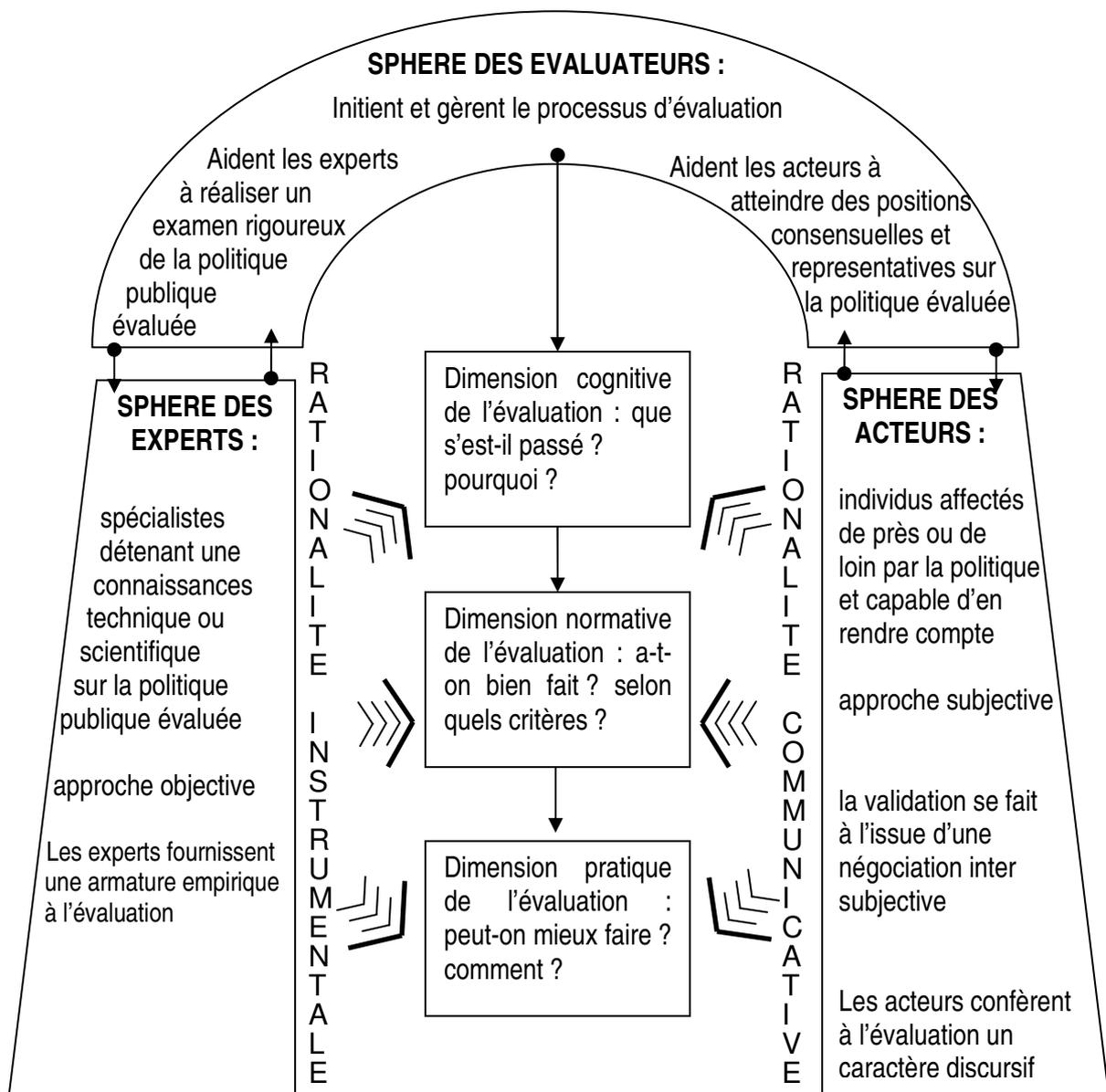


Figure 5 : L'évaluation mixte à partir du balayage mixte d'Amitai Etzioni

Points forts et points faibles

Un des points faibles d'une telle approche est la lourdeur de la procédure, qui requiert de mener l'évaluation sur deux fronts. Un autre défaut, déjà souligné, réside dans la difficulté à équilibrer de manière pertinente les aspects rationalistes et communicatifs. Ce dosage dépend de la nature de la politique à évaluer, et des enjeux techniques et politiques qu'elle porte.

Pour les politiques qui contiennent les deux types d'enjeux, une approche mixte peut présenter de grands avantages, car elle ne néglige aucun des deux. Et comme aujourd'hui peu de politiques publiques sont uniquement techniques ou sociales, le champ d'application potentielle est vaste. Des politiques très techniques comme par exemple la politique énergétique suscitent de vifs débats de société alors que des politiques très sociales comme la lutte contre l'exclusion mobilisent de plus en plus de « techniciens ». De plus en plus les évaluations de politiques publiques doivent être légitimées à la fois techniquement et socialement.

En réalité, les décideurs ont compris depuis longtemps l'intérêt des approches mixtes et de la combinaison des approches gestionnaires et participatives. D'un côté, les conclusions des évaluations basées sur des critères et des procédures rationalistes sont plus faciles à mettre en œuvre par la suite, et les pouvoirs publics ont tendance à les privilégier. Mais comme les conclusions doivent aussi avoir une légitimité sociale, les pouvoirs publics cherchent à introduire des éléments participatifs. Cependant, les évaluations mixtes se font rarement selon des méthodologies très rigoureuses et sur des bases théoriques bien établies.

Les évaluations « faussement » mixtes

Dans certains cas on peut même assister à des évaluations faussement mixtes, qui sont en réalité des évaluations gestionnaires « déguisées » (**Buttoud et Yunusova, 2002**). On utilise alors les modèles mixtes dans une perspective de légitimation démocratique de conclusions déjà tirées, et les marges décisionnelles laissées aux acteurs sont alors si faibles qu'elles sont purement symboliques (bien que valorisées sur le plan politique).

Il peut s'agir de consultations individuelles ou collectives réalisées au tout début du processus, qui servent à recueillir des informations, des avis ou des idées, et qui vont ensuite être utilisées pour illustrer les propos de l'évaluateur/expert.

Cette forme de participation est très éloignée de celle que suppose le modèle incrémental/communicatif, à savoir une véritable négociation entre les acteurs dont l'issue influence réellement les résultats de l'évaluation.

La participation publique est un concept relativement facile à pervertir et les évaluations, quand elles ont pour but de dédouaner les pouvoirs publics de certaines critiques, peuvent être rapidement instrumentalisées (**Buttoud et Yunusova, 2002**). C'est pourquoi il est important de suivre des cadres conceptuels rigoureux, qui recherchent une authentique articulation entre les deux perspectives.

3 Le cas des politiques forestières

Introduction

Quelle approche (rationaliste, communicative ou mixte) faut-il retenir dans le cadre d'une politique forestière ? La réponse à cette question dépend d'une part des caractéristiques des politiques forestières en général, et d'autre part de celles qui sont propres à la politique à évaluer. Il faut donc examiner en détail les politiques forestières avant d'opter pour l'une ou l'autre approche, et construire un outil méthodologique.

Dans cette partie, on se place dans le cadre des politiques forestières contemporaines, qui font de la multifonctionnalité la pierre d'angle de l'intervention publique en forêt, et l'on analyse la pertinence des différentes approches évaluatives.

3.1 Importances respectives des enjeux techniques et sociaux dans les politiques forestières

Poids traditionnel de la technique

Pendant longtemps, les politiques forestières (du moins en France) ont été conçues comme des politiques essentiellement « techniques », visant à résoudre des problèmes de nature économique ou écologique (**Buttoud, 1998**). Si ces politiques ne sont pas pour autant déconnectées de la société (toute politique a en dernière analyse une visée sociale), elles ne sont pas vraiment « sociales » en ce sens qu'elles ne s'attellent pas vraiment à un problème de société (comme le chômage de masse par exemple).

On peut citer les politiques de restauration des terrains en montagne ou de reboisement des dunes du littoral atlantique, initiées au XIX^{ème} siècle. Il s'agissait dans ces deux cas de résoudre à des problèmes écologiques majeurs (inondations et ensablement) mettant en péril des biens et personnes. C'est aussi le cas aujourd'hui pour les politiques de défense des forêts contre les incendies.

Sur un autre plan, la politique de reboisement d'après-guerre, portée par le Fonds Forestier National, visait à résoudre un problème économique : alimenter la filière bois française (et notamment les industries du papier) en matière première. C'est également dans une logique économique qu'ont été mises en place les politiques d'amélioration de la gestion des forêts privées (regroupements fonciers, création des CRPF), ainsi que les programmes de conversion des taillis sous futaie des forêts publiques au XIX^{ème} siècle.

Dans le cadre de ces politiques, la technique occupe une place privilégiée. La politique forestière est avant tout une affaire de spécialistes. En terme d'évaluation on peut tout à fait concevoir une approche rationaliste, qui peut se traduire par des évaluations de type « gestionnaire » (voir par exemple les chapitres consacrés à l'évaluation dans **Cubbage et al. 1993** ou **Ellefson 1992**). Une « bonne » politique est celle qui mobilise les moyens techniques, humains et financiers les plus efficaces par rapport aux fins

poursuivies. C'est souvent dans cet état d'esprit que les politiques citées plus haut ont été évaluées, notamment par le Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (voir par exemple le bilan du Fonds Forestier National réalisé par **Cottin 1995**). Composé de hauts fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture, le CGGREF a longtemps été l'instance d'évaluation du ministère de l'Agriculture, en charge des forêts. Conformément aux principes des évaluations gestionnaires, ces études se concentraient sur le contrôle de gestion, le contrôle administratif ou le contrôle du personnel.

Emergence de questions sociales

Cependant, et même si la technique occupe toujours une position importante dans les politiques forestières (ne serait-ce que parce qu'il s'agit d'interagir avec un écosystème naturel), on assiste depuis le début des années 1990 à l'irruption de considérations directement sociales. Ce changement coïncide avec deux grandes évolutions de la société :

- tout t'abord, l'émergence d'une société de loisir et de bien être (le premier sens de l'anglo-saxon *welfare*), qui fait de la forêt un espace de récréation. Les politiques forestières ont progressivement fait de l'accueil du public en forêt une des priorités, en accordant une place de plus en plus importante à la satisfaction des besoins récréatifs (parfois contradictoires) exprimés au sein de la société.

- ensuite, toute une série de facteurs (mondialisation et compétition accrue sur le marché du bois, hausse des coûts de gestion et de main d'œuvre) ont fait de la sylviculture une activité de moins en moins rémunératrice. Dès lors, à partir du moment où l'on attribue à la forêt un rôle stratégique dans la politique nationale, on s'inquiète de plus en plus de la survie en tant que telle des professions de sylviculteurs, bûcherons, scieurs. Il faut « aider » ces catégories sociales pour la sauvegarde d'un secteur qui continue d'employer en aval plusieurs centaines de milliers d'emplois. La politique forestière développe alors des mesures visant à assister (deuxième sens de *welfare*) des populations jugées fragiles : exonérations fiscales (par exemple le passage de la TVA de 19,6 à 5,5% pour les travaux forestiers), incitations financières multiples (tant en forêt publique qu'en forêt privée), mise en place de structures chargées d'assister les propriétaires dans la gestion (Centres Régionaux de la Propriété Forestière notamment).

Si le développement de l'assistance publique n'atteint pas les proportions de ce qu'on peut observer par exemple dans le domaine agricole, il s'accompagne toutefois d'un changement en profondeur dans les politiques forestières, que l'on constate par exemple dans les mesures du Plan Chablis qui ont servi d'étude de cas à la présente recherche. Si il s'agissait bien de répondre avant tout à un défi technique (écouler le maximum de chablis au meilleur prix possible), il s'agissait aussi en filigrane de sauver la profession et d'empêcher que les propriétaires forestiers ne « jettent l'éponge ». Cette inquiétude sociale était particulièrement vive en Lorraine où en l'espace de cent ans les sylviculteurs ont été confrontés à une série de calamités (guerres de 1870, 1914-1918, 1939-1945, tempêtes de 1990

et 1999) peu encourageantes pour ce qui est de la poursuite d'une activité forestière.

3.2 Conséquences pour l'évaluation des politiques forestières

Du point de vue de l'évaluation des politiques forestières, le passage d'enjeux techniques à des enjeux mixtes a des conséquences importantes, notamment au niveau des outils. La prise en compte d'aspects sociétaux nécessite des approches différentes de celles mises en place pour les aspects techniques, et il importe de mobiliser les outils des sciences sociales en plus des outils des sciences économiques ou biologiques.

Retour sur la multi fonctionnalité

Les politiques forestières actuelles sont caractérisées par un mélange de considérations techniques et sociales. C'est ce qui les rend « multifonctionnelles » et qui fait que ni les évaluations purement rationalistes ni les évaluations purement incrémentales ne sauraient correctement les appréhender. On peut donc envisager des évaluations mixtes, mais il convient de bien comprendre la bimodalité des politiques forestières. La multifonctionnalité doit en effet être considérée comme un ensemble cohérent. Pour des raisons de présentation et de simplification on a parfois tendance à isoler les trois « fonctions ». C'est en réalité contraire à l'idée même de multifonctionnalité. On ne peut donc se contenter, même si c'est peut-être plus commode, une approche mixte qui « additionnerait » une évaluation plutôt rationaliste pour les aspects techniques (écologiques et économiques) et une évaluation plutôt incrémentales pour les aspects sociaux. Car alors comment lier et hiérarchiser les deux ? On risque d'opposer les deux types de résultats plutôt que de les intégrer. On pourrait même aboutir, au sein d'une même évaluation, à des conclusions contradictoires entre les parties gestionnaire (pour les aspects écologiques ou économiques) et communicative (pour les aspects sociaux) sans parvenir à « combler le fossé » entre les deux.

Une évaluation « mixte » est nécessairement intégrée

Une évaluation « mixte » ne doit pas reposer sur une simple « division du travail », mais sur une démarche véritablement intégrée (le tout est plus que la somme des parties). Le modèle mixte d'Etzioni, développé notamment dans **Brun et Buttoud (2003)**, peut permettre une telle approche. La première phase rationaliste d'expertise prend en compte dans son analyse aussi bien les aspects techniques que sociaux. Dans la seconde phase communicative de participation, cette expertise sert de point de départ à un raffinement incrémental de l'évaluation, notamment sur les aspects sociaux (mais aussi le cas échéant sur des éléments techniques). Il ne faut pas penser que dans une évaluation « mixte » la composante rationaliste (l'expertise) s'occuperait des aspects techniques et que la composante incrémentale (la participation) s'occuperait des aspects sociaux. En réalité, la politique est considérée dans son ensemble (mais de manière différente) aussi bien par les experts que par les acteurs.

Une évaluation mixte et intégrée peut aborder de manière satisfaisante la multifonctionnalité. Elle conserve des éléments rationalistes, qui s'appuient sur une discussion raisonnée de l'efficacité de la politique et qui correspondent bien aux attentes du décideur (opérationnalité des évaluations rationalistes en général) et à la nature des politiques forestières (avec des fondements techniques). Il s'agit également d'un lieu où un débat social peut s'exprimer et contribuer à la qualité de l'évaluation (légitimité des évaluations incrémentales en général) et à une réelle prise en compte de la complexité grandissante des politiques forestières.

Conclusion

A l'issue de ce chapitre consacré à une revue sommaire des approches évaluatives et à une discussion théorique autour de la question de la perspective à adopter dans le cas des politiques forestières, une approche mixte, inspirée du balayage mixte d'Amitai Etzioni, a été retenue.

Ce choix correspond à une démarche de recherche appliquée. Les approches appliquées, si elles ont l'avantage d'être réalistes, ont aussi l'inconvénient de ne pas toujours être très élaborées sur le plan conceptuel, car elles sont plus orientées sur les aspects empiriques que sur des constructions théoriques.

Pour pouvoir bâtir un outil d'évaluation mixte solide, il est donc important d'approfondir les concepts, et notamment deux qui n'ont été que survolés jusqu'ici, et qui sont pourtant centraux dans le cadre d'une évaluation « mixte » des politiques forestières : l'expertise et la participation.

Chapitre 2 : Cadre conceptuel

Introduction

Les termes d'expertise et de participation caractérisent bien les activités respectives des phases « rationaliste » et « incrémentales » d'un modèle mixte.

L'expertise peut être définie comme la fourniture d'une connaissance destinée à être intégrée à un processus décisionnel plus vaste¹³ (**Roqueplo, 1997, Restier-Melleray 1990**). C'est bien l'objet de la phase « rationaliste » du balayage mixte (**Etzioni, 1967**).

Dans les sociétés démocratiques modernes, incrémentalisme rime avec pluralisme (**Dryzek, 1990**) et donc avec participation. C'est en effet à travers la mise en place d'un processus participatif que peut s'exprimer un franc débat sur les valeurs.

Ces deux concepts-clés ne sont pas vraiment développés par Etzioni, et l'objectif de ce chapitre est de les préciser, pour donner une véritable consistance conceptuelle à l'orientation mixte retenue à l'issue du chapitre précédent, avant de définir une méthodologie concrète (dans le chapitre 3).

Les deux concepts d'expertise et de participation peuvent recouvrir une grande variété de sens, et il est nécessaire de bien préciser les acceptions retenues dans le cadre de cette recherche¹⁴. Ce nécessaire travail de clarification, d'interprétation et de manipulation des concepts, repose sur l'idée que toute méthode présuppose son lot de théories et d'élaboration conceptuelles. Il est important de lever le voile sur les termes employés, d'autant plus qu'ils sont passés dans le langage courant.

Dans cette recherche, l'objectif n'est pas dévoiler les présuppositions théoriques et conceptuelles d'une pratique donnée, mais de partir des concepts (à partir de réflexions théoriques existantes ou d'analyses des

¹³ C'est en cela que l'expertise est fondamentalement différente d'autres types de connaissances telles que la connaissance scientifique, destinée à augmenter les connaissances sur un sujet donné (**Roqueplo, 1997**).

¹⁴ C'est à la suite de philosophes tels que **Wittgenstein** (« Tractatus logico-philosophicus » en **1961**), **Austin** (« Quand dire, c'est faire » en **1970**) ou **Searle** (« Les actes de langage » en **1972**), qui ont particulièrement approfondi le rôle du langage dans notre perception du monde, que les questions de langage ont acquis une place importante dans le domaine de l'épistémologie.

définitions empiriques des concepts) afin de concevoir une méthodologie correspondant aux sens qui est attribué à ces concepts.

Organisation du chapitre

Les concepts d'expertise et de participation sont étudiés successivement. Des développements relatifs aux experts et aux acteurs qui peuvent être intégrés à un processus d'évaluation des politiques forestières sont également incluses.

1 L'expertise

Introduction

Dans le balayage mixte d'Etzioni, l'expertise consiste en la production d'un discours englobant et raisonné sur la politique publique envisagée. Pour approfondir cette notion, un point de vue fonctionnel (que doit fournir l'expertise ?) a d'abord été adopté, avant un point de vue institutionnel (qui doit fournir l'expertise ?).

1.1 L'expertise d'un point de vue fonctionnel

Problématique

Il est possible de distinguer deux conceptions, qui vont être examinées successivement avant de voir laquelle s'accorde le mieux avec un modèle mixte.

1.1.1 Une expertise des résultats

Le caractère englobant

Une première conception de l'expertise s'appuie sur une vision simplifiée du processus politique. D'abord énoncée selon des termes généraux (discours, lois) qui vont définir des objectifs à atteindre, toute politique publique est ensuite déclinée en un certain nombre de mesures concrètes (plans, projets, programmes) qui ont pour objet de matérialiser la politique et de produire de résultats.

Si l'on s'en tient à cette conception, l'expertise à fournir dans le cadre d'une évaluation doit s'attacher à déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus sont conformes aux objectifs annoncés.



Figure 6 : l'expertise comme une analyse des résultats de la politique

Cette manière d'expertiser a longtemps été prédominante. Historiquement, l'évaluation des politiques publiques (conçue comme une expertise, c'est-à-dire dans un cadre rationaliste) s'est d'abord concentrée sur l'idée de réalisation des objectifs. D'après **Weiss (1972)** : « la formulation traditionnelle de la question d'évaluation est de savoir dans quelle mesure la politique ou le programme réalise ses objectifs ».

C'est une tâche plus difficile qu'il ne paraît, car les objectifs peuvent être implicites au lieu d'être explicites, vagues ou bien mêmes changeants. C'est pourquoi certains auteurs n'hésitent pas à évaluer une politique seulement à partir de ses effets, sans s'intéresser à ses objectifs (*goal-free evaluation* de **Scriven, 1991**).

Du point de vue de la rationalité, le critère objectif qui est mobilisé est celui de l'efficacité, c'est-à-dire de l'adéquation entre les résultats et les objectifs ; une « bonne » politique est celle qui remplit ses objectifs.

1.1.2 Une expertise du processus

Dans un deuxième temps s'est développée une autre vision du processus politique, qui a de ce fait modifié les attentes vis-à-vis d'une expertise (en matière d'évaluation).

En effet, selon la perspective séquentielle de **Jones** (qui s'est progressivement imposée à partir de la fin des années 1970), une politique publique se définit par un enchaînement complexe de séquences successives : perception, définition, agrégation, organisation, représentation, formulation, légitimation, appropriation, mise en œuvre, évaluation et terminaison. Ces actions sont elles-mêmes regroupées en cinq systèmes d'action qui forment un cycle : identification du problème, formulation des solutions, légitimation, mise en œuvre et évaluation¹⁵.

Le cadre séquentiel de Jones (comme la plupart des cadres développés depuis, y compris dans le contexte forestier), en modifiant la manière de comprendre une politique publique et en introduisant l'idée de cycle politique a considérablement élargi le champ de l'expertise. En effet, il ne s'agit plus seulement d'évaluer les résultats à la lumière des objectifs, mais d'expertiser l'ensemble des différents « systèmes d'action » (voir figure suivante)

L'analyse porte non seulement les effets de la politique, mais aussi l'inscription des problèmes sur l'agenda politique (est-ce que le problème public sélectionné est important ?), la définition de la stratégie d'intervention (est-ce qu'il s'agit d'une bonne approche pour résoudre le problème ?), sa mise en œuvre (est-ce que cette politique a été administrée dans de bonnes conditions ?), sa terminaison (est-ce que la politique est améliorée ou terminée selon des bases objectives par exemple) et même son évaluation¹⁶ (est-ce que l'évaluation a été menée de manière rigoureuse ?).

¹⁵ Il s'agit bien sûr d'une construction théorique plus ou moins précaire : l'ordre de certaines séquences peut être inversées et certaines d'entre elles peuvent être atrophiées ou absentes.

¹⁶ Selon cette conception, toute évaluation d'une politique publique devrait comporter sa propre évaluation (c'est également l'avis de **CSE**)

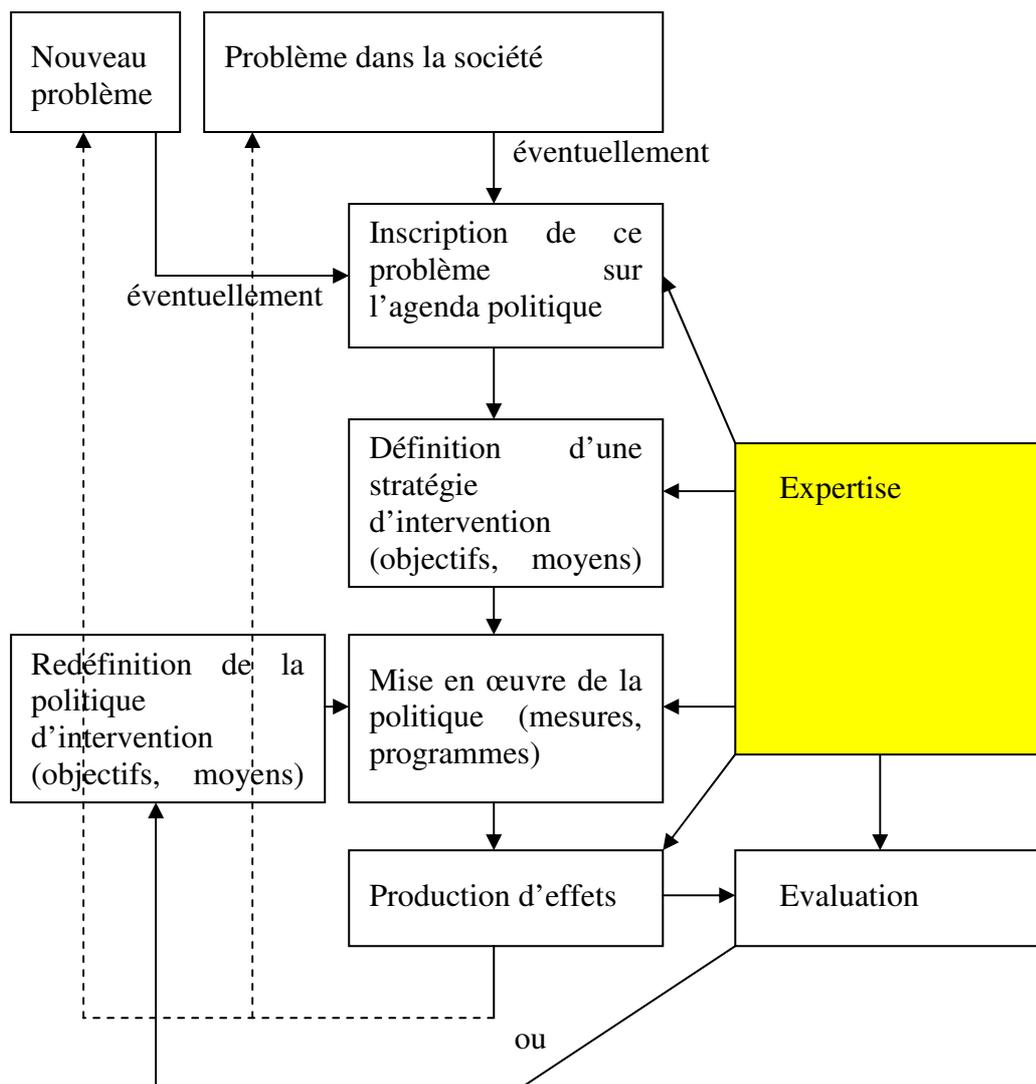


Figure 7 : l'expertise comme une analyse du processus politique

Sur le plan de la rationalité, alors que l'efficacité jouait un rôle prépondérant dans le cadre de l'expertise « traditionnelle », c'est le critère de l'efficacité qui devient central. Il s'agit d'une notion complexe à laquelle est consacrée le paragraphe suivant.

1.1.3 L'efficacité

Définitions

Alors que l'efficacité peut se définir comme que le degré de réalisation des objectifs, l'efficacité renvoie au rapport entre les entrants (*inputs*) et les sortants (*outputs*) d'un système¹⁷. C'est ce qu'on retrouve selon des formulations légèrement différentes aussi

1996). Les conditions d'une telle autocritique sont discutées dans le chapitre 4 et en conclusion de ce mémoire.

¹⁷ Le terme d'efficacité, de même que ceux d'effectivité ou d'efficacité proviennent tous de la racine latine « effectus » (effets)

bien en sociologie des organisations (**Etzioni 1964**) que dans les sciences économiques (**Simon 1983**).

Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, l'efficacité est un critère qui rapporte les coûts des politiques à leurs bénéfices (**Rossi et al. 2004, Scriven 1991, Nagel 1981**). C'est un critère qui a fait l'objet de nombreux développements dans le cadre des sciences économiques.

Approches quantitatives

Les deux principales techniques quantitatives employées pour expertiser l'efficacité sont l'analyse coût-bénéfice et l'analyse coût-efficacité (**Kaczmarek et Ottitsch 2004**).

Dans l'analyse coût-bénéfice, tous les coûts (aussi bien dans la sphère du programme que dans la sphère de la société) et bénéfices d'une politique doivent être comparés de manière à déterminer dans quelle mesure les bénéfices sont supérieurs aux coûts, selon une perspective monétaire. Une fois que les valeurs monétaires des différents coûts et bénéfices sont établies, il convient de les uniformiser en leur appliquant le cas échéant un taux d'actualisation approprié, ce qui peut poser problème. Une autre difficulté repose sur le fait que pour de nombreuses politiques (et notamment les politiques forestières), l'identification des coûts et des bénéfices (qui sont multiples) est difficile. Ainsi, l'attribution d'une valeur monétaire à des externalités positives ou négatives liées à une politique donnée peut s'avérer particulièrement ardue, et nécessite de recourir à des méthodes complexes telles que les prix hédonistes ou l'analyse contingente (voir **Buttoud 2000** pour une revue des différentes méthodes). En matière de politique forestière, cette volonté d'attribuer une valeur monétaire aux différentes utilités de la forêt, malgré des travaux intéressants (voir par exemple **Brun 2002**), se heurte toujours à d'importants problèmes. Le tableau suivant permet de mieux prendre conscience de l'étendue des aspects auxquels il faut attribuer une valeur dans le cas d'une politique forestière.

mais ont des sens différents. Dans les dictionnaires (dont le nouveau petit Robert (**Rey et Rey-Debove 1993**)) on peut trouver que l'effectivité renvoie au latin *effectivus* « qui se traduit par un effet, par des actes réels » alors que l'efficacité vient de *efficax* « qui produit l'effet que l'on attend » et l'efficience de *efficere* « qui produit un effet avec un minimum d'efforts ». Il faut reconnaître qu'en français le terme d'efficacité a parfois tendance à recouvrir les deux autres aspects (**Marocico, 1998**).

Tableau 2 : Biens et externalités pouvant être produits par une politique forestière

<p>Biens et externalités positives potentiellement produits par un programme ou une politique forestière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Valeurs d'usage : <ul style="list-style-type: none"> Valeurs d'usage direct : <ul style="list-style-type: none"> Biens évalués sur la base d'un prix de marché : bois d'œuvre ou d'industrie, produits forestiers, liège, résine, miel, plantes décoratives, champignons, plantes médicinales, baies, truffes, etc.) Biens évalués sur la base d'un prix implicite (pâturage) ou sur la base d'une licence (chasse, ramassage des champignons) Valeurs d'usage indirect : <ul style="list-style-type: none"> Protection des bassins versants, régulation microclimatique ou macroclimatique (lutte contre les changements climatiques globaux : stockage du carbone), qualité de l'eau, paysage, etc. • Autres valeurs : <ul style="list-style-type: none"> Valeurs d'option : <ul style="list-style-type: none"> Source de récréation personnelle future Source potentielle d'énergie ou de matières premières (nouveaux médicaments par exemple) Source potentielle de biodiversité (espèces non encore découvertes) Valeurs d'héritage : <ul style="list-style-type: none"> Paysage, récréation, énergie et matières premières, biodiversité, stockage du carbone pour les générations futures, etc. Valeurs d'existence : <ul style="list-style-type: none"> Biodiversité, respects des êtres vivants et de la vitalité des écosystèmes forestiers.
<p>Biens et externalités négatives</p> <p>Erosion, inondations ou avalanches dus à une politique forestière déficiente</p> <p>Dégradation des paysages due à une expansion excessive des forêts</p> <p>Risque accru de feux de forêts</p> <p>Perte de biodiversité ou dégradation des paysages due à des plantations inappropriées</p> <p>Perte de possibilités récréatives due à une politique forestière trop intensive</p>

Une autre difficulté importante, fréquemment soulignée depuis les années 1960, est qu'il est difficile dans le cadre de l'analyse coût-bénéfice de prendre en compte des considérations sur l'équité, comprise au sens d'une juste distribution des bénéfices d'une politique ou d'un programme à ses différents destinataires. Il est possible de réintroduire un aspect distributionnel dans l'analyse coût-bénéfice (en pondérant les bénéfices selon qu'ils vont à tels ou tels groupes d'individus) selon des modèles plus ou moins sophistiqués (voir par exemple **Riera et Najera 2002**), mais ces modèles compliquent singulièrement la réalisation pratique d'une analyse coût-bénéfice.

Moins coûteuse car moins difficile à réaliser, une approche alternative, l'analyse coût-avantage étudie la relation entre les coûts et les bénéfices sans recourir à une estimation monétaire de ces derniers. La discussion porte sur le fait de savoir si une politique alternative aurait pu produire autant de bénéfices (voire plus) avec des coûts moindres. Il s'agit d'estimer les bénéfices en termes physiques et non pas monétaires, ce qui simplifie les calculs mais ne les rend pas faciles

Approches qualitatives

pour autant. Il est en effet parfois très difficile de connaître précisément les *outputs*, quand par exemple la politique ne prévoit pas explicitement leur monitoring (ce qui est souvent le cas).

L'analyse coût bénéfice et l'analyse coût avantage sont des approches quantitatives (monétaire pour l'une, monétaire et physique pour l'autre) de l'efficacité. Étant donné qu'elles se sont développées dans le cadre des sciences économiques, ils pouvaient difficilement en être autrement. Mais dans le cadre de sciences politiques (et *a fortiori* de la recherche évaluative), des estimations qualitatives de l'efficacité ont été développées, sur la base du « dire d'expert ».

Dans cette perspective, l'efficacité est approchée non pas selon des procédures standardisées (type analyse coût bénéfice) mais selon la perception d'un ou plusieurs experts. Dans la recherche qualitative, l'instrument de la recherche est la personne et non plus une équation mathématique. Plus que de mesurer, il s'agit de donner du sens à l'objet de recherche (voir **Guba et Lincoln 1981** et **1984**).

Les avantages des approches qualitatives par rapport aux quantitatives reposent en premier lieu sur un coût de collecte et de traitement des informations relativement faible, ce qui a pour corollaire de permettre une expertise rapide de l'efficacité. En second lieu, les approches qualitatives présentent un avantage heuristique, lié au fait qu'elles permettent l'étude des problèmes d'une façon ouverte, en profondeur et en détail (**Patton, 1990**). Elles peuvent donc intéresser les politiques forestières, très complexes car multifonctionnelles.

Les inconvénients tiennent principalement à la mauvaise image dont souffrent les études qualitatives, considérées comme peu fiables (à la différence des approches quantitatives, qui bénéficient systématiquement dans nos sociétés marquées par le positivisme d'un *a priori* favorable) car reposant sur des témoignages plus que sur des preuves. Pourtant dans la pratique de l'expertise (et pas seulement dans le cadre de l'évaluation d'une politique publique) on peut constater que le dire d'expert est souvent mobilisé. Comme l'a bien montré **Roqueplo (1997)**, face à des questions complexes et urgentes (précisément le genre de questions que posent les décideurs politiques), l'expertise quantitative précise et définitive est souvent impossible à fournir.

1.1.4 Conclusion

L'évaluation mixte fait appel à une expertise à la fois complète, rationnelle et relativement rapide à produire. Par rapport au premier point, il semble donc raisonnable de retenir une conception de l'expertise orientée sur le processus, et pas seulement sur les résultats d'une politique publique. Pour le deuxième point, c'est sur une analyse de l'efficacité que doit reposer la rationalité de l'expertise (et pas uniquement sur le critère d'efficacité). Pour le troisième point, il apparaît pertinent de retenir l'idée d'une expertise essentiellement qualitative de la politique, largement suffisante par rapport aux objectifs poursuivis par le balayage mixte, à savoir la fourniture d'une

expertise relativement grossière qui sera affinée dans la suite du processus.

La notion d'expertise retenue repose largement sur le dire d'expert. Et même si cette expertise peut rester relativement grossière, il faut quand même faire en sorte qu'elle soit la plus fiable et la moins contestable possible. C'est pourquoi on a considéré avec attention dans le paragraphe suivant l'expertise d'un point de vue institutionnel (qui peut ou doit être expert ?)

1.2 L'expertise d'un point de vue institutionnel

Introduction

« Il n'existe pas d'experts sans situation d'expertise » (CRESAL 1985, cité par Restier-Melleray 1990). Cette vision « constructiviste » de l'expert découle du fait que, par définition, l'expert est mandaté par le pouvoir politique dans le cadre d'une problématique donnée. Les experts sont aussi changeants que les problématiques, et dans le cadre d'une évaluation, il ne peut y avoir d'autres experts que des experts *ad hoc*. Dans tous les cas, les experts doivent cependant avoir une connaissance étendue de la politique à évaluer (il faut pouvoir rendre compte aussi bien du processus que de ses résultats) et de bonnes capacités d'analyse pour analyser (même qualitativement) la valeur de la politique en terme d'efficience.

Ces experts potentiels peuvent être recrutés dans trois catégories institutionnelles distinctes : les scientifiques, les praticiens et les membres de l'administration forestière¹⁸.

1.2.1 Les scientifiques

C'est la catégorie la plus visible. Il s'agit de personnes travaillant dans les universités, les grandes écoles ou les instituts de recherche (ENGREF, INRA, CEMAGEF...). Ces scientifiques sont à la pointe de la recherche forestière. Du fait d'une spécialisation poussée, on peut trouver des experts pour chacune des trois grandes fonctions de la forêt (écologie, économie et société) :

- Les écologues forestiers sont des spécialistes du fonctionnement écologique de la forêt. Ils étudient les processus qui sont à l'œuvre dans ce milieu, et entre autres les conséquences engendrées par les interventions anthropiques. Par conséquent, ils sont en mesure de répondre à des questions du genre 'que s'est-il passé du fait de l'intervention humaine ?' ou 'que ce serait-il passé au niveau des écosystèmes sans intervention humaine ?'. Par contre, les grilles utilisées par ces chercheurs ne correspondent pas forcément à une logique sociale ou politique. Les écologues ont parfois du mal à faire

¹⁸ Ce paragraphe reprend une typologie proposée dans une conférence à l'occasion d'un séminaire organisé par le Laboratoire de Politique Forestière, et qui a donné lieu à une publication dans le Journal Forestier Suisse (voir Croisel 2006).

le lien entre ce qui relève d'une action anthropique en général et ce qui relève d'une politique publique en particulier. Souvent, ils connaissent mal le détail des mesures, et ne sont pas forcément capables d'en distinguer les impacts propres.

- Les sociologues forestiers étudient les évolutions et mutations sociales dans le domaine forestier, mais souvent de manière globale, sans forcément analyser des interventions publiques particulières. Par exemple, dans le cas des chablis de décembre 1999, des sociologues se sont intéressés à la crise « chablis » chez les forestiers sans individualiser très nettement ce qui découle du Plan Chablis (voir **Hansen 2001 et 2002**). Les grilles d'analyses sont telles qu'il n'est pas toujours facile, dans le cadre d'une évaluation de politique publique, de placer en situation d'expertise des sociologues.

- Les économistes forestiers ont une bonne connaissance de la politique forestière et de ses différentes mesures, ne serait-ce que parce que les problématiques d'économie et de politique forestières sont souvent regroupées au sein des mêmes unités de recherche. Leurs questions de recherche traitent souvent de mesures politiques ciblées (voir **Costa et Ibanez 2005** pour un exemple récent). Pour certaines politiques (notamment celles qui sont de nature financière), les économistes peuvent avoir une idée assez fine des impacts. Cette position privilégiée des économistes s'explique aussi par le fait que dans nos sociétés l'intervention publique est souvent de nature économique.

Malgré des recherches récentes visant à améliorer l'interface entre la science et la politique (**Pregernig 2000**), on constate que dans la pratique (et avec une exception pour les économistes), il n'est pas toujours évident de placer des scientifiques en condition d'expertise, ne serait-ce que parce qu'ils ne connaissent pas toujours très bien les politiques forestières.

Ce constat a été fait par **Roqueplo** quand il travaillait sur les questions d'expertise liées aux pluies acides (**1988**). Très souvent, les questionnements politiques qui sont à l'origine d'une demande d'expertise désarçonnent les scientifiques, qui ont l'habitude de formuler différemment leurs questions de recherche.

1.2.2 Les praticiens

Une autre catégorie d'experts, généralement moins valorisée, est constituée par des praticiens. Il s'agit de personnes qui ne détiennent pas forcément de formation académique mais qui ont appris de leurs expériences propres. Cette connaissance empirique (touchant autant les aspects écologiques qu'économiques ou sociaux) a toute sa place dans le cadre d'une expertise. Les praticiens peuvent avoir une excellente connaissance non seulement de la forêt mais aussi des différentes politiques qui y sont menées. Cet ancrage dans un territoire donné est à la fois une force et une faiblesse car l'expertise devient difficile à généraliser.

Par rapport au monde scientifique, divisé en une multitude de spécialités, il est possible de trouver des praticiens qui ont une vision complète de l'ensemble des enjeux forestiers et des équilibres entre eux. Un pharmacien, un chasseur ou un historien local, passionné par la forêt peut tout à fait jouer le rôle d'un expert, mais ces personnalités, peu connues en dehors de leurs territoires sont difficiles à identifier. Il peut donc être difficile de les intégrer à un processus d'expertise.

1.2.3 Les fonctionnaires de l'Administration Forestière (au sens large)

On entend par membres de l'Administration Forestière les personnes qui sont chargés de mettre en œuvre la politique forestière. C'est une définition volontairement lâche qui permet d'englober les nombreuses institutions qui interviennent dans ce domaine (DDAF et Conseils Généraux, DRAF et Conseils Régionaux, ONF pour certaines missions, CRPF...).

Les fonctionnaires (ou assimilés) de ces différentes structures représentent une autre catégorie d'experts, qui tient à la fois des scientifiques et des praticiens. Ils ont en commun avec les scientifiques d'avoir reçu (au moins en partie) la même formation académique. Ils ont en commun avec les praticiens un certain ancrage local et la connaissance globale des problèmes du quotidien.

Ces fonctionnaires peuvent apparaître comme de bons experts potentiels dans le cadre d'un modèle mixte. En effet, ils ont l'avantage de combiner une vision globale des problèmes et de solides bases scientifiques (à l'instar des chercheurs) avec une vision intégrée de la forêt (comme les praticiens) et des politiques forestières (qu'ils sont chargés de mettre en œuvre et de suivre).

Comme Tocqueville (cité par **Perret 1999**) l'a bien montré, l'Administration (et ce dès l'Ancien Régime) se fait le réceptacle de toutes les aspirations de ses administrés, et le lieu où s'exprime (parfois bruyamment) des revendications sociales. Les fonctionnaires ont donc une excellente connaissance des questions sociales relatives à la forêt.

Cependant, faire appel à cette catégorie d'experts ne présente pas que des avantages. Le premier problème est celui d'une certaine spécialisation en fonction des administrations. En fonction des différentes administrations et de leurs missions, le domaine d'expertise peut être restreint (forêts publiques, forêts privées, filière bois...). Un autre problème, méthodologique, repose sur le fait que dans le cadre d'une évaluation, ces experts seraient amenés à être à la fois juges et parties. Il serait difficile de résumer en quelques mots les controverses existant entre les tenants des évaluations « internes » et ceux des évaluations « externes », mais même si la participation de

fonctionnaires est problématique, celle-ci ne s'accompagne pas forcément d'une perte de qualité des travaux¹⁹.

1.2.4 Conclusion

Chacune des différentes catégories présente des avantages et des inconvénients, et c'est à l'aune de la politique à évaluer que l'on choisit quels experts semblent les plus pertinents.

Dans tous les cas, l'expertise se conjugue le plus souvent au pluriel. Il est rare qu'un seul expert puisse fournir toute l'expertise. Presque toujours, l'expertise est le fruit du travail de plusieurs experts. Les problèmes qui se posent touchent en effet à plusieurs aspects et pour surmonter le cloisonnement académique ou géographique des experts, on peut faire appel à plusieurs d'entre eux. Il ne faut pas seulement que l'expertise soit pluridisciplinaire, il faut aller plus loin et développer des méthodes pour faire en sorte qu'elle devienne interdisciplinaire (voir le chapitre 3).

Pour certains auteurs attachés au concept d'expertise publique (voir chapitre précédent), l'expertise doit aussi associer à la fois des spécialistes et des acteurs de la politique. Cela peut-être judicieux dans le cas de politiques très sensibles sur le plan sociétal mais peut-être moins dans le cas de politiques très techniques.

2 La participation

Introduction

En plus d'une évaluation préliminaire de type rationaliste, l'évaluation « mixte » qu'on se propose de développer s'appuie dans deuxième phase sur un processus participatif. Comme le concept d'expertise, celui de participation est ambigu. En fonction du contexte, on fait référence à un continuum de pratiques allant de l'information à la délégation de pouvoir, en passant par la consultation. L'objet de cette section est de préciser l'usage qui est fait ici de ce concept « tarte à la crème » (**Buttoud, 2006**).

Comme pour la section précédente, la participation est d'abord étudiée d'un point de vue fonctionnel (quelle forme de participation pour une évaluation mixte ?) puis d'un point de vue institutionnel (qui peut participer ?).

¹⁹ Les inconvénients des évaluations internes sont (voir **ARADEL 1999**) un manque de recul et une possible auto-satisfaction. Les avantages sont une meilleure connaissance de l'objet d'évaluation, un accès plus rapide à l'information et une meilleure mobilisation des acteurs. Une évaluation interne réalisée par des personnes motivées et déterminées a autant voire plus de chances d'être suivie d'effets qu'une évaluation externe.

2.1 La participation d'un point de vue fonctionnel

Introduction

Quelle est la fonction d'un processus participatif ? Pour répondre à cette question, il est intéressant de revenir sur quelques définitions²⁰.

Quelques définitions

Le concept de participation est extrêmement polymorphe. Dans la littérature spécialisée (et particulièrement dans le domaine de l'aide au développement, qui s'est très tôt emparé du concept), plusieurs définitions ont été proposées. Pour la **Banque Mondiale (1996)**, la participation est un processus à travers lequel les parties prenantes (*stakeholders*) influencent et partagent le contrôle des initiatives de développement et des décisions relatives aux ressources qui les affectent. Pour la *Food and Agricultural Organization* **FAO (2000)**, c'est un processus volontaire où les membres de la population, individuellement ou à travers des groupes organisés, expriment des opinions et articulent des intérêts, et ont la possibilité d'influencer les décisions ou l'issue du sujet abordé.

Dans la littérature scientifique (chez **Buchy et Hoverman, 2000** par exemple), la participation peut-être vue soit comme une fin en soi ou comme un moyen en vue d'une fin. C'est une fin en soi car la participation est capable de véritablement transformer une communauté et son comportement politique. La participation peut ainsi stimuler un processus continu d'apprentissage augmentant la responsabilité collective des individus d'une communauté. C'est également un outil en vue d'une fin donnée. La participation est alors conçue comme un ensemble de méthodes, recommandations et pratiques destinées à impliquer le public dans des processus politiques.

Les théories de la participation

A partir de ces deux grandes perspectives, deux cadres théoriques ont été développés à partir des années 1970. La théorie de la participation publique est la première à avoir été appliquée au secteur forestier. Elle correspond à la mise en œuvre – au Etats-Unis – d'une série de lois relatives à la gestion des ressources naturelles et établies de manière participative (**Gericke et al., 1992**). Cette théorie se base sur deux grands principes : (i) l'autorité publique garde l'initiative du processus et en organise toutes les phases et (ii) la participation est assimilée à une consultation publique, dont l'autorité publique doit tirer les leçons.

En réponse à certaines critiques (voir **Daniels et Walker 1997**), s'est développée une théorie dite de la démocratie participative ou de la collaboration pluraliste (**Vira et al., 1998**). Cette théorie se base sur les principes suivants : (i) les acteurs sont à l'initiative du processus et en organisent toutes les phases et (ii) la participation est assimilée à une négociation. Ce sont les acteurs qui tirent eux-mêmes les leçons de la participation.

²⁰ Ce paragraphe reprend les principaux enseignements d'une revue bibliographique effectuée en mars 2002 par Alessandro **Paletto** au Laboratoire de Politique Forestière de l'ENGREF.

A partir de ces théories, plusieurs cadres participatifs ont été proposés.

2.1.1 Les approches traditionnelles de la participation

Introduction

Les approches traditionnelles, qui se caractérisent par le fait que la participation est introduite de l'extérieur et qu'une instance extérieure synthétise les travaux, sont multiples. Pour les décrire, il est fréquent (depuis le travail inaugural de **Sherry Arnstein** en **1969**) d'utiliser des typologies (voir par exemple **Buchy et Hoverman 2000** ; **Ramirez 1998** ; **Tanz et Howard, 1991**) que l'on peut présenter sous la forme d'une échelle (voir figure page suivante).

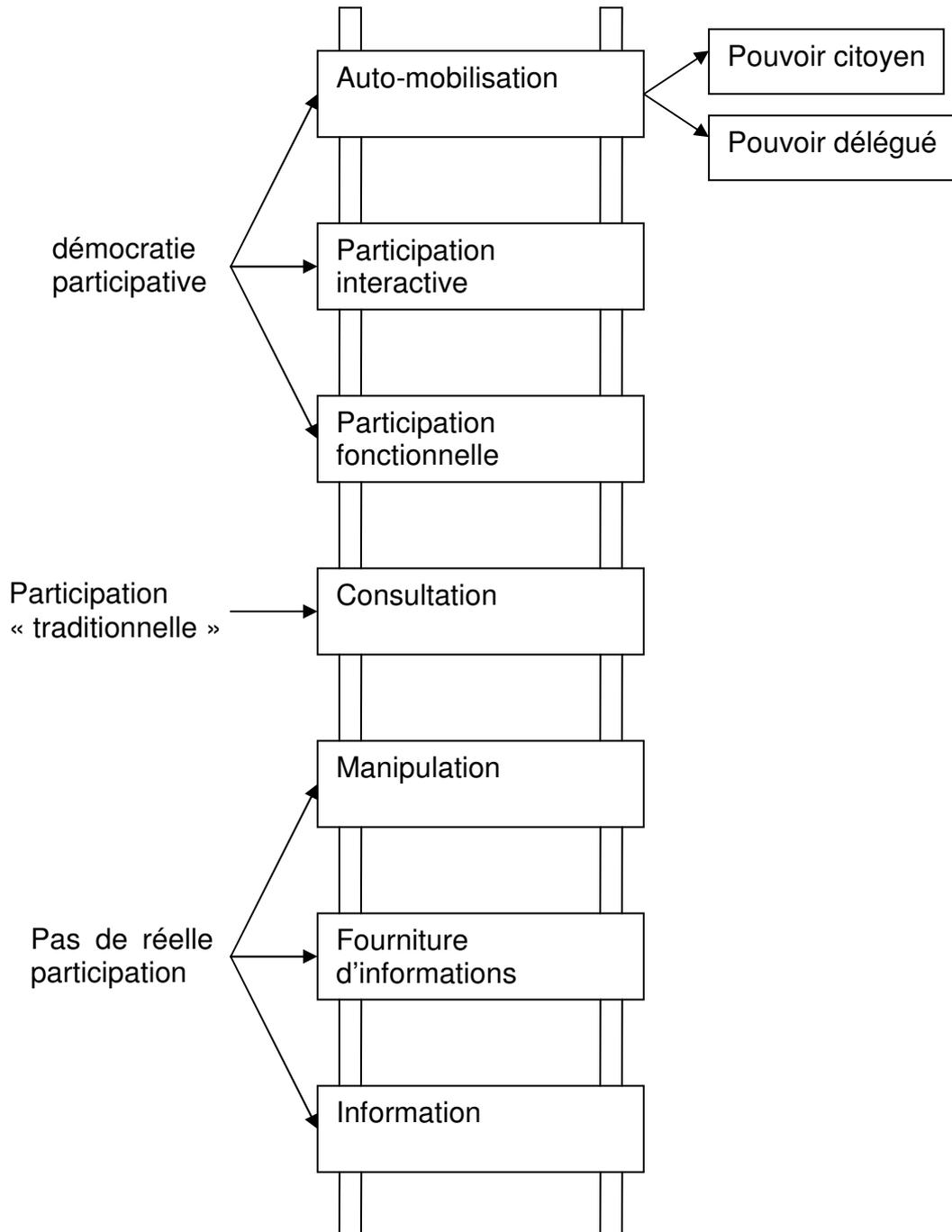


Figure 8 : Une typologie de la participation (d'après **Paletto 2002**)

Information	La première forme traditionnelle de participation est l'information. Il s'agit d'une participation passive. Les groupes et individus sont avertis par les pouvoirs publics de ce qui est en cours. Ils ont la possibilité de réagir mais cette réaction n'est pas vraiment recherchée.
Fourniture d'informations	La seconde forme représente une participation plus active, puisqu'on demande aux acteurs (<i>stakeholders</i>) de fournir des informations (au travers de questionnaires par exemple). Mais il ne s'agit pas vraiment de recueillir les avis des participants sur ce qui est en cours.
Manipulation	Une troisième forme traditionnelle de participation repose sur une manipulation des acteurs. Il s'agit d'une forme illusoire de participation où des groupes de travail illégitimes vont être amenés à soutenir des décisions prises de longue date par les autorités. Dans cette optique, la participation est considérée par les pouvoirs publics comme un simple surcoût. Ces trois formes de participation sont généralement placées en bas des typologies. Elles correspondent à un niveau de défiance très fort des pouvoirs publics vis-à-vis des acteurs.
Consultation	La consultation est une forme de participation très répandue. Les pouvoirs publics (ou les personnes mandatées par eux) gardent le contrôle du processus participatif et définissent ses modalités. Les individus ou les groupes sont consultés mais il n'y a pas d'obligations pour les consultants de tenir compte des vues exprimées (même si cela risque de se retourner contre eux) ou de déléguer un réel pouvoir décisionnel aux participants. Selon Arnstein (1969) , la consultation est un pas légitime vers une véritable participation, mais il reste un rituel stérile si les participants n'ont pas une influence réelle. Les acteurs peuvent alors refuser de participer davantage et se tourner vers d'autres formes d'actions, devant les tribunaux par exemple (Mortimer et Scardina 2004).

2.1.2 Les approches récentes de la participation

Pour être certain que la participation soit effective et que les participants aient réellement la possibilité d'influencer l'issue de ce processus, certains auteurs ont cherché à dépasser le stade de la consultation. Ces formes de participation correspondent à des approches plus récentes²¹ et aux barreaux supérieurs de l'échelle de la figure précédente.

Participation fonctionnelle	Avec la participation fonctionnelle, une mission est assignée aux participants. Ramirez (1998) précise qu'il peut s'agir de poursuivre des réflexions menées par ailleurs ou de valider de grandes
------------------------------------	---

²¹ Au cours des années 2000, plusieurs projets de recherche (Projet COST E19 sur les Programmes Forestiers Nationaux, projet GoFOR sur les nouveaux modes de gouvernance en forêt) ont développé des formes de participation supposées conduire à la gestion durable des forêts.

orientations. A la différence de la manipulation, le processus de participation doit être légitime et représentatif des acteurs.

Participation interactive

La participation interactive considère que la participation n'est pas seulement un moyen permettant d'accomplir une mission, mais aussi un droit. Les acteurs prennent les décisions, en partenariat avec les représentants des pouvoirs publics (**Germain et al. 2001 ; Pretty 1995**). Dans le cadre de l'évaluation on parle d'évaluation co-produite (**Conan 1998**).

Auto mobilisation

L'auto mobilisation représente (à l'heure actuelle) le dernier barreau de l'échelle. Les participants prennent en main l'ensemble des processus politiques, sans forcément travailler avec les pouvoirs publics (sauf à leur demander de l'assistance technique ou des ressources dont ils gardent le contrôle). On distingue deux formes d'auto mobilisation : le pouvoir délégué, où les autorités donnent aux citoyens un rôle prépondérant en matière de prise de décision ; et le pouvoir citoyen, où les citoyens s'arrogent d'eux-mêmes le droit de décider²².

Ces dernières formes de participation correspondent à un niveau de défiance très fort des acteurs vis-à-vis des pouvoirs publics.

2.1.3 La négociation

La plupart des formes de participation évoquées ci-dessus s'accompagnent de nécessaires négociations entre les acteurs. Tout comme un paragraphe spécial a été consacré à la question de l'efficacité dans la partie consacrée à l'expertise, ce paragraphe traite spécifiquement de la négociation.

A partir de la participation fonctionnelle les acteurs sont au coeur des processus politiques. La négociation concerne plus les acteurs entre eux que les acteurs et les pouvoirs publics. Comment organiser la négociation ? Il existe deux grandes conceptions, l'une centrée sur la résolution des conflits, l'autre sur l'avènement de conditions de communication optimales.

Résolution des conflits

Classiquement, négociation rime avec résolution des conflits, notamment pour ce qui est de la gestion des milieux naturels (voir ainsi **Faure et al. 1998**). La négociation intervient pour résoudre des conflits de nature économique, écologique ou sociale (**Elsasser 2002**), sur la base des rapports de force entre les différents acteurs concernés. Un certain nombre de facteurs, qui reflètent le pouvoir de marchandage des différents acteurs, influencent les négociations.

Ce sont surtout les économistes (notamment dans le cadre de la théorie des jeux), qui ont étudié les mécanismes en jeu : coûts de transaction (coûts liés au cadre relationnel) et coûts d'opportunité (participer signifie renoncer à une autre activité). Comme l'a montré

²² En matière d'évaluation le pouvoir citoyen correspond à l'*empowerment evaluation* (**Baron et Monnier 2003**).

Olson (1965), ce sont surtout les groupes (par rapport aux individus) et notamment ceux qui sont bien organisés et très spécialisés (pas de phénomène de « passager clandestin) qui disposent des meilleurs atouts pour supporter ces coûts. Mais comme le rappelle **Elsasser (2002)**, le niveau d'organisation d'un groupe n'est pas la seule variable dont il faut tenir compte. D'autres facteurs, comme les options de sortie (un groupe ou un individu peut faire savoir qu'il saura atteindre ses objectifs en utilisant d'autres moyens que la négociation, en faisant du lobbying direct par exemple) ou l'avantage du premier joueur (chaque modification d'une proposition initiale étant coûteuse celui qui propose le premier peut s'imposer plus facilement) peuvent être tout aussi décisifs.

Cette approche de la négociation correspond souvent à ce que **Scharpf (2000)** qualifie de coordination négative : des acteurs nettement polarisés ont la volonté de faire triompher leur point de vue au détriment des autres. Pour entrer dans un processus de coordination positive (les négociateurs construisent un point de vue commun), d'autres approches ont été proposées.

**Action
communicative**

Certaines approches se basent sur les travaux de penseurs tels que **Habermas (1987a, 1987b)**, qui ont réfléchi aux conditions d'émergence d'une société de l'agir communicationnel (aussi appelée société discursive ou société argumentative (**Schanz 2002**)) où les conflits et divergences de vues ne sont pas résolus par des rapports de force mais à travers une comparaison intersubjective d'arguments (compris comme des idées ou des positions exprimées par la langage) avancés et reçus en fonction de leur valeur intrinsèque (sans arrière pensées ou calculs).

Comment parvenir à un tel état de communication ? C'est à travers l'émergence d'une « communauté de communication » que peut se mettre en place le concept d'action communicative et les procédures de légitimation qui lui sont associées. Pour créer une communauté à partir de visions du monde qui peuvent être différentes voire concurrentes, il faut s'appuyer sur une éthique universelle qui permet de fonder l'intercompréhension des différentes personnes. Schématiquement, deux approches sont possibles :

- la première, celle d'Habermas, fonde cette éthique universelle sur les données du langage et sur le « vécu du monde » propre à chaque communauté. Cette approche laisse place à un certain relativisme entre différentes communautés.

- la seconde, celle de **Apel (1990)**, assoie cette éthique universelle non pas seulement sur les règles du langage ou les usages de chaque communauté mais sur des principes transcendants. Pour Apel c'est la philosophie qui doit établir ces principes²³.

²³ Apel renoue avec la grande tradition philosophique, en lui reconnaissant une prétention à définir l'universel. Cette entreprise est pour le moins à contre courant puisque depuis plus d'un siècle la

Le débat n'est pas clos mais il semble clair qu'au-delà des fondements philosophiques, l'émergence d'une société ouverte (pour reprendre l'expression de **Popper 1945**) se fait à travers la socialisation des membres de la communauté (**Dryzek 1990**). Cette socialisation semble passer par des processus d'apprentissage.

2.1.4 Conclusions

Par rapport à un modèle mixte d'évaluation des politiques forestières, il semble qu'une participation fonctionnelle, où l'on fait appel aux acteurs pour effectuer ou finaliser une mission, correspond bien à la logique du balayage mixte. Bien sûr, il ne s'agit pas de tomber dans une forme de manipulation et il faut donc prévoir des mécanismes de négociations entre les différents participants.

De par la nature incrémentale et communicative d'une évaluation mixte, il semble également souhaitable de faire reposer les négociations sur les principes de la coordination positive. On verra au chapitre suivant comment on a essayé de mettre en place une communauté de communication dans le processus d'évaluation.

On peut remarquer que la participation envisagée peut paraître inhabituelle, du moins dans le secteur forestier. On demande au participant de réaliser un travail, et on essaye de mettre en place une négociation non biaisée par des comportements stratégiques (c'est très différent du schéma corporatiste habituel).

2.2 La participation d'un point de vue institutionnel

Quels sont les acteurs des politiques forestières ? Tout dépendra de la politique forestière en question et il ne s'agit pas d'imposer les acteurs. Les propositions qui suivent (basées sur une typologie de **Croisel 2006**) peuvent néanmoins servir de piste à quiconque souhaite mettre en œuvre un processus d'évaluation participatif. Dans le cadre d'un modèle mixte, plus la participation est ouverte, plus le processus est riche. Il ne faut donc pas hésiter à sortir des catégories présentées ci-dessous.

Mais à l'inverse, pour ce qui est de favoriser l'émergence d'une communauté de communication, il peut être judicieux de s'appuyer sur un groupe d'acteurs restreint qui utilisent le même langage et partagent le même « vécu du monde ». Il faut donc trouver un équilibre entre ces deux considérations.

philosophie n'a cessé de réduire ses ambitions, à travers une série d'« adieux » (adieu à la métaphysique, adieu à la raison, adieu à la vérité...) pour se consacrer essentiellement à des questions structuralistes ou pragmatiques (comme le langage justement).

2.2.1 Les propriétaires forestiers

Les propriétaires forestiers sont traditionnellement les premiers bénéficiaires des politiques forestières. On peut donc chercher à faire participer les trois grands types de propriétaires forestiers en France :

Office National des Forêts

L'Office National des Forêts n'est pas à proprement parler un propriétaire forestier, mais à travers la mission qui lui est confiée par l'Etat pour la gestion des forêts domaniales (domaine privé de l'Etat), c'est un interlocuteur incontournable pour ce type de forêt.

Communes forestières

Les communes forestières et leurs associations (regroupées dans la fédération nationale des communes forestières FN COFOR) sont les principaux propriétaires de forêts publiques. Avec les maires, les membres des commissions des bois des conseils municipaux ou les représentants des COFOR, il est possible d'établir des partenariats dans le cadre de processus participatifs.

Propriétaires privés

Les interlocuteurs potentiels sont plus dispersés pour ce qui est des forêts privées. En plus des propriétaires eux-mêmes (parfois regroupés dans des groupements forestiers ou des associations de sylviculteurs) et de leurs syndicats (regroupés au sein de Forestiers Privés de France), il peut être intéressant de contacter des personnels des Chambre départementales ou régionales d'Agriculture (qui disposent parfois de services forestiers) et des Centres Régionaux de la Propriété Forestière (établissements publics chargés d'encadrer la gestion des forêts privées).

2.2.2 Les professionnels et autres usagers de la forêt

Dans le cadre des politiques forestières actuelles, on ne peut se contenter de la participation des propriétaires forestiers ou de leurs représentants. D'autres personnes utilisent ou vivent de cet espace.

Professionnels de l'amont de la filière

Le premier groupe à impliquer, en plus des propriétaires, est sans doute celui des professionnels de l'amont de la filière. L'emploi des sylviculteurs, bûcherons, exploitants forestiers, pépiniéristes, experts forestiers ou salariés des coopératives forestières dépend directement de la forêt. Ces groupes sont souvent organisés en syndicats et il est relativement facile de les contacter. Par contre, ils ne disposent pas forcément de beaucoup de ressources pour participer à des processus politiques (cas des Entrepreneurs de Travaux Forestiers notamment).

Professionnels de l'aval de la filière

L'aval de la filière s'inscrit dans des ensembles industriels plus ou moins grands selon qu'il s'agit d'industries de première et seconde transformation ou d'industries lourdes.

Les premières (scieries, entreprises d'ameublement ou de charpente) sont encore souvent de petites entreprises familiales, héritières d'une longue tradition artisanale. Comme il n'est pas toujours possible de faire participer les chefs d'entreprises, il est possible de faire appel aux syndicats et chambres patronales, ou aux interprofessions bois qui sont chargées de les représenter (le plus souvent à l'échelon régional).

Autres usagers de la forêt

Les industries lourdes (pantoniers et papetiers) font souvent partie de grands groupes multinationaux qui ont les ressources nécessaires pour participer à des processus participatif. Mais il faut bien voir que ces groupes, de par les leviers politiques dont ils disposent (les usines emploient plusieurs centaines de personnes), peuvent ne pas souhaiter participer (ils disposent d'options de sortie déterminantes).

En plus des professionnels, qui dépendent étroitement de la forêt et du bois, il est possible d'impliquer d'autres usagers de la forêt (affouagistes, chasseurs, naturalistes, promeneurs). Généralement, ces groupes sont organisés en associations à but non lucratif, et ils ne disposent pas toujours des ressources nécessaires pour participer. Cependant, les groupes les plus importants, qui peuvent avoir des salariés (les chasseurs par exemple), méritent d'être contactés.

2.2.3 Le cas de la société civile

Même si certains sociologues doutent de la consistance du concept de société civile (la capacité pour la société à s'approprier d'elle-même des questions politiques) appliqué à la société française (voir **Restier-Melleray 1990**), on peut penser qu'il est important de lui laisser une place dans un processus participatif.

Même des personnes qui ne sont ni propriétaires, ni professionnels, ni même familiers de la forêt peuvent contribuer de manière originale au processus. Ils permettent de regarder la forêt de l'extérieur, ce qui peut être très intéressant pour des problématiques liées au paysage par exemple. Contrairement aux autres acteurs, il est impossible de demander directement à la société civile de participer et il faut laisser ouvert et médiatiser le processus. Le rôle des médias (notamment les médias locaux) est capital. Une fois informés, les journalistes permettront à la société civile de se mobiliser plus facilement et rapidement.

La participation de membre de la société civile peut néanmoins poser des problèmes, car il faudra passer du temps (et donc des ressources) à les informer des enjeux abordés (ce surcoût a été bien étudié dans le cadre des conférences de consensus, voir **Joly et al. 2003**).

Conclusion

Au cours de ce chapitre, on a précisé les concepts d'expertise et de participation, ainsi que les « experts » et « acteurs » potentiels, à retenir dans le cadre d'une évaluation basée sur le balayage mixte d'Etzioni. En bref, l'expertise doit porter sur l'ensemble du processus politique (pas seulement sur les résultats) et proposer une analyse en terme d'efficience. Pour ce qui est de la participation, une participation fonctionnelle, ainsi que des processus de coordination positive au cours des négociations sont à rechercher.

Le but du prochain chapitre est de voir concrètement comment ces concepts d'expertise et de participation ont été mis en œuvre sur le cas de l'évaluation du Plan Chablis dans le département des Vosges.

Chapitre 3 : Méthodologie

- Objectif général** Le cadre conceptuel présenté aux chapitres précédent a été testé sur le cas d'une politique forestière concrète : le Plan Chablis dans le département des Vosges. L'objectif était de voir si le modèle proposé était capable de produire une évaluation combinant expertise technique et participation. Il ne s'agissait pas d'utiliser le modèle comme une grille permettant de lister et d'analyser les positions de chacun (experts comme acteurs), mais d'aller jusqu'à la production de conclusions partagées devant servir à alimenter le processus politique local.
- Prise de vue** En introduction à ce chapitre, il paraît important de préciser le contexte de la politique qui a servi d'étude de cas dans cette recherche. Il s'agit de rappeler les caractéristiques du territoire concerné par l'évaluation (le département des Vosges), la nature du problème qui a suscité l'intervention des pouvoirs publics (la tempête du 26 décembre 1999) et la politique qui découle de cette réaction (le Plan Chablis telle qu'elle a été déclinée dans le département des Vosges. Cette étude du contexte a été réalisée préalablement au processus d'évaluation proprement dit.
- Le département des Vosges** L'étude porte uniquement sur le département des Vosges. Les raisons tiennent à plusieurs facteurs : prégnance de la question de recherche dans un département à la fois très boisé, très touché par les tempêtes de décembre 1999, et très aidé dans le cadre du Plan Chablis ; et territoire homogène par rapport à la politique à évaluer (alors que les mesures ont pu différer d'une région à l'autre voire d'un département à l'autre). Même si il s'agit plus d'évaluer localement une politique que d'évaluer une politique locale, le travail à cette échelle nécessite de prendre un certain nombre de précautions (cf. **Lamarque 2004** et **Matyjasik et Méasson 2006**) et en particulier de bien saisir les particularités du territoire.
- Le premier travail de l'évaluation a donc été de mieux connaître le territoire de l'étude. Les résultats sont repris dans l'annexe 1 de ce mémoire. Celle-ci comprend une présentation succincte du département et une présentation plus détaillée des forêts vosgiennes dans leurs composantes écologiques, économiques et sociales.
- La tempête du 26.12.1999** Le deuxième travail préliminaire a porté sur la tempête de décembre 1999 dans le département des Vosges. C'est l'annexe 2 de ce mémoire qui en reprend les principales conclusions. Une première partie comprend un bref état des connaissances sur le phénomène météorologique (d'après les analyses de **Bessemoulin, 2000** et **Beysson et Morin, 2002**) ; une chronologie des principales tempêtes survenues dans les Vosges (à l'aide de **Doll 1988** et **2000**) ; et une discussion sur le lien entre la catastrophe et les changements climatiques.

Dans une seconde partie on a analysé plus précisément les dégâts occasionnés par la tempête de décembre 1999 aux forêts vosgiennes (d'après les données de l'Inventaire Forestier National fournies dans **Colin, 2003**).

Dans une troisième partie, on s'est livré à une estimation financière des dégâts, en reprenant la méthodologie suivie par Peyron au niveau national (**Peyron et al. 2000 ; Peyron et Berthier 2000, Peyron 2002**) mais en l'appliquant au seul département des Vosges. A l'issue de ce travail le préjudice subi par les propriétaires forestiers vosgiens a été estimé à 350 millions d'euros environ.

Le Plan Chablis

Le terme générique de Plan Chablis, commode d'emploi et passé dans le langage forestier, recouvre en réalité des initiatives et des échelons politiques différents. Il s'agit initialement d'un plan gouvernemental, annoncé le 12 janvier 2000 par le premier ministre Lionel Jospin²⁴. Ce plan comportait cinq volets (mobiliser les bois abattus, aider au stockage et à la valorisation des bois, aider à la reconstitution des forêts, mieux assurer l'évaluation des dégâts et renforcer les effectifs techniques dans le secteur forestier) et était présenté comme une « boîte à outils » devant être complétée par la suite.

De fait, de nouvelles mesures (proposées le plus souvent par l'Etat mais aussi par des collectivités territoriales telles que les Régions ou les Départements) ou de nouveaux financements (avenants « tempête » aux contrats de plan Etat - Régions et surtout révision du Plan de Développement Rural National entre l'Etat et l'Union Européenne afin d'assurer le co-financement d'une partie des mesures « tempête ») ont étoffé le dispositif originel.

Malgré le nombre de mesures, le Plan Chablis (qui recouvre tous les dispositifs) a gardé une certaine cohérence, autour de deux grandes phases obéissant à des calendriers et des objectifs bien distincts. La première période (phase d'urgence) a duré deux ans et « concernait la récolte et la valorisation du maximum possible des bois chablis, dans le cadre des règles du marché, en mettant en place des aides aux opérateurs économiques » (**Barthod et Barrillon 2002**). La seconde période, qui doit durer jusque fin 2009, « s'adressait aux investisseurs forestiers et visait à tirer tous les enseignements possibles de cette crise, en agissant sur les paramètres structurants de la gestion forestière lors de la reconstitution des peuplements sinistrés » (**ibid.**).

Le dernier travail entrepris avant de lancer l'évaluation a été de mieux connaître sur le plan factuel les mesures de ces différentes phases du Plan Chablis dans les Vosges. A partir de la présentation du plan gouvernemental fournie par **Barthod et Barillon (2002)**, et en faisant appel à une littérature complémentaire ou aux services forestiers

²⁴ Le texte du discours de Lionel Jospin à l'Assemblée Nationale est consultable sur le site des archives des premiers ministres, à l'adresse suivante : **Erreur ! Référence de lien hypertexte non valide.** D120100.HTM

locaux (DDAF et DRAF notamment), un matériel documentaire important a été recueilli.

Ce matériel a servi à produire différentes synthèses pour les participants de l'étude et a été réintroduit pour partie dans le chapitre 4 (résultats) de ce mémoire.

**La mise en œuvre
du cadre
conceptuel**

Une fois les travaux préliminaires achevés, le cadre conceptuel a été mis en œuvre. Ce cadre comporte deux temps : celui de l'expertise (phase rationaliste de l'évaluation) et celui de la participation (phase incrémentale ou communicative de l'évaluation). Dans ce chapitre, on va présenter d'abord le protocole suivi avec les experts puis celui suivi avec les acteurs. En conclusion, on verra comment s'est organisée la restitution des résultats de l'évaluation (présentés au chapitre suivant).

1 Le travail avec les experts

Le travail avec les experts correspond à la transposition pratique du concept d'expertise retenu au chapitre précédent. Ce travail se décompose en trois étapes : une première étape de sélection des experts, une seconde consacrée à des entretiens individuels et à leur traitement, et une troisième – collective – pour finaliser l'expertise (premier état de l'évaluation).

Etant donné les caractéristiques du Plan Chablis (voir ci-dessus), cette séquence a été doublée pour tenir compte des deux phases que comporte la politique (des aides d'urgence limitées dans le temps pour répondre aux conséquences immédiates de la catastrophe, des aides à plus long terme pour la reconstitution du potentiel forestier).

1.1 Sélection des experts

Le but de cette étape était de sélectionner les personnes qui vont jouer le rôle d'experts. Il s'agissait dans un premier temps d'identifier un certain nombre d'experts potentiels (sur la base des catégories institutionnelles présentées au chapitre précédent) et de voir au cours d'un entretien si ils accepteraient ou non de participer à l'évaluation en tant qu'expert. Dans la perspective retenue, l'expert ne préexiste pas à l'expertise, mais le devient du fait de son incorporation au processus, une fois qu'il en accepte les modalités.

1.1.1 Identification d'experts potentiels

Pour identifier les experts potentiels, on a analysé les personnes qui jouaient un rôle plus ou moins analogue dans des instances déjà existantes. Il existe en matière de politique forestière de nombreux groupes de travail ou commissions qui se réunissent de manière périodique pour suivre certaines problématiques. Au niveau national il y a ainsi le Conseil Supérieur de la Forêt, des Produits Forestiers et de la Transformation du Bois (CSFPFTB) et le Comité de Politique

forestière, correspondant au niveau régional aux Commissions Régionales de la Forêt et des Produits Forestiers (CRFPF).

En plus de compter en leur sein des élus ou des représentants de l'administration ou des groupes d'intérêts, ces instances reconnaissent des « personnalités qualifiées » de par leurs compétences technique, économique, sociale ou juridique. Ces personnes sont des candidats à examiner sérieusement dans le cadre d'une expertise.

Pour le processus vosgien, la liste d'expert potentiel a aussi été constituée en étudiant également les participants aux réunions d'un observatoire départemental post-tempête, qui s'est réuni quatre fois entre mars 2000 et décembre 2001. Entre-temps, certaines personnes ont quitté leurs fonctions mais cela a donné des indications pour la suite. Conformément à certaines indications trouvées dans la littérature spécialisée (**Buttoud et Yunusova, 1998**), l'objectif était de constituer au final un groupe d'environ cinq experts, de manière à garantir l'interdisciplinarité de l'expertise. Dans cette perspective, une dizaine de personnalités ont été rencontrées (à la DRAF Lorraine, à l'Université de Nancy, à l'ENGREF, au CRPF, à l'ONF, à la Chambre d'Agriculture...).

1.1.2 Sélection des experts

Durant les entretiens avec les 11 experts potentiels, une courte présentation de la recherche et de son cadre conceptuel a été présentée, en insistant bien sur le rôle et la mission confiée aux experts (les « règles du jeu »). De cette manière les personnes ont pu voir si elles étaient prêtes à endosser correctement ce rôle.

On a également insisté sur la nécessité pour les experts de parler « franchement », quitte à s'éloigner de la position officielle défendue par l'institution à laquelle il peut appartenir. C'est une analyse personnelle qui est demandée, assise sur le savoir et l'expérience propre à la personne placée en situation d'expertise. En intégrant l'expertise, l'expert intègre une autre institution, formée par le collège des experts. Par conséquent, il était important de spécifier que seule l'expertise finale - validée de manière collégiale par l'ensemble des experts – serait publique. Cela garantissait aux experts de ne pas avoir à assumer en leur nom propre l'expertise, et de pouvoir dire ce qu'ils n'avaient jamais pu écrire jusque là, comblant ainsi des lacunes éventuelles des publications officielles (cf. **Rosenberg et al. 2002**).

De plus, quelques éléments de déontologie ont été précisés au cours de ces entretiens : accès aux notes des entretiens pour d'éventuelles corrections, strict respect de la confidentialité des propos et garantie de l'anonymat pour ce qui des positions individuelles.

Les entretiens ont duré approximativement une heure. Les interlocuteurs s'exprimer sur le projet et leur éventuelle participation en tant qu'expert (ou en tant qu'acteur). Les entretiens se sont systématiquement terminés par la question de savoir s'ils acceptaient ou non de participer à l'expertise. Sur les onze personnalités interrogées, trois n'avaient pas de temps à consacrer à cette étude,

deux ne se sentaient pas assez qualifiés sur la problématique Plan Chablis et une autre préférait participer à l'étude en tant qu'acteur. Cinq experts ont donc été retenus.

1.2 Entretiens individuels avec les experts

Deux séries d'entretiens individuels (une pour chaque grande phase du Plan Chablis) ont été menées auprès des cinq experts retenus. La méthode de ces entretiens est présentée au paragraphe 1.2.1. A l'issue de ces entretiens, les discours ont été analysés et résumés en de courts énoncés destinés à être discutés au cours des sessions de travail collectif (voir paragraphe 1.2.2).

1.2.1 Conduite des entretiens

Les entretiens individuels avaient pour objet de recueillir les expertises individuelles des cinq personnes. La démarche était à la fois synthétique et analytique.

Analytique, car il s'agissait de faire le point sur chacune des mesures du Plan Chablis. Ces mesures représentent des unités élémentaires de l'ensemble, et ont été considérées à part entière.

Synthétique, car il s'agissait de mettre en relief la cohérence de l'ensemble, les éventuelles synergies ou les antagonismes. En marge de l'analyse de chacune des mesures, on a cherché à analyser de manière générale le Plan Chablis dans son ensemble.

Au cours des entretiens, quelques règles de base tirées de la littérature spécialisée dans la recherche qualitative ou dans les approches qualitatives de l'évaluation (**Guba et Lincoln 1981 et 1989, Blanchet et al 1987, Blanchet 1991, Patton 1990 et 1997**) ont été suivies. On peut rappeler ici les plus importantes²⁵ :

Contenu des entretiens

Il faut préparer avant l'entretien d'une part le type de questions à poser (questions relatives aux faits ou aux opinions ?), leur ordre au cours de l'entretien et également les aspects temporels (questionne-t-on au sujet du présent, du passé ou de l'avenir ?).

Formulation des questions

Il faut veiller à poser des questions non dichotomiques (qui n'attendent pas simplement un oui ou un non). Il importe également de poser des questions claires et uniques (une seule question à la fois).

Conduite des entretiens

La relation et le *feedback* qui s'établissent entre le questionneur et le questionné sont très importants. Une relation de confiance doit s'installer mais sans entamer la neutralité du questionneur (il faut témoigner de l'intérêt à ce qui est dit sans manifester un accord). Il est également important de garder le contrôle de l'entretien : il ne faut pas hésiter à interrompre (pas systématiquement cependant) ou recentrer d'éventuelles digressions. Enfin, la question du langage ne saurait être

²⁵ Ces règles ont aussi valu pour ce qui est des entretiens avec les acteurs.

évitée : dans la mesure du possible, il faut que l'interviewer adapte sa façon de s'exprimer à celle de son interlocuteur.

Prise de notes

La prise de notes est très importante. Elle doit se faire dans les meilleures conditions possibles, y compris sur le plan matériel. Dans le cas vosgien, la possibilité d'enregistrer les entretiens a été envisagée mais a été finalement écartée (une retranscription complète des entretiens n'ayant pas été jugée nécessaire).

Sur le fond, les questions ont porté sur :

- la sélection des objectifs : qu'est-ce qui a fait que les pouvoirs publics ont voulu intervenir ? Dans quelle mesure cette intervention se justifiait ? Qu'en pense-t-on aujourd'hui ? A quels autres objectifs aurait-on pu s'attacher ?
- la sélection des instruments : quels mécanismes et instruments ont été retenus ? Dans quelle mesure ces instruments étaient-ils appropriés ? Quels autres instruments aurait-on pu envisager ?
- les moyens mis en œuvre : quels moyens (financiers et humains) ont été mis en œuvre ? Dans quelle mesure peut-on considérer que ces moyens étaient suffisants ? Comment auraient-on pu les optimiser le cas échéant ?
- la mise en œuvre de l'intervention publique : comment la mesure a-t-elle été mise en œuvre ? Dans quelle mesure peut-on estimer que cette mise en œuvre s'est bien déroulée ? Que faire pour l'améliorer ?
- les effets de l'intervention : quels sont les effets de l'intervention publique ? Dans quelle mesure peut-on dire que l'intervention publique produit de bons effets ? Comment pourraient-on empêcher ou limiter d'éventuels effets négatifs ?
- les impacts de l'intervention : quels sont les impacts de l'intervention publique ? Dans quelle mesure peut-on considérer qu'il s'agit-il de bons impacts ? Que faut-il faire pour empêcher ou limiter les éventuels impacts négatifs ?

Pour chacun de ces aspects les trois dimensions (cognitive, normative et instrumentale) de l'évaluation sont introduites, comme le rappelle la figure suivante.

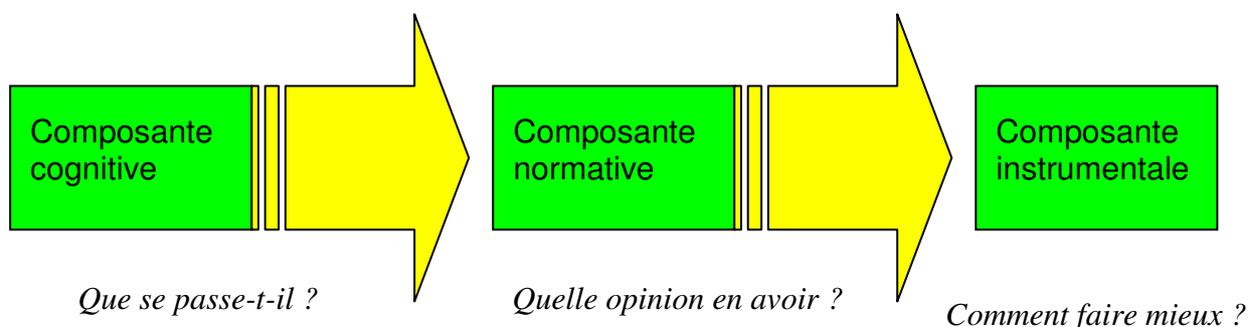


Figure 9 : les trois dimensions de l'évaluation introduites dans les entretiens avec les experts

Au cours des entretiens, on a cherché à s'appuyer – pour ce qui est de la composante normative – sur le critère de l'efficacité en demandant des arguments techniques ou scientifiques. Pour ce qui est de la composante cognitive, on a insisté pour que les experts précisent leurs sources.

1.2.2 La synthèse des entretiens

L'étape suivante a consisté à synthétiser le contenu des entretiens, afin de préparer la discussion collective. Cette synthèse s'est appuyée sur une analyse de contenu rigoureuse.

Selon **Meza (2005 pp 94-96)**, l'analyse de contenu est un ensemble de techniques ayant pour but d'analyser le contenu manifeste (informations, interprétations, opinions) ou latent (tensions émotionnelles) des communications dans une perspective quantitative ou qualitative. Dans le cadre de l'analyse des politiques publiques, deux approches sont fréquentes :

- une perspective quantitative s'attache à analyser un grand nombre de discours, y cherche la fréquence d'apparitions des différents éléments et les relations que ces différents éléments entretiennent entre eux. On parle de méthode extensive.

- une perspective qualitative s'attache au contraire à analyser un plus petit nombre de discours, mais de manière très fouillée, aussi bien sur le fond (ce qui est dit) que sur la forme (la manière dont cela est dit). On parle d'une méthode intensive.

Dans le cadre vosgien, qui s'appuie sur deux séries de cinq discours d'experts, c'est la perspective qualitative qui a été retenue. Cependant, quand c'était possible, le nombre de fois où la même idée se trouvait formulée de manière proche chez différents experts a été relevé. Cela a servi d'indication pour préparer les réunions collectives.

Une fois que les notes d'entretiens ont été analysées, les idées ont été reformulées en 154 énoncés synthétiques élémentaires (97 pour la première phase et 57 pour la seconde phase). L'avantage de ces énoncés est de rendre l'information plus « digeste » et ainsi d'optimiser la suite des travaux. Comme le dit **Marocico (1999)**, qui avait également travaillé avec des énoncés synthétiques, c'est une forme qui permet de mobiliser facilement les différents protagonistes d'une étude. L'inconvénient des énoncés est de s'accompagner d'une inévitable déperdition de l'information : les énoncés représentent 3000 mots alors que les notes des entretiens plus de 18000. Mais il faut signaler que du fait des redondances possibles entre experts, la perte d'information est moins importante que ce que ces chiffres pourraient laisser penser.

1.3 Réunions des experts

Comme l'explique **Roqueplo (1997)**, l'ensemble des expertises individuelles – mêmes agrégées et pluridisciplinaires – ne constitue

pas forcément une expertise cohérente et interdisciplinaire. Pour que celle-ci prenne corps, il est indispensable de fournir un effort de réflexion collectif et original. Par nature, l'expertise incite les experts à sortir de leur champ de compétences normales et à aller plus loin dans l'analyse. Pour ce faire, il est important de travailler de manière collégiale, afin de « transcender » les différentes expertises (voir encore **Roqueplo, 1997**).

Au cours des réunions collectives, la procédure a été de faire réagir les experts à la liste d'énoncés préparée à la suite des entretiens individuels, en vue de produire une liste définitive.

1.3.1 La discussion des énoncés initiaux

Au cours de deux demi-journées (une pour chaque phase du Plan Chablis) des réunions avec les différents experts ont été planifiées.

Etant donné les difficultés éprouvées pour trouver une date et un lieu qui conviennent à tous (les agendas des experts sont souvent très chargés), des outils de communication moderne (visioconférence par exemple) ont été employés.

Une fois les experts réunis, le travail a consisté à reprendre un par un les différents énoncés préparés au préalable. Chaque énoncé a été validé, reformulé ou corrigé. Chaque décision engageait le groupe tout entier. Ensuite, un temps de discussion a été réservé pour traiter librement de certains sujets généraux ou périphériques par rapport au Plan Chablis.

L'animation de ces réunions emprunte à différentes techniques utilisées pour le travail en groupe dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, notamment la méthode Delphi (voir **CSE 1996**, p 48).

Comme avec la méthode Delphi, il y a une consultation individuelle des experts préalable au travail en groupe. Mais à la différence de la méthode Delphi, les experts n'ont pas accès à ce qui a été dit individuellement par chacun des experts mais à une synthèse de l'ensemble des entretiens. C'est sur cette synthèse qu'on leur demande de réagir (pas sur ce qu'on dit les autres experts). Comme pour la méthode Delphi, la méthode retenue cherchait à réduire progressivement les désaccords entre les experts, mais de manière plus confidentielle.

1.3.2 Les énoncés finaux de l'expertise

Le but de la méthode suivie au cours des réunions était de dégager un consensus sur une réalité complexe. Le choix d'une méthode ne résout pas tout ; la qualité de l'animation, la bonne entente au sein du groupe (et donc sa composition) et une formulation rigoureuse des énoncés initiaux (conséquence d'une bonne analyse de contenu des entretiens) sont des facteurs déterminants pour la réussite de cette étape (**Perret, 2001**).

Sur la base des débats et des décisions prises lors des réunions, des modifications ont été effectuées et une nouvelle série d'énoncés a été envoyée aux experts pour d'ultimes vérifications et une validation finale.

Ainsi, pour les deux phases du Plan Chablis, 145 énoncés ont été retenus (90 pour la première phase, 55 pour la seconde). La totalité de ces énoncés est fournie en annexe 3.

Conclusion

Dans le cadre d'un modèle mixte, l'expertise ne constitue pas une fin en soi. Elle est destinée à alimenter la suite du processus d'évaluation de la politique.

2 Le travail avec les acteurs

Le travail avec les acteurs est la transposition pratique du concept de participation fonctionnelle présenté au chapitre 2. Ce travail se décompose en trois étapes : une première étape de lancement était destinée à médiatiser l'étude, une seconde étape était consacrée à des entretiens individuels, et une troisième avait pour but de finaliser collectivement l'évaluation.

Comme pour les travaux relatifs à l'expertise, cette séquence a été doublée pour chacune des deux grandes phases du Plan Chablis.

2.1 Information et invitation des acteurs

Le but de cette étape était de faire connaître l'étude non seulement auprès des élus du Conseil Général des Vosges (les commanditaires de l'étude) mais aussi auprès des acteurs du territoire concerné. Le but était aussi d'entrer plus facilement en contact avec les acteurs et de les associer au processus d'évaluation.

2.1.1 La réunion de lancement de l'étude

Afin d'informer de manière officielle les acteurs du département des Vosges, une réunion pour le lancement de l'étude a été organisée en collaboration avec les services du Conseil Général. Une quarantaine d'acteurs (appartenant aux différentes catégories d'acteurs évoquées au chapitre précédent : propriétaires forestiers, professionnels et usagers de la forêt) ont été invités.

Une lettre d'invitation a été envoyée de manière officielle aux différentes personnes, avec une présentation des objectifs de l'étude. Afin de toucher les acteurs de la société civile, un dossier de presse a également été préparé pour les journalistes, qui ont fait le déplacement et qui ont rédigé deux articles pour la presse locale (dans « la liberté de l'est » du 28 mai 2004 et dans « l'Est Républicain » du même jour).

Une telle réunion ne visait pas seulement à informer mais aussi à associer les partenaires à la définition du projet. En effet, une évaluation qui se veut participative ne peut se contenter de présenter

une méthode sans laisser la possibilité aux acteurs de participer à la définition des problématiques à aborder et de la méthodologie à employer (**Baron et Monnier, 2003**).

En l'occurrence, les personnes présentes à la réunion de lancement ont souligné l'intérêt de la démarche et insisté sur la nécessité de bien tenir compte des spécificités des différentes régions du département (situation différente entre la « plaine » et la « montagne »), et de la grande diversité des acteurs présents sur le territoire. Ainsi, il a été demandé que l'évaluation qui allait être menée ne se fasse pas sans associer tous les acteurs (y compris ceux qui n'avaient pas pu se déplacer). Il a été tenu compte de ces attentes dans la suite du processus.

2.1.2 L'association des acteurs au processus

A la suite de la réunion de lancement, il a été pris contact, par téléphone ou par courrier, avec une trentaine d'acteurs. Le but était de rencontrer des personnes appartenant aux différentes catégories d'acteurs intervenant dans les politiques forestières. Le tableau suivant montre quels acteurs ont été contactés et ont accepté de consacrer du temps à des entretiens individuels :

Tableau 3 : Les acteurs rencontrés de manière individuelle :

<p><u>Catégorie 1 : les propriétaires forestiers :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Publics : trois maires dont le Président de l'Association des Communes Forestières des Vosges • Privés : trois propriétaires forestiers privés dont le Président du Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs des Vosges
<p><u>Catégorie 2 : les gestionnaires et organismes de développement :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestionnaires des forêts publiques : deux personnes de l'Office National des Forêts • Gestionnaires des forêts privées : le directeur de Forêts et Bois de l'Est et un expert forestier • Gestionnaires des espaces naturels : un chargé de mission du Parc Naturel Régional des Ballons d'Alsace • Organismes de développement forestier : une personne de la Chambre d'Agriculture des Vosges, une personne du Centre Régional de la Propriété Forestière et une personne de l'Inventaire Forestier National
<p><u>Catégorie 3 : les autres professionnels de la forêt :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Un Pépiniériste forestier • Un Entrepreneur de Travaux Forestiers • Deux enseignants du Centre de formation professionnelle et de promotion agricole et forestière de Mirecourt
<p><u>Catégorie 4 : les autres usagers de la forêt (les usages ne s'excluent pas forcément mutuellement) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Naturalistes : un membre de Vosges Ecologie et un membre de France Nature Environnement • Chasseurs : une personne de la Fédération Départementale des Chasseurs • Randonneurs : une personne du Club Vosgien • Un journaliste

Catégorie 5 : les transformateurs :

- Un scieur
- Une personne du Pôle Lorrain d'Ameublement Bois
- Une personne de Norske Skog Golbey

Catégorie 6 : les administrations :

- Administrations forestières : une personne de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt et une personne de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
- Autres administrations : une personne de la Préfecture des Vosges, une personne du SRITEPSA, une personne de la Direction Régionale des Affaires Culturelles et trois personnes du Conseil Général des Vosges.

L'objectif n'était pas d'être représentatif au sens statistique, ce qui aurait nécessité d'associer un nombre beaucoup plus important d'acteurs, mais représentatif de la diversité des acteurs. Dans le cadre d'une évaluation mixte et d'une coordination positive (voir chapitre précédent), même un nombre relativement réduit d'acteurs peut garantir la pertinence des travaux.

A une, deux voire trois reprises, ces personnes ont été rencontrées pour parler du Plan Chablis en général et de l'expertise réalisée au cours de la première partie de l'évaluation.

2.2 Entretiens individuels avec les acteurs

La méthodologie suivie durant les entretiens est présentée au paragraphe 2.2.1 alors que les règles pour l'analyse de ces entretiens en vue des réunions collectives sont fournies au paragraphe 2.2.2.

2.2.1 Conduite des entretiens

L'entretien a consisté en un examen des différents énoncés obtenus à l'issue des réunions avec les experts. Pour chacun de ceux-ci, il était demandé à l'interlocuteur de réagir sur la base d'une classification des énoncés de type Likert comprenant trois catégories :

- Une première catégorie pour les énoncés avec lesquels l'interlocuteur n'était pas d'accord.
- Une seconde catégorie pour ceux avec lesquels il était d'accord.
- Une troisième catégorie pour ceux avec lesquels il est sans opinion ou partagé (il est à la fois d'accord et pas d'accord).

A chaque fois, un temps était laissé à l'interlocuteur pour qu'il puisse développer ses arguments. Comme pour les entretiens avec les experts, la confidentialité des propos a été préservée. Seule la synthèse finale (à l'issue des réunions collectives) a été rendue publique.

L'objectif de ces entretiens était double : d'une part ils permettaient de faire connaître l'expertise et d'autre part ils permettaient de préparer les réunions collectives.

2.2.2 L'analyse des entretiens

Pour faire la synthèse des réponses aux énoncés, un traitement qui puisse rendre compte des positions respectives des différents acteurs par rapport aux différents énoncés de l'expertise a été adopté. Pour éviter tout malentendu, il faut souligner que l'objet de ce travail n'était pas de mettre en évidence les désaccords entre experts et acteurs mais de comparer les opinions des acteurs entre eux. Pour ce faire, les cas suivants ont été définis :

Cas A : chez l'ensemble des acteurs interrogés, l'énoncé est toujours accepté (complété ou précisé le cas échéant).

Cas B : l'énoncé n'est pas toujours accepté, mais entre ceux qui sont d'accords et ceux qui ne sont pas d'accords, le désaccord ne semble pas irréductible. Il peut par exemple s'agir d'une interprétation différente d'un énoncé à la formulation ambiguë ou imprécise, ou d'une restriction à apporter à l'énoncé.

Cas C : l'énoncé divise profondément les acteurs. Il ne s'agit plus d'un désaccord plus ou moins « superficiel » (comme dans le cas B), mais d'un désaccord qui trouve sa racine dans une conception tout à fait différente de la forêt, qui s'accompagne de « référentiels » pour l'évaluation manifestement incompatibles.

Un dernier cas, théoriquement possible, où l'ensemble des acteurs rejetterait de manière unanime un énoncé de l'expertise ne s'est pas retrouvé dans les faits.

Les trois types décrits correspondent aux trois catégories développées dans le cadre de la confrontation constructive parfois utilisée dans le cadre de négociations (voir **Burgess et Burgess, 1996**). Cette technique se base sur une classification des différents éléments de la négociation (correspondant dans notre cas aux énoncés de l'expertise technique) de la manière suivante :

- Ceux que l'on peut considérer comme toujours compatibles. C'est le cas des énoncés du cas A, qui sont toujours en phase avec ce qu'expriment les acteurs.
- Ceux que l'on suppose compatibles sous certaines conditions. C'est le cas des énoncés du cas B, pour lesquels il semble possible d'arriver à une position acceptable par tous.
- Ceux que l'on peut considérer comme toujours incompatibles. C'est le cas des énoncés du cas C, qui suscitent des réactions violentes chez certains acteurs.

Ce cadre de la confrontation constructive a été utilisé pour préparer les négociations des réunions participatives en raison de sa capacité à arriver à des positions partagées, ce qui était bien l'objectif de cette expérimentation. La méthode conduit à traiter rapidement les éléments toujours compatibles (pour ne pas perdre de temps de réunion) et à exclure de la négociation les éléments toujours incompatibles (ce

serait une perte de temps de vouloir négocier²⁶) pour se concentrer sur les éléments compatibles sous certaines conditions, pour lesquels on a de bonnes chances d'arriver à un accord (voir **Buttoud et Yunusova, 2002**).

Conclusion

A l'issue des entretiens individuels, les acteurs ont pris connaissance de l'expertise et les personnes chargées de gérer le processus d'évaluation ont pris connaissance des positions respectives des différents acteurs. Cet échange d'informations a permis de préparer dans de bonnes conditions la suite du processus.

2.3 Réunions des acteurs

Le cadre conceptuel présenté au chapitre 2 prévoit une négociation collective entre les différents acteurs pour sélectionner les changements qui vont être faits par rapport à l'évaluation initiale (l'expertise).

Au cours des deux réunions organisées (une pour chacune des grandes phases du Plan Chablis), il s'agissait pour les acteurs de valider ensemble une série de positions communes. Les réunions se sont déroulées en deux temps : dans un premier temps, chacune des personnes invitées s'est exprimée sur les aspects de l'évaluation qui lui semblaient les plus importants (paragraphe 2.3.1) ; dans un second temps il s'agissait, avec l'aide d'un animateur, de discuter ces positions individuelles et de s'accorder collectivement sur un certain nombre de déclarations (paragraphe 2.3.2).

2.3.1 La présentation des positions individuelles

Au cours des réunions organisées dans les locaux du Conseil Général des Vosges à Epinal le 11 février 2005 et le 7 février 2006, il n'a pas été possible de réunir tous les acteurs rencontrés au cours de la première partie du travail avec les acteurs (en dehors des membres de l'ENGREF, 17 personnes ont participé à la première réunion et 19 à la seconde). Pour cette raison, il a fallu demander aux différents participants de s'exprimer d'abord individuellement sur le Plan Chablis (les résultats de nos analyses préalables ne pouvaient pas être repris tels quels).

Contrairement aux réunions des experts, le but n'était pas de couvrir tous les aspects du Plan Chablis (besoins, objectifs, moyens, résultats et impacts). Selon la technique dite du « métaplan » ou des « cartes au mur » (**Buttoud et Yunusova, 2003**), il fut demandé aux acteurs de

²⁶ On peut prendre un exemple bien connu des forestiers : entre une personne qui ne goûte la beauté d'une forêt que si il y reconnaît le travail de l'homme et une personne qui ne la voit belle que si elle est restée intacte, il ne faut pas s'imaginer pouvoir arriver à un accord sur des questions esthétiques.

sélectionner un nombre limité d'éléments, à écrire sur des cartes de couleurs :

- Sur une carte bleue : un point positif de l'intervention publique
- Sur une carte rouge : un point négatif de l'intervention publique
- Sur une carte jaune : en fin de la réunion, un complément à apporter, un dernier mot, soit un jugement de valeur soit une proposition d'amélioration.

Dans la technique des « cartes au mur », il est important que les différents participants ne puissent pas savoir ce que les autres vont dire. C'est pourquoi, ils ont simultanément rempli les différentes cartes.

Ensuite, chacun des participants est venu lire et expliquer ses cartes. Au fur et à mesure qu'elles étaient lues, elles ont été placées sur un tableau, selon un principe de proximité logique. Les autres acteurs ont été priés de ne pas intervenir lors de l'exposition des fiches.

Cette étape introductive a permis aux participants de connaître les positions initiales de chacun, et aux membres de l'équipe d'évaluation de voir quels étaient les points jugés les plus importants.

2.3.2 La négociation

Dans la suite de la réunion, il s'agissait d'ouvrir collectivement une discussion. C'est là que la préparation de la réunion grâce à la méthode de la confrontation constructive a permis une animation efficace des débats.

Contrairement à d'autres approches (comme la médiation environnementale par exemple, qui choisit de se projeter dans l'avenir pour aplanir les conflits), il s'agit en effet d'une méthode qui peut faire aboutir à un certain nombre de consensus relativement rapidement (**Buttoud et Yunusova, 2003**). Une fois que les personnes chargées de l'évaluation ont bien analysés en amont sur quels sujets il était possible ou non d'aboutir à un accord, il était plus facile de modérer les débats²⁷.

Il est en effet possible au modérateur de faire en sorte de passer sur les éléments toujours incompatibles ou toujours compatibles, pour se concentrer sur ce qui est négociable. Il s'agit d'un art difficile, qui nécessite des compétences communicatives de la part de l'animateur, qui doit aussi installer un climat favorable aux discussions (voir le chapitre précédent). Dans le processus vosgien, ce sont à chaque fois des forestiers formés aux techniques de communication qui ont animé les réunions, mais des « communicants » initiés aux problématiques forestières auraient aussi pu être employés.

²⁷ Toutefois, la confrontation constructive ne permet pas de hiérarchiser les sujets relatifs aux énoncés du cas B, qui ont donc été traités au fur et à mesure qu'ils surgissaient.

Une autre personne a servi de « greffier » et a pris les minutes des discussions. Cette transcription a été doublée (en raison notamment de la vitesse et de la densité de certains débats) d'un enregistrement audio, après que les différents participants aient donné leur accord. Il a ainsi été possible de retranscrire par la suite la teneur des réunions avec une grande fidélité.

Une fois le travail de transcription terminée, un travail de synthèse a été réalisé. Il s'agissait en quelque sorte de collationner les conclusions des différents débats et de les répartir en des chapitres bien ordonnés constituant autant de « déclarations » (équivalente pour ce qui est de la phase de participation aux « énoncés » de la phase d'expertise).

On trouvera en annexe 3 les 148 déclarations du processus. Cela correspond à une synthèse en 6000 mots des minutes des deux réunions (d'environ cinq heures chacune). Pour éviter tout oubli ou erreur de saisie, ces déclarations ont été systématiquement envoyées aux différents participants pour d'éventuelles corrections.

Conclusion

A l'issue des travaux de terrain, il restait à mettre l'ensemble des résultats sous une forme qui puisse être diffusée aux commanditaires de l'étude (des décideurs politiques) et à l'ensemble des partenaires (et notamment ceux qui ont participé aux travaux).

3 Conclusion : restitution des résultats

Les résultats ont été présentés et diffusés sous la forme de deux documents complémentaires (qui constituent le chapitre 4 de ce mémoire). Un premier document est une synthèse qui traite du Plan Chablis de manière globale. Il s'adresse plutôt aux décideurs publics et aux non spécialistes. Un second document, plus analytique, reprend mesure par mesure les résultats de l'évaluation. Plus technique, il s'adresse davantage aux forestiers.

Dans les deux cas on a procédé de la même manière, c'est-à-dire à partir des énoncés de l'expertise et des déclarations de la participation, toujours cités et consultable dans l'annexe 3. Si la « traçabilité » des résultats est respectée, les grilles utilisées au cours des travaux de terrain (que ce soit pour l'expertise ou la participation) n'ont pas été systématiquement reprises. Conformément à ce qui est recommandé dans la littérature (voir par exemple **Weiss 1998**), d'autres grilles ont été utilisées pour la présentation des résultats. L'objectif était de s'adapter aux différents publics potentiels. Et étant donné que les parties analytique et synthétique ne s'adresse pas aux mêmes publics, deux approches différentes ont été employées.

Présentation synthétique des résultats

Quelle que soit la politique publique évaluée, et à partir du moment où elle relativement conséquente, il peut sembler judicieux de fournir une synthèse très générale des résultats, sans aller dans le détail des différentes mesures.

Pour cette présentation synthétique, la grille d'analyse utilisée dans le cadre des entretiens de l'expertise a été reprise. Cela permettait en effet de rendre compte de la dimension chronologique et des rythmes politiques auxquels les décideurs publics (principaux destinataires de cette synthèse) sont généralement attachés. Cette grille consiste en : (i) une évaluation de la stratégie (choix des objectifs et des instruments) ; (ii) une évaluation de la mise en œuvre ; (iii) une évaluation des effets de la politique ; et (iv) une évaluation de ses impacts.

Pour rédiger cette partie synthétique, on a repris parmi les énoncés et les déclarations ceux qui traitaient du Plan Chablis en général, ou qui mettaient en lumière une caractéristique fondamentale de cette politique.

**Présentation
analytique des
résultats**

La partie analytique (avec un volet pour chaque mesure ou chaque groupe de mesures) correspondait à une attente forte de la part des participants de l'étude, qui souhaitaient laisser une trace précise de leur expérience et de ce qui s'était passé dans le département des Vosges à l'occasion de cette crise.

Ces fiches se voulant le plus opérationnel possible, une grille de présentation différente de celle utilisée pour la première partie des résultats a été suivie. Il s'agissait de reproduire la démarche de l'évaluation, à savoir : (i) d'abord une présentation des faits ; (ii) puis une présentation des jugements prononcés sur la mesure concernée ; et (iii) enfin d'éventuelles propositions d'améliorations.

Comme pour la rédaction de la partie synthétique, le texte a été élaboré à partir des énoncés et des déclarations (à chaque fois citées par leur numéro) relatives à chacune des mesures considérées.

Chapitre 4 : Résultats

La forêt dans le département des Vosges représente près de 300 000 hectares, plus de 1 000 entreprises dans les secteurs du bois et du papier et environ 14 000 emplois (CAPEV, 2006). Après les tempêtes de décembre 1999, qui ont frappé l'ensemble du territoire national, ce département apparaissait comme particulièrement touché (voir carte ci-dessous) : 30 000 hectares de forêts détruits à plus de 50 %, entre 11 et 22 millions de mètres cube à terre (Colin, 2003), et un préjudice pour les propriétaires forestiers pouvant être estimé à plus de 300 millions d'euros (Estimation réalisée à partir de la méthodologie proposée par Peyron et Berthier, 2000).

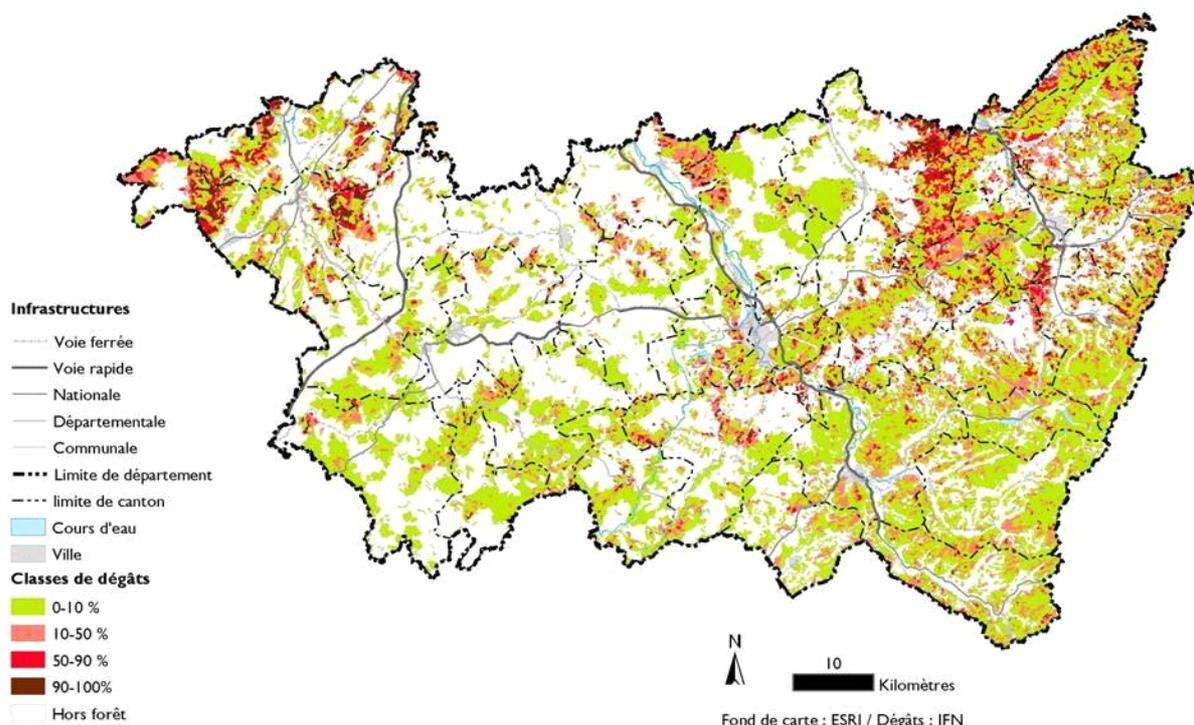


Figure 10 : les dégâts aux forêts de la tempête du 26 décembre 1999 dans le département des Vosges (d'après les estimations de l'Inventaire Forestier National)

Face à un sinistre de cette ampleur, les pouvoirs publics (Etat, Union Européenne, Conseil Régional et Conseil Général) mirent en place le Plan Chablis, qui a mobilisé dans le département des Vosges près de 161 millions d'euros. Ce plan comprenait 20 mesures ou ensembles de mesures, que l'on peut rattacher à cinq volets (voir aussi **Barthod et Barrillon 2002**) :

- exploitation des chablis : aides à l'acquisition de matériel (pour 4 millions d'euros) ; actions en faveur de l'emploi (76 000 €) ;

dégagement, création et remise en état des accès (pour 8 millions d'euros) ; prêts pour la sortie des bois (500 000 €) ;

- valorisation des bois : transport (pour 9 millions d'euros) ; stockage (pour 6 millions d'euros) ; aides aux industriels (près d'1 million d'euros) ;

- Soutien aux propriétaires forestiers : soutien aux communes (pour 26 millions d'euros) ; soutien à l'ONF (pour 29 millions d'euros) ; déductions fiscales pour les propriétaires privées (pour 9 millions d'euros) ;

- Protection et reconstitution des forêts sinistrées : nettoyage (pour 29 millions d'euros) ; reconstitution (pour 32 millions d'euros) ; lutte phytosanitaire (1,3 millions d'euros) ; restructuration foncière (530 000 €) ; soutien des pépiniéristes (50 000 €) ; aides pour l'établissement des Plans Simples de Gestion (environ 50 000 €) ;

- Mesures d'accompagnement : renforts en personnels (pour 3 millions d'euros) ; inventaire des dégâts (100 000 €) ; recherches (72 000 €) ; remise en état des infrastructures d'accueil du public (pour 1,5 millions d'euros).

De janvier 2004 à décembre 2006, sur proposition du Laboratoire de Politique Forestière de l'ENGREF Nancy, une évaluation de ces différentes mesures a été réalisée. La démarche suivie, basée sur le cadre conceptuel du modèle mixte (voir **Buttoud et Samyn, 1999**), comportait les étapes suivantes : une analyse documentaire ; une première évaluation issue d'un groupe restreint d'« experts » ; un approfondissement de cette première évaluation selon une démarche participative associant une quarantaine d'« acteurs » locaux ; et un travail de compilation de l'ensemble (Voir **Croisel, 2007** pour un exposé complet de la méthode).

Ce rapport présente les résultats de cette évaluation. La première partie fournit une synthèse sur le Plan Chablis dans son ensemble. La seconde partie est une analyse des mesures évoquées ci-dessus. Dans le texte, des renvois vers les énoncés de l'expertise ou les déclarations de la participation (fournis en annexe) permettent de retrouver l'origine des propos tenus.

Première Partie : Synthèse sur le Plan Chablis

Préambule	Cette première partie des résultats de l'évaluation offre une vision d'ensemble sur la politique. Il ne s'agit pas de présenter chaque mesure en détail mais de considérer le tout dans sa cohérence et ses antagonismes éventuels.
Prise de vue	Le Plan Chablis se caractérise par des interventions dans des domaines variés, couvrant pratiquement tous les domaines de la gestion forestière, et par une multiplicité de bénéficiaires, du pépiniéristes aux industriels, en passant par les exploitants et gestionnaires forestiers. Le Plan Chablis représente ainsi le programme public le plus vaste jamais mis en œuvre dans le domaine forestier. A titre de comparaison, le Fonds Forestier National intervenait dans beaucoup moins d'aspects et se concentrait sur les boisements et reboisements (voir Cottin, 1995).
Organisation du chapitre	La grille retenue pour analyser cette politique repose sur cinq points, et s'inspire des théories du cycle politique (Jones, 1977) : (i) une étude des objectifs (économiques, écologiques et sociaux) (ii) puis des moyens (financiers, réglementaires et informationnels) retenus ; (iii) une évaluation de sa mise en œuvre (selon le point de vue de l'administration ou de leurs administrés) ; (iv) et une discussion de ses effets (sur l'exploitation des chablis et la reconstitution des forêts) (v) et de ses impacts (sur le comportement des acteurs et l'organisation de la filière).

1 La sélection des objectifs

Problématique	<p>La première phase du cycle politique, celle de la sélection des finalités de l'intervention publique, a été examinée en premier. Avant de s'intéresser à la réalisation (ou pas) des objectifs de la politique, il est en effet important de se poser la question de la pertinence de ces objectifs et d'ouvrir la « boîte noire » des processus ayant conduit à leur sélection.</p> <p>Qu'est-ce qui fait que les pouvoirs publics cherchent à résoudre tel problème plutôt que tel autre ? Dans quelle mesure les choix faits à l'époque apparaissent-ils valides ? Dans une perspective multifonctionnelle, et afin de détecter d'éventuels déséquilibres, la prise en compte (ou non) des problèmes économiques, écologiques et sociaux que posaient la tempête de décembre 1999 a été analysée.</p>
----------------------	---

1.1 Volet économique

Importance de ce volet	La majorité des interventions décidées dans le cadre du Plan Chablis poursuit des objectifs économiques. C'est vrai bien sûr des mesures destinées à exploiter et valoriser les chablis, mais aussi des aides à la
-------------------------------	--

reconstitution, dont le principal critère d'attribution est un seuil minimum de productivité à l'hectare.

**Facteurs
d'explication**

Au lendemain des tempêtes, la plupart des responsables considéraient avoir affaire à une catastrophe avant tout économique (et non pas écologique ou sociale), le préjudice économique subi par les propriétaires forestiers sinistrés ayant été estimé à 6 milliards d'euros au niveau national (en suivant la même méthodologie on arrive à un préjudice de l'ordre de 300 millions d'euros pour les propriétaires vosgiens).

En France²⁸, le Plan Chablis avait pour finalité d'une part de minimiser les pertes à court terme (en exploitant un maximum de bois) et d'autre part de minimiser les pertes à long terme (en reconstituant rapidement un capital productif).

Cette stratégie s'inscrivait dans une perspective forestière traditionnelle, qui fait d'un « effet de sillage » de la production de bois la base du financement des fonctions environnementales et sociales de la forêt (**Buttoud, 1998**). Mais dans le contexte très peu rémunérateur des chablis, il faut reconnaître que cette manière de concevoir l'intervention publique n'a pas permis une entière prise en compte de la multifonctionnalité des forêts.

**Cohérence de
l'ensemble**

D'un côté, cette prédominance des aspects productifs a donné de la cohérence au Plan Chablis (toutes les mesures vont dans le même sens et ne produisent pas d'effets antagonistes). Mais d'un autre côté, cela a conduit à ne pas saisir toutes les opportunités offertes par la tempête (en terme de biodiversité notamment) et à négliger des aspects environnementaux ou sociaux.

1.2 Volet écologique

**Une catastrophe
écologique ?**

Par certains côtés (augmentation de la nécromasse en forêt, revitalisation du cortège saproxylolytique, ouverture de peuplements trop fermés), la tempête a eu des effets positifs sur les forêts (**voir déclaration 55**). Mais l'exploitation des chablis ne s'est pas toujours passée dans de bonnes conditions (**voir déclaration 56**) et au final, il n'est donc pas certain que le bilan environnemental de la crise (qui reste à faire) soit positif. On peut souligner deux éléments : la dégradation de certains sols et les dommages causés à des sites ou espèces sensibles.

**Dégradation des
sols**

Les sols dégradés suite à une exploitation trop rapide ou irrespectueuse représentent quelques centaines d'hectares dans les

²⁸ Nos voisins suisses et allemands, confrontés à la même tempête mais moins touchés, ont eu des lectures plus nuancées de l'événement, et ont également inscrits au cœur de leurs politiques « chablis » des considérations sociales ou écologiques (**Blanc et al. 2006 ; Kissling-Näf et al. 2003**).

Vosges, et connaissent aujourd'hui des problèmes de reconstitution, voire des glissements de terrain (**voir déclarations 10 et 52**). Ces négligences, volontaires ou involontaires, ne sont pas directement imputables au Plan Chablis, mais ce dernier n'a pas non plus prévu de dispositions (réglementaires par exemple) pour les prévenir.

Sites et espèces sensibles

Les interventions dans le massif vosgien pour exploiter les chablis ou remettre en état les accès ont parfois été effectuées sans tenir compte de zonages mis en place avant tempête pour préserver certains sites (**voir énoncé 9**). Pourtant, ces espaces couvrent une faible superficie (à peine 1 % de la surface forestière) et auraient dû être respectés (**voir déclaration 57**).

La DIREN n'avait peut-être pas pris conscience des risques qui pesaient sur ces zones, ou n'avaient pas les moyens de faire de la prévention (à l'image de ce qu'a fait la DRAC pour la protection des vestiges architecturaux lors de l'exploitation des chablis). Et quand les associations de protection de l'environnement se sont emparées du sujet (au début de l'année 2001) il était déjà trop tard (**voir déclaration 58**).

Responsabilité des forestiers

Il est *a posteriori* délicat de condamner les forestiers. Etant donné la perte de repères consécutive à la tempête, des comportements irrationnels étaient sans doute inévitables, et pouvaient difficilement être anticipés par les autorités.

Leçons à tirer

Si la tempête n'est pas une catastrophe écologique en elle-même, ce qu'en fait l'homme peut avoir des conséquences néfastes sur l'environnement (**voir déclaration 60** et **Bergonzini et Laroussinie 2000**). Et dans les Vosges, où aucune nouvelles zones pour la conservation de la nature n'ont été sélectionnées, les conséquences positives de la tempête sur le plan écologique (bois mort notamment) n'ont pas été complètement valorisées (**voir déclarations 11 et 59**).

1.3 Volet social

Chasse

Tous les animaux sauvages n'ont pas forcément souffert après la tempête. Pour la grande faune (Cerfs, Chevreuils et Sangliers), les aspects positifs de la tempête (ouverture d'espaces fournissant une grande quantité de nourriture aux animaux) ont prévalu sur les aspects négatifs de l'exploitation. Sur ce point, les enseignements des précédentes tempêtes (et notamment Darney en 1984) ont été retenus : les plans de chasse ont été augmentés après la tempête, et les chasseurs les ont suivis (**voir déclaration 61**). Actuellement, les dégâts de gibier causés aux jeunes plantations restent limités, mais la disponibilité alimentaire va décroître avec la fermeture du couvert, et risque de faire chuter les effectifs (**voir déclaration 62**). Pour autant, le Plan Chablis n'a pas pris de dispositions particulières (au niveau de la reconstitution notamment) pour maintenir les capacités d'accueil.

Ainsi, les besoins de la faune (mélange des essences, zones non reboisées, aménagement de gagnages) ont peu été pris en compte lors

des dossiers de nettoyage, de reconstitution ou de desserte (**voir déclaration 105**).

Accueil du public en forêt

Sur le plan social, l'intervention publique s'est limitée à financer la remise en état des équipements endommagés et la réouverture tardive (après une période de six mois au cours de laquelle l'accès à la plupart des massifs forestiers a été interdit pour des raisons de sécurité) des sentiers de randonnées, sans que les craintes et attentes des professionnels du tourisme et du loisir en forêt n'aient été véritablement prises en compte (**voir déclaration 148**).

Paysages

La tempête était l'occasion de « remettre » les forêts à leur place, en empêchant par exemple le reboisement de certains fonds de vallon (**voir déclaration 63**). Cependant, il est difficile d'établir des règles universelles à ce sujet, et les actions ont été ponctuelles (commune par commune) et plus incitative que réglementaire, avec le concours du Conseil Général (**voir déclaration 64**).

Cette stratégie a ses limites, et on constate aujourd'hui que certains espaces ouverts par la tempête vont se refermer (**voir déclaration 102**). La dynamique naturelle y est forte et il est délicat de contraindre les propriétaires à effectuer les travaux nécessaires (**voir déclaration 103**). Par contre, dans le cadre des aides de l'Etat, l'administration a veillé à ne pas subventionner le reboisement de ces espaces, pour des raisons d'intérêt général (**voir déclaration 104**).

Conclusion

En plus de considérations idéologiques, liés à l'effet de sillage supposé de la production de bois, le déséquilibre du Plan Chablis en faveur de l'économie peut s'expliquer par d'autres facteurs.

En premier lieu, on peut signaler que les acteurs n'ont pas pris le temps d'analyser en profondeur la crise, et se sont trop rapidement lancés dans sa gestion (bien sûr, à l'époque on trouvait à l'inverse que les choses allaient trop lentement). C'était pourtant le rôle des pouvoirs publics d'essayer « calmer le jeu ».

On peut également noter que la proximité du phénomène avec des échéances électorales (élections municipales) n'a pas aidé les décideurs publics à prendre du recul.

Et il faut aussi rappeler que contrairement aux aspects « bois » et « chasse » (dans une moindre mesure), ni les services environnementaux ni les services touristiques rendus par la forêt ne faisaient alors l'objet d'une rémunération auprès des propriétaires forestiers. Il était par conséquent difficile aux représentants de ces intérêts d'imposer une prise en compte prioritaire de ces aspects dans la gestion de la crise.

2 La sélection des instruments

Problématique

Une fois les objectifs définis, il faut encore choisir les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. La sélection des moyens constitue la seconde étape de la formulation de la politique. Elle correspond à la tactique (comment faire ?) de la politique alors que la sélection des fins correspond à sa stratégie (que faire ?). Il est important de l'évaluer, car comme le disait déjà **Aristote** : « Il existe deux domaines où se produit le bien agir : l'un réside dans l'établissement correct du but et de la fin de nos actions, l'autre dans la découverte des moyens conduisant à la fin ; il est possible en effet, que fin et moyens soient en désaccord ou au contraire en accord ; car il arrive que le but soit bon, mais que dans l'action on manque le moyen de l'atteindre ; d'autres fois, on tombe sur les moyens appropriés, mais on a posé une fin mauvaise ; dans d'autres cas, enfin, on se trompe sur la fin et les moyens à la fois ».

Organisation

Concrètement, cette évaluation des moyens revêt plusieurs dimensions. Il s'agit dans un premier temps de considérer la nature des instruments mis en œuvre (sont-ils pertinents par rapport aux fins poursuivies ?), puis les mécanismes d'intervention retenus et enfin la hauteur des moyens (financiers et humains) mis en œuvre.

2.1 La nature des instruments mis en oeuvre :

Les pouvoirs publics disposent de trois grandes familles d'instruments pour mettre en œuvre une politique publique : les instruments financiers (incitations, subventions, déductions fiscales), les instruments réglementaires (obligations, interdictions) et les instruments informationnels (sensibilisation, promotion).

Instruments financiers

On constate dans le Plan Chablis une nette prédominance des instruments financiers par rapports aux instruments réglementaires ou informationnels. Cela s'explique d'abord par l'orientation économique de la politique, qui pouvait laisser penser que des instruments financiers seraient les plus à même de limiter la chute des cours (première phase) et de susciter de nouveaux investissements chez les propriétaires forestiers (seconde phase). Mais d'autres facteurs ont pu entrer en ligne de compte.

L'abondance des crédits disponibles, rendue possible par l'émoi médiatique et politique suscité par les tempêtes, la croissance économique de l'époque et les possibilités offertes par l'Union Européenne (pour la deuxième phase du Plan Chablis) laissait augurer d'une réelle efficacité des aides.

Notons que si la tempête survenait aujourd'hui les conditions seraient peut-être moins favorables. D'une part la place médiatique des forêts s'est réduite et d'autre part l'Europe, qui se recentre actuellement sur les enjeux de biodiversité et de protection contre les incendies, n'accorderait peut-être pas un tel soutien.

Le poids des habitudes, l'expérience des précédentes tempêtes (voir à ce sujet **Guillery 1987**) et la relative simplicité qu'il y a à mettre en œuvre des instruments financiers (par rapport à des instruments réglementaires ou informationnels) ont favorisé leur sélection. De plus, l'urgence ressentie et l'impréparation face à un phénomène de cette ampleur, militaient en faveur d'instruments ayant déjà faits leurs preuves.

Dans une économie de marché, l'intervention publique repose davantage sur des instruments financiers que sur des instruments réglementaires ou informationnels. Cet aspect a peut-être joué, mais de manière plus diffuse.

Instruments réglementaires

Le manque d'intervention sur le plan réglementaire, notamment au niveau du transport des bois ou du droit du travail, s'est cruellement fait sentir au cours de la gestion de la crise (**voir déclaration 69**). En effet, par rapport à des instruments financiers qui produisent souvent des effets pervers et qui font parfois doublon avec les incitations du marché, les instruments réglementaires peuvent s'avérer plus opérants.

Mais il faut reconnaître que le contexte des chablis était peu propice à des évolutions réglementaires, qui posent des problèmes redoutables, et dont les délais sont tels qu'elles ne peuvent être envisagées qu'en période « normale » (la loi forestière de 2001 est le fruit d'un travail initié en 1995).

C'est pourquoi, pour ce qui est des problèmes trouvant leur origine et leur solution dans une perspective réglementaire, il est important de progresser avant la crise car lorsqu'elle survient ces problèmes peuvent se transformer en réels goulots d'étranglement (cas de la législation du transport de bois par la route, dont on connaissait l'inadéquation depuis 1997).

Instruments informationnels

De même, les moyens informationnels auraient pu être davantage mobilisés. Mais là encore, ces opérations présentent une grande inertie et il est indispensable de délivrer les messages bien avant la crise si on veut qu'ils soient entendus. A ce titre, les opérations de sensibilisation à la sécurité ou à l'intérêt de la régénération naturelle (déjà engagées depuis de nombreuses années en Lorraine) ont eu plus d'impact que les actions de promotion du bois (encore balbutiantes à l'époque).

Conclusion

Les instruments financiers qui ont été massivement utilisés à l'occasion du Plan Chablis, si ils n'ont pas permis de résoudre tous les problèmes (réglementaires notamment), ont néanmoins été rapides à être mis en œuvre et à produire des effets.

2.2 Les mécanismes à proprement parler :

Contrairement à ce qui a été vu précédemment (prépondérance des objectifs économiques et des instruments financiers), les mécanismes d'intervention retenus se caractérisent par une grande diversité, que ce soit au niveau des mécanismes directs (subventions, incitations, prêts

bonifiés) ou indirects (déductions ou exonérations fiscales, services rendus).

Ces mécanismes étaient parfois originaux (cas du fonds de garantie Etat Lorraine) mais le plus souvent il s'agissait de mécanismes déjà expérimentés à l'occasion de tempêtes précédentes. Or, de par son envergure, cette crise méritait sans doute un traitement différent. Mais confrontés à une situation d'urgence, les autorités n'avaient pas les moyens de réfléchir à des mécanismes nouveaux.

C'est plus au niveau des bénéficiaires de la politique que le Plan Chablis se distingue. C'était en effet la première fois que des opérateurs économiques ou des propriétaires de petites forêts (moins de 4 hectares) ont pu recevoir des aides.

Au cours de la première phase du Plan Chablis, l'attention des pouvoirs publics s'est concentrée sur les opérateurs économiques de la filière plutôt que sur les gestionnaires ou propriétaires forestiers, car il était juridiquement impossible de compenser les pertes de ces derniers (les forêts étaient assurables). De la sorte, on voulait limiter les pertes de toute la filière.

Durant la seconde phase du Plan Chablis, on a ouvert le bénéfice des aides à des propriétaires de forêts sinistrées mais trop petites pour rentrer dans le circuit des aides à l'investissement ordinaires (conditionnées à un seuil de surface de quatre hectares). En réduisant le seuil d'éligibilité à un hectare, les pouvoirs publics ont considérablement élargi le champ des bénéficiaires des aides.

Dans un premier temps, ces deux innovations se sont accompagnées de récriminations de la part des bénéficiaires traditionnels des aides (**voir déclarations 2, 3 et 4**). Pourtant, avec du recul, il y a consensus pour reconnaître que ces mécanismes étaient intéressants (il y avait suffisamment de crédits pour servir tout le monde).

2.3 Les moyens mis en œuvre

Il s'agit ici d'analyser les moyens humains et financiers mis en œuvre. Les premiers sont difficiles à bien connaître, et les seconds ne font pas toujours l'objet d'annonces précises. La question qui se pose est de savoir dans quelle mesure les moyens mis en œuvre ont été suffisants.

Moyens financiers

Le financement de cette phase s'est fait essentiellement avec des fonds propres à l'Etat, avec des compléments parfois significatifs des collectivités territoriales (Région Lorraine et Département des Vosges en l'occurrence).

Les interventions représentent dans les Vosges plus de 21 millions d'euros. Les postes les plus importants sont le transport des bois (9 millions d'euros), le stockage des chablis (6 millions d'euros), la mécanisation de l'exploitation (4 millions d'euros) et le dégagement des routes et les places de dépôt (2 millions d'euros).

Deuxième phase du Plan Chablis

Ces moyens étaient plus ou moins suffisants en fonction des mesures (voir la partie analytique) mais on peut signaler que jamais autant d'argent n'avait été débloqué pour les professionnels de la filière (qui n'ont d'ailleurs pas utilisé tous les crédits disponibles).

Au cours de la deuxième phase du Plan Chablis et grâce au FEOGA, le montant des aides a atteint des sommets (**voir déclaration 84**) : 32 millions d'euros pour la reconstitution (entre 2000 et 2005), 27 millions d'euros pour le nettoyage et 5,5 millions d'euros (entre 2000 et 2005) pour les routes et pistes forestières. Pour ces trois aides le département des Vosges, qui n'est pas le plus touché de la région lorraine a reçu plus de crédits que les autres départements (**voir déclarations 1 et 86**).

En plus de ces aides à l'investissement, l'Etat a subventionné les communes sinistrées (à hauteur de 26 millions d'euros), l'Office National des Forêts (29 millions d'euros) et les propriétaires forestiers privés (par des déductions fiscales représentant 9 millions d'euros).

Au total, ce sont donc près de 130 millions d'euros qui fin 2006 avaient été consacrés à la remise en état des forêts sinistrées. Ces aides vont se poursuivre sur la période 2007-2009 (**voir déclaration 85**), même si des ruptures de financement sont à craindre si les autres départements lorrains bénéficient d'arbitrages favorables (**voir déclaration 88**).

Toutes mesures prises en compte, le Plan Chablis représente environ 160 millions d'euros de dépenses publiques (15 % pour l'exploitation et la valorisation des bois, 85 % pour la reconstitution et les mesures annexes).

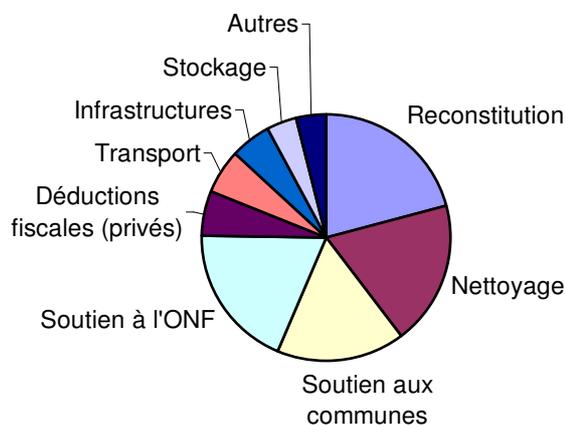


Figure 11 : poids financier des différentes mesures du Plan Chablis

C'est l'Etat qui a été le principal contributeur du Plan (77 % des fonds), suivi par l'Europe (17 %) et les collectivités territoriales (6 %). C'est le plus important programme forestier mis en œuvre dans les Vosges, mais par rapport au préjudice subi (300 millions d'euros pour les seuls propriétaires forestiers) il ne semble pas disproportionné.

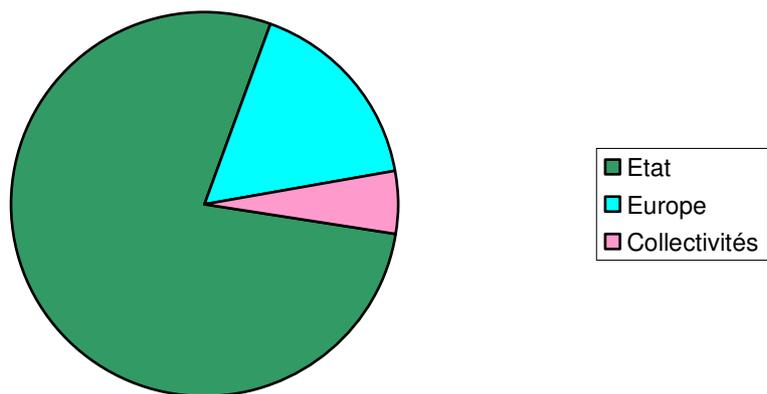


Figure 12 : Part des différents contributeurs du Plan Chablis

Moyens humains

Pour ce qui est des moyens humains, c'est surtout la première phase du Plan Chablis qui a mobilisé des moyens supplémentaires : mobilisation d'appelés du contingent, recrutement de « techniciens tempêtes » dans différentes structures, appel à des vacataires dans les différentes administrations. Il est difficile de chiffrer précisément l'importance des renforts obtenus dans le département des Vosges (au moins 3 millions d'euros), mais il est clair que c'est en grande partie grâce à eux que la crise a pu être gérée (voir déclaration 47).

Les moyens humains débloqués peuvent paraître déséquilibrés par rapport aux moyens financiers débloqués. Cela peut s'expliquer par les difficultés (notamment administratives) qu'il y a à embaucher des personnels supplémentaires. A l'avenir, il faudrait renforcer les moyens humains. Les collectivités locales peuvent jouer un rôle dans ce sens (c'est d'ailleurs grâce à elles que certains techniciens tempête ont pu être maintenus dans leurs fonctions).

Conclusion

En conclusion sur la sélection des moyens, disons qu'il y a eu un déséquilibre entre les moyens financiers et les moyens réglementaires et informationnels d'une part ; entre les moyens financiers et humains d'autre part.

3 La mise en œuvre de la politique

Problématique

Après avoir analysé la stratégie du Plan Chablis (que faire et comment le faire), il est important de revenir sur la mise en œuvre de cette politique. Dans quelle mesure la politique a été bien mise en œuvre ? La question a été abordée en deux temps, en se plaçant d'abord du point de vue de l'administration (qui est par définition chargée de mettre en œuvre la politique ou le programme) puis du point de vue des bénéficiaires de cette mise en œuvre (ceux à qui la politique est administrée).

3.1 La mise en œuvre vue de l'intérieur :

Dans le département des Vosges comme dans le reste du territoire national, la mise en œuvre du Plan Chablis a été compliquée par un certain nombre d'éléments (**voir déclaration 5**).

Incohérences et incertitudes réglementaires

Lors de la crise, la réglementation est souvent apparue comme un frein à la résolution des problèmes (**voir déclaration 8**). Il n'existe pas de plan « Orsec » pour la forêt, et c'est le droit « ordinaire » qui a prévalu, alors que certaines situations méritaient des dispositions particulières (droit du travail, commercialisation des bois). Dans certains cas pourtant, les problèmes ne résidaient pas dans une réglementation inadaptée mais incertaine, qui posait des difficultés d'interprétation (cas des premières circulaires du Plan Chablis).

Par delà l'amertume qui s'exprime par rapport à ces incohérences et incertitudes, sources de problèmes et de retards, les acteurs ne critiquent pas tant la réglementation que sa rigidité en temps de crise (**voir déclaration 9**).

Dans l'hypothèse d'une nouvelle tempête, il conviendrait de réunir rapidement des spécialistes du droit, qui pourraient dire ce qu'il est possible d'assouplir ou pas, et comment interpréter les différents textes. Cela permettrait de gagner un temps précieux.

Difficultés pour distribuer les crédits

La distribution des crédits promis a pris beaucoup de retard, notamment les deux premières années de la crise. Cela peut s'expliquer tout d'abord par la nouveauté du système de paiement. La tempête est survenue au moment où l'ancien système (Fonds Forestier National) allait être abrogée (le 31 décembre 1999) et où le nouveau PDRN (Plan de Développement Rural National) n'était pas encore tout à fait finalisé (les derniers arbitrages ayant été réalisés courant 2000). L'administration forestière a eu besoin de temps pour découvrir et maîtriser ce nouveau système, plus complexe que le précédent et obéissant à des règles comptables plus strictes (**voir déclaration 96**).

Après ce temps d'adaptation, il a fallu composer avec les imperfections du nouveau système, plus adapté aux réalités agricoles que forestières, notamment au niveau du calendrier budgétaire (**voir déclaration 95**).

Le CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles) étant en France le seul organisme accrédité par l'Europe pour distribuer les fonds structurels, il a fallu s'aligner sur ses pratiques administratives (différentes de celles des services forestiers). Les contraintes liées à la nature du CNASEA, connues depuis longtemps dans le domaine agricole, étaient nouvelles dans le milieu sylvicole, et il aura fallu près de deux ans pour que la révolution s'accomplisse (**voir déclarations 93 et 94**).

Les problèmes de coordination

Le manque de coordination avec les administrations d'autres secteurs concernés par la gestion de la crise (ministère du transport, ministère de l'emploi) mais moins sensibles à la gravité de la situation) a posé

des problèmes à l'administration forestière centrale ou déconcentrée. Ce fut le cas avec la SNCF pour le transport ou avec l'Agence de l'Eau pour le stockage.

Et au sein même de l'administration forestière, des problèmes se sont fait jour entre différents échelons géographiques, du fait de divergences dans l'appréciation de la crise (cas des andains à comptabiliser ou pas dans les surfaces aidées, regarnis après la sécheresse de 2003).

Surcharge de travail et gestion des renforts

Une autre difficulté rencontrée dans la mise en œuvre réside dans la faiblesse des moyens humains supplémentaires. Il y avait à ce niveau un décalage important entre la masse considérable de dossiers à instruire, financer et contrôler et les effectifs de l'administration.

Sur le plan pratique, les renforts n'ont pas forcément été très bien employés (cas des appelés du contingent mobilisés sur le contrôle de l'aide au transport) ni très bien traités sur le plan social (cas des vacataires systématiquement renvoyés après quelques mois pour ne pas avoir à payer le cas échéant des indemnités chômage).

Mais dans le département des Vosges, la situation fut progressivement améliorée par la bonne volonté des cadres locaux, au prix d'arrangements parfois à la limite de la légalité. A l'avenir il semble important de mieux utiliser les renforts en personnel.

Conclusion

Tous ces éléments, sources de difficultés supplémentaires pour des personnels déjà soumis à un stress élevé, ont retardé la mise en œuvre du Plan Chablis mais ne l'ont pas durablement remise en cause, et il faut donc souligner les efforts réalisés par l'administration pour avancer malgré tout (**voir déclaration 98**).

Beaucoup des problèmes résultaient de coïncidences malheureuses (simultanéité de la tempête avec la réforme des aides à l'investissement et la nouvelle génération des contrats Etat-Europe). Il faut espérer que les circonstances seront plus favorables lors de la prochaine crise.

3.2 La mise en œuvre vue de l'extérieur :

Les différents bénéficiaires du Plan Chablis n'ont pas forcément été conscients des difficultés rencontrées par l'administration, mais se sont plaints, du moins dans un premier temps, des retards qu'elles ont engendrés. Mais par la suite, les critiques se sont focalisées sur d'autres points.

Complexité des dossiers

Tout d'abord, il y a la complexité administrative et technique des demandes de subvention (**voir déclaration 89**). Même si souvent les gestionnaires étaient fautifs (oubli d'une pièce, d'un plan, d'une signature...), les pouvoirs publics n'ont pas toujours fait preuve d'une grande souplesse.

On peut se demander (et sans pour autant remettre en cause la nécessité de procédures rigoureuses) si une telle complexité était

adapté au contexte post-tempête et aux personnes qui demandaient pour la première fois des aides publiques (**voir déclaration 91**). En effet, de par l'universalité du Plan Chablis, les aides s'adressaient à des propriétaires jusque là en dehors des circuits institutionnels. Mais cette complexité des dossiers a par ailleurs favorisé le développement des maîtres d'œuvres privés.

L'exemple des aides du Conseil Général montre pourtant qu'il était possible de mettre en œuvre des mesures plus simplement et pour arriver à des résultats équivalents.

Exigences techniques

Certains itinéraires de reconstitution sont très exigeants sur le plan technique (en terme de densités à 4 ou 15 ans notamment) et certains craignent qu'ils ne soient abandonnés en cours de route (**voir déclaration 74**). Des itinéraires moins contraignants sur la manière de conduire les travaux (mais avec des obligations de résultats par rapport aux peuplements définitifs) auraient pu être privilégiés, également pour des raisons de doctrine (la réforme des aides à l'investissement insiste sur les obligations de résultats des bénéficiaires sans fournir d'obligations de moyens).

De plus, la mise en œuvre apparaît également peu modulable en fonction des caractéristiques de chaque forêt. Un traitement au cas par cas des projets de chaque personne éligible (comme ce qui se fait dans le monde agricole) aurait permis une gestion plus fine des demandes, correspondant mieux aux préférences des propriétaires sinistrés. Ces aspects humains ont aussi leur importance dans la réussite des investissements.

Exigences juridiques

Certains itinéraires sont également très exigeants sur le plan juridique. Bien que raccourcis à quatre ans (ce qui semble à la fois plus décent et plus pertinent étant donné la moyenne d'âge des propriétaires privés), la longueur des engagements juridiques continue d'effrayer certaines personnes. Il peut se passer beaucoup d'aléas dans les 15 ans qui suivent l'investissement initial, comme l'a montré la sécheresse de 2003 (**voir déclaration 100**).

Les engagements juridiques demandés par l'administration peuvent apparaître légitime dans une situation normale, mais pas forcément en période de crise. Mais il faut bien voir que ces engagements ne sont pas disproportionnés au regard des efforts consentis par les pouvoirs publics (qui financent quand même 80 % des investissements !).

Signalons aussi qu'au cours de la première phase du Plan Chablis les engagements demandés aux opérateurs économiques étaient bien moins contraignants, ce qui a suscité un sentiment d'injustice chez les forestiers (plus concernés par la seconde phase du Plan). C'est que la première phase était constituée de mesures extraordinaires pour faire face à l'urgence alors que la seconde se basait sur des mesures « classiques » avec des taux de financements extraordinaires.

Contrôles

La rigueur des contrôles effectués après paiement des aides, disproportionnés par rapport aux réalités forestières (cas de la mesure des surfaces éligibles), est d'une part très mal vécue par les

bénéficiaires, surtout par les maires qui souffrent de voir mise en cause leur honnêteté (**voir déclaration 101**) et d'autre part effraye certains propriétaires privés qui refusent de s'engager dans la démarche.

Mais dans la très grande majorité des cas, les corrections éventuellement apportées aux dossiers ont été minimales, et n'ont pas remis en cause le financement des projets.

Conclusion

Mais tous ces éléments négatifs doivent être nuancés en fonction de conditions locales. Ainsi, dans le département des Vosges, l'administration a été saluée pour son professionnalisme et sa bienveillance (**voir déclarations 97 et 99**). Il semble clair que pour la prochaine crise, il faudra porter une attention encore plus grande aux aspects humains dans la gestion de la crise, les aspects financiers ne pouvant à eux seuls garantir un bon accueil de la politique (**voir déclarations 73 et 128**).

Conclusion

Du point de vue de l'administration, la mise en œuvre du Plan Chablis a été difficile, ce qui s'est traduit par beaucoup de stress et d'importants retards. Mais ce que les administrés regrettent surtout, c'est la complexité et la rigidité du dispositif, qui ne correspondait pas vraiment à un contexte de crise.

4 Les effets des mesures prises

Une politique qui est mise en œuvre va nécessairement produire des effets. Un des buts d'une évaluation est de voir dans quelle mesure la politique est efficace, c'est-à-dire remplit les objectifs qui lui ont été assignés. En l'occurrence, le Plan Chablis poursuivait des objectifs différents selon la phase considérée.

4.1 Les effets des mesures de la première phase [2000-2001] :

La première phase du Plan Chablis avait pour objectif de limiter (et non de compenser) les pertes subies par les différents acteurs (au premier rang desquels figurent les propriétaires forestiers) en mettant en place en 2000 et 2001 des aides en faveur des opérateurs économiques (voir **Lesbats 2002** pour une analyse au niveau national). La stratégie était double : d'une part maximiser la récolte (plan pour l'emploi en forêt, aide à l'acquisition de matériel d'exploitation) et d'autre part optimiser la valorisation des bois (aide au stockage, aide au transport).

Exploitation des bois

L'exploitation des bois a donné dans les Vosges des résultats spectaculaires. Aujourd'hui (en 2006), on peut faire la constatation suivante : entre 2000 et 2002 (dernière année de récolte exclusive des

chablis) 6,5 millions de mètres cubes ont été sortis des forêts vosgiennes, soit plus de quatre années de récolte « normale » (voir figure 3). Si l'on admet que les années suivantes (au moins jusque 2005) des chablis ont encore été exploités, on peut en conclure que près de 90% du volume à terre (bois fort) du département a été utilisé, alors que l'on pensait au lendemain de la tempête n'en « sauver » que les deux tiers au maximum. C'est dire que les objectifs de récolte ont été plus qu'atteints (**voir déclarations 68 et 76**). Sans nier l'importance de certains facteurs exogènes (conditions météorologiques favorables à une conservation des bois en forêt, passage aux 35 heures non encore effectif chez les exploitants, mécanisation accrue des exploitants...), il est clair que l'action des pouvoirs publics aura été déterminante (**voir déclaration 9**).

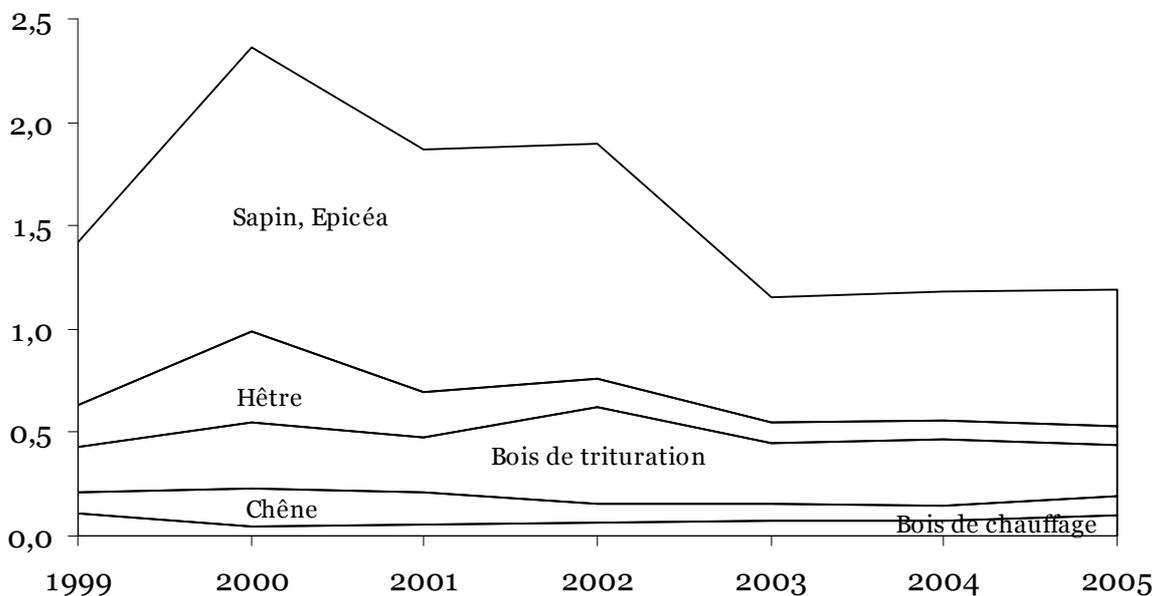


Figure 13 : la récolte de bois dans le département des Vosges (en millions de mètre cube) entre 1999 et 2005 (Source : Enquête annuelle de branche forêt et sylviculture, traitement de l'auteur)

Valorisation des bois

Pour ce qui est du second point, les chiffres sont les suivants : entre 2000 et 2004 (dernière année avec une commercialisation importante de chablis), le cours du hêtre (déroulage et sciage) a perdu 50 %, celui du chêne (tranchage) a perdu 25 % et ceux du sapin et de l'épicéa 20 % (voir figure 4). La valorisation a donc été très différente en fonction des essences, celle du hêtre ayant été fortement réduite et celle des résineux nettement moins.

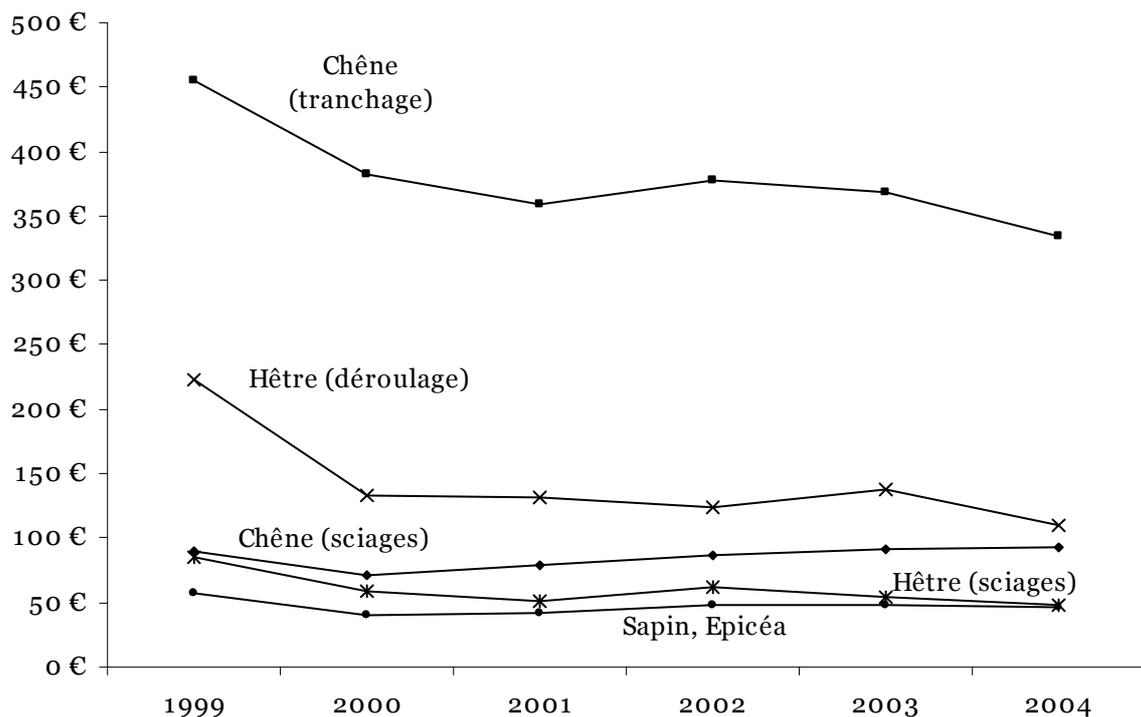


Figure 14 : les cours du bois dans le département des Vosges entre 1999 et 2004 (Source : Enquête annuelle de branche forêt et sylviculture, traitement Bruno Cinotti)

Malgré les efforts réalisés en terme de transport ou de stockage des bois, l'intervention publique n'a eu qu'un effet limité sur les cours (voir **Le Maoût 2005**), à la marge de tendances lourdes imposées par un marché mondialisé, qui favorisait alors les résineux (bonne tenue du secteur de la construction en France et surtout en Allemagne) et condamnait le hêtre (remplacé par d'autres essences).

Par conséquent, on a assisté dans les Vosges à des situations très contrastées entre la « Plaine » (productrice et transformatrice de feuillus et de hêtre en particulier) et la « Montagne » (productrice et transformatrice de résineux), bien que la gravité des dégâts ait été comparable dans ces deux régions.

Aujourd'hui, les industriels du résineux ne sont pas sortis trop fragilisés de la crise chablis. On pouvait dès le lendemain des tempêtes se douter d'une telle issue : depuis 10 ans la tension autour de la ressource du massif vosgien ne cesse de faire augmenter les prix, et cette tendance est prévue pour durer encore 20 ou 30 ans.

A l'inverse, en plaine, et malgré une apparente prospérité avant tempête, l'économie du hêtre s'est effondrée. Il est vrai que les propriétaires eux-mêmes ont contribué à dégrader la situation, en démarchant les acheteurs des forêts voisines (cas de certaines communes) et en ruinant la confiance sur le marché asiatique (avec l'envoi de grumes trop endommagées). Mais certains analystes s'inquiétaient déjà avant tempête : prix trop élevés (« bulle asiatique »), part du sciage dans le chiffre d'affaires des scieries en

chute libre (au profit d'activités de négoce sur les plus belles grumes des lots achetés)... Tout cela n'était pas sain et la tempête n'a fait que révéler l'ampleur des problèmes.

Conclusion

La limitation des pertes est un exercice difficile (voir **Rosenberg et al. 2002**), qui n'a fonctionné dans les Vosges que pour les résineux, et plutôt grâce au marché qu'au Plan Chablis. Au contraire, on peut se demander si la politique suivie (exploitation d'un maximum de chablis) n'a pas eu des conséquences non anticipées mais désastreuses pour certaines filières (cas du hêtre).

En effet, la stratégie retenue (exploiter un maximum de bois et les valoriser le mieux possible) ne pouvait fonctionner que si les deux éléments réussissaient de conserve. Une analyse plus approfondie du contexte feuillu aurait pu permettre de comprendre que cela ne serait pas possible et éventuellement de mettre en place une autre stratégie pour cette filière.

4.2 Les effets des mesures de la seconde phase [2002-2006]

La seconde phase du Plan Chablis visait à reconstituer les forêts sinistrées (objectif quantitatif) en garantissant, sur la base des enseignements de la tempête, leur stabilité et productivité futures (objectifs qualitatifs). Les analyses fournies doivent être considérées comme provisoires, car il est encore trop tôt pour effectuer une évaluation définitive des effets de cette phase du Plan Chablis.

Sur le plan quantitatif

Sur le plan quantitatif, les aides au nettoyage avaient concerné fin 2006 une surface correspondant à 20 000 ha et celles à la reconstitution 15 000 ha (voir tableau 1). Sachant aussi que la surface forestière détruite dans les Vosges est de 30 000 ha, on peut estimer que d'ici à la fin du Plan Chablis (en 2009), une surface correspondant aux trois quarts de la surface détruite aura été reconstruite (**voir déclaration 87**). Malgré des disparités locales, on peut reconnaître que les aides ont connu un réel succès, qui s'explique notamment par le niveau des subventions (de 80 à 100 % des investissements).

Tableau 4 : bilan fin 2006 des travaux de nettoyage et de reconstitution (Sources : IFN, ONF et DDAF)

	Surface détruite à plus de 50 %	Surface nettoyée	Surface reconstituée par voie naturelle	Surface reconstituée par voie artificielle
Forêts communales	12 977 ha	13 564 ha	6 038 ha	3 301 ha
Forêts domaniales	8 238 ha	4 764 ha	1 240 ha	254 ha
Forêts privées	8 174 ha	3 236 ha	933 ha	2 918 ha
Total	29 389 ha	21 564 ha	8 210 ha	6 474 ha

Des forêts plus stables ?

L'objectif écologique de la deuxième phase du Plan Chablis était de promouvoir des forêts plus stables, à la fois plus résistantes (capables

de tenir bon face à des perturbations) et plus résilientes (capables de retrouver rapidement un état d'équilibre après perturbation).

Le concept de résistance a été introduit dans les aides à travers la nécessaire adéquation entre l'essence envisagée dans le projet et la station. Les critères imposés par l'administration, si ils représentent une avancée, ne vont peut-être pas assez loin, notamment dans la perspective des changements climatiques. Etant donné les incertitudes qui planent sur l'intensité et les manifestations de ce changement climatique, cette problématique n'a pas été explicitement abordée dans la politique post-tempête, mais certains acteurs regrettent que les conditions d'attribution ne soient pas plus strictes (ne pas financer les résineux en plaine par exemple).

Le concept de résilience a quand à lui été pris en compte à travers la promotion des techniques de régénération naturelle. Il y a en effet un large consensus scientifique pour reconnaître que plus les forêts sont naturelles et diversifiées plus la dynamique après perturbation est forte. Cela entraine aussi, pour les gestionnaires publics en particulier, dans un objectif de réalisations d'économies (la régénération artificielle est souvent plus coûteuse).

Plus de 50 % des projets de reconstitution s'appuient sur la régénération naturelle (surtout dans les forêts communales et domaniales). Même si presque tous les projets pouvaient y recourir (à l'exception notable des peuplements sans semenciers pertinents), il s'agit déjà d'une petite révolution dans les Vosges.

On a pu constater le bien fondé de cette voie à l'occasion de la sécheresse de l'été 2003 (qui a nécessité de regarnir 700 hectares de plantations aidées).

Des forêts plus rentables ?

La valeur économique des forêts reconstituées est garantie d'une part par un seuil de productivité minimum à atteindre (généralement 6,5 m³ par hectare et par an) et d'autre part par les règles culturales des différents itinéraires financés. Il est trop tôt pour savoir si ces nouvelles forêts répondront aux attentes du futur, mais on peut déjà penser que les actions en faveur des autres paramètres structurants de la gestion forestière réalisées au cours de cette phase seront de précieux atouts.

Ainsi, on peut penser que les investissements routiers réalisés (nouvelles routes, nouvelles places de dépôts...) pourront accroître la compétitivité de la sylviculture vosgienne. Et la restructuration foncière permettra de mobiliser une ressource qui ne l'était pas jusque là (car non accessible ou sans possibilité de mécanisation de l'exploitation).

Depuis longtemps, les pouvoirs publics cherchent à mieux accorder les investissements forestiers avec les besoins des industriels. Mais les recommandations faites au niveau des bassins d'approvisionnement ne sont pas réellement suivies par les propriétaires. Après la tempête, des voix se sont élevées pour demander à ce que les futurs travaux de

reconstitution (choix des essences, superficies considérées) se fassent en collaboration avec les industries situées à l'aval.

Mais les désirs et ambitions des propriétaires forestiers ne cadrent pas toujours avec les besoins des industriels, et on peut d'ores et déjà constater un « décrochage » entre l'amont et l'aval de la filière. Très concrètement dans les reconstitutions, les feuillus prennent le pas sur les résineux et parmi les résineux le Douglas prend le pas sur l'Épicéa. Or, si sur un plan microéconomique ces choix sylvicoles peuvent se justifier, sur le plan macroéconomique ces substitutions pourront poser des problèmes à moyen terme.

Le Plan Chablis cherchait à améliorer l'ensemble des paramètres structurant l'économie forestière. Dans cet esprit, il serait opportun de réaliser un état des lieux, quantitatif et qualitatif, de la ressource disponible après tempête et alors que les investissements de reconstitution sont en passe d'être terminés.

Conclusion

Au final, on peut donc être relativement optimiste par rapport à l'avenir du patrimoine forestier qui est en train de se reconstituer dans le département des Vosges. On peut en effet considérer que la politique produit déjà des effets positifs (sylviculture à la fois plus écologique et plus rentable).

Conclusions

Au cours de cette partie l'efficacité de la première (exploitation et valorisation des chablis) et de la seconde (reconstitution des forêts sinistrées) phase du Plan Chablis a été discutée. On peut en conclure que le Plan Chablis est une politique globalement efficace, avec des succès certains (exploitation des bois, reconstitution plus écologique des forêts) avec aussi un certain nombre d'échecs (valorisation des chablis en général et des feuillus en particulier).

De sorte que l'on peut considérer que globalement la politique mise en œuvre a permis à la filière vosgienne de passer l'épreuve et de se tourner résolument vers l'avenir aujourd'hui. Pour beaucoup de personnes (surtout celles les plus éloignées du terrain), la tempête fait partie du passé, et ne figure plus au sommet des agendas. On peut attribuer - au moins en partie - cet état d'esprit à la politique mise en œuvre.

5 Les impacts de la politique

En plus de produire des résultats, le Plan Chablis dans les Vosges, a eu des conséquences indirectes (des impacts) sur le comportement individuels des acteurs engagés dans la crise et sur la sociologie de toute une filière (voir aussi Hansen 2001 et 2002).

5.1 Les aspects psychologiques

Première phase

Au lendemain de la crise, on pouvait craindre des actions désordonnées et égoïstes de la part des acteurs concernés. Dans certains cas, de tels comportements ont pu être observés (au niveau de la commercialisation des chablis par exemple), mais dans l'ensemble les vosgiens ont fait preuve de solidarité et de cohésion (**voir déclaration 6**). Cela s'explique aussi par le rôle des institutions engagées dans la gestion de la crise (interprofession notamment), qui sont parvenues à faire comprendre l'interdépendance de tous les maillons de la filière (« c'est l'autre qui me fait vivre »). A l'occasion de la tempête, les rapports entre détenteurs et utilisateurs de la ressource ont évolués, pour passer de l'expression d'un simple rapport de force à un véritable partenariat.

Cela s'est traduit concrètement par l'établissement de mercuriales de prix relatifs à la vente des bois pour l'ensemble des propriétaires forestiers (**voir déclaration 7**) et par les accords cadres pour l'évacuation des bois scolytés. Ces accords, qui sont plus le résultat d'une volonté de la filière que des pouvoirs publics (qui n'ont fait qu'accompagner le processus) ont été à peu près respectés dans le département des Vosges.

Mais malgré la réactivité dont ils ont fait preuve, les Vosgiens étaient dans les premiers temps désemparés devant l'ampleur de la crise, et ne savaient par où commencer (**voir déclaration 65**). En fournissant un cadre et en faisant prendre conscience de l'existence d'une solidarité nationale, le Plan Chablis a organisé la réponse et eu un véritable effet « déclencheur ». Ce n'est qu'à partir de l'annonce des aides que l'on a réellement commencé à gérer la crise. Rien que pour cela, l'intervention publique trouve une première justification.

Deuxième phase

Mis à part certaines mesures qui se rapprochent d'une indemnisation, le Plan Chablis se caractérise par une logique d'aide à l'investissement, surtout dans sa seconde phase. De nouveau, les propriétaires investissent en forêt. C'est largement dû aux montant des subventions, qui financent au moins 80 % des travaux. Le Plan Chablis a su redonner confiance et accompagner la motivation des forestiers, que ce soit pour des projets sylvicoles ou fonciers (**voir déclaration 132**).

D'un autre côté, l'importance des fonds distribués peut aussi avoir des conséquences plus négatives sur la psychologie des propriétaires. En effet, la politique peut créer une certaine dépendance aux aides, d'autant plus importante qu'un très grand nombre de propriétaires (de par l'abaissement des seuils d'éligibilité) en ont bénéficié. Cette accoutumance n'est pas forcément une bonne chance, surtout quand on sait que la générosité des pouvoirs publics à l'égard des propriétaires sinistrés ne sera pas infinie (c'est le cas notamment des subventions accordées jusque là aux communes forestières touchées par la tempête).

5.2 Les aspects sociologiques

Structuration de la filière

Etant donné la large pénétration des aides, c'est tout un nouveau public de sylviculteurs qui a été sensibilisé aux enjeux de la politique forestière, et intégré dans le circuit des organismes forestiers (DDAF, CRPF, chambre d'agriculture, coopératives forestières...). On peut donc penser qu'indirectement le Plan Chablis permet une meilleure organisation de l'ensemble du monde forestier.

Il faudra cependant veiller à ce que les exigences techniques assez fortes de l'administration ne fassent pas ressortir précipitamment ces nouvelles personnes, par exemple parce qu'elles ne peuvent ou ne veulent pas passer par des maîtres d'œuvres privés (dans le cas des propriétaires privés). Mais jusque maintenant les attraits du système (notamment du point de vue financier) sont tels que le solde est largement positif.

Professionnalisation de la filière

En plus d'une meilleure structuration de la filière, le Plan Chablis a favorisé un plus grand professionnalisme dans la filière, en finançant la maîtrise d'œuvre des projets par des hommes de l'art agréés. Cette politique a été très incitative et on constate que le nombre d'adhérents des coopératives a significativement augmenté suite au Plan Chablis. On peut donc aussi espérer une meilleure gestion des forêts grâce à ces professionnels.

Mais certains craignent à travers cette professionnalisation de la sylviculture une baisse dans la diversité des pratiques sylvicoles et une uniformisation de la gestion (voir énoncé 101). Mais ces craintes doivent être nuancées : d'une part beaucoup de personnes resteront de toutes façons en marge du système (ne serait-ce que par la faible taille des propriétés) et d'autre part les maîtres d'œuvres sont assez divers entre eux (et même à l'intérieur d'une même structure, comme à l'ONF par exemple) pour garantir la richesse des traitements.

Conclusion

Paradoxalement et en partie grâce au Plan Chablis, la filière forestière apparaît après la tempête mieux structurée et plus forte qu'auparavant.

Deuxième Partie : Analyse des mesures

1 L'exploitation des chablis

1.1 Les infrastructures

Le volet « infrastructures » du Plan Chablis comprend trois mesures interconnectées. La première a financé le dégagement des routes et pistes forestières au lendemain de la catastrophe (voir paragraphe 1.1.1). La seconde a aidé les propriétaires à investir dans de nouvelles infrastructures et notamment dans des places de dépôt (voir paragraphe 1.1.2). La dernière a financé la remise en état et aux normes modernes des équipements endommagés par le passage des engins durant l'exploitation et la mobilisation des chablis (voir paragraphe 1.1.3).

1.1.1 Le dégagement des routes et pistes forestières

Introduction

A l'issue d'une première phase (qui a correspondu aux dix jours du plan Orsec), et qui a vu intervenir l'armée, les agents de la DDE ou encore les sapeurs pompiers pour dégager les accès les plus stratégiques et rétablir les accès aux habitations, l'Etat a mis en place (sans cofinancement européen) une aide pour le dégagement des routes et pistes forestières.

Cette aide, annoncée le 12 janvier 2000 et concrétisée par la circulaire DERF/SDF/C2000-3001 du 7 février 2000, laissait aux services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture le soin de définir les règles d'attribution des subventions, à condition de respecter le principe selon lequel l'aide devait s'appliquer à des travaux menés collectivement. Malgré les tentatives faites par la DRAF de Lorraine pour revenir sur ce dernier point, il n'a pas été possible de financer un propriétaire privé souhaitant dégager la desserte interne à sa propriété²⁹.

Cette rigidité a été mal vécue dans le département des Vosges (**voir énoncé 5**) où les acteurs estimaient que le dégagement d'une propriété

²⁹ Il est pourtant notoirement difficile d'organiser des chantiers communs à plusieurs propriétaires privés. C'est un peu moins ardu dans les forêts publiques, et quelques communes ont ainsi organisé des chantiers communs pour le dégagement ou l'exploité de parcelles (**voir énoncé 8**). Cet exemple de coopération entre communes (qui n'avait encore jamais été vu) doit cependant être nuancé : dès qu'il s'agissait de répartir les produits des ventes, les communes ont repris leur indépendance (cas de l'Entente Intercommunale du Pays de Colombey).

privée est aussi profitable à la collectivité que le dégagement d'une forêt publique. En réalité, les propriétaires privés ont usé d'un subterfuge pour bénéficier malgré tout de l'aide (l'administration forestière fermant les yeux) : sans preuve du contraire, un chemin forestier est considéré comme un chemin rural, propriété d'une commune. Avec l'accord des communes, il a été possible de financer le dégagement de certains accès privés.

Pour prendre en compte le fait que des travaux de déblaiement avaient pu avoir lieu avant la promulgation de la circulaire, le bénéfice de l'aide était rétroactif, c'est-à-dire qu'il était possible de financer des travaux réalisés dès le 1^{er} janvier 2000. Le montant de la subvention fut fixé à 60 % du montant des travaux (voir **Dumont et Barbe 2002**). Mais contrairement à ce qui avait été initialement annoncé, les règles imposées localement par le Trésorier Payeur Général (TPG) ont rendu impossible le versement de l'aide sur présentation d'une simple attestation de réalisation des travaux. Il a fallu demander à chacun des bénéficiaires les factures correspondantes (y compris dans le cas de chantiers intercommunaux ou de chantiers combinant ouverture des accès et exploitation des parcelles). Cette complication administrative (**voir énoncé 6**) a engendré des retards et les remboursements n'ont commencé qu'en novembre 2000, alors que l'ensemble des routes et pistes étaient dégagés en mai 2000 (**voir énoncé 7**).

Les réalisations

Dans les Vosges, 90 % de la desserte ont été dégagés avec cette aide. Cela représente 266 dossiers, 1950 kilomètres dégagés en forêt communale et 93 kilomètres dégagés en forêt privée. 650 000 euros ont été versés aux propriétaires, pour un montant total de travaux s'élevant à 1,2 millions d'euros.

Discussion

Cette aide a été la bienvenue, car elle a permis de promouvoir un dégagement rapide des accès, étape indispensable avant de pouvoir envisager en toute sécurité la suite des travaux : estimation des dégâts, exploitation des chablis, évacuation des bois (**voir énoncé 1**).

On peut se demander pourquoi le dégagement des routes et pistes forestières (à l'instar des autres voies de circulation), n'est pas pris en charge lorsque le plan ORSEC est déclenché (**voir énoncé 2**). Cela permettrait d'accélérer les travaux et éviterait aux propriétaires de devoir en payer au moins une partie. Mais cela veut aussi dire que des personnels pas forcément très qualifiés vont intervenir en forêt (l'Armée par exemple), ce qui pose des problèmes de sécurité et de valorisation des grumes (**voir énoncé 4**).

La principale critique de ce dispositif porte sur son manque de souplesse, qui a négativement impacté sur le moral des propriétaires, qui n'ont pas compris pourquoi on ne se mobilisait pas davantage pour eux.

Une autre critique a porté sur le manque de priorisation des dégagements, voire leur illégalité (cas d'ouverture de pistes dans des zones protégées au titre du Grand Tétras et interdites à la circulation

en hiver). On ne peut pas incriminer l'aide mais les pouvoirs publics auraient pu définir et faire respecter des priorités³⁰. Mais étant donné que l'estimation des dégâts ne peut se faire correctement qu'après l'ouverture des pistes, il est dans les faits difficile de hiérarchiser les travaux *a priori* (**voir énoncé 3**).

1.1.2 Aide à la création de nouvelles infrastructures

Cette aide de l'Etat (sans cofinancement de l'Union Européenne) visait à créer des pistes, routes ou places de dépôts indispensables à la mobilisation des chablis. Depuis de nombreuses années déjà (dans le cadre du Fonds Forestier National), l'Etat finançait de tels investissements. Mais la tempête est intervenue alors que les circulaires d'application relatives à la réforme de ce type de subventions (suite au décret 99-1060 du 16 décembre 1999) n'étaient pas encore publiées.

Le Ministère de l'Agriculture a donc diffusé le 7 février 2001 la circulaire provisoire DERF/SDF/C2000-3002 (dont les grandes lignes ont été reprises dans la circulaire générale DERF/SDF/C2000-3021 du 18 août 2000 relative à l'actualisation des conditions de financement par le budget général de l'Etat des investissements de production en forêt) permettant de financer sans attendre les travaux. Comme pour l'aide au dégagement des accès, la circulaire du 7 février laissait aux propriétaires concernés la possibilité de commencer les travaux avant le dépôt d'un dossier de demande d'aide, sous réserve d'une régulation au 31 décembre 2000.

Au total, dans le département des Vosges, 69 dossiers ont été instruits par l'Etat, principalement pour des places de dépôt, pour un montant de 770 000 euros.

Par ailleurs, le 3 avril 2000, dans le cadre de son budget supplémentaire « spécial tempête », le Conseil Général des Vosges a décidé de prendre en charge la moitié du coût net (après déduction des subventions de l'Etat et des autres sources de financement obtenues par ailleurs) des travaux d'empierrement réalisés sur la voirie forestière des communes. Le Conseil Général des Vosges a ainsi instruit 126 dossiers concernant la voirie forestière des communes pour un montant de 860 000 euros.

Discussion

Cette aide était importante pour que la mobilisation des chablis puisse se faire dans de bonnes conditions (cas des places de dépôts) ou même pour aller chercher des grumes inaccessibles (**voir énoncé 10**). A plus long terme, cette aide améliore le réseau de desserte départemental

³⁰ En réalité, la circulaire de février 2000 donne des priorités mais de manière trop générales : « les aides sont attribuées prioritairement aux opérations de déblaiement des routes et pistes ayant un rôle important dans un dispositif officiel de DFCEI, routes et pistes situées sur les communes à fort taux de boisement et de dégâts et routes et pistes desservant plusieurs propriétaires ».

(**voir énoncé 13**), quitte à aggraver localement les problèmes de surfréquentation (**voir énoncé 14**).

On s'est rendu compte avec la tempête à quel point les infrastructures sont importantes (**voir déclaration 5**), et qu'il est bien plus facile de gérer la crise quand le niveau d'équipement est bon. C'est pourquoi une telle aide ne saurait vraiment remplacer des investissements réguliers pendant les périodes normales, également plus propices à des réflexions sur la localisation des équipements (**voir énoncés 11 et 17**). C'est pourquoi il est important que les pouvoirs publics veillent à toujours financer les investissements routiers (**voir déclaration 6**).

Ces aides ont toujours beaucoup d'intérêt en forêt, étant donné le montant très élevé des investissements (**voir déclaration 110**). C'est aussi un bon angle d'attaque pour lutter contre les effets du démembrement forestier dans la forêt privée.

1.1.3 Réfection de la voirie forestière

Cas de la voirie en forêt

Plus encore que prévu (et notamment grâce aux conditions climatiques des années 2000 et 2001 favorables à l'exploitation des chablis), la voirie forestière a souffert du passage des camions grumiers, et nécessitait une réfection (**voir déclaration 109**)

Dans le cadre des négociations avec l'Union Européenne, il fut décidé que cette réfection pouvait faire l'objet d'un co-financement du FEOGA (section Garantie) dès lors que les travaux visaient à améliorer significativement les performances de la voirie par rapport à la situation avant évacuation des chablis (**voir énoncé 16**). C'est ce qui a été retenu dans l'arrêté régional du 14 septembre 2000.

Dispositif

Concrètement, le dispositif prévoyait de financer jusqu'à 60% des dépenses, établies sur la base d'un devis préalable et de la présentation des factures correspondantes. Il fallait pour cela que la route à mettre aux normes modernes³¹ aboutisse directement à une parcelle sinistrée faisant l'objet d'un dossier de reconstitution.

Cas de la voirie hors forêt

Bien souvent, la voirie forestière ne débouche pas sur des grands axes de communication mais sur des chemins ruraux (hors forêt) qui ont également beaucoup souffert du passage répété des engins et camions. Il semblait donc légitime d'envisager la réfection des chemins ruraux.

Dès le tout début de janvier 2000, ce point avait fait l'objet de discussions avec la Commission européenne. Il en était alors ressorti que les travaux ne pourraient être cofinancés par le FEOGA, mais que les documents uniques de programmation (DOCUP) pourraient

³¹ Cette remise aux normes modernes signifie par exemple la mise en place d'ouvrages nouveaux, la mise hors eau de la piste, l'élargissement de la bande roulante, la mise au gabarit par apport de matériaux nouveaux (empierrément minimal de 15 cm d'épaisseur compacté) ou tous travaux permettant une augmentation de tonnage.

prendre en compte ce problème dans le cadre des règles d'intervention du Fonds européen de Développement de l'Espace Rural (FEDER).

Pour la région Lorraine, le DOCUP a affecté 6 millions d'euros à la remise en état des chemins ruraux endommagés par la sortie des chablis et situés hors forêt.

Le dispositif	Le dispositif prévoyait de financer jusqu'à 50% des dépenses, établies sur la base d'un devis préalable et de la présentation des factures. Il fallait pour cela que le chemin rural à mettre aux normes modernes desserve des forêts sinistrées et dégradées suite à la sortie des chablis.
Réalisations	Au total (voirie hors forêt ou pas), sur la période 2000-2004 (qui concentre l'essentiel des travaux), 315 dossiers ont été engagés dans les forêts communales, pour un montant 6,4 millions d'euros ; 31 dossiers dans les forêts privées, pour un montant de 0,4 millions d'euros et 3 dossiers dans les forêts domaniales, pour un montant de 1,5 millions d'euro.
Discussion	Même si il n'y a plus de bois à sortir dans l'immédiat, une desserte rénovée permet la poursuite des activités sylvicoles et cynégétiques (<u>voir déclaration 111</u>). Ces aides ont donc été très appréciées, au point qu'il a fallu plafonner les devis pour pouvoir répondre à toutes les demandes (<u>voir énoncé 15</u>). Et contrairement à d'autres aides du Plan Chablis, l'instruction s'est déroulé dans de bonnes conditions (<u>voir déclaration 114</u>) car les grandes lignes du dispositif était déjà connues avant tempête (<u>voir énoncé 12</u>).

Conclusion

Avec la tempête, on s'est rendu compte de l'importance des infrastructures pour la gestion forestière. En cas de redéploiement des crédits du Plan Chablis actuel, c'est un point qu'il ne faudra pas oublier (**voir déclaration 112**).

Il faut donc garder à l'avenir une part importante des crédits forêts pour la création, l'entretien et la rénovation (pour permettre une exploitation mécanisée notamment) des accès. Dans ce cadre, les schémas de desserte sont des outils pertinents pour la planification des travaux (**voir déclaration 113**), notamment si on y intègre aussi des aspects environnementaux.

1.2 La mécanisation

Introduction	Les pouvoirs publics financent traditionnellement des investissements destinés à renforcer les capacités de récolte du secteur de l'exploitation forestière. Jusque 2000, ces aides s'inscrivaient dans le cadre du Fonds Forestier National ³² .
---------------------	--

³² On peut aussi mentionner le programme national « Compétitivité Plus » en faveur de l'exploitation forestière, lui aussi pris en charge par le Fonds Forestier National.

Opportunité de l'aide

Après la tempête de décembre 1999, un des axes du Plan Chablis était de maximiser la récolte de bois. Dans ce cadre il fut décidé d'intervenir dans l'exploitation des chablis à deux niveaux : au niveau de l'emploi (voir le plan pour l'emploi au paragraphe 1.4) et des incitations à l'acquisition de matériel d'exploitation forestière. Il était en effet nécessaire d'accomplir un effort de mécanisation pour optimiser la récolte des chablis (**voir énoncé 30**).

Cette dernière aide a représenté un levier intéressant pour l'acquisition de matériel neuf. En effet, après la tempête, de nombreux entrepreneurs de travaux ont recherché des engins qui leur permettraient d'opérer rapidement et en sécurité dans les chablis. L'offre en matériel d'occasion s'est vite révélée insuffisante et l'investissement dans du matériel neuf, aidé par les pouvoirs publics, est apparu très opportun.

La subvention

La subvention proposée par la circulaire DERF/SDIB/C2000-3005 du 21 février 2000 pour l'acquisition de matériel d'exploitation forestière prévoyait une aide de l'ordre de 30 %, éventuellement complétée par des subventions d'autres collectivités qui la rendait d'autant plus attractive (**voir énoncé 32**). Ce sont principalement les machines de bûcheronnage et de débardage (porteurs) qui étaient ciblés. Les mécanismes étaient connus dès avant le tempête et la mise en œuvre de cette aide s'est déroulée dans de bonnes conditions (**voir énoncé 33 et déclaration 16**).

Grâce à la procédure d'amortissement accéléré du matériel (voir ci-dessous) il était possible de revendre le matériel au bout de trois ans (au lieu de cinq). Par contre, pour ne pas subventionner deux fois le même matériel, l'aide était réservée au matériel neuf.

Amortissement accéléré du matériel

Accordé dès janvier 2000 pour les matériels achetés en 1999 et 2000, l'amortissement fiscal est calculé sur une période de 36 mois suivant l'acquisition du matériel (tronçonneuses, machines d'abattage et de façonnage, broyeurs, débardeurs...). Pendant les 12 premiers mois, l'amortissement (déductible des charges fiscales) correspond à 66 % du prix de revient hors taxes de l'équipement. Pendant les deux périodes de 12 mois suivantes, l'amortissement correspond à 17 % de ce prix de revient.

Dans les faits, cette mesure revient à diminuer significativement les charges pendant les douze premiers mois suivant l'acquisition du matériel, permettant d'équilibrer les revenus exceptionnels engendrés par une forte activité et de mieux répondre à une usure accélérée du matériel dans des conditions d'utilisation intenses (**Barthod et Barrillon, 2002**).

Réalisations

De 2000 à 2002 (dernière année où l'exploitation ne concernait que des chablis), 71 nouveaux engins ont été achetés dans le département. Il s'agit de porteurs, débusqueurs et machines de bûcheronnage. La dépense pour les pouvoirs publics correspond à 3,52 millions d'euros (1,61 millions d'euros de l'Etat, 0,98 millions de la Région et 0,93 millions d'euros du Conseil Général). A partir de 2003 les enveloppes

Rôle des machines dans l'exploitation

ont été réduites, ce qui était judicieux pour permettre une stabilisation de l'équipement des entreprises (**voir énoncé 38**).

Par rapport à l'ensemble du parc de machines d'exploitation forestières, on peut estimer qu'environ 65 % des machines neuves ont été achetées avec le concours des aides (voir **Barthod et Barrillon 2002**). C'est dire l'importance de cette mesure pour aider les exploitants forestiers à réaliser de tels investissements (une machine peut en effet coûter plusieurs dizaines de milliers d'euros).

Si on analyse les enquêtes annuelles de branche pour le département des Vosges (effectuées par la DDAF), on constate que la récolte des résineux a été très forte au cours des années 2000, 2001 et 2002 :

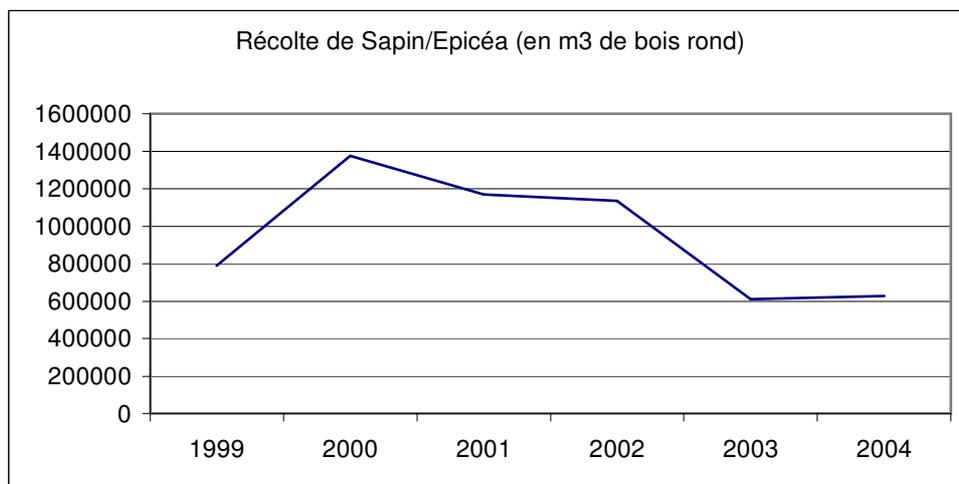


Figure 15 : la récolte de sapin et d'épicéa (en m3 de bois rond) dans le département des Vosges (données SCEES).

Sur la période 2000-2002, c'est donc une récolte additionnelle de près de 1 400 000 m3 qui a été réalisée. Une partie de celle-ci a été rendue possible par l'embauche de nouveaux bûcherons ou l'arrivée d'entreprises étrangères, mais il est certain qu'une autre partie résulte directement des acquisitions de matériel effectuées par les entreprises locales.

D'après nos estimations, la dizaine de machines de bûcheronnage achetées après la tempête dans le département des Vosges aurait permis l'exploitation de 460 000 mètres cubes entre 2000 et 2002³³. Cela correspond au tiers de la récolte « extraordinaire » observée durant cette période. Et sachant que deux machines sur trois ont été financées avec l'aide de l'Etat, on peut penser que cette aide a contribué à récolter 300 000 m3 supplémentaires, ce qui était bien

³³ Une vingtaine de machines de bûcheronnage (soit des abatteuses soit des pelles hydrauliques à chenilles munies d'une tête de bûcheronnage) ont été achetées en Lorraine entre 2000 et 2002. La moitié de ces acquisitions ont été réalisées dans les Vosges. En moyenne (voir **Camburet 2001**), chacune de ces machines a exploité 15 300 m3 par an.

l'objectif poursuivi. Mais l'aide à la mécanisation a aussi eu des effets sur les plans économique, social et écologique.

Impact économique

Au niveau économique, les investissements aidés par les pouvoirs publics permettent d'envisager des gains de productivité durables dans le secteur de l'exploitation forestière (**voir énoncé 34**). Après la tempête, les entreprises vosgiennes ont franchi un cap en matière de mécanisation (**voir déclaration 15**).

C'est l'ensemble du parc de matériel qui a évolué, et avec lui tout le système d'exploitation lorrain. D'après **Cuchet et Camburet (2003)**, il s'agit plus de conquérir un marché laissé aux entreprises extérieures aux Vosges depuis le début des années 1990 que de concurrencer le bûcheronnage classique.

Impact social

L'impact positif de la mécanisation sur le plan social est d'avoir augmenté la sécurité des travailleurs et valorisé leur métier. Par contre, la mécanisation introduit des tensions avec les bûcherons classiques (**voir énoncé 35**). Même si ce phénomène doit être nuancé (les machines achetées prennent d'abord la place des machines qui venaient de l'extérieur), inéluctablement la concurrence va s'accroître entre les deux modes d'exploitation (**voir déclaration 24**).

Pourtant ceux-ci ne doivent pas nécessairement être opposés, mais peuvent cohabiter (**voir déclaration 25**). Le développement de la mécanisation doit être maîtrisé pour garantir sa durabilité (tant sur le plan écologique qu'économique). Les métiers du bûcheronnage doivent évoluer et mieux reconnus dans la société (**voir déclaration 15**).

Impact écologique

La mécanisation de l'exploitation forestière représente un défi considérable pour la protection des sols³⁴. Avec l'introduction de machines toujours plus lourdes (qui peuvent maintenant dépasser les trente tonnes) et plus volumineuses, cet enjeu prend aujourd'hui une acuité particulière.

Les dégâts faisant suite aux exploitations mécanisées des chablis dans le département des Vosges sont difficiles à chiffrer³⁵, mais semble se concentrer sur les stations du plateau lorrain particulièrement sensibles (exemple de la forêt de Charmes). On voit aujourd'hui s'installer sur ces endroits des joncs et les plantations, parfois déjà regarnies, n'arrivent pas à prendre (**voir déclaration 77**).

Il est difficile d'établir un lien de causalité entre ces dégâts et l'aide publique. En effet, des machines non financées sont également intervenues (cas des entreprises étrangères par exemple). De plus, les

³⁴ Les craintes que ce changement suscite sont comparables à celles soulevées lors du passage de la traction animal (cheval, bœuf) au tracteur forestier.

³⁵ On peut estimer à 200 hectares la surface des forêts dont les sols ont été très perturbés (**Nageleisen 2004**, comm. pers.).

impacts peuvent être aggravés par une mauvaise organisation des chantiers (**voir énoncé 36 et déclaration 53**) : des passages précoces en saison ou répétés d'un simple tracteur peuvent être plus préjudiciables que le passage d'un gros engin (**voir déclaration 10**).

Cependant, on peut souhaiter qu'à l'avenir l'exploitation des chablis fasse l'objet d'un encadrement plus important de la part des autorités (**voir déclaration 79**). Il est en effet important de préserver la qualité des sols, quitte à compenser la non exploitation de certaines forêts (**voir déclaration 80**) ou à financer l'emploi de techniques plus respectueuses (**voir déclaration 78**).

1.3 Prêts pour la sortie des bois

Introduction

Traditionnellement, la vente de bois en France et en Lorraine se fait par appel à la concurrence (système des enchères descendantes notamment). Cette modalité semble bien adaptée dans un contexte de pénurie, quand la demande excède l'offre. Avec la tempête, qui a mis brutalement sur le marché plusieurs années de récolte, le maintien d'un tel système risquait d'accentuer une baisse des cours déjà anticipée par tous les opérateurs économiques (**Badré, 2002**). Il fut donc rapidement décidé de promouvoir une évolution des modes de commercialisation vers un système de vente amiable, à l'unité de produit notamment.

Les accords cadre

Dès janvier 2000, la Fédération Nationale du Bois (FNB), les représentants des communes forestières et de la forêt privée et l'Office National des Forêts concluaient un accord national pour la commercialisation des chablis. Peu après, un accord cadre régional est signé sur les mêmes bases en Lorraine. La négociation fixe des mercuriales de prix indicatifs pour les essences les plus touchées (hêtre, résineux). Concrètement, l'accord vise à ne pas descendre en dessous d'un seuil correspondant à environ 50 % des cours avant tempête³⁶.

Ces accords cadres ont été plus ou moins bien suivis par la profession. La tentation était grande pour certains propriétaires (publics comme privés) de proposer des bois à un prix inférieur aux fourchettes pour garantir l'évacuation de ses chablis. Cette attitude néfaste sur le plan macro-économique (conduisant à un effondrement des cours) a été combattue par l'ONF (**voir déclaration 38**), qui a empêché des maires de vendre des bois dans ces conditions, quitte à se le faire reprocher par la suite (ces reproches doivent être relativisés et ne concernent qu'un petit nombre de communes, cf. **Bonnérat 2006**).

³⁶ Cette décote prend en compte d'une part des aspects techniques (renchérissement de l'exploitation, purges plus importantes, qualités technologiques amoindries) et d'autre part les aspects économiques (déséquilibre entre l'offre et la demande).

**Les
cautionnements
bancaires**

Si les modalités de vente ont évolué après la tempête, une autre caractéristique de la commercialisation des bois resta inchangée : celle du cautionnement des achats de coupe, notamment dans les forêts publiques.

Ce système représente une garantie pour les vendeurs de bois, puisqu'il oblige les acheteurs à cautionner leurs promesses d'achat, pour un montant sensiblement équivalent à la valeur des coupes achetées³⁷. En fonction de l'état de la trésorerie des acquéreurs, les banques attribuent un certain niveau de cautionnement, permettant de garantir les achats.

Ce système, très protecteur pour les vendeurs, est adapté à un contexte où l'offre est inférieure à la demande. Mais avec la tempête et l'afflux de chablis sur le marché, ce système a empêché les entreprises d'acheter autant de bois qu'elles auraient pu le faire, étant donné la faiblesse de leur trésorerie et de leurs capacités de cautionnement.

Dans un département comme les Vosges, où les deux tiers de la surface forestière appartiennent à des collectivités ou à l'Etat, cette impossibilité de cautionner l'achat de coupes représentait une menace pour la bonne conduite des opérations d'exploitation des chablis.

**L'intervention
publique**

L'Etat a proposé (dans la circulaire DERF/SDF/C2000-3006 du 25 février 2000) des prêts bonifiés pour financer la sortie des bois. Le dispositif permettait l'octroi de prêts bonifiés à 1,5 % jusqu'au 31 décembre 2001, avec une durée de remboursement maximale de trois ans, avec un possible différé d'amortissement de deux ans. Ces prêts étaient ouverts aux propriétaires forestiers, aux organismes de gestion et d'exploitation en commun (OGEC), aux communes forestières et aux exploitants forestiers.

Pour encourager les banques à délivrer des prêts, l'Etat et la Région Lorraine créèrent un fonds lorrain de garantie forêt bois de 3 millions d'euros, permettant de garantir jusqu'à 40 Millions d'euros de prêts.

Dans les Vosges, 64 prêts ont été accordés. On peut estimer à 6,6 millions d'euros les sommes versées. Si l'on admet pour 2000 et 2001 un prix moyen de 40 € pour un mètre cube de bois grume, on peut estimer que la sortie d'environ 250 000 mètres cube (soit un peu plus de 2% des chablis totaux) a été rendue possible.

Cette intervention équivaut pour l'Etat à une subvention de près d'un million d'euros (en prenant comme taux de référence 5,7% et en admettant que tous les bénéficiaires ont demandé le différé d'amortissement).

³⁷ Dans la pratique, l'exploitation peut avoir lieu une ou plusieurs années après la promesse d'achat. La coupe n'est payée par l'acquéreur qu'après les travaux. Si entre temps l'entreprise fait faillite et ne peut pas exploiter, le vendeur récupère la caution déposée au moment de la promesse d'achat.

Discussion

Ces prêts ont permis de lever certaines difficultés (**voir énoncé 18**) et – du moins localement – d’organiser des chantiers ayant permis de sortir plus de bois que ce qui aurait été possible sans (**voir énoncé 20**).

Toutefois la solution proposée ne réformait pas les cautionnements d’achat de bois dans les forêts publiques. Beaucoup de maires se sont plaint du manque de souplesse du dispositif, qui a fait rater un certain nombre d’opportunités (**voir déclaration 36**). Mais certaines communes qui avaient décidé de déroger aux pratiques habituelles l’ont parfois amèrement regretté (**voir déclaration 37**).

Une tempête de l’ampleur de « Lothar » n’avait jamais été envisagée par les forestiers et ces derniers se trouvaient en 2000 démunis, notamment pour ce qui était de la commercialisation des bois³⁸. Les tempêtes précédentes (Bretagne, Auvergne) n’avaient pas conduit à mettre en vente plus d’une année de récolte, et n’avaient pas nécessité de changer en profondeur les modes de ventes, ce qui s’imposait en 2000 (voir **Badré, 2002**).

Les prêts bonifiés ont représenté une réponse assez peu convaincante, la faible utilisation qui en a été faite (très faible au regard des enveloppes dégagées par l’Etat) témoignant des réticences des opérateurs (**Ministère de l’Agriculture et de la Pêche 2002**).

Ces réticences se fondaient sur les incertitudes relatives au cours des bois au moment de rembourser les prêts (**voir déclaration 7**). Et de fait les conditions de remboursement ont eu lieu dans un contexte très difficile : baisse des prix des produits transformés, augmentation des charges liées à l’accumulation de stocks ... (**voir énoncé 21**).

Conclusion

Pour conclure, mentionnons que si les prêts bonifiés pouvaient sembler injuste au début de la crise par les propriétaires sinistrés (qui estimaient être les principaux perdants de la crise), ils ont été *a posteriori* légitimés par les difficultés rencontrées plus tard par les industriels (**voir énoncé 48**).

Les acteurs vosgiens ont donc appris à l’occasion de cette tempête que tous avaient perdu, vendeurs comme acheteurs. Pour les deux parties (on parle davantage aujourd’hui de partenaires) les transactions étaient difficiles (**voir déclaration 39**).

1.4 Plan pour l’emploi

Après la tempête, une tâche énorme attendait les forestiers : d’abord exploiter en urgence une quantité exceptionnellement importante de bois, et ensuite s’atteler à la réhabilitation et à la reconstitution des forêts sinistrées. Très vite, les professionnels du secteur sont apparus

³⁸ C’est pourquoi il faut nuancer les critiques prononcées *a posteriori* par certains maires à l’encontre des agents de l’Office National des Forêts, inefficaces selon eux en matière de commercialisation des chablis.

trop peu nombreux pour faire face à l'étendue des travaux (malgré l'augmentation des temps de travail). C'est pourquoi les pouvoirs publics décidèrent d'intervenir au niveau de l'emploi (**voir énoncé 22**).

La stratégie retenue, formalisée dans une circulaire du 21 janvier 2000, s'appuyait sur deux principes : tenir compte de la dangerosité particulière de l'exploitation des chablis dans la mobilisation de personnels supplémentaires, ne pas se limiter à des actions ponctuelles mais créer des emplois qualifiés et durables dans le secteur de l'exploitation forestière.

1.4.1 Etat des lieux

Au moment de la tempête, l'Agence Nationale Pour l'Emploi recensait en France près de 8000 demandeurs d'emplois dans les métiers de la forêt : 3900 bûcherons, 2400 conducteurs d'engins agricoles et forestiers et 1700 sylviculteurs. Cependant, on ne disposait pas d'une analyse des besoins en main d'œuvre au niveau local.

La circulaire du 21 janvier 2000 a mis en place dans chaque département un réseau de correspondants du service public de l'emploi. Cette équipe a conduit avec les représentants de la profession un recensement des besoins, de leur durée, de leur ampleur, des compétences requises et des employeurs potentiels, afin d'orienter la politique de l'emploi et de proposer aux opérateurs des réponses rapides, tout en gardant le souci d'une insertion durable dans ces métiers pour les demandeurs d'emploi.

1.4.2 Emploi

Après cette phase d'état des lieux terminée, un certain nombre d'actions ont été menées au niveau de l'emploi : mobilisation de l'ANPE pour favoriser l'embauche directe, aide aux démarches administratives pour faciliter l'embauche dans les très petites entreprises) et surtout évaluation en milieu de travail préalable à l'embauche, pour apprécier si une formation à la sécurité était suffisante ou si la personne que l'employeur se proposait d'embaucher devait acquérir d'autres compétences professionnelles avant d'occuper le poste de travail offert.

Cette évaluation était d'autant plus nécessaire que les déclarations des demandeurs d'emploi, du moins dans le département des Vosges, n'étaient pas toujours très fiables. En liaison avec le CFPPAF de Mirecourt, on a vérifié que les bûcherons (ou se disant tels) pouvaient bien travailler dans les chablis.

Aide à la mobilité géographique

A titre exceptionnel, l'ANPE avait mis en place un fonds d'aide à la mobilité géographique pour faciliter les recrutements dans le secteur de l'exploitation forestière. Ce fonds permettait d'offrir aux demandeurs d'emplois avec les qualifications recherchées, mais ne résidant pas dans le département des Vosges, la prise en charge d'un trajet aller/retour par week-end pendant la durée de leur contrat (dans

la limite de 8 mois). L'indemnité versée était calculée sur la base d'un forfait de 1,5 € par tranche de 10 kilomètres, avec un seuil minimum de 50 kilomètres.

Il s'avère que cette aide a eu un très faible écho (**voir déclaration 21**). Plusieurs interprétations ont été avancées : peu de régions véritablement épargnées, comportement « casanier » des bûcherons (**voir énoncé 23**). Les entrepreneurs locaux, même quand ils étaient prêts à embaucher, n'ont pas toujours pu le faire.

Cet échec de la politique en faveur de l'emploi a eu des conséquences indirectes néfastes car pendant ce temps on a empêché les entrepreneurs de recruter des bûcherons résidant en dehors de la Communauté Européenne (par contre des entreprises étrangères pouvaient opérer sur le territoire national). A l'inverse, la stratégie de nos voisins allemands (mobilisation instantanée de travailleurs étrangers) était certes moins ambitieuse pour l'emploi mais s'est révélée plus efficace pour l'évacuation des bois.

1.4.3 Formation

Deux types de formations ont été prévues : formation continue (pour la sécurité) et formation initiale (qualification de nouveaux bûcherons).

Formations en urgence à la sécurité

Ces formations s'adressaient à toutes les personnes en activité ou embauchées à l'occasion des travaux de mobilisation des chablis (salariées ou non salariées). Afin de répondre à l'ampleur des besoins potentiels (15 000 personnes environ à former au niveau national), il fut décidé de commencer par les formateurs forestiers, de manière à ce que ceux-ci puissent former à la sécurité en retour.

Huit formations de formateurs ont ainsi été réalisées à travers le pays, pilotées par l'AFOCEL avec l'aide de son réseau, de ses experts et de ses compétences, et co-animées avec la MSA.

En Lorraine, on a estimé qu'un effort de formation était nécessaire pour limiter les accidents (**voir énoncé 24**). Dans le département des Vosges, les formations se sont déroulées au CFPPAF de Mirecourt et ont concerné une cinquantaine de bûcherons, la plupart salariés de l'Office National des Forêts. Il a été difficile d'intéresser les salariés du privé (manque de temps) et les particuliers (mauvaise perception du danger) (**voir énoncé 26**).

Ces formations sont néanmoins considérées comme des réussites (**voir déclaration 19**), et il semble qu'il y ait eu moins d'accident chez les personnes qui les ont suivies que chez les autres bûcherons (**voir énoncé 27**).

On peut signaler que ces formations ont été relativement faciles à mettre en place car elles s'inscrivaient dans un calendrier de formation déjà planifié avant tempête (mais avec des thèmes différents), résultant d'un travail de longue haleine en matière de formation continue (**voir énoncé 25**).

Formations qualifiantes

Pour ce qui est des formations initiales, le Conseil Général des Vosges a apporté son soutien, en finançant à hauteur de 76 000 euros des qualifications aux métiers du bûcheronnage et de la sylviculture. 20 Rmistes, susceptibles d'aider les bûcherons professionnels dans l'exploitation des chablis, étaient concernés.

Encadrées par le CFPPAF de Mirecourt, ces formations n'ont pas été très concluantes, la plupart des personnes les ayant suivies n'ayant pas poursuivi une activité durable dans le secteur de l'exploitation forestière (**voir énoncé 29**). Il faut dire aussi que les publics visés n'étaient pas forcément les mieux adaptés au contexte particulièrement risqué de l'exploitation des chablis (**voir énoncé 28 et déclaration 20**).

Conclusion

Un des objectifs du plan pour l'emploi était de « moraliser » le marché du travail, en rappelant la dangerosité de l'exploitation des chablis et la nécessité d'être formé à cet exercice (voir **Danguy des Déserts et al. 2002**). De ce point de vue, le plan est plutôt un succès (**voir déclaration 18**). Les formations ont joué un grand rôle, même si il faut rappeler que le développement de l'exploitation mécanisée a beaucoup contribué à la sécurité des chantiers.

Au cours des années 2003-2005, les entrepreneurs de travaux forestiers ont connu de graves difficultés, de par la baisse d'activité liée au déstockage des bois sous eau et la mauvaise tenue du marché des feuillus (**voir déclaration 22**). Ainsi, entre 2001 et 2003 on a constaté une baisse de 20 % des entreprises et de 40 % des salariés (**voir déclaration 13**). Les difficultés ne sont que partiellement levées aujourd'hui. La profession s'est fragilisée suite à des investissements parfois colossaux (voir **André 2002**), difficiles à amortir (**voir déclaration 14**). Il convient de valoriser ces métiers pour préserver à tout prix le tissu existant. Une solution pourrait être d'employer les ETF à d'autres travaux forestiers, financés par d'autres utilisateurs de cet espace. Les Chartes Forestières de Territoire pourraient être utilisées à cette fin (**voir déclaration 23**).

2 La valorisation des bois

2.1 Le transport

Introduction

Depuis la tempête de décembre 1982 en Auvergne et le premier Plan Chablis, les pouvoirs publics français adoptent une stratégie qui consiste à étaler dans le temps et dans l'espace les quantités de bois qui dépassent les capacités d'utilisation locale, par le biais d'incitations financières et d'une réglementation appropriée. Cette stratégie a été reconduite après les tempêtes de 1987 en Bretagne et de 1999 sur l'ensemble du territoire métropolitain. Pour ce qui est du transport des chablis, qui constitue un des deux volets de cette stratégie (le deuxième volet étant l'aide au stockage), les pouvoirs

publics sont intervenus à partir de 2000 à différents niveaux : une aide aux transport, des assouplissements réglementaires et une aide aux transporteurs.

2.1.1 Aide au transport

L'Etat avait eu recours en 1982 et 1987 à une subvention versée directement à la SNCF pour mobiliser les bois (voir **Barthod, 1987**), et réduire ainsi les coûts du transport pour les opérateurs économiques des régions éloignées (ces coûts représente habituellement de 15 à 30 % du coût de la matière première rendu usine). Mais devant l'étendue des dégâts causés par les tempêtes de décembre 1999, le transport par la route et les voies navigables fut également financé.

Pour simplifier le traitement de l'aide (formalisée dans la circulaire DERF/SDIB/C2000-3012 du 27 mars 2000), celle-ci fut forfaitisée de la manière suivante : de 100 à 200 kilomètres : 3,05 €/tonne ; de 200 à 300 kilomètres : 6,10 €/tonne ; plus de 300 kilomètres : 7,62 €/tonne. Ces forfaits s'entendent pour le transport routier, puisque pour le rail et les voies navigables, il était fixé d'office à 7,62 €/tonne (par rapport aux plans chablis précédent, il n'a plus été possible de jouer sur la politique tarifaire de la SNCF, qui a été considérée comme un opérateur économique indépendant). De plus, une aide supplémentaire de 3,05 €/tonne était prévu quelle que soit la distance si la destination finale des bois était une aire de stockage de longue durée, pour compenser les frais de rupture de charge induits. Le seuil de 100 kilomètres fut retenu pour ne pas financer les approvisionnements « normaux » des industriels, qui sont en moyenne de 75 kilomètres pour une scierie et de 150 à 200 kilomètres pour une usine de trituration.

Ce dispositif en grande partie nouveau ne devait durer que jusqu'au 31 décembre 2000, mais sous la pression des industriels (et aussi pour tenir compte des possibilités d'exploitation supplémentaire permises par les conditions météorologiques de l'été 2000 qui ont favorisé la conservation des grumes) il fut reporté au 31 octobre puis au 31 décembre 2001. Dans les Vosges, 1187 dossiers ont été déposés pour un montant de 8,59 millions d'euros Au total ce dispositif aura permis de faire circuler environ 850 000 tonnes de bois dans le département des Vosges³⁹ (voir les tableaux ci-dessous).

Le bois est une matière pondéreuse et 1 tonne de bois (frais) représente en moyenne 1,4 mètre cube. Les 850 000 tonnes transportées (dont 775 000 t quittant le département) représentent ainsi un peu plus d'un million de mètres cubes de grumes, ce qui correspond à peu près à 1,5 millions de mètres cubes de chablis (la

³⁹ En l'absence de statistiques détaillées, ces chiffres doivent être considérés comme des ordres de grandeur, estimés à partir de **Bemer et al. (2002)**.

grume représentant en moyenne les deux tiers du volume d'un chablis).

Tableau 5 : tonnage de bois ayant bénéficié de l'aide au transport dans le département des Vosges, par moyen de transport

	Par la route	Par le rail	Par voie navigable	Total
Tonnage quittant le département	500 000 t	250 000 t	25 000 t	775 000 t
Tonnage arrivant dans le département	67 500 t	7 500 t	-	75 000 t
Total	567 500 t	257 500 t	25 000 t	850 000 t

Tableau 6 : tonnage de bois ayant bénéficié de l'aide au transport dans le département des Vosges, par distance parcourue

	100-200 km	200-300 km	Plus de 300 km	Total
Tonnage quittant le département	112 500 t	225 000 t	437 500 t	775 000 t
Tonnage arrivant dans le département	67 500 t	7 500 t	-	75 000 t
Total	180 000 t	232 500 t	437 500 t	850 000 t

L'aide a ainsi contribué à évacuer une bonne partie (près de 10%) des chablis hors du département, désengorgeant la filière locale. Cependant, ce chiffre impressionnant masque une réalité fort complexe faite de réussite et de contre-performances, d'échecs et de bonnes surprises.

Discussion

En effet, si l'aide au transport a été très efficace (mobilisation de plus d'un million de mètres cubes), elle aurait pu l'être davantage encore si la gestion par la SNCF du fret bois avait été plus rationnelle (**voir déclarations 28 et 81**) et s'était montrée à la hauteur des enjeux. Malgré les efforts consentis par cette entreprise pour faire face à la demande (**voir énoncé 61**) et la mise en service de six gares bois supplémentaires en plus des quatre préexistantes, le manque de wagons, la politique tarifaire appliquée et les problèmes logistiques en général ont limité l'intérêt du transport par le rail, qui semblait a priori une option pertinente. A cet égard, la politique suivie actuellement en matière de fret bois (fermeture progressive des gares bois, tarifs de plus en plus élevés) est particulièrement inquiétante (**voir énoncé 64**). Sur le plan forestier, c'est une situation incompréhensible face à laquelle les pouvoirs publics ne devraient pas rester sans réagir.

Par contre le transport fluvial, qui partait lui aussi d'un niveau avant tempête très faible, s'est révélé intéressant pour l'export des grumes qui pouvaient transiter via la branche sud du Canal de l'Est (capacité de 300 tonnes, soit juste assez pour une péniche chargée de grumes en

vrac) vers les ports de la méditerranée ou de la mer du Nord, et gagner de là les marchés du monde entier (**voir énoncé 62**).

Pour ce qui est du transport par la route, qui a représenté les deux tiers des volumes transportés, nul doute que l'aide a été un élément fortement incitatif. Ainsi, d'après **Bemer et al.** (qui ont travaillé sur le département voisin de la Meurthe et Moselle) l'aide couvrait en moyenne entre 20 % des frais de transport pour un déplacement inférieur à 200 km, 35 % des frais pour un déplacement compris entre 200 et 300 km (c'est sur cette gamme de distance que l'aide était la plus attractive) et 25 % pour un déplacement supérieur à 300 km.

Mais cet aspect doit être nuancé par les contraintes réglementaires qui ont pesé sur ce secteur, et qui n'ont été que partiellement levées à l'occasion de la crise (voir paragraphe suivant). De ce point de vue, l'importance des sommes d'argent versées ne pouvait résoudre ce problème de fond (à traiter au niveau national) et il n'est pas exagéré de dire qu'une bonne partie des aides a permis de payer les contraventions⁴⁰ infligées aux transporteurs (et répercutées au niveau des donneurs d'ordre, industriels ou négociants).

Sur le plan administratif, le traitement de l'aide s'est révélé quelque peu problématique. D'un côté la forfaitisation de l'aide a simplifié l'instruction, mais la nécessité de travailler avec d'autres DDAF (la DDAF du département d'origine des bois devant communiquer avec la DDAF du siège social de l'entreprise aidée), ainsi que la volonté plutôt légitime de maintenir un certain contrôle l'a compliquée. De par la difficulté qu'il y avait à vérifier le caractère « chablis » des bois et la distance à parcourir, beaucoup du temps des personnels de la DDAF (notamment des renforts) a été consacré à cette activité au détriment d'autres (**voir énoncé 63**). Cela s'est aussi accompagné par des retards dans le paiement des aides.

De plus, parce qu'il devenait de plus en plus difficile avec le temps de s'assurer de l'origine « chablis » des bois (rien ne ressemble plus à une grume chablis qu'une grume non chablis), l'administration forestière en Lorraine ne souhaitait pas l'aide se prolonge au-delà du 31 décembre 2001 (**voir énoncé 60**).

Utilité de l'aide

Après ces considérations générales, il convient de s'attarder sur deux points en particulier. Le premier porte sur l'utilité de cette aide pour le transport des bois de valeur (grumes feuillues de très grande qualité notamment). On peut penser que contrairement à des bois de moindre valeur (trituration notamment, **voir énoncé 57**), les coûts de transport liés à l'éloignement de la ressource représentent un facteur moins

⁴⁰ D'après le décret n°2000-1256 du Les contravention varient en général de 11 € (amende forfaitaire de première classe) à 375 € (amende forfaitaire de quatrième classe majorée), pour atteindre au maximum 1500 € (amende pour une infraction de cinquième classe).

limitant pour les acheteurs⁴¹. On peut donc penser que même sans l'aide au transport des acheteurs auraient acheté ces grumes de qualité. L'aide a pour eux un « effet d'aubaine » sans jouer d'effet « levier ». Dans ce cas, on peut même penser que l'aide a un effet « pervers » en déstabilisant encore un peu plus le marché du bois, « plombant » au niveau macroéconomique le cours des grumes à forte valeur ajoutée (**voir énoncé 58**).

A l'inverse, on peut s'interroger sur le fait d'avoir arrêté l'aide fin 2001, alors que les bois qui restaient en forêt (et il y en avait encore plusieurs milliers de mètres cube) étaient de moindre qualité et ne « payait » pas les coûts de transports. D'une certaine manière ce sont eux qui méritaient le plus l'aide au transport. Le maintien d'une aide au transport pour ces bois aurait aussi permis de limiter les aides au nettoyage, faisant faire des économies aux pouvoirs publics. Par contre, comme on l'a vu plus haut, le contrôle de l'aide aurait sans doute été plus compliqué.

Pour rendre une telle aide au transport encore plus utile à l'avenir, peut-être faudrait-il songer à mieux distinguer les produits (entre ceux de plus ou moins grande valeur) et éventuellement réserver une aide au bois de qualité moyenne ou médiocre un à deux ans après la tempête.

Equité de l'aide

Le second point traite du caractère parfois inéquitable de cette aide au transport. Les aides ont d'abord bénéficié aux industriels étrangers (Benelux et Espagne surtout) ou éloignés (Bretagne, Midi-Pyrénées) et très peu aux industriels locaux (qui se sont approvisionnés localement et sans vraiment bénéficier des aides réservées à des déplacements de plus de 100 km). Ces industriels locaux, qui ont pourtant fait l'effort de mettre en place des aires de stockage et de soutenir la filière locale (allant même jusqu'à reverser une partie des aides reçues dans le cadre de l'aide au transport aux propriétaires sinistrés), ont assez mal vécu de voir leurs concurrents s'enrichir (en partie grâce à l'aide) sans que rien ne leur soit demandé en contrepartie (**voir énoncé 59**).

Cette aide a été jugée choquante par beaucoup de propriétaires vosgiens, qui ont vu leurs bois partir à vil prix, avec en plus une prime pour l'acheteur (**voir déclaration 29**). Cette aide, qui avait aussi pour but d'assurer l'approvisionnement des industries éloignées (et qui a été étendue à tous les pays de l'Union Européenne pour ne pas

⁴¹ **Bemer et al. (2002)** montrent qu'après la tempête, la part du coût du transport routier par rapport à la valeur « bord de route » du transport routier passe de 3,2 % (pour des grumes transportées sur moins 100 km) à 9,4 % pour des grumes de feuillus de grande qualité transportés sur de grandes distances (de 200 à 400 km). Pour les résineux par contre, la part du coût de transport peut atteindre dans des cas extrêmes jusqu'à 84 % de la valeur « bord de route » du bois transporté.

introduire de distorsion de la concurrence entre pays) est sans doute une réussite sur le plan macroéconomique (les gains des gagnants, excèdent les pertes des perdants. Mais au niveau du département des Vosges, cette aide est considérée comme injuste.

Localement, une aide s'inspirant de celle mise en place après la tornade de Darney en 1984 aurait peut être été plus équitable. Il s'agissait à cette époque de contractualiser avec les entreprises de la région la mobilisation et la valorisation du bois⁴². Les aides avaient été réservées au transport du bois d'industrie (pas d'intervention au niveau du bois d'œuvre). Etant donné les faibles distances, le rail n'avait pas été retenu, et seul le transport routier fut subventionné. L'aide financière représentait 50% du surcoût pour les entreprises de cet approvisionnement exceptionnel. Par rapport aux aides mises en place en 1999, il s'agissait d'un dispositif plus simple, peut-être plus parcimonieux, mais moins concurrentiel.

Conclusion

Attractive sur le plan financier et bien dotée, cette aide a donné des résultats sur le plan quantitatif. Mais elle n'était pas forcément appropriée au contexte vosgien, et a généré un certain nombre d'effets pervers. Cela résulte avant tout de la précipitation avec laquelle cette aide a été mise au point, et aussi parce qu'une telle crise n'avait jamais été envisagée auparavant (**voir déclaration 27**). A l'avenir et quel que soit le dispositif retenu, il faudra bien réfléchir aux conséquences que peuvent avoir une aide au transport, sur la base de l'expérience des crises passées.

2.1.2 La réglementation

En matière de transport de bois par la route, le décalage entre la réglementation officielles et les pratiques réelles est un problème central (**voir énoncé 66**) et récurrent (voir **Hermeline 2002** et **Bemer et al. 2002**). Après la tempête, les pouvoirs publics ont cherché à aménager les règles pour faciliter l'écoulement des chablis.

Depuis 1997 (circulaire n°97-48 du 30 mai), le transport de « bois en grumes » (terme ambigu) relève des transports exceptionnels et doit disposer soit d'une autorisation spéciale pour le trajet effectué (ce qui est inadapté au transport de bois) soit d'une autorisation générale dans le cadre d'un arrêté préfectoral réglementaire (APR), qui permet de ne pas faire de demande particulière pour le transport de bois, à condition de respecter les prescriptions de l'arrêté. Mais un APR ne vaut que pour un département donné et pour les départements limitrophes, à condition de se conformer aussi aux prescriptions locales de ce département, qui peuvent être différentes. Début 2000, certains départements (pas les Vosges) n'avaient pas pris d'APR et une vingtaine appliquaient des dispositions antérieures à 1997 et limitant le tonnage à 40 tonnes (au lieu de 44 ou 48).

⁴² Une stratégie similaire a été adoptée en Allemagne après la tempête de décembre 1999.

Après la tempête, la circulaire n°2000-12 du 21 février 2000 a étendu pour six mois les possibilités de cabotage dans le cadre des APR : avec un seul arrêté (celui du département d'origine), il était possible de se déplacer dans plusieurs déplacements (à condition de respecter les prescriptions de chaque département).

Mais cette disposition n'a pas suffi à lever tous les problèmes : tous les arrêtés n'étaient pas toujours cohérents entre eux (au niveau du tonnage autorisé notamment), ce qui a entraîné une hétérogénéité des situations très mal vécue par les transporteurs.

Il a fallu attendre la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 et surtout le décret n° 2003-416 du 30 avril 2003 relatif au transport de bois ronds, modifiant le code de la route, pour que des solutions commencent à être apportées aux nombreux problèmes liés au transport du bois par la route. Désormais les ministres chargés des Transports et de l'Équipement doivent veiller à la continuité des itinéraires autorisés sur le plan national (ce qui n'était pas le cas avant, et des itinéraires pouvaient s'arrêter à la frontière de deux départements). Les transports peuvent être réalisés jusqu'à 52 tonnes pour des ensembles de véhicules à 5 essieux, jusqu'à 57 tonnes pour 6 essieux et jusqu'à 72 tonnes avec plus de 6 essieux.

En conclusion, constatons que le trafic induit par la crise nécessitait des aménagements supplémentaires (y compris sur le plan de la réglementation du travail) qui n'ont pas toujours été réalisés à temps. La filière a souffert des incohérences de la situation avant tempête.

2.1.3 Aide aux transporteurs

L'aide au transport n'était pas destinée aux transporteurs mais à ceux qui supportent les coûts du transport, c'est-à-dire aux acheteurs de bois (négociants ou industries) donneurs d'ordre des transporteurs.

Les pouvoirs publics ont voulu aider spécifiquement ces transporteurs. Il s'agissait en effet d'une profession mal connue mais en difficulté, dont les membres abandonnaient peu à peu le transport de bois pour des secteurs plus rentables et moins contraignants. Pour fluidifier l'écoulement des chablis, le Conseil Régional de Lorraine et le Conseil Général des Vosges ont subventionné des investissements pour aménager des camions et les transformer en grumiers.

De 2000 à 2002 (fin des aides), 19 dossiers ont été instruits, pour un montant de 400 000 euros. Cette aide a été gérée de manière efficace et a sans doute permis d'aider les transporteurs à réinvestir dans ce secteur un peu délaissé (**voir énoncé 65**). Toutefois, étant donné le manque de structuration de cette filière, il est difficile de dire avec précision quels ont été les impacts à long terme de cette mesure.

2.2 Le stockage

Introduction

Le stockage constitue le deuxième pilier de la stratégie visant à écouler dans le temps et l'espace, par le biais d'incitations financières

adaptées, des quantités de chablis qui dépassent les capacités d'utilisation locales. Dans le département des Vosges, le stockage des chablis avait été financé après les tempêtes de 1990, mais très modestement⁴³. Après la tempête de 1999, il fallait donc mettre en place toutes les infrastructures nécessaires (**voir déclaration 31**). Les pouvoirs publics sont intervenus à deux niveaux : pour aider à la création des aires de stockage (circulaire du 7 février 2000) et pour participer au financement de ces aires (circulaire du 25 février 2000).

2.2.1 L'aide à la création des aires de stockage

Dans le département des Vosges, le volume de chablis résineux (pour lesquels on a mis en œuvre un stockage à grande échelle⁴⁴) représentait quelques 7 millions de mètres cube (voir **Colin 2003**). Sachant que la récolte avant tempête avoisinait les 800 000 mètres cube, on comprend que les pouvoirs publics aient voulu développer le stockage et accélérer la création d'aires de stockage.

Le dispositif

La circulaire du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche DERF/SDIB/C2000-3003 du 7 février 2000 proposait de financer à hauteur de 50 % la création d'une aire de stockage de bois d'œuvre d'une capacité supérieure ou égale à 2000 mètres cube (les achats de terrain n'ont pas été financés). Les aides étaient destinées aux personnes physiques ou morales assurant la maîtrise d'ouvrage des travaux.

Dans son budget « spécial tempête » du 3 avril 2000, le Conseil Général des Vosges décida de compléter cette mesure en prenant à sa charge 15 % des dépenses hors taxes pour les aires communales et privées.

A cette aide financière, il faut également ajouter le soutien technique apporté par l'Administration Forestière pour la création des aires de stockage. En concertation avec la DDAF, **Simon et Fournier (2000)** ont ainsi effectué un important travail en installant les premières aires et en fournissant des consignes pour la désignation des sites (tenant compte des différents zonages réglementaires) ou le foncier.

⁴³ D'après le rapport du FFN de 1992, une seule aire avait été financée chez un industriel du département. A l'échelle nationale, le dispositif mis en place (circulaire du 23 avril 1990) avait aidé à la mise en place de 49 aires représentant une capacité totale d'environ 350 000 mètres cube et une subvention de 570 000 € (en euros de 1999).

⁴⁴ Ce choix en faveur des résineux était principalement motivé par des questions techniques. En 1999, les techniques de stockage des feuillus restaient mal connues et peu sûres, y compris au niveau de l'évolution des cours (**voir énoncé 41**). A l'inverse, grâce aux travaux du CTBA, le stockage des résineux (et notamment le stockage sous aspersion) était relativement bien documenté (**Baylot et al. 1987** et surtout **AFOCEL 2000**). Parmi les méthodes existantes, c'est celle de l'aspersion qui a été retenue.

Les réalisations

Dans le département des Vosges, 47 aires de stockage ont été créées après la tempête. Seules 4 d'entre elles (capacité totale : 23 500 m³) n'ont pas bénéficié de subventions. Parmi les 43 aires subventionnées, on dénombre 31 aires privées (les maîtres d'ouvrage étant le plus souvent des industriels) pour une capacité de 440 000 m³ et 12 aires publiques pour une capacité de 390 000 m³. Pour 6 de ces aires publiques l'Office National des Forêts était à la fois maître d'œuvre et maître d'ouvrage (on parle d'aires domaniales). Pour les six autres une commune ou une communauté de communes était le maître d'œuvre et l'ONF (ou un autre prestataire de service dans le cas d'une aire) était maître d'ouvrage (aires communales).

Au total, ce sont donc au moins 830 000 mètres cube qui ont été stockés dans des aires de stockage créées avec l'aide des pouvoirs publics⁴⁵. Cela représente plus de 10% de la quantité stockée au niveau national et une certaine prouesse technique (**voir déclaration 32**). La carte suivante permet de voir la localisation, la capacité, et les maîtres d'ouvrages (qui ont reçu les aides) des principales aires créées dans les Vosges. Les subventions ont représenté 2,14 millions d'euros.

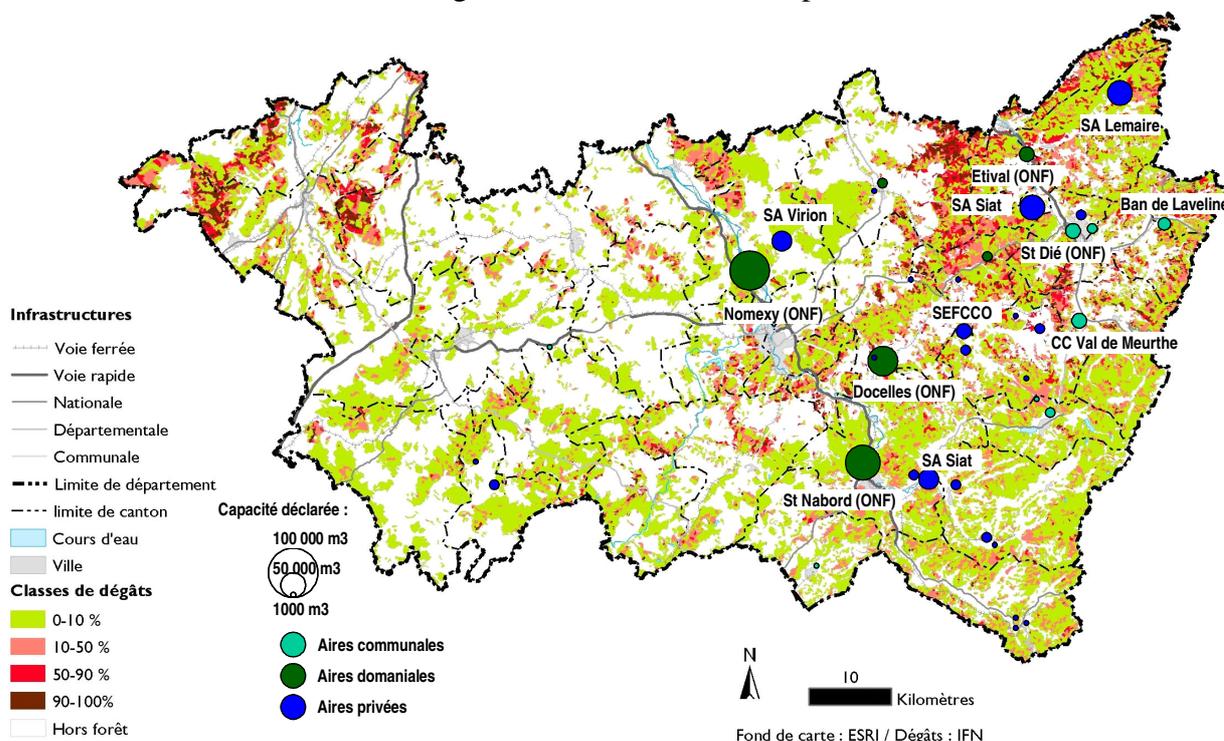


Figure 16 : Localisation et capacités des principales aires de stockage dans le département des Vosges

⁴⁵ Ce chiffre doit être compris comme une estimation basse, correspondant aux volumes déclarés dans le cadre des Installations Classées au titre de la Protection de l'Environnement (ICPE). Ceux-ci peuvent avoir été sous-estimés et masquer les flux qui ont pu intervenir dans certaines aires (de nouveaux bois venant remplacer des bois vendus).

On constate que ces aires se concentrent à proximité des forêts résineuses endommagées et le long de grands axes de circulation (haute et moyenne vallée de la Moselle, vallée de la Meurthe, du Rabodeau). Les plus grandes aires sont domaniales (Docelles : 60 000 m³ ; Nomexy : 80 000 m³ ; Saint Nabord : 70 000 m³) ou privées (SA Siat : 85 000 m³ sur deux aires ; SA Lemaire : 50 000 m³ ; SA Virion : 40 000 m³). Les aires de taille intermédiaires sont communales (Communauté de Communes du Val de Meurthe : 30 000 m³ ; Saint Dié : 25 000 m³ ; Ban de Laveline : 25 000 m³), privées (SEFCCO : 30 000 m³) ou domaniales (Etival Clairefontaine : 32 000 m³).

Limitation des pertes

Le premier objectif du stockage était de permettre une valorisation accrue des chablis et donc de limiter indirectement les pertes des propriétaires forestiers en valorisant du bois qui ne l'aurait pas été autrement (voir énoncés 39 et 46). Les résineux stockés dans les Vosges correspondent à l'équivalent d'une année de récolte. Cette quantité de bois soustraite du marché a-t-elle eu un effet sur les cours des autres bois ?

En reprenant les analyses de Jean-François **Le Maoût (2005)**, développant les analyses de **Costa et Ibanez (2001)**, on peut estimer que sans les aires de stockage le cours du sapin et de l'épicéa aurait atteint en 2000 une moyenne de 36 € par m³ (bord de route). Le cours réel aura été en 2000 de 40 € par m³, en 2001 de 42 € puis en 2002 de 47 € (cours avant tempête : 57 € le mètre cube en 1999). Dans le même intervalle de temps, la récolte s'est établie à 3,68 millions de mètres cubes, soit l'équivalent de quatre années et demie de récolte « normale » (données EABFS).

On peut donc admettre, grâce au stockage, une valorisation accrue de 4 € en 2000, 6 € en 2001 et 9 € en 2002. Cela correspondrait pour l'ensemble de la période à une plus value indirecte de 23,6 millions d'euros pour les propriétaires forestiers.

Le déstockage devait avoir lieu en 2003. Mais celui-ci a pris beaucoup plus de temps que prévu, et ne s'est achevé (pour les aires publiques du moins) qu'en 2006. On a constaté que c'est seulement une fois que les aires ont été vidées que les cours sont revenus aux niveaux avant tempête (les cours s'établissaient à 47 € le mètre cube en 2003, 46 € en 2004 et 54 en 2005). Même si des facteurs comme la conjoncture ont joué (voir énoncé 44), il n'est pas impossible que le stockage ait « plombé » les cours. De ce fait, le déstockage et la valorisation des bois ne se sont pas déroulés dans de très bonnes conditions (voir déclaration 34).

Objectifs secondaires

Par delà l'objectif de limitation des pertes des propriétaires forestiers, le stockage avait aussi pour objectifs de sécuriser les approvisionnements futurs des industriels (dans le cas des aires privées) et de permettre un étalement (voire une optimisation) des recettes chablis (dans le cas des aires publiques).

Il est clair que les aires de stockage ont pu permettre de sécuriser l'approvisionnement des industriels (voir déclaration 32). La

pertinence de l'opération dépend néanmoins d'un ensemble de facteurs (remplissage de l'aire, coût de maintenance) qui font que celle-ci est diversement appréciée parmi ceux qui l'ont mis en œuvre. Pour certains, le stockage pose plus de problèmes qu'il n'en résout⁴⁶ alors que pour d'autres (voir **Meurin 2005**) les objectifs ont été atteints.

Pour ce qui est de l'étalement et de l'optimisation des recettes pour les propriétaires publics et l'Office National des Forêts, les résultats sont encore plus mitigés. Certaines communes ou responsables de l'ONF espéraient toucher des dividendes en spéculant sur les cours du bois. Ces attentes ont été déçues : **Le Maout 2005** estime qu'à l'échelle de la Région Lorraine le bénéfice actualisé des aires de stockage publiques se chiffre à - 14,11 € par mètre cube. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce résultat négatif :

- pas de concertation avec les industriels (et en particulier les industriels locaux) pour dimensionner les aires publiques, qui ont été remplies sans se soucier des conditions de leur déstockage (**voir énoncé 51**). De fait, comme les industriels avaient beaucoup stocké, ils n'avaient pas forcément besoin des chablis stockés sur les aires communales ou domaniales.

- Les industriels avaient d'autant moins besoin de ces bois qu'à partir de 2002-2003 les attaques de scolytes ont mis sur le marché de grandes quantités de bois frais, de meilleure qualité et meilleur marché que les bois sous eau (**voir énoncé 42**).

- De plus, il faut reconnaître que la qualité des bois des aires publiques était inégale (bois mélangés, présence de bois endommagés voire mitraillés).

Pour vider les aires, il a fallu conclure à partir de 2003 un accord avec la profession pour les inciter à utiliser du bois sous eau : en 2003, 2 m³ de bois frais pour 1 m³ de bois sous eau ; en 2004, 1,5 m³ de bois frais pour 1 m³ de bois sous eau.

Cette solution n'est pas très satisfaisante (elle a contribué à empêcher la remontée des cours) et souligne le fait qu'en cas de nouveau sinistre, il est intéressant de contractualiser, avant même de remplir les aires, le déstockage. En 2000, ces démarches avaient été commencées, mais en raison de la surcharge de travail des personnels de l'ONF celles-ci n'ont pas abouti.

Conclusion

Malgré les difficultés rencontrées, y compris sur le plan réglementaire (**voir énoncé 43**), il y a eu des expériences réussies, et le stockage reste une option intéressante, y compris sur le plan sanitaire (**voir énoncé 40**), car il permet de sortir les chablis de la forêt (voir aussi

⁴⁶ Les scieurs ont ainsi souligné les difficultés réglementaires liées au stockage, aussi bien pour la création de l'infrastructure que pour sa maintenance (contentieux avec l'Agence de l'Eau réclamant a posteriori le payement de taxes sur l'eau).

Flot et Vautherin 2002). Il faut néanmoins veiller à un certain nombre d'éléments :

Sur le plan technique, le remplissage et le suivi des aires doivent être irréprochables (**voir énoncé 49 et déclaration 33**). Une des principales erreurs commises aura été de stocker des bois exploités trop longtemps après la tempête (**voir déclaration 82**). On sait pourtant depuis les années 1980 et les travaux du CTBA que le stockage produit ses meilleurs résultats avec des bois frais et de très bonne qualité. A partir du moment où les bois sont restés longtemps exposés à des agents extérieurs (champignons notamment) les risques augmentent. Et il peut suffire de quelques grumes infectées pour contaminer tout un lot⁴⁷.

Sur le plan économique, les aires publiques qui peuvent présenter un intérêt pour les industriels ne doivent pas être créées sans concertation. Enfin, sur le plan environnemental ou paysager, les effets du stockage doivent être soigneusement analysés, y compris dans l'hypothèse d'un stockage plus long que prévu.

2.2.2 Prêts bonifiés

En plus des aides à la création des aires de stockage, les pouvoirs publics ont proposé des prêts bonifiés pour le financement du stockage, dans le cadre plus général des prêts bonifiés destinés au financement de la sortie des bois et du stockage des bois issus de chablis (Circulaire DERF/SDF/C2000-3006 du 25 février 2000). Il s'agissait de prêts bonifiés à 1,5 %, remboursables en six ans et avec la possibilité de différer le début de l'amortissement sur deux ans. Etant donné ces caractéristiques et les taux du marché (5,7% en moyenne) ces prêts équivalaient à une subvention de l'ordre de 19%⁴⁸.

En Lorraine, ce dispositif a été complété par un fonds de garantie approvisionné par l'Etat et la Région Lorraine à hauteur de 3 millions d'euros en septembre 2000. Ce fonds était nécessaire pour que les banques s'engagent et acceptent de délivrer des prêts en vue de la sortie des bois ou du stockage des chablis (**voir énoncés 52 et 53**). Ce fonds, un peu long à se mettre en place mais efficace (**voir énoncé**

⁴⁷ Les pathogènes ne peuvent se développer quand les bois sont arrosés et saturés en eau. Mais en hiver, quand les températures sont négatives et que l'aspersion doit être interrompue (pour ne pas endommager les canalisations), il y a un risque de développement des pathogènes à l'occasion d'un redoux et d'une reprise tardive de l'arrosage.

⁴⁸ Les modalités de calcul des équivalents subventions des prêts bonifiés sont présentés dans la décision N° 54/96/COL de l'Union Européenne du 15 mai 1996 concernant la neuvième modification des règles de procédure et d'application dans le domaine des aides d'Etat (Journal officiel n° L 245 du 26/09/1996 p. 0028 – 0031)

54), a permis de garantir, compte tenu du taux de risque estimé pour les entreprises de la filière, 40 millions d'euros de prêts.

Dans les Vosges, on peut estimer qu'une quarantaine de prêts ont été accordés à des entreprises privées, pour un montant de près de 15 millions d'euros (sans compter l'ONF, qui a bénéficié d'un prêt unique contracté au niveau national). Une douzaine de ces bénéficiaires a eu recours au fonds de garantie (montant des prêts garantis dans les Vosges : environ 10 millions d'euros). Cela représente pour les pouvoirs publics une subvention équivalente à 2,85 millions d'euros (hors ONF).

Discussion

Le suivi des aires de stockage est coûteux, et comme le stockage, prévu pour s'achever en 2003, s'est poursuivi bien au-delà, les coûts ont été très importants. On peut considérer que grâce aux prêts, le déficit du stockage a été en partie comblé, notamment pour les aires publiques (**voir énoncé 47**).

Pour certaines entreprises, les prêts ont eu des conséquences néfastes (**voir déclaration 7**). Trop optimistes, celles-ci ont fondé trop d'espoir dans le stockage des chablis et ont acheté beaucoup de bois. L'offre était en effet abondante, bon marché, et il était tentant de constituer des stocks, d'autant que les prêts bonifiés et le différé d'amortissement étaient très attractifs. Mais ces stocks, coûteux à entretenir, ont pénalisé les entreprises face à leurs clients, qui voyaient dans ces stocks un moyen d'accroître leur propre pouvoir de négociation. On a assisté après la tempête à l'accélération d'une tendance lourde observée depuis plusieurs années : la chute des cours des produits semi manufacturés sortant des scieries. Confrontés à cette érosion des cours (qui s'explique par un ensemble de facteurs liés à la mondialisation des échanges et à l'émergence de nouvelles essences meilleur marché pour la confection de produits) et à l'entretien de stocks importants, certaines entreprises ont eu de très grosses difficultés à rembourser les prêts.

Pourtant, les pouvoirs publics – en concertation avec l'interprofession – avaient soigneusement examiné les demandes de prêt (**voir énoncés 50 et 19**). Mais peut-être aurait-il fallu prendre compte plus de paramètres, ou mieux communiquer sur les facteurs de risque (**voir déclaration 8**) ?

Un autre regret concerne l'abandon progressif des aires de stockage (**voir énoncé 45**), notamment publiques. Même si elles n'étaient pas prévues pour durer (pas de maîtrise foncière des sites), certaines aires pourraient être conservées et financées pour la gestion forestière ordinaire ou les mini crises (néo-chablis, scolytes, dépérissements).

Conclusion

Il y a en France (voir **AFOCEL 2000**) et dans le département des Vosges une documentation énorme sur le stockage qui pourrait être valorisée. Il semble urgent de consigner par écrit et de valider l'ensemble de ces éléments avant qu'ils ne disparaissent (**voir déclarations 35 et 83**).

2.3 Aides aux industriels

Conditionnement des grumes

Pour aider les entreprises de première et deuxième transformation qui ont accru leur production afin d'écouler les chablis, les collectivités locales ont décidé de financer les frais de construction de bâtiments destinés au stockage et au conditionnement des grumes, ainsi que les équipements d'étuvage et de séchage. Le Conseil Général des Vosges a pris à sa charge 10 % des investissements et le Conseil Régional de Lorraine 15 %.

Le Conseil Général a instruit 10 dossiers pour le conditionnement des grumes, ce qui représente 160 000 euros de subventions.

Cette aide a permis d'améliorer ponctuellement les capacités de production des industries (**voir énoncé 55**), sans qu'il soit possible de dire de combien.

Autres investissements

Dans le cadre de ses actions antérieures à la tempête, le Conseil Régional de Lorraine proposait une aide pour l'achat de matériel de première transformation et les investissements relatifs aux parcs à grumes, aux scies de têtes et au tri des produits. Cette aide est encadrée par l'Union Européenne depuis mai 2000 avec les contraintes suivantes : pas plus de 7,5% de subvention pour les grosses entreprises (plus de cinquante salariés) et pas plus de 15 % pour les autres.

Le Conseil Régional a instruit 21 dossiers d'aide à l'investissement dans les entreprises de transformation vosgienne, ce qui représente 910 000 euros de subventions.

Cette aide était opportune après la tempête mais dans le même temps, le plafonnement de ces aides à 7,5% a réduit son attractivité pour les entreprises concernées (**voir énoncé 56**).

3 Protection et reconstitution des forêts

3.1 Lutte phytosanitaire

Introduction

Après chaque tempête, des pullulations de scolytes se produisent. Des travaux ont montré que dans un cas extrême (aucune exploitation des chablis) on peut comptabiliser, pour un mètre cube de chablis, jusqu'à quatre mètres cubes de bois debout scolytés (**voir énoncé 69**). Si c'est l'exploitation des bois et les conditions climatiques qui réduisent les risques, les pouvoirs publics ont également mis en place des instruments pour lutter spécifiquement contre les scolytes : des incitations financières, un rappel à l'ordre réglementaire et la mise en place d'un accord cadre pour l'exploitation des bois scolytés.

3.1.1 Les incitations financières

Dès le 20 mars 2000, avec la circulaire DERF/DSF/C2000-3010, le Ministère de l'Agriculture engage ses Services Déconcentrés à mettre en place des actions de protection phytosanitaire. Le 14 septembre

2000, l'arrête SGAR n° 2000-257 fixe les modalités des aides, financées sur le budget de l'Etat. Celles-ci s'articulent en deux volets : un volet de lutte curative et un volet de lutte préventive.

Lutte curative

De septembre 2000 (arrêté SGAR 2000-257) à novembre 2001, la lutte curative - pour les résineux uniquement – finançait sur la base d'un devis et de la présentation des factures les opérations suivantes : repérage des foyers et abattage des bois, écorçage ou traitement des grumes, broyage ou incinération des rémanents. La subvention correspondait à 80% des dépenses réelles. A partir de novembre 2001, et malgré quelques retouches périodiques (arrêtés SGAR 2002-497 du 2 décembre 2002 et 2004-147 du 13 mai 2004), ces mêmes opérations (à l'exception du broyage des rémanents qui finira par ne plus être financés en raison de son caractère toujours trop tardif, après essaimage) feront l'objet de deux barèmes financés à hauteur de 80%.

Lutte préventive

De septembre 2000 à novembre 2001, la lutte préventive a fait l'objet d'une subvention du budget de l'Etat établie forfaitairement sur la base suivante : 4,9 euros par mètre cube pour l'écorçage mécanique des grumes (80% d'un forfait établi à 6,1€ par mètre cube) et 0,9 euros par mètre cube (80% d'un forfait établi à 1,1€ par mètre cube) pour le traitement insecticide des piles de grumes non écorcées. A partir de novembre 2001, ces mêmes opérations ont été financées sur la base d'un devis et de la présentation des factures correspondantes. Dans le cas de l'écorçage de grumes, le devis a été plafonné à 8,23 €/m³ et la subvention à 4,9 €/m³. Dans le cas du traitement insecticide de piles de bois non écorcés, le devis a été plafonné à 1,52 €/m³ et la subvention à 0,9 €/m³. Dans les deux cas, la subvention correspondait à 80% des dépenses réelles.

Réalisations

De 2000 à 2002, 8 dossiers ont été déposés (l'ONF ne déposant qu'un dossier par an), pour un montant de 710 000 euros. De 2002 à 2004, d'autres dossiers ont été déposés pour un montant de 600 000 €. Au total ce sont donc 1,3 millions d'euros qui ont été attribués à la lutte phytosanitaire. Les dossiers concernent principalement la lutte curative.

Discussion

Dans les forêts privées, les aides ont été très peu utilisées (voir énoncé 74) et on peut difficilement juger de leur impact. Mais même dans les forêts publiques, où la lutte a été plus active (voir énoncé 73), on peut s'interroger sur leur efficacité (voir déclaration 40). Le principal problème est que les travaux ont presque toujours eu lieu trop tard par rapport au cycle de reproduction des insectes. Les barèmes, si ils représentent une avancée, ne permettent pas d'être suffisamment réactif (voir énoncé 71). Un autre défaut du système par barèmes réside dans le fait qu'il a été difficile de contrôler la réalité des travaux. Enfin, les modalités de lutte n'étaient pas les mêmes entre les versants lorrain et alsacien du massif vosgien. Les aides auraient certainement été plus efficaces si il y avait eu harmonisation à ce niveau (voir énoncé 72).

Conclusion

Au final, le principal (et peut-être le seul) intérêt de ces incitations financières aura été de sensibiliser les propriétaires sur les dangers

sanitaires et de leur faire connaître les techniques les plus efficaces (**voir énoncé 70 et déclaration 41**). Ce savoir est déjà en partie périmé aujourd'hui : on sait ainsi que le broyage des rémanents avant essaimage est irréaliste (**voir énoncé 73**).

3.1.2 Aspects réglementaires

Régulièrement (chaque été après la tempête), la Préfecture des Vosges a rappelé les devoirs d'un propriétaire confrontés à des scolytes. D'après le Code Forestier, le propriétaire doit en effet intervenir dès qu'un foyer est détecté, pour qu'il ne s'étende pas. Il est même prévu qu'en cas de manquement du propriétaire, l'Etat puisse réaliser de lui-même l'intervention, charge au propriétaire de rembourser (en pratique les pouvoirs publics n'ont cependant ni les moyens ni la volonté de se substituer aux propriétaires).

Concrètement, la réglementation n'est appliquée que dans les forêts publiques, où la densité en personnel permet un suivi (relatif) de toutes les forêts. Dans les forêts privées la surveillance est plus aléatoire, et certains foyers ne sont jamais traités, malgré les plaintes d'éventuels voisins (mais à qui se plaindre quand le propriétaire est inconnu ?).

Il faut reconnaître que jusqu'à présent aucune solution réglementaire n'a permis de régler le problème des scolytes après tempête. Après 1999, on peut donc considérer comme sage la décision des pouvoirs publics d'étendre le bénéfice des aides à la reconstitution aux parcelles attaquées par les scolytes.

3.1.3 Accord cadre avec la filière

Afin d'exploiter rapidement un foyer de scolytes après sa détection, un accord cadre pour la vente de bois attaqués avait été signé par des représentants de l'amont et de l'aval de la filière. Cet accord garantissait un prix plancher et une garantie d'achat aux propriétaires.

Si ce dispositif a permis de vendre des bois en voie de dépérissement (**voir énoncé 74**), il est intervenu trop tard pour véritablement lutter contre les scolytes. Car c'est souvent quand l'écorce n'est plus adhérente (et que les insectes ont déjà quitté l'arbre) que l'on se rend compte de l'infestation.

Mais par rapport à l'inadéquation manifeste des procédures incitatives ou réglementaires, ce volet semble être celui qui a le mieux fonctionné dans la politique de lutte phytosanitaire.

Pourtant, cet accord a pu générer un certain nombre d'effets pervers. Les infestations de scolytes sont intervenues à une époque où le gros de l'exploitation des chablis était réalisé. Les exploitants se retrouvaient donc avec de moins en moins de travail. Les bois scolytés représentaient une aubaine, garantissant un niveau d'activité élevé (permettant d'amortir les investissements réalisés). Certains acteurs ont abusé de l'ignorance ou de la peur de certains propriétaires, prêts à couper plus de bois que nécessaire. Beaucoup de bois « plus ou

moins » scolytés ont donc été exploités entre 2002 et 2004, pénalisant le déstockage des bois sous eaux. Une meilleure formulation de l'accord cadre permettrait d'éviter ces comportements, qui ne vont pas vraiment dans le sens de la durabilité.

3.2 Les aides au nettoyage

Il faut distinguer plusieurs types d'aide au nettoyage : l'aide en vue d'un nettoyage d'urgence, l'aide au nettoyage à proprement parler et l'aide au nettoyage des petites trouées.

3.2.1 Nettoyage d'urgence

Dès le 14 mars 2000, une circulaire du ministère chargé des forêts (circulaire DERF/SDF/C-2000-3009) instituait une mesure subventionnant à 80% des travaux de nettoyage destinés à prévenir les feux de forêt dans les chablis. Il fut également autorisé (comme pour le déblaiement des routes et pistes forestières) de commencer les travaux avant de déposer les dossiers.

De fait, il faudra attendre le 14 septembre 2000 et l'arrêté SGAR n°2000-257 pour connaître les modalités de financement de cette aide, et pour demander à être remboursé, sur la base d'un forfait payée sur le budget général de l'Etat.

Entre-temps, et pour profiter de la bonne glandée de l'automne 1999, le bénéfice de l'aide avait été étendu aux travaux de nettoyage destinés à sauver des régénérations acquises, en les dégagant des chablis éventuels.

Cette aide était opportune dans le département des Vosges : même si il n'y a pas eu d'incendies importants en 2000 (grâce à une pluviométrie importante), les risques étaient bien réels (**voir énoncé 76 et déclaration 12**). De plus, il était économiquement et biologiquement pertinent de vouloir dégager les semis.

Mais cette aide a été mal perçue (**voir énoncé 77**) du fait de la gestion des dossiers. Dès février 2001, quelques mois seulement après le dépôt des premières demandes de remboursement, l'aide a été abrogée (arrêté SGAR n°2001-41 du 13 février 2001) et intégrée dans le dispositif général d'aide au nettoyage (arrêté SGAR n°2001-16 du 16 janvier 2001), afin de bénéficier des co-financements de l'Union Européenne.

Cette réforme du système a nécessité le dépôt d'un nouveau dossier et a suscité une certaine incompréhension chez les bénéficiaires du dispositif, qui ont du attendre presque un an avant d'être remboursés d'une partie de leurs dépenses.

3.2.2 L'aide au nettoyage

En janvier 2000, les pouvoirs publics annoncent leur volonté d'intervenir dans la reconstitution des forêts détruites par les tempêtes.

Peu après, il y a dissociation de cette opération en deux aides : une pour le nettoyage et une pour la reconstitution proprement dite.

Primitivement, l'Etat prévoyait au niveau national de financer à hauteur de 65% les travaux de nettoyage et de reconstitution (d'un coût estimé à 4 573 euros de l'hectare) des 300 000 hectares sinistrés à plus de 50 %. Dans ce schéma initial (non retenu), les forêts sinistrées à moins de 50% ne faisaient pas l'objet de subventions mais leurs propriétaires pouvaient accéder à des prêts bonifiés (**Barthod et Barrillon, 2002**).

Mais après l'accord de la Commission Européenne pour cofinancer les travaux, les nouvelles marges de manœuvres financières ont permis de financer séparément les opérations de nettoyage et de reconstitution, et de démocratiser les aides en permettant de financer des projets de plus d'un hectare (la politique ne finance normalement que des projets supérieurs à quatre hectares).

Théoriquement, l'instauration d'une aide propre au nettoyage devait permettre de favoriser la prise en compte de la dynamique naturelle avant d'entamer de coûteux travaux de régénération artificielle. Cette idée était intéressante car elle permettait de ne pas se précipiter dans la rédaction des itinéraires de reconstitution, d'éviter des erreurs de plantation, et de gaspiller des crédits. Toutefois il n'était pas imposé de délai systématique entre les opérations de nettoyage et de reconstitution, et cette mesure n'a peut-être pas eu l'impact escompté (**voir énoncé 81**). En fait, les stratégies des différents propriétaires ou institutions ont prévalu et ont permis de prendre en compte ou pas la régénération naturelle (**voir déclaration 120**). Schématiquement, les privés ont replanté dès les années 2000-2002 (quitte à regarnir les plantations après la canicule de 2003) alors que l'Office National des Forêts avait des consignes (en forêt domaniale) pour ne reboiser que ce qui ne pouvait être reconstitué par voie naturelle⁴⁹. On craint aujourd'hui que les crédits soient plus difficiles à obtenir pour ces derniers travaux, ce qui apparaît injuste (**voir déclaration 124**).

Par certains côtés, cette aide s'apparente à une indemnisation partielle des pertes subies par les propriétaires forestiers lors de la tempête. En effet, pour des raisons pratiques et aussi suite à des pressions, l'aide au nettoyage n'a pas été réservée aux projets pour lesquels l'exploitation des chablis était terminée. Ainsi, il était possible d'utiliser cette aide pour financer la sortie des bois.

De fait, il ressort que cette aide était ambiguë, entre investissement et compensation, et celle-ci a été source de confusion dans l'esprit des

⁴⁹ Cette mise en avant de la régénération naturelle correspondait aussi aux réalités budgétaires de l'établissement, qui n'avaient plus en 2000 les finances qui lui auraient permis d'entreprendre de vastes et coûteuses campagnes de reboisement (comme après la tornade de Darney en 1984).

acteurs, qui reconnaissent *a posteriori* que cette aide était plus un cadeau qu'autre chose (**voir déclaration 115**).

Une autre caractéristique de cette aide est sa libéralité, visible dans les barèmes et les conditions d'éligibilité. En effet, l'aide n'est pas liée à un niveau de dégât donné, mais à la constatation de la perte d'avenir économique du peuplement. Ce critère a permis d'englober des peuplements non fortement touchés (taillis sous futaie ayant perdu leurs réserves ou futaies irrégulières déséquilibrées).

A l'issue des négociations ayant fixé le montant des différents barèmes (financés à 80%⁵⁰ par l'Etat et l'Union Européenne) et de la prime versée pour les propriétaires faisait appel à un maître d'œuvre agréé⁵¹ (152 € par hectare), trois itinéraires ont été proposés dans l'arrêté SGAR 2001-16 du 16 janvier 2001 :

- Barème 1 (700 euros par hectare) : travaux de bûcheronnage : démantèlement et mise au sol des houppiers ou réalisation de cloisonnement ou remise en place des souches.

- Barème 2 (1370 euros par hectare) : évacuation des bois (bois d'œuvre et bois d'industrie) ; 2/3 au moins des volumes sinistrés devront être sortis aboutissant à un nettoyage effectif des parcelles ou réalisation de tous travaux (démantèlement des houppiers, andainage, broyage, dessouchage, mise en place de cloisonnements...) aboutissant à un nettoyage effectif des parcelles.

- Barème 3 (1678 euros par hectare) : évacuation des bois (bois d'œuvre et d'industrie) ; 2/3 au moins des volumes sinistrés devront être sortis et réalisation de tous travaux définis au barème 2 ou peuplements en l'état au 30 avril 2001 (aucune exploitation réalisée) : tous travaux définis au barème 2.

La distinction entre les barèmes 2 et 3 n'a pas toujours été évidente à faire sur le terrain. On considère aujourd'hui (mais on tenait le discours inverse à l'époque) que ces barèmes ont été établis avec trop de précipitation (**voir déclaration 117**) et que deux barèmes (l'un extensif et l'autre intensif) auraient pu suffire (**voir énoncé 80 et déclaration 118**), d'autant que l'administration forestière a perdu un temps précieux à expliquer les différences entre les deux derniers barèmes (**voir énoncé 82**).

Pour ce qui est des engagements des bénéficiaires, ils impliquaient de réaliser durant la période 2000-2010 les travaux nécessaires à la reconstitution du peuplement (ou à défaut conserver au moins l'affectation boisée des terrains pour ne période d'au moins quinze ans) et de permettre l'entretien sur quinze ans des peuplements futurs.

⁵⁰ 100 % dans le cas des projets en forêt domaniale

⁵¹ Expert forestier ou salarié d'une coopérative forestière, ingénieur ou technicien de l'Office National des Forêts, ingénieur ou technicien de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt.

A peu de choses près (le calcul des primes accordées pour la maîtrise d'œuvre des dossiers a ainsi été modifié afin de mieux financer les projets de moins de 10 hectares) ces dispositions ont été reprises dans les arrêtés régionaux suivants (29 avril 2002 et 20 décembre 2004), jusqu'à ce que l'arrêté du 21 décembre 2005 ne mette fin à cette aide.

Réalisations

Tableau 7 : bilan de l'aide au nettoyage dans le département des Vosges (Sources IFN, DDAF et ONF)

	Surface forestière (ha)	Surface touchée à plus de 50 % (ha)	Surface nettoyée (ha)
Forêts communales	131 546	12 977	13 564
Forêts domaniales	56 151	8 238	4 764
Forêts privées	92 793	8 174	3 236
Total	280 490	29 389	21 564

Mise en garde

Les projets éligibles dans le cadre de l'aide au nettoyage ne correspondent pas forcément à des surfaces détruites à plus de 50%. On ne peut pas vraiment calculer un état d'avancement des travaux en faisant le rapport des deux dernières colonnes. On peut donc seulement dire qu'une surface correspondant aux trois quarts des surfaces détruites à plus de 50 % a fait l'objet d'une aide au nettoyage. La pénétration de l'aide a été très forte, mais il convient de nuancer cette affirmation selon les catégories de propriétaire.

Communes forestières

La carte ci-dessous présente un bilan de l'aide au nettoyage dans les forêts communales des différents cantons du département des Vosges.

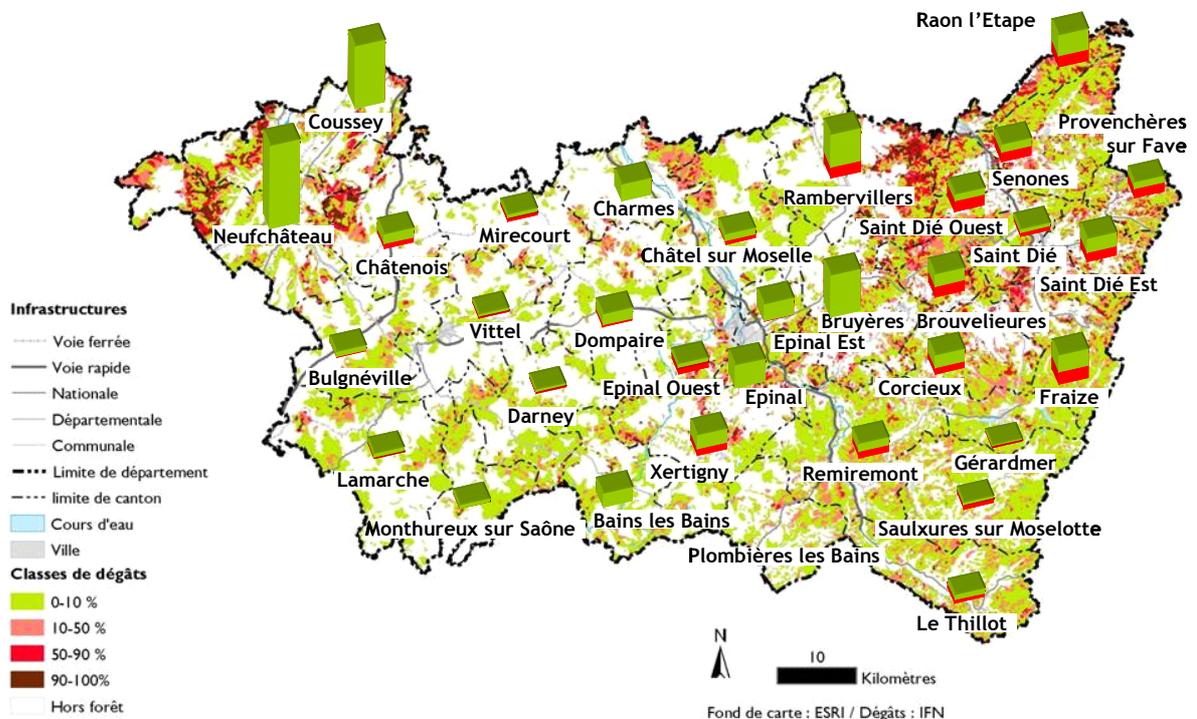


Figure 17 : bilan du nettoyage dans les forêts communales (le vert des surfaces nettoyées recouvre le rouge des surfaces sinistrées)

On constate que c'est dans les Moyennes Vosges gréseuses (cantons de Saint Dié, Senones, Raon l'Etape et Rambervillers) que des forêts semblent ne pas avoir été nettoyées (du moins pas avec les aides). Cela peut s'expliquer par la nature des forêts touchées. Souvent rasées, ces forêts majoritairement résineuses se retrouvaient *de facto* nettoyées après l'exploitation des chablis, et ne pouvaient bénéficier des aides au nettoyage (ou alors seulement le premier barème, peu attractif).

Forêts domaniales La carte suivante présente un bilan de l'aide au nettoyage dans les forêts domaniales.

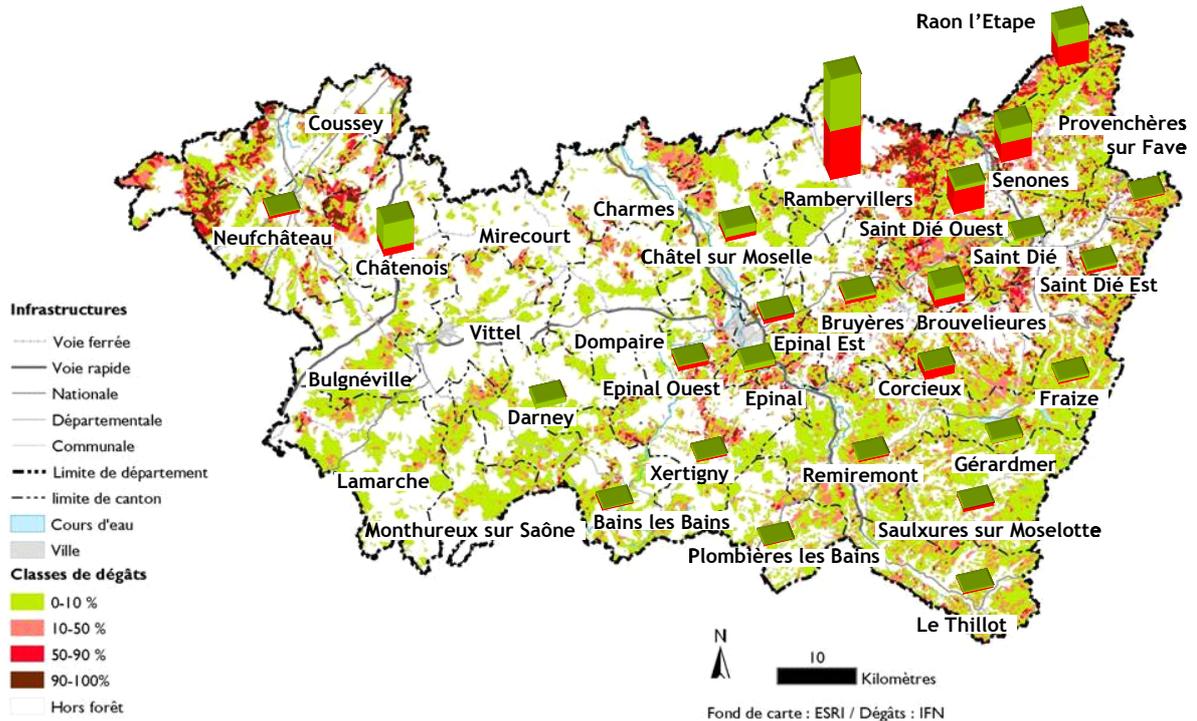


Figure 18 : bilan du nettoyage dans les forêts domaniales (le vert des surfaces nettoyées recouvre le rouge des surfaces sinistrées)

Il y a dans ce cas également un décalage entre la « Plaine » et la « Montagne ». Les forêts domaniales très touchées du nord-est du département (massif de la Chipotte notamment) n'ont peut-être pas bénéficié des aides pour les mêmes raisons que précédemment.

Forêts privées

Une fois de plus, il y a des surfaces non aidées dans la partie nord-est du département. En plus des raisons précédentes, on peut avancer l'hypothèse que les propriétaires privés de ces cantons se sont directement tournés vers les aides à la reconstitution sans attendre de voir la réponse naturelle après l'exploitation (et sans demander les aides au nettoyage entre temps).

La carte suivante présente un bilan dans les forêts privées.

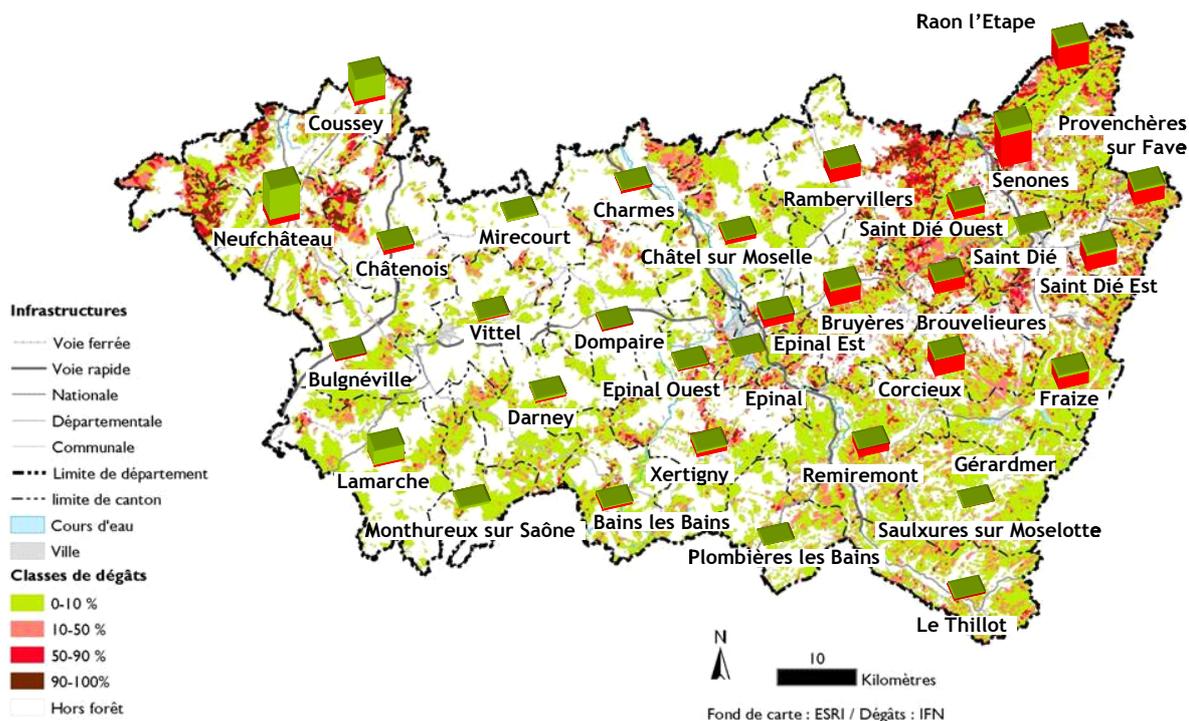


Figure 19 : bilan du nettoyage dans les forêts privées (le vert des surfaces nettoyées recouvre le rouge des surfaces sinistrées à plus de 50 %).

Données financières

Sur le plan financier, et en comptabilisant également les primes versées pour la maîtrise d'œuvre⁵², on peut estimer que l'aide au nettoyage a représenté 27 millions d'euros de dépenses pour les pouvoirs publics (16 millions d'euros provenant de l'Etat et le reste de l'Union Européenne). Avec près de 16 millions d'euros versés, ce sont les communes forestières qui ont le plus bénéficié des aides, alors que les propriétaires privées et l'Office National des Forêts ont touché respectivement 4 et 7 millions d'euros.

Conclusion

De l'avis général, cette aide a représenté une bouffée d'oxygène pour beaucoup de propriétaires, et a évité que certains ne se découragent (**voir énoncé 78 et déclaration 115**). L'ambiguïté de l'aide (qui n'est pas vraiment une indemnisation (**voir énoncé 79**)) a parfois donné lieu à des incompréhensions, mais sur les plans technique et sylvicole, le résultat de l'aide est satisfaisant (promotion de la régénération naturelle, ouverture de cloisonnements) (**voir énoncé 85 et déclaration 116**).

Le traitement de l'aide a été rendu difficile par certains facteurs externes au département des Vosges : apparition du CNASEA comme structure de paiement, attitude de l'administration centrale vis-à-vis de points techniques (prise en compte ou pas des andains dans les

⁵² Pour ce calcul nous avons fait les hypothèses suivantes (d'après les indications de la DDAF) : prime toujours versée dans le cas des forêts communales (maîtrise d'œuvre ONF), versée dans 50 % puis 60 %, 70 %, 80 %, 90 % et 100 % des cas au fil des ans pour les forêts privées.

surfaces à financer), calendrier budgétaire inadapté (**voir énoncés 83 et 84**). Mais après deux années de rodage l'instruction a atteint un équilibre.

3.1.3 Aide au nettoyage du Conseil Général

Les aides de l'Etat en matière d'investissement forestier s'adressent normalement aux projets de plus de quatre hectares (circulaire du 18 août 2000). Mais même en acceptant de financer les projets de nettoyage d'au moins un hectare d'un seul tenant, de nombreuses petites trouées risquaient de ne pas être nettoyées.

Cette situation posait des problèmes sur les plan économiques (non valorisation de certains chablis pour le propriétaire), sanitaires (foyers potentiels de scolytes, **voir déclaration 133**) ou paysagers (**voir énoncé 87**), et a incité le Conseil Général à intervenir pour le nettoyage des trouées de plus de 10 ares.

C'est Groupe For'Est, association fédérant plusieurs associations de propriétaires forestiers dans le département des Vosges, qui a été le maître d'ouvrage de l'action et qui a instruit les dossiers, le Conseil Général se chargeant du paiement. Concrètement et après vérification de la réalisation des travaux de nettoyage sur place (par des personnels de la Chambre d'Agriculture des Vosges ou du CRPF), une subvention de 1220 € par hectare fut versée au propriétaire concerné.

De 2001 à décembre 2002 (fin du dispositif), cette aide a permis le nettoyage de 1400 hectares en forêt privée. Cela correspond à 1700 dossiers (surface moyenne du dossier : 0,8 ha) et 1,7 millions d'euros de subventions. L'instruction de l'aide a été très efficace (**voir déclaration 135**), le paiement un peu plus long (face au succès de la mesure, il a fallu attendre la fin de l'année 2003 pour que tous les dossiers soient traités).

Cette mesure a été très populaire auprès des propriétaires forestiers privés, et notamment auprès des propriétaires de petites forêts, qui pouvaient avoir tout perdu suite à la tempête. Elle a donné à ces derniers un sentiment de justice et d'équité par rapport aux propriétaires de plus grosses forêts (**voir énoncé 88**). Contrairement à ce que l'on a pu entendre, cette mesure ne semble pas avoir dissuadé les propriétaires qui le souhaitent de se regrouper (comme l'atteste le succès de la prime foncière). Si il est vrai que cette mesure ne luttait pas directement contre le morcellement de la forêt privée (**voir énoncé 86**) et n'a pas incité les propriétaires à monter des dossiers collectifs et concertés, c'est presque heureux, car l'instruction des tels dossiers (par les coopératives forestières ou la DDAF) a été très laborieuse (**voir énoncé 100**) et très peu efficiente (tout au plus 200 hectares nettoyés ou reconstitués entre 2000 et 2006).

La principale critique porte sur le fait qu'en plus des propriétaires de micropropriétés, des propriétaires de grandes forêts avec de petites trouées (qui bénéficiaient souvent des aides de l'Etat sur d'autres parcelles) ont aussi bénéficié de l'aide.

Enfin, cette aide a marqué le début d'une prise de conscience pour le département des Vosges de l'importance des interventions en forêt (voir déclaration 134).

3.3 Les aides à la reconstitution

Dans ce paragraphe, sont abordés successivement l'aide à la reconstitution proprement dite (3.3.1), les regarnis après la sécheresse de l'été 2003 (3.3.2) et les freins à la reconstitution (3.3.3).

3.3.1 L'aide à la reconstitution proprement dite

Introduction

Dès le 31 décembre 1999, lors de la première réunion de la cellule de crise nationale, une aide à la reconstitution des peuplements sinistrés par les tempêtes est décidée. Annoncée publiquement le 12 janvier 2000 par le Premier Ministre, cette mesure prévoyait de subventionner les propriétaires forestiers publics et privés à hauteur de 915 millions d'euros, à répartir sur 10 ans.

Après quelques hésitations concernant les modalités pratiques, il fut décidé de financer à hauteur de 80 % (100 % pour les forêts domaniales) les travaux de reconstitution. L'Etat prenait en charge 60 % (50 % à partir de décembre 2005) de l'aide, les 40 % restant étant versés par l'Union Européenne.

C'est donc une enveloppe annuelle d'environ 50 millions d'euros que l'Etat décida de consacrer au nettoyage et à la reconstitution des forêts sinistrées par la tempête. Il ne s'agissait pas de dépenses supplémentaires pour l'Etat mais d'un redéploiement des crédits (environ 70 millions d'euros par an) correspondant à l'intégration dans le budget général de l'Etat des dépenses du Fonds Forestier National. Une partie des lignes budgétaires traditionnelles (élagage, conversion, reboisement) ont donc été très peu alimentées durant la période [2000-2009]. Mais cette redistribution des crédits – du moins dans le département des Vosges – n'a pas porté préjudice aux investissements forestiers, la quasi-totalité des propriétaires ayant des parcelles à nettoyer ou à reconstituer.

Cette mesure a été traduite en termes techniques le 31 août 2000 (circulaire DERF/SDF/C2000-3022 relative aux aides exceptionnelles aux travaux de nettoyage et de reconstitution des parcelles sinistrées par les tempêtes), après la parution de textes importants relatifs à la réforme des aides aux financements forestiers⁵³ (circulaire DERF/SDF/C2000-3021 du 18 août 2000 relative à l'actualisation des conditions de financement par le budget général de l'Etat des investissements de production en forêt, faisant suite au décret 99-1060 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissements). Par rapport aux subventions normales, un certain nombre de dérogations ont été introduites.

⁵³ voir **Barthod 2001**.

- la part d'autofinancement est réduite à 20 %, afin de tenir compte des difficultés financières des propriétaires forestiers sinistrés.
- la reconstitution des forêts sinistrées n'est pas considérée comme une reprise à l'identique de la gestion passée, mais une amélioration de la productivité des forêts.
- le pourcentage de surface pouvant faire l'objet de mesures de diversification, pour préserver la biodiversité, maintenir des arbres sur pied et lutter contre les coupes rases dites d'« homogénéisation » a été porté à 30 %. Cette disposition originale complexifiait la demande de subvention, et n'a pas été très utilisée (**voir énoncé 104**).
- le seuil de surface minimale du projet a été abaissé à 1 ha (au lieu de 4 ha) afin de rendre l'aide accessible au plus grand nombre. Mais tous les projets de reconstitution doivent être contenus dans des massifs d'au moins 10 hectares.

L'expertise collective

En janvier 2000, le Ministère en charge des forêts demanda à l'INRA et au Cemagref de superviser une expertise collective destinée à fournir des indications pour la reconstitution des parcelles sinistrées. L'ensemble des analyses et recommandations du groupe de travail (qui s'est réuni quatre fois entre mai et juillet 2000) a été largement diffusé (**Drouineau et al. 2000**) et a permis d'orienter les aides de l'Etat en matière d'itinéraires techniques. Les annexes de la circulaire du 31 août 2000, largement reprises dans les arrêtés régionaux, doivent beaucoup à cette expertise.

En Lorraine, l'aide à la reconstitution a connu quatre versions successives (janvier 2001, avril 2002, décembre 2004 et décembre 2005). A chaque fois, les arrêtés ont été établis sur la base d'une concertation plus ou moins grande entre les services de l'Etat et les différents acteurs professionnels (**voir énoncé 103**).

Le premier arrêté

Le premier arrêté prévoyait trois grands types de barèmes, financés à hauteur de 80 % (100 % dans les forêts domaniales) :

- les barèmes de régénération artificielle ; coût forfaitaire plafond : 4 573 € toutes primes comprises
- les barèmes de régénération naturelle dite « acquise » (avec une forte densité de semis) ; coûts forfaitaires plafond (toutes primes comprises) : 3 918 € pour les feuillus et 2 677 € pour les résineux
- le barème de régénération naturelle dite « à valoriser » (faible densité de semis) ; coût forfaitaire plafond : 1 372 €
- les barème de régénération naturelle dite « non acquise » (permettant de financer l'attente de la réponse naturelle) ; coût forfaitaire plafond : 932 €.

Comme pour l'aide au nettoyage, des primes sont proposées pour la maîtrise d'œuvre (environ 150 € par hectare), pour financer des protections contre le gibier (environ 1 000 € par hectare) et pour lutter contre la Clématite (environ 300 € par hectare).

Il est probable que les protections contre le gibier ne soient plus financées à partir de 2007, car malgré leurs coûts (plusieurs millions d'euros en tout pour le département des Vosges) celle-ci ne sont pas toujours efficaces (**voir déclaration 125**). Au contraire, ces protections peuvent faire échouer les investissements quand on ne prévoit pas le ramassage des protections (**voir déclaration 126**). Par rapport aux dégâts de gibier, la solution la plus pertinente semble encore d'ajuster les plans de chasse et de mieux prendre en compte les besoins alimentaires de la faune sauvage dans les itinéraires de reconstitution (**voir proposition 105**).

Le deuxième arrêté

Le second arrêté (avril 2002) ne reconduit pas les barèmes de régénération naturelle « non acquise ». Ces barèmes, qui avaient pour but de financer l'attente de la réponse naturelle ont été très peu utilisés. C'était pourtant une idée originale que l'on aurait pu tester plus longtemps (**voir déclaration 72**). Le second arrêté ouvrait aussi le bénéfice des aides à la reconstitution aux surfaces scolytés.

Le troisième arrêté

Le troisième arrêté (décembre 2004) modifie les modalités de calcul de la prime pour la maîtrise d'ouvrage. De plus, il réduit le nombre des barèmes de régénération naturelle acquise (qui passent de 6 à 2), ainsi que leur financement.

A partir du troisième arrêté, il est également possible de faire financer des itinéraires mixtes (régénération naturelle et artificielle) sur la base d'un devis estimatif et de la présentation des factures correspondantes.

Enfin, ce troisième arrêté revoit à la baisse les engagements des bénéficiaires. Auparavant, les subventions étaient liées à des résultats techniques (densité de semis à l'hectare) au moment de la demande puis quatre ans et quinze. Jugées très contraignants (trop d'aléas indépendants de la volonté du propriétaire peuvent survenir en 15 ans), critiqués sur le plan sylvicole (**voir déclaration 119**) ou pratiques (**voir énoncé 97**), les engagements à quinze ans disparaissent et seuls subsistent les exigences à cinq ans.

Le quatrième arrêté

Le quatrième arrêté (décembre 2005) n'apporte pas de modifications importantes, mis à part le passage du taux de cofinancement européen de 40 à 50 %).

Réalisations

Tableau 8 : avancement de l'aide à la reconstitution dans le département des Vosges, au 31.12.2006 (Sources IFN,ONF,DDAF)

	Surface forestière (ha)	Surface touchée à plus de 50 % (ha)	Surface reconstituée (ha)
Forêts communales	131 546	12 977	9 339
Forêts domaniales	56 151	8 238	1 495
Forêts privées	92 793	8 174	3 851
Total	280 490	29 389	14 685

Une surface équivalente à la moitié des surfaces détruites à plus de 50 % a fait l'objet d'une aide à la reconstitution. La pénétration de cette aide a été forte, mais doit être nuancée selon les différentes catégories de propriétaires.

Communes forestières

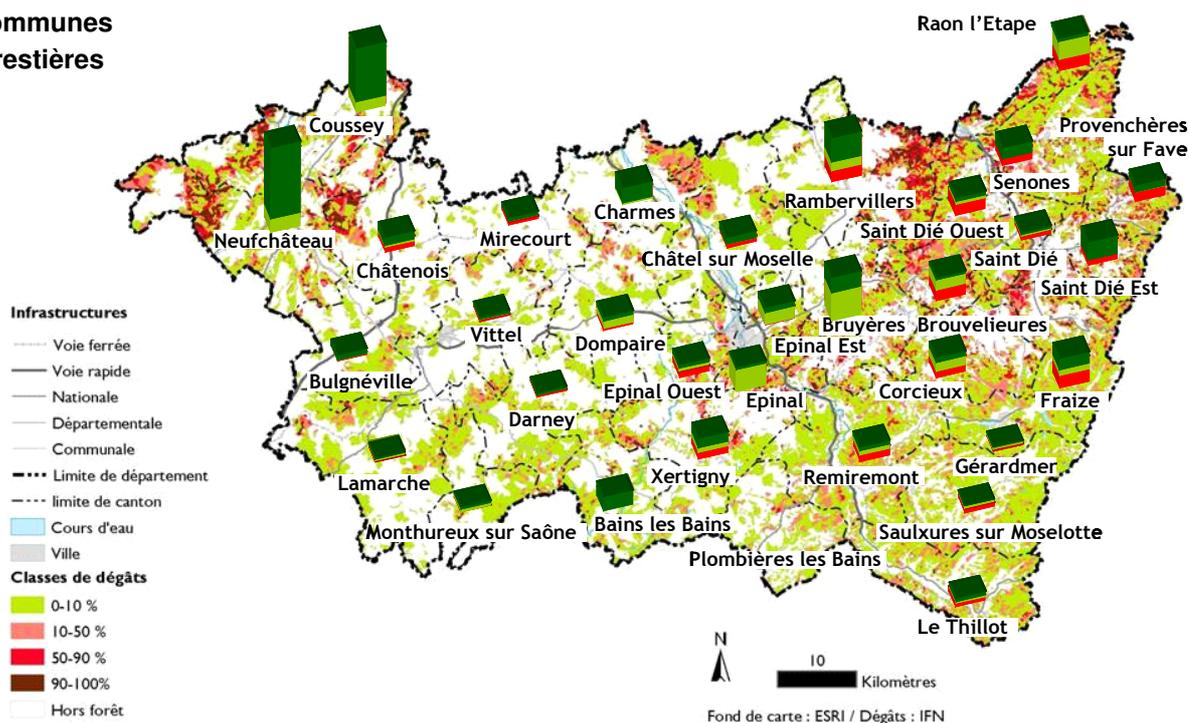


Figure 20 : bilan fin 2006 de la reconstitution dans les forêts communales (en vert foncé les forêts reconstituées).

On constate que c'est dans la partie la plus à l'est du département que les communes n'ont pas (encore) demandé de subventions. A l'inverse, dans l'ouest du département, la plupart des forêts éligibles en ont bénéficié.

Forêts domaniales

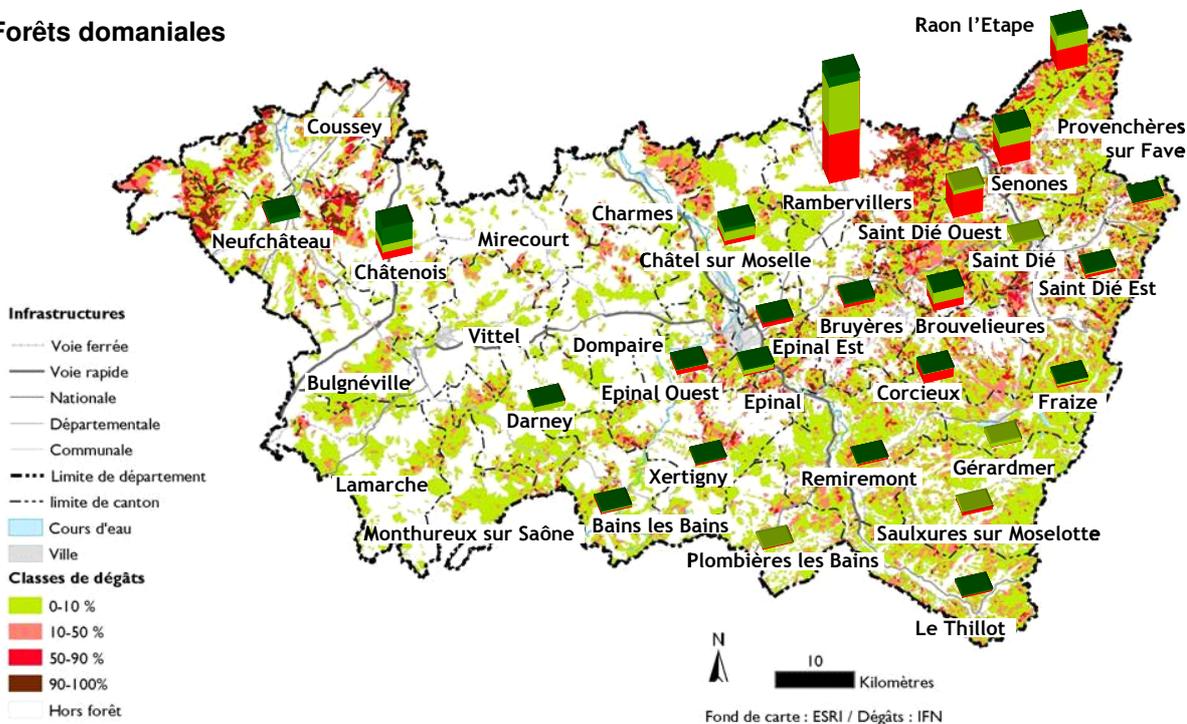


Figure 21 : bilan fin 2006 de la reconstitution dans les forêts domaniales (en vert foncé les forêts reconstituées).

La faiblesse des réalisations dans les cantons de Rambervillers, Senones, Raon-l'Etape et Saint Dié Ouest est frappante. Par rapport aux forêts sur plateaux calcaires à l'ouest du département, la résilience est moins forte, et les gestionnaires attendent peut-être encore pour déposer les dossiers, afin d'être certain de pouvoir en respecter les engagements techniques. Pour cette raison, il est important de garantir des crédits jusque 2009 (voir déclaration 124).

Forêts privées

La carte suivante présente un bilan fin 2006 de l'aide à la reconstitution dans les forêts privées.

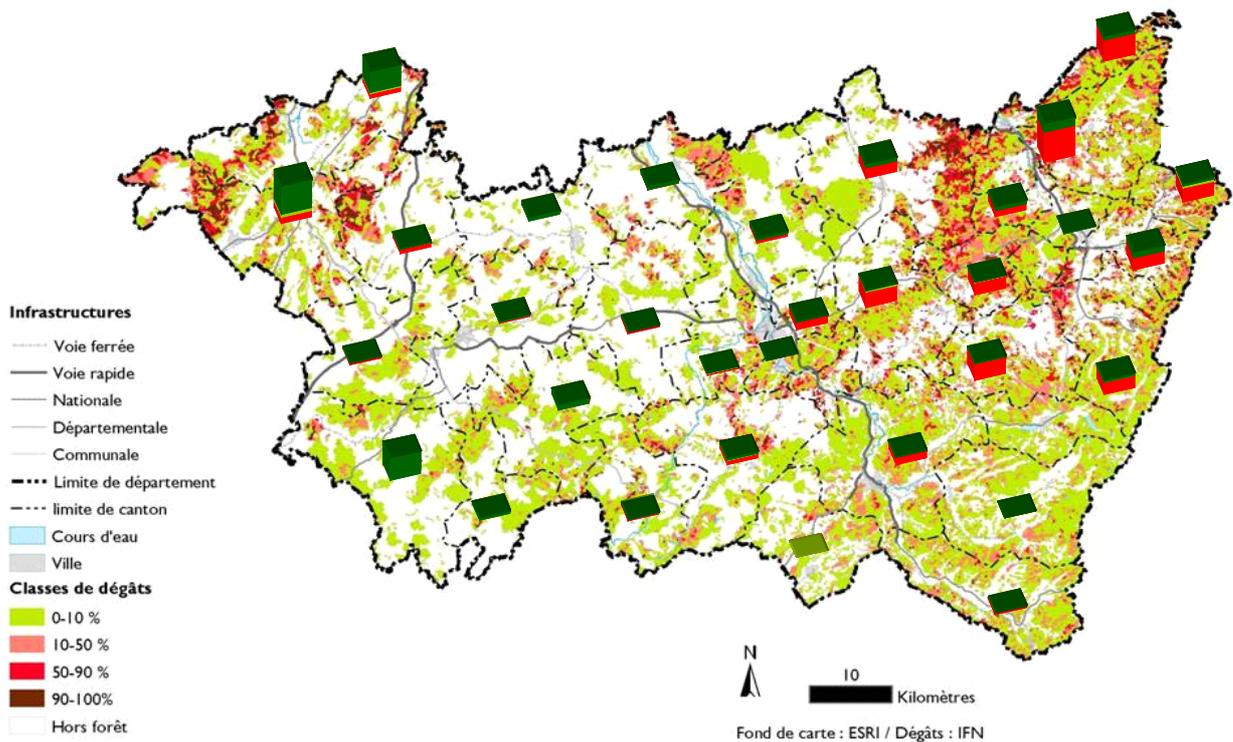


Figure 22 : bilan fin 2006 de la reconstitution dans les forêts privées (en vert foncé les forêts reconstituées).

Remarque générale

C'est une fois de plus dans la partie nord du massif vosgien que les projets de reconstitution sont le moins financés. Cela ne correspond pas forcément à une stratégie d'attente. On peut également penser que les propriétaires n'ont pas voulu déposer de demandes de subventions, par esprit d'indépendance, par peur des engagements (voir déclaration 100) ou du fait de la complexité des dossiers (voir énoncé 99 et déclarations 89 et 91)⁵⁴. Il faut aussi signaler que le morcellement

⁵⁴ La complexité des dossiers n'a pas fait reculer beaucoup de propriétaires, grâce à l'appui des techniciens tempêtes (voir déclaration 92). Mais ces derniers auraient aussi pu être affectés à d'autres tâches.

est important dans cette zone et que beaucoup de propriétés touchées ne dépassent pas un hectare.

La faiblesse des réalisations dans certaines régions peut aussi s'expliquer par le fait qu'après une exploitation peu respectueuse des sols, les forêts sont très difficiles à régénérer, que ce soit par voie naturelle ou artificielle⁵⁵, et que les propriétaires attendent avant de demander de subventions.

Aspects financiers

Sur le plan financier, et en intégrant les différentes primes versées pour la maîtrise d'œuvre ou les protections contre le gibier⁵⁶, l'aide à la reconstitution avait mobilisé au 31 décembre 2006 (soit 3 ans avant la fin annoncée du dispositif) 32 millions d'euros (19 millions d'euros provenant de l'Etat et le reste de l'Union Européenne). Avec près de 20 millions d'euros reçus, ce sont les communes forestières qui ont le plus bénéficié des aides, alors que les propriétaires privées et l'Office National des Forêts ont touché respectivement 9 et 3 millions d'euros.

Les acteurs se félicitent du montant des crédits (**voir déclaration 1**), et aussi de leur régularité au fil des années. Sept ans après l'annonce de cette aide, l'Etat ne s'est pas désengagé. Cela doit peut-être beaucoup au cofinancement européen et à la planification pluriannuelle des crédits qu'il implique. Au niveau lorrain, et bien qu'il ne soit pas le plus touché en surface (c'est la Meurthe et Moselle), c'est le département des Vosges qui a reçu le plus de crédits. La reconstitution y est plus avancée et cette avance peut s'expliquer par la réactivité des propriétaires et par la mobilisation de l'administration locale qui a tout mis en œuvre pour que les crédits soient utilisés, grâce notamment à une certaine souplesse dans la gestion des demandes (**voir déclaration 90**).

Aspects techniques

Le tableau suivant présente, pour chaque catégorie de propriétaires, la nature des travaux de reconstitution financés. Les différents barèmes ont été regroupés dans huit grands itinéraires correspondant à des choix sylvicoles différents.

⁵⁵ Certains observateurs pensent d'ailleurs que la mortalité observée dans les plantations suite à la canicule de l'été 2003 ne résulte pas uniquement de la sécheresse mais aussi du compactage de certains sols.

⁵⁶ Pour ce calcul nous avons effectué, d'après des indications de la DDAF, les hypothèses suivantes : prime « maîtrise d'œuvre » toujours versée dans le cas des forêts communales, versée dans 90 % des cas pour les forêts privées ; prime « protection gibier » versée dans 75 % des cas dans les forêts communales et dans 85 % des cas dans les forêts privées.

Tableau 9 : Synthèse sylvicole sur la reconstitution financée dans le département des Vosges (Sources : DDAF pour les forêts communales et privées ; ONF pour les forêts domaniales)

	Forêt domaniale		Forêt communale		Forêt privée		Total
	Surface	% total	Surface	% total	Surface	% total	Surface
Reconstitution artificielle							
Feuillus sociaux (hêtre, chênes)	112	7 %	981	11 %	376	10 %	1 469
Feuillus précieux (érables, merisier, aulne glutineux)	19	1 %	388	4 %	794	21 %	1 201
Peupliers et Noyers	0	0 %	7	0 %	39	1 %	46
Résineux (épicéa, sapin pectiné, pin sylvestre, douglas)	124	8 %	1 925	21 %	1 709	44 %	3 757
Total	254	17 %	3 301	35 %	2 918	76 %	6 474
Reconstitution naturelle							
Accrus (valorisation d'une faible densité de semis)	723	48 %	1 198	13 %	296	8 %	2 217
Conversion (TSF endommagés)	193	13 %	1 686	18 %	23	1 %	1 903
Futaie feuillue	298	20 %	2 072	22 %	469	12 %	2 839
Futaie résineuse	26	2 %	1 082	12 %	144	4 %	1 252
Total	1240	83 %	6 038	65 %	933	24 %	8 210
Total	1 494	100 %	9 339	100 %	3 851	100 %	14 684

Source : DDAF 88

Commentaires

Les stratégies de reconstitution sont très différentes selon les propriétaires. L'ONF (agissant au nom de l'Etat dans les forêts domaniales) privilégie fortement la reconstitution naturelle, et en particulier la valorisation des accrus (près de la moitié de la surface financée). Les communes forestières favorisent également la reconstitution naturelle (deux tiers de la surface aidée) mais préfèrent des itinéraires mieux payés car plus exigeants en terme de densités à obtenir (futaie feuillue notamment). Pour leur part, les propriétaires privés optent pour la reconstitution artificielle dans plus de trois cas sur quatre, et en particulier pour des résineux. Le Douglas, le Mélèze et l'Epicéa représentent chacun un tiers des surfaces replantées.

D'un point de vue topographique et pour la reconstitution artificielle on peut dégager les tendances suivantes (voir déclaration 127) : aucune subvention pour des plantations de résineux sur les plateaux calcaires de l'ouest du département, très peu sur le plateau lorrain, mais encore beaucoup sur le massif vosgien.

Discussion

L'aide à la reconstitution, qui représente une aide à l'investissement, n'est pas critiquée sur le fond (voir énoncé 92 et déclaration 70).

Sur les plans économiques et écologiques (pour s'adapter à d'éventuels changements climatiques notamment) la régénération naturelle est souvent pertinente (**voir déclaration 121**), et les acteurs regrettent que la régénération naturelle n'ait pas été encore plus favorisée (**voir déclaration 123**). Malgré de fortes incitations financières (itinéraires « naturels » bien rémunérés) de nombreux propriétaires se sont tournés rapidement et massivement vers des reboisements artificiels (**voir énoncé 93**), qui permettaient aussi d'obtenir des fonds publics sans attendre (**voir itinéraire 94**). Peut-être aurait-il fallu intervenir davantage sur les plans réglementaires ou informationnels (notamment en direction des propriétaires privés) pour la promouvoir davantage.

Toutefois, il faut préciser que la régénération naturelle n'est pas toujours à recommander (quand il n'y a pas assez de semenciers d'une essence adaptée par exemple) et il aurait été difficile de l'imposer partout (**voir énoncé 95**).

D'une manière générale, la diversité des itinéraires financés permet aux propriétaires et maîtres d'oeuvre d'exprimer leur diversité (**voir déclaration 120**). Même des traitements irréguliers et extensifs ont pu être financés (**voir énoncé 96**).

Une marge de manœuvre plus grande encore pourrait être apportée dans le cas d'une crise de moins grande ampleur, en assurant une instruction au cas par cas des projets forestiers, à l'image de ce qui se fait actuellement avec la politique agricole commune.

Conclusion

Malgré quelques inquiétudes relatives à certaines plantations (**voir déclaration 50**), les investissements aidés devraient permettre d'aboutir à une forêt plus rentable sur le plan économique, du fait notamment des seuils de productivité imposés, de l'adéquation exigée entre l'essence et la station (**voir énoncé 98**) et de l'ouverture de cloisonnements ; et plus stable sur le plan écologique, du fait de la promotion du mélange d'essence et des surfaces en diversification⁵⁷ (**voir déclaration 120**). L'aide accompagne ou suscite une véritable révolution sylvicole qui portera des fruits (**voir déclaration 122**).

Dans les premières années du dispositif, l'aide a été difficile à gérer par les membres de l'administration, du fait de la réforme des aides à l'investissement. Le FEOGA présentait des contraintes très fortes connues depuis longtemps dans le domaine agricole mais qui étaient nouvelles dans le milieu forestier (**voir déclaration 93**). Les services de l'Etat ont réussi, en l'espace d'un an, à s'adapter à cette véritable « révolution culturelle » pour entrer dans une certaine routine pour ce qui est de l'instruction et du paiement des dossiers (**voir déclaration 94**).

⁵⁷ Il faut néanmoins préciser que la mise en œuvre d'une surface des projets en diversification est parfois jugée trop complexe et que les gestionnaires n'y recourent pas toujours (**voir énoncé 104**).

Par contre, les contrôles continuent d’effrayer les bénéficiaires. Considérés comme trop stricts et en décalage par rapport aux réalités forestières (pour le calcul des surfaces notamment), ils font hésiter certains propriétaires privés à s’engager, et mettent mal à l’aise les propriétaires publics qui souffrent de voir remis en cause leur honnêteté (**voir déclaration 101**).

A l’avenir, on pourrait tenter de rendre plus souple une telle aide, en tenant compte des spécificités propres à chaque propriétaire : taille des propriétés, âge des propriétaires⁵⁸, préférences sylvicoles... (**voir déclaration 130**). Les forestiers pourraient directement faire connaître et financer leurs projets en fonction des orientations forestières locales, à l’aide des moyens informatiques modernes. Cette réforme risquerait toutefois de déstabiliser les relations entre les propriétaires et leurs éventuels maîtres d’œuvre, et de poser des problèmes de coordination entre différents départements, qui n’auraient peut-être pas les mêmes orientations (**voir déclaration 131**).

3.3.2 Les regarnis après la sécheresse de l’été 2003

Introduction

En 2003, le département a connu un été sec et caniculaire. De nombreux plants installés durant le printemps 2003 ou l’automne 2002 n’y ont pas survécu.

Beaucoup de ces plants étaient destinés à reconstituer des peuplements détruits par la tempête de décembre 1999 et certains d’entre eux avaient été financés dans le cadre de l’aide à la reconstitution. Pour les remplacer, les pouvoirs publics ont financé des regarnis.

Etendue des dégâts

L’intensité des dégâts peut être caractérisée à travers les déclarations fournies par les propriétaires au cours des mois ayant suivi la sécheresse. Etablis sur une base volontaire pour les projets (communaux ou privés) qui bénéficiaient d’une aide à la reconstitution, ces déclarations ne représentent pas forcément l’ensemble des dégâts subis à l’échelle départementale.

Tableau 10 : Surface en ha des projets de reboisement endommagés par la sécheresse de l’été 2003

Projets	Forêts communales		Forêts privées		Total	
	surface touchée	mortalité > 40 %	surface touchée	mortalité > 40 %	surface touchée	mortalité > 40 %
Résineux	170	132	142	96	312	228
Feuillus	229	134	33	26	262	160
Mixtes	93	50	32	32	125	82
Total	492	316	207	154	699	470

⁵⁸ Pour des propriétaires forestiers privés dont la moyenne d’âge dépasse largement les 60 ans, on peut en effet estimer que des engagements de résultats à quinze ans sont inadaptes (**voir déclaration 129**)

Par rapport aux 4000 hectares replantés entre 2000 et 2003 (2000 hectares dans les forêts communales et 2000 hectares dans les forêts privées), la surface touchée représente 17,5 % de l'ensemble des projets. Ce sont les forêts communales et les essences résineuses qui semblent avoir été les plus touchées.

**Le dispositif
lorrain**

L'arrêté régional du 29 avril 2002 (en vigueur à l'époque de la sécheresse de l'été 2003) prévoyait, en cas d'accidents climatiques ou phytosanitaires ayant détruit 50% au moins d'un projet initial de reboisement financé par l'Etat, un « itinéraire simplifié de plantation après échec » pouvant faire l'objet de nouvelles subventions.

Mais avant de pouvoir financer cet itinéraire, la DRAF Lorraine devait attendre l'accord préalable de la Direction du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche en charge des forêts, qui n'a pas été donné.

Officiellement, il s'agissait d'attendre une circulaire nationale spéciale « canicule 2003 ». Officieusement, il s'agissait pour le gouvernement de produire un « effet d'annonce ». Quand cette circulaire paraît, en mai 2004 (circulaire DGFAR/SDFB/C2004-5017 du 18 mai 2004), elle n'est pas applicable telle qu'elle et il faut attendre le nouvel arrêté régional du 20 décembre 2004 pour aider les propriétaires sinistrés. A cette date, la mesure a perdu beaucoup de son intérêt, étant qu'un certain nombre de bénéficiaires éligibles n'ont pas attendu pour regarnir à leurs frais les plantations décimées. Les vosgiens sont d'autant plus amers que tout était prêt pour être très réactifs (**voir énoncé 106**).

**La circulaire
nationale**

Le dispositif national était réservé aux projets avec une mortalité de plus de 40 % des plants. La subvention était de 80 % d'un devis estimatif des travaux (débroussaillage, fourniture et mise en place des nouveaux plants), plafonnée à 2080 € de l'hectare. Il fallait atteindre une subvention minimale de 1000 € pour que la demande de subvention puisse être acceptée.

Les réalisations

Entre décembre 2004 et août 2005, ce dispositif a permis de regarnir 482 hectares (179 hectares dans les forêts communales et 304 hectares dans les forêts privées). Il s'agit de 201 hectares de feuillus et de 281 hectares de résineux. Cela correspond à une dépense de 143 000 Euros (70 000 € pour des propriétaires privés et 72 000 € pour des propriétaires publics).

L'aide a été moins utilisée que ce à quoi l'on s'attendait, au vu des déclarations et des discours alarmistes de l'après 2003 (**voir déclaration 105**). Ce faible recours à l'aide peut s'expliquer par son caractère tardif (**voir énoncé 107**).

Conclusion

Cette sécheresse a témoigné *a posteriori* de la pertinence de la régénération naturelle. Pour faire face aux aléas climatiques, celle-ci doit être favorisée car elle garantit une meilleure résistance aux perturbations.

3.3.3 Les freins à la reconstitution

Dans les Vosges, la forêt n'était pas toujours « à sa place » dans les paysages (fonds de vallée notamment). De ce point de vue, la tempête de décembre 1999 a eu un effet positif en rouvrant des espaces (**voir énoncé 108 et déclaration 63**). Encore fallait-il s'assurer que la reconquête forestière (naturelle ou aidée par l'homme) ne puisse avoir lieu.

Les arrêtés régionaux précisent qu'il convient de porter une attention toute particulière à l'opportunité de la reconstitution de parcelles dont le reboisement pourrait porter atteinte à l'intérêt général : « Dans les zones où le reboisement n'est pas considéré comme opportun après analyse du dossier, notamment dans les zones agricoles concernées par la réglementation des boisements (Article L.126-1 du Code rural portant sur l'aménagement agricole et forestier), il conviendra alors, dans le respect des législations en vigueur et en veillant à garantir le respect des droits et devoirs des propriétaires (notamment ceux qui ont souscrit des engagements au titre du régime Monichon) de rechercher, avec les partenaires concernés (associations, collectivités...) qui défendent l'inopportunité du projet de reconstitution, un dispositif de contractualisation qui satisfasse le propriétaire ».

Dans ce cadre, quelques demandes de reconstitution ont été refusées par la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt des Vosges (4 en 2000) et les dossiers ont alors été transmis au Conseil Général et à la Chambre d'Agriculture des Vosges, afin de chercher des solutions alternatives, notamment au niveau financier ou foncier (**voir énoncé 109 et déclarations 64 et 104**).

Ce n'est pas seulement le paysage qui est concerné, mais aussi les abords des voiries ou des lignes hautes tensions (**voir déclaration 102**). Il est cependant difficile de lutter contre la dynamique naturelle et d'imposer de manière réglementaire aux propriétaires forestiers des travaux supplémentaires au titre de l'amélioration des paysages (**voir déclarations 51 et 103**).

3.4 Restructuration foncière

La forêt privée vosgienne, à l'image de la forêt privée lorraine, est très morcelée. D'après une étude SCEES réalisée en 1999, 90 % des propriétés forestières privées en Lorraine font moins de 10 ha. D'après d'autres sources (For'Est 2003), on peut estimer qu'un tiers de la superficie boisée privée du département des Vosges (environ 30 000 ha) est composé d'unités de moins de 1 ha. Ces micro propriétés, difficiles d'accès (absence de voirie ou droits de passage conflictuels) et peu attractives (volume de bois restreint, limites imprécises) sont détenues par quelque 33 500 propriétaires.

L'ampleur du morcellement est tel que l'on peut se demander si il est raisonnable de chercher à le résoudre. Pourtant, ces petites propriétés (souvent situés sur les sols fertiles d'anciennes terres agricoles) ont – du moins dans les Vosges, où la tension sur la ressource est très forte

– un rôle à jouer dans l’approvisionnement en bois de la filière (**voir énoncé 111**). Les nombreux « hagsis » du massif vosgien pourraient ainsi assurer une part non négligeable de l’alimentation en billons et rondins des scieries résineuses et des usines de pâtes à papier, à condition que les unités soient d’une taille suffisante pour envisager une exploitation mécanisée (**voir déclaration 26**).

Depuis 20 ans, de nombreux mécanismes ont été testés pour remédier au morcellement (création d’associations syndicales autorisées, gestion collective de propriétés, réflexions par massif, remembrement forestier, constitution de groupements forestiers de micro propriétaires, création de bourses foncières localisées...) sans trop donner de résultats⁵⁹. Après la tempête de décembre 1999, plusieurs éléments pouvaient laisser penser qu’une nouvelle impulsion était nécessaire :

Pour être exploitées, les parcelles endommagées doivent présenter un volume de bois suffisant pour « payer » les coûts d’exploitation. Cette condition n’est généralement pas remplie dans le cas des micro propriétés. Pour un propriétaire qui désire vendre ses bois chablis, le regroupement peut devenir une impérieuse nécessité. A plus long terme, pour bénéficier à titre individuel des aides de l’Etat en matière de reconstitution, il faut parvenir à un seuil de 1 ha. Pour un micro propriétaire motivé, cela veut dire chercher à agrandir sa propriété par tous les moyens (**voir déclaration 143**).

Du côté des acheteurs, la demande de parcelles était donc forte après la tempête. Et du côté des vendeurs, l’offre n’avait jamais été aussi conséquente : avant la tempête les propriétaires de petites parcelles pouvaient encore nourrir des illusions sur la valeur de leur patrimoine (**voir déclaration 138**). Après la catastrophe, beaucoup ont cherché à vendre leurs biens. Cela leur était d’autant plus commode que sur des sols nus (dans le cas où les arbres ont été exploités) les procédures d’estimation financière sont considérablement simplifiées (et donnent lieu à moins de discussions).

On pouvait donc s’attendre après la tempête à un nombre important de transactions, conduisant à l’amélioration du foncier. Mais par ailleurs, on sait de longue date que le marché du foncier forestier (pour les petites parcelles du moins) est très mal organisé et souffre de nombreuses carences : manque de fluidité (coûts de transaction trop élevés par rapport à la valeur des biens échangés), manque d’information (acheteurs et vendeurs potentiels ne se connaissent pas) et manque d’animation du marché. C’est pour corriger ces défauts du marché, et saisir ainsi les opportunités offertes par la tempête en

⁵⁹ Un des enseignements de ces tentatives plus ou moins fructueuses est qu’il est très difficile de gérer collectivement les petites propriétés. Contrairement à des projets routiers, qui peuvent réussir à fédérer plusieurs propriétaires, les projets fonciers collectifs en forêt privée ont du mal à surmonter l’individualisme de chacun (**voir énoncé 112**).

matière de foncier forestier, que les pouvoirs publics ont décidé d'intervenir. On peut distinguer deux volets : la mise en place d'une prime et l'animation d'une bourse foncière destinées aux propriétaires privés et l'attribution de subventions pour l'acquisition de forêts privées par les communes forestières.

3.4.1 Prime et bourse foncières

Prime

Mise en place en septembre 2001 et financée par le Conseil Général des Vosges, une prime est versée à un propriétaire qui achète une ou plusieurs parcelles jouxtant sa propriété. La prime varie de 229 € à 761 € en fonction du nombre de parcelles achetées⁶⁰, dans la limite d'une transaction de 3048 €. Les demandes sont instruites par Groupe For'Est.

Le montant plancher de la prime a été calculée pour couvrir les frais de notaire correspondant à l'acquisition d'une parcelle pour un montant de 1524 €, avec 229 € d'émoluments.

Dans le cadre de l'acquisition de petites parcelles, les frais de transaction sont souvent prohibitifs : pour une acquisition de 762 €, les frais correspondent à près de 50 % de la valeur ; pour une acquisition de 1525 €, les frais correspondent à 30 %. En compensant les frais notariaux, qui représentent pour les petites transactions la moitié des frais, cette aide constitue un bon levier pour l'acquisition de petites parcelles et l'amélioration du foncier forestier.

Dans les Vosges, cette opportunité est surtout utilisée pour agrandir des propriétés sinistrées pour atteindre le seuil de 1 ha permettant de bénéficier de manière individuelle des aides à la reconstitution. En 2006, 665 hectares (représentant 2833 parcelles, 1033 dossiers et plus de 300 000 € de subventions) avaient ainsi changé de main. Sachant qu'en règle générale il y a une parcelle éligible pour deux à trois achetées, on peut considérer que dans le cadre de ce dispositif 1600 hectares ont fait l'objet d'un regroupement foncier.

Même si les résultats quantitatifs restent modestes par rapport à l'ampleur de la tâche (**voir déclaration 140**) avec 1600 hectares restructurés (sur 30000 hectares morcelés, soit un peu plus de 5% du total), il s'agit d'une aide que l'on peut considérer réussie (**voir énoncé 113 et déclaration 48**). En effet c'est un dispositif peu coûteux, beaucoup moins cher qu'un remembrement forestier (**voir énoncé 115**), qui de toutes façons ne réduit pas le nombre de propriétaires, et géré de manière efficace, avec une relative simplicité et rapidité des procédures (**voir déclaration 136**).

⁶⁰ La prime s'élève à 228,67 € pour l'acquisition d'une parcelle ; 426,86 € pour l'acquisition de deux parcelles à un même vendeur ; 609,8 € pour l'acquisition de trois ou quatre parcelles à un même vendeur ; 762,25 € pour l'acquisition de cinq parcelles ou plus à un même vendeur. Un propriétaire ne peut déposer qu'un dossier par an.

Pour l'instant, cette mesure ne s'essouffle pas : il y a toujours des propriétaires qui veulent acheter et d'autres qui veulent vendre (**voir énoncé 114**). Il est important que le dispositif puisse se poursuivre jusque fin 2009, date à laquelle les aides à la reconstitution après tempête devraient s'arrêter, pour aider des propriétaires qui le souhaiteraient à atteindre le seuil de 1 ha d'ici là. Après cette date, on pourrait envisager une évolution du dispositif dans un cadre « hors tempête », incitant les propriétaires à atteindre le seuil de 4 ha, à partir duquel des aides à la sylviculture sont disponibles (**voir déclaration 139**). C'est un phénomène que l'on observe déjà aujourd'hui, y compris pour des propriétaires qui cherchent à atteindre le seuil de 10 ha grâce à la prime (ce seuil permettant de bénéficier de déductions fiscales).

A plus long terme, et comme ce sont surtout de jeunes propriétaires qui s'engagent dans le regroupement, cette aide permet de redynamiser la forêt privée vosgienne, en assurant un renouvellement des propriétaires (selon l'étude SCEES de 1999, 75% des propriétaires privés avaient plus de 60 ans). Cette aide représente donc aussi un précieux investissement pour l'avenir.

En conclusion, il faut quand même reconnaître que si cette aide est intéressante, elle ne s'attaque pas aux origines du morcellement de la forêt privée, qui découle du droit de succession français. Il serait pertinent qu'en plus de cette aide, l'Etat mette en place des dispositifs pour assurer le non-démembrement des parcelles forestières (**voir déclaration 141**). Jusqu'à présent les pouvoirs publics accordent 10 % de bonifications dans les aides à l'investissement forestier pour les groupements forestiers qui s'engage à ne pas démembrement, mais le Conseil Général pourrait aussi intervenir pour tenter de régler ce problème (**voir déclaration 142**).

Bourse foncière

Complément naturel de la prime, la bourse foncière forestière a pour objectif de recenser les parcelles à vendre dans le département, d'établir des fiches descriptives insérées dans un catalogue consultable (physiquement ou sur Internet) par tout acheteur potentiel, et de faciliter les transactions en favorisant un contact entre acheteur et vendeur. Par convention avec Groupe For'Est, maître d'ouvrage de l'action, plusieurs techniciens de la Chambre d'Agriculture ou du CRPF animent la bourse foncière dans les différents secteurs du département. A la demande du Conseil Général des Vosges, principal financeur de l'opération, la bourse fonctionne sur l'ensemble du département et non sur quelques massifs.

Après une première phase d'information sur la création de la bourse (articles dans la presse forestière locale, courriers aux adhérents d'associations de propriétaires ou aux propriétaires de secteurs très touchés) et l'enregistrement des premières demandes, une recherche est faite au niveau des parcelles voisines pour prendre contact avec le propriétaire. Ce travail lourd en temps permet d'enregistrer de nouvelles demandes de participation à la bourse foncière et aussi d'intensifier l'effort de regroupement, en faisant le lien avec l'action précédente (prime forestière).

En 2007, le catalogue contenait 725 fiches (dont 704 de moins de 1 ha et 19 de 1 à 4 ha).

Dans le cadre de l'avenant tempête du Contrat de Plan Etat-Région Lorraine, l'Etat participe également à cette action, par le biais de crédits d'étude consacrés à l'animation préalable à la reconstruction des forêts. En 2001, la Chambre d'Agriculture des Vosges a ainsi bénéficié d'une subvention de 22 318 € et la Coopérative Forestière Cofolor d'une subvention de 48 326 €. Ces subventions ont été versées par la DRAF Lorraine.

Il faut signaler que l'animation qui est faite autour de la bourse foncière est au moins aussi importante que l'aide directe constituée par la prime (**voir déclaration 144**). Il est important de pérenniser l'action et de garantir sa crédibilité, en mettant à jour le catalogue et les informations au fur et à mesure des ventes (c'est une activité très consommatrice en temps mais sur laquelle il est indispensable d'intervenir).

3.4.2 Subventions aux communes forestières

Traditionnellement, l'Etat aide les collectivités locales, et principalement les communes forestières, à agrandir leur patrimoine forestier. Le dispositif (rétabli en 1991 après quelques années d'interruption) accorde des subventions pour l'acquisition de parcelles forestières privées, en donnant la priorité à des friches agricoles sans acheteurs, des parcelles récemment boisées avec l'aide de l'Union Européenne ou de l'Etat mais ensuite abandonnées, des forêts avec des enjeux en terme de récréation ou des parcelles enclavées ou adjacentes à des forêts communales.

Après la tempête, les lignes budgétaires correspondantes ont été renforcées et le département des Vosges a ainsi bénéficié, entre 2002 et 2004 de 430 000 € de subventions (à titre de comparaison, cette somme représente à peu près la subvention annuelle moyenne accordée pour l'ensemble du territoire français sur la période 1991-1995).

Sachant que le taux de subvention est généralement compris entre 12 et 23%, et que le prix moyen d'un hectare de forêt est d'environ 1400 €, on peut en déduire que les forêts achetées dans le cadre de ce dispositif font en moyenne entre 50 et 100 hectares. Cette aide n'a pas été utilisée pour racheter des petites parcelles peu attractives mais pour faciliter la réalisation d'investissements fonciers par les communes forestières. On peut donc se poser des questions sur l'équité de l'aide publique (pourquoi aider seulement les communes et pas des investisseurs privés ?) et sur son intérêt (les grandes propriétés privées ne sont pas moins bien gérées que les forêts communales), même si bien sûr les communes regrettent que la ligne budgétaire n'ait pas été abondée davantage (**voir énoncé 110**). En tout cas, il est certain que cette aide ne s'intègre pas vraiment dans une problématique de réduction du morcellement forestier (les transactions représentent de grandes forêts).

Pourtant, après la tempête, les communes ont été souvent sollicitées pour le rachat de parcelles forestières dont les propriétaires souhaitaient se séparer (cas de parcelles enclavées ou adjacentes notamment). Mais les communes ont généralement racheté ces parcelles sans demander d'aides publiques. Le montant des transactions était considéré comme trop faible pour justifier le dépôt d'un dossier auprès de l'Etat. De plus, alors qu'elles pouvaient théoriquement en bénéficier, les primes foncières accordée par le Conseil Général ne présentaient pas d'intérêt aux yeux des communes, qui peuvent rédiger leurs propres actes et ainsi réduire les coûts de transaction (**voir déclaration 137**).

3.5 Soutien des pépiniéristes

Le dispositif national

En 2000 et 2001 les pépiniéristes forestiers, globalement fragilisés par les décennies 1970-1990 et peu à même d'investir pour la reconstitution, ont été confrontés à une situation délicate. Néanmoins, un soutien direct en leur faveur était impossible pour des raisons juridiques. Cela serait revenu à financer les maillons successifs d'une même filière, puisque la majorité des plants étaient déjà subventionnés dans le cadre des aides à la reconstitution (**Barthod et Barrillon, 2002**).

Suite à une demande pressante du syndicat des pépiniéristes, un compromis dérogatoire a pu être trouvé avec le ministre chargé du Budget. Par décret du 21 novembre et circulaire du 22 décembre 2000, des prêts bonifiés à 1,5 % sur une durée maximale de cinq ans aux pépiniéristes forestiers (incluant un possible différé d'amortissement de deux ans) ont été octroyés, afin de permettre la production des plants nécessaires.

Au 31 décembre 2002 (fin du dispositif des prêts bonifiés), 47 000 euros avaient été mobilisés dans le département des Vosges.

Le dispositif régional

Dans le cadre de l'avenant tempête au Contrat de Plan Etat Région, un décret du 4 avril 2001 et des circulaires du 18 juin 2001 et 30 janvier 2002 ont défini un régime exceptionnel d'aide aux investissements des pépinières forestières, s'achevant le 31 décembre 2003. En Lorraine, 5 dossiers ont été présentés pour 154 100 euros de subventions.

Discussion

Les pouvoirs publics, aussi par leur soutien à la régénération naturelle, ont une certaine responsabilité vis-à-vis de la situation financière (souvent mauvaise) de ces entreprises (**voir énoncé 89**). Les aides ont constitué de bonnes incitations qui ont permis d'approvisionner la filière (**voir énoncé 90**). Mais il était difficile de quantifier avec précision les besoins, ce qui n'a pas simplifié la tâche des pépiniéristes (**voir énoncé 91**).

3.6 Plans Simples de gestion

Le dispositif

De 2001 à 2006, il était possible de faire financer par l'Etat et l'Union Européenne l'établissement de Plans Simples de Gestion (PSG) dans

les forêts privées. Dans le cas des forêts sinistrées par la tempête de décembre 1999, le taux de subvention pour le renouvellement ou la première rédaction de ces PSG a été porté à 80%. Le recours à des maîtres d'œuvres (expert forestier agréé ou salarié de coopérative agréée) était obligatoire pour bénéficier de cette aide.

**Etablissement
d'un premier PSG**

Dans le cadre de l'établissement d'un Plan Simple de Gestion de première génération, la subvention représentait 80 % d'un forfait estimé à 700 € pour les dix premiers hectares, et augmenté de 20 € pour chaque hectare supplémentaire.

Renouvellement

Dans le cadre des aides, seuls les investissements conduisant à une réelle amélioration de la gestion peuvent être subventionnés. Les renouvellement «à l'identique» des PSG n'est pas éligible. C'est pourquoi les aides étaient réservées à la rédaction de documents techniques contribuant à une meilleure connaissance des forêts (inventaires, cartographies, parcellaire, Système d'Information Géographique). Quel que soit le nombre d'options choisies, la subvention ne pouvait dépasser un plafond de 70 € par hectare.

Réalisations

Une forêt de 152 hectares a été aidé pour l'établissement d'un PSG. Neuf forêts (805 hectares au total) ont été aidées pour la refonte des PSG. Le montant des aides est de 48 000 €.

Cette aide appréciée des propriétaires privés ne devrait pas être reconduite en 2007, dans la nouvelle génération du contrat Etat-Europe.

4 Soutien aux propriétaires forestiers

4.1 Le soutien budgétaire des communes

Dans le discours de Lionel Jospin du 12 janvier 2000 annonçant les premières mesures de ce qui allait devenir le Plan Chablis, les communes forestières ne bénéficiaient pas d'aides autres que celles prévues pour le nettoyage et la reconstitution des forêts. Cependant, après la mobilisation des élus, qui font valoir les difficultés particulières des communes, des mesures spécifiques leur sont accordées (**Barthod et Barrillon, 2002 ; Escande-Vilbois et Lacroix, 2002**).

En mars 2000, un dispositif en trois axes est élaboré : des prêts bonifiés pour les communes acceptant de geler ou reporter les coupes de bois prévues (4.1.1) ; la possibilité de placer l'argent des recettes exceptionnelles de bois en bons du trésor (4.1.2) ; et des contributions à l'équilibre budgétaire des communes sinistrées par la tempête (4.1.3).

4.1.1 Contributions à l'équilibre budgétaire des communes sinistrées

Introduction

Alors qu'elles ont des dépenses de fonctionnement assez proches des

autres communes de tailles comparables, les communes forestières de moins de 10000 habitants dans les Vosges s'appuient sur des recettes tout à fait particulières. Les impôts et taxes représentent moins de 30% de celles-ci, alors que la proportion est près de 50% en moyenne à l'échelon métropolitain. Et plus les communes sont petites, plus la part des revenus tirée des impôts est faible : 19,4% pour les communes forestières de moins de 500 habitants.

Les communes forestières ont un potentiel fiscal faible peu mobilisé. L'effort fiscal (qui mesure la pression sur les ménages) est très inférieur à celui de la moyenne des communes métropolitaines : 47,8% (contre 60,5%) pour les communes de moins de 500 habitants et 52,8% (contre 72,3%) pour l'ensemble des communes de moins de 10000 habitants.

C'est grâce aux recettes forestières (de 100 000 € à 170 000 € en moyenne en fonction de la taille des forêts) que ces communes ont pu suivre jusque 1999 cette politique.

Grâce à ces recettes les communes pouvaient également épargner davantage, et rembourser plus rapidement leurs dettes (par ailleurs généralement faibles).

Avec la tempête de 1999, cet atout s'est transformé en faiblesse. Les recettes bois représentaient en moyenne 80% de l'épargne, et une fois celles-ci disparues, les communes ne dégagent plus de marges suffisantes pour couvrir par autofinancement les remboursements de la dette. A pression fiscale constante, l'absence de recettes bois plaçait donc les communes dans une situation tendue.

Le législateur estima qu'un dispositif de soutien financier était nécessaire. Celui-ci a fût formalisé dans la circulaire interministérielle INT/B/00/00053/C du 20 mars 2000. Ce texte prévoyait le versement d'une subvention aux communes forestière qui sont privées de recettes de bois, après avis d'une commission départementale présidée par le Préfet et associant le Trésorier Payeur Général, le Directeur Départemental de l'Agriculture et de la Forêt, l'Office National des Forêts et un représentant de l'association des communes forestières.

Le dispositif et les montants versés

Dans les Vosges, les modalités d'attribution de cette contribution à l'équilibre budgétaire ont évolué vers un mécanisme complexe de dotation automatique des communes. On peut distinguer plusieurs étapes dans la vie de ce dispositif (qui s'est poursuivi en 2007).

2000 et 2001

En 2000, la première enveloppe de 2 310 362 €⁶¹ a été répartie sur la base suivante : les communes retenues sont celles pour lesquelles les recettes forestières représentent plus de 10% des recettes de fonctionnement et pour lesquelles les recettes prévisionnelles (sur la base des premières estimations des services de l'Office National des Forêts) en 2000 sont inférieures à la moyenne des ventes de 1997 à

⁶¹ Tous les chiffres de ce paragraphe ont été communiqués par la Préfecture des Vosges.

1999. La seconde enveloppe de l'année (2 286 738 €) a été distribuée selon les mêmes critères, sur la base de recettes actualisées. En tout, 283 communes ont été aidées en 2000.

En 2001, deux enveloppes de 2 744 082 € puis 1 524 490 € ont été distribuées selon les mêmes principes, en intégrant aussi dans le calcul les recettes et dépenses liées à d'éventuels prêts bonifiés et à leur remboursement. 225 communes ont été aidées en 2001.

2002 et 2003

La répartition des deux premières années ne tenait pas compte de l'importance des dégâts, mais uniquement de la perte de recettes. Cette règle énoncée par la première circulaire interministérielle (du 16 mai 2000) avait paradoxalement conduit à éliminer les communes les plus touchées, qui avaient bénéficié ces années là de recettes exceptionnelles liées à la vente des chablis (et qui pouvaient représenter jusqu'à 5 ou 6 ans de recettes moyennes annuelles). A la suite de la visite d'une délégation interministérielle dans le département et la remise d'un rapport (**Gouyon et al. 2001**) aux ministres concernés, la circulaire a été modifiée pour donner satisfaction aux élus qui souhaitaient que l'importance des pertes subies soit prise en compte.

A partir de 2002, une nouvelle méthode de calcul est retenue, fondée sur la notion de pertes d'années de récolte et obtenue par le quotient du nombre de mètres cubes de chablis (estimé par l'Office National des Forêts) et la moyenne des volumes de ventes annuelles (également communiquée par l'Office national des Forêts). En multipliant ce nombre d'années de pertes de récolte subies avec la part du budget représenté par les recettes forestières (en pourcentage) on obtient un indice qui témoigne du degré de sinistre.

Pour réparer les « injustices » des années 2000-2001, furent aidées en priorité pour les années 2002-2003 les communes avec les indices les plus élevés et qui avaient reçu moins de 15000 € de subventions les deux premières années. Ces communes (au nombre de 63) ont reçu en 2002 près de 2 M€ soit un peu plus de la moitié de l'enveloppe de 3 800 000 € accordée, que se sont partagés 222 communes.

En 2003, la même procédure a permis de distribuer 1,6 M€ (sur une enveloppe totale de 3 420 000 €) aux 63 communes prioritaires. Le solde de l'enveloppe a été réparti en faveur des communes ayant un indice de sinistre supérieur à 1,5 (1,4 millions d'euros) puis à celles ayant un indice compris entre 1 et 1,5 (420 000 €). En tout 221 communes ont été aidées.

2004 et 2005

A partir de 2004, on a considéré que le « retard » des communes qui avaient été écartées en 2000 et 2001 était comblé, et de nouvelles règles furent adoptées pour définir les communes prioritaires.

Les communes dont l'indice de sinistre est inférieur à 1,5 et qui ont moins de quatre années de pertes de récolte furent exclues du dispositif. Les 3 078 000 € de l'enveloppe annuelle ont été réparties entre 192 communes (contre 221 en 2003).

En 2005, il est apparu que certaines communes figurant parmi les plus sinistrées et les plus aidées à ce titre, avaient purement et simplement placé les subventions, car elles n'en avaient pas besoin pour équilibrer les budgets. L'évaluer des pertes de recettes pour 2005 a ainsi été modifié pour faire apparaître le montant des excédents. 173 communes seulement se sont partagées en 2005 l'enveloppe de 3 078 000 €.

2006

En 2006, le mouvement de concentration de l'enveloppe de 3 078 000 € s'est poursuivi. 168 communes ont été aidées.

Bilan

Sur la période 2000-2006, 25,32 millions d'euros ont été versées aux communes forestières. Les montants et le nombre de communes bénéficiaires ont tendance à diminuer, comme le montre le graphique suivant.

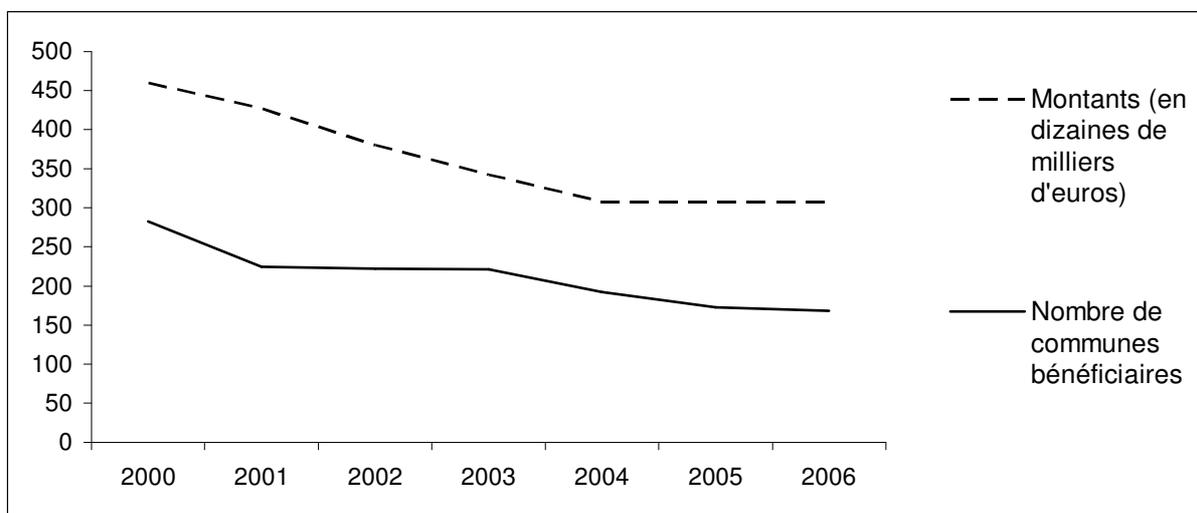


Figure 23 : Montants distribués et nombre de communes bénéficiaires des contributions à l'équilibre budgétaire du Ministère de l'Intérieur

Discussion

De l'avis général, il était important d'aider les communes sinistrées (**voir déclaration 45**), et chacun se félicite du montant des aides (qui doit beaucoup à l'activisme des élus locaux). Toutefois, le dispositif retenu ne présente que des avantages.

D'une part, il accroît la dépendance des communes vis à vis de l'Etat, ce qui n'est pas forcément leur rendre service (**voir énoncé 131**). Tôt ou tard, de dispositif prendra fin (**voir déclaration 46**). Un schéma plus responsabilisant (redressement financier) aurait peut-être permis aux communes de mieux maîtriser leur destin.

D'autre part, les critères pour les dotations automatiques ont été source d'injustices. Ce n'est pas dû à des défaillances de la part de la commission chargée d'attribuer les aides, dont tous le monde salue le travail, le pragmatisme et l'impartialité (**voir énoncé 132**), mais plutôt au dispositif lui-même. Les injustices portent à la fois sur le choix des communes à aider et sur les montants à accorder à celles-ci.

Pour ce qui est du premier point, il a été difficile d'aboutir à un système de sélection stable (multiplication progressive des critères,

réforme complète en 2002). Même dans les dernières versions, les critères ne prennent peut-être pas en compte tous les aspects importants (**voir énoncé 133**).

Par ailleurs, les données brutes utilisées pour comparer les communes entre elles sont grossières voire manifestement erronées. Pour ce qui est du volume à terre par exemple, le volume estimé au lendemain de la tempête a été utilisé (dans des conditions parfois sommaires) n'a pas été affiné. De plus, on considère uniquement le volume à terre, sans tenir compte des essences ou de la qualité (la perte de revenus réelle dépend bien évidemment de ces facteurs).

Enfin, pour le calcul des années de récolte à terre, les données sont peu fiables, car la moyenne porte sur une trop faible période (trois ans) eu égard aux réalités sylvicoles. Une période de 10 ans a moins eut été nécessaire.

Conclusion

Une analyse des communes au cas par cas aurait peut être été finalement plus pertinente (quitte à apparaître comme moins « scientifique ») et pourrait être retenue à l'avenir.

4.1.2 Bons du trésor

La circulaire du 20 mars 2000 permettait aux communes forestières sinistrées par la tempête, et qui en avait tiré des recettes exceptionnelles, de les placer sous forme de bons du Trésor ou d'Obligations Assimilables du Trésor (OAT). Des mesures avaient été prises pour déroger à la règle du dépôt des fonds libres au Trésor et la valeur d'achat avait été exceptionnellement réduite à 1000 €.

Pourtant, par manque d'information ou par crainte d'avoir besoin plus vite que prévu des sommes en cause, beaucoup de communes sinistrées (et en particulier les plus petites) ont négligé ces opportunités et ont conservé des excédents de trésorerie (**Gouyon et al. 2001**).

Les placements se sont élevés à 5,18 M€ et ont concerné 47 communes. Pourtant, les recettes exceptionnelles représentaient 10,5 M€ en 2000 dans les Vosges (d'après **Gouyon et al. 2001**).

Les fonds qui ont servi à ces placements ne proviennent pas forcément des recettes « chablis ». Certaines communes ont profité de cette mesure pour thésauriser des recettes autres et même (voir le paragraphe précédent) des subventions reçues au titre de la contribution à l'équilibre budgétaire.

A l'évidence, des communes sinistrées mais dont la situation de trésorerie n'était pas vraiment tendue ont profité des failles de l'ensemble du dispositif (surtout en 2000 et 2001) pour le détourner de ses visées premières (**voir énoncé 134**). Cela montre bien à quel point il est important de bien analyser la situation réelle des communes avant de les aider, pour concentrer les aides sur les communes qui en ont véritablement besoin.

4.1.3 Prêts bonifiés pour le gel ou le report de coupes

Afin d'assurer une certaine régulation des cours des bois, les communes forestières non sinistrées par la tempête de décembre 1999 se sont vues proposées des prêts bonifiés pour reporter au-delà du 31 décembre 2001 la réalisation des coupes déjà vendues en 1999 ou prévues en 2000 ou 2001. Ces mesures, réclamées par la Fédération Nationale des Communes Forestières, devaient aussi permettre d'encourager la solidarité entre les communes, en évitant que les communes non sinistrées ne coupent des bois frais pour faire face à d'éventuels besoins de fonctionnement.

C'est le décret n°2000-251 du 16 mars 2000 qui a posé les principes de l'aide. Il s'agissait de financer totalement ou partiellement les pertes de recettes forestières liées au gel ou au report des coupes grâce à des prêts au taux de 1,5 %, attribués pour une durée maximale de 2 ans (gel des coupes vendues) ou 5 ans (report des coupes prévues en 2000 ou 2001), avec la possibilité d'un différé d'amortissement de 1 à 2 ans. Dans le département des Vosges, le bénéfice des prêts a été étendu aux communes partiellement sinistrées.

Dans le département des Vosges, 5,2 millions d'euros ont été distribués. Il s'agit presque exclusivement de prêts pour le report de coupes prévues en 2000 ou 2001. Sachant que les taux qui ont servi au calcul des charges de bonification ont variés entre 4,95% et 6%, on peut estimer que ces prêts équivalent à une subvention de l'ordre de 0,8 M€ à 1 M€.

Faible attractivité

Par rapport aux enveloppes initialement accordées pour ces prêts (152,5 millions d'euros au niveau national), les réalisations sont faibles. Plusieurs explications peuvent expliquer ce manque d'attractivité.

Inutilité de l'aide

Dans le département des Vosges, en 2000 et 2001, les pertes de recettes forestières (qu'il s'agisse de communes sinistrées ou pas) ont été partiellement compensées par les subventions du Ministère de l'Intérieur (voir paragraphe 4.1.1). Avec ces subventions et l'épargne éventuellement accumulée avant tempête, les communes n'avaient généralement pas besoin de prêts pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement (**voir énoncé 67**). Et quand bien même ces autres sources de financement n'auraient pas suffi, les risques liés à ces prêts ont pu les dissuader d'y souscrire.

Risques liés aux prêts

Les risques sont d'abord électoraux, car l'endettement est souvent sanctionné par les électeurs (de fait, c'est seulement après les élections municipales du printemps 2001 que les demandes de prêts ont véritablement été déposées) ; économiques ensuite, car les incertitudes liées à la remontée des cours du bois pouvaient faire craindre (à raison !) de mauvaises conditions pour le remboursement des prêts ; sylvicoles ensuite, car l'expérience des tempêtes précédentes montre que même des parcelles non touchées (et dont on pense pouvoir reporter les coupes) peuvent être attaquées par les scolytes avant la remontée des cours et contraindre les communes à réaliser des ventes non prévues pour rembourser les prêts (**voir énoncé 68**).

4.2 Le soutien budgétaire à l'Office National des Forêts

L'Office National des Forêts

L'Office National des Forêts (ONF) est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (EPIC) créé en 1964 et qui succède à l'Administration des Eaux et Forêts. Sous la double tutelle du Ministère chargé de l'Agriculture et du Ministère chargé de l'Environnement il a pour missions la gestion des forêts publiques, des activités commerciales en France et à l'étranger et des missions de service public (liées à la prévention des risques naturels, à l'accueil du public...).

En 2000, le chiffre d'affaire de l'ONF s'élevait à 546 millions d'euros répartis ainsi : 231 millions d'euros pour les ventes de bois issus des forêts domaniales, 147 millions d'euros pour la garderie des forêts des collectivités (25 millions d'euros de frais de garderie et 122 millions d'euros de versement compensateur), 168 millions d'euros de travaux ou études et services.

La contribution budgétaire à l'ONF

Les recettes tirées des forêts domaniales sont vitales pour l'ONF, qui s'en sert aussi pour financer des missions d'intérêt général insuffisamment rétribuées. Après la tempête et la disparition d'une partie de ces recettes l'Etablissement se trouvait dans une situation financière très inconfortable.

En plus de financer intégralement le coût de la reconstitution de ses forêts, l'Etat s'engagea donc à équilibrer le budget de cet organisme en cas de déficit, à travers le versement d'une subvention annuelle.

Versée directement par la DERF (Direction de l'Espace Rural et de la Forêt) du Ministère de l'Agriculture, cette subvention s'élevait à 9 millions d'euros en 2001, 75 millions en 2002, 60 en 2003 et 25 en 2004 (dernière année).

Sur ce total de 169 millions d'euros, versés directement à la Direction Générale, on peut estimer que la dotation virtuelle pour le département des Vosges correspond à 29 millions d'euros, puisque 17% des forêts domaniales touchées à plus de 50 % (d'après l'IFN) sont situées dans ce département. Cette somme fait de la contribution budgétaire à l'ONF une des aides les plus importantes sur le plan financier du Plan Chablis.

Localement, cette aide n'est pas vraiment ressentie mais les acteurs vosgiens sont bien conscients qu'à travers elle c'est toute la filière qui est aidée (voir énoncé 135).

Toutefois, et parce que dans le même temps l'ONF devait mener une réforme importante et dégager des moyens supplémentaires, cette contribution n'était pas suffisante pour que l'établissement fasse des missions de services publics (notamment auprès des communes) sa priorité durant la gestion de la crise.

4.3 Le soutien fiscal des propriétaires privés

La fiscalité forestière présente des caractéristiques différentes de celles qui s'appliquent aux autres secteurs d'activité, en raison du long terme de la production forestière (**Liagre 1997 ; Gizard 1996**).

Trois aspects de la fiscalité forestière ont été bouleversés après les tempêtes de décembre 1999 : l'impôt sur le revenu (4.3.1), la taxe foncière (4.3.2) et la Taxe sur la Valeur Ajoutée (4.3.3).

4.3.1 Impôt sur le revenu

Généralités

Les propriétaires forestiers sylviculteurs relèvent du régime agricole d'impôt sur le revenu moyennant des adaptations particulières. Le bénéfice agricole imposable des propriétaires de bois est fixé de manière forfaitaire à une somme correspondant au revenu cadastral servant de base à l'établissement de la taxe foncière établie sur ces propriétés au titre de l'année de l'imposition. Ce revenu forfaitaire est le seul autorisé, et les propriétaires forestiers n'ont pas la possibilité d'opter pour un régime réel d'imposition.

Après la tempête

Suite à la déclaration du 12 janvier 2000, qui prévoyait de « permettre la déduction des revenus professionnels des charges liées à la tempête, non couvertes par les indemnisations des assurances », des négociations extrêmement longues et complexes ont été nécessaires pour élaborer un dispositif d'application (**Barthod et Barrillon 2002**). Finalement, et alors que les syndicats de propriétaires forestiers réclamaient une déduction sur l'ensemble des revenus déclarés, c'est uniquement le revenu cadastral qui est retenu dans l'instruction fiscale 5 E-1-01 du 18 janvier 2001. La mesure est donc modeste par rapport aux ambitions initiales et à la durée des travaux, ce qui a été regretté (**voir déclaration 119**).

Concrètement, le revenu forestier cadastral imposable a été diminué en 2000 des charges résultant de l'exploitation des chablis, sur la base d'un forfait de 10 € par mètre cube.

Lorsque le revenu imposable n'est pas suffisamment élevé pour permettre la déduction de l'intégralité de ces charges, l'excédent est déduit des bénéfices forestiers des années suivantes (15 pour les résineux et peupleraies, 20 pour les feuillus).

L'Etat estimait à 260 millions d'euros sur 3 ans le coût de cette mesure (**FNSPFS, 2001**). Si l'on estime qu'en surface les dégâts privés dans le département des Vosges correspondent à 3,5 % des dégâts privés nationaux (d'après les données de l'Inventaire Forestier National), on peut en déduire que cette mesure a coûté à l'Etat 9 millions d'euros dans les Vosges.

Rapporté aux 16 500 propriétaires de plus de 1 ha du département, cela correspond à une subvention individuelle de l'ordre de 500 €. Etant donné que le revenu forestier moyen représente environ 90 € par hectare et par an (**voir énoncé 118**) et que la moyenne des propriétés de plus de 1 ha est de 3,6 ha, on aboutit au final à ce que les

propriétaires forestiers concernés n'ont pas déclaré de revenus forestiers pendant près de deux ans.

Cette mesure, si elle n'a pas un très grand poids financier, revêt aussi une dimension psychologique, les propriétaires forestiers privés étant très attachés aux avantages fiscaux liés à la forêt, et qui favorisent indirectement les investissements (voir énoncé 117).

4.3.2 Taxe foncière

Généralités

La taxe sur les propriétés foncières non bâties (TFNB) est assise sur le revenu cadastral (voir l'article 1395 du Code Général des Impôts).

Après les tempêtes

Selon le régime ordinaire prévu au code général des impôts (article 1398) en cas de chablis importants, les propriétaires forestiers peuvent obtenir un allègement d'impôt par dégrèvement total ou partiel de la taxe sur le foncier non bâti et un déclassement (au niveau des bases cadastrales) des parcelles sinistrées.

Après la tempête de 1999, les propriétaires forestiers ont ainsi pu obtenir le dégrèvement partiel ou intégral de la TFNB due au titre des années 1999 et 2000. Exceptionnellement, le délai de déclaration a été porté jusqu'au 1er mars 2000. La déclaration a également été simplifiée.

Pour les taxes foncières dues à partir de 2001, il a été procédé à la mise à jour des bases cadastrales à partir des dégrèvements prononcés. Pour les années suivantes, la base imposable a été calculée en retenant la nouvelle valeur.

Discussion

Cette aide représente une déduction intéressante pour les propriétaires forestiers, et aussi pour l'Office National des Forêts qui payent cette taxe aux communes sur lesquelles sont situées les forêts domaniales (voir énoncé 116). Il faut préciser que les dégrèvements sur la taxe foncière ne portent pas préjudice aux collectivités qui les perçoivent, puisque l'Etat rembourse à ces collectivités le montant des allègements qu'il propose.

Pour ce qui est des propriétaires privés, un certain nombre d'entre eux ne semble pas avoir eu connaissance des dispositions fiscales en leur faveur. On peut ainsi estimer qu'environ 30 % seulement des 50 000 propriétaires forestiers vosgiens ont pu bénéficier de cette disposition (voir déclaration 42). En surface cependant, ces 15 000 propriétaires (possédant les forêts les plus grandes) représentent les deux tiers des surfaces (60 000 hectares).

4.3.3 Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

En février 2000, suite à une demande du premier ministre, le président de la commission européenne a autorisé la France à appliquer « le taux réduit de TVA à toutes les prestations de service d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, par exemple l'abattage et le tronçonnage des arbres, les plantations, la taille des arbres et des haies, l'élagage des arbres, le débardage des bois, les opérations de déboisement et de reboisement, les opérations

de défrichage, dessouchage, déboisement, andainage forestier et entretien des sentiers forestiers, à la condition que ces prestations soient rendues à des exploitants agricoles, au sens des annexes A et B de la Sixième directive ».

L'instruction fiscale 3 I-1-00 du 23 mars 2000 a précisé les modalités d'application de cette disposition, régularisée par la loi de finances rectificatives pour 2000 (article 5) du 13 juillet 2000.

Ce passage de la TVA de 19,6 % à 5,5 % s'applique à l'essentiel des travaux forestiers réalisés au profit d'exploitants agricoles, c'est-à-dire aux personnes relevant du régime de la TVA agricole (remboursement forfaitaire agricole ou régime simplifié agricole). Pour s'inscrire à ce régime, les sylviculteurs doivent demander une immatriculation SIREN à des centres de formalité des entreprises, localisés aux Centres départementaux des Impôts et dans les Chambres d'Agriculture.

Afin de permettre aux propriétaires forestiers confrontés à la perspective de travaux importants liés à la tempête de réviser leur mode d'assujettissement à la TVA, valable pour cinq ans, la date limite d'assujettissement a été exceptionnellement portée au 30 juin 2000.

Cette procédure était assez complexe pour les propriétaires de petites forêts (**voir énoncé 120**), mais les autres et la totalité des maîtres d'œuvres (ONF, experts forestiers et coopératives) ont fait les démarches, si bien que pour ce qui est des surfaces, la majeure partie de la filière vosgienne bénéficie du taux réduit (**voir énoncé 121**). Il s'agit d'une mesure très positive qui est arrivée à point pour la gestion de la crise (**voir énoncé 119**).

5 Mesures d'accompagnement

5.1 Renforts en personnel

Au niveau des diverses organisations de la forêt française (publique comme privée), la surcharge de travail induite par la tempête nécessitait le soutien de personnels supplémentaires. Dans le cadre du Plan Chablis, des renforts ont donc été apportés à l'administration forestière (paragraphe 5.1.1) et aux organismes de la forêt privée (paragraphe 5.1.2).

5.1.1 Renforts au sein des administrations forestières

Les administrations forestières (DRAF, Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt et DDAF, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt) ont bénéficié de deux mesures : la mobilisation d'appelés du contingent et des crédits pour l'embauche de vacataires.

Mobilisation d'appelés du contingent

Au terme d'un protocole d'accord avec le ministère de la Défense en date du 31 mars 2000, et de longues négociations complémentaires sur sa mise en œuvre pratique, une circulaire du ministère de l'Agriculture, daté du 11 août 2000, a ouvert la possibilité aux techniciens et ingénieurs ayant une compétence dans les domaines de la forêt et du bois et étant sous les drapeaux (ou devant être prochainement incorporés), d'effectuer leur service national dans les cellules forestières des DRAF ou des DDAF.

De façon inattendue, cette option a plus intéressé des jeunes diplômés d'écoles ou d'université que les jeunes ingénieurs et techniciens des écoles forestières de l'Etat *a priori* appelés à travailler ultérieurement dans l'administration forestière. De plus, la fin du service national a empêché de rassembler un grand nombre d'appelés (voir **Barthod et Barrillon 2002**).

Enfin, il faut remarquer que la motivation n'était pas toujours au rendez-vous (**voir énoncé 141**), d'autant plus que les appelés n'ont pas toujours été destinés à des tâches très valorisantes (instruction et contrôle des aides au transport).

Vacataires

A partir de mi-2001, le manque de vacataires s'est fait ressentir dans des cellules forestières aux effectifs souvent réduits, amenées à multiplier (jusqu'à 30 fois) le nombre de dossiers à traiter. Dans le département des Vosges, différentes missions d'Inspection ont ainsi souligné la grande fatigue physique et nerveuse des personnels. Ce stress, à la rigueur tolérable durant la première phase de la crise, ne pouvait se prolonger durant la phase de reconstitution des peuplements sinistrés. A partir de 2002, des crédits de vacation ont été redéployés.

Au total, on peut estimer que sur la période 2002-2006, le département des Vosges a bénéficié d'environ 300 000 euros de crédits ayant permis l'embauche de 50 vacataires (payés au SMIC) pour une période de quelques mois.

Ces vacataires, le plus souvent utilisés pour l'instruction et la saisie des dossiers de nettoyage, se sont révélés indispensables pour gérer l'afflux des demandes (**voir énoncé 143**). Toutefois, cette solution a rencontré des limites (**voir énoncé 142**). Pour éviter d'avoir à payer des indemnités de chômage, les vacataires n'ont été engagés que pour une période de deux mois, trop courte pour bien maîtriser les procédures d'instruction des dossiers (compliquées par la réforme des aides à l'investissement et l'entrée en scène du CNASEA).

5.1.2 Renforts au sein des organismes de la forêt privée

La grande majorité des propriétaires forestiers ne pouvait compter après tempête sur les effectifs réduits des organismes de la forêt privée pour obtenir des conseils et une assistance pratique à l'élaboration d'une stratégie d'exploitation et de reconstitution (**Barthod et Barrillon, 2002**). C'était particulièrement vrai pour le montage des dossiers de subvention, d'assez haute technicité.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à accorder localement des crédits pour le CRPF (correspondant à l'embauche d'une dizaine de techniciens), la coopérative COFOLOR (une quinzaine de techniciens) et la Chambre d'Agriculture des Vosges.

La circulaire DERF/SDF/C2000-3007 du 6 mars 2000 ne prévoyait de financer que les organismes que l'on pourrait qualifier de collectif (CRPF, coopératives et OGEC). Les experts forestiers étaient donc exclus du dispositif (**voir énoncé 139 et déclaration 152**). Cela a semblé injuste aux responsables lorrains, qui ont essayé de les associer à travers une convention. Mais cette convention n'a duré que 2 ans, et a été dénoncée suite à un contentieux entre le syndicat des experts et le CRPF relatif à un autre sujet.

Au total dans le département des Vosges, une dizaine de « techniciens tempête » ont été embauchés pour trois ans dans les organismes de la forêt privée. Cela correspond à une dépense pour les pouvoirs publics de l'ordre de 1,5 millions d'euros.

Ces crédits ont été un atout dans la gestion de la crise (**voir déclaration 47**), ils ont permis d'accompagner le développement des organismes (notamment des coopératives) et de lancer des dynamiques comme la restructuration foncière (**voir énoncé 137**). Mais la durée (3 ans) n'était pas assez longue et le caractère temporaire de ces postes rend difficile la poursuite de ces dynamiques (**voir énoncés 138 et 140**).

Au niveau national, une partie des emplois créés a pu être pérennisée. Cela ne concerne pas la région Lorraine. Par contre, des démarches ont abouti auprès des collectivités locales pour continuer à financer certains postes.

5.2 Accueil du public

Un grand nombre d'infrastructures d'accueil du public en forêt (sentiers ou panneaux par exemple) a été détruit ou gravement endommagé durant la tempête.

Sentiers de randonnées

Des crédits pour le dégagement et la mise en sécurité des itinéraires de randonnée ont été rapidement attribués par le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 28 février 2000, à hauteur de 4,5 millions d'euros. Pour le département des Vosges, une enveloppe de 45 000 euros a été débloquée le 3 avril 2000 à l'occasion du budget « spécial tempête ». L'objectif était de remettre en état le tiers environ des 3400 kilomètres de sentiers que comptait le département. L'Europe a aussi apporté son concours financier, ce qui fait que les travaux ont été pris intégralement en charge par les pouvoirs publics.

C'est l'Office National des Forêts qui s'est chargé de superviser l'ensemble du chantier (**voir énoncé 145**). D'un coût de 0,75 millions d'euros environ, les travaux ont été réalisés au cours de l'année 2000.

Durant l'été, trois cartes des sentiers ont été publiées, afin d'informer les randonneurs au fur et à mesure de l'ouverture des chemins.

Pour la finition du chantier, après les travaux de bûcheronnage, c'est le Club Vosgien qui a repris la maîtrise d'œuvre. Cet organisme s'est félicité de la collaboration avec le Conseil Général et l'Etat, du niveau (80%) et de la souplesse des financements (premier versement avant les travaux), de la prise en compte de l'outillage et des délais de paiements (**voir déclaration 145**). Par contre, l'interdiction de pénétrer en forêt en 2000 a été jugée pénalisante (**voir déclaration 146**). Dans l'hypothèse d'un prochain cataclysme, on pourrait envisager des agréments permettant aux structures qui ont un rôle à jouer en forêt de pouvoir s'y rendre (**voir déclaration 147**).

Mais globalement le dispositif a été très efficace puisqu'il a permis de rouvrir tous les sentiers dès 2000 (du moins dans le massif). Par contre, la tempête aurait aussi pu être l'occasion de repenser la structure du réseau de sentiers dans les zones sensibles (environnement, sécurité). Ce travail n'a malheureusement pas été fait (**voir énoncé 144**).

Autres infrastructures

A la demande des collectivités locales, l'avenant au Contrat de Plan Etat Région Lorraine accordait des crédits pour reconstruire les infrastructures détruites dans les forêts domaniales ou communales.

Cette restauration a concerné quelques dizaines de dossiers dans les Vosges pour un montant de 1 398 000 euros.

Conclusion

Après la tempête, et au fur et à mesure qu'on se rapprochait de la saison estivale, on a vu grandir une certaine inquiétude dans le secteur du tourisme (hôtellerie, camping, Club Vosgien ...) par rapport à l'accès aux forêts. Le manque d'organisation du secteur s'est fait cruellement sentir, et il n'a pas été facile de communiquer de manière cohérente auprès des forestiers. Des réflexions sont en cours, dans le cadre du Comité Départemental du Tourisme, pour mettre en place un véritable pôle tourisme dans le département, qui associerait également des représentants du secteur forestier (**voir déclaration 148**).

5.3 Inventaire des dégâts

Il faut distinguer trois inventaires qui se sont succédés dans le temps : les premières estimations de l'Administration forestière (5.3.1), la cartographie réalisée par l'Inventaire Forestier National (5.3.2) et la cartographie réalisée par l'Office National des Forêts (5.3.3).

5.3.1 Les premières estimations

Dès la première réunion de crise consacrée aux tempêtes de décembre 1999 (le 31 décembre 1999 à Paris), une première estimation des dommages en volume était produite, sur la base des expériences antérieures : entre 100 et 120 millions de mètres cubes, plus ou moins 30%.

Peu après, à partir des estimations réalisées par les services régionaux de la forêt et du bois cette première estimation est affinée. Le 27 février 2000, le volume de chablis est estimé à 138 millions de mètres cubes, bois fort (au-delà de 7 cm de diamètre) et branches (**Peyron, 2002**). Pour ce qui est du département des Vosges les premières estimations donnent un volume de chablis de 10,87 millions de mètre cube. Les forêts publiques sont concernées à hauteur de 8,47 millions de mètre cube (2,4 millions de mètre cube dans les forêts privées) et les résineux à hauteur de 7,12 millions de mètre cube (3,74 millions de mètre cube pour les feuillus).

5.3.2 La cartographie de l'Inventaire Forestier National

Introduction

En janvier 2000, l'Etat décida de financer un inventaire global des dégâts. Après diverses expérimentations, on décida en février 2000 de confier à l'Inventaire Forestier National (IFN) le soin de cet inventaire, sur la base de photographies aériennes et éventuellement d'images issues de la télédétection. L'IFN reçut 3 millions d'euros pour accomplir ce travail. L'objectif était alors de publier des cartes et des estimations en surface et en volume des dégâts avant la fin de l'année 2000.

Réalisations

A cause de l'ampleur du travail à réaliser dans les 45 départements à cartographier, des difficultés administratives liées aux autorisations de survol et des problèmes rencontrés lors de la sous-traitance des photo-interprétations, l'inventaire a pris énormément de retard. Pour les Vosges, la carte départementale des dégâts (reproduite ci-dessous) ainsi que les données relatives aux volumes et aux surfaces n'ont été disponibles sur le site Internet de l'IFN qu'en septembre 2003, c'est à dire trop tard pour organiser l'exploitation des chablis et alors que le nettoyage et la reconstitution était déjà bien entamés (**voir énoncé 124**).

On peut s'étonner du caractère tardif des résultats vosgiens, quand on voit que les cartes de certains départements très peu touchés (Jura, Vienne, Manche...) ont été plus rapidement publiées. D'après un responsable de l'IFN, des pressions de toutes sortes (y compris politiques) ont fait que le calendrier suivi était tout à fait irrationnel, et que ce ne sont pas les départements qui le méritaient qui ont été cartographiés en priorité.

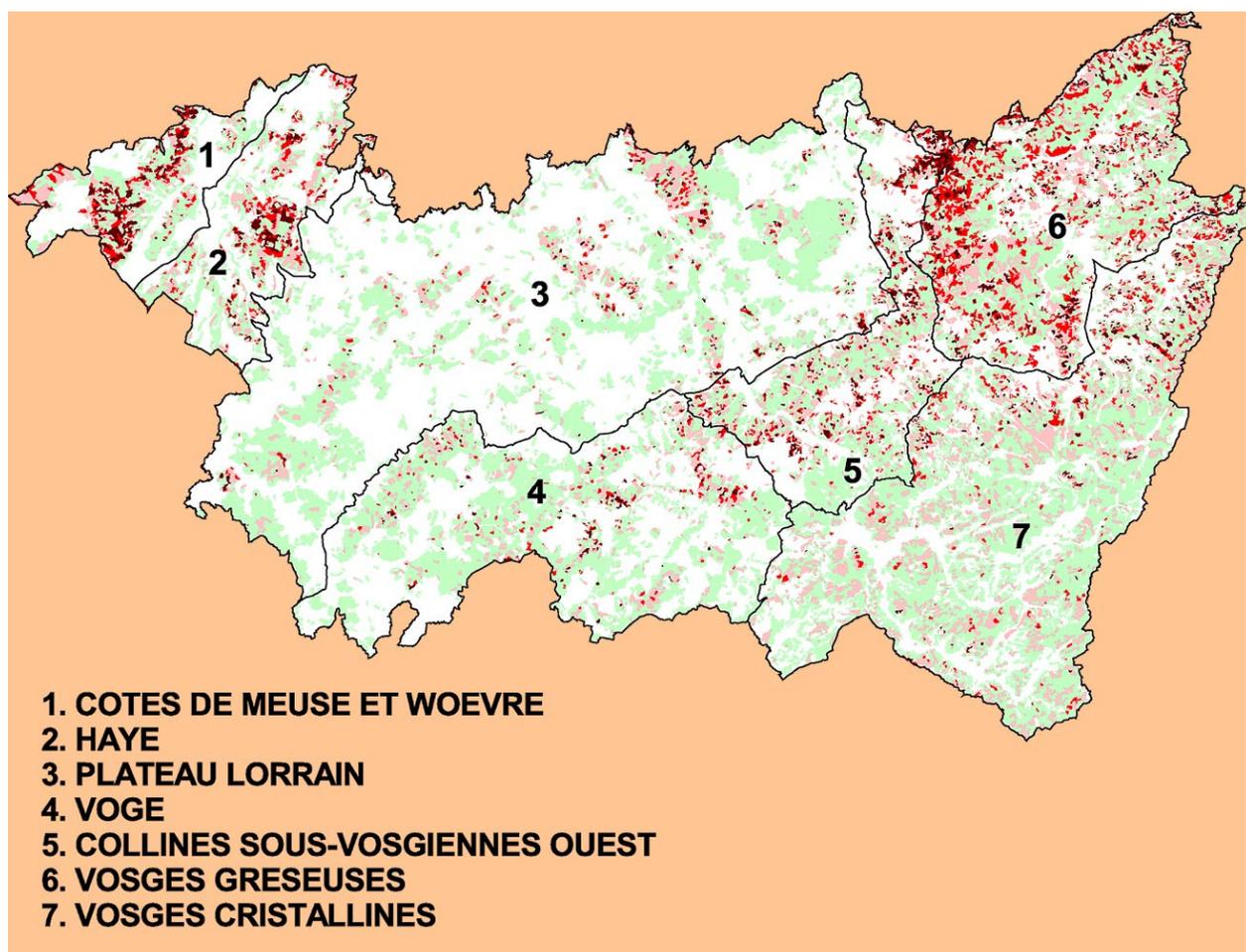


Figure 24 : la carte des dégâts publiée par l'IFN en septembre 2003

Discussion

Etant donné les retards, la carte et les résultats correspondants n'ont été utilisés ni pour organiser l'exploitation, ni pour planifier le nettoyage et la reconstitution. Tout au plus, les données ont permis de mettre à jour les estimations de la ressource disponible, encore que les procédures utilisées pour estimer les volumes chablis incitent à faire preuve de prudence dans l'utilisation des résultats (il semble plus sage d'attendre les prochains inventaires). Même pour cet aspect « ressource », non prioritaire dans le contexte chablis (voir énoncé 124), les résultats ne sont pas utilisés (voir énoncé 125).

5.3.3 La cartographie de l'Office National des Forêts

Dans le département des Vosges, une initiative de l'ONF a été menée pour disposer rapidement d'une cartographie des dégâts. Les moyens ont été dégagés d'une part par cet organisme, et d'autre part par le Conseil Général des Vosges, qui avait décidé lors d'une réunion exceptionnelle le 28 janvier 2000 de subventionner à hauteur de 38 000 euros ce travail. Le coût de la mission aérienne (photos au 1/30 000ème) s'élève à 38 000 euros. La photo-interprétation a coûté

38 000 euros. Celle-ci s'est faite en collaboration avec l'IFN⁶² pour la définition des classes de dégâts. Le déchiffrage a duré plusieurs semaines, et a été complété par des vérifications sur le terrain réalisées aussi bien par des personnels de l'ONF que du CRPF, ce qui a rendu la carte plus fiable (**voir énoncé 127**). C'est ensuite le service SIG (Système d'Information Géographique) qui a produit la carte et l'a diffusé à partir d'avril 2000.

Discussion

Sur le plan technique cette estimation, réalisée trop tôt en saison (soleil bas sur l'horizon, identification des chablis difficile) n'est pas toujours précise, notamment à l'échelle de la parcelle (**voir énoncé 128 et déclaration 44**). Toutefois, comme elle a été rapide, elle a été utilisée à différents niveaux, par la forêt publique comme la forêt privée (**voir énoncé 126**).

Tout d'abord, elle a été utilisée dans l'organisation des chantiers d'exploitation de l'Office National des Forêts. Les ouvriers allant travailler dans les zones « rouges » ont ainsi reçu une prime et des instructions spéciales en matière de sécurité.

Ensuite, cette estimation a été un argument de poids pour obtenir de Paris des enveloppes importantes pour les subventions, notamment pour les aides du Ministère de l'Intérieur (**voir énoncé 128 et déclaration 43**).

Enfin, cette expérience a permis aux acteurs de montrer leur réactivité (mobilisation des personnels, intégration des résultats dans un SIG) et de s'engager avec détermination dans la gestion de la crise (**voir énoncé 130**).

Conclusion

Comme l'expliquent **Barthod et Barrillon (2002)**, les besoins d'estimation des dégâts forestiers (surfaces et volumes sinistrés) après une tempête se situent à trois échéances temporelles différentes : une semaine après la tempête pour calibrer l'intervention publique, quatre mois après les chablis pour aider les entreprises à rationaliser leurs choix, et dix-huit mois après pour planifier la reconstitution et évaluer les impacts à moyen et long terme des dégâts sur les stratégies d'approvisionnement.

Pour ce qui est de la première échéance, les estimations fournies par les services de l'administration forestière ont été suffisantes. Mais pour ce qui est des deuxièmes et troisièmes échéances, ni la cartographie de l'ONF (pas assez fiable) ni celle de l'IFN (trop tardive) n'ont été pleinement satisfaisantes.

⁶² A l'origine, la cartographie ONF devait être intégrée à la campagne nationale coordonnée par l'IFN. Mais pour diverses raisons (et notamment parce que la méthodologie de l'IFN avait changé entre temps) les résultats de l'Office National des Forêts n'ont finalement pas été repris par l'Inventaire Forestier National.

A l'avenir, il pourrait être judicieux de favoriser l'estimation des résultats par les propriétaires forestiers directement (les interprétations photographiques de chablis sont très difficiles), quitte à les aider dans ce travail (**voir déclaration 75**).

5.4 Etudes

Etudes au niveau régional

Dans le cadre de l'avenant tempête du Contrat de Plan Etat Région Lorraine, des crédits ont été accordés pour mener des études scientifiques ou techniques.

En Lorraine, l'accent a été mis sur la recherche appliquée avec des partenaires comme l'ENGREF ou l'INRA (exemples de travaux : amendement nécessaire pour accélérer la régénération, lutte contre l'acidification des sols, mycorhization et truffes, rôle des forêts et des coupes rases dans la régulation des flux hydriques, observatoire de la régénération naturelle, étude du parc d'exploitation, utilisation des chênes de qualité secondaire, étude de la ressource et des creux futurs pour le hêtre et les résineux). Ces recherches représentent un investissement par rapport au futur et à l'éventualité d'une prochaine tempête (**voir énoncé 136**). Un CD-Rom compilant l'ensemble des études réalisées est disponible auprès de la DRAF Lorraine.

Etudes au niveau départemental

La présente étude, consacrée à une évaluation du Plan Chablis Vosges, a bénéficié d'une subvention totale de 72 000 € (36 000 € du Conseil Général des Vosges et 36 000 € du Conseil Régional de Lorraine).

Le département des Vosges est un des seuls à réaliser un tel bilan, et on peut souhaiter que ce travail sera exploité à l'avenir, aussi bien sur le plan technique qu'administratif (**voir déclaration 67**).

Recommandations

En guise de recommandations à l'usage des décideurs, les résultats synthétiques et analytiques précédents ont été utilisés pour proposer aux décideurs publics deux scénarios d'intervention dans l'éventualité d'une nouvelle tempête.

Premier scénario : un plan pour la prochaine tempête

Une première approche consiste à préparer dès à présent un document de cadrage pour la prochaine crise, type plan Orsec pour la forêt (**voir déclaration 66**) et à l'image du classeur « gérer la crise chablis » élaboré en interne par l'Office National des Forêts (**Bartet et Mortier 2002 ; Mortier et Bartet 2004**). Cette étude n'avait pas la prétention d'aboutir à un tel document. Toutefois, sur la base des enseignements techniques ou participatifs obtenus, il est possible de faire quelques propositions en ce sens, en distinguant mesures d'urgence et mesures de gestion de crise.

Mesures d'urgence

Au cours de l'étude, on a rappelé l'importance de quatre domaines qui doivent être traités en priorité par les pouvoirs publics : le déblaiement des accès, l'inventaire des dégâts, la réunion d'une cellule de crise et la fixation de priorités.

Déblayer les accès

En dehors des axes de circulation (dont le déblaiement incombe aux services de l'Équipement), il est important de dégager le plus rapidement possible (mais dans le respect de la réglementation) les routes et pistes forestières. Cette action permet de sécuriser les futures interventions en forêt et de permettre un inventaire relativement fiable de terrain des dégâts. Pour un certain nombre de raisons (voir le paragraphe correspondant dans la première partie), une intervention des pouvoirs publics, notamment au niveau financier, peut s'avérer très utile pour la bonne réalisation des opérations.

Inventaire des dégâts

L'inventaire des dégâts doit être le plus précis possible, aussi bien en terme de surface touchée qu'en terme de volume à terre. Les inventaires aériens, si ils permettent d'estimer les surfaces rasées ne permettent pas de bien caractériser les volumes à terre. C'est une activité qui prend du temps mais qui est importante pour calibrer l'intervention publique. Des aides financières peuvent se justifier, notamment pour inciter l'évaluation des dégâts dans les forêts privées.

Cellule de crise

Une fois que des données suffisamment précises auront été réunies (surface touchée et volumes abattus par grandes catégories

Définition des priorités

d'essences), il semble important de réunir tous les partenaires de la filière. Le but de cette réunion est d'identifier les principaux problèmes, tant au niveau économique qu'écologique ou social. Il faut insister sur les difficultés (ou opportunités) réglementaires, financières ou humaines qui vont conditionner la gestion de la crise.

La cellule de crise doit être à même de définir certain nombre de priorités, dans l'hypothèse (réaliste) selon laquelle les pouvoirs publics ne pourraient intervenir sur tous les fronts. Il est impossible de définir *a priori* ces priorités, mais il semble important de s'accorder un temps de réflexion relativement long, afin de garantir la pertinence des choix par rapport aux spécificités de chaque crise.

Approximativement, on pourrait dire que ces mesures (déblaiement des accès, inventaire des dégâts, constitution d'une cellule de crise et choix d'un certain nombre de problèmes à résoudre en priorité) pourraient s'étaler sur une période allant de quelques semaines à deux ou trois mois (dans l'hypothèse d'un cataclysme d'une intensité comparable à celui de 1999).

Mesures de gestion de crise

Après la phase d'urgence commence une phase plus concrète pour les pouvoirs publics, chargés de mobiliser des ressources, de mettre en place les instruments et de gérer la crise.

Mobiliser des ressources

Les ressources peuvent être financières et levées auprès des bailleurs de fonds traditionnels (Europe, Etat, Collectivités) mais aussi humaines. Il s'agit alors de renforcer des équipes ou de modifier leurs missions. Il ne faut pas négliger ce second aspect, car on s'est rendu compte avec la tempête de 1999 que les aspects humains sont presque aussi importants que les moyens financiers.

Mise en place des instruments

En fonction des priorités et des moyens disponibles, il faudra trouver des instruments adéquats. On pourra bien sûr s'inspirer des expériences des précédentes tempêtes, et notamment de cette évaluation. On peut également conseiller de retenir des procédures simples et souples, adapté au contexte « extraordinaire » de toute crise. Enfin, rappelons que les interventions destinée à corriger des défaillances du marché doivent être mise en œuvre avec beaucoup de prudence, tant cet exercice est délicat et peut avoir de nombreux effets pervers.

Gestion du Plan Chablis

La gestion « courante » de la politique doit être faite de la manière la plus participative possible, en associant les partenaires concernés au-delà de la phase d'urgence. En 1999, il faut reconnaître qu'après d'intenses échanges initiaux, la collaboration entre les différents acteurs a plutôt déclinée.

En fonction de l'intensité du cataclysme, cette phase de gestion de la crise pourrait durer d'un an à dix ans.

Second scénario : amélioration continue

Une seconde approche ne cherche pas à « capitaliser » sur l'expérience de 1999, estimant qu'aucune crise n'est comparable à celle qui l'a précédée, de par l'évolution inéluctable des conditions économiques, écologiques ou sociales. Dès lors, la tâche des autorités consiste à bien connaître les forces et faiblesses des filières pour mieux anticiper leurs capacités de résistance à une catastrophe majeure et à tisser des réseaux de collaboration qui permettront d'inventer plus facilement lorsque la crise surviendra.

Connaître la filière

La mise en place d'un observatoire permanent de la filière bois dans le département des Vosges, qui serait force de réflexion et de prospective pourrait répondre à ces attentes.

Ce n'est pas une idée totalement nouvelle dans les Vosges. Au lendemain de la tempête, et sous l'impulsion du Préfet Guillot, un observatoire avait déjà été constitué. Réunissant plusieurs acteurs de la filière, cet observatoire dont le but était de faciliter la gestion des chablis, a constitué un outil d'information et de gouvernance apprécié au plus fort de la crise (voir déclaration 149). Cet observatoire s'est réuni à plusieurs reprises de 2000 à 2002, mais n'a pas été prolongé au-delà.

Il semble primordial, pour orienter les interventions publiques après une catastrophe et être sûr de leur pertinence, de bien connaître les filières et la durabilité de ses différents segments.

Or, la filière forêt et bois du département des Vosges reste assez mal connue. Les informations sur la récolte, la ressource, le foncier ou l'emploi rassemblées et communiquées par la DDAF (enquête annuelle de branche) ou l'Inventaire Forestier National (campagnes d'inventaire) bien que précieuses sont lacunaires à certains points de vue. D'autres informations par contre ne sont pas connues de l'ensemble des partenaires (études du GIPEBLOR, de l'AFOCEL ou de l'ENGREF). Dans le cadre d'un observatoire, des efforts pourraient être faits pour approfondir, préciser et diffuser les connaissances sur par exemple les facteurs de compétitivité et de rentabilité des filières.

Régler les problèmes

Une des missions de l'observatoire pourrait être d'accélérer la résolution de problèmes généraux dont on sait qu'ils seront extrêmement pénalisants quand la crise surviendra (cas du transport de bois par la route).

Pour de nombreux aspects, une crise révèle et accentue des difficultés préexistantes. Pour avancer sur ces problèmes de toutes natures (institutionnelles ou réglementaires par exemple), un observatoire peut être un auxiliaire précieux.

De plus, disposer d'une force de réflexion permanente permettra d'être plus réactif quand la crise surviendra, et de mettre rapidement sur pied une cellule de crise.

Enfin, signalons qu'il ne s'agit pas de cantonner l'observatoire à la problématique tempête. Aujourd'hui, de nouveaux sujets ont émergé et prennent une place de plus en plus importante au niveau de la politique forestière locale (bois énergie, bois construction). Cela pose de nouveaux défis à la filière et une instance de discussion telle qu'un observatoire pourrait s'avérer utile (voir déclarations 49, 150 et 151).

La figure ci-dessous résume les principales étapes ou rubriques des deux scénarios :

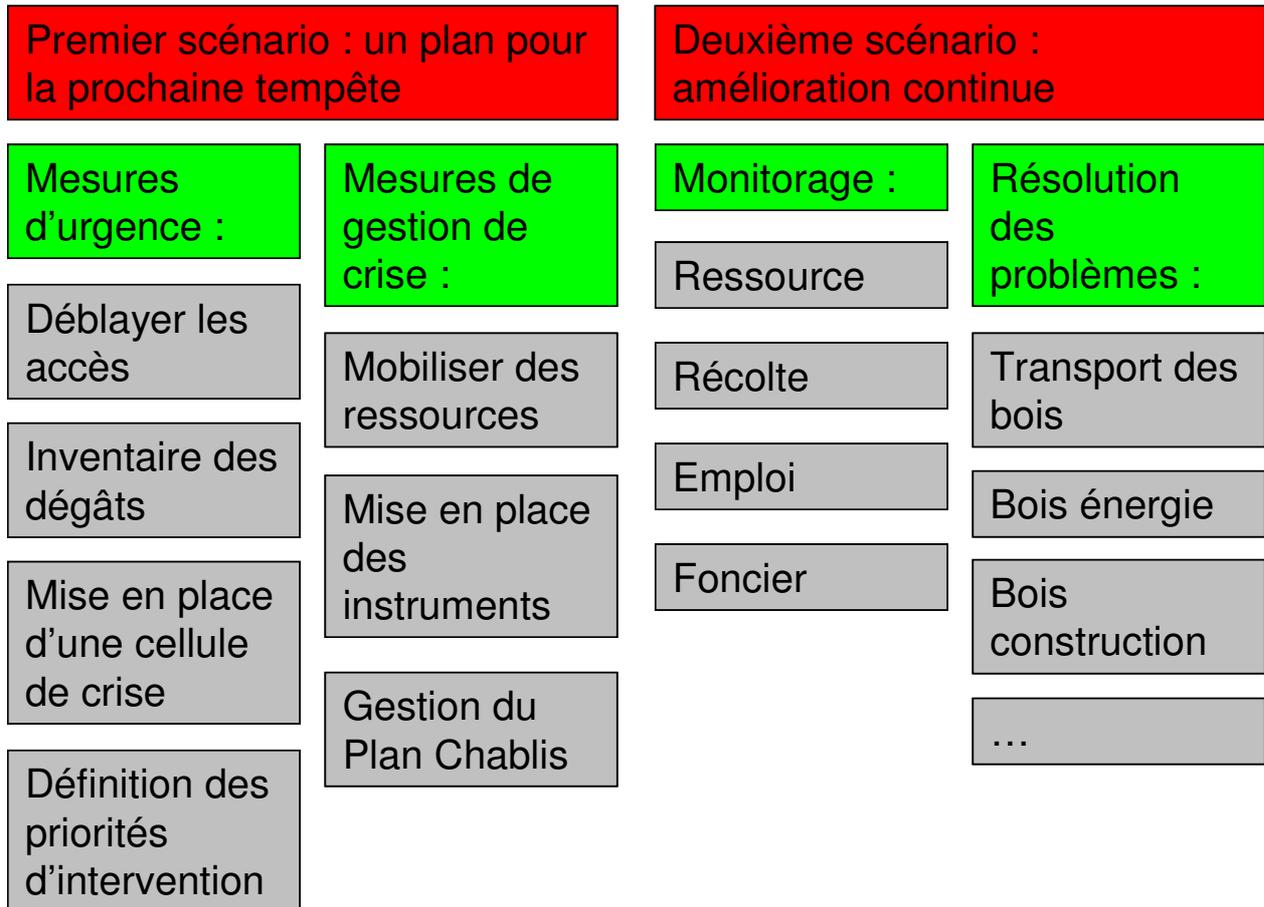


Figure 25 : les scénarios de réponse dans l'optique d'une nouvelle tempête

Par rapport à ces deux scénarios, une réponse intermédiaire peut être recherchée. Même si il est vrai que le contexte dans lequel surviendra la prochaine tempête (étendue, nature des dégâts, état des marchés, place donnée par les media à la forêt...) sera différent de celui de

1999, il n'est pas inutile, en plus de mettre en place un éventuel observatoire, de chercher à tirer tous les enseignements de cette crise pour en tirer quelques recommandations. C'est dans cette perspective que ce rapport a été rédigé.

Le propre d'une évaluation est souvent de pointer du doigt plutôt les faiblesses que les réussites d'une politique. Cette tendance, si elle aide à ne pas reproduire les erreurs du passé, ne doit pas cependant faire oublier les points positifs. En effet, il est parfois possible de corriger des points faibles en insistant davantage sur des forces également présentes. En l'occurrence, il serait impossible de conclure sur le Plan Chablis dans le département des Vosges sans souligner le travail considérable et les sacrifices consentis par la plupart des professionnels du secteur pour sortir aussi rapidement que possible de cette crise sans précédent. En l'espace de quelques années, le double défi de l'exploitation des chablis et du nettoyage des forêts sinistrées a été relevé. Il s'agit également d'un message important pour l'avenir : si les forestiers se mobilisent, aucune crise, pour grave qu'elle soit, n'est insurmontable.

Chapitre 5 : Discussion

Introduction

Ce chapitre a pour but de commenter les résultats obtenus dans les Vosges et d'examiner de manière critique l'outil proposé pour l'évaluation des politiques forestières.

Dans un premier temps, il s'agit de considérer l'issue de l'évaluation, c'est-à-dire les résultats synthétiques et analytiques ainsi que les recommandations sous forme de scénarios du chapitre 4. C'est l'objet de la première partie de ce chapitre, qui propose un commentaire des résultats empiriques de l'étude.

Parce que les résultats obtenus dépendent étroitement de la démarche suivie, il est également important de considérer les procédures. Toute discussion des résultats doit être éclairée par une discussion de la démarche, que l'on trouve dans la deuxième partie de ce chapitre.

Enfin, il est utile de considérer plus précisément l'attitude des personnes chargées de l'évaluation, qui jouent un rôle central dans l'ensemble du processus. La troisième partie examine ce rôle des évaluateurs.

Mise en garde spéciale

D'une certaine manière, la discussion proposée est de moins en moins objective. Alors qu'un commentaire sur les résultats peut rester tout à fait neutre (cela revient à parler de l'évaluation à la troisième personne du singulier), une discussion sur les procédures est forcément plus personnelle (on parle alors de l'évaluation à la première personne du pluriel). Cette subjectivité est encore plus flagrante pour ce qui concerne les évaluateurs (on parle de l'évaluation à la première personne du singulier). Ceci dit, il semblait important de proposer ici une analyse critique (même insuffisante) du travail réalisé dans les Vosges.

1 Commentaires directs sur les résultats

Rappels sur l'évaluation

Par définition, une évaluation poursuit au moins trois finalités (voir **CSE 1996**). Elle produit tout d'abord des informations relatives à la politique ou au programme évalué, c'est la dimension cognitive de l'évaluation. Elle propose aussi des jugements de valeur, établis sur la base d'un certain nombre de critères explicites (efficacité, efficience) ou implicites (« bon sens », morale populaire), c'est la partie normative de l'évaluation. Enfin, une évaluation est le plus souvent destinée à améliorer la politique, grâce par exemple à des recommandations pour l'avenir, c'est la partie instrumentale ou d'aide à la décision de l'évaluation.

Dans une certaine mesure, ces trois composantes sont liées, et une « bonne » évaluation est une évaluation qui fournit à la fois de bonnes informations, de bons jugements et de bons conseils. C'est ce que

résume bien Carol **Weiss (1998)** quand elle définit l'évaluation comme étant l'appréciation systématique des opérations et/ou des issues d'un programme ou d'une politique, comparée à un ensemble de critères, en tant que moyen de contribuer à l'amélioration du programme ou de la politique.

Dans cette partie, les résultats obtenus dans les Vosges vont être examinés selon une perspective analytique, en commençant par les aspects cognitifs (production d'informations), puis normatifs (production de jugements) et enfin instrumentaux (production de propositions). Mais auparavant il faut attirer l'attention sur la clarté du rapport d'évaluation, qui concerne l'ensemble des trois aspects.

Clarté du rapport

Malgré les efforts faits pour rendre le rapport d'évaluation accessible au plus grand nombre, le langage adopté est sans doute difficilement compréhensible pour certaines catégories de lecteurs, peu familières des techniques forestières ou des modalités de la politique forestière. Le rapport n'est peut-être pas suffisamment illustré, ce qui aurait pourtant facilité la lecture. Même condensé, le rapport est certainement trop volumineux, ce qui peut décourager les lecteurs. Ceci dit, on a tenté de compenser ces handicaps lors de la restitution finale, où des formes plus attrayantes et conviviales d'exposition ont été employées.

1.1 Aspects cognitifs

La dimension cognitive de l'évaluation porte sur tout ce qui concerne l'information recueillie et mise à disposition de ceux qui la reçoivent. Il s'agit d'informations factuelles concernant à la fois la politique évaluée et son contexte.

1.1.1 Documentation du Plan Chablis :

Les parties synthétiques et surtout analytiques des résultats accordent une large place à la description factuelle de la politique et des différentes mesures. On peut cependant porter un certain nombre de critiques à cette composante de l'évaluation :

Tout d'abord, on peut constater que si elle est décrite en détail pour ce qui est de son application locale (au niveau du département des Vosges), on manque de renseignements relatifs à l'échelon central ou national. Le Plan Chablis étant avant tout un programme mis en place par l'Etat, plus d'informations à ce niveau auraient sans doute permis de mieux comprendre ce qui s'est passé dans les Vosges. Chaque fois que cela semblait nécessaire (par exemple pour ce qui est des mesures relatives au nettoyage et à la reconstitution des forêts sinistrées) la situation nationale a été rappelée. Mais il est vrai que ces informations sont succinctes par rapport aux informations locales et peut-être insuffisantes. Il aurait fallu plus de ressources et un mandat pour effectuer une évaluation du Plan Chablis au niveau national.

Ensuite, il y a des lacunes pour ce qui est de la documentation des impacts de la politique et des différentes mesures. Il est en effet très

difficile (notamment dans le cas des politiques forestières) de déceler aujourd'hui des impacts qui, par définition, se manifesteront dans plusieurs dizaines d'années. Etant donnée la longueur des cycles forestiers (un chêne par exemple va mettre 250 ans pour atteindre son âge d'exploitabilité), il peut s'écouler plusieurs décennies entre la réalisation d'une action politique et la caractérisation des premiers impacts. Il était donc difficile de recueillir une documentation substantielle sur les impacts.

1.1.2 Connaissance du contexte

Tout comme on a cherché à documenter le plus précisément possible les différentes mesures du Plan Chablis (voir paragraphe ci-dessus), on a attaché une grande importance à décrire le contexte dans lequel s'est développé le Plan Chablis. En plus de décrire l'événement qui a motivé l'intervention publique (voir annexe 2), les forêts du département des Vosges ont aussi été présentées sous l'angle de la multifonctionnalité, c'est-à-dire en décrivant les aspects écologiques, économiques et sociaux (voir annexe 1). Même si ces documents n'apprendront sans doute pas grand-chose à des forestiers, ils peuvent avoir un intérêt pour les non spécialistes ou les décideurs publics.

Dans le cadre de l'évaluation d'une politique publique, il aurait aussi été intéressant d'explicitier le contexte politique dans lequel s'est inscrit l'intervention publique : contexte institutionnel (qui intervient en forêt pour faire quoi ?), politique (quelle est la politique locale en matière de forêt et de bois ?), réglementaire, ou même partisan ...

Il n'a pas été possible de se lancer dans un tel travail, qui aurait pris beaucoup de temps mais qui aurait permis d'apporter des éléments d'appréciation nouveaux. Il s'agissait d'une évaluation, pas d'une analyse de politique publique au sens académique.

Conclusion

Pour conclure sur cette partie cognitive ou factuelle, on peut penser que l'évaluation fournie aurait pu détailler davantage certains aspects (caractérisation des impacts de la politique, présentation du contexte national) mais il ne faut pas non plus que ces aspects soient trop développés et ne déséquilibrent les résultats. Une évaluation doit avant tout insister sur des jugements de valeur (aspects normatifs) et des propositions d'amélioration (aspects instrumentaux).

1.2 Aspects normatifs

La dimension normative de l'évaluation a à voir avec tout ce qui concerne les jugements de valeur formulés et soumis à l'appréciation des lecteurs (dont les décideurs) pour les aider à se forger leur propre opinion. Ces aspects sont présents dans les parties analytiques et synthétiques des résultats.

Clarification des jugements de valeur

L'environnement d'une évaluation est caractérisé par un certain pluralisme des points de vue. Ce pluralisme s'exacerbe lorsque l'on aborde des critères moraux ou éthiques. Tout comme des erreurs factuelles dans la documentation peuvent décrédibiliser l'ensemble du travail, des jugements de valeurs non référencés (et qui peuvent donc paraître arbitraires) et non explicités peuvent remettre en cause les résultats.

On a donc attaché une grande importance à bien expliciter les jugements, de manière à ce que chacun puisse les comprendre et apprécier leur degré de pertinence. Cela a conduit à adopter une présentation relativement littéraire des résultats qui s'est efforcée d'alourdir le moins possible le texte, avec plus ou moins de succès (les explications peuvent être difficiles à présenter comme par exemple pour ce qui concerne les aides au transport).

Cette démarche pédagogique avait aussi pour but de rendre plus convaincantes les interprétations qui ont été faites au cours du processus d'évaluation, et d'augmenter l'acceptabilité des résultats et des propositions d'améliorations qui ont pu être faites.

Cette volonté de clarification des opinions découle de la méthode, et notamment pour ce qui est des réunions, durant lesquelles les modérateurs ont constamment demandé à ce que les jugements de valeur soient bien explicités. En aucun cas de simples arguments d'autorité n'ont été retenus. C'est pourquoi le rapport final ne contient pas de prises de positions non justifiées (par des déclarations, des énoncés de l'expertise ou dans certains cas des références bibliographiques).

1.2.1 Traçabilité de l'évaluation

Chacun des jugements de valeur repris dans le rapport d'évaluation est en effet suivi soit d'une référence bibliographique, soit du numéro de la déclaration ou de l'énoncé dont il est tiré (et que l'on peut consulter dans l'annexe 3).

Mais si on peut remonter à la source du jugement de valeur, il n'est pas possible d'en retrouver l'auteur. Cela aurait pourtant pu être intéressant d'un point de vue sociologique, pour comprendre notamment les rapports de forces à l'œuvre au sein du processus d'évaluation. Cependant, comme on l'a dit dans l'introduction, l'évaluation se place plus dans une perspective pratique centrée sur l'aide à la décision que dans une perspective sociologique centrée sur la question du pouvoir. Mais des éléments allant dans ce sens pourraient être intégrés à l'outil proposé dans le cadre de futurs développements.

La présentation des jugements qui est faite ne rend pas bien compte des processus dialectiques à l'œuvre dans l'évaluation (parmi les acteurs et les experts ou entre ces deux groupes). Les résultats se présentent comme une synthèse « lisse », qui découle aussi du processus, mais qui traduit mal les débats qui ont eu lieu. Des développements du modèle, utilisant des techniques moins focalisées

sur la recherche du consensus ou du compromis, permettraient peut-être de mieux reproduire dans les résultats la nature des discussions.

1.2.2 Equilibre de l'évaluation

Trop souvent, les évaluations se contentent de pointer du doigt les échecs d'une politique sans parler de ses succès. Cela peut réduire la pertinence d'une l'évaluation, car parfois les problèmes d'une politique peuvent être résolus en accentuant des points forts (**Widmer et al. 2000**). Il est donc important que l'évaluation ne permettent que l'expression de critiques.

La méthodologie suivie, et notamment le métaplan, qui se rapproche des analyses SWOT (pour *Strengths*, *Weaknesses*, *Opportunity* et *Threats*) a permis une expression des points forts comme des points faibles de la politique. Malgré cela, au cours des discussions ultérieures, ce sont principalement les problèmes qui ont monopolisé l'attention. Peut-être qu'une modération différente aurait permis une évaluation plus équilibrée, mais il n'est pas certain non plus qu'un tel équilibre doit être atteint à tout prix.

Conclusion

Cette partie normative présente des limites, mais n'avait pas pour objectif de statuer définitivement sur les bienfaits ou méfaits de l'intervention publique (ce serait le rôle d'une institution judiciaire). Il s'agissait surtout de fournir aux décideurs des jugements de valeur permettant de mieux comprendre le sens de leur action, et de faire réfléchir l'ensemble des destinataires de l'évaluation sur les améliorations à apporter à la politique.

1.3 Aspects instrumentaux (aide à la décision)

Les résultats de l'évaluation ne consistent pas seulement en éléments cognitifs ou informatifs, mais aussi en éléments d'aide à la décision destinés à améliorer l'intervention publique (cf. recommandations et figure 25). Il s'agit de discuter ici l'impact des propositions faites et l'appropriation générale de l'évaluation.

Il faut bien préciser que l'évaluation menée dans les Vosges ne propose pas toujours de solutions aux problèmes éventuellement identifiés. Parfois ni les experts ni les acteurs n'ont fait de propositions concrètes pour l'amélioration d'une mesure donnée, et si rien non plus n'a été avancé dans la littérature, l'évaluation s'arrête en quelque sorte aux aspects normatifs. Un travail plus long et plus poussé avec les différents participants aurait été nécessaire, mais il s'agit en tous les cas d'un exercice difficile et auquel certains participants ne sont pas habitués.

1.3.1 Impact des propositions

Quelle suite sera donnée aux recommandations faites dans le rapport ? Pour la plupart des actions (et notamment celles qui sont maintenant

achevées), il est trop tôt pour pouvoir se prononcer. Mais il est possible de faire d'ores et déjà quelques remarques.

De par la diffusion limitée dont bénéficie le rapport d'évaluation (une cinquantaine d'exemplaires distribués), on peut penser que ses conclusions ne trouveront un réel écho qu'au niveau local. Cela n'est peut-être pas très pertinent au regard des caractéristiques de la politique forestière française, établie d'abord au niveau national puis déclinée au niveau régional.

D'une manière générale, les propositions faites sont peu originales ou innovantes. Cela tient peut-être au fait que les personnes ayant participé aux travaux étaient majoritairement des forestiers (malgré nos efforts pour ouvrir l'évaluation à d'autres catégories d'acteurs). Peut-être qu'en ouvrant l'évaluation à d'autres secteurs les propositions auraient été plus diversifiées. On peut aussi craindre que les propositions n'apparaissent rapidement périmées.

1.3.2 Appropriation des recommandations :

La valeur instrumentale d'une évaluation ne se mesure pas seulement à travers l'utilisation « brute » qui pourra être faite des recommandations, mais aussi d'après ce qui en sera recyclé dans d'autres démarches.

A ce titre, il est encourageant de constater d'une part que le Conseil Général des Vosges (un des financeurs de l'étude) a décidé de tenir compte de cette évaluation dans sa politique forêt-bois, et d'autre part que l'administration forestière en Lorraine souhaite reprendre une partie des scénarios (quitte à les retravailler et à changer la forme) dans la cadre d'un Plan Chablis prêt à l'emploi pour une prochaine tempête.

Conclusion

Le volet instrumental d'une évaluation n'a pas pour objectif de mettre sur pied une nouvelle politique (il s'agirait alors d'un exercice de formulation de politique à proprement parler). Il s'agit plus modestement de contribuer à l'émergence de nouvelles politiques forestières en proposant des pistes d'amélioration les plus pertinentes possibles. Le processus vosgien, si il ne répond pas à tous les problèmes, contribuera peut-être à en résoudre quelques uns.

Conclusion

Globalement, un certain nombre de lacunes dans le produit final de l'évaluation a été constaté : documentation parfois fragmentaire, prépondérance d'aspects techniques, manque d'originalité pour certaines propositions. Mais cette évaluation aura toutefois le mérite d'accroître la littérature relative à ce type de politiques forestières. Les réussites et insuffisances de cette évaluation particulière sont-elles à mettre sur le compte de facteurs extérieurs ou sur le compte de la

démarche suivie ? C'est ce que l'on va traiter dans la seconde partie de ce chapitre.

2 Discussion de la méthode

L'évaluation menée dans les Vosges a produit – avec plus ou moins de réussite – ce que l'on attendait d'elle (exigences cognitives, normatives ou instrumentales). Pour autant, sur la base du principe éthique selon lequel les fins ne justifient pas les moyens, il est nécessaire d'examiner la manière dont les résultats ont été atteints.

Dans cette partie, seront discutées successivement la validité des procédures de documentation et d'analyse (tant au niveau de l'expertise que de la participation).

2.1 Documentation

Durant le travail de documentation, un certain nombre de recherches a été effectué (voir chapitre 3). Portant essentiellement sur des aspects factuels, ces recherches ont permis un premier « débroussaillage » du Plan Chablis.

Plusieurs questions peuvent être posées par rapport aux méthodes de collecte de l'information mises en oeuvre : ont-elles permis d'obtenir des informations suffisantes ? fiables ? Comment les vérifier le cas échéant ? Les méthodes mises en oeuvre ont-elles été économes en moyens ? Ces différents points sont abordés dans les paragraphes suivants.

2.1.1 Etendue et fiabilité de la documentation rassemblée

Le but de la phase de documentation était de rassembler des informations factuelles (historiques, quantitatives) et de les mettre à disposition des différents participants de l'étude (experts et acteurs), afin qu'ils puissent interpréter et juger les faits en toute connaissance de cause⁶³. Résumées dans des « fiches mesures », ces informations, ont été systématiquement distribuées avant chaque réunion aux experts et aux acteurs. Ces informations ont été reprises au chapitre 4, avec la source ou la référence bibliographique correspondante.

Etendue des méthodes de documentation

Au regard de certaines disciplines telles que l'Histoire, les méthodes de documentation mobilisées peuvent sembler rudimentaires. Il s'agissait essentiellement de traiter et compiler dans un cadre nouveau des données secondaires (de seconde main) disséminées dans diverses sources (bases de données, statistiques officielles, articles de revues

⁶³ Cela ne veut pas dire pour autant que les participants produiront nécessairement de bonnes interprétations ou de bons jugements : comportement stratégique des individus, capacités d'interprétation défaillantes...

ou extraits de rapports officiels). Mais le but n'étant pas de fournir une documentation définitive et exhaustive sur la politique à évaluer, mais suffisante pour démarrer le processus évaluatif dans de bonnes conditions. Il faut néanmoins signaler un certain nombre de problèmes :

- les méthodes de collecte ont privilégié les données secondaires par rapport aux données primaires. Celles-ci ont l'avantage d'être peu coûteuse mais l'inconvénient de rester muette sur des aspects ou des mesures périphériques, pour lesquelles on ne dispose pas toujours de bilans. C'est le cas de certaines aides « annexes » du Plan Chablis (aide à la mobilité géographique des bûcherons par exemple) qui ont été se sont révélées très peu renseignées. Cela a pu nuire à la qualité de l'évaluation sur ces mesures. Mais il fut garder à l'esprit qu'il n'est pas toujours possible (financièrement ou parce que les données n'existent plus) de vouloir se procurer des données primaires.

- de plus, les données secondaires – qui ont été établies pour répondre à d'autres attentes – ne sont pas toujours satisfaisantes au regard des questions (notamment financières) qui peuvent se poser lors d'une évaluation. Souvent, les données ne donnent pas beaucoup de détails se contentent de rappeler les réalisations (cas de l'aide au transport par exemple). Par ailleurs, les données disponibles sont souvent agrégées. Il peut être ainsi difficile de descendre à une échelle infranationale ou infrarégionale pour certains aspects de la politique, ou encore d'en connaître l'évolution dans le temps.

- enfin et de manière quasi générale, cette méthode de documentation conduit à réunir un assez grand nombre de données sur les effets directement mesurables d'une mesure (ses résultats ou les crédits dépensés) mais très peu d'informations sur les impacts. En effet, la plupart des données proviennent de l'administration, qui n'a pas forcément les moyens de documenter ces aspects beaucoup plus difficiles à appréhender (par exemple l'impact des aides à la mécanisation sur le plan social).

Malgré ces limites, la documentation réunie était assez importante, et cela se retrouve dans le document final (chapitre 4), puisqu'on peut estimer à 50 % du texte ce qui provient de la documentation. Cette part élevée était nécessaire ne serait-ce que pour exposer le Plan Chablis et ses différentes mesures.

Fiabilité des informations

La fiabilité des informations recueillies dépend bien sûr de la validité des sources utilisées. La documentation recueillie sur la politique évaluée était constituée de statistiques officielles, d'articles de revues (à comité de relecture ou pas) ou de journaux, ou encore de rapports ou bilans réalisés par l'administration. Ces sources ne sont pas forcément fiables à 100 %, mais ce sont souvent les seules disponibles. D'où l'importance de les vérifier et de les compléter.

2.1.2 Vérification et amplification de la documentation

Il est important que la documentation factuelle fournie aux différents publics de l'évaluation soit soigneusement vérifiée. Si dans la

documentation apparaissent des informations erronées, cela peut discréditer l'ensemble du processus auprès de certains participants ou même des commanditaires.

Quand c'était possible, on a essayé de recouper les informations mentionnées dans plusieurs sources (cas des prêts bonifiés par exemple). Ce cas de figure étant relativement rare, on a voulu systématiquement faire relire les synthèses documentaires par des bons connaisseurs de la politique en question, capables de détecter et de corriger des erreurs éventuelles. De par la possibilité que les membres de l'administration forestière ont d'accéder à certaines informations, ce sont principalement à ces personnes que l'on a demandé de revoir notre documentation.

Souvent, ces vérifications ont été l'occasion d'acquérir de nouveaux chiffres plus récents ou des informations complémentaires, qui ont permis d'amplifier la documentation fournie aux différents participants.

2.1.3 Coût de la documentation

Qu'en est-il du coût de la documentation ? Un premier élément de réponse est fourni par la nature de la plupart des informations recueillies. En effet, mis à part quelques travaux originaux (comme l'estimation financière du préjudice subi par les propriétaires forestiers après la tempête dans les Vosges ou l'analyse encore inédite des déclarations de sinistres suite à la canicule et sécheresse de l'été 2003), on peut considérer que les données sont secondaires, c'est-à-dire produites en dehors de notre étude. Même si ces données ne sont pas toujours gratuites⁶⁴, ces informations sont relativement peu coûteuses à produire et à retravailler.

Cependant, les procédures mises en place sont plus coûteuses que ce qui s'en suivrait d'une simple compilation de texte ou de statistiques officielles. Ainsi, pour tout ce qui concerne la présentation des objectifs des différentes mesures, on constate parfois des rédactions différentes d'une source à l'autre, et il faut se livrer à un délicat travail d'« exhumation » du discours officiel original, ce qui s'est traduit par l'analyse de la plupart des circulaires ou arrêtés du Plan Chablis.

De plus, on n'a pas cherché à tout collecter sur la politique à évaluer. Le but était de réunir un certain nombre d'éléments de base sur la politique et ses différentes mesures : nom de la mesure, texte officiel fondateur, objectifs et mécanismes, nombre et typologie des bénéficiaires, caractérisation des réalisations et si possible des impacts. Ce sont ces informations que l'on retrouve dans le chapitre 4, sous la forme d'une synthèse littéraire, qui a été jugée plus lisible qu'une forme plus schématique (fiches mesures).

⁶⁴ Nous avons ainsi dû acheter les données relatives à l'inventaire des dégâts réalisé par l'Inventaire Forestier National.

On peut considérer que cette documentation, qui a été utilisée du début à la fin du processus, s'est révélée être un investissement très utile.

Conclusion

Pour conclure sur la documentation, on peut rappeler que même si celle-ci est d'abord utilisée pour obtenir des informations uniquement factuelles, elle revêt également un caractère normatif. Ne serait-ce que par la manière avec laquelle des faits sont présentés dans les sources, des jugements de valeurs peuvent être sous-entendus (par exemple quand on lit que « seulement 75 dossiers représentant 61 bénéficiaires ont été engagés »). Il faut s'efforcer de ne pas se laisser personnellement influencer par ces jugements de valeur plus ou moins explicites, et tâcher, dans la documentation remise aux publics de l'évaluation, d'adopter des formulations qui soient les plus neutres possibles. Même si la neutralité absolue dans les sciences sociales est impossible, il convient de faire en sorte que les jugements de valeur soient produits au cours du processus, et non suggérés à travers une documentation qui ne serait pas que factuelle. Ce sont ces procédures normatives qui sont décortiquées au paragraphe suivant.

2.2 Analyses

Durant le travail d'analyse, faisant suite aux travaux de terrain, un certain nombre de techniques (voire chapitre 3) ont été mises en œuvre. Le but de ces techniques était de faciliter l'émergence de jugements de valeur et de propositions d'améliorations communément partagés sur la politique évaluée.

Plusieurs questions peuvent être posées par rapport aux analyses : sont-elles pratiques ? pertinentes ? Sont-elles rigoureuses, notamment pour ce qui est des analyses qualitatives ? Dans quelle mesure les procédures suivies garantissent la légitimité et la viabilité des analyses ?

Mais avant de commencer à répondre à ces questions dans les paragraphes qui suivent, il est important de rappeler en préambule que tout au long des procédures les personnes ont été respectées, en ce sens qu'aucune idée, opinion ou position émanant d'un des participants n'a été arbitrairement exclue de l'analyse, sauf si ces idées, opinions ou positions menaçaient directement l'intégrité d'une autre personne physique⁶⁵.

⁶⁵ Concrètement, seulement deux propositions, qui mettaient en lumière des pratiques à la limite de la légalité de la part de certains acteurs du Plan Chablis ont été sorties de l'analyse, car elles pouvaient potentiellement porter atteinte à ces personnes.

2.2.1 Aspects pratiques

La première question à se poser est celle de la praticité de la méthodologie. Un de objectifs était de la rendre aussi simple à suivre que possible. On peut en effet penser que le développement relativement modeste de l'évaluation des politiques publiques en France s'explique en partie par la complexité des procédures mises en œuvre (**Hassenteufel et Smith 2002**). On peut considérer que cet objectif de simplicité des analyses n'a été que partiellement atteint : il a fallu plus de deux ans pour boucler les travaux, tout en investissant des moyens humains et financiers importants (72 000 €).

Le nombre d'experts (cinq) et d'acteurs retenus (une quarantaine) n'était pourtant pas très important, et plutôt que de les réduire pour simplifier et accélérer l'évaluation, il faudrait certainement mettre en place des procédures de traitement plus rapides.

En effet, les techniques de saisie et d'analyse (analyse de contenu, méthode delphi (adaptée), confrontation constructive et métaplan) ont été consommatrices en temps. Des méthodes tout aussi pertinentes mais permettant de gagner du temps pourraient être développées à l'avenir (via des méthodes statistiques par exemple, voir **Marocico 1999**⁶⁶).

Enfin, il faut insister sur le fait que le temps passé à exposer les règles du jeu (entretiens préliminaires avec les experts potentiels et réunion de lancement pour les acteurs) ne doit cependant pas être réduit, pour des raisons d'efficacité.

2.2.2 Rigueur des analyses

Les méthodes employées pour l'analyse des données recueillies au cours du travail de terrain étaient essentiellement qualitatives (voir chapitre 3). Et comme ont été retenues des méthodes d'analyses qualitatives non quantifiées, il n'a pas été possible de s'abriter derrière la rigueur (ou du moins l'apparence de rigueur) que peuvent conférer des analyses statistiques.

Ainsi, ce travail ne peut échapper aux critiques qui peuvent être faites à l'encontre des études qualitatives, et dont les plus importantes portent sur les biais que peuvent introduire (volontairement ou

⁶⁶ Dans son évaluation des politiques d'amélioration de la gestion des forêts privées française **Marocico** a mis en œuvre des procédures d'analyse basées sur le *concept mapping* développé par **Trochim 1989a et 1989b**. La méthode s'apparente à la réalisation d'une analyse en factorielle des correspondances AFC (chacune des personnes interrogées correspond à un relevé) suivie d'une classification ascendante périodique ACP pour représenter d'une part les individus selon leur proximité logique et d'autre part les réponses « indicatrices » des différents groupes d'individus.

involontairement) les évaluateurs. Ce point est évoqué à nouveau dans la troisième partie de ce chapitre.

Toutefois, un certain nombre de précautions ont été introduites pour limiter ces biais : les énoncés tirés des réunions de l'expertise et les déclarations issues des réunions participatives (qui sont à la base du rapport d'évaluation) ont été systématiquement communiqués aux participants pour qu'ils puissent contrôler la fidélité des transcriptions ; le traitement de ces énoncés et déclarations, reformulés en une synthèse littéraire, peut être facilement retracé à partir de l'annexe 3 de ce mémoire.

2.2.3 Validité et légitimité des analyses

Validité de l'expertise

Dans la méthodologie suivie pour mettre en œuvre le cadre conceptuel, on a considéré que les éléments soulevés durant l'expertise pouvaient être considérés comme vrais à partir du moment où les experts, de manière collégiale et selon les règles de la *disputatio* scientifique (c'est-à-dire avec la production de preuves ou d'éléments tirés de la science) les avaient adoptés.

On pourrait objecter à cette méthode que les positions avancées par nos experts n'ont pas systématiquement été étayées de preuves factuelles ou de démonstrations concrètes. C'est en effet la principale limite que l'on peut trouver au sujet de la partie « expertise » du travail. La valeur de l'expertise repose plus sur la valeur des experts que sur la validité des procédures suivies.

Mais on peut dire cela de beaucoup de procédures d'analyse, et par rapport aux ambitions d'une évaluation, celles employées dans les Vosges peuvent apparaître suffisante. En effet, il ne s'agit pas d'instruire le procès d'une politique publique (auquel cas il est clair que les procédures d'expertise ne sont pas assez fiables) mais d'éclairer des individus (et notamment les décideurs) sur ses points faibles et ses points forts. Enfin, rappelons que le processus ne s'arrête pas au message des experts, et qu'une forme de « contrôle » (qui a consisté dans notre cas à nuancer un certain nombre d'énoncés) est toujours possible lors du travail avec les acteurs.

Légitimité de la participation

Qu'en est-il de la légitimité des procédures de participation ? Permettent-elles d'aboutir à des analyses légitimes ? A la différence de ce qui a été dit de l'expertise, les déclarations n'ont pas été validées sur un mode scientifique ou technique. Etant donné les modes de rationalité qui ont été favorisés (voir chapitre 2), c'est la reconnaissance intersubjective de la vérité des opinions exprimées qui a jouée le rôle de « preuve ». Mais un tel mode de validation des déclarations n'a de valeur que si la participation peut être considérée comme légitime.

Certes les procédures de participation, parce qu'elles n'ont pas permis de réunir l'ensemble des citoyens ou ne serait-ce que l'ensemble des individus affectés par la politique ne saurait prétendre à une parfaite légitimité.

Mais cet objectif de légitimité absolue est difficile à atteindre quel que soit le processus politique envisagé. Et on peut ajouter que dans la perspective d'une évaluation, où la participation d'un acteur donné ne se traduit généralement pas par une rétribution ou un gain politique direct (moins en tout cas que lors d'un exercice de formulation de la politique), la participation de certains acteurs peut être sérieusement compromise. Généralement (et cela a été observé dans les Vosges), il n'est pas toujours facile de convaincre des individus qui ne sont pas ou peu motivés par des considérations stratégiques de participer au processus.

Les procédures mises en œuvre (voir notamment au chapitre 2 ce qui a été dit sur la négociation), parce qu'elles s'appuient sur le sentiment de responsabilité (par rapport au futur notamment) des acteurs, garantissent un minimum de représentativité des acteurs pour légitimer et valider les analyses produites, même si tous ne s'expriment pas.

2.2.4 Viabilité des analyses

Le dernier point à aborder concerne la viabilité ou la longévité des procédures d'analyse. Ces aspects dérivent directement de leurs légitimité et validité. Malgré nos efforts pour garantir une certaine représentativité des acteurs et la compétence des experts, il est clair que la validité des analyses ne pourra durer qu'un temps.

Pour ce qui est des aspects techniques, de nouvelles connaissances viendront certainement démentir certaines de nos conclusions ou rouvrir certains débats. Le temps passant, les acteurs qui s'étaient mis d'accord au moment de nos réunions vont vraisemblablement diverger de nouveau, au fur et à mesure de leurs expériences et réflexions personnelles.

A moins de mettre en place un processus d'évaluation permanent, ce qui sortait bien sûr du cadre de l'étude, il est impossible de garantir la durabilité des analyses. Il faut espérer que sur certains aspects au moins l'évaluation ne deviendra pas trop vite obsolète.

Conclusion sur les analyses

Au final, et même si des erreurs directement imputables ont sans doute été commises par les opérateurs, on peut avancer que la méthodologie suivie souffre de défauts intrinsèques. Il est clair que celle-ci est encore trop complexe, trop lourde à mettre en œuvre et aussi trop coûteuse (plus coûteuse en tout cas qu'une étude qui se limiterait à une expertise ou à un processus participatif). Il y a donc de la place pour porter des améliorations. Mais la méthode apporte pourtant une certaine valeur ajoutée : elle permet en effet de ne négliger ni les aspects techniques ni les aspects sociaux, et elle prend en compte la complexité d'une politique et de ses acteurs.

Il ne faut pas non plus croire qu'une méthode peut permettre d'aboutir à une évaluation définitive de la politique à évaluer. L'évaluation est

un processus évolutif, et il faudrait mettre en place des procédures de mises à jour périodiques pour prolonger sa validité.

3 Rôle des évaluateurs

Après avoir considéré le produit et le processus de l'évaluation, cette troisième partie est consacrée à l'examen du rôle des évaluateurs. De par leur place centrale dans la transmission des résultats et l'animation du processus, ces derniers peuvent en effet largement influencer les résultats de l'évaluation. Cela est vrai de la plupart des opérateurs en sciences sociales en général (voir ainsi **Friedmann 1987**), de l'évaluation en particulier (voir **Guba et Lincoln 1984**, qui considèrent même l'opérateur comme le principal outil de l'évaluation) et aussi des sciences sociales appliquées à la forêt (voir **Kouplevatskaïa 2007** qui a mis en évidence le rôle déterminant des opérateurs dans l'issue d'un processus d'évaluation).

Dans cette partie, on va analyser à travers le prisme des évaluateurs la conduite des travaux puis la restitution des résultats.

3.1 Conduite de l'évaluation

Les évaluateurs sont à la fois les activateurs et les animateurs du processus (voir Figure 5). La réussite de l'évaluation ne dépend pas seulement de la valeur intrinsèque des procédures, mais également des compétences des personnes chargées de les mettre en œuvre. Il est également important que ces personnes obéissent à un certain nombre de règles déontologiques, certaines propres au modèle conceptuel retenu, d'autres plus générales et communes à l'ensemble des pratiques évaluatives.

3.1.1 Compétence des évaluateurs

La crédibilité des évaluateurs, qui engage l'ensemble du processus, dépend dans une large mesure de leur capacité à mobiliser les compétences techniques et communicatives requises par le cadre conceptuel élaboré au chapitre 2.

Compétences techniques

Les compétences techniques sont nécessaires à tous les niveaux du processus, et tout particulièrement durant la phase d'expertise. Pour éviter que les personnes interrogées ne perdent trop de temps à présenter le contexte de la politique forestière étudiée, et entre directement dans les aspects évaluatifs, il est utile que l'évaluateur connaisse bien la politique, son historique et les forces qui ont pu la faire évoluer.

Plus encore que la formation initiale des évaluateurs (qui peut bien sûr apporter un plus), il est clair que ce sont les travaux préliminaires aux enquêtes qui vont apporter les éléments les plus forestier. Un non forestier mettra peut-être plus de temps à trouver les informations pertinentes, mais pas forcément plus qu'un forestier de formation. Car

il faut reconnaître que cette formation initiale ne prépare pas assez aux questions d'économie et de politique forestière (c'est notre propre expérience) pour pouvoir être directement opérationnels sur ces questions.

Compétences communicatives

Les compétences communicatives sont capitales durant la phase de terrain, et spécialement à l'occasion des réunions où il faut accompagner des négociations. Différents degrés de maîtrise des techniques de communication peuvent en effet conduire – même en suivant la même méthode – à des résultats complètement différents.

La première des deux réunions participatives du processus vosgien a été animée par un professionnel expérimenté. Pour la seconde, c'est l'auteur de ces lignes qui s'en est chargé, sans avoir eu au préalable de formation particulière. On ne peut exclure que ce changement ait introduit un biais dans l'étude, mais au vu des résultats acquis (voir l'annexe 3, et notamment les déclarations des deux réunions), on ne peut pas vraiment constater une déperdition qualitative des résultats. Au contraire, le contenu des déclarations semble plus riche pour la seconde réunion. Mais ceci doit aussi être mis en liaison avec le fait que les thèmes abordés et les personnes invitées (peut-être plus motivants et plus motivées) étaient différentes lors de la seconde réunion.

En définitive, on peut dire qu'une expérience en matière de communication est un plus, mais que la qualité de la communication dépend avant tout de la motivation des participants. En l'occurrence, l'évaluation du Plan Chablis dans le département des Vosges a certainement été favorisée par différents facteurs exogènes (dynamisme et bonne entente des acteurs) qui ont facilité la communication. Dans une autre situation, dans un contexte plus tendu, une solide expérience de la part de l'animateur aurait été certainement plus cruciale.

3.1.2 Déontologie des évaluateurs

Il est important que les évaluateurs puissent conduire le processus d'évaluation en conformité avec des critères moraux, codifiés dans le cadre de pratiques professionnelles (comme **JCSEE 1994** par exemple) ou découlant du cadre conceptuel retenu. En l'occurrence, la question de la neutralité des évaluateurs occupe une place centrale dans toute discussion relative à la déontologie des évaluateurs.

Neutralité

La conduite de l'évaluation ne doit pas subir de distorsions causées par les personnes chargées de l'évaluation. Il est en effet possible que ces dernières, par leur attitude ou leur comportement au cours – par exemple – de l'animation des réunions participatives, de passer sous silence ou d'oublier des composantes importantes d'un problème. Une analyse partielle des positions de chacun (en détournant par exemple la confrontation constructive de ses buts et en mettant de côté non pas les positions inconciliables mais les idées qui dérangent l'évaluateur) peut ainsi conduire à des résultats complètement biaisés.

Les distorsions peuvent être le fait de l'évaluateur (qui comme tout individu a ses préférences) ou de son instrumentalisation plus ou moins consciente par un groupe d'intérêt (ou une coalition de groupes d'intérêt). L'évaluation peut en effet être « détournée » et promouvoir le point de vue d'un groupe donné. Concrètement, cette instrumentalisation se traduit par une représentation inéquitable des points de vue relatifs à l'objet d'évaluation.

En première approche, on peut donc dire qu'une évaluation neutre permet dans son processus et dans ses résultats l'expression de différents points de vue. Pour simplifier, on peut considérer que l'évaluation doit accorder autant de place aux destinataires de la politique qu'à ceux qui l'ont mise en œuvre. Il faut aussi veiller à ce que les commanditaires de l'évaluation ne cherchent pas à influencer le processus.

Dans le cas vosgien, les rapports avec les commanditaires (en l'occurrence le Conseil Général des Vosges) ont été très suivis mais ont surtout porté sur des aspects pratiques (organisation matérielle des réunions). Les travaux de terrain et d'analyse se sont déroulés de manière indépendante, sans que l'on sente de la part des financeurs la volonté de les orienter dans telle ou telle direction.

Les fonctionnaires des administrations chargées de la mise en œuvre du Plan Chablis ont naturellement été largement sollicités au cours des différents stades (expertise, participation) de l'évaluation. Pour autant, cette participation ne s'est pas traduite par un « détournement » de l'étude en faveur de l'administration, qui aurait pu s'en servir pour justifier a posteriori l'ensemble de son action. Les résultats du chapitre 4, dont certains sont très critiques, incitent à penser que le point de vue officiel de l'administration ne s'est pas toujours imposé. Cela tient aussi au fait qu'on a cherché à limiter (conformément à la littérature, voir **Buttoud et Yunusova 2003**) le nombre de fonctionnaires dans les différents groupes de travail (pas plus de la moitié des participants fonctionnaires, et pas plus d'un tiers des participants impliqués dans la distribution directe des aides).

Enfin, on ne peut pas non plus affirmer que le point de vue des destinataires ait été sur-représenté. Il a en effet été difficile de les faire participer (moins de ressources disponibles) et ils n'ont jamais été en mesure de prendre le contrôle du processus. Ajoutons que ce dernier étant plus conçu comme un lieu d'échange et de compromis que comme une arène où le plus fort ferait automatiquement valoir son point de vue, la neutralité des évaluateurs est moins directement contestable.

3.2 Restitution et transmission des résultats

Le rôle des évaluateurs est également important dans la restitution et la transmission des résultats finaux et intermédiaires. C'est même à ce niveau que leur pouvoir discrétionnaire est sans doute le plus grand,

car ils sont chargés de parler au nom des différents participants de l'évaluation.

3.2.1 Fidélité de la transmission

Dans le processus mis en œuvre, des résultats ont été communiqués à différentes occasions : après l'analyse documentaire (résultats communiqués à l'ensemble des participants), après l'expertise (résultats communiqués aux acteurs) et après les réunions participatives (résultats communiqués notamment aux commanditaires de l'évaluation).

Les évaluateurs peuvent être tentés à chacune de ces occasions de produire des résultats ou de sélectionner ceux vont être effectivement transmis aux différents publics ciblés, exerçant une forme d'autocensure.

Dans le cas d'une structure financièrement autonome comme l'ENGREF, qui n'a pas les mêmes contraintes qu'un cabinet privé d'évaluation par exemple, ce biais est réduit mais ne peut jamais être complètement écartée. C'est pourquoi on a attaché beaucoup d'importance à permettre la traçabilité des résultats présentés au chapitre 4, par les renvois faits aux énoncés et déclarations récapitulés en annexe.

3.2.2 Restitution opportune

Les propositions qui sont faites ont plus de chances d'être reçues quand elles sont transmises à temps et communiquées à tous ceux qui pourraient y trouver une utilité dans la conduite de leurs actions. C'est pourquoi la restitution des résultats finaux, qui incombe – du moins en partie – aux personnes chargées de l'évaluation – doit se faire de manière opportune.

Transmission à temps

En premier lieu, la restitution des résultats doit se faire à temps. Il est donc important que les évaluateurs respectent les délais prévus dans le cadre des accords passés au début du processus (commande, convention...). Dans le cas du Plan Chablis dans le département, et bien que les résultats aient été envoyés aux commanditaires pour l'échéance prévue (documents transmis le premier novembre 2006), il a encore fallu attendre le 26 février 2007 pour qu'intervienne une première restitution (en petit comité) et plus de six mois pour que soit organisée une restitution publique des résultats. Ces retards s'expliquent d'une part par un agenda politique chargé au cours de l'année 2007 (élections présidentielles et législatives) et peut-être aussi par un manque d'insistance de la part des évaluateurs.

Quoi qu'il en soit la restitution est intervenu trop tardivement, et alors que le contexte avait nettement évolué. Une étude qui pouvait paraître pertinente il y a trois ans peut ainsi devenir obsolète et ne plus répondre aux enjeux du moment. Le processus mis en œuvre a duré trop longtemps, et il conviendrait de l'améliorer dans le sens d'un raccourcissement des délais. On aurait pu ainsi traiter les deux volets

Diffusion et publicité des résultats

de la politique simultanément (avec différents groupes de travail) plutôt que successivement.

Même si ils s'adressent en premier lieu à leurs commanditaires, les évaluateurs devraient aussi communiquer les résultats à toutes les personnes qui peuvent tirer profit de l'évaluation. Dans notre cas, il faut reconnaître qu'il a été difficile de diffuser les résultats de l'étude en dehors des partenaires traditionnels. Pourtant l'évaluation aurait pu intéresser d'autres acteurs. Pour les atteindre, il eut sans doute fallu impliquer davantage les media, ce qui s'est révélé assez difficile à faire.

Conclusion

Au cours de ce chapitre ont été successivement analysés les résultats de l'évaluation, ses procédures et le rôle joué par les évaluateurs. Pour ce faire, la grille suivie dans ce chapitre a été essentiellement théorique, voire gestionnaire, utilisant des normes découlant du modèle lui-même (chapitres 1 et 2) ou de la littérature évaluative. Une grille d'analyse avec des critères et indicateurs ayant émergé du processus en lui-même aurait sans doute été plus pertinente.

Pour ce faire il aurait fallu, dès le lancement de l'évaluation, co-construire avec les partenaires des indicateurs de résultats spécifiques qui auraient permis d'analyser de manière plus précise le travail qui a été mené dans les Vosges et les conclusions qui en ont été tirées.

C'est une des pistes de développement possible du modèle. Il reste encore beaucoup d'autres améliorations à apporter (la conclusion générale de ce mémoire vise à en proposer quelques unes) : malgré des points positifs (production de résultats cognitifs, normatifs et d'aide à la décision) qui s'expliquent en partie d'ailleurs par des facteurs exogènes au modèle (contexte du département des Vosges, expérience acquise par le Laboratoire de Politique Forestière dans les domaines de la participation), cette évaluation est loin d'être pleinement satisfaisante.

Conclusion générale

Les quelques notes qui suivent doivent plus être considérées comme des remarques finales et précaires que comme de véritables conclusions. De même, les propositions faites sont plus des perspectives d'avenir que des recommandations précises et détaillées en vue de prochains travaux de recherche.

1 Rappel des objectifs et des hypothèses

Il a été rappelé dans l'introduction de ce mémoire qu'il était nécessaire que l'évaluation des politiques forestières évolue dans le sens d'une meilleure prise en compte de la nature actuelle des politiques forestières, caractérisée par l'introduction du concept de multifonctionnalité et l'insertion du paradigme de la gestion durable des forêts au coeur des débats.

On peut également ajouter que l'évaluation des politiques forestières – si elle est menée de manière pertinente peut à son tour – dans un phénomène de réaction – renforcer non seulement leur durabilité mais aussi et d'une manière plus générale l'ensemble de la gouvernance.

Car l'évaluation d'une politique publique, qui représente un moment charnière de la vie d'une politique (voir **Kouplevatskaïa 2007**) peut permettre à cette politique d'entrer dans un nouveau cycle (**Barstad 2002**). Cette itérativité – associée à des phénomènes d'apprentissage – est aujourd'hui considérée comme une des pierres angulaires de la bonne gouvernance (**Hogl et al. 2006**).

Même si les avantages de l'évaluation sont connus de longue date⁶⁷, force est de constater que les décideurs ne semblent pas en avoir bien conscience : peu d'évaluations sont menées et rares sont celles qui sont conduites avec rigueur (voir **Marocico, 1999**) ou dont les résultats sont effectivement utilisés.

Devant ce constat, et plutôt que de retenir l'idée d'une mauvaise information ou d'une mauvaise intelligence des décideurs, ce mémoire a formulé l'idée que peut-être les approches utilisées jusqu'ici ne convenaient pas ou plus au contexte actuelle.

⁶⁷ La chapitre 11 (consacré à la lutte contre le déboisement) de l'Agenda 21 résultant de la Conférence de Rio (**CNUED 1992**) insiste dans son titre D sur « la création et ou le renforcement des capacités de planification, d'évaluation et d'observation systématique des forêts ainsi que des projets et activités connexes (y compris les échanges et procédés commerciaux) » (souligné par nous)

Dans les chapitres 2 et 3, à partir de théories bien établies mais avec un souci de praticité, un nouvel outil d'évaluation des politiques forestières a été proposé, sur la base d'un processus réunissant deux approches souvent opposées jusque là. La première approche, reconnaissait le caractère technique des politiques forestières et introduisait une composante d'expertise. La seconde approche prenait acte du caractère de plus en plus social des politiques forestières, et intégrait une composante participative. L'hypothèse était de parvenir ainsi à une évaluation équilibrée qui à ce titre pourrait servir les décideurs et aller dans le sens de la durabilité forestière⁶⁸.

2 Rappel des principaux résultats

L'évaluation menée dans les Vosges à titre expérimental (dont les résultats sont présentés au chapitre 4 et discutés au chapitre 5) a-t-elle atteint les objectifs recherchés ?

Une évaluation qui produit des effets

Sur le plan empirique, on peut considérer que l'évaluation a stimulé aussi bien les participants que les commanditaires de l'étude, qui ont apprécié l'exercice. Les commanditaires l'ont largement médiatisé et ont l'intention de le valoriser dans leurs politiques de développement local. Par ailleurs l'administration forestière (à l'échelon régional) a décidé de se servir de cette évaluation pour un prochain « plan tempête ».

Sans doute, l'évaluation a répondu à des attentes fortes. Les participants ont tous été très marqués par cette crise et étaient convaincus de l'intérêt d'un retour sur expérience. Et parce que le processus leur donnait réellement la possibilité de s'exprimer, ils ont se sont fortement investis.

Même si il est trop tôt (et ce ne serait d'ailleurs pas à ici le lieu adéquat) pour conclure sur la pertinence de cette évaluation, on peut remarquer qu'elle a – du moins à la marge – un impact plutôt positif sur la gouvernance locale du secteur forestier. En effet, les échanges

⁶⁸ Rodolphe **Schlaepfer** (1997) considère, dans le cadre de l'*ecosystem management*, que la gestion forestière doit reposer sur deux piliers : une bonne expertise (*sound science*) et une honnête participation (*fair participation*). Pour cet auteur, si la nécessité de recourir au savoir scientifique dans la politique forestière n'est pas remise en cause, il importe que celui-ci augmente notre compréhension des différents composants de l'écosystème et indique dans quelle mesure l'écosystème peut tolérer l'activité humaine. Par ailleurs, l'expertise technique ne permet pas d'atteindre la durabilité, qui est l'expression d'un choix de société. Trouver un équilibre entre les fonctions environnementales, économiques et sociales des écosystèmes nécessite l'implication de tous les acteurs concernés et la mise en œuvre d'une participation équitable (voir aussi **Yankelovich** 1991).

d'information et la coopération entre acteurs qui se sont déroulées tout au long du processus ont contribué à mettre en adéquation les orientations de chacun des acteurs et de renforcer les partenariats et la compréhension mutuelle. Au moins à ce niveau, le processus s'inscrit dans une logique de durabilité.

La méthode

La méthode suivie a probablement contribué au fait que les acteurs se soient impliqués dans l'évaluation, mais on ne saurait minimiser l'importance de facteurs spécifiquement vosgien (abondance des crédits pour le Plan Chablis, solidarité des acteurs plus forte qu'ailleurs, sentiment de responsabilité par rapport aux générations futures) qui ont permis d'atteindre des résultats.

La méthode d'évaluation « multi-facette » proposée, car elle prend en compte les différentes conceptions de la forêt et combine technique et participation, a semble-t-il permis de surmonter les traditionnelles divergences de vues entre l'administration et ses administrés. Le point le plus positif aura peut-être été d'amener l'administration à sortir de ses craintes concernant la participation des autres acteurs, qui se révèle plus constructive que destructive. En ce sens, l'approche mise en oeuvre est en phase avec une tendance générale à propos de la modernisation, l'ouverture et la responsabilisation accrue des services publics (**Bisang et Zimmermann 2006**).

Pour autant, notre évaluation n'est pas sans défauts, et on peut rappeler un certain nombre de limites.

3 Principales limites de l'évaluation et propositions d'amélioration

Limites temporelles

Toute évaluation est soumise à un risque de rapide obsolescence. Celle qui a été mise en oeuvre dans les Vosges s'inscrit dans un temps donné, et ne prévoit pas de mise à jour permanente des résultats.

Comment actualiser une démarche évaluative ? On peut demander à ce que l'organisme ayant financé l'étude prolonge de lui-même la démarche, mais l'on risque alors de dénaturer le processus, qui gagne beaucoup à être géré par une structure indépendante (notamment universitaire).

On peut aussi envisager une mise à jour de l'évaluation dans un processus continu, sur la base d'un partenariat entre les financeurs et les évaluateurs. Ce serait aussi l'occasion de proposer et d'expérimenter « en temps réel » des améliorations du modèle. Mais cela représente bien sûr des coûts supplémentaires.

Limites spatiales

En plus de limites temporelles, notre évaluation est limitée sur le plan spatial, puisqu'elle ne concerne que le département des Vosges. Cette échelle géographique ne semble pas forcément la plus pertinente (le niveau régional serait plus commode sur bien des points). Il est possible que les résultats soient donc extrapolés pour d'autres échelles. Or, à aucun moment des procédures permettant d'indiquer

dans quelle mesure telle ou telle conclusion pouvait être généralisable, et sous quelles conditions, n'ont été introduites.

Un travail supplémentaire serait nécessaire pour analyser les similitudes ou les différences relatives à des zones géographiques différentes de celles où ont été conduits les travaux.

4 Développement du modèle

De nombreux autres défauts du modèle réclameraient une attention particulière. Des solutions pourraient être recherchées et expérimentés dans le cadre de l'évaluation d'autres politiques forestières.

De plus, il serait ainsi possible de constituer à terme une banque d'évaluations du même type qui permettrait d'évaluer la pertinence globale de la méthode, au travers d'une méta-évaluation (évaluation d'un ensemble d'évaluation sur une même politique ou – et c'est ce qui serait intéressant dans cette optique – évaluation d'un ensemble d'évaluations portant sur des politiques différentes mais selon les mêmes approches).

Cette méta-évaluation devrait être réalisée par des évaluateurs indépendants, pourquoi pas sur la base des critères (*standards*) établis par les professionnels de l'évaluation dans différents pays. On verrait ainsi avec plus de précision les forces et faiblesses du modèle, et de voir comment il se situe par rapport à d'autres outils.

Le système de critères le plus connu à l'heure actuelle est celui du **JCSEE (1994)**, qui comprend 30 critères répartis en quatre catégories :

- Les critères d'utilité ont pour but de garantir qu'une évaluation répondra aux besoins d'information de ses destinataires.
- Les standards de faisabilité ont pour but de garantir qu'une évaluation sera réaliste, prudente et économe.
- Les standards d'intégrité ont pour but de garantir que l'évaluation sera conduite dans le respect de la légalité et de l'éthique en tenant compte, de manière adéquate, du bien-être des personnes impliquées dans l'évaluation ou concernées par ses résultats.
- Les standards de précision ont pour but de garantir que l'évaluation produira et utilisera une information valide sur les caractéristiques déterminantes pour la valeur ou le mérite du programme évalué.

On peut aussi (comme **Widmer et al. (2000)**) distinguer parmi ces critères plusieurs groupes fonctionnels, et procéder à une méta-évaluation par rapport à ces groupes fonctionnel (par exemple définition du problème d'évaluation, collecte des informations...).

D'autres critères, tels ceux de l'Association Américaine d'Evaluation ⁶⁹ (AEA 1995) peuvent également servir de fil conducteur de la démarche.

Une telle « évaluation des évaluations » est de plus en plus préconisée dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, y compris forestières (ainsi en Suisse, **Rüefli et Vatter 2003** ont procédé à une évaluation des évaluations conduites par des universitaires dans le cadre des politiques d'interventions liées à la tempête de décembre 1999). Mais cela implique de prévoir des ressources pour cette activité spécifique, et de trouver les financements correspondants.

⁶⁹ L'AEA distingue cinq grands critères : A Enquête systématique (*systematic inquiry*) ; B Compétence (*competence*) ; C Intégrité/Honnêteté (*integrity/honesty*) ; D Respect pour les personnes (*respect for people*) ; et E Responsabilité vis-à-vis du bien être public et général (*responsibilities for general and public welfare*)

Bibliographie

- AEA (American Evaluation Association). 1995. Guiding Principles for Evaluators. *New Directions for Program Evaluation* 66:19-26.
- AFOCEL (Association Forêt Cellulose). 2000. *Stockage des bois par aspersion – Aspects réglementaires, techniques et économiques*. Nangis : AFOCEL. 66 p.
- Albrecht, J. ; Lim, G. 1986. A search for alternative planning theory. *Journal of Architecture and Planning Research* 3(2): 117-131.
- André, E. 2002. *Etude de la situation des entreprises d'exploitation forestière deux années après la tempête, et des potentialités de mise en œuvre de la chaîne de contrôle PEFC au sein de ces structures*. Mémoire de fin d'études d'Ingénieur Forestier. Nancy : ENGREF. 100 p.
- Apel, K. O. 1990. *Penser avec Habermas contre Habermas*. Paris : éditions de l'Eclat. 66 p.
- ARADEL (Association Rhône-Alpes des professionnels du Développement Economique Local). 1999. *L'évaluation du développement économique local : 12 bonnes questions à se poser*. Lyon : ARADEL. 46 p.
- Arnstein, S. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association* 35(4): 216-224.
- Austin, J. L. 1970. *Quand dire, c'est faire*. Paris : Seuil.
- Badré, M. 2002. La commercialisation des chablis dans les forêts publiques : résultats et enseignements. *Revue Forestière Française*. 54 (numéro spécial) : 94-102.
- Banque Mondiale. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington : Banque Mondiale. 276 p.
- Baron, G. ; Monnier, E. 2003. Une approche pluraliste et participative : Coproduire l'évaluation avec la société civile. *Informations Sociales* 110. 7 p.
- Barouch, G. 1989. *La décision en miettes. Systèmes de pensée et d'action à l'œuvre dans la gestion des milieux naturels*. Paris : L'Harmattan. 242 p.
- Barstad, J. 2002. Iterative Planning Processes – Supporting and Impeding Factors. Working Paper, COST-Action E19: National Forest Programmes in a European Context. 8 p. Disponible sur <http://www.metla.fi/eu/cost/e19/barstad.pdf>
- Bartet, J.-H. ; Mortier, F. 2002. *Gérer la Crise « Chablis »*. Paris : Office National des Forêts.

- Barthod, C. 1987. L'aide au transport des bois chablis. *Revue forestière française* 39 (4): 296-300.
- Barthod, C. 2001. La réforme des financements publics aux investissements forestiers. *Revue Forestière Française* 53(1): 9-28.
- Barthod, C. 2006. *La politique forestière sous influence*. Séminaire de la Société forestière suisse. Neufchâtel. 13 p.
- Barthod, C. ; Barrillon, A. 2002. L'Etat au secours de la forêt : le plan gouvernemental. *Revue Forestière Française*. 54 (numéro spécial) : 41-65.
- Baylot, J. ; Dirol, D. ; Vautherin, P. 1987. La Conservation des grumes par voie humide. *Revue Forestière Française* 39 (4): 347-357.
- Beaud, M. 2001. *L'art de la thèse*. Paris : Editions de la Découverte. 206 p.
- Bemer, D. ; Blanquet, P. ; Senet, D. 2002. *Le transport des bois ronds : un élément déterminant de la compétitivité de la filière bois*. Rapport de TGE. Paris : Engref. 111 p.
- Bennett, C. ; Howlett, M. 1992. The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences* 25(3): 275-294.
- Bergonzini, J.-C. ; Laroussinie, O. (eds). *Les écosystèmes forestiers dans les tempêtes*. Paris : GIP ECOFOR. 133 p.
- Bessemoulin, P. 2000. Synthèse des conditions météorologiques lors des tempêtes de décembre 1999. In Drouineau et al. (eds) *Dossiers de l'Environnement de l'Inra* 20. pp 27-37.
- Beysson J.-P. ; Morin G.-A. 2002. Météo-France et les tempêtes de décembre 1999, Lothar et Martin. *Revue Forestière Française* 54 (numéro spécial) : 15-19.
- Bianco, J.-L. 1998. *La forêt : une chance pour la France*. Rapport au Premier Ministre. 124 p.
- Bisang, Kurt ; Zimmermann, Willi. 2006. Key concepts and methods of programme evaluation and conclusions from forestry practice in Switzerland. *Forest Policy and Economics* 8(5):502-511.
- Blanc, F. ; Chouvet, N. ; Cima, M. ; De la Porte du Theil, A. ; Detourbe, J. ; Duval, R. ; Forecet, M. ; Gerbaud, S. ; Goux, E. ; Lebigre, P. ; Luquet de Saint Germain, V. ; Petit, E. ; Ribein, G. ; Rives, F. ; Semanaz, P. 2006. *The Management of storm crisis – Cases from four European countries : Baden Württemberg, Denmark, Sweden and Switzerland*. Nancy : ENGREF. 58 p.
- Blanchet, A. ; Ghiglione, R. ; Massonat, J. ; Trognon, A. 1987. *Les techniques d'enquête en sciences sociales : observer, interviewer, questionner*. Paris : Dunod.
- Blanchet, A. 1991. *Dire et faire dire : l'entretien*. Paris : Armand Colin.

- Bonnérat, A. 2006. *Communes Forestières des Vosges et Office National des Forêts : Quel Partenariat ?* Nancy : ENGREF. 88 p.
- Brédif, H. ; Boudinot, P. 2001: *Quelles forêts pour demain? Eléments de stratégie pour une approche rénovée du développement durable.* Paris : L'Harmattan. 253 p.
- Brun, F. 2002; Multifunctionality of mountain forests and economic evaluation. *Forest Policy and Economics* 4(2): 101-112.
- Brun, F. ; Buttoud, G. (eds.). 2003. *The formulation of Integrated Management Plans (IMPs) for Mountain Forests.* Grugliasco : Quaderni del dipartimento di economia e ingegneria agraria, forestale e ambientale. 220 p.
- Buchy, M. ; Hoverman, S. 2000. Understanding public participation in forest planning : a review. *Forest Policy and Economics* 1(1): 15-25.
- Burgess, H ; Burgess, G. 1996. Constructive confrontation : a transformative approach to intractable conflicts. *Mediation Quarterly* 134: 305-322.
- Buttoud, G. (éditeur). 2006. Participation : Apple Pie or New Mode of Governance ? *Journal Forestier Suisse* 157(10):430-490.
- Buttoud, G. ; Yunusova, I. 2002. A 'mixed model' for the formulation of a multipurpose mountain forest policy. Theory vs. practice on the example of Kyrgyzstan. *Forest Policy and Economics* 4(2): 149-160.
- Buttoud, G. ; Yunusova, I. 2003. Negotiation concepts, methods and procedures for integrated management plans formulation. In Brun, F ; Buttoud, G. (eds.) *The formulation of Integrated Management Plans (IMPs) for Mountain Forests.*
- Buttoud, G. 1998. *Les politiques forestières.* Paris : Presses Universitaires de France. Collection « Que sais-je ? ». 128 p.
- Buttoud, G. 2000. How can policy take into consideration the 'full value' of forests ? *Land Use Policy* 17(3) : 169-175.
- Buttoud, G. 2002. La politique forestière française, du rapport Bianco à la loi de Juillet 2001. *Journal Forestier Suisse* 153(8):314-320.
- Buttoud, G. ; Samyn, J.-M. 1999. *Politique et planification forestière. Guide pour la formulation et l'élaboration.* Berne : Intercoopération. 87 p.
- Buttoud, G. ; Solberg, B. ; Tikkanen, I. ; Pajari, B. (eds.). 2004. The Evaluation of Forest Policies and Programmes. *EFI Proceedings* 52. 218 p.
- Camburet, P. 2001. *Caractérisation du parc de machines d'exploitation forestière de Lorraine et identification des améliorations techniques à apporter aux machines de bûcheronnage pour leur utilisation dans les peuplements feuillus.* Mémoire de fin d'études d'Ingénieur des Techniques Agricoles. Dijon : ENESAD. 70 p.

- CAPEV (Comité d'Aménagement, de Promotion et d'Expansion des Vosges). 2006. *Bois, papier, carton*. Epinal : CAPEV. 2 p.
- CDU (Centre de Documentation de l'Urbanisme). 2000. *L'évaluation des politiques publiques urbaines*. Paris : Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement. 155 p.
- CNUED (Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement). 1992. Agenda 21. Disponible sur <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>
- Code Forestier. 2006. Paris : La Documentation Française. 493 p.
- Colin, G. 2003. *Les forêts françaises après les tempêtes de décembre 1999 – Vosges*. Nancy : Inventaire Forestier National. 27 p.
- Conan, M. 1998. *L'évaluation constructive*. La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube. 207 p.
- Cook, T. ; Campbell, D. 1979. *Quasi-Experimentation Design and Analysis Issues for Field Settings*. Boston : Houghton Mifflin Company.
- Costa, S. ; Ibanez, L. 2001. Le stockage des bois en France après les tempêtes Lothar et Martin. *Bois International* 45: 12-16.
- Costa, S. ; Ibanez, L. 2005. Can wood storage be profitable ? French experience after the windstorms in 1999. *Journal of Forest Economics* 33(11): 161-176.
- Cottin, C. 1995. *Bilan quantitatif et impacts de l'action du Fonds Forestier National*. Paris : ENGREF. 57 p.
- CRESAL (Centre de Recherches et d'Études Sociologiques Appliquées de la Loire). 1985. *Situation d'expertise et socialisation des savoirs*. Saint Etienne, 14 et 15 mars 1985.
- Croisel, J. 2004. Bridging the gap between managerial and participatory evaluations of forestry programmes : the case of the Vosges after the 1999 storm. In Buttoud, G. et al (eds.). *The Evaluation of Forest Policies & Programmes. EFI Proceedings n° 52*. pp. 189-198.
- Croisel, J. 2006. Entre acteurs et experts, la place de l'aménagiste forestier aujourd'hui. *Journal Forestier Suisse* 157(2):45-48.
- Cronbach, L. 1982. *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Crozier, M ; Friedberg, E. 1977. *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Editions du Seuil.
- CSE (Conseil Supérieur de l'Évaluation). 1996. *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation Française. 123 p.
- Cubbage, F. ; O'Laughlin, J. ; Bullock, C. 1993. *Forest Resource Policy*. New York : John Wiley and Sons.

- Cuchet, E. ; Camburet, P. 2003. *L'exploitation forestière mécanisée en Lorraine après la tempête de décembre 1999*. Fiche Informations-Forêts n°663. Nangis : AFOCEL.
- Danguy des Déserts, D ; Bigot, M. ; Cacot, E. ; Stoquert, G. ; Collet, F. ; Estève, L. 2002. Exploitation des chablis : attention danger ! *Revue Forestière Française* 54 (numéro spécial) : 69-88.
- Daniels, S. E. ; Walker, G. B. 1997. *Rethinking public participation in natural resource management: concepts from pluralism and five emerging approaches*. Groupe de Travail de la FAO sur le pluralisme, la foresterie durable et le développement rural. Rome, décembre 1997.
- De Montbrial, T. ; Fauchart, E. 2001. *Introduction à l'économie. Microéconomie. Macroéconomie*. 2^e édition. Paris : Dunod. 446 p.
- Deleau, M. ; Nioche, J.-P. ; Penz, P. ; Poinsard, R. 1986. *Evaluer les politiques publiques. Méthode, déontologie, organisation*. Paris : La Documentation française.
- Doll, D. 1988. *Les cataclysmes météorologiques en forêt*. Thèse de doctorat (géographie). Lyon : Université Lumière. 676 p.
- Doll, D. 2000. Statistiques historiques des grands chablis éoliens en Europe Occidentale depuis le milieu du XIXe siècle : analyse critique *In Drouineau et al. (eds) Dossiers de l'Environnement de l'Inra* 20. pp 38-41.
- Drouineau, S. ; Laroussinie, O. ; Birot, Y. ; Terrasson, D. ; Formery, T. ; Roman-Amat, B. 2002. Expertise collective sur les tempêtes, la sensibilité des forêts et leur reconstitution. *Dossiers de l'Environnement de l'Inra* 20. 336 p.
- Dryzek, J. 1990. *Discursive Democracy: Politics, Policy and Political Science*. Cambridge: Cambridge University Press. 254 p.
- Dryzek, J. 2002. A Post-Positivist Policy-Analytic Travelogue. *The Good Society* 11(1): 32-36.
- Dumont, J. ; Barbe, N. 2002. Une priorité : rétablir les accès. L'exemple de la Lorraine. *Revue Forestière Française*. 54 (numéro spécial): 168-172.
- Ellefson, P. 1992. *Forest Resources Policy: Process, Participants, and Programs*. New York : McGry Hill. 504 p.
- Elsasser, P. 2002. Rules for participation and negotiation and their possible influence on the content of a National Forest Programme. *Forest Policy and Economics* 4(4): 291-300.
- Escande-Vilbois, S. ; Lacroix, P. 2002. Les budgets des communes forestières en crise. *Revue forestière française* 54 (numéro spécial) : 103-110.
- Etzioni, A. 1967. Mixed-Scanning: A « Third » Approach to Decision-Making. *Public Administration Review* 27(5):385-392.
- Etzioni, A. 1986. Mixed Scanning revisited. *Public Administration Review* 46(1):8-14.

- Evalua. 2003. *Evaluation des actions de l'Etat menées dans le cadre du CPER Lorraine et de son avenant forestier – Rapport final*. Argenteuil : Evalua. 164 p.
- FAO (Food and Agricultural Organization). 2000. *Public participation in forestry in Europe and North America*. Document de travail. Genève : Organisation Internationale du Travail.
- Faure, G. O. ; Mermet, L. ; Touzard, H. ; Dupont, C. 1998. *La négociation. Situations et problématiques*. Paris : Nathan. 210 p.
- Feyerabend, P. 1979. *Contre la méthode, esquisse d'une théorie anarchiste de la connaissance*. Paris : Seuil.
- Flot, J.-L. ; Vautherin, P. 2002. Le traitement des chablis – Transport et conservation. *Revue Forestière Française* 54(numéro spécial): 136-144.
- FNSPFS (Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs). 2001. *Bilan du « plan chablis ». De quelles aides après tempête ont bénéficié les propriétaires forestiers ?* Paris : Fédération Nationale des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs.
- Forester, J. 1993. *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice: Toward Critical Pragmatism*. New York : State University of New York Press.
- Friedmann, J. 1987. *Planning in the public domain : from knowledge to action*. Princeton : Princeton University Press.
- Gericke, K. L. ; Sullivan, J. ; Wellman, J. D. 1992. Public participation in National Forest Planning. *Journal of Forestry* 90(2): 35-38.
- Germain, R. H. ; Floyd, D. W. ; Stehman, S. V. 2001. Public perceptions of the USDA Forest Service public participation process. *Forest Policy and Economics* 3(3): 113-124.
- Gizard, M. 1996. *Droit et fiscalité forestiers*. Paris : Presses Universitaires de France. 480 p.
- Glück, P. ; Rojas Briales, E. ; Solano Lopez, J. M. ; Schanz, H. ; Zimmermann, W. (eds). *Legal aspects of National Forest Programmes*. Proceedings of the 1st. COST- E19 Scientific Seminar in Madrid. Vienna : BOKU.
- Gouyon, H. ; Blot, Y. ; Blanchard, G. ; Soubeiran, A. 2001. *Rapport d'évaluation et de prospective sur la situation des communes forestières sinistrées lors des tempêtes de décembre 1999*. 32 p (hors annexes).
- Granger, G. 2002. *Epistémologie*. Paris : Encyclopedia Universalis (version DVD).
- Grawitz, M ; Thoenig J.-C. (dir.). 1985. *Traité de science politique*. Paris : Presses Universitaires de France. 4 volumes.
- Guba, E ; Lincoln, Y. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Londres : Sage Publications. 294 p.

- Guba, E. ; Lincoln, Y. 1981. *Effective Evaluation : Improving the Usefulness of Evaluation Results Through Responsive and Naturalistic Approaches*. San Francisco : Jossey-Bass Publishers.
- Guillery, C. (coord.). 1987. Les chablis (numéro spécial). *Revue Forestière Française* 39(4) : 243-389.
- Habermas, J. 1987a. *Théorie de l'agir communicationnel, tome premier : Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*. Paris : Fayard. 448 p.
- Habermas, Jürgen. 1987b. *Théorie de l'agir communicationnel, tome second : Critique de la raison fonctionnaliste*. Paris : Fayard. 480 p.
- Hall, P. 1993. Policy paradigm, Social Learning and the State. The case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative politics* 25(3): 275-296.
- Hansen, C. 2001. *La crise des chablis*. Rouen : Délégation Académique à la Formation Continue. 121 p.
- Hansen, C. 2002. Analyse sociologique d'une crise. *Revue Forestière Française*. 54 (numéro spécial) : 173-182.
- Hassenteufel, P. ; Smith, A. 2002. Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française ». *Revue Française de Science Politique* 52(1) : 53-73.
- Hermeline, M. 2002. Le rôle essentiel du transport dans la valorisation des bois. *Revue forestière française* 54 (numéro spécial) : 123-135.
- Hogl, K. ; Pregernig, M ; Kvarda, E. ; Nordbeck, R. 2005. *State of the Art – Conceptualising New Modes of Governance in Europe – Preliminary results of the GoFOR-project*. IUFRO World Congress 2005. Brisbane.
- Husson, J.-P. 1991. *Les hommes et la forêt en Lorraine*. Paris : Christine Bonneton. 318 p.
- IFN (Inventaire Forestier National). 1998. *Inventaire Forestier Départemental des Vosges*. 3ème inventaire. Nogent-sur-Vernisson : Inventaire Forestier National.
- JCSEE (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation). 1994. *The Program Evaluation Standards*. 2^{ème} édition. Newbury Park : Sage.
- Jobert, B. ; Muller, P. 1987. *L'Etat en action : politiques publiques et corporatismes*. Paris : Presses Universitaires de France. 242 p.
- Joly, P. ; Marris, C. ; Hermitte, M.-A. 2003. A la recherche d'une « démocratie technique ». Enseignements de la conférence citoyenne sur les OGM en France. *Natures Sciences Sociétés* 11(1): 3-15.
- Jones, C. 1977. *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate (Massachusetts) : Duxbury Press.

- Jourdain, L. 1997. L'évaluation des politiques communautaires : légitimation et apprentissages nationaux. *Culture et conflit* 28 : 147-169.
- Kaczmarek, K. ; Ottitsch, A. 2004. Programme evaluation in public sector management practice. In: Buttoud, G. et al. (eds.). The evaluation of Forest Policies and Programmes. *EFI Proceedings* 52. pp. 17-28.
- Kessler, M.-C. ; Lascoumes, P. ; Setbon, M. ; Thoenig, J.-C. (directeurs). 1998. *Evaluation des politiques publiques*. Paris : L'Harmattan. 350 p.
- Kingdon, J. W. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Co.
- Kissling-Näf, I. ; Zimmermann, W. ; Hänsli, C. ; Keel, A. 2003. *Sturmschäden im Wald, 1999: Eine vergleichende Analyse der politischen Prozesse und der staatlichen Massnahmen nach "Lothar" und "Martin" in der Schweiz, Deutschland und Frankreich*. Umwelt-Materialien Nr. 159. Bern: BUWAL (Synthèse) et Zürich: ETH, Professur für Forstpolitik und Forstökonomie. (Rapport principal).
- Kouplevatskaya, I. 2007. *La participation des acteurs d'un processus de la réforme forestière : de la promotion de la démocratie à la redistribution du pouvoir. Etude théorique sur le cas du Kirghizistan*. Thèse de doctorat AgroParisTech. Paris : AgroParisTech.
- Kuhn, T. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago : University of Chicago Press.
- Lamarque, D. 2004. *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris : LGDJ. 214 p.
- Lampinen, O. 1992. *The Utilisation of Social Science Research in Public Policy*. Helsinki : VAPK-Publishing.
- Le Maoût, J.-F. 2005. *Bilan technique et économique du stockage de bois résineux par aspersion en Lorraine*. Nancy : ENGREF. 128 p.
- Leca, J. ; Muller, P. ; Majone, G. ; Thoenig, J.-C. ; Duran, P. 1996. Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique* 46(1) : 96-133.
- Leclerc, A. 2003. *Introduction à l'analyse des politiques publiques*. Nancy : Université de Nancy 2. 12 p
- Lesbats, R. 2002. *Les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sur la filière bois : des enseignements à en tirer*. Paris : Conseil Economique et Social. 100 p.
- Liagre, J. 1997. *La forêt et le droit*. La Baule : Edition La Baule. 746 p.
- Lindblom, C. 1959. The Science of « Muddling Through ». *Public Administration Review* 19(2): 79-88.
- Lindblom, C. 1979. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review* 39(6): 517-526.

- Majone, G. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven : Yale University Press.
- Marocico, N. 1999. *L'efficacité des politiques forestières : cas de la politique d'amélioration des forêts privées en France*. Thèse de doctorat ENGREF. Nancy : ENGREF. 280 p.
- Matyjasik, N. ; Méasson, L. 2006. *L'évaluation des politiques publiques locales : opportunité professionnelle et effets sur l'action territoriale*. Communication au colloque "Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale" les 15 et 16 juin à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. 9 p.
- Mény, Y ; Thoenig, J.-C. 1989. *Politiques Publiques*. Paris : Presses Universitaires de France. 391 p.
- Merlo, M. ; Rojas Briaies, E. 2000. Public Goods and Externalities linked to Mediterranean Forests: Economic Nature and Policy. *Land Use Policy* 17(3) :197-208.
- Meurin, E. 2005. Que deviennent les bois arrosés ? Bilan à la scierie Mandray de Taintrux. *Forêt Magazine*. Octobre : 6-8.
- Meyer, F. 1968. *Législation et politique forestière*. Paris : Berger-Levrault. 300 p.
- Meza, A. 2005. *Normes de gestion durable et politiques forestières : Le cas des forêts de montagne en Europe*. Thèse de doctorat ENGREF. Paris : ENGREF. 270 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 2002. *Prêts bonifiés à la forêt. Bilan statistique de l'année 2000 et de l'année 2001*. Paris : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 21 pages.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 2006a. *Programme Forestier National*. Paris : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 14 p.
- Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 2006b. *Document de référence du Programme Forestier National et propositions d'Action. Rapport des groupes de travail*. Paris : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. 160 p.
- Monnier, E. 1992. *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Deuxième édition revue et augmentée. Paris : Economica. 248 p.
- Mortier, F. ; Bartet, J.-H. 2004. Intégrons la culture de gestion de crise en milieu naturel notamment à la lumière de l'expérience des tempêtes de décembre 1999. *Revue Forestière Française* (56): 307-321.
- Mortimer, M. J. ; Scardina, A. V. 2004. Integrating Legal Conflicts into U.S. Public Forest Policy Analysis: A Shift in Paradigm. In Buttoud, G. et al. (eds). *The Evaluation of Forest Policies and Programmes. EFI Proceedings N°52*. pp 159-165.
- Muller, P ; Surel, Y. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Paris : Montchrestien.

- Muller, P. 1990. *Les politiques publiques*. Paris : Presses Universitaires de France (collection Que sais-je ?). 128 p.
- Muller, P. ; Surel, Y. ; Sabatier, P. ; Schlagerl, E. ; Radaelli, C. ; Fouilleux, E. ; Bezes, P. ; Simoulin, V. 2000. Les approches cognitives des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique* 50(2): 187-350.
- Nagel, S. 1981. What is Efficiency in Policy Evaluation ? In Palumbo, Fawcett and Wright (eds.). *Evaluation and Optimizing Public Policy*. pp 71-106.
- Nioche, J.-P. ; Poinsard, R. (directeurs). 1984. *L'Évaluation des politiques publiques*. Paris : Economica.
- Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge : Harvard University Press. 176 p.
- Ottitsch, A. ; Tikkanen, I. ; Riera, P. (eds). Financial Instruments of Forest Policy. *EFI Proceedings N°42*.
- Paletto, A. 2002. *Participatory Strategic Planning. A survey of the International Literature*. Nancy : ENGREF. 61 p.
- Palumbo, D. ; Fawcett, S. ; Wright, P. (eds.). 1981. *Evaluation and Optimizing Public Policy*. Lexington (Massachusetts) : Lexington Books.
- Patton, M. Q. 1990. *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Second Edition. Newbury Park : Sage Publications. 532p.
- Patton, M. Q. 1997. *Utilisation-Focused Evaluation : The New Century Text*. Londres : Sage Publications.
- Perret B. 2001. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Edition La Découverte. 130 p.
- Perret, B. 1999. *L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, éléments pour un diagnostic*. Premier congrès de la Société Française d'Évaluation. Marseille, juin 1999. 11 p.
- Peyron, J.-L. 2002. Des dégâts bien difficiles à évaluer monétairement. *Revue Forestière Française* 54 (numéro spécial) : 31-37.
- Peyron, J.-L. ; Berthier, A. 2000. L'Économie du bois à l'épreuve des tempêtes. In Bergonzini, J.-C. ; Laroussinie, O. (eds). *Les écosystèmes forestiers dans les tempêtes*. Paris : GIP ECOFOR. pp 35-45.
- Peyron, J.-L. ; Cinotti, B. ; Berthier A. ; Tessier, A. 2000. Évaluation rapide du préjudice subi par les forêts françaises. *Forêt Entreprise* 131:64-66.
- Popper, K. R. 1945. *The Open Society and Its Enemies*. London : Routledge. 2 volumes.
- Pregernig, M. 2000. Putting science into practice : the diffusion of scientific knowledge exemplified by the Austrian Research Initiative Against Forest Decline. *Forest Policy and Economics* 1(2): 165-176.

- Prélot, M. 2005. *La science politique*. Paris : Encyclopedia Universalis (version DVD).
- Pretty, J. N. 1995. Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development* 23(8):1247-1263.
- Ramirez, R. 1998. Participatory learning and approaches for managing pluralism. *Unalsylva* 49(3):43-51.
- Restier-Melleray, C. 1990. Experts et expertise scientifique. Le cas de la France. *Revue française de science politique* 40(4):546-585.
- Rey, A ; Rey-Debove, J. (éditeurs). 1992. *Le petit Robert*. Paris : Dictionnaires le Robert.
- Riera, P. ; Najera, T. 2002. Distributional Cost-Benefit Analysis as an Integrated Tool to Assess Fiscal Policies in Efficiency and Equity Terms. In Ottitsch, A. et al. (eds). Financial Instruments of Forest Policy. *EFI Proceedings* N°42. pp 7-14.
- Ronsin, A. ; Houot, B. ; Savouret, G. ; Litaize, A. ; Joudrier, P. ; Estrade, J. ; Lefranc, N. ; Doyen, J.-P. 1987. *Vosges*. Paris : Christine Bonneton Editeur. 434 p.
- Roqueplo, P. 1988. *Pluies acides: menaces pour l'Europe*. Economica, Paris. 357 p.
- Roqueplo, P. 1997. *Entre savoir et décision: l'expertise scientifique*. Paris : Institut National de la Recherche Agronomique. 112 p.
- Rosenberg, P.-E. ; Barthod, C. ; Barrillon, A. 2002. Conclusions en forme de premières réflexions. *Revue Forestière Française* 54 (numéro spécial) : 217-223.
- Rossi, P. ; Lipsey, M. ; Freeman, H. 2004. *Evaluation: A Systematic Approach*. 7th edition. Thousand Oaks (California) : Sage Publications. 470 p.
- Rüfli, C. ; Vatter, A. 2003. *Metaevaluation des Grundlagen und Evaluationsprogramms Lothar 2000-2003 (Metaevaluation von acht Studien aus den Teilprogrammen 3, 4 und 5)*. Bern : Büro Vatter. 47 p.
- Sabatier, P. A. ; Jenkins-Smith, H. C. (eds). 1993. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy* 5(1): 98-130.
- Sanderson, I. 2002a. Does it 'Work'? Is it 'Appropriate'? Instrumental and Practical Rationality in Evidence-Based Policy Making. *European Evaluation Society Fifth International Conference*. Seville. 17 p.
- Sanderson, I. 2002b. Evaluating complexity : Theory, Evidence and Practical Guidance. *European Evaluation Society Fifth International Conference*. Seville. 18 p.

- Schanz, H. 2002. National forest programmes as discursive institutions. *Forest Policy and Economics* 4(4): 269-279
- Scharpf, F. W. 2000. *Games real actors play. Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder : Westview Press
- Schlaepfer, R. 1997. *Ecosystem-based management of natural resources: a step towards sustainable development*. Vienna : International Union of Forestry Research Organizations. 32 p.
- Scriven, M. 1991. *Evaluation Thesaurus*. Fourth Edition. London : Sage Publications.
- Searle, J. 1972. *Les actes de langage : essai sur la philosophie du langage*. Paris : Hermann.
- Simon, H. A. 1957. *Models of Man*. New York : Wiley and Sons
- Simon, H. A. 1983. *Administration et processus de décision*. Paris : Economica.
- Simon, X. ; Fournier, R. 2000. *Contribution à la mise en place d'un réseau de stockage dans les Vosges*. Nancy : ENGREF. 105 p.
- Spenthehauer, V. 2000. *L'évaluation de politiques – usages sociaux – trois études de cas d'évaluation*. Paris : Editions L'Harmattan. 252 p.
- Surel, Y. 1997. Quand la politique change les politiques. La loi Lang du 10 août 1981 et les politiques du livre. *Revue Française de Science Politique* 47(2):147-172.
- Tanz, J. S. ; Howard, A. F. 1991. Meaningful public participation in the planning and management of publicly owned forests. *Forestry Chronicle* 67(2):125-130.
- Toulmin, S. 2001. *Return to Reason*. Cambridge (USA) : Harvard University Press.
- Trochim, W. 1989a. An introduction to Concept Mapping for Planning and Evaluation. *Evaluation and Program Planning* 12(1):1-16.
- Trochim, W. 1989b. Concept Mapping: Soft Science or Hard Art ? *Evaluation and Program Planning* 12(1):87-110.
- Trosa, S. 2003. *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : Institut de l'Entreprise. 75 p.
- Verin, H. 1994. L'Etat et l'entreprise au XVIIIe siècle : la gestion des ressources. *Techniques, Territoires et Sociétés* 27:89-95
- Vigor, G. ; Healey, P. 2001. Framing, mobilising, coordinating and legitimating – key principles for the development of environmental policy programmes. In: Glück, P. et al. *Legal aspects of National Forest Programmes*. pp. 105–114.
- Vira, B. ; Dubois, O. ; Daniels, S. E. ; Walker, G. B. 1998. Institutional pluralism in forestry: considerations of analytical and operational tools. *Unasylva* 49(3):35-42.

- Viveret, P. 1989. *L'Evaluation des politiques et des actions publiques*. Paris : La documentation française.
- WCED (World Commission for Environment and Development). 1987. *Our Common Future* (Rapport Brundtland). New York : Nations Unies. 318 p.
- Weiss, C. 1972. *Evaluation Research : Methods for Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice Hall.
- Weiss, C. 1998. *Evaluation. Methods for studying programs and policies*. Second Edition. Upper Saddle River (New Jersey) : Prentice Hall. 374 p.
- Widmer, T. ; Landert, C. ; Bachmann, N. 2000. *Standards d'évaluation de la Société Suisse d'Evaluation (standards SEVAL)*. Disponible sur <http://www.seval.ch/deutsch/stad/stad1.htm>
- Wittgenstein, L. 1961. *Tractatus logico-philosophicus*. New York : Routledge and Kegan.
- Yankelovich, D. 1991. *Coming to Public Judgement: Making Democracy Work in a Complex World*. New York : Syracuse University Press.

Annexe 1 : Les forêts du département des Vosges

Cette annexe présente les forêts du département des Vosges en détaillant successivement les aspects écologiques (simplifiés de Ronsin et al. 1987), économiques et sociaux.

1 Aspects écologiques

Les forêts vosgiennes résultent de l'action combinée du temps, du climat, de la géologie, de la topographie et de l'homme. Elles sont le produit d'une évolution récente, commencée il y a 10 000 ans avec la fin du dernier âge glaciaire et la migration des espèces qui constituent la faune et la flore actuelles. Le climat et la géologie, parce qu'ils déterminent les niveaux des précipitations et des nutriments minéraux, expliquent par ailleurs pourquoi les forêts sont - du point de vue de la végétation potentielle - le domaine du hêtre. Mais la topographie et l'action de l'homme (défrichant ou adaptant les forêts à ses besoins) ont pu contrarier cette dynamique naturelle et créer des conditions favorables à d'autres milieux ou d'autres essences.

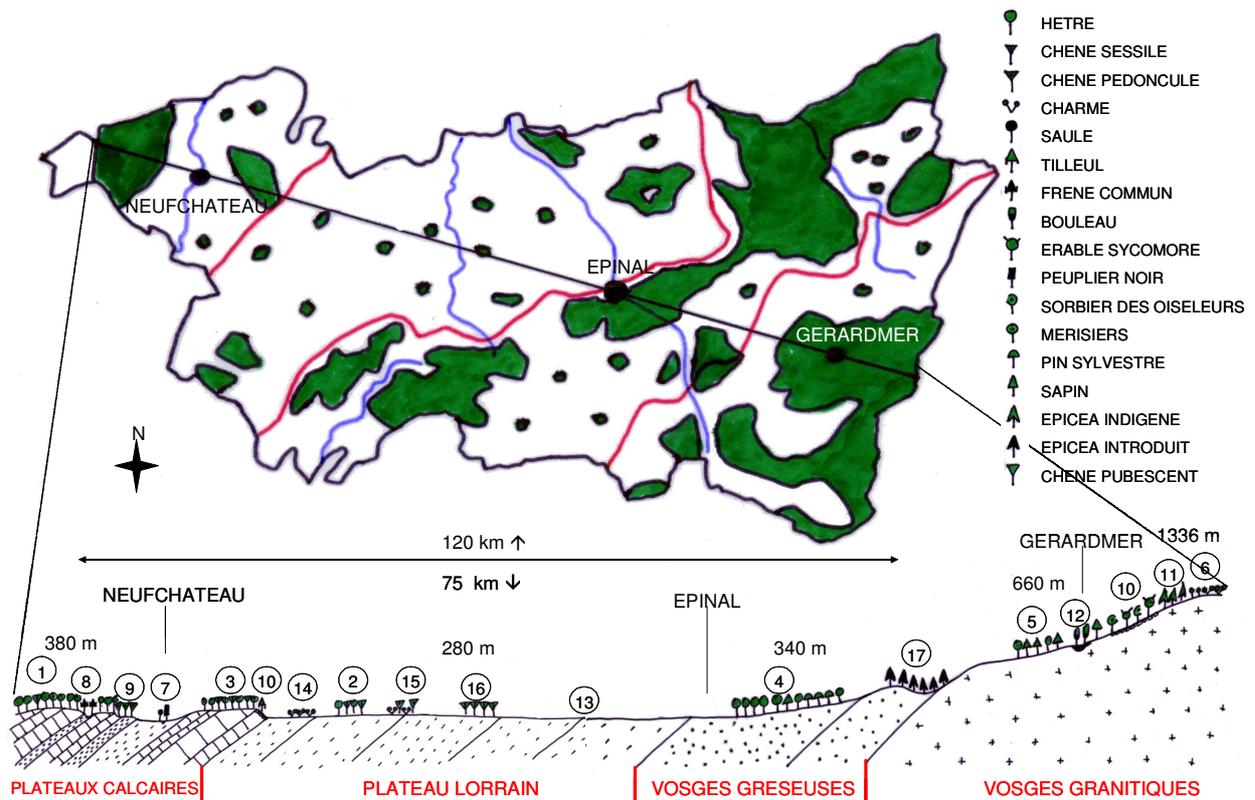


Figure 26 : Les forêts du département des Vosges

Le domaine du hêtre

Le hêtre est une essence qui tolère à la fois les sols acides et carbonatés, qu'ils soient secs ou légèrement saturés en eau. C'est pourquoi les hêtraies sont très répandues, mais sous des formes différentes.

- les plateaux calcaires et le plateau lorrain (à moins de 500 mètres d'altitude) sont le domaine des hêtraies-chênaies neutrophiles (1), caractérisées par la suprématie du hêtre, accompagné par le chêne sessile, le merisier et le frêne. Sur des alluvions caractéristiques, des chênaies hêtraies acidiphiles (2) peuvent se développer, mais le hêtre reste dominant. Plus rarement, sur les rebords des plateaux, les sols très carbonatés peuvent conduire à des hêtraies calcaires (3) où les hêtres (toujours dominant) sont complétés par des chênes sessiles et même des chênes pubescents (sur les versants chauds et secs des talus).

- les collines sous-vosgiennes et les Vosges gréseuses (aux altitudes comprises entre 500 et 1000 mètres) sont le domaine des hêtraies sapinières acidiphiles (4), caractérisées par un mélange entre le hêtre et le sapin. Dans quelques forêts, les sapins peuvent être remplacés par des variétés indigènes d'épicéa. Des enclaves naturelles de pin sylvestre peuvent également se rencontrer (sur les sols les plus pauvres).

- les Vosges granitiques (entre 500 et 1000 mètres d'altitude) sont le domaine des hêtraies sapinières neutrophiles (5), caractérisées par la prépondérance du sapin accompagné par le hêtre, l'érable sycomore et le sorbier des oiseleurs. Au dessus de 1000 mètres d'altitude, seul le hêtre résiste aux rudes conditions climatiques (plus de 1750 mm de précipitations le plus souvent sous forme de neige et environ 160 jours de gel par an). Les arbres sont rachitiques et peuvent former naturellement des taillis appelés *krummholz* (6).

Des situations bloquées

Toutes les forêts vosgiennes n'ont pas évolué vers l'une des six formations végétales qui viennent d'être décrites. A cause de la topographie, des blocages peuvent survenir et empêcher l'installation du hêtre. Ces empêchements peuvent résulter :

- d'un blocage hydrique : sur les berges des rivières soumises à des crues, seules des forêts riveraines (7) peuvent se développer. Elles sont caractérisées par des feuillus de bois tendres : saules et peuplier noir. Sur les terrasses, des ripisylves à bois durs (8) croissent, avec de l'aulne et du frêne. Dans le lit majeur des cours d'eau, des chênaies pédonculées (9) peuvent s'installer sur des sols saturés en eau.

- d'un blocage topographique : les éboulis mobiles empêchent le développement d'une forêt mature avec des hêtres. A la place, on trouve des forêts de pentes (10) avec un mélange de feuillus tels que les érables, l'orme ou le tilleul. En raison de leur faible productivité et d'un accès difficile, ces forêts n'ont pas été beaucoup modifiées par l'homme. On parle de forêts secondaires ou sub-naturelles.

- d'un blocage chimique : à partir de 500 mètres d'altitude, sur des sols à l'activité biologique réduite à cause de l'acidité du sous-sol, des conditions climatiques ou de l'accumulation de nécromasse, seul le sapin ou l'épicéa peuvent survivre (11). C'est ce qui se passe aussi au niveau des tourbières âgées, qui peuvent être colonisées par l'épicéa ou le bouleau (12).

L'action de l'homme

Les formations végétales présentées ci-dessus sont celles que l'on trouverait dans le département si l'homme n'était jamais intervenu en forêt. Celui-ci est arrivé dans les Vosges il y a 10000 ans environ, en même temps que les premiers arbres, à la fin du dernier épisode glaciaire. Depuis, il a continuellement modifié les forêts :

- défrichements : les premières grandes trouées commencent il y a 2000 ans et concernent les forêts des plateaux calcaires (Epoque romaine) puis du plateau lorrain (haut moyen âge). Les surfaces défrichées sont utilisées pour l'agriculture (13). A partir du VII^e siècle et sous l'impulsion des ordres monastiques, de nouveaux peuplements se constituent dans le massif vosgien, resté jusque la vide de présence humaine.

- bois de feu : pour satisfaire ses besoins énergétiques domestiques et industriels (surtout à partir du XVII^e siècle), l'homme a géré les forêts en taillis (14) de charme ou de hêtre (en altitude). Ce traitement sylvicole particulier (coupe du taillis tous les 20 à 30 ans) a favorisé le développement du chêne (pédonculé surtout) et a permis la transformation des forêts naturelles en taillis sous futaie (15) qui produisent à la fois du bois d'œuvre (pour les usages domestiques) et du bois de chauffage.

- bois d'œuvre : en 1669, l'Administration des Eaux et Forêts décide de réserver une partie des forêts à la production exclusive de bois d'œuvre (notamment de chêne). Au début du XIX^e siècle, cette administration décide de convertir les taillis sous futaie en futaies régulières (16) de chênes ou de hêtres.

- bois de trituration : à partir des années 1930, les besoins des usines de papiers et de panneaux deviennent tellement importants que l'administration forestière cherche à accroître la production de conifères. L'exode rural qui s'amplifie constitue alors une opportunité pour boiser les anciennes terres agricoles, en utilisant notamment l'épicéa (17), dans les fonds de vallées par exemple.

Synthèse sur les sylvofaciès

Par son action, l'homme a fait évoluer les forêts naturelles vers un certain nombre de « sylvofaciès » qui sont quantifiés dans le tableau suivant, qui distingue les forêts de la « plaine » (plateaux calcaires et plateau lorrain) de celles de la « montagne » (Vosges gréseuses et Vosges granitiques).

Tableau 11 : surface des différents sylvofaciès des Vosges :

Sylvofaciès	« Plaine »	« Montagne »	Total
Taillis sous futaies	43 787 ha	4 706 ha	48 493 ha
Futaies feuillues	22 168 ha	39 834 ha	62 002 ha
Futaies résineuses	730 ha	98 601 ha	99 331 ha
Futaies mixtes	2 058 ha	20 385 ha	22 443 ha
Boisements morcelés	8 223 ha	29 059 ha	37 282 ha
Autres Boisements	1 985 ha	4 841 ha	6 826 ha
Total	85 521 ha	197 426 ha	282 521 ha

Source : **IFN 1998** : données de l'inventaire départemental de 1989

2 Aspects économiques

Introduction générale

Dans le département des Vosges comme dans le reste de la France, le bois est à l'origine des principales filières économiques liées à la forêt (les produits forestiers non ligneux tels que par exemple les champignons sylvestres ne donnent pas lieu à des filières économiques bien organisées). A travers les filières bois (1000 entreprises pour 8500 salariés) et papier/carton (130 entreprises pour 5300 salariés), la forêt donne de l'activité à de nombreux bassins d'emploi (CAPEV, 2006).

On peut distinguer trois grandes filières bois. La première de ces filières est celle du bois d'œuvre. Après sa commercialisation et sa première transformation sous forme de sciages ou de placages (« feuilles » de bois obtenues par tranchage ou déroulage) au niveau de scieries, le bois est destiné à être utilisé directement pour l'ameublement, la charpente, la menuiserie, les parquets, les emballages...

Mais tout le bois commercialisé n'est pas du bois d'œuvre, et une partie importante, le bois d'industrie, est destinée à être utilisée après une transformation plus poussée au niveau des industries lourdes⁷⁰, qui vont produire de la pâte à papier ou des panneaux de particules. Ces produits vont ensuite être utilisés pour produire des papiers, des cartons, des meubles...

Ces deux filières font du bois un matériau. Une troisième filière s'intéresse au bois en tant que source d'énergie. Une partie de ce bois (10 % de la consommation totale du bois énergie) provient des déchets des scieries, et est utilisée dans les réseaux de chaleur de ces entreprises (pour sécher les bois ou les produits finis par exemple). Mais la majeure partie (88 %) est utilisée par le chauffage des particuliers. Une petite partie du bois énergie (2%) est utilisée pour le chauffage collectif de bâtiments publics, sous la forme de plaquettes forestières.

La récolte de bois de feu en 2001 représentait en Lorraine 300 000 mètres cubes (à comparer à 1,2 millions de m³ pour la récolte de bois d'œuvre et à 950 000 m³ pour la récolte de bois d'industrie) mais on peut estimer que les forêts lorraines constituent un gisement de l'ordre de 900 000 mètres cubes exploitables par an pour ce qui est du bois énergie.

⁷⁰ Les industries lourdes, en plus du bois d'industrie, utilisent également les déchets de scieries (sciure par exemple) et d'autres déchets (recyclage des vieux papiers notamment).

2.1 La Plaine

La « Plaine » est incluse dans un bassin d’approvisionnement feuillu qui couvre les régions administratives de Lorraine (à l’exception du département de la Meuse), Alsace et Franche-Comté (**Barthod, 2001**).

Scieries (première transformation du bois)

De par la nature des forêts de la Plaine, les scieries feuillues sont les plus représentées. Elles sont souvent issues de scieries très anciennes, situées à proximité des massifs où elles s’approvisionnent (cas de la scierie Schmitt à Houéville), et qui produisent traditionnellement de petites quantités de sciages destinées à des utilisations « nobles » (menuiserie, ébénisterie, sièges).

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, beaucoup de ces petites scieries (on en trouvait une pour chaque village ou presque) ont disparu. Quelques-unes se sont développées pour traiter de plus grandes quantités, largement destinées à l’export (parfois jusqu’à 90 % de la production).

Avant la tempête de 1999, les scieries les plus importantes étaient la scierie Renaut à Bazoilles-sur-Meuse et la scierie Virion à Domèvre-sur-Durbion. On peut aussi citer les scieries Perru à Malaincourt, Schell à Chavelot et Industrie Vosgienne du Bois à Rambervillers.

Industries du meuble (seconde transformation)

Contrairement à la Montagne, l’industrie de la charpente n’est pas très développée en Plaine. Par contre, l’industrie de l’ameublement, si elle est aujourd’hui en crise, a été naguère florissante.

En 2001, plus de 200 petites ou moyennes entreprises localisées sur les secteurs de Liffol-le-Grand et Neufchâteau employaient encore plusieurs milliers de personnes en 2001. C’est surtout le mobilier traditionnel (et en particulier les sièges) qui a fait la réputation de cette filière. Mais depuis la fin de la seconde guerre mondiale et le développement d’un mobilier contemporain meilleur marché (car n’employant plus de bois massif), beaucoup des entreprises ont disparu.

Il en reste pourtant quelques-unes, qui dépendent de plus en plus d’une clientèle étrangère fortunée pour leur survie (certains sièges sont exportés dans les pays du Golfe). On peut mentionner les entreprises suivantes : Sièges d’Art Français à Châtenois, Créations 2000 à Neufchâteau ; et à Liffol-le-Grand : Pierre Counot Blandin, Pierre Laval Ets, Style et Confort, Fouchot Nouvelle Industrie et la Société Nouvelle des Ets Bogard.

A côté de cette forte implantation du mobilier haut de gamme, certaines entreprises ont été créées pour la production de mobilier contemporain. Ces industries, qui utilisent essentiellement des placages de bois, sont moins liées à un « terroir » forestier, et se retrouvent aussi bien dans la Plaine que dans la Montagne. Dans la Plaine, on peut citer MVM (pour Manufacture Vosgienne de Bois) à Mirecourt et Mattaincourt, Manuest à Châtenois (Vogica) et Cuisines et Bains à Poussay.

Il faut également signaler, même si la production est très limitée, les prestigieux ateliers de lutherie de Mirecourt, capitale française du violon.

Industries lourdes

Le bois d'industrie est constitué à 65% de feuillus (bois de qualité médiocre ou mitraillés). Les résineux n'entrent qu'à hauteur de 35% dans les approvisionnements « frais » des entreprises. C'est ainsi que les deux plus importantes unités de trituration du département des Vosges sont implantées dans la Plaine, ce qui leur permet de limiter les coûts de transport.

Egger à Rambervillers est l'unique fabricant de panneaux du département. L'usine a été rachetée en 2000 à Pannovosges par le groupe autrichien. L'usine emploie 343 personnes. Avec une production de plus de 400 000 m³, c'est la plus grande usine de panneaux de Lorraine et même des régions avoisinantes (Belgique, Luxembourg et Allemagne compris).

A la différence des anciennes papeteries de la montagne évoquées dans le paragraphe ci-dessous, la papeterie Norske Skog de Golbey a été créée *ex nihilo* en 1992, et agrandie en 1999 pour un investissement total de 800 millions d'euros. Sa capacité de production (papier journal) est immense et s'élève à 600 000 tonnes par an (provenant à 80% de récupération de vieux journaux). Il y a 460 employés.

2.2 La Montagne

La « Montagne » est incluse dans un bassin d'approvisionnement résineux qui couvre les régions administratives de Champagne-Ardenne, Lorraine et Alsace (**Barthod, 2001**).

Scieries (première transformation du bois)

Dans les collines sous-vosgiennes et la Vôge, où l'on trouve encore beaucoup de forêts de feuillus, il y a quelques scieries feuillues (c'est le cas de Janes Bois à Anglemont et de la Forestière Docelloise à Docelles). Dans la Vôge, la qualité exceptionnelle des chênes du massif de Darney est à l'origine d'une merranderie à Monthureux-sur-Saône (Merrain International) qui est spécialisée dans la fabrication de tonneaux pour la filière vinicole.

Les scieries résineuses – les plus nombreuses – se concentrent dans les hautes-vosges (gréseuses ou cristallines). Pas moins de dix importantes unités se sont établies dans les vallées : Scierie Germain-Mougeot à Saulxures sur Moselotte, Scierie Mandray à Taintrux, Scierie Oriel à Corcieux, Scierie Cuny à Gérardmer, Scierie de Faymont au Val d'Ajol, Scierie Mathieu à Xonrupt-Longemer, Scierie de la Corbeline et Scierie Gaiffe à Granges sur Vologne, Scierie Mortin à Lusse et Scierie Lemaire à Moussey.

Une partie de ces scieries se sont associées pour créer le label « Sélection Vosges » dans le but de promouvoir une image de qualité que les résineux vosgiens n'ont pas forcément auprès du grand public ou des professionnels (qui leur préfèrent les bois scandinaves). Dans le cadre de ce label, les scieries adhérentes mènent des activités de

promotion, d'amélioration de la qualité et de développement de la production. Sélection Vosges représente près de 300 000 mètres cubes de bois sciés par an, soit près de la moitié de la production lorraine de sapin ou d'épicéa.

Industries de la charpente (seconde transformation)

Alors que dans la Plaine la seconde transformation des bois est principalement le fait de l'industrie de l'ameublement, dans la Montagne c'est le secteur charpente/menuiserie qui est prépondérant.

Les plus grosses entreprises du massif sont Haas-Weisrock à Saulcy-sur-Meurthe (76 salariés) et les Charpentes Houot à Gérardmer. Mais à côté de ces grosses entreprises on en trouve de très nombreuses de moindre envergure. Le secteur du bâtiment est florissant en France (et aussi en Allemagne) ces dernières années, ce qui contribue à maintenir la vitalité de ce secteur.

Un secteur en plein développement dans le massif est celui de la construction d'habitations en bois. De nombreuses entreprises de charpente propose des habitations en bois (c'est le cas de Heis-Weisrock par exemple) et pas moins de six constructeurs sont spécialisés dans ce type de construction : Espace Chalets aux Rouges-Eaux, Chalets Diane à Saint Léonard, Gico SA à Xonrupt-Longemer, Cuny Constructions à Gérardmer et Socopa et Valobois Constructions à Vagney.

Industries lourdes

L'industrie du papier est très ancienne dans les Vosges. Elle s'est implantée historiquement dans les pays gréseux (Vôge et Vosges gréseuses) pour profiter à la fois du réseau hydrographique très dense et de l'abondance de bois pour l'énergie. Il y a 500 ans, le papier était produit à partir des chiffons, mais depuis le début du XXème siècle, face à l'extraordinaire avancée de la demande, les industriels se sont tournés vers les fibres du bois. La plupart des papeteries actuelles sont héritières de cette tradition, ce qui explique leur localisation.

- Les papeteries de Clairefontaine, fondées en 1858 sur les lieux d'un moulin à papier plus ancien sont bien connues pour avoir approvisionné des générations d'écoliers en cahiers d'écriture. Elles emploient aujourd'hui près de 700 personnes.

- Les papeteries du Souche, fondées en 1820 à Anould emploient aujourd'hui 270 personnes pour la production de papiers techniques et technologiques.

- Les papeteries de Docelles illustrent bien l'importance de la tradition papetière dans la montagne vosgienne. Fondées en 1478, elles produisent aujourd'hui des papiers pour la bureautique et les enveloppes et emploient 185 personnes.

- Les papeteries des Chatelles, créées en 1871 à Raon l'Etape emploient aujourd'hui plus de 260 personnes, pour une production de papiers bureautiques en rames et ramettes.

- Le site de la papeterie de Rambervillers accueillait déjà un moulin à papier en 1760. Après toute une série d'aménagement, il devient sous l'impulsion d'Henry Boucher qui rachète le tout en 1899 une papeterie

moderne, qui employait à son apogée 210 salariés. Reprise en 1989 par le groupe Matussière et Forest, celle-ci connaît dès lors des difficultés qui vont aboutir à la fermeture de l'usine à la fin de l'année 2004.

- Arjo Wiggins : l'histoire de la papeterie d'Arches commence par un moulin à papier en 1492. Après plusieurs transformations, l'usine acquiert sa forme actuelle en 1990 en fusionnant avec Wiggins Teape Appleton. Employant 430 personnes, la papeterie est connue dans le monde entier pour ses papiers d'artistes.

3 Aspects sociaux

De par les conséquences d'une histoire humaine très différentes entre la Plaine et la Montagne, les aspects sociaux des forêts varient d'une région à l'autre.

3.1 La Plaine

Dans la plaine, la forêt fait depuis toujours partie de l'espace villageois. Historiquement, c'est surtout de manière collective et selon un calendrier précis (de la même manière que pour les cultures) que les paysans fréquentent les bois, pour le marronnage (récolte de bois servant à bâtir et à la fabrication d'outils), l'affouage (récolte de bois servant au chauffage des habitations) ou la vaine pâture. Alors que la vaine pâture a aujourd'hui disparu, l'affouage reste une activité très importante mais difficile à quantifier.

Affouage

Avant le XVIII^{ème} siècle, les villageois peuvent récolter les bois morts ou les mort-bois (essences ne donnant pas de fruits consommables par l'homme ou le bétail). A partir du XVIII^{ème} siècle, la récolte s'inscrit dans des coupes réglées selon un système de rotation. L'affouage est une activité hivernale, exercée collectivement et dans un souci d'égalité. Les opérations nécessaires (réalisation des coupes, tronçonnage, fendage, débardage...) nécessitent la cohésion du groupe social et une certaine entraide mutuelle entre affouagistes (encore aujourd'hui).

Maronnage

Caractérisée par sa profondeur et ses greniers importants, la ferme de la Plaine (il s'agit de la ferme lorraine typique) requiert d'importantes quantités de gros au niveau de la charpente, très volumineuse. Le bois sert également à de multiples usages domestiques (pour fabriquer les outils, les chars nécessaires aux travaux des champs...).

Progressivement, les usages des villageois vont être cantonnées à certaines forêts. En échange de l'abandon des droits de marronnage et d'affouage sur l'ensemble des forêts, les villageois reçoivent la pleine jouissance d'un certain nombre de cantons. Ces cantons sont à l'origine des actuelles forêts communales (qui représentent 90% des forêts publiques de la Plaine). Aujourd'hui, les bois ont moins

d'importance pour assouvir des besoins domestiques, mais procurent des revenus importants pour les communes.

- Vaine pâture** Les sols de la Plaine étant essentiellement tournée vers la monoculture de céréales (alors que les habitants de la Montagne sont à l'origine des polyculteurs), la forêt a longtemps servi à nourrir le cheptel une partie de l'année (et aussi à fournir indirectement une partie des engrais). La vaine pâture était particulièrement importante pour les porcs. La « glandée » rendue possible par la présence des chênes (beaucoup plus présents que dans la Montagne) était assurée par un porcher engagé par la communauté. Celle se pratiquait en automne ou en hiver. Le pâturage en forêt disparaît complètement au début du XXème siècle.
- Chasse** A partir de la démocratisation de la chasse à partir de la Révolution Française, les villageois de la Plaine ont commencer à se livrer à cette activité qui est très importante aujourd'hui. La chasse s'exerce le plus souvent de manière collective (battues) et dans les forêts communales en échange du paiement d'un bail de chasse par une société (souvent communale) de chasse.
- Conclusion** D'un point de vue social, les forêts de la Plaine ont toujours une grande importance (affouage, chasse). Ces activités s'exercent le plus souvent dans un cadre communal. Si les forêts de la Montagne sont également très importantes du point de vue social, cette importance est moins le fait de communautés que de volontés.

3.2 La Montagne

Ce qui caractérise les forêts de la Montagne, c'est l'importance de la couverture forestière, qui a permis historiquement l'implantation de populations qui ne vivaient que par la forêt (alors qu'en Plaine il s'agit avant tout de paysans qui se rendent occasionnellement au bois).

- Bûcherons et charbonniers** Les forêts de la Montagne, vastes et riches en résineux, permettaient aux bûcherons de travailler tout au long de l'année (du moins quand les conditions climatiques le permettait). C'était un travail particulièrement difficile et les bûcherons et charbonniers vivaient avec leurs familles en forêt dans des baraques frustes et isolées, et se déplaçaient au gré des chantiers.
- Sagards et scieurs de long** Les bois coupés, transportés (flottés, lancés, débardés ou schlittés) étaient débités en planches par des sagards. Les scieries étaient nombreuses et souvent implantées au cœur de la forêt, à proximité d'un filet d'eau (scierie du lançoir par exemple). Longtemps, les scieries se sont déplacées, le haut fer étant récupéré lorsque les réserves locales de bois commençaient à s'épuiser.
- Schlitteurs** Le schlittage est une forme particulière (typique des Vosges) de débardage à l'aide d'un traîneau que l'on fait glisser sur la neige, la terre ou des planches. Le traîneau pouvait servir aussi bien pour des grumes de bois d'œuvre que pour des billons de bois de feu.
- Il y avait toute une série d'autres métiers de la forêt (liés au flottage des bois, au débardage, à la fabrication d'ustensiles en bois ...). Par

leur statut social, ces populations étaient très différentes de celles qui exploitaient les forêts de la plaine. Souvent marginales, ces populations forestières étaient souvent en conflit avec les paysans ou les autorités (voir **Husson, 1991**).

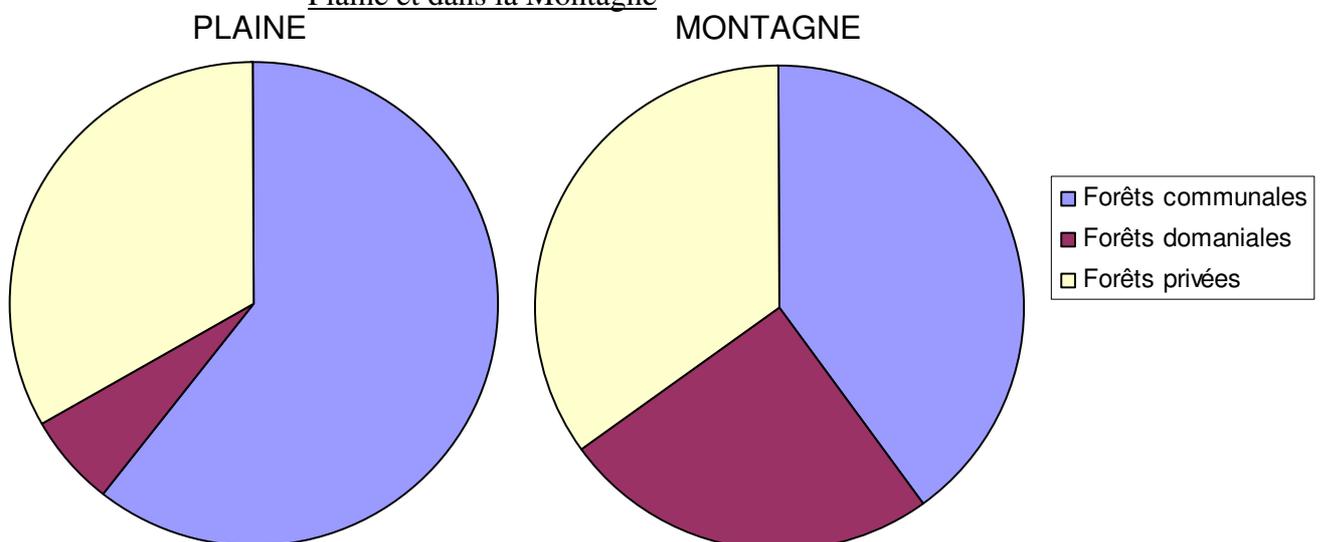
Aujourd'hui

Depuis la fin de la première guerre mondiale, ces différentes catégories sociales ont complètement disparu et relève du folklore. Mais les forêts de la montagne n'ont pas pour autant cessé d'être utilisées. De manière schématique on peut dire que les forêts de la Montagne sont désormais le domaine des touristes, des promeneurs (à pieds, à raquettes, à ski de fond...), des naturalistes ou encore des chasseurs. Plus on monte en altitude plus le massif est fréquenté, avec un pic au niveau des crêtes (Hohneck par exemple). De nombreux facteurs peuvent expliquer cette fréquentation : le changement des modes de vie (laissant une place de plus en plus grande aux loisirs), la localisation autour du massif vosgien de zones très densément peuplées (plaine d'Alsace, vallée de la Moselle), ainsi que la densité des voies de pénétration et des chemins de randonnées. Mais à la différence de la Plaine, les enjeux sociaux liés aux forêts ne s'inscrivent pas dans le cadre de la commune mais dans le cadre d'intérêts personnels qui peuvent se rejoindre et s'exprimer à travers les groupes de pression (lobby des environnementalistes, lobby des promeneurs, lobby des chasseurs, lobby de l'hôtellerie...). Pendant longtemps, l'immensité des forêts a pu laisser se développer une telle socialisation de l'espace forestier, chacun pouvant trouver son espace propre. Mais aujourd'hui la fréquentation est telle partout qu'il n'est sans doute plus possible de continuer sur cette voie. Il est nécessaire de faire cohabiter de façon harmonieuse ces différents usagers de la forêt.

Conclusion

Ce qui distingue très nettement d'un point de vue social les forêts de la Plaine de celles de la Montagne c'est le degré de collectivisation de l'espace. En Montagne un certain individualisme (lié aux conditions historiques de peuplement) subsiste. De plus, de par son ancien statut de saltus carolingien (appartenant au fisc), les forêts de la Montagne se caractérisent aussi par une forte proportion de forêts domaniales.

Figure 27 : proportion relative des différents types de forêts dans la Plaine et dans la Montagne



Conclusion

Pour ce qui est des forêts, Plaine et Montagne correspondent à deux réalités différentes. La Plaine, bénéficiant d'un climat plutôt continental, est propice aux forêts de feuillus, qui alimentent un bassin économique lié à la transformation de cette matière première (scieries feuillues, meubles). Sur le plan social, les forêts de la plaine correspondent le plus souvent à des forêts « villageoises » qui répondent à de multiples attentes (bois d'œuvre, bois de chauffage, chasse). La Montagne, bénéficiant d'un climat plus atlantique, est propice aux forêts de résineux qui la recouvrent d'un épais manteau boisé. Toute une filière de première transformation (scieries résineuses) mais aussi de seconde transformation (charpentes) dépend de cette ressource. Sur le plan social, les forêts de la montagne, bien plus étendues que celles de la plaine, constituent l'objet de projections sociales différentes et difficiles à concilier.

Annexe 2 : La tempête du 26.12.1999 dans le département des Vosges

Introduction

La tempête du 26 décembre 1999 restera pour beaucoup de Vosgiens « la tempête du siècle ». Celle-ci a été exceptionnelle par son étendue et par les dégâts qu'elle a occasionnés, notamment aux forêts. Ces dégâts sont encore largement visibles. Catastrophe écologique pour les uns, drame économique ou traumatisme paysager pour les autres, force est de constater que « l'ouragan » a marqué les esprits.

Près de huit ans après, il était important de revenir sur cet évènement et d'en détailler les conséquences sur les forêts vosgiennes.

1 Le phénomène et ses antécédents

1.1 Le phénomène météorologique

Qu'est-ce qu'une tempête ?

Les tempêtes sont des phénomènes naturels qui participent aux nécessaires échanges de chaleur entre les pôles et l'équateur, qui reçoivent respectivement peu et beaucoup d'énergie solaire⁷¹. Pour chaque hémisphère, c'est en hiver que les tempêtes sont les plus violentes, car alors le déficit énergétique du pôle est maximum.

Dans l'hémisphère nord, ces tempêtes naissent et se déplacent le long d'un « rail des dépression », qui traverse l'océan atlantique depuis le large des côtes américaines jusqu'aux îles britanniques, sous l'influence de courants jets d'altitude et des forces de Coriolis. La trajectoire de ce rail atlantique n'est pas fixe, il peut onduler, descendre ou monter en latitude, et de ces mouvements dépendent la douceur ou la froidure de nos hivers.

Que s'est-il passé le 26.12.99 ?

En général, le courant-jet atlantique difflue vers 10° de longitude ouest, au large des côtes occidentales de l'Irlande, et ne dépasse pas les 200 km/h. A la fin du mois de décembre 1999 cependant, le courant-jet a une trajectoire qui l'amène jusqu'au dessus de l'Allemagne, avec une vitesse dépassant les 400 km/h.

⁷¹ La plupart des éléments de ce paragraphe sont tirés de **Bessemoulin (2000)** et **Beysson et Morin (2002)**. On s'est également reporté au dossier très complet réalisé par Météo France (www.meteo.fr/la_une/tempete/index.html) et aux « questions sur les mécanismes et l'origine des tempêtes » préparées par le Centre National de Recherches Météorologiques (www.cnrm-meteo.fr/dbfastex/recyf_temp/index.html).

Le courant-jet est associé à un contraste thermique important qui représente une source d'énergie convertible en vent. La région la plus favorable à cette conversion est l'extrémité du jet, où peut être alimentée une dépression (même à l'intérieur des terres). C'est ce qui s'est passé fin décembre 1999.

La tempête du siècle ?

Le 26 décembre, le département des Vosges a été atteint par un phénomène habituellement dans des zones plus septentrionales, le long des côtes irlandaises par exemple. Mais, dans l'absolu, cette tempête correspond à une « petite » tempête (moins de 500 km).

Sur le plan de la violence des vents également, « Lothar » n'est pas le plus fort coup de vent jamais enregistré, puisque la tornade de 1984, par exemple, était bien plus violente (mais sur une surface plus réduite).

1.2 Des tempêtes restées dans les mémoires

Prise de vue

L'histoire des forêts est une discipline comptant peu de spécialistes. Toutefois, il est possible de trouver un certain nombre d'informations concernant les tempêtes passées du département des Vosges, et même d'avoir accès à des estimations de volume de chablis. Celles reprises ici sont tirées de la thèse et des articles de François Doll traitant ce sujet (**Doll 1988 et 2000**). On ne traite pas ici des tornades, qui sont également fréquentes dans le département mais dont la nature météorologique très différentes des tempêtes. Dans cette analyse, l'accent est mis sur les enseignements tirés après chaque tempête.

Une fin de siècle agitée

La fin du XIX^{ème} siècle est particulièrement riche en tempêtes. De 1879 à 1901, 5 épisodes climatiques extrêmes endommagent les forêts vosgiennes. En 1902, un terrible « ouragan » clôt cette série.

Dans les seules forêts soumises au régime forestier du département des Vosges, surtout dans les régions montagneuses entre le Donon et la trouée de Belfort, la tempête provoque 1,25 millions de mètres cubes de chablis. En tout, 87 314 hectares sont durement touchés. Le volume total représente deux ans et demi d'exploitation « normale » dans le département. Mais ces chiffres ne sont que des moyennes et certaines forêts perdent 10 ans ou plus de récolte. Les forêts de Cornimont et du Bois-Sauvage sont les plus touchées avec 75 000 mètres cubes à terre. Quelques petites forêts communales sont rayées de la carte, car la plus grande partie des dégâts est fournie par des peuplements entièrement renversés sur d'énormes étendues d'un seul tenant pouvant atteindre plus de 100 hectares.



Figure 28 : l'ouragan de 1902 dans les Vosges (archive ENGREF)

Les enseignements tirés de la tempête sont nombreux. Si toutes les essences sont atteintes, les peuplements jardinés ont mieux résisté que les peuplements équiennes, dont les arbres sont soulevés et déracinés sur plusieurs hectares. De nombreux massifs bénéficient donc les années suivantes d'un traitement en futaie jardinée (Rambervillers, Gérardmer, Ventron).

La décennie 1950-1960

Après une accalmie dans la première moitié du XX^{ème} siècle, la décennie 1950-1960 connaît plusieurs tempêtes. Le 13 décembre 1952, un fort coup de vent d'ouest et de sud-ouest abat 117 000 m³ de résineux dans le département. En 1958, l'hiver est marqué par une succession de phénomènes extrêmes, qui aboutissent à plus d'un million de mètres cubes de chablis.

En 1967, les tempêtes qui dévastent le sud de l'Allemagne se font sentir dans les Vosges. Pardé estime à 2,5 millions de mètres cubes les dégâts dans les forêts publiques. Les enseignements tirés de cette tempête sont limités en raison de la grande diversité des situations observées et de l'impossibilité d'en tirer des conclusions cohérentes.

Nouvelle fin de siècle agitée

Dans les forêts vosgiennes, les années 1990 commencent et se terminent avec les tempêtes. En février 1990, de très violentes tempêtes causent de gros dégâts en altitude dans le massif vosgien et en bordure du plateau lorrain. Le 3 février 1990, les vents atteignent 160 kilomètres à l'heure sur les plateaux de la Meuse. L'IFN estime à 150 000 m³ le volume de chablis en forêts domaniales, 170 000 m³ en forêts communales et 70 000 m³ dans les forêts privées.

Les chablis concernent surtout les sapins et l'épicéa (300 000 m³ environ) et les régions des Vosges cristallines (224 000 m³), des Vosges gréseuses (100 000 m³) et des collines sous-vosgiennes (40 000 m³).

Après les tempêtes de 1990, l'Allemagne et la Suisse ont connu un débat très vif à propos la gestion forestière. Les règles sylvicoles classiques ont été fortement critiquées et modifiées afin de privilégier systématiquement la forêt irrégulière. En France, ce débat n'a pas eu lieu, mais beaucoup d'enseignements ont été tirés pour ce qui est de la reconstitution des peuplements détruits : pas de régénération artificielle « à marche forcée » avant de tirer parti de l'éventuelle régénération naturelle, pas de « coupes de rectification » visant à enlever les arbres survivants.

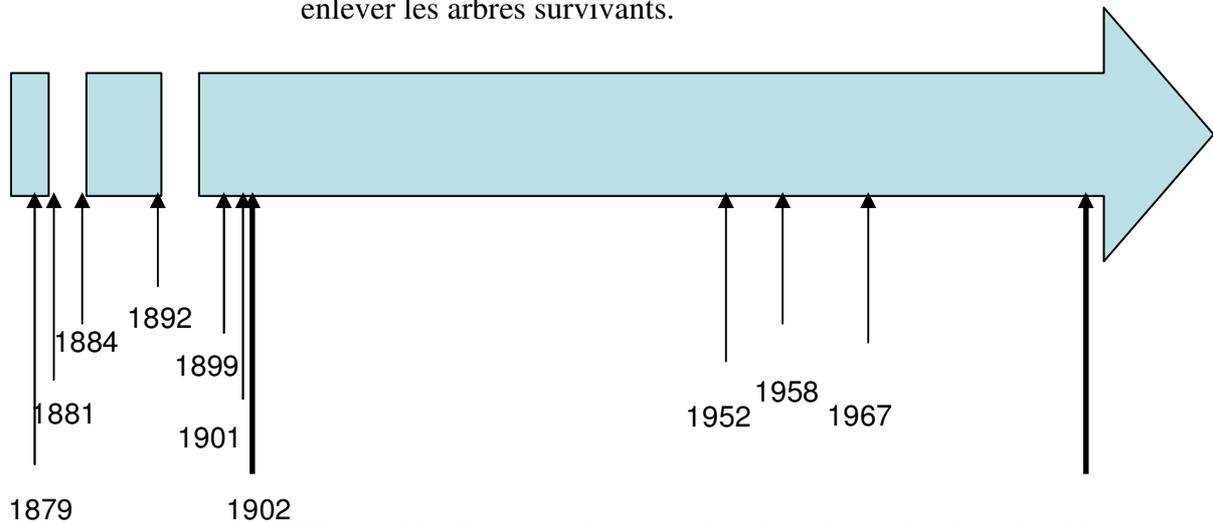


Figure 29 : Les tempêtes restées dans les mémoires du département des Vosges

1.3 Lien avec les changements climatiques

Le lien entre le réchauffement du climat et les activités anthropiques est aujourd'hui largement admis. L'augmentation de température de l'atmosphère de 0,6°C que l'on constate au long du XXème siècle ne peut en effet s'expliquer que par la libération de gaz à effet de serre par l'homme (dioxyde de carbone et méthane notamment). Ce réchauffement est-il à l'origine des tempêtes de décembre 1999 ?

Des chercheurs suédois ont ainsi reconstitué des séries locales de vent sur une centaine d'année au nord-ouest de l'Europe. Les résultats montrent une augmentation des valeurs extrêmes de vent à partir du milieu des années 1960. Cependant, cette augmentation fait suite à une diminution quasi régulière depuis le début de la période de mesure. A la fin du XIXème siècle, les valeurs extrêmes de vent étaient comparables à celles de la période la plus récente.

Cette variabilité multi décennale de la fréquence des tempêtes ne permet pas de conclure à une tendance significative sur le siècle, ni d'attribuer les phénomènes aux activités humaines. On ne dispose donc pas de suffisamment d'éléments pour attribuer la tempête de décembre 1999 au réchauffement climatique. Par contre, si ce réchauffement se poursuit (comme le prévoit les modèles climatiques actuels), il n'est pas impossible que l'on assiste à une recrudescence de tels événements extrêmes.

2 Les dégâts en forêt

L'estimation des dégâts s'est révélée extrêmement lente dans le département des Vosges. Les résultats définitifs n'ont été publiés qu'en septembre 2003.

2.1 La carte des dégâts

L'évaluation des dégâts s'est faite dans les Vosges en trois temps. Une première estimation a été réalisée par les Services de la Forêt et du Bois et l'Office National des Forêts. Une cartographie plus précise des dégâts du département a ensuite été commandée à l'ONF, afin de permettre une estimation plus exacte des volumes abattus, de la ressource encore disponible et de l'effort de reconstitution à fournir. La couverture photographique aérienne réalisée à cette occasion n'a cependant pas permis d'obtenir des résultats pleinement satisfaisants. L'Inventaire Forestier National a donc réalisé en 2003 une troisième estimation des dégâts. Pour la partie montagneuse du département, les dégâts ont été interprétés à l'aide de prises de vues classiques. Pour la partie de plaine, l'IFN a eu recours à des images satellitaires SPOT en période de végétation (en 1998, 1999 et 2000).

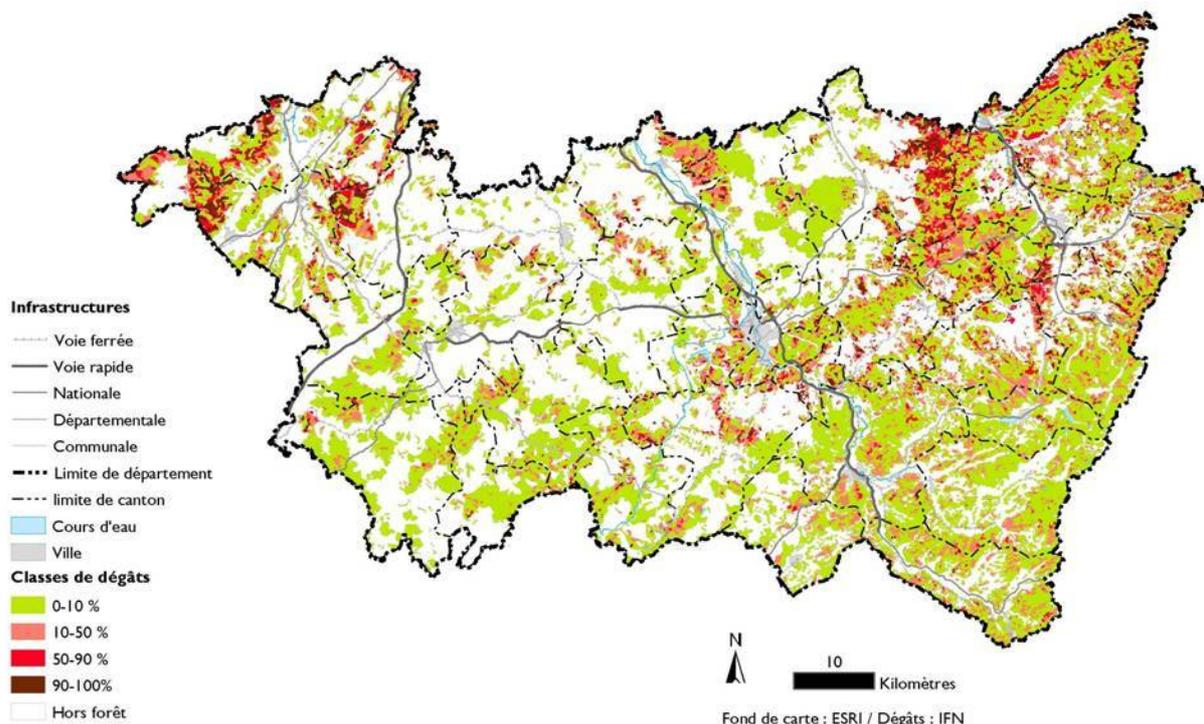


Figure 30 : les dégâts de la tempête du 26 décembre 1999 dans les forêts du département des Vosges (d'après les données de l'Inventaire Forestier National)

La carte reproduite ci-dessous à partir des données de l'IFN distingue quatre classes de dégâts, en fonction de l'intensité de destruction du couvert forestier. Les massifs de moins de 4 ha n'ont pas été analysés,

ce qui a conduit à ne pas faire apparaître les dégâts dans les bosquets et les peupleraies.

2.2 Description physique des dégâts

Prise de vue

Le département des Vosges se situait dans le corridor central de Lothar, où les vents enregistrés par météo France ont été supérieurs à 120 Km/heure. Les dégâts sont donc importants sur l'ensemble du département (voir tableau 1), mais c'est au nord du parallèle 48°10 (passant par Epinal) qu'on trouve le plus fort taux de destruction. Dans cette zone, on peut estimer que 15% de la superficie forestière avant tempête a été détruite. Un examen de la carte des dégâts, croisée avec celle du relief et des stations montre que ce taux est bien plus élevé dans certaines situations :

- Les plateaux calcaires ainsi que leurs flancs ouest, exposés à la tempête, ont beaucoup soufferts, de même que les premières hauteurs limitant à l'est le plateau lorrain et dans une moindre mesure les crêtes vosgiennes. Presque tous les peuplements situés en exposition ouest sont à reconstituer (massif constitué des forêts domaniales de Rambervillers, du Ban d'Étival, de Val de Senones, de Celles et des Bois Sauvages).

- Sur le plateau lorrain, globalement moins touché, l'influence de la station a été déterminante. Les arbres sur sols lourds (forêts des secteurs de Lamarche, Bulgnéville ou Rambervillers) ont mieux résisté que ceux sur sols sableux et hydromorphes (secteur de Charmes).

Tableau 12 : dégâts par type de propriétaire, en surface et en volume

	Surface détruite (en ha)	Surface totale (en ha)	Pourcentage de destruction	Volume chablis (en m³)	Volume initial estimé (en m³)	Pourcentage de chablis
Forêts domaniales	8 271	57 392	14 %	2 539 683	14 847 834	17 %
Forêts communales	12 988	132 099	10 %	5 014 307	34 870 780	14 %
Forêts privées	8 180	93 458	9 %	3 351 981	23 690 727	14 %
Total	29 349	282 949	10 %	10 905 971	73 409 341	15 %

Source IFN

Au niveau de la Plaine, les peuplements où le hêtre était majoritaire ont le plus souffert (50 % de la surface détruite). Il apparaît également que les boisements d'épicéa ou d'autres résineux (souvent suite à une déprise agricole) ont été particulièrement vulnérables.

Au niveau de la Montagne, les peuplements qui ont le plus souffert sont les futaies de sapins (ou d'épicéas), qui représentaient environ 40 % de la surface détruite.

2.3 Les facteurs d'explication

Par rapport aux tempêtes précédentes, la quantité de chablis mis à terre par celle du 26 décembre 1999 est sans précédent. En plus des explications « locales » données dans le paragraphe précédent (exposition topographique, rôle de la station), il faut revenir sur un certain nombre de caractéristiques générales de la forêt vosgienne la veille de l'événement.

Une forêt plus vaste et plus sensible

L'importance des dégâts dans le département est à relier à l'évolution de la forêt vosgienne depuis le milieu du XIX^{ème} siècle. Celle-ci a deux aspects : d'une part, l'accroissement des surfaces forestières et, d'autre part, l'évolution des modes de gestion vers les régimes de futaie au détriment des taillis et taillis-sous-futaie. Le premier, qui revient à exposer une surface plus importante au vent, fait augmenter mécaniquement la quantité de chablis. Le deuxième, qui s'accompagne généralement d'une augmentation de la hauteur dominante, est responsable d'une plus grande sensibilité au vent. De plus, l'accroissement des enjeux financiers (volume sur pied à l'hectare plus élevé et plus forte valeur des bois) ne permet plus de valoriser les chablis sous forme de bois de chauffage, comme c'était le cas autrefois, et qui faisait que les effets des tempêtes passaient relativement inaperçus.

La comparaison du premier et du troisième cycle d'inventaire de l'IFN, datés de 1973 et 1992 permet de mieux détailler ces tendances toujours à l'œuvre :

- la surface forestière de production est en extension : 400 ha de plus par an pour la période 1973-1992 ;
- le volume moyen sur pied est en augmentation, de 240 m³/ha en 1973 à 253 m³/ha en 1992 ;
- les taillis et les taillis sous futaie régressent (respectivement moins 9 600 hectares et moins 17 000 hectares sur la période 1973-1992) alors que les futaies progressent (plus 22 000 hectares de futaies feuillues et plus 12 300 hectares de futaies résineuses sur la même période).

L'influence des plantations résineuses financées par le Fonds Forestier National (FFN) sur ces chiffres (le dernier en particulier) et l'évolution des taillis sous futaie en futaie (par conversion ou vieillissement) est nette. La sylviculture peut être clairement mise en cause dans le cas des peuplements résineux. Néanmoins, la situation ne peut être entièrement mise sur le compte des propriétaires privés, vu l'absence à l'époque considérée de débouchés pour les petits bois résineux d'éclaircie.

Enfin, il faut ajouter l'augmentation de la productivité des forêts que l'on observe sur les dernières décennies (elle proviendrait pour partie de l'élévation du taux de CO₂ atmosphérique et de rejets azotés et pour partie des améliorations portées à la sylviculture) et qui est liée à un accroissement de la hauteur dominante des peuplements.

Des sols gorgés d'eau

Un élément déterminant pour les dégâts en forêt semble avoir été l'état hydrique des sols. A titre d'exemple, dans la région de Neufchâteau, les forêts ont connu un cumul important de précipitations en 1999, avec 300 millimètres pour le seul mois de décembre. Cela correspond à plus de deux fois la normale des hauteurs des précipitations.

D'après un modèle de bilan hydrique de Météo France, établi pour une réserve utile de 150 mm, la totalité du département des Vosges présentait des sols superficiels proches de la saturation. Les sols détrempés ont favorisé l'arrachage des arbres.

3 L'évaluation monétaire des dégâts

La description physique des dégâts est insuffisante pour apprécier la gravité du phénomène. Une évaluation monétaire des dégâts est en outre nécessaire pour mesurer l'ampleur du préjudice causé aux forêts. C'est d'ailleurs sur la base d'une telle évaluation au niveau national que les enveloppes du Plan Chablis ont été calibrées. Cette première évaluation des dégâts a été produite quelques mois après les tempêtes (voir Peyron, Cinotti et al. 2000) sur la base des premières observations de terrain et de l'expérience acquise lors des tempêtes précédentes. On se propose ici de refaire ce travail pour le seul département des Vosges.

D'après la méthodologie proposée par **Peyron (2002)**, le préjudice subi par les propriétaires forestiers (on ne tient pas compte des pertes subies par les autres acteurs) peut s'exprimer à travers la formule suivante :

$$\text{Préjudice} = (1 + e).(1 - pv + a + s).PV$$

- Où **p** est la proportion du prix **P** obtenu suite à la tempête (traduisant la baisse des cours résultant d'une offre excédent largement la demande, d'une moindre qualité des bois et de surcoûts de mobilisation) ;

- **v** la proportion du volume de chablis **V** qui sera effectivement valorisée (la proportion des chablis dont la valeur est supérieure aux coûts d'exploitation) ;

- **a** le coefficient de perte de valeur d'avenir (traduisant le fait que la plupart des arbres renversés se trouvent exploités prématurément) ;

- **s** le coefficient de surcoût de reconstitution (car après exploitation des chablis le terrain n'est pas immédiatement propice à l'installation d'un nouveau peuplement forestier et doit être remis en état) ;

- et **e** le coefficient de déstabilisation (traduisant le fait que même les arbres épargnés subissent un préjudice parce qu'ils sont blessés ou

fragiles par rapport à certains aléas post-tempête comme les scolytes ou les remontées de nappe) ;

Cette formule traduit la perte de valeur marchande des bois (**1 - pv**).**PV** ; la perte de valeur d'avenir **aPV** ; le surcoût de reconstitution **sPV** et **e** les effets indirects de la tempête sur les arbres épargnés.

Différents degrés de gravité

L'ampleur du préjudice dépend des conditions locales du sinistre : violence du phénomène, essences concernées, état de la filière bois. En l'occurrence, il est possible de classer l'intensité des dégâts selon une échelle décrivant la gravité du préjudice :

« Un premier degré de gravité correspond à un impact diffus tel qu'on le constate dans les forêts peu touchées. Les arbres frappés sont relativement isolés et dans des proportions semblables à celles d'une éclaircie, ne remettant pas en cause la pérennité du peuplement. Ils subissent principalement une perte de valeur marchande du fait d'une baisse de qualité et d'un fort renchérissement de l'exploitation causé par la faible densité des bois à sortir. On peut admettre qu'il n'y a, dans ce cas, ni réelle perte de valeur d'avenir, ni besoin impératif de reconstitution, ni surcoût avéré de gestion, ni attente particulière de dégâts différés. » (**Peyron, 2002**) Cette situation correspond dans le département à ce qu'on a pu observer dans les régions forestières de la Vôge et du Plateau Lorrain.

« Au deuxième degré de gravité, les dommages se trouvent plus concentrés dans l'espace mais restent cantonnés sur une zone assez réduite : il s'agit d'un impact local qui affecte lourdement certains peuplements, domaines ou massifs, mais n'outrepasse pas le niveau des ressources mobilisables en temps normal. La perte de valeur marchande est notable sans probablement atteindre le niveau atteint pour les dégâts diffus. Par contre, s'y ajoutent une perte de valeur d'avenir, des surcoûts de reconstitution et gestion, ainsi qu'une certaine fragilisation des peuplements restants. » (**ibid**) Cette situation correspond à la région des Vosges cristallines.

« Le troisième degré de gravité est atteint lorsque le phénomène dépasse le niveau des ressources disponibles en temps normales pour le secteur considéré. On peut parler d'un impact régional dans la mesure où les effets du sinistre se font sentir au moins à cette échelle et même au-delà. Par rapport au cas précédent, la perte de valeur marchande est aggravée par l'engorgement du marché, que des opérations coûteuses de stockage et de transport peuvent cependant atténuer. » (**ibid**) Cette situation correspond au Collines Sous Vosgiennes.

« Un quatrième degré de gravité apparaît lorsque les capacités de financement, d'exploitation ou de transport sont saturées à tel point que les bois devront être abandonnés en forêt. De telles contraintes traduisent un impact global contre lequel tous les moyens mobilisables restent insuffisants. Une nouvelle aggravation de la perte de valeur marchande s'explique cette fois essentiellement par l'importance de la fraction du volume abandonnée en forêt. » (**ibid**) Cette situation correspond au Plateau de Haye et aux Vosges gréseuses.

« Enfin, un cinquième degré est susceptible de traduire la persistance dans le temps de répercussions sur la filière bois dont l’approvisionnement futur peut être compromis par une réduction drastique des ressources disponibles. En outre, celles-ci voient les débouchés s’éloigner d’elles, et donc leur valeur baisser, à la suite d’inévitables restructurations du tissu industriel (fermetures ou délocalisations d’usines). Les peuplements épargnés en seront d’autant plus affectés. On peut alors parler d’un impact persistant ou durable » (**ibid**). C’est cette situation critique qui semble caractériser la région des Côtes de Meuse.

Ordres de grandeur des paramètres

L’expérience des précédents chablis et de travaux expérimentaux ont permis de proposer des ordres de grandeur pour les différents paramètres identifiés (voir tableau 2).

Tableau 13 : Variation des paramètres déterminant le préjudice

Région forestière	1-pv	a+s	e	(1+e)(1-pv+a+s)
Vôge et Plateau Lorrain	Chêne : 0,4 Hêtre : 0,6 Sap/Epic : 0,5	Chêne : - Hêtre : - Sap/Epic : -	Chêne : - Hêtre : - Sap/Epic : -	Chêne : 0,4 Hêtre : 0,6 Sap/Epic : 0,5
Vosges cristallines	Chêne : 0,1 Hêtre : 0,3 Sap/Epic : 0,2	Chêne : 0,4 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,1 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,55 Hêtre : 0,6 Sap/Epic : 0,65
Collines Sous Vosgiennes	Chêne : 0,3 Hêtre : 0,5 Sap/Epic : 0,4	Chêne : 0,4 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,1 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,77 Hêtre : 0,84 Sap/Epic : 0,91
Plateau de Haye et V. gréseuses	Chêne : 0,5 Hêtre : 0,7 Sap/Epic : 0,6	Chêne : 0,4 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,1 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,99 Hêtre : 1,08 Sap/Epic : 1,17
Côtes de Meuse et Woëvre	Chêne : 0,5 Hêtre : 0,7 Sap/Epic : 0,6	Chêne : 0,4 Hêtre : 0,2 Sap/Epic : 0,3	Chêne : 0,3 Hêtre : 0,4 Sap/Epic : 0,5	Chêne : 1,17 Hêtre : 1,26 Sap/Epic : 1,35

Les variations d’amplitude des valeurs intègrent des différences entre les quatre essences considérées (d’après **Peyron 2002**) :

- le Chêne tend à être caractérisé par une perte de valeur marchande inférieure à la moyenne dans la mesure où il est moins sensible au vent et où son bois est plus durable que celui de la plupart des autres essences. Il admet cependant une perte de valeur d’avenir non négligeable en raison de sa vulnérabilité au stade perchis qui n’est pas forcément plus forte qu’aux âges plus avancés. Enfin, il n’est pas susceptible de subir des dégâts différés très importants;

- Le Hêtre répond à un scénario assez complètement opposé à celui du Chêne avec une forte perte de valeur marchande, une faible perte de valeur d’avenir (ce sont plutôt les gros bois qui sont tombés) et des dégâts différés moyens ;

**Tentative de
chiffrage**

Un chiffrage sommaire peut être réalisé à partir de l'analyse précédente, d'après les volumes de chablis estimés par l'Inventaire Forestier National pour les quatre essences considérées.

On a estimé à 80% du prix ONF la valeur marchande avant tempête (l'année 1997 a été retenue comme référence, les cours étant semble-t-il surévalués en 1999 et 1998) des bois chablis, ce qui donne 85 €/m³ pour le Chêne, 61 €/m³ pour le Hêtre et 38 €/m³ pour les Sapins et Résineux. Le tableau 3 donne les résultats pour chaque région forestière et chaque type de propriété.

Tableau 14 : évaluation monétaire des dégâts de la tempête du 26 décembre 1999 dans le département des Vosges

	Dégâts domaniaux		Dégâts communaux		Dégâts privés		Dégâts totaux	
	en M€	en €/ha	en M€	en €/ha	en M€	en €/ha	en M€	en €/ha
Côtes de Meuse	0,14	343	25,59	3725	16,28	2527	42,01	3064
Plateau de Haye	8,92	5768	13,73	1617	4,19	931	26,84	1846
Plateau Lorrain	2,48	795	13,09	354	3,70	215	19,27	336
La Vôge	4,02	381	11,16	660	6,27	480	21,45	529
Collines Vosgiennes	7,28	2325	28,82	1957	16,29	2207	52,40	2076
Vosges gréseuses	61,79	3028	41,93	2711	6,54	390	110,26	2093
Vosges cristallines	14,64	803	36,74	1124	20,10	716	71,49	905
Total	99,28	1730	171,06	1295	73,37	785	343,71	1215

Le coût total pour le département de plus de trois cents millions d'euros est impressionnant mais masque de grandes disparités en fonction des régions et des types de propriétés. A l'échelle du département ce sont les forêts communales qui accusent le plus de pertes (plus de 170 millions d'euros) mais ce sont les forêts domaniales qui perdent le plus à l'hectare, suivies des forêts communales puis privées. Au niveau des régions, c'est dans les Vosges gréseuses que les pertes sont les plus importantes, puis dans les Vosges cristallines. Toutefois c'est dans la région des Côtes de Meuse que les pertes à l'hectare sont les plus considérables, avec 3 000 euros de pertes par hectare.

Ces estimations s'entendent pour une situation hors mesures gouvernementales, c'est-à-dire qu'on a imaginé ici les conséquences économiques intrinsèques de la tempête. Ce travail permettra donc aussi de comparer les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics par rapport au préjudice subi par les propriétaires.

Conclusion

30 000 hectares rasés, 11 millions de mètre cube de bois à terre et plus de trois cents millions d'euros de perte, voilà le bilan que l'on peut faire de la tempête du 26 décembre 1999 dans le département des Vosges.

Ce n'est pourtant pas sur le plan météorologique une tempête « extraordinaire » et on peut penser que les tempêtes de la fin du siècle dernier étaient au moins aussi violentes. On ne peut pas non plus lier avec certitude la tempête du 26 décembre 1999 au réchauffement climatique du XXème siècle.

Sur le plan forestier, il faut admettre que jamais autant de bois n'était tombé d'un seul coup dans le département des Vosges. En plus de raisons topographiques ou stationnelles locales défavorables, il semble possible d'invoquer les fortes précipitations du mois de décembre 1999 et surtout les modifications structurelles de la forêt vosgienne, plus sensible qu'autrefois.

Les dégâts physiques sont loin d'être homogènes sur tout le département. Certaines régions sont presque indemnes, comme la Vôge ou le Plateau Lorrain, alors que d'autres ont beaucoup plus souffert (Côtes de Meuse, Vosges gréseuses, Haye). D'autres régions comme les Collines Vosgiennes et les Vosges cristallines présentent une situation intermédiaire.

Cette diversité se retrouve aussi sur le plan monétaire, où on constate aussi que les forêts domaniales ont subi un grand préjudice. Cela correspond certainement au fait que les changements de sylviculture avaient été plus radicaux dans les forêts de l'Etat.

Annexe 3 : Énoncés de l'expertise et déclarations de la participation

Cette annexe récapitule l'ensemble des énoncés validés au cours des deux réunions d'expertise ainsi que l'ensemble des déclarations issues des deux réunions de participation.

1 Énoncés de l'expertise

Les énoncés des deux réunions d'expertise ont été classés dans 5 sections consacrées à l'exploitation des chablis, la valorisation des bois, la protection et la reconstitution des forêts, les mesures fiscales et les mesures d'accompagnement.

1.1 L'exploitation des chablis

Dégagement des accès

- 1) L'aide au dégagement était indispensable pour envisager la suite des opérations (notamment sécurité des personnes).
- 2) L'armée aurait pu intervenir davantage dans le dégagement des accès forestiers entre les mois de janvier et février.
- 3) Pour les voies forestières, la hiérarchisation des priorités ne pouvait se faire qu'au fur et à mesure de l'avancement des travaux.
- 4) A partir de mars, l'aide a permis de faire encadrer les chantiers par de vrais professionnels et de mieux valoriser les grumes.
- 5) Les propriétaires privés individuels n'auraient pas du être exclus de cette aide pour dégager leur desserte.
- 6) Il y a eu un décalage important entre les pièces justificatives demandées et la nature des travaux réalisés.
- 7) Le versement de l'aide a été trop long (plus de six mois après les travaux).
- 8) Cette aide a permis de renforcer les liens entre les communes (organisations de chantiers communs).
- 9) La faune sauvage a été dérangée de manière intempestive dans des zones qui n'auraient pas du être dégagées avant l'été.

Création d'infrastructures

- 10) Cette aide était importante pour aller chercher des grumes de qualité (exemple du hêtre qui ne peut être tiré sur de longues distances).
- 11) Ces infrastructures ne pouvaient pas s'inscrire dans des stratégies préméditées avant tempête.
- 12) La mise en œuvre de l'aide s'est bien passé (le dispositif était connu et fonctionnait déjà avant la tempête).

- 13) Dans l'absolu cette aide a permis d'améliorer le réseau de desserte et la gestion forestière.
- 14) En améliorant l'accessibilité des massifs, cette aide a pu aggraver les problèmes liés à la fréquentation touristique (cas des zones à Tétrás).
- Les aides à la voirie endommagée**
- 15) Ces aides ont tellement bien marché qu'il a fallu plafonner les dépenses.
- 16) Comme cette aide prévoit plus qu'une simple réfection des routes, c'est l'ensemble du réseau qui est amélioré.
- 17) Le dispositif aurait été optimal si l'Etat avait disposé plus tôt des schémas de desserte.
- Prêts pour la sortie des bois**
- 18) Cette aide était nécessaire pour permettre aux entreprises de cautionner leurs achats de bois en forêt publique.
- 19) Les pouvoirs publics ont suffisamment mis en garde les bénéficiaires à propos du remboursement de ces prêts.
- 20) Grâce aux prêts de gros chantiers ont pu être organisés, qui ont permis de sortir beaucoup plus de bois que dans des conditions normales.
- 21) Le remboursement des prêts intervient dans un contexte économique très déprimé (surtout dans le cas d'un amortissement différé).
- L'emploi des bûcherons**
- 22) La pénurie de bûcherons a tout de suite été le problème principal de l'exploitation des chablis.
- 23) L'aide à la mobilité n'a pas réussi à attirer les bûcherons français (qui n'aiment pas se déplacer) dans le département.
- La formation des bûcherons**
- 24) Exploiter des chablis demande un grand savoir-faire et un effort de formation à la sécurité était nécessaire pour éviter les accidents.
- 25) Ces formations ont été faciles à organiser parce qu'elles s'inscrivaient dans une action de longue haleine des pouvoirs publics en ce sens.
- 26) Il a été très difficile d'atteindre les salariés du privé (manque de temps) et les particuliers (mauvaise perception du danger).
- 27) Il y a eu moins d'accident chez ceux qui ont suivi ces formations que chez les autres.
- 28) Les formations qualifiantes n'étaient pas forcément adaptées au contexte particulièrement risqué de l'exploitation des chablis.
- 29) On ne s'improvise pas bûcherons, et aucun des Rmistes qui ont suivi les formations qualifiante n'a poursuivi dans cette voie.
- L'acquisition de matériel**
- 30) Un effort de mécanisation (au niveau des abatteuses notamment) était nécessaire pour optimiser la récolte de bois chablis.
- 31) La revente des matériels quelques années après l'achat est injuste vis-à-vis des propriétaires forestiers (qui s'engagent sur 15 ans).

32) Dans le département des Vosges, les co-financements des collectivités locales ont rendu l'aide particulièrement attractive.

33) Cette aide a été mise en œuvre efficacement car il s'agissait d'une aide qui existait déjà avant tempête.

34) L'aide a permis un véritable saut technologique et des gains de productivité important dans ce secteur.

35) Cette mécanisation à marche forcée a introduit des tensions avec les bûcherons, qui commencent à être concurrencés pour les bois moyens.

36) Les dégâts aux sols et aux arbres tiennent plus à l'organisation des chantiers et aux affouagistes qu'aux machines d'exploitation.

37) Cette aide a permis aux entreprises de se positionner sur le marché émergent du bois-énergie.

38) L'Etat a bien fait de ne pas prolonger cette aide, afin de stabiliser l'équipement des entreprises.

1.2 La valorisation des bois

Création d'aires de stockage

39) Il fallait stocker pour soutenir (même de manière limitée) les cours du bois, en étalant la récolte.

40) Il fallait également stocker pour des raisons sanitaires (surtout dans le cas des bois résineux).

41) Le stockage du hêtre s'est révélé moins intéressant que prévu à cause de l'effondrement de la demande.

42) Le stockage de bois résineux s'est révélé moins intéressant que prévu à cause de la mise sur le marché de bois frais scolytés.

43) Il a été très difficile de trouver des sites pour ces aires de stockage, notamment pour des raisons réglementaires (installations classées).

44) Le niveau actuel des cours du bois tient plus à la conjoncture qu'à un effet négatif du stockage (qui « plomberait » les cours).

45) Il est regrettable que les aires subventionnées soient aujourd'hui en cours d'abandon, sans avoir été pérennisées.

46) Le stockage a permis de récompenser les efforts en terme de sylviculture, en valorisant des bois qui ne l'auraient pas été autrement.

Prêts pour le stockage

47) Sans les aides, le stockage des bois aurait été une opération financièrement négative pour ceux qui l'ont mis en œuvre.

48) Les difficultés que rencontrent ces derniers justifient a posteriori le fait de les avoir aidé (ce qui pouvait paraître injuste en 2000).

49) L'aide aurait pu être plus contraignante au niveau du remplissage et du suivi des aires (beaucoup d'erreurs techniques ont été commises).

- 50) Les pouvoirs publics avait suffisamment mis en garde les bénéficiaires de ces prêts (dont certains ont été malgré tout trop optimistes).
- 51) Le principal problème du stockage est de ne pas avoir prévu le déstockage (on ne peut pas empêcher d'acheter du bois frais).
- Le fonds de garantie**
- 52) Ce fonds était indispensable afin de présenter suffisamment de garanties pour l'acquisition de bois issus des forêts publiques.
- 53) Sans le fonds de garantie, les banques auraient accordé moins de prêts bonifiés pour la sortie des bois et le stockage des chablis.
- 54) Le fonds de garantie a été un peu trop long à mettre en place mais a bien fonctionné.
- Aides aux industriels**
- 55) L'aide au conditionnement des grumes a permis d'améliorer ponctuellement les capacités de production des industries.
- 56) Pour ce qui est de l'aide à l'investissement, le plafonnement des aides à 7,5% va à l'encontre de ce qu'on pouvait attendre après la tempête.
- Transport des bois**
- 57) Cette aide était nécessaire pour la valorisation de bois qui ne l'auraient pas été sinon (surtout pour la trituration).
- 58) Il est regrettable d'avoir financé sans distinction les produits de choix et les autres, car cela a complètement faussé les prix.
- 59) De par le seuil de 100 km de distance, les entreprises locales (qui supportent pourtant les coûts du stockage) ont été défavorisées.
- 60) Il fallait arrêter cette aide à la fin de l'année 2001, pour mettre fin à ses effets pervers (et aux possibilités de fraude).
- 61) La SNCF, quoi qu'on en dise, a fait de gros efforts (entre 5 et 10 fois les volumes habituels) pour transporter des bois.
- 62) Le transport fluvial, parti de rien, a donné des résultats intéressants et il faudrait continuer à le soutenir.
- 63) La procédure de paiement des aides a été trop pointilleuse et a consommé trop de temps.
- 64) Il est dommage d'abandonner les gares bois qui avaient été aménagés après la tempête (7 sur 10 vont disparaître).
- 65) L'aide aux transporteurs routiers a permis aux entreprises de réinvestir un secteur qu'elles avaient abandonné par manque de rentabilité.
- 66) Cette aide ne règle pas les problèmes de fonds du transport de bois par route (qui sont essentiellement réglementaires).
- Prêts pour report de coupes**
- 67) Les communes partiellement sinistrées n'avaient pas besoin de cette aide pour équilibrer leur trésorerie (les subventions y pourvoient).
- 68) Les communes non sinistrées qui ont emprunté et reporté sont désavantagées par rapport aux communes sinistrées et subventionnées.

1.3 La protection et la reconstitution des forêts

Le dispositif sanitaire

69) Ce dispositif (et les conditions climatiques) a contribué à limiter le volume de bois scolytés (qui aurait pu être quatre fois supérieur).

70) Le dispositif sanitaire a aussi permis de faire de la communication et de promouvoir les méthodes de lutte les plus efficaces.

71) Le système des barèmes est intéressant mais ne permet pas encore d'être suffisamment réactif (problèmes de calendrier).

72) Il est dommage de ne pas avoir harmonisé les modalités de lutte d'une région à l'autre (partie alsacienne du Massif Vosgien notamment).

73) Le broyage des rémanents en 2000 n'aurait pas du être subventionné car il est toujours intervenu trop tard (après l'envol des insectes).

74) La lutte a bien mieux marché en forêt publique grâce à la densité en personnel et aux accords cadre avec la filière bois.

75) En forêt privée, les (rares) dossiers déposés ont surtout servi pour du nettoyage préalable à la reconstitution.

Nettoyage d'urgence

76) Cette aide avait son utilité pour limiter les risques d'incendies, bien réels après la tempête.

77) Comme les dossiers ont du être réintégrés dans l'aide au nettoyage, cette aide n'a pas été comprise.

L'aide au nettoyage

78) Cette aide était nécessaire pour éviter que les propriétaires ne désespèrent.

79) La logique de l'aide a parfois été comprise à tort comme une indemnisation.

80) On aurait pu se contenter de deux barèmes, l'un extensif l'autre intensif.

81) Pour ce qui est du nettoyage, l'optimum sylvicole ne correspond pas forcément à l'optimum politique ou administratif.

82) L'administration lorraine a perdu beaucoup de temps à expliquer les trois barèmes retenus aux autres administrations.

83) Le cumul des réformes (notamment l'apparition du CNASEA) a été pénalisant pour le bon déroulement de l'aide.

84) Beaucoup des problèmes liés à cette aide (ex: andains) ont leur origine dans l'attitude de l'administration centrale.

85) Le résultat technique de cette aide est bon (pas de choses inutiles, lutte phytosanitaire).

Nettoyage petites parcelles

86) D'un côté cette aide perpétue les schémas de morcellement de la forêt privée.

87) D'un autre côté cette aide est utile sur les plans sanitaires, sylvicoles et paysagers.

- 88) Cette aide a donné un sentiment de justice et d'équité aux petits propriétaires.
- Plan de soutien des pépiniéristes**
- 89) Les pouvoirs publics ont une certaine responsabilité vis-à-vis de cette profession en difficulté.
- 90) Le plan de soutien financier a été un bon coup de pouce pour ces entreprises.
- 91) Les premières années, il était difficile de mieux renseigner les pépiniéristes sur la nature des travaux de reconstitution.
- L'aide à la reconstitution**
- 92) Le bien fondé de cette aide, qui représente un réel investissement, ne se discute pas.
- 93) On allé trop vite (et trop fort) pour financer les reboisements, sans attendre de voir la réponse naturelle.
- 94) D'un autre côté, les réalités budgétaires sont telles que les premiers servis sont toujours les mieux servis.
- 95) Dans certains cas les reboisements s'imposaient (pour rectifier des erreurs du passé par exemple).
- 96) Les aides permettent d'aller dans le sens de traitements irréguliers, même si ce n'est pas toujours possible après la tempête.
- 97) Le système aurait du en rester à une obligation de résultats (pas d'obligation de moyens).
- 98) Les aides pourraient être plus strictes dans l'adéquation essence station (pour anticiper les changements climatiques par exemple).
- 99) La complexité du montage des dossiers repose davantage sur les annexes à fournir que sur la demande en elle-même.
- 100) Les annexes sont particulièrement difficiles à réunir dans les dossiers concertés ou collectifs (30 % seulement arrivent à terme).
- 101) Les aides incitent trop à travailler avec des maîtres d'œuvre (tend à imposer une sylviculture unique).
- 102) Le passage de 15 à 5 ans en termes d'engagement témoigne de l'instabilité du système et des réductions budgétaires qu'il subit.
- 103) La méthode de préparation du 3ème arrêté (première proposition, contre-proposition et négociation) est une bonne approche.
- 104) Dans certains cas, la difficulté des dossiers (diversification par exemple) est résolue au moyen d'une simplification sylvicole.
- Les regarnis après sécheresse**
- 105) Comme les dégâts ont été moins importants que ce que l'on pouvait craindre, l'aide a été moins utilisée que prévu.
- 106) Le dispositif prévu dans l'aide à la reconstitution (deuxième arrêté) aurait pu suffire.
- 107) L'aide est arrivée trop tard (avec le troisième arrêté en novembre 2004) pour replanter rapidement.
- 108) La tempête, en rouvrant des espaces, est une opportunité pour améliorer les paysages.

Les freins à la reconstitution

109) L'arrêté n'est pas appliqué entièrement (pas de recherche de solutions en cas de refus).

La restructuration foncière

110) Le dispositif mis en place pour les communes n'a pas été suffisamment approvisionné à l'occasion des tempêtes.

111) Dans les Vosges, où il y a de fortes tensions sur la ressource, il faut chercher des solutions au morcellement de la forêt privée.

112) L'intérêt de faire travailler les gens ensemble sur le foncier est limité (ce n'est pas le cas pour des routes par exemple).

113) Les résultats du dispositif existant, si ils ne sont pas spectaculaires, sont bons au regard des moyens mis en place.

114) Ce dispositif ne s'essouffle pas, il y a toujours des passionnés pour acheter des forêts.

115) Dans les Vosges, le remembrement (a priori la solution la plus efficace) serait très coûteux et très difficile.

1.4 Mesures fiscales

Taxe foncière

116) Cela représente une aide indirecte non négligeable pour l'Office National des Forêts, qui paye la taxe foncière des forêts domaniales.

Impôt sur le revenu

117) Cette aide a surtout des vertus psychologiques, les propriétaires privés étant très attachés aux avantages fiscaux liés à la gestion forestière.

118) Cette aide ne représente pas grand-chose, puisque le revenu d'une forêt n'est en moyenne que de 90 euros par hectare et par an.

119) Il s'agit d'une aide qui a été très longue à mettre en place et qui ne répond pas aux vrais problèmes.

La TVA

120) C'est une mesure très importante qui est arrivée au bon moment pour l'exploitation des chablis.

121) La procédure administrative pour bénéficier du taux réduit était complexe pour la plupart des (petits) propriétaires privés.

122) En surface cependant, la majorité des forêts a pu bénéficier de ce taux (forêts publiques et forêts privées gérées par un maître d'oeuvre).

1.5 Mesures d'accompagnement

L'inventaire de l'IFN

123) L'objectif finalement retenu par l'IFN (caractérisation de l'évolution de la ressource) n'était pas prioritaire.

124) La carte du département est arrivée trop tard pour organiser le nettoyage et alors que la reconstitution était déjà commencée.

125) La carte n'aide pas à raisonner en termes de bassin d'approvisionnement (non cohérence avec les départements voisins).

L'inventaire de l'ONF

126) Il s'agit d'une bonne initiative, qui a servi la forêt publique comme la forêt privée.

	127) La carte est plus opérationnelle que celle de l'IFN, car elle a bénéficié de nombreux retours sur le terrain.
	128) La carte a été un argument de poids afin d'obtenir des enveloppes importantes pour les subventions d'équilibre aux communes.
	129) La campagne de prise de vue a été un peu précoce (soleil bas sur l'horizon) pour une photo-interprétation optimale.
	130) Cette expérience a permis au département des Vosges de montrer sa capacité à mobiliser rapidement des techniques de pointe.
Equilibre des communes	131) Ce dispositif renforce l'idée de l'Etat Providence dans l'esprit des communes vosgiennes, ce qui n'est pas forcément leur rendre service.
	132) Bien que l'aide soit paradoxale, la commission chargée de l'administrer s'est efforcée d'être la plus pragmatique possible.
	133) L'aide introduit des inégalités vis-à-vis des grosses communes ou des communes non touchées qui doivent reporter leurs coupes.
	134) Il fallait empêcher les communes de placer les subventions en bons du Trésor (ou alors ne pas leur donner de subventions).
Equilibre de l'ONF	135) A travers les forêts domaniales, c'est toute la filière qui est aidée (y compris les communes forestières).
Crédits d'animation et d'étude	136) L'accent mis sur la recherche appliquée est un investissement important pour le futur.
	137) Ces crédits ont permis de développer des organismes et de lancer des dynamiques.
	138) Le caractère temporaire de ces postes rend difficile la poursuite de ces dynamiques.
	139) Les personnes n'ont pas forcément été bien réparties entre les différentes structures.
	140) En fait, il aurait fallu moins de postes mais pour une durée plus longue (3 ans ce n'est pas assez).
Mobilisation d'appelés	141) Cette aide a bien marché, encore que la motivation n'était pas toujours la même chez les différents appelés.
Renfort en vacataires	142) Ces renforts étaient nécessaires, mais pas toujours faciles à gérer socialement.
	143) Ces vacataires ont permis au système de fonctionner pendant le "coup de bourre" des premières années de la crise.
Accueil du public en forêt	144) La tempête aurait pu être l'occasion de repenser la structure du réseau de sentiers dans les zones sensibles (environnement, sécurité).
	145) Pour la réouverture concrète des sentiers, chantier exemplaire et novateur (un seul dossier) de l'ONF.

2 Déclarations de la première réunion de participation

Les déclarations de la première réunion de participation ont été classés dans 4 sections consacrées à des considérations générales, à la première phase du Plan Chablis, à la seconde phase du Plan Chablis et à des considérations périphériques.

2.1 Considérations générales

Le Plan Chablis en général

- 1) La région Lorraine en général et le département des Vosges en particulier ont reçu beaucoup d'argent dans le cadre du Plan Chablis.
- 2) Cela amène certaines personnes à s'interroger sur d'éventuels effets pervers d'une telle manne financière.
- 3) N'a-t-on pas donné trop d'argent pour l'exploitation des chablis, de sorte que les cours n'arrivent pas à remonter ?
- 4) A-t-on eu raison de donner de l'argent à des propriétaires qui n'avaient pas l'habitude d'en recevoir jusque là (et qui n'en n'ont pas réellement besoin pour la régénération de leur forêt) ?

Le traitement des aides

- 5) En contrepartie de la masse financière allouée, la mise en oeuvre du Plan Chablis a été laborieuse, pour différentes raisons : incertitudes quand à la réglementation, nouvelles modalités de financements et de contrôle.

Les rapports entre acteurs de la crise

- 6) Face à cette crise, l'ensemble des acteurs (professionnels et administration) a su faire preuve d'une belle cohésion.
- 7) Les rapports entre détenteurs de la ressource et utilisateurs ont eux aussi été profondément remodelés (on parle aujourd'hui de partenariat plutôt que de rapport de force), ce qui s'est traduit par la signature des accords cadres pour la commercialisation des chablis.

La réglementation

- 8) D'une manière générale, la réglementation a été vécue par beaucoup comme une perte de temps, que ce soit à propos du stockage des chablis, du droit du travail, du transport des bois ou des marchés publics.
- 9) Pour autant, ce n'est pas la réglementation en soi qui est critiquée, mais plutôt sa rigidité en temps de crise et le manque d'harmonisation entre différents niveaux administratifs.

2.2 Première phase du Plan Chablis

La desserte forestière

- 5) Avec la tempête, on s'est rendu compte de l'importance de cet aspect de la gestion forestière.
- 6) En cas de redéploiement des crédits du Plan Chablis dans l'avenir, c'est un point qu'il ne faudra pas oublier.
- 7) Les différés d'amortissement proposés dans le cadre des prêts bonifiés se sont révélés être des armes à double tranchant, qui n'ont

Les prêts bonifiés

vraiment bénéficié qu'aux entreprises en bonne santé financière, alors que celles qui étaient plus fragiles ont pu en pâtir.

8) L'administration aurait du être plus vigilante à l'égard de ces entreprises-là.

L'exploitation des chablis

9) Un constat s'impose dans les Vosges : les chablis ont pratiquement tous été exploités. D'une part grâce aux aides, mais aussi grâce à un contexte économique porteur et à des conditions météorologiques favorables.

10) Peut-être a-t-on d'ailleurs été trop vite dans l'exploitation, quitte à endommager les sols. Mais qui à l'époque aurait pu prédire que l'exploitation pourrait s'étaler sur plusieurs années ?

11) Fallait-il tout exploiter ? On a sans doute raté là une occasion de laisser certaines zones inexploitées au titre de la biodiversité. D'un autre côté, les besoins des industriels de la région sont trop importants (par rapport à la taille du massif) pour renoncer à de trop grandes surfaces.

12) De plus, il y avait en enjeu de sécurité civile à exploiter un maximum de chablis, eu égard aux risques d'incendies.

Les entrepreneurs de travaux forestiers

13) Les entrepreneurs de travaux forestiers sont sortis très fragilisés des deux premières années de la crise (baisse de 20 % des entreprises et de 40 % des salariés entre 2001 et 2003), et cela inquiète l'ensemble des acteurs.

14) C'est une profession mal organisée (et non représentée au cours de la réunion) qui s'est fragilisée suite à des investissements parfois colossaux et à une baisse sensible d'activité.

15) Il convient de valoriser ces métiers (aux côtés de la mécanisation) pour préserver à tout prix le tissu existant.

L'aide à l'acquisition de matériel

16) C'est une aide qui a bien marché. La mise en place a été rapide (processus connu dès avant la tempête) et les taux étaient très intéressants.

17) Elle a permis un saut technologique important et une meilleure sécurité des chantiers.

Les bûcherons

18) Les pouvoirs publics peuvent se féliciter d'avoir « moralisé » le marché du travail après la tempête (interdiction de main d'œuvre étrangère notamment).

19) Les formations à la sécurité et à la qualification ont également été des réussites.

20) Par contre, les pré-qualifications d'urgences se sont révélées inadaptées au contexte des chablis et au public visé.

21) De plus, les aides à la mobilité mises en place par l'Agence pour l'Emploi n'ont pas réussi à attirer des bûcherons de régions limitrophes.

22) Actuellement, les bûcherons connaissent de graves difficultés, de par la baisse d'activité liée au déstockage des bois sous eau et la mauvaise tenue du marché des feuillus.

23) Il faudrait trouver un moyen de les employer pour d'autres travaux en forêt, financés par d'autres utilisateurs de cet espace (le bois seul ne suffit plus). Les Chartes Forestières de Territoire pourraient être utilisées à cela.

La mécanisation

24) L'avancée de la mécanisation semble inéluctable depuis la tempête.

25) Pour autant, elle ne doit pas forcément être opposée au bûcheronnage classique. Il convient d'en maîtriser le développement, pour que celui-ci soit durable.

26) Sur le plan sylvicole, cette montée en puissance de la mécanisation milite pour un regroupement des parcelles au sein d'unités de gestion plus grandes (notamment en forêt privée).

Le transport

27) C'est un point qui a posé beaucoup de problèmes, certainement parce que l'on n'y était pas préparé.

28) Le transport ferroviaire a été le plus difficile à mettre en place.

29) Pour ce qui est des aides, elles auraient du être mieux dirigées vers les propriétaires forestiers sinistrés. Même si certains de ceux qui ont touché les aides en ont redistribué une partie aux propriétaires, ceux-ci ont largement tiré profit de la situation, surtout pour ce qui est des bois de premier choix (qui serait parti au même prix qu'avant tempête).

30) Un recentrage des aides sur le second choix aurait aussi permis de limiter les aides au nettoyage.

Le stockage

31) Il y a beaucoup de choses à dire sur le stockage. Tout d'abord il faut rappeler que ces infrastructures n'existaient pas et que l'on est parti de presque rien.

32) On a quand même réussi à stocker beaucoup de bois, ce qui a permis de réguler les approvisionnements et de conserver des bois de valeur.

33) Si on avait la réflexion technique concernant les modalités de stockage, force est pourtant de constater que beaucoup de fautes techniques ont été commises.

34) De plus, d'un point de vue économique, le déstockage est beaucoup plus lent que prévu : on pensait garder les bois jusque 2003 tout au plus, et on en a encore pour une partie de 2006. Cela a remis sérieusement en cause l'intérêt du stockage, et les industriels ne savent si ils recommenceraient si c'était à refaire.

35) Pour la prochaine tempête, il conviendrait de consigner au maximum cette expérience vosgienne, aussi bien sur les plans réglementaires, techniques, relationnels et économiques.

Commercialisation des bois

36) Des maires ont fait part du manque de souplesse des modalités de ventes de bois dans les forêts communales. Les aspects cautionnement

et garanties financières ont fait rater des occasions, même si l'impact financier est difficile à chiffrer.

37) Il est pourtant également vrai que des ventes réalisées sans cautions et sans garanties se sont mal terminées pour les vendeurs.

38) Par ailleurs, l'ONF a empêché des transactions qui ne respectaient pas les accords cadres avec les chambres patronales de la région, ce qui a pu irriter certains maires.

39) D'une manière générale, on peut dire qu'à l'occasion des chablis l'achat comme la vente étaient difficiles, mais que la forêt privée a été plus réactive que la forêt publique.

**Lutte
phytosanitaire**

40) Il s'agit d'une aide sur laquelle on a des doutes sur la réalisation (forfaitisation des travaux) tant au niveau de la lutte préventive que curative (insuffisance des contrôles) et sur l'efficacité vis-à-vis des populations de scolytes.

41) Par contre, l'aide a permis de faire prendre consciences aux propriétaires des problèmes de scolyte.

Mesures fiscales

42) Comme souvent dès qu'il s'agit de toucher les propriétaires forestiers privés, un grand nombre d'entre eux ne semble pas avoir eu bien connaissance des dispositions fiscales en leur faveur. Environ 30 % seulement des 50 000 propriétaires forestiers concernés ont bénéficié de ces aides.

**Cartographie des
dégâts (ONF)**

43) Cette cartographie a eu l'avantage d'avoir été réalisée très vite, ce qui a permis d'obtenir des aides budgétaires conséquentes (surtout au niveau des subventions d'équilibre pour les communes).

44) Par contre, si les résultats sont corrects à l'échelle du département, ils ne sont pas suffisamment précis à l'échelle de la forêt (mauvaises conditions de prises de vues). Cette cartographie n'a donc pas été très utilisée pour la suite de la gestion de la crise.

**Soutien
budgétaire des
communes**

45) C'est une mesure qui a été très appréciée par les communes, même si les aides ont été difficiles à obtenir. Elles étaient particulièrement indispensables pour les communes dont le budget dépend de manière significative des ventes de bois.

46) Par contre, si ce dispositif est bien à la hauteur de la catastrophe, il n'a pas été prévu pour durer éternellement, et le réveil risque d'être très difficile pour certaines communes.

2.3 Seconde phase du Plan Chablis

**Moyens humains
supplémentaires**

47) Les moyens supplémentaires alloués à différents organismes et la mise à disposition d'appelés du contingent ont été un plus dans la gestion de la crise.

**Restructuration
foncière**

48) Une conséquence positive de la tempête est d'avoir redynamiser la propriété privée. Aidés en cela par le Conseil Général, des propriétaires ont trouvé là des opportunités de restructuration

intéressantes (transactions effectuées sur des sols nus), qui permettent de constituer de plus grosses unités de gestion.

- Bois-énergie** 49) C'était une idée latente avant la tempête, celle-ci a permis de lancer les projets. On voit dans cette montée en puissance la possibilité de réaliser des travaux dans les jeunes peuplements issus de la tempête. D'un point de vue stratégique, il faudra cependant veiller à maintenir les équilibres existants entre bois-énergie et bois-industrie.
- Reconstitution** 50) Des inquiétudes apparaissent déjà quant à la reconstitution des peuplements (surtout dans le cas d'une régénération artificielle), malgré les exigences de l'administration avant financement des projets (seuils de productivité attendue, adéquation des essences aux stations).
- 51) Il semble peu évident d'imposer aux propriétaires de nouvelles contraintes (obligation d'assainir les sols par exemple).

2.4 Considérations périphériques

- Compactage des sols** 52) C'est un point très négatif de la gestion de la crise. Il est certain qu'on a utilisé de gros engins parfois mal adaptés, et qu'on a sorti des volumes considérables. On voit aujourd'hui des terrains très dégradés ou rien de repousse (et même des glissements de terrain sur les zones à fortes pentes).
- 53) L'organisation des chantiers a sans doute eu aussi un rôle aggravant.
- 54) Les échecs que l'on observe dans certaines plantations sont peut-être davantage dus à une dégradation des sols qu'à la canicule de 2003.
- Bilan environnemental** 55) Le bilan environnemental de la crise reste à faire. D'un côté on peut penser qu'en ouvrant beaucoup de peuplements la tempête a eu un effet positif sur la biodiversité.
- 56) D'un autre côté, la gestion de la crise a sans doute eu des effets négatifs : compactage des sols et dérangement de la faune (même si ce point ne fait pas l'unanimité).
- Réserves** 57) Le département des Vosges est un très grand département forestier (près de 300 000 hectares) qui ne comporte presque pas de réserves naturelles (à peine 1 % de cette surface).
- 58) Pour autant, il semble que ces espaces n'aient pas été respectés lors de la crise. Lorsque les associations de protection de l'environnement ont commencé à alerter les médias (au début de l'année 2001), les bois avaient déjà été exploitées dans ces zones (peut-être même plus qu'ailleurs, en raison de plus gros volumes).
- 59) De plus, à la différence de nos voisins suisses et allemands, on n'a pas sélectionné de nouvelles zones pour la conservation de la nature.
- 60) Dans l'éventualité d'une prochaine tempête, il faudra mieux tenir compte des zonages existant en matière de protection.

**Aspects
cynégétiques**

61) Sur ce point, les enseignements des précédentes tempêtes (et notamment Darney en 1984) avaient été retenus : les plans de chasse ont été augmentés après la tempête, et les chasseurs ont joué le jeu.

62) Pour l'instant, les dégâts de gibier causés aux jeunes plantations semblent limités. C'est que la tempête a ouvert beaucoup d'espaces fournissant une grande quantité de nourriture aux animaux. Mais on sait que d'ici quelques années la disponibilité alimentaire va se réduire brutalement, ce qui risque de faire diminuer les effectifs.

Paysages

63) La tempête aurait pu être l'occasion de « remettre » les forêts à leur place, en empêchant le reboisement des fonds de vallon notamment.

64) Cependant, il est difficile d'établir des règles universelles à ce sujet, et il a été proposé d'agir au cas par cas (commune par commune) et de manière plutôt incitative que réglementaire, avec le concours du Conseil Général.

3 Déclarations de la deuxième réunion de participation

Les déclarations de la seconde réunion de participation ont été classés dans 3 sections consacrées à des considérations générales, à la première phase du Plan Chablis et à la seconde phase du Plan Chablis.

3.1 Considérations générales

Culture de crise

65) Malgré la réactivité des Vosgiens (au sens large, c'est-à-dire de tout ceux qui vivent ou travaillent dans le département) face à l'adversité et la concertation des différents partenaires entre eux (plutôt meilleure que dans d'autres départements), le manque d'anticipation d'une telle catastrophe a été regretté.

66) D'où la question de savoir si il faut disposer d'un Plan Chablis national ou départemental prêt à l'emploi pour l'avenir. En effet, même si on sait qu'un tel plan nécessitera forcément des adaptations à la nouvelle situation, il peut sembler judicieux de formuler des éléments de réponse à la fois techniques (fiches d'intervention simples et synthétiques type plan ORSEC) et administratifs (articulation entre les partenaires : qui fait quoi ?) d'après les enseignements de la crise de 1999, tant que ses principaux protagonistes sont encore là.

**L'évaluation
menée dans les
Vosges**

67) Le département des Vosges est un des seuls à avoir réalisé un bilan, et on peut souhaiter que le rapport qui viendra compléter ce travail puisse être exploité à l'avenir, aussi bien sur le plan technique qu'administratif afin de faire l'objet d'une permanente mise à jour, en fonction des connaissances nouvelles.

**Première phase
du Plan Chablis**

68) Que faut-il retenir de la première phase du Plan Chablis ? Une des leçons de la tempête de 1999 est que finalement on a laissé en forêt bien moins de bois que ce que l'on craignait (à peine quelque pour

cents seulement du volume total de chablis). C'est que depuis 10 ans la demande de bois est très forte (c'est sans doute encore valable pour les 20 ou 30 prochaines années).

69) En plus d'éventuelles incitations financières, il faut donc surtout chercher à intervenir sur le plan réglementaire, en assouplissant autant que possible les règles de transport, de travail et d'export pendant les premiers mois suivant la catastrophe (voir le compte rendu de la réunion du 11 février 2005).

Seconde phase du Plan Chablis

70) Que faut-il retenir de la seconde phase du Plan Chablis ? Une intervention financière des pouvoirs publics prend ici tout son sens. Il s'agit en effet d'aider un investissement.

71) A l'occasion de cette crise, la règle générale des aides à l'investissement forestier, qui prévoit un réinvestissement des revenus de l'exploitation dans ces opérations, a été assouplie (du fait des pertes financières subies par les propriétaires) grâce à de taux de subventions exceptionnels. Cela peut être regretté d'un point de vue philosophique mais pouvait-il en être autrement ?

72) Une alternative consistant à financer a posteriori les travaux après réinvestissement se heurterait d'une part à des problèmes administratifs (un itinéraire qui allait dans ce sens dans le premier arrêté régional a d'ailleurs été décrié après coup par le ministère) et d'autre part risquerait de décourager les propriétaires qui ne réaliseraient pas les investissements de production nécessaires (et rien ne dit qu'ils seraient pour autant prêts à vendre).

Les aspects humains

73) D'une manière générale, des aspects humains tels que celui évoqué plus haut ont été négligés dans le Plan Chablis, d'inspiration essentiellement technique.

74) Par exemple, on sait que les propriétaires négligent souvent les travaux d'entretien consécutifs à une plantation, et c'est pourquoi certains itinéraires leur en demandent trop et risquent d'échouer (quand un investissement en forêt privée échoue c'est plus souvent pour des raisons humaines que techniques).

3.2 Première phase du Plan Chablis

Evaluation des dégâts

75) Pour une évaluation rapide et sérieuse des dégâts, il aurait fallu inciter les propriétaires (privés) à compter, évaluer et mesurer leurs dégâts et les aider dans ce travail.

Qualité des sols

76) Après la tempête, on pensait que seulement 50 à 60 % du volume de chablis serait exploité. Aujourd'hui, d'après les statistiques de la DDAF, on a exploité 98% de ce volume !

77) Un des problèmes majeurs c'est que l'on s'est autant précipité sur des sols très sensibles qu'ailleurs (et même sur des produits de basse qualité type plantation d'épicéas). On voit aujourd'hui s'installer sur ces endroits des joncs, et des plantations (parfois déjà regarnies) n'arrivent pas à prendre.

Qualité de l'exploitation	<p>78) On devrait dire, pour certains types de sol, de laisser les bois dans un premier temps et dans un deuxième temps financer éventuellement l'exploitation selon des techniques différentes (au câble par exemple, comme l'on fait les Suisses).</p> <p>79) D'une manière générale, on aurait pu être beaucoup plus exigeants sur la qualité des exploitations et du nettoyage, au vu des aides données.</p> <p>80) On aurait du se donner le temps de réfléchir quitte à laisser certains bois en forêt (surtout ceux pour lesquels il fallait créer des infrastructures) pour ne pas ruiner les sols.</p>
Le transport	<p>81) Les problèmes logistiques (SNCF notamment) ont été importants.</p>
Le stockage	<p>82) A propos du stockage, l'erreur a été de stocker des bois exploités trop longtemps après la tempête, alors que le stockage produit ses meilleurs résultats avec des bois frais et de très bonne qualité (d'après les règles édictées par le CTBA dans les années 80).</p> <p>83) Par delà cet aspect stratégique, d'autres enseignements mériteraient d'être consignés par écrit et validés pour de prochaines tempêtes.</p>

3.3 Seconde phase du Plan Chablis

3.3.1 Introduction aux aides de l'Etat (routes, nettoyage, reconstitution)

Les enveloppes financières	<p>84) Il faut tout d'abord se féliciter du montant des aides : 42 millions d'euros de l'Etat et de l'Europe pour le département des Vosges depuis 2000</p> <p>85) et de leur remarquable constance (les aides devraient continuer à être inscrite au PDRN 2007-2013).</p> <p>86) Le département des Vosges, qui n'est pas le plus touché, a reçu plus de crédits que les autres départements.</p> <p>87) Cela se traduit par un bon avancement des travaux (16800 ha nettoyés (100% de la surface détruite) et 6600 ha reconstitués (40% de cette même surface)).</p> <p>88) Les prévisions pour 2006 sont bonnes, même si les répartitions des crédits au niveau régional doivent tenir compte du retard des autres départements.</p>
La complexité des dossiers	<p>89) La complexité administrative des dossiers a été soulignée par beaucoup (on aurait pu faire plus simple tout en maintenant un niveau de contrôle élevé).</p> <p>90) Dans ce cadre, et pour les forêts publiques, le fait pour la DDAF de gérer des demandes au lieu de gérer des dossiers (enregistrement des demandes avant enregistrement des dossiers) a donné de la souplesse et permis une bonne réactivité, et constitue un bon exemple de modernité en matière de gestion administrative.</p>

	<p>91) Par contre, en forêt privée, la complexité des dossiers a fait renoncer certains propriétaires. En effet, du fait du seuil abaissé à 1 ha beaucoup de personnes qui se trouvaient confrontées pour la première fois à des dossiers de subvention ne les ont pas fait aboutir.</p> <p>92) Mais grâce aux techniciens tempête, ce phénomène a été atténué (mais ces techniciens n'auraient-ils pas été plus utiles sur d'autres tâches ?).</p>
Le FEOGA	<p>93) Ce fonds présente des contraintes très fortes connues depuis longtemps dans le domaine agricole mais nouvelles dans le milieu sylvicole.</p> <p>94) Les services de l'Etat ont réussi à s'adapter en l'espace d'un an à cette véritable « révolution culturelle ».</p>
Le PDRN	<p>95) Survenue quelques jours avant l'entrée en vigueur du PDRN au 1^{er} janvier 2000, la crise « chablis » et les aides de l'Etat ont été laborieusement rattachées à cet arsenal qui se mettait en place.</p> <p>96) La précipitation de cette décision a nécessité des ajustements successifs aussi bien au niveau régional (« toilettage » des arrêtés régionaux) qu'au niveau national : le ministère devait fréquemment s'assurer auprès de la Commission que les instructions étaient conformes aux règles de l'Union Européenne (les travaux routiers ont ainsi été particulièrement difficile à gérer).</p>
L'implication de l'administration	<p>97) Tous les participants reconnaissent la mobilisation très importante des services de l'Etat, face à un nombre considérable de dossiers à traiter.</p> <p>98) Grâce à une bonne concertation entre les services de l'Etat, le système de paiement des dossiers a été mis en place aussi rapidement que possible.</p> <p>99) Un certain nombre d'« entorses » ont d'ailleurs été commises pour éviter des catastrophes.</p>
Les engagements juridiques	<p>100) Bien que raccourcis, la longueur des engagements juridiques effrayent certains propriétaires privés (il peut se passer beaucoup de choses en 15 ans qui peuvent faire rater l'investissement, étant donné par exemple la pression du gibier ou les aléas climatiques comme la sécheresse de 2003).</p>
Les contrôles	<p>101) Considérés comme trop stricts, ils donnent une mauvaise image du système, qui font hésiter certains propriétaires privés à s'engager, et mettent mal à l'aise les propriétaires publics (maires) qui souffrent de voir mettre en cause leur honnêteté.</p>
Les freins à la reconstitution	<p>102) Déjà aujourd'hui, on constate que certains espaces ouverts par la tempête vont se refermer (bords des voiries, lignes EDF, paysages) alors qu'il aurait été souhaitable d'éviter un tel reboisement.</p> <p>103) C'est que la dynamique naturelle est forte et qu'il est très difficile d'un point de vue réglementaire (et syndical !) d'obliger les propriétaires à effectuer les travaux nécessaires.</p>

104) Par contre, dans le cadre des aides de l'Etat, l'administration a veillé à ne pas subventionner le reboisement de ces espaces, en invoquant des raisons d'intérêt général. Quand il s'agissait de raisons paysagères, le Conseil Général est intervenu.

**Les aspects
cynégétiques**

105) Les besoins de la faune (mélange des essences, zones non reboisées, aménagement de gagnages) n'ont pas été suffisamment pris en compte dans les dossiers de nettoyage, de reconstitution et de desserte.

106) Si il est vrai que les revenus de la chasse peuvent constituer le seul revenu après tempête pour le propriétaire, il faut quand même signaler que ce revenu est globalement minime par rapport aux recettes de bois et que beaucoup de propriétaires privés ne perçoivent pas ces revenus (parcelles trop petites).

**La conditionnalité
des aides**

107) Les garanties de bonne gestion sont suffisantes pour le bon fonctionnement du système. L'introduction de la certification forestière (exemple PEFC) pour prioriser les demandes de subventions serait un contresens (introduction d'une démarche privée dans un processus d'aide publique).

**La Cour des
Comptes
Européenne**

108) Lors de sa visite dans le département des Vosges, la cour des comptes européenne considérait que ce qui avait été mis en place après la tempête ne répondait pas au problème. On était en face d'une catastrophe, il fallait réagir avec des fonds qui sont faits pour les catastrophes et non pas avec des mesures de développement rural. D'ailleurs, dans l'analyse faite du développement rural, la cour des comptes européennes a trouvé ce qui avait été mis en place en France infiniment plus coûteux que le développement de la certification forestière, qu'ils considéraient comme une mesure bien plus efficace. La politique mise en œuvre après tempête n'a pas été comprise dans le cadre européen retenu, conçu pour l'agriculture. On s'aperçoit aujourd'hui que ce n'était pas un cadre toujours bien adapté aux réalités forestières (pas les mêmes rythmes). Le mieux serait donc d'avoir au niveau européen un Plan Chablis spécifique en cas de catastrophe, mais le problème c'est que l'Europe ne traite pas de la forêt en tant que telle. C'est toujours considéré comme une annexe de l'agriculture. Les seules préoccupations européennes en matière de forêt à être clairement définies sont la lutte contre l'incendie et la préservation des espaces naturels. Pourtant le soutien de l'Europe est nécessaire pour gérer ce genre de crises, ne serait-ce que pour assurer une certaine continuité dans les financements (plan pluriannuel avec l'Europe, annualité budgétaire avec l'Etat).

3.3.2 L'aide aux infrastructures

**Nécessité de la
réfection**

109) Après le passage des grumiers, une réfection était nécessaire (même si les hivers n'ont pas été très rigoureux).

**Nécessité de
l'intervention**

110) Les aides à l'investissement routier ont toujours beaucoup d'intérêt en forêt, étant donné le montant très élevé des investissements (c'est d'ailleurs un bon angle d'attaque pour lutter

contre les effets du démembrement forestier). Sans les aides les travaux n'auraient pas été faits.

111) Même si il n'y a pas de bois à sortir dans l'immédiat, une bonne desserte permet la poursuite des activités sylvicoles (et aussi cynégétiques).

112) Il faut donc garder à l'avenir une part importante des crédits forêts pour la création, l'entretien et la mise au normes modernes (pour permettre une exploitation mécanisée notamment) de pistes et places de dépôts en forêt et hors forêt (chemins ruraux).

113) Dans ce cadre, les schémas de desserte sont un plus pour la planification des travaux.

Traitement de l'aide

114) L'instruction des dossiers sur devis/facture se passe bien.

3.3.3 L'aide au nettoyage

Avantages et inconvénients de l'intervention

115) Une aide « gentiment » octroyée (c'était nécessaire pour redonner courage aux propriétaires et donc ne pas risquer de voir de grandes surfaces abandonnées) mais qui est philosophiquement discutable (quasi-indemnisation).

Intérêt technique

116) Les financements prévoient l'ouverture de cloisonnements qui vont être particulièrement utiles pour suivre la régénération naturelle. D'une manière générale les résultats sont intéressants (presque toutes les surfaces productives nettoyées, reprise de l'activité cynégétique).

Une aide précipitée ?

117) Une aide qui semble aujourd'hui avoir été montée trop précipitamment (on tenait le discours inverse en 2000 !).

118) Sur la forme par exemple, deux barèmes auraient été suffisants (un extensif, un plus intensif).

3.3.4 L'aide à la reconstitution

Les itinéraires de reconstitution

119) D'un côté on leur reproche de promouvoir un certain type de sylviculture (peuplements plutôt réguliers, fortes densités, investissements initiaux trop coûteux à entretenir par la suite)

120) mais d'un autre côté on constate que pour un même itinéraire les gens ne font pas la même chose (selon qu'il s'agit d'une forêt domaniale, publique ou privée).

Sylviculture

121) Cette aide permet de rectifier certaines erreurs du passé (cas de l'épicéa sur certains secteurs), de favoriser la régénération naturelle (dispositif moins systématique et moins artificiel qu'en 1984 à Darney) et d'aller dans le sens d'une plus grande diversité (c'est bon pour la faune sauvage aussi).

122) C'est une vraie révolution sylvicole (aussi bien pour les forêts publiques que privées) qui a déjà porté ses fruits (par rapport aux scolytes et à la sécheresse par exemple ceux qui ont opté pour la régénération naturelle s'en sont mieux sortis).

Régénération naturelle

123) Peut-être aurait-on du être encore plus incitatif vis-à-vis de la régénération naturelle. Dès les premières années on a replanté non

seulement des zones sans aucune chance de régénération naturelle et des zones où elle aurait pu s'installer. Si on avait été moins rapide sur ces secteurs, il aurait été possible d'économiser des crédits pour financer les replantations qui s'imposent aujourd'hui (car la régénération ne vient pas).

124) Dans l'hypothèse d'une réduction des enveloppes, il faut veiller à ne pas pénaliser les dossiers déposés maintenant.

Protections contre le gibier

125) Le système prévoit de financer des protections contre le gibier ; On peut se demander aujourd'hui si c'était nécessaire (y a t'il un déséquilibre faune flore tel qu'il ne puisse être rétabli par des augmentations raisonnables des plans de chasse ?). Les 3 millions d'euros dépensés auraient peut-être pu être utilisés à autre chose (d'autant plus que d'un point de vue environnemental les protections peuvent poser des problèmes).

126) En tout état de cause, il semble important de prévoir un échéancier de ramassage des protections (aussi d'un point de vue sylvicole).

Substitution d'essences

127) Du point de vue des essences replantées, et dans le cadre de projets aidés, les tendances sont les suivantes : pas de subventions pour des plantations de résineux sur les plateaux calcaires. Sur le plateau lorrain : peu de résineux financés (c'est presque dommage car le pin sylvestre est potentiellement une essence adaptée à un éventuel changement climatique). Dans les fonds de vallées alluviales : plus de résineux, valorisation de ce qui vient avec éventuellement plantations d'aulnes. Sur les contreforts montagneux (où le résineux est adapté) : 1/3 douglas, 1/3 Mélèze, 1/3 épicéa (public comme privé).

Les aspects humains

128) En dehors de ses défauts et qualités techniques, l'aide à la reconstitution pêche par une insuffisante prise en compte des aspects humains.

129) Les aides ne sont pas adaptées à la nature de la propriété (taille et types de propriétaires) et les engagements sur 15 ou 5 ans ne sont pas adaptés pour des propriétaires privés dont la moyenne d'âge est largement supérieure à 60 ans.

130) La complexité des dossiers fait que le propriétaire ne fait pas forcément ce qu'il souhaiterait. A l'avenir, on pourrait s'inspirer de ce qui se fait aujourd'hui dans le domaine agricole : les agriculteurs ne remplissent plus de dossiers mais viennent directement à la DDAF, regardent sur un écran d'ordinateur leurs propriétés et disent ce qu'ils veulent y faire. Avec les moyens modernes c'est possible, mais cela nécessite de modifier les relations entre les propriétaires et leurs éventuels maîtres d'oeuvre.

131) Cela posera aussi peut-être des problèmes de coordination entre différents départements, qui n'auront peut-être pas les mêmes orientations (c'est l'inconvénient quand on va trop loin dans la décentralisation).

3.3.5 Introduction aux aides du Conseil Général (nettoyage, restructuration foncière)

Impacts des aides 132) Les aides du Conseil général ont eu des impacts positifs considérables au niveau du paysage (nettoyage des petites parcelles), de la dynamique dans les forêts privés (prime, animation, bourse foncière) et ont globalement remonté le moral des propriétaires (ce n'était pas inopportun).

3.3.6 L'aide au nettoyage du Conseil Général

Aspects phytosanitaires 133) Effet positif au niveau sanitaire (et bon moteur de vulgarisation en général), même si devant les tribunaux personne n'a encore pu prouver que de petits foyers pouvaient contaminer de grandes surfaces.

Effet d'entraînement 134) Pour le Conseil Général, cette aide a été le départ d'une vraie mobilisation et d'une prise de conscience de la problématique forestière (et l'aide à la diversification de 2004 découle directement de l'aide au nettoyage).

Traitement de l'aide 135) Simplicité du dossier, contrôles adaptés (pas d'excès de la part de gens trop « tatillons »). Intervention rapide et efficiente (en économisant les frais de personnels).

3.3.7 La restructuration foncière

Réception du dispositif 136) La restructuration foncière est un outil particulièrement apprécié dans le cadre de la forêt privée (simplicité du dossier et rapidité de l'instruction).

137) Pour les forêts communales, la possibilité de rédiger les actes directement fait que le dispositif n'est pas employé.

Opportunité du dispositif 138) Cette aide a été mise en place au bon moment, car c'est après tempête que les propriétaires de petites parcelles ont cessé de se faire des illusions sur leur patrimoine et se sont décidés à céder leurs parcelles.

Lien avec les autres aides 139) Pour que le système soit encore plus efficace, il aurait peut-être fallu augmenter le seuil de surface minimum à 4 ha pour bénéficier des autres aides (nettoyage et reconstitution). Mais on aurait ensuite reproché à l'Etat de ne pas aider...

Aspects quantitatifs 140) En terme quantitatif cependant, il ne faut pas oublier que les résultats sont très faibles par rapport à l'ampleur du problème.

141) Il ne faut pas se décourager, mais il manque une impulsion pour accélérer le processus (l'Etat a sans doute un rôle à jouer) et arriver à une forêt mieux structurée, que ce soit dans le sens de la restructuration ou du non démembrement des parcelles.

142) Pour inciter le non démembrement, la DDAF accorde 10% de plus pour les aides aux investissements post-tempête pour les groupements forestiers qui s'engage à ne pas démembrer. Le Conseil Général pourrait aussi intervenir au niveau des subventions.

- La restructuration et le Plan Chablis** 143) On peut dire qu'elle a permis dans un premier temps d'exploiter certains bois, dans un second temps de permettre à des propriétaires de grossir pour atteindre une taille critique, et donc de pouvoir mieux gérer leurs parcelles (et d'aboutir à des forêts plus stables). C'est donc en ce sens que la restructuration foncière se rattache au Plan Chablis (mais il est vrai que la restructuration est une problématique secondaire dans ce cadre).
- L'animation** 144) L'animation faite autour de la bourse foncière est un élément central dans le succès du dispositif. Le porter à connaissance qui est fait est au moins aussi important que l'aide directe.

3.3.8 Les autres aides

- Remise en état des sentiers** 145) Par rapport à la réfection des sentiers de randonnée (après les travaux de bûcheronnage), le Club Vosgien s'est félicité de la collaboration avec le Conseil Général et l'Etat (après il est vrai une période de prise de contact plus tendue), le niveau (80%) et la souplesse (premier versement de l'Etat avant les travaux) des financements, la prise en compte de l'outillage et les délais de paiements.

146) Par contre, l'interdiction de pénétrer en forêt 2000, la difficulté à faire accepter un paiement forfaitaire au km de sentier et certains règlements après travaux trop tardifs ont gêné l'action des bénévoles du Club Vosgien.

147) A l'avenir, il faudrait donc imaginer des procédures de paiement mieux adaptées aux associations (paiement avant travaux par exemple), des agréments permettant aux structures qui ont un rôle à jouer en forêt de pouvoir s'y rendre, et une mise à disposition des outils techniques de gestion de la crise (photos aériennes ou satellites par exemple).

- Organisation d'un pôle tourisme** 148) A l'occasion de la tempête, au fur et à mesure qu'on se rapprochait de la saison d'été on a vu grandir une certaine panique dans le secteur du tourisme (hôtellerie, camping, Club Vosgien ...). Le manque d'organisation du secteur s'est fait cruellement sentir, un pôle tourisme aurait permis de communiquer de manière cohérente avec l'extérieur et aussi de se faire entendre auprès du secteur forestier. Sur ce dernier point, il faut tout de même signaler que le secteur touristique ne saurait être entendu qu'à partir du moment où le secteur forestier profitera aussi du tourisme, par le biais de conventions par exemple. Ces réflexions sont en cours, dans le cadre du Comité Départemental du Tourisme du Conseil Général par exemple.

- Observatoire post-tempête** 149) Les 5 réunions de l'observatoire post tempête entre 2001 et 2003 ont constituées un bon outil d'information et de gouvernance pour l'ensemble du dispositif (il y avait besoin de rendre cohérentes les différentes initiatives).

- Promotion du bois-énergie** 150) A la suite de la tempête, il y a eu une mobilisation en faveur du bois énergie. Prise de conscience de l'ensemble de la filière et en

particulier des communes sur la charte bois (320 communes adhérentes), 100 projets : 50 projets chaufferie bois, 50 projets construction bois. En plus des communes, action du CG dans la promotion du bois : 3 chaufferies, plusieurs collèges raccordés sur des réseaux de chaleur. Les propriétaires forestiers publics réfléchissent maintenant aux débouchés de leurs bois. La tempête a accéléré cette démarche là dans les Vosges, même si c'est un peu « irrationnel » puisque ce n'est pas les chablis de 1999 (ou alors dans une très faible mesure) qui vont alimenter ces installations.

**Promotion du bois
construction**

151) On observe là aussi une révolution dans les mentalités et une prise de conscience des élus (qui s'est exprimée dans les Vosges depuis 1996) et par effet d'entraînement de toute la filière et des écoles d'architecture. Mais on part de presque zéro et c'est vrai qu'au moment de la tempête le secteur du bois construction n'était pas assez fort pour qu'une grande campagne de promotion du bois dans la construction soit relayée par tous. Les choses seraient sans doute différentes si la tempête survenait aujourd'hui.

**Renforts en
personnels**

152) Pour ce qui est des techniciens tempête, traitement inéquitable des différents propriétaires forestiers privés.