CONCLUSIONS

CONCLUSION EN FORME DE PREMIÈRES RÉFLEXIONS

PIERRE-ÉRIC ROSENBERG - CHRISTIAN BARTHOD - ANNE BARRILLON

Trois ans après les tempêtes de 1999, il est nécessaire de commencer à tirer des premiers enseignements de la crise et de sa gestion. Dans les domaines techniques et environnementaux, de nombreuses études et recherches ont été lancées, sans qu'il soit encore possible d'en présenter les résultats. Ceux-ci mériteront certainement une autre publication de la *Revue forestière française*. Il est néanmoins possible de proposer aux lecteurs une dizaine de réflexions tirées de l'expérience de la Direction de l'Espace rural et de la Forêt (DERF).

- **La circulation de l'information** est un paramètre important de la gestion d'une crise. Entre le 6 janvier et le 27 juillet 2000, neuf numéros d'une publication officielle, intitulée "*Info-chablis*", furent diffusés par la messagerie électronique à l'ensemble des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Pour la première fois dans une crise forestière majeure, le réseau Internet fut un outil majeur de la circulation d'informations en temps réel, des services déconcentrés vers la Direction de l'Espace rural et de la Forêt, et de l'administration centrale vers les Directions régionales et départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF et DDAF), permettant notamment de consulter les services déconcentrés sur les projets de décrets et de circulaires, d'anticiper des décisions formelles et d'accélérer la préparation de la mise en œuvre des mesures adoptées par le gouvernement. Parallèlement, des flux abondants et réguliers d'informations en temps réel entre l'administration et la plupart des fédérations professionnelles concernées par la crise ont permis de faire émerger rapidement une manière assez proche d'analyser les problèmes et d'identifier des solutions. La gestion de cette crise a été considérablement facilitée par l'utilisation de cet outil de communication.

Le plus difficile est d'organiser l'information d'un très grand nombre de propriétaires forestiers sinistrés, les entreprises ayant leurs canaux d'information locaux ou nationaux. Le ministère chargé des Forêts a mis à la disposition des DDAF et Centres régionaux de la Propriété forestière (CRPF) des brochures décrivant les principales mesures du plan gouvernemental. Mais rien ne semble remplacer un "standard téléphonique" composé de personnes bien informées des mesures. Ce rôle a été de fait partagé entre les CRPF et les DDAF. Mais le grand nombre des petits et très petits propriétaires sinistrés, ordinairement à l'écart des circuits de développement et de commercialisation, ne peut être atteint que par la presse locale et s'est senti abandonné des pouvoirs publics. Les informations sur les mesures gouvernementales, loin de rassurer, n'ont, dans un premier temps, fait que susciter de l'amertume de cette catégorie de propriétaires, en l'absence de mesures d'indemnisation ou de prix garantis. La gestion psychologique de cet aspect de la crise a été sous-estimée par l'administration comme par les partenaires professionnels.

- **Évaluation des enveloppes financières dans les délais impartis par les arbitrages budgétaires :** en face d'une situation dépassant toutes les références connues, les services forestiers (départementaux, régionaux et centraux) ont rapidement pris peur devant les chiffres qu'ils manipulaient,

en même temps que des stratégies explicites ou implicites vis-à-vis des demandes budgétaires ultérieures se mettaient parfois en place. Au niveau central, à tous les échelons de prise de décision, se sont fait jour des doutes sur la fiabilité des estimations techniques et financières, réalisées dans l'urgence ; des pressions se sont exercées pour "corriger" à la baisse les calculs, en redoutant la réaction des interlocuteurs politiques et budgétaires incontournables devant des coûts qui semblaient déraisonnables, en l'absence d'inventaires vraiment fiables et indépendants.

C'est ainsi que les chiffres relatifs à l'équipement des entreprises de travaux forestiers, aux transports, au nettoyage et à la reconstitution se sont révélés très nettement sous-estimés, alors que les montants affectés aux prêts bonifiés pour l'exploitation et le stockage se sont révélés nettement surévalués. Néanmoins, l'expérience montre qu'il est ensuite très difficile de remettre en cause des chiffres qui ont fait l'objet d'un arbitrage interministériel et d'une annonce publique, sauf par redéploiement interne au ministère concerné.

Compte tenu du rythme constaté des problèmes importants, anciens ou nouveaux, qu'il est urgent de régler au fil des programmations budgétaires sous la pression des événements non prévus, il faut en effet reconnaître l'extrême difficulté qu'il y a à faire valoir une priorité budgétaire concernant un événement vieux de plus de dix-huit mois, pour traiter des problèmes qui avaient alors été sous-estimés. L'aide au transport a néanmoins pu bénéficier d'une rallonge budgétaire importante sur la loi de finance rectificative pour 2001, sous la pression unanime des fédérations professionnelles et des élus, pour faire face aux conséquences budgétaires d'un dispositif annoncé initialement sans limitation dans le temps et sans limitation d'enveloppe, selon une option qui n'est pas à recommander.

• **Articulation et complémentarité entre l'État et les collectivités territoriales** : alors que l'État avait très clairement incité les collectivités locales à adapter ou compléter le dispositif national pour permettre une plus grande adéquation aux besoins locaux, l'option majoritaire a été de majorer les taux d'intervention de l'État. Il faut d'autant plus souligner les initiatives originales prises dans certaines régions, comme la création d'un fonds de garantie en Lorraine, pour les entreprises obligées de présenter des cautions importantes lors de l'achat de bois chablis issus des forêts relevant du régime forestier.

Au total, selon les recensements effectués par la mission interministérielle présidée par M. Sanson⁽¹⁾ et chargée d'évaluer l'ensemble du dispositif gouvernemental de gestion des conséquences des tempêtes de décembre 1999, les conseils régionaux (hors avenants aux CPER) auraient consacré 8,11 M€ (53,2 MF) au secteur de la forêt et du bois, et les conseils généraux, 11,17 M€ (73,3 MF). Il n'est néanmoins pas exclu que les aides des conseils régionaux soient légèrement sous-estimées, en raison de la présence d'une partie des crédits dans des rubriques non ventilées par secteur, qui peuvent concerner partiellement la forêt et les industries du bois (réparation des dégâts aux équipements publics, réparation économique, par exemple).

• **La prise de décision en temps de crise** : en période de crise, il est indispensable de pouvoir réagir très vite tout au long d'une chaîne cohérente et solidaire participant à un processus de décision. Il est extrêmement réconfortant d'avoir pu constater qu'il a été assez souvent possible d'obtenir des décisions dans des délais très brefs, absolument inenvisageables en période normale, grâce à la mobilisation efficace des décideurs à tous les échelons. De ce point de vue,

(1) Mission interministérielle d'évaluation des dispositifs de secours et d'intervention mis en œuvre à l'occasion des tempêtes des 26 et 28 décembre 1999, mise en place à la demande du Premier ministre (lettre du 23 février 2000) et présidée par M. Gilles Sanson, inspecteur général de l'Administration.

il faut rendre hommage à la mobilisation des personnels des cellules forestières des DRAF et DDAF, pourtant souvent peu nombreux mais qui ont su faire face à des charges de travail écrasantes, ainsi qu'à l'implication personnelle forte et efficace d'un certain nombre de directeurs régionaux et départementaux de l'Agriculture et de la Forêt.

Mais il a aussi été durement expérimenté qu'il ne suffit pas d'avoir convaincu 9 maillons d'une chaîne de décision de 10, si le dernier maillon incontournable reste persuadé qu'il n'y a aucune urgence valable ou que l'analyse qu'il défend, institutionnellement ou personnellement, doit prévaloir sur les orientations générales du plan "chablis" ou sur l'urgence. C'est ainsi que la mise en place des crédits a souffert dans certaines régions du retard imposé par la programmation d'une réunion de la Commission administrative régionale (CAR) qu'il n'a pas été jugé possible d'avancer ou de remplacer par une consultation écrite, alors que les délais ont été extraordinairement brefs dans d'autres régions. Dans un autre domaine, la politique de stockage sous aspersion arrêtée par le gouvernement s'est trouvée considérablement freinée ou contrée par des procédures et des arbitrages locaux privilégiant les menaces potentielles pour la qualité de l'eau des rivières de systèmes pouvant pourtant largement travailler en circuit fermé et alors même que les données techniques disponibles permettaient de relativiser ces risques.

Par ailleurs, la complexité du droit et des procédures explique que des agents de la DERF, des DRAF ou DDAF, devant faire face, dans l'urgence, à un travail énorme sans moyens supplémentaires, aient pu, dans certains cas, oublier une démarche, irritant ainsi un interlocuteur incontournable, ou aient découvert au dernier moment un blocage juridique qui leur avait échappé. Enfin, la volonté de défendre les spécificités propres à chaque département ou chaque région, ainsi que les habitudes et compromis traditionnels négociés entre partenaires, a pu conduire à des situations "ubuesques" en matière de continuité territoriale de l'action des pouvoirs publics : ce fut notamment le cas pour le dossier délicat et complexe des transports dérogatoires de bois, sans même qu'une logique régionale ne réussisse à prévaloir systématiquement sur les analyses locales, compte tenu de la diversité des acteurs concernés (État, départements et communes).

Cette situation rejoint un diagnostic général de la mission Sanson, mise en place par le Premier ministre pour évaluer les réactions de l'État à la crise provoquée par les tempêtes de décembre 1999 :

- en cas d'urgence, nombreux sont encore les décideurs qui ne savent pas apprécier les marges de manœuvre légitimes dont ils disposent pour faire face à des situations hors du commun ne pouvant relever de procédures ordinaires ;
- la gestion politique d'une telle crise sous-estime les besoins de renforts en personnels des services déconcentrés concernés.

Ces questions recoupent partiellement celle de l'interministérialité de la politique forestière. La gestion d'une crise de cette ampleur fait pleinement prendre conscience de la dépendance dans laquelle se trouve le ministère chargé des Forêts vis-à-vis de décisions relevant de décideurs dont les intérêts et les grilles d'analyse ne sont pas prioritairement ceux des forestiers. En situation de crise, il est extrêmement difficile de convaincre en peu de temps des interlocuteurs étrangers à la culture d'un secteur économique du bien-fondé de déroger à des principes généraux qui ont fait leurs preuves. Cela plaide clairement en faveur du développement d'une véritable interministérialité institutionnelle permanente.

• **Le rapport Sanson** : l'ampleur du travail accompli ne doit pas faire oublier que la mission Sanson a porté un jugement plutôt sévère sur la gestion de la crise forestière par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche. La mission a estimé ainsi que la mise en œuvre des aides forestières avait été trop lente, et a fait état de critiques particulièrement marquées de la part des

préfets et des professionnels dans ce domaine, tout en reconnaissant « *la difficulté du contexte au sein duquel les dispositifs ont eu à se déployer* ».

Elle a dénoncé ainsi la lenteur qui aurait présidé à l'élaboration du plan "chablis", pourtant formalisé dans la nuit du 5 au 6 janvier 2000, et annoncé par le Premier ministre le 12 janvier 2000, ainsi que les retards apportés à la publication des circulaires, en estimant excessif l'étalement de la première vague de circulaires jusqu'au 14 mars 2000, date de publication de la circulaire sur l'aide au transport pour laquelle un accord de principe de la Commission était pourtant nécessaire pour une aide totalement dérogatoire au libre marché du bois. Elle a refusé également l'option prise le 31 décembre 1999 avec l'ensemble des professionnels de se limiter à annoncer rapidement le principe d'une aide à la reconstitution et de repousser à l'été 2000 la définition des aides précises, après expertise scientifique et discussion contradictoire. En sous-estimant la dimension communautaire liée au respect des règles de concurrence et de mobilisation des crédits du FEOGA-G, elle a critiqué la complexité du dispositif administratif qui a présidé à la mise en place des prêts bonifiés à l'exploitation forestière et au stockage des bois chablis.

Elle a contesté le choix du niveau régional comme le plus pertinent pour coordonner la mise en œuvre du dispositif du plan chablis, en regrettant que les préfets de département n'aient pas été seuls en charge d'apprécier les priorités et les règles d'emploi des aides. Elle a estimé injustifiée la validation des barèmes de nettoyage et de reconstitution par la Direction de l'Espace rural et de la Forêt avant signature de l'arrêté du préfet de région. Elle a critiqué par contre l'absence de gestion centralisée des problèmes liés au recours à la main-d'œuvre étrangère et aux camions grumiers de divers pays européens. Elle s'est étonnée de l'inertie collective dans le domaine de l'élaboration d'un système institutionnel satisfaisant de protection des propriétaires forestiers face au risque de tempête. Elle a enfin demandé la préparation de scénarii de crise, la réalisation systématique de "retours d'expérience", l'étude des expériences étrangères et la tenue à jour de catalogues de mesures prêtes à l'emploi (y compris des circulaires déjà écrites).

• **Un plan ORSEC pour la forêt ?** Dans le droit-fil des recommandations de la mission Sanson se pose de façon récurrente la question d'une sorte de "plan ORSEC" dans le domaine économique, capable d'être rapidement déployé en cas de crise grave dans l'offre de bois, découlant d'événements majeurs imprévisibles. Or, une telle option supposerait que les termes du contexte social et économique soient relativement stables, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Ainsi que cela a été évoqué précédemment, le niveau des taux bancaires, le contexte de trésorerie au moment de l'événement et les garanties exigées par les banques, entre autres paramètres, influent grandement sur l'intérêt de prêts bonifiés. De même, alors qu'en 1982 et 1987, la question de la disponibilité des transports n'avait pas été un facteur limitant, la sortie des chablis a été pénalisée par la concurrence avec le reste du fret terrestre, dans un contexte économique globalement porteur. L'évolution de la politique générale du fret à la SNCF, pour une part non assumée publiquement, en tout état de cause mal connue des partenaires forestiers, a conduit à découvrir des difficultés inexistantes en 1982 et 1987, découlant de la disponibilité des wagons et des locomotives ou de négociations désormais régionalisées. Par contre, en 1982, la disponibilité en main-d'œuvre avait été un réel problème, alors qu'en 2000 et 2001 cela ne semble pas avoir été le cas.

Le contexte culturel et social des années 2000 est par ailleurs très différent de celui des années 1980 en matière de sensibilité environnementale, et la reprise pure et simple des règles techniques et financières des aides à la reconstitution des années 1980 aurait suscité un tollé général. Enfin, la situation du marché de l'assurance est déterminante. S'il était possible de créer

un dispositif permettant à l'État d'accompagner un système d'assurance privé, au prix d'une aide annuelle en rapport avec le risque financier qu'il encourt en cas de grand chablis entraînant un plan gouvernemental coûteux, le bien-fondé de mesures économiques d'interventions disparaît, sauf peut-être pour aider à la valorisation économique optimale d'une ressource instantanément disponible à un niveau excédant plusieurs années de récolte ordinaire.

Néanmoins, l'identification et le bilan d'une éventuelle expérience d'autres grands pays forestiers en matière de plans prévisionnels d'action, régulièrement révisés, méritent d'être faits au sein du groupe d'experts sur les chablis que la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies veut animer, dans le cadre du Comité du bois. Une expertise de l'utilité de plans *a priori* devra être discutée dans ce cadre.

• **La nécessité et les difficultés d'un retour sur expérience** : le contexte et les incertitudes étant rappelés, le retour sur expérience et l'évaluation des effets positifs mais aussi des effets pervers et des effets d'aubaine du plan gouvernemental sont une nécessité. Il se pose néanmoins de redoutables problèmes méthodologiques pour lesquels les compétences identifiées sont peu nombreuses.

En effet, il s'agit d'une part d'analyser chacune des mesures susceptibles d'avoir un effet sur le marché, ce qui suppose une bonne connaissance des mécanismes de formation des prix du bois, condition qui est loin d'être remplie, même en dehors d'une période de crise par excès d'offre. Mais il s'agit aussi d'apprécier la globalité du plan, et notamment les effets de synergie ou d'antagonisme des différentes mesures entre elles. Il convient enfin de mesurer l'adéquation entre les sommes financières mobilisées par l'État et les volumes valorisés qui ne l'auraient pas été en l'absence d'un plan gouvernemental. Le dernier paramètre, et non le moindre, consiste dans l'effet psychologique de l'intervention de l'État, qui conduit les acteurs économiques, dans une situation de crise, à se positionner par rapport à un nombre limité d'hypothèses et à se sentir adossés à une solidarité nationale.

Parallèlement aux évaluations menées sous l'égide du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, l'ensemble des établissements publics sous tutelle de ce ministère qui ont participé à la gestion de la crise sera amené à procéder à un retour d'expérience ou à une auto-évaluation, voire à une évaluation faisant appel à des auditeurs indépendants, à l'instar de ce qui a déjà été engagé par l'Inspection générale des services de l'ONF.

Il sera enfin nécessaire d'organiser la conservation de la mémoire de cette crise. L'expérience acquise en 2000 montre que l'accès à la description des mesures prises en France ou à l'étranger ne pose pas de problèmes, mais que le plus important est de bien comprendre le contexte dans lequel la décision a été prise, les questions alors identifiées et les raisons qui ont conduit à pondérer de telle ou telle façon la perception des effets positifs escomptés, pervers redoutés ou d'aubaine soupçonnés, tous éléments qui ne sont quasiment jamais consignés par écrit. Rien ne peut par ailleurs remplacer l'évaluation *a posteriori*, même qualitative, des choix alors assumés, et les publications officielles, nationales ou issues de groupes de travail internationaux, sont généralement muettes de ce point de vue. Au-delà des publications disponibles, les informations recueillies auprès des collègues allemands et britanniques en janvier 2000 n'auraient jamais été accessibles aux partenaires français sans le fort sentiment de solidarité forestière en temps de crise, et sans la bonne volonté de personnes ayant directement géré une crise semblable et se trouvant décidées à dire oralement ce qu'elles n'ont jamais écrit.

• **La communication avec les médias et le grand public** : s'il est un domaine sur lequel il est encore très difficile de porter un jugement, c'est bien celui de la communication avec les médias

et le grand public. Il est, d'une part, certain que la forêt et les propriétaires forestiers ont fait l'objet d'une indéniable vague de sympathie au lendemain des chablis, créant un contexte très favorable à un plan gouvernemental de grande ampleur. Mais il faut également noter l'émergence rapide d'articles de presse dénonçant des erreurs techniques et des coupables à l'appui de l'ampleur des dégâts. À cette occasion, tous les débats déjà anciens sur feuillus et résineux, futaie régulière et futaie irrégulière, monoculture et diversité biologique, écologie et économie, entre autres, ont refait surface, avec des analyses d'autant plus péremptaires que personne ne disposait alors d'éléments statistiquement fiables pour étayer l'une ou l'autre thèse. On a ainsi pu constater, sans surprise, que les conclusions radicalement divergentes tirées par certains experts à partir des mêmes faits, sont toutes conformes à leurs convictions profondes antérieures.

Face à cette situation, le ministère chargé des Forêts, pas plus que les professionnels, isolément ou réunis en groupe de travail "communication", n'a été en mesure d'argumenter posément, tout le monde étant pris par l'urgence. Cette situation, jointe à la connaissance de l'expérience allemande qui avait conduit à des évolutions déchirantes du discours officiel sous la pression des événements, a conduit la DERF à demander au monde scientifique de jouer pleinement son rôle d'expertise (cf. la saisine du 16 janvier 2000 à l'INRA et au Cemagref), mais inévitablement selon un calendrier radicalement incompatible avec celui de la pression médiatique. Un discours raisonné, nuancé, ne cachant pas les zones d'incertitude et la reconnaissance de certaines erreurs passées, a pu émerger, mais à un moment où il n'y avait plus d'intérêt médiatique pour ce sujet.

Le seul organisme à avoir réussi à élaborer un "discours" recevable par les médias a été l'ONF, par ailleurs mis en accusation pour sa gestion, avec sa formulation un peu abrupte « *les chablis, une chance pour la biodiversité* », qui ne représentait pourtant qu'une partie de son approche. Néanmoins, le succès même d'une formulation aussi médiatique a été redoutable, dans la mesure où toute analyse plus nuancée n'avait ensuite plus guère de chances d'être entendue, et où il ne soulignait que l'une des facettes d'un événement aux multiples répercussions. Il a par ailleurs été légitimement mal vécu par les nombreux propriétaires sinistrés.

• **Un éclairage nouveau sur l'organisation de la filière forêt-bois** : trois ans après les tempêtes de décembre 1999, les esprits ont beaucoup évolué. Les débats sylvicoles sont actifs et constructifs, pour limiter les impacts de nouvelles tempêtes. Il est même parfois nécessaire de rappeler qu'il n'est pas possible de construire une politique technique autour du seul risque de chablis, en oubliant tous les autres paramètres d'une politique forestière. Néanmoins, la résolution de la plus grande question de fond issue de cette crise demeure entre les mains des partenaires professionnels, auxquels l'administration ne peut prétendre apporter plus qu'un soutien. Il s'agit d'apprécier comment cet événement accélérera ou handicapera la prise de conscience des évolutions profondes nécessaires au renforcement de la compétitivité de la filière de production, de récolte et de valorisation du bois.

Une crise de cette ampleur agit notamment comme un formidable révélateur des points forts mais aussi des points faibles d'une organisation préexistante. La capacité de réaction est à porter à l'acquis de la filière. Mais le besoin d'un regroupement économique performant de l'offre de bois est apparu à tous. Or, les débats internes à la forêt privée, très actifs, ne laissent pas encore présager de la réponse qui sera ou non apportée à ce défi. De même, le besoin d'une véritable structuration interprofessionnelle a été reconnu, mais il est encore trop tôt pour apprécier si la volonté de progresser ensemble, de « *sortir de cette crise collectivement plus forts qu'avant* », selon le vœu unanime exprimé lors de la première réunion de la cellule de crise le 31 décembre 1999, sera ou non plus puissante que les intérêts corporatistes et les inévitables cicatrices découlant des conflits d'intérêts exacerbés par une crise de marché.

L'expérience montre cependant que la mémoire collective est courte, et que le retour à une situation "normale" fait souvent oublier rapidement les bonnes intentions collectives. Or, il est urgent de ne rien oublier.

Pierre-Éric ROSENBERG

Directeur de l'Espace rural et de la Forêt

Christian BARTHOD

Sous-directeur de la Forêt

Anne BARRILLON

Sous-directrice des Industries du Bois

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche
DIRECTION DE L'ESPACE RURAL ET DE LA FORÊT
19, avenue du Maine
F-75732 PARIS CEDEX 15