Une innovation importante : la coordination aménagement-programme de travaux (1971-1975)

Louis Bourgenot, Mathieu Calemard

► To cite this version:

Louis Bourgenot, Mathieu Calemard. Une innovation importante : la coordination aménagement-programme de travaux (1971-1975). *Revue forestière française*, 1970, 22 (S), pp.727-730. 10.4267/2042/20457 . hal-03386244

HAL Id: hal-03386244

<https://hal.science/hal-03386244>

Submitted on 19 Oct 2021

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.

UNE INNOVATION IMPORTANTE

LA COORDINATION AMÉNAGEMENT - PROGRAMME DE TRAVAUX 1971-1975

L. BOURGENOT - M. CALEMARD

Class. Oxford 62 : 681

LA PROGRAMMATION DES TRAVAUX (1971-1975) EN FORET DOMANIALE

On sait que l'Office national des forêts a programmé les travaux domaniaux « forestiers » — à l'exclusion des travaux touristiques ou cynégétiques — pour les cinq années du VI^e Plan, dans le but d'assurer les services extérieurs d'une continuité, donc d'une garantie d'exécution que les aménagements prévoient mais sans donner ipso facto aux gestionnaires les moyens financiers correspondants.

Les besoins exprimés correspondent aux travaux nécessaires à une bonne application des aménagements, travaux qui ont été classés en deux catégories :

- les travaux d'entretien et de renouvellement qui s'imposent en vue de maintenir en l'état le patrimoine boisé, et qui s'analysent comme des charges obligatoires d'exploitation ;
- les travaux neufs qui n'ont pas le même caractère d'obligation car ils sont destinés à enrichir le capital forestier ou son infrastructure (exemple : boisement de terrains nus, enrichissement de forêts pauvres).

Pour la première catégorie, le Conseil d'administration s'est engagé à inscrire aux projets de budgets des années 1971 à 1975 — novation très importante — les crédits nécessaires à l'exécution de ces travaux reconnus strictement indispensables ; pour la seconde, c'est un catalogue de projets classés par ordre d'intérêt économique qui a été établi, et c'est plus un choix technique qu'un engagement financier qui a été retenu par le Conseil : si une politique d'enrichissement a été arrêtée, une certaine incertitude demeure sur les possibilités de financement, donc sur le volume des travaux qui pourront être autorisés chaque année.

Une telle analyse devant intervenir tous les cinq ans, on peut se demander s'il n'y a pas incompatibilité entre l'aménagement et les programmes quinquennaux ; en d'autres termes si chacun de ces derniers va remettre en cause l'aménagement.

LA COORDINATION AMENAGEMENT - PROGRAMMES QUINQUENNAUX DE TRAVAUX

Le problème à résoudre provient de l'apparente incompatibilité entre la décision d'orientation à long terme de la forêt et la gestion financière à court terme de son propriétaire.

Nécessité de la planification à moyen terme

Il est connu que la gestion forestière ne peut être correcte sans la fixation d'objectifs à long terme, qui est la décision essentielle de l'aménagement. Lorsqu'on a décidé de produire des grumes de chêne, de hêtre ou de sapin dans une forêt, on est amené à prendre

un engagement qui ne peut être remis en cause tous les ans ni tous les cinq ans, car dans les peuplements mûrs l'on ne peut pas différer très longtemps la double échéance de la récolte et du renouvellement, et l'on se trouve ainsi « embarqué » dans un processus qu'il faut « sauver » année après année, sous peine d'abandonner tout espoir de le diriger.

Cet engagement s'inscrit dans un double cadre : le cadre à très long terme (la durée de renouvellement de l'ensemble des peuplements), et le cadre à moyen terme (durée de l'aménagement) qui doit être supérieur, pour des raisons techniques, à la durée de 10 à 15 ans (selon les essences) nécessaire pour obtenir, **dans une parcelle déterminée**, la régénération totale d'un peuplement mûr : c'est la raison pour laquelle les aménagements sont élaborés pour des durées de vingt à trente ans.

Sans doute tout aménagement est un pari sur la constance de la volonté de l'homme et aucune décision humaine n'est à l'abri d'une modification ultérieure. Mais il est clair qu'aucune gestion forestière correcte ne peut être menée si l'on ouvre explicitement la possibilité de changer d'objectif tous les ans ou tous les cinq ans.

Les Impératifs de la gestion financière

Pourtant les moyens financiers nécessaires à l'exécution des aménagements ne peuvent faire l'objet d'engagements d'aussi longue durée.

En effet la gestion financière de l'Etat, ou celle d'un établissement comme l'Office, ou celle d'une commune, ne permet pratiquement pas de prendre des décisions excédant le court terme : de un à cinq ans au maximum.

Encore faut-il considérer que la programmation quinquennale qui vient d'être établie par l'Office pour les forêts domaniales, représente un progrès considérable par rapport à la gestion antérieure à la création de l'établissement et caractérisée par le caractère annuel des crédits.

PHOTO LAFOUGE

La conciliation du court et du moyen terme

Dans la pratique ces deux principes apparemment incompatibles peuvent faire bon ménage si l'on adopte une conception stricte de la programmation et si l'on admet que l'application des aménagements s'accommode d'une certaine souplesse.

— La conception de la programmation

Pour ne pas vider les aménagements de leur substance, il est indispensable que l'établissement du programme quinquennal de travaux ne soit pas conçu comme une opération de remise en cause des aménagements.

Ceux-ci sont une donnée qui sert de base à une enquête sur les besoins. Le rôle du gestionnaire est de définir les conditions financières — et donc techniques — d'exécution simultanée des différents aménagements pendant la période de cinq ans envisagée. Les besoins définis, il appartient au financier de chercher à se procurer les ressources nécessaires.

Telle est bien la manière selon laquelle il a été procédé pour l'établissement du programme 1971-1975 en forêt domaniale.

— L'application des aménagements

Mais la conciliation du moyen et du court terme ne pourra se faire que si l'on se rend à l'évidence que l'application des aménagements s'accommode d'une certaine souplesse.

— Il y a d'abord l'imprévisible. La forêt est un organisme vivant, donc sujet à fluctuations de croissance, au surplus situé dans un milieu éminemment variable. Il existe un imprévisible qui peut être intégré à l'avance dans nos planifications (par exemple chablis peu importants et disséminés, aléas de la régénération naturelle); il en est un autre qui les bouleverse (sécheresse, cyclones) et qui ne peut être pris en compte qu'au moment où il se produit.

— Ensuite, dans le laps de temps que l'on s'est fixé, la réalisation de l'objectif (donc l'exécution de l'aménagement) est susceptible d'être obtenue dans des conditions financières sensiblement différentes de celles qui étaient prévues au départ, sans que l'aménagement soit bouleversé. L'on peut poursuivre une même intervention, soit en prenant plus ou moins de risques d'échec, soit en engageant un processus plus ou moins rapide. Et surtout comme toute technique, la technique forestière est susceptible de progrès pouvant radicalement modifier la nature et le coût des interventions sylvicoles.

— Enfin on peut mettre plus ou moins de temps pour atteindre le but que l'on s'était fixé : dans une forêt dont l'aménagement prévoit l'enrêsmement en vingt ans, la réalisation de l'opération en trente ou quarante ans ne porte pas véritablement atteinte à la décision initiale. Cette dernière possibilité de jouer sur les délais de réalisation s'applique essentiellement aux opérations qui sont à la fois :

- physiquement les moins urgentes (reboisement de terrains nus, renouvellement de peuplement ayant une longue durée de survie, etc.);
- et politiquement les moins nécessaires : enrichissement par opposition au maintien du capital.

Il s'agit donc essentiellement de « travaux neufs », mais aussi de certains travaux d'entretien et de renouvellement tels que les renouvellements qui avaient été nommés souhaitables lors de l'enquête de programmation 1971-1975, c'est-à-dire susceptibles d'être différés.

La programmation quinquennale, moyen de mieux réaliser l'aménagement

La programmation des travaux à court terme (5 ans) n'est pas incompatible avec la fixation d'objectifs par forêt à moyen terme (20 à 30 ans). On vient de dire comment et pourquoi.

Mais il faut aller plus loin, et affirmer que cette programmation périodique est un élément extrêmement utile à la réalisation des aménagements. En effet l'aménagement, cadre à moyen terme, ne se suffit pas à lui-même, et il est nécessaire que des décisions périodiques viennent non seulement lui apporter des moyens financiers mais aussi préciser la manière dont il sera techniquement appliqué.

Le choix d'une périodicité de cinq ans pour ces décisions plutôt qu'une périodicité annuelle, permet de la faire en meilleure connaissance de cause et avec une bien meilleure efficacité : l'intégration des infidélités faites ou à faire à l'aménagement et des souplesses à apporter à son application, dans le cadre d'une fidélité globale voulue, doit être correctement réfléchie et ne saurait résulter de décisions hâtives prises année par année.

Sur le plan pratique, cette réflexion tous les cinq ans sur les modalités d'application des aménagements a pour avantage supplémentaire de rendre inutile un excès de précision dans les prévisions faites lors de l'élaboration des aménagements. Cela vient bien justifier et renforcer la volonté de simplification des documents d'aménagement qui s'est traduite depuis plusieurs années dans les instructions et dans les faits.

Que résulte-t-il de ces réflexions sur la conception de l'aménagement ?

Éliminons d'abord le cas des forêts « à classement différé » qui ne sont pas susceptibles d'être aménagées soit pour des raisons techniques — par exemple inaptitude à être transformées en forêt productive — soit pour des raisons financières, par exemple moyens insuffisants en crédits de la commune propriétaire. Le problème de la coordination des aménagements et des programmes de travaux ne s'y pose pas, et il suffit de faire le point, tous les ans ou tous les cinq ans, des quelques travaux qu'il faut y prévoir.

Pour les forêts « aménageables », l'aménagement valable vingt ou trente ans constitue l'instrument de travail de base. Il faut simplement savoir que le gestionnaire devra tous les cinq ans, dans le cadre à court terme du plan quinquennal de travaux, faire le point des résultats obtenus et ajuster la poursuite de son action aux moyens financiers qui seront dégagés.

Dans un certain nombre de cas, toutefois, cet ajustement à prévoir au fur et à mesure de l'établissement des plans quinquennaux successifs devra se traduire par des mesures à inscrire dans le corps même des plans de gestion : il en est ainsi lorsque les opérations prévues sont de celles qui peuvent être techniquement ou politiquement différées sans grand dommage, qu'elles intéressent la totalité ou une partie seulement de la forêt à aménager.

Pour ces opérations, le plan de gestion doit demeurer assez souple pour que son exécution puisse faire l'objet de décisions quinquennales pouvant remettre en cause le rythme indicatif des réalisations initialement prévues en fonction des disponibilités financières du moment. Enfin dans une forêt ou partie de forêt où de telles opérations sont jugées souhaitables, il sera opportun, et le plus souvent nécessaire, de préciser dans l'aménagement quel sera le traitement à appliquer au cas où les crédits ne pourraient être dégagés.

Concluons en affirmant à la fois qu'un engagement à moyen terme — l'aménagement — est indispensable pour gérer correctement la forêt, et que le programme de travaux à court terme est non moins indispensable pour assurer son efficacité.

Une telle réflexion périodique permet d'ajuster avec souplesse les actions forestières à l'évolution des idées, des techniques, des peuplements, ainsi qu'à la conjoncture économique et financière, et d'éviter la sclérose qu'un parti pris d'intangibilité de l'aménagement pourrait entraîner.

Louis BOURGENOT
Ingénieur général du G.R.E.F.
Directeur technique de l'O.N.F.
4, avenue de Saint-Mandé
PARIS - 12^e

Mathieu CALEMARD
Inspecteur des finances
Directeur des Affaires économiques
à l'O.N.F.
4, avenue de Saint-Mandé
PARIS - 12^e