



ENVIRONNEMENT - DÉVELOPPEMENT

BP 84 67 130 SCHIRMECK

Téléphone : (33) 03.88.49.66.22

Télécopie : (33) 03.88.49.66.24

PREFECTURE DE LA REGION ALSACE

- SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES ECONOMIQUES
REGIONALES ET EUROPEENNES -

EVALUATION DE LA GESTION DES CONSEQUENCES DE LA TEMPETE DU 26 DECEMBRE 1999 SUR LA FILIERE FORET BOIS EN ALSACE

Rapport final

Juillet 2005

SOMMAIRE

1	INTRODUCTION	17
1.1	CONTEXTE DE LA POLITIQUE FORESTIERE FRANÇAISE	17
1.2	REFORME DES AIDES AUX INVESTISSEMENTS EN FORET.....	18
1.3	LA POLITIQUE FORESTIERE EN ALSACE	19
1.4	OBJECTIFS APRES TEMPETE ET MESURES MISES EN ŒUVRE.....	21
1.5	OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION.....	29
1.6	ELEMENTS DE METHODES	29
2	BILAN QUANTITATIF DE MISE EN ŒUVRE.....	31
2.1	REPARTITION PAR FINANCEUR.....	31
2.2	NIVEAU DES PAIEMENTS	38
3	REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....	41
3.1	QUESTION 1 : DANS QUELLE MESURE A-T-ON ETE CAPABLE DE REpondre AUX URGENCES DE L'APRES TEMPETE ?	41
3.2	QUESTION 2 : QUEL EST L'IMPACT SUR LA FILIERE DES MESURES DE SOUTIEN?.....	51
3.3	QUESTION 3 : DANS QUELLE MESURE LES EFFORTS D'INNOVATION ET D'ADAPTATION DES PROFESSIONNELS ONT-ILS PERMIS D'AMELIORER DURABLEMENT LE FONCTIONNEMENT GLOBAL DE LA FILIERE ?.....	61
4	CONCLUSION	69
5	RECOMMANDATIONS	71
5.1	MISE EN PLACE DE BASE D'UN PLAN DE VEILLE POUR LA REGION ALSACE	71
5.2	AMELIORATION DES STRUCTURES ET DES OUTILS DE GESTION	75

ANNEXES

(Reportées dans un rapport annexe qui accompagne le présent document)

Annexe 1 : Principaux faits marquants de la politique forestière régionale

Annexe 2 : Description des trains de mesures

Annexe 3 : Eléments de méthode

Annexe 4 : Guide d'entretien auprès des acteurs institutionnels et socio économiques

Annexe 5 : Fiche de synthèse des études de cas

Annexe 6 : Eléments de réponses aux questions évaluatives

Annexe 7 : Liste des contacts

Annexe 8 : Liste des documents consultés

TABLE DES FIGURES ET TABLEAUX

Figure 1 : Répartition des engagements entre les acteurs publics et selon les dispositifs	8
Figure 2 : Répartition par mesure (fin 2004) des engagements/paiements.....	8
Figure 3 : Vue schématique des domaines d'intervention de la politique forestière en Alsace	20
Figure 4 : Vue synoptique des logiques d'intervention	22
Figure 5 : Arbre des objectifs.....	22
Figure 6 : Evolution des ventes des cartes d'itinéraires pédestres	46
Figure 7 : Evolution des réalisations minimum du plan de chasse	46
Figure 8 : Répartition des dégâts par essence en forêt publique	52
Figure 9 : Evolution du prix du bois et du coût d'exploitation (en Euros constants)	54
Figure 10 : Comparaison entre les coûts de travaux et les montants des subventions aux travaux de reconstitution en forêt publique (montants engagés en Euros constants).....	55
Figure 11 : Ecart entre les prix de la charpente et du bois façonné (en Euros constants)	58
Figure 12 : Evolution des attributions de chasse et % des réalisations minimum	67

Tableau 1 : Liste des mesures forestières du PDRN mises en œuvre en Alsace.....	24
Tableau 2 : Synthèse des actions inscrites aux CPER.....	26
Tableau 3 : Synthèse des actions inscrites à l'avenant au CPER.....	27
Tableau 4 : Programmation et engagements de l'État dans le CPER.....	31
Tableau 5 : Programmation et engagements de l'État dans l'avenant.....	32
Tableau 6 : Crédits engagés par l'État hors CPER	32
Tableau 7 : Programmation et engagements du Conseil régional dans le CPER.....	33
Tableau 8 : Programmation et engagements du Conseil régional dans l'avenant au CPER	33
Tableau 9 : Versements de la Région dans le cadre de la POA scierie.....	33
Tableau 10 : Versements de la Région pour l'acquisition de matériel forestiers.....	33
Tableau 11 : Versements de la Région pour l'amélioration foncière.....	34
Tableau 12 : Versements de la Région pour le stockage	34
Tableau 13 : Bilan des avances ARAGRUM et ARBRECH.....	34
Tableau 14 : Versements de la Région pour le soutien au budget des communes	34
Tableau 15 : Programmation et versement du CG 67 dans le cadre de l'Avenant au CPER	35
Tableau 16 : Versements du Conseil Général du Bas Rhin aux mesures de l'après tempête (versements au 31/12/03).....	35
Tableau 17 : Programmation de la contribution du CG 68 à l'avenant	36
Tableau 18 : Paiements de l'après tempête par le Conseil Général du Haut Rhin.....	36
Tableau 19 : Répartition par grandes mesures des engagements sur l'après tempête (en M€, à fin 2003)	37
Tableau 20 : Répartition des montants versés par grandes mesures dans l'hypothèse où les versements de la mesure i66 n'excéderaient pas 60 % des engagements (en M€, à fin 2003)	37
Tableau 21 : Engagements et paiements sur la mesure i66 pour l'ensemble de l'Alsace	38
Tableau 22 : Tableau comparatif des effectifs en forêt publique et en forêt privée	48

SIGLES & ACRONYMES

ACRONYME	SIGNIFICATION
AFOCEL	Association Forêt Cellulose
ARAGRUM	Avance remboursable pour l'acquisition de grumiers
ARBRECH	Avance remboursable pour une bonne résorption de l'excédent de chablis hivernaux
BIC	Bénéfices Industriels et Commerciaux
CAF	Capacité d'Autofinancement,
CE	Communauté Européenne
CEMAGREF	Centre d'Etudes du Machinisme Agricole, du Génie Rural, des Eaux et des Forêts
CGGREF	Conseil Général du Génie Rural des Eaux et Forêts
CNASEA	Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles
CNDB	Comité National pour le Développement du Bois
CPER	Contrat de Plan Etat Région
CRPF	Centre Régional de la Propriété Forestière
CTE	Contrat Territorial d'Exploitation
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DRDAF	Direction Régionale et Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DEEF	Département des Etudes Economiques et Financières
DFCI	Défense des Forêts Contre les Incendies
DGFAR	Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales
DGI	Direction Générale des Impôts
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DRAF	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
DSF	Département de la Santé des Forêts
EAB	Enquête Annuelle de Branche
EAE	Enquête Annuelle d'Entreprise
EBF	Excédent Brut de Fonctionnement
EPIC	Etablissement Public Industriel et Commercial
ETF	Entreprise de Travaux Forestiers
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FEOGA G	Section Garantie du FEOGA
FFN	Fonds Forestier National
FNETAF	Fédération Nationale des Entrepreneurs de Travaux Agricoles et Forestiers
FSC	Forest Stewards Council
GFA	Groupement Foncier Agricole
IFN	Inventaire Forestier National
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LOF	Loi d'Orientation sur la Forêt
MAAPAR	Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales
MATE	Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

ONF	Office National des Forêts
ORGFSH	Orientations Régionales de Gestion de la Faune Sauvage et des Habitats
ORF	Orientations Régionales Forestières
OTEX	Orientation Technico-Economique des Exploitations agricoles
PAC	Politique Agricole Commune
PDRN	Plan de Développement Rural National
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes
PNFF	Plan National pour la Forêt Française
POA	Prime d'Orientation Agricole
PSG	Plan Simple de Gestion
RDR	Règlement de Développement Rural
RENECOFOR	Réseau National de suivi à long terme des Ecosystèmes Forestiers
RFF	Revue Forestière Française
SARL	Société A Responsabilité Limitée
SCEES	Service Central d'Enquêtes et d'Etudes Statistiques
SERFOB	Service Régional de la Forêt et du Bois
SERTIT	Service Régional des Traitements d'Images et de Télédétection
SIG	Système d'Information Géographique

SOMMAIRE DETAILLE

1	INTRODUCTION	17
1.1	CONTEXTE DE LA POLITIQUE FORESTIERE FRANÇAISE	17
1.2	REFORME DES AIDES AUX INVESTISSEMENTS EN FORET.....	18
1.3	LA POLITIQUE FORESTIERE EN ALSACE	19
1.4	OBJECTIFS APRES TEMPETE ET MESURES MISES EN ŒUVRE.....	21
1.4.1	<i>Objectifs après tempête et mesures.....</i>	<i>21</i>
1.4.2	<i>Inventaire et caractérisation des mesures mises en œuvre.....</i>	<i>24</i>
1.4.2.1	Le volet forestier du Plan de Développement Rural National (PDRN).....	24
1.4.2.2	Les mesures d'urgence de l'Etat.....	25
1.4.2.3	Le volet forestier du XII ^{ème} Contrat de Plan Etat Région (CPER).....	25
1.4.2.4	L'avenant tempête.....	26
1.4.2.5	Les mesures d'urgence des collectivités hors CPER	27
1.5	OBJECTIFS DE L'EVALUATION.....	29
1.6	ELEMENTS DE METHODES	29
2	BILAN QUANTITATIF DE MISE EN ŒUVRE.....	31
2.1	REPARTITION PAR FINANCEUR.....	31
2.1.1	<i>L'État.....</i>	<i>31</i>
2.1.1.1	La contribution de l'État au Contrat de Plan État-Région	31
2.1.1.2	La contribution de l'État à l'avenant tempête au CPER	32
2.1.1.3	Les aides de l'État hors CPER.....	32
2.1.2	<i>Le Conseil Régional.....</i>	<i>32</i>
2.1.2.1	La contribution du Conseil Régional au CPER	33
2.1.2.2	La contribution du Conseil Régional à l'avenant au CPER.....	33
2.1.2.3	Les aides du Conseil Régional hors contrat de plan	33
2.1.3	<i>Le Conseil Général du Bas Rhin.....</i>	<i>35</i>
2.1.4	<i>Le Conseil Général du Haut Rhin.....</i>	<i>36</i>
2.1.5	<i>Ensemble des mesures de l'après tempête.....</i>	<i>37</i>
2.2	NIVEAU DES PAIEMENTS	38
3	REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES.....	41
3.1	QUESTION 1 : DANS QUELLE MESURE A-T-ON ETE CAPABLE DE REpondre AUX URGENCES DE L'APRES TEMPETE ?	41
3.2	QUESTION 2 : QUEL EST L'IMPACT SUR LA FILIERE DES MESURES DE SOUTIEN?.....	51
3.3	QUESTION 3 : DANS QUELLE MESURE LES EFFORTS D'INNOVATION ET D'ADAPTATION DES PROFESSIONNELS ONT-ILS PERMIS D'AMELIORER DURABLEMENT LE FONCTIONNEMENT GLOBAL DE LA FILIERE ?.....	61
4	CONCLUSION	69
5	RECOMMANDATIONS	71
5.1	MISE EN PLACE DE BASE D'UN PLAN DE VEILLE POUR LA REGION ALSACE	71
5.1.1	<i>Mise en place d'un aide-mémoire.....</i>	<i>71</i>
5.1.2	<i>Mise en place d'une base de données d'information.....</i>	<i>72</i>
5.1.2.1	Evaluation et hiérarchisation des dégâts	72
5.1.2.2	Evaluation des capacités d'absorption du marché	72
5.1.2.3	Evaluation des coûts de revient et hiérarchisation des actions	73
5.1.3	<i>Renforcement des capacités.....</i>	<i>74</i>
5.2	AMELIORATION DES STRUCTURES ET DES OUTILS DE GESTION	75

5.2.1	<i>Amélioration de FIBOIS</i>	75
5.2.2	<i>Amélioration des outils de gestion</i>	75
5.2.3	<i>Amélioration de l'instruction des dossiers</i>	76
5.2.3.1	Amélioration de la cohérence interne du dispositif	76
5.2.4	<i>Amélioration du « porter à connaissance »</i>	77
5.2.4.1	Une base de données centrale en ligne	77
5.2.4.2	Amélioration des circuits de transmission de l'information	78

RESUME

Suite, à la tempête de décembre 1999, environ 15 000 hectares de forêt ont été jetés à terre, soit 2 à 4 années de récolte. L'évènement a eu des impacts très significatifs sur l'ensemble de la filière dont les principaux sont :

- une perte économique importante pour les propriétaires liée à la dévalorisation des bois, à la chute des marchés, à la destruction de tout ou partie des bois arrivés à maturité, aux coûts élevés d'exploitation des chablis. Par ailleurs, certaines communes forestières, parfois très touchées, ont vu leurs principales recettes disparaître, d'où une situation parfois critique des budgets communaux,
- les ETF ont été amenés à moderniser ou à étendre leur parc matériel et ce parfois dans des conditions de déséquilibre financier important. De leur côté, les entreprises de transport ont également du faire face à une brusque augmentation de la demande,
- face à l'afflux massif de bois, les entreprises de première transformation, ont développé des systèmes de stockage des bois mais non sans difficultés de trésorerie.

Afin de faire face à la situation, les pouvoirs publics ont mobilisé des moyens financiers au travers :

- du Plan National pour la Forêt Française (PNFF),
- de l'avenant tempête au CPER qui est venu compléter le volet forestier du XII^{ème} Contrat de Plan,
- de mesures d'urgence arrêtées par l'Etat et par les collectivités.

La présente étude vise à évaluer la gestion des conséquences de la tempête du 26 décembre 1999 sur la filière forêt bois en Alsace. Ses principaux objectifs sont les suivants :

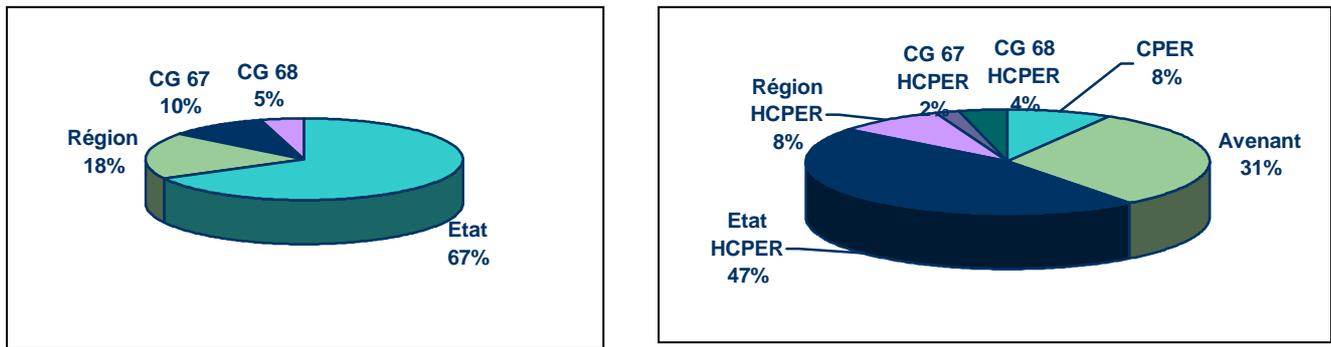
- apprécier la réactivité des acteurs de la filière et des pouvoirs publics liée à l'urgence de réponse au lendemain de la tempête selon les dégâts subis et les besoins spécifiques de chaque secteur,
- mesurer les impacts économiques sur les acteurs mais également sur le tourisme,
- mesurer les effets des évolutions organisationnelles au sein de la filière et apprécier les conditions de pérennisation et de développement de ses évolutions.

Bilan quantitatif de la mise en œuvre des mesures

Plusieurs dispositifs ont été mis en place afin de financer les actions des pouvoirs publics :

- le volet forestier du Plan de Développement Rural National dont trois grandes mesures ont été mises en œuvre en Alsace : l'aide à la reconstitution du potentiel de production sylvicole endommagé par des catastrophes naturelles; l'aide aux investissements dans les forêts visant à améliorer leur valeur économique, écologique ou sociale ; les investissements destinés à améliorer et à rationaliser la récolte, la transformation et la commercialisation des produits,
- le volet forestier du Contrat de Plan Etat Région (CPER). Il se décompose en trois parties : les actions menées en appui aux sylviculteurs privés et publics, les actions menées en faveur des ETF et des entreprises de la première transformation, les actions transversales de coordination et d'animation,
- l'avenant au CPER aussi dénommé avenant tempête est venu renforcer le CPER afin d'aider la filière à gérer les conséquences de la tempête, en apportant un financement d'un montant proche du triple de celui du CPER,
- les aides régionales et départementales sont venues compléter les dispositifs d'aides du CPER, de l'avenant et de l'Etat

Figure 1 : Répartition des engagements entre les acteurs publics et selon les dispositifs



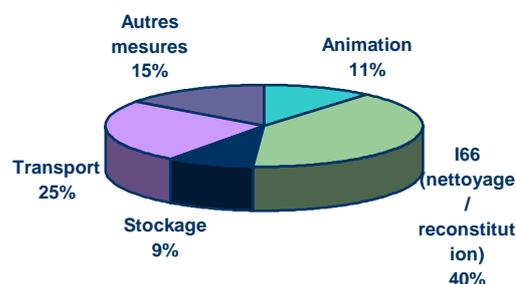
L'état est intervenu dans le cadre du CPER, dans l'avenant au CPER et hors contrat. L'engagement de l'État sur les mesures de l'après tempête a été principalement mis en œuvre hors CPER sur les mesures les plus urgentes (nettoyage, stockage et transport).

Le Conseil Régional d'Alsace est intervenu dans le cadre du CPER, de l'avenant au CPER pour 60 % de ses dépenses, et hors contrat sur des mesures répondant à l'urgence de l'après tempête et de soutien à la filière. Il a également mis en place un dispositif d'avances aux transporteurs et aux scieries, remboursables à taux 0.

Le Conseil Général du Bas Rhin s'est fortement engagé dans les mesures de l'après tempête avec en particulier, une contribution importante (63 % des aides du département) à des mesures d'accompagnement et de préparation (travaux préalables) des travaux de nettoyage des parcelles et de reconstitution du potentiel forestier de l'avenant au CPER. Parallèlement, 23 % du financement du CG67 de l'après tempête a été destiné au transport et aux aires de stockages et 14 % à diverses mesures d'accompagnement. Les mesures de l'avenant ont été engagées et versées nettement plus rapidement que celles financées par l'État et la Région, ce qui résulte notamment de la nature des actions financées par le Département. En 2000 et 2001, le Conseil Général du Bas Rhin a par ailleurs versé une aide au transport aux scieries du département et aux aires de stockages de l'ONF.

Avec seulement 13% de la surface forestière régionale détruite, le département du Haut Rhin a été nettement moins touché par les effets de la tempête. Le Conseil Général du Haut Rhin s'est cependant engagé dans les mesures de restauration de l'après tempête, la plus grande part des aides ayant été destinées à l'exploitation des chablis. Les versements des mesures financées par le CG 68 ont pour la presque totalité été effectués avant mi 2002.

Figure 2 : Répartition par mesure (fin 2004) des engagements/paiements



Les mesures directement destinées à favoriser la reconstitution du patrimoine forestier (animation, reconstitution, stockage et transport) représentent plus de 84 % des crédits engagés dont près de la moitié correspond aux mesures de nettoyage. Le poids des mesures est cependant légèrement modifié par le niveau des paiements. Les mesures de transport, stockage et animation ont presque intégralement été exécutées et payées à fin 2004 alors que la mesure i66 (nettoyage et reconstitution) ne sera vraisemblablement réalisée qu'à proportion de 70 à 80 % des engagements.

Réponse aux questions évaluatives

La première question évaluative porte sur les capacités du dispositif à répondre à l'urgence de la tempête.

La tempête de décembre 1999 est intervenue dans un **contexte particulièrement défavorable** où la filière forêt-bois était occupée par :

- La réforme des aides de l'Etat sur la période 1999 – 2000, qui a généré à l'échelle nationale de profondes modifications dans les dispositifs d'aides aux investissements forestiers entièrement adossée au PDRN et s'appuyant désormais sur les règles du FEOGA G.
- La réforme sur la période 2000 - 2003 de l'ONF, gestionnaire en charge de 80 % des forêts d'Alsace, qui a occasionné de profonds changements organisationnels au sein de cet établissement public,
- Les réflexions sur la LOF (promulguée le 9 juillet 2001) qui consacre le concept déjà connu de multifonctionnalité de la forêt mais introduit également une approche relativement nouvelle pour la plupart des forestiers : une meilleure orientation de la gestion forestière en fonction des caractéristiques économiques, écologiques, sociologiques et culturelles des territoires.

Cette situation a grandement contribué à ajouter un climat général d'urgence et de tension, à l'émotion collective naturellement générée au lendemain de la tempête.

Force est cependant de constater, qu'en dépit de ce contexte, l'Alsace a su faire face aux défis qui se présentaient. La mobilisation de l'**ensemble des bailleurs autour d'un projet commun**, efficacement relayée par une mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels et socio-économiques de la filière forêt-bois a permis la mise d'un dispositif pertinent répondant globalement aux besoins générés par la tempête. Les acteurs ont fait preuve d'une excellente réactivité et sont parvenus à partir d'une estimation globale des dégâts s'appuyant sur leur réseau de connaissance, des photos aériennes et des visites sur le terrain à un dimensionnement du **dispositif correspondant au moins au volume des besoins**.

Les premières **actions d'urgences ont porté de manière efficace** sur la mobilisation de la ressource et sur la réouverture en conditions sécurisées des massifs aux usagers de la forêt : le dégagement des accès s'est fait en 1 an, l'exploitation des bois en 2 ans. Un second train de mesures, marqué par une volonté de solidarité avec les communes forestières les plus touchées, a permis de maîtriser au moins sur la période 2000-2003 les impacts socio-économiques de la tempête pour ces communes : les capacités d'investissement des communes s'est maintenu, au moins temporairement. Enfin, le dispositif a permis de jeter les bases de la reconstitution du potentiel de production qui s'inscrira obligatoirement dans le temps : en trois ans, le nettoyage des parcelles était terminé et 20 % des surfaces était reconstitué.

Les conditions contextuelles défavorables et le climat d'urgence instauré au lendemain de la tempête ont cependant conduit à ponctuellement fragiliser la cohérence interne du dispositif :

- au lendemain de la tempête, les **bases d'estimation des dégâts étaient manifestement imprécises**, cependant in fine à l'échelle régionale, elles ont paradoxalement abouti à des estimations relativement proches de la réalité,
- les moyens financiers mis en œuvre ont couvert le champ de besoins. En revanche, les incertitudes liées aux régulations budgétaires de l'Etat français à partir de 2002, ont ponctuellement conduit à des **retards de paiement** notamment sur la période octobre 2002 – Février 2003,
- les **carences des moyens humains** mis en œuvre par l'Etat dans le cadre de l'application du plan chablis se sont traduites en Alsace, par d'importantes difficultés dans les services instructeurs, notamment dans le Bas Rhin où les besoins étaient les plus forts,

- malgré des effectifs rapportés à l'importance des dégâts de la tempête environ 3 fois supérieurs à la forêt privée, l'**ONF** gestionnaire de 80 % des forêt alsaciennes, a été dans l'**incapacité de mettre en œuvre à temps les moyens humains et techniques nécessaires** pour faire face à l'évolution des règles de financement des investissements forestiers. De cette carence, découle notamment une surévaluation d'environ 30 à 50 % des surfaces engagées en nettoyage (mesure i66) en forêt publique, notamment durant l'année 2001 qui correspond au pic des engagements. Ce constat se traduit par deux conséquences majeures :
 - la nécessité de réviser à la baisse les montants engagés sur les dossiers de nettoyage /reconstitution concernés, et ce sous réserve qu'un dossier rectificatif soit déposé,
 - l'aide du Conseil Général du Bas Rhin¹ prévue pour la réalisation de travaux complémentaires qui ne sont pas éligibles au titre du dispositif conjoint Etat Région cofinancé par l'Union européenne², étant adossée aux surfaces initialement déclarées en nettoyage (selon le dossier i66), le montant de l'aide attribuée n'est pas cohérent avec le travail effectivement réalisé, notamment pour les dossiers engagés en 2001,
- en 2001, la négociation des accords régionaux relatifs aux itinéraires techniques dans le cadre des mesures de nettoyage / reconstitution, s'est traduite par une gamme d'**itinéraires correspondant à des forfaits financiers relativement élevés et au contenu technique précis**. A l'usage, ces itinéraires se sont avérés trop rigides pour une application pratique dans un contexte d'après tempête. Ce constat a amené les acteurs de la filière au courant du mois d'août 2004 à un nouvel accord³ qui assouplit les aspects techniques et révisé à la baisse les montants d'aides,
- enfin, sur un plan plus ponctuel, l'absence de références dans les notifications d'attribution et dans les paiements des différentes aides s'est traduite pour les bénéficiaires par une mauvaise visibilité dans le versement des aides.

La deuxième question évaluative porte sur l'impact des mesures de soutien sur la filière forêt bois.

Les volumes de bois couchés par la tempête de décembre 1999 ont représenté pour la filière une ressource abondante mais hétérogène, difficile à exploiter, nécessitant d'être mobilisée rapidement sous peine d'être perdue. Les décisions prises afin de gérer la situation ont vraisemblablement été influencées par l'émoi qu'a provoqué l'ampleur du phénomène. Le dispositif mis en place a permis une **exploitation complète des chablis**, et a eu plusieurs impacts sur la filière, essentiellement au travers des mesures de transport, stockage, nettoyage / reconstitution et investissement matériels.

Les aides au stockage et au transport ont indirectement contribué à rapprocher l'amont et l'aval. La situation après tempête était clairement favorable aux scieurs qui bénéficiaient du déséquilibre entre l'offre et la demande de matière première. Il est probable que sans les aides, seuls les beaux bois auraient été vendus ; quant aux bois de qualité secondaire, ils seraient restés en forêt faute de pouvoir dégager un revenu pour le propriétaire. Les aides au transport et au stockage ont **incité les scieurs à jouer le jeu de la contractualisation** ce qui a permis de limiter la chute des cours du bois et de sortir la totalité des bois renversés.

Les aides destinées au nettoyage et à la reconstitution se sont appuyées sur des itinéraires techniques financés selon une base forfaitaire. Le nettoyage de la totalité des surfaces touchées par la tempête a ainsi été effectué. A l'heure actuelle, la reconstitution est peu avancée, ce qui est cohérent avec les conditions de terrain qui imposent d'attendre quelques années avant de déterminer les méthodes les plus appropriées. Ces aides ont donc essentiellement permis de préparer le terrain en vue du

¹ Aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis (CPER)

² Arrêtés préfectoraux N°2002/36 et N°2002/37 du 1^{er} mars 2002

³ Arrêté préfectoral N°2004/172 du 4 août 2004

renouvellement de la ressource. Elles ont représenté des sommes importantes qui non seulement ont couvert le coût réel des travaux mais ont également joué un **rôle d'indemnisation**, constituant une forme de soutien moral à la filière. Toutefois, elles semblent n'avoir eu qu'un impact limité sur la dynamique des propriétaires qui face à la conjoncture dégradée du marché du bois montrent des signes d'inquiétude et de démotivation.

L'activité des entreprises de travaux forestiers s'est intensifiée grâce aux volumes de bois sortis, cependant, cela n'a pas permis la création d'un nombre significatif d'emplois. En effet, les conditions de travail difficiles requièrent un personnel qualifié. De plus, une part importante des travaux étant faits en régie, le personnel a pu être redistribué en interne vers les tâches prioritaires. Une partie des travaux a aussi été réalisée par des entreprises étrangères.

Les entreprises de travaux forestiers ont renouvelé leurs équipements afin de s'adapter à l'évolution de la réglementation mais ont **peu profité des aides à l'investissement pour faire évoluer les techniques d'exploitation**. La demande de subventions a augmenté ponctuellement au moment de la tempête mais ne s'est pas maintenue.

Enfin, ces aides ont permis aux scieurs de disposer d'une ressource de qualité, abondante et bon marché qu'ils ont pu exploiter durant 2 à 3 ans après la tempête. Les bénéficiaires dégagés ont notamment servi pour certaines scieries en difficulté à améliorer leur situation financière. En revanche, **peu d'entre elles se sont équipées de matériels innovants**, permettant de diversifier leur production.

La troisième question évaluative étudie les efforts d'innovation et d'adaptation des professionnels et évalue dans quelle mesure ces efforts ont permis d'améliorer durablement le fonctionnement global de la filière forêt bois.

Le contexte général dans lequel s'est déroulé la tempête et le climat qui l'a suivi ont sensiblement modifié le fonctionnement de certains segments de la filière au moins temporairement.

Face aux défis qui devaient être relevés au lendemain de la tempête, les acteurs socio-économiques et institutionnels ont été plus ou moins contraints de franchir les cloisonnements qui les séparaient et de **se rassembler en privilégiant l'intérêt collectif** par rapport aux intérêts corporatistes. Bien que cette solidarité de circonstance tende à s'affaiblir avec le temps, la tempête aura démontré, la capacité de rassemblement (au moins temporaire) des acteurs de la filière alsacienne autour d'un projet collectif de crise.

La tempête et ses conséquences auront également été l'occasion d'une modification sensible des relations entre producteurs/gestionnaires et acheteurs au travers du **développement de la contractualisation** qui est passée de moins de 5 % des volumes commercialisés en 1999 à plus de 50 % en 2004. Cette mutation, saluée par la plupart des acteurs de la filière devrait être durable ce qui pourrait faciliter un rapprochement avec la filière allemande où la contractualisation constitue un des piliers des relations producteurs – acheteurs.

La tempête a également vu une montée en puissance des investissements immatériels dans la filière qui ont ponctuellement permis des **améliorations techniques et l'émergence d'innovations technologiques essentiellement centrées sur l'amont** de la filière. Ces investissements ont progressivement amené les maîtres d'œuvre privés dans un premier temps et publics dans un second temps à moderniser leurs équipements et à progressivement améliorer leur niveau d'ingénierie des dossiers. Cette mutation a entre autres permis d'accélérer les réflexions en cours et d'initier les premières actions concrètes liées à la maîtrise générale des coûts de sylviculture. D'autres investissements ont contribué à une ouverture de la filière vers des méthodes de travail modernes basées sur une meilleure exploitation de l'outil informatique et apportent de nouveaux concepts dans un monde où le nombre limité d'intervenants a toujours permis l'utilisation de systèmes traditionnels.

La mise en application des principales réglementations découlant de la loi sur l'eau ou liées au maintien de la sécurité publique sur les voies de circulation ont provoqué un sentiment général de tracasserie administrative mais n'ont pas constitué pour autant un frein majeur à la mise en œuvre du dispositif. Face au climat général d'urgence, les services administratifs en charge de l'application de ces règlements ont su s'adapter soit au travers de l'assouplissement des règles (ex : régime de déclaration étendu pour les sites de stockage par aspersion), soit au travers d'une démarche de concertation avec la filière (Ex : application des limitations du tonnage des camions, négociation des itinéraires devant être empruntés par les transporteurs). En revanche, l'insuffisance des moyens techniques mis en œuvre par la SCNF pour faire face aux demandes et le manque de collaboration des principaux ports autonomes observés à l'échelle nationale ont très probablement ralenti la sortie des bois sans pour autant l'empêcher.

La tempête et ses conséquences auront également été l'occasion de montrer les limites des capacités d'adaptation des acteurs de la filière.

En dépit du renforcement significatif de ses moyens financiers et de son positionnement plus clair au cœur de la filière depuis la tempête, **FIBOIS reste une interprofession isolée** dans les faits et dont les résultats ne sont manifestement pas à la hauteur des attentes de la filière et ce malgré des efforts certains. Les causes profondes apparaissent comme essentiellement structurelles. Contrairement à sa voisine lorraine l'interprofession alsacienne s'appuie sur les organisations professionnelles et non directement sur les entreprises, ce qui se traduit par une assiette de cotisation relativement faible et une certaine indépendance des branches notamment lorsqu'elles ont une antériorité historique. La filière reste donc essentiellement organisée autour de ses branches professionnelles, ce qui favorise les démarches corporatistes aux dépens de l'action collective. FIBOIS reste cependant l'unique structure dans le paysage régional capable de fédérer à terme l'ensemble de ses acteurs et dont l'intérêt est unanimement reconnu. Force est cependant de constater que les conditions de pérennité de FIBOIS ne sont pas acquises à ce jour et que la filière ne lui accorde pas encore les moyens de sa politique.

Les **capacités d'adaptation des professionnels aux aspects environnementaux des ORF** apparaissent également relativement **faibles**. Sur le plan de la **protection de la biodiversité**, la stratégie générale de reconstitution après tempête en forêt publique reste globalement cohérente tant avec les documents cadres qu'avec les directives scientifiques. Cependant, cette cohérence est fragilisée par une tendance à la simplification des pratiques sylvicoles face aux risques de contrôles par le CNASEA et l'absence de hiérarchisation dans les travaux de nettoyage qui a conduit à un nettoyage quasi systématique de toutes les surfaces, alors que les observations de terrain des gestionnaires auraient sans doute permis plus de modération.

Sur le plan de **l'équilibre sylvo-cynégétique**, il existe également une incohérence importante entre : une volonté politique affichée de restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique en Alsace, une volonté de reconstitution de 11 000 ha de peuplements forestiers mais sans dispositions concrètes à l'échelle régionale visant à maîtriser les populations de cervidés, un dispositif de protection des plantations limité au Bas Rhin mais qui ne contribue en rien à la restauration préconisée précédemment.

Conclusion

La mise en place du dispositif d'aide suite à la tempête s'est inscrite dans un contexte général de transition, fortement marqué par la réforme des aides aux investissements en forêt. Pour le milieu forestier, tant du côté de l'administration que des acteurs de la filière ceci s'est concrètement traduit par une importante demande d'aides dans un contexte d'urgence perturbé par la perte des repères auxquels les forestiers étaient habitués.

En dépit de ce contexte de transition, les services de l'Etat et des collectivités locales ont fait preuve en Alsace d'une grande réactivité. La mobilisation des services et de l'ensemble de la filière autour d'un projet commun a permis la mise en place d'un dispositif à la hauteur des dégâts causés par la tempête.

La rapidité de mise en place du dispositif n'a cependant pas favorisé la réflexion et le recul nécessaires à la conception de mesures totalement cohérentes et efficaces. Plusieurs points suscitent des interrogations :

- cohérence interne du dispositif d'aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis mis en place par le Conseil Général du Bas-Rhin,
- difficultés d'adaptation de l'ONF aux changements induits par l'adossement des mesures au PDRN, et par la mise en application des règles du FEOGA G,
- pertinence et efficacité des mesures de transport, notamment au regard des résultats obtenus dans le Bade Wurtemberg.

Les conséquences économiques de la tempête ont favorisé l'installation d'un sentiment de découragement parmi les producteurs. Ceci s'explique en grande partie par l'évolution à la baisse du prix des bois sur les 30 dernières années, accélérée par la tempête. Au travers des mercuriales, le dispositif a très probablement maîtrisé l'importance de cette baisse mais sans infléchir significativement la tendance générale.

La filière a montré une capacité de rassemblement autour d'un projet collectif, mais qui, bien que partiellement renforcée au travers de la contractualisation, montre des signes d'affaiblissement. Par ailleurs, le développement d'investissements immatériels sur l'amont de la filière a permis l'émergence d'actions innovantes notamment sur un plan technologique, dans un monde qui jusque là, s'appuyait sur des méthodes relativement traditionnelles.

Enfin concernant l'aval de la filière, la disponibilité d'une ressource abondante combinée au dispositif d'aides a manifestement contribué à soutenir les scieurs sur la période 2000- 2002 qui, au moment de la tempête faisaient face à une conjoncture difficile. Les investissements de la première transformation se sont essentiellement orientés vers le captage et la transformation de la ressource, probablement aux dépens de projets à caractère innovant.

Recommandations

L'analyse de la gestion des conséquences de la tempête du 26 décembre 1999 a révélé quelques points de faiblesse dans les dispositifs mis en place. En cas de renouvellement d'un tel évènement, les recommandations suivantes devraient permettre d'optimiser la mise en œuvre d'un dispositif d'intervention.

1 - La mise en place d'un plan de veille permettrait à la filière, aux services de l'Etat et des collectivités de disposer d'information permettant une gestion appropriée des conséquences d'une tempête. Ce plan de veille pourrait être constitué :

- d'un **aide mémoire** des évènements passés, contenant des informations sur l'organisation et le rôle des institutions impliquées, sur les diverses procédures mises en œuvre (évaluation des dégâts, demande d'aides...), sur des points techniques particuliers.
- d'une **base de données** permettant de disposer dans les meilleurs délais des informations clés nécessaires au formatage et au dimensionnement rapide et cohérent d'un dispositif pertinent. Ces informations portent notamment sur :
 - l'**évaluation des dégâts et leur hiérarchisation**, à l'aide de la mise en place d'un SIG et l'utilisation des images SPOT,

- l'**évaluation des capacités d'absorption du marché**, par la mise en commun des réseaux des gestionnaires et des scieurs et la centralisation des informations sur les ETF,
- l'**évaluation des coûts** de :
 - o stockage notamment par le recensement et l'organisation de la gestion des aires de stockage,
 - o nettoyage via la réalisation d'une étude spécifique,
 - o remise en état des sites,
- d'un **renforcement des capacités** par une externalisation d'une partie des tâches telles que les contrôles terrain de surfaces et de limites de polygone éligibles, la vérification de la cohérence administrative et techniques des dossiers.

Par ailleurs, les structures et les outils de gestion actuels pourraient également être améliorés afin de renforcer leur pertinence et leur efficacité.

2 - **FIBOIS**, dont l'intérêt et le rôle central sont unanimement reconnus, devrait obtenir de la part de la profession des moyens à la hauteur des ambitions affichées. Il conviendrait également d'envisager des projets collectifs autour desquels la filière puisse se rassembler :

- réalisation d'un **programme d'actions régional** déclinant de manière opérationnelle les différents axes des orientations régionales forestières,
- **développement de partenariats** avec les régions Lorraine et le Bade Württemberg, autour de projets structurants tels que le bois construction, le bois énergie, le développement des contrats, etc.

3 - De nouvelles techniques de travail centrées sur l'utilisation de l'outil informatique (SIG en particulier), ont été développées au cours de la période suivant la tempête. Il apparaît pertinent de soutenir cette évolution au travers d'une étude permettant d'analyser les outils existants, la possibilité de centralisation de l'information, de définir les supports techniques, et les possibilités de mise en ligne, de quantifier les moyens nécessaires à la gestion de ce dispositif.

4 - Concernant les problèmes liés à la surévaluation des surfaces engagées en nettoyage en forêt publique et à la nécessité d'une mise en cohérence du dispositif d'aide du Conseil Général du Bas-Rhin, il serait souhaitable que :

- l'ONF dépose un **dossier rectificatif** pour les parcelles concernées,
- les surfaces aidées en nettoyage et en reconstitution, financées par le **Conseil Général du Bas-Rhin soient mises en cohérence** avec celles du dispositif conjoint Etat Région cofinancé par l'Union Européenne,
- il soit demandé aux bénéficiaires, les **justificatifs des travaux** réalisés dans le cadre de la subvention du Conseil Général du Bas-Rhin.

5 - Enfin, concernant le porté à connaissance, il apparaît nécessaire de définir plus précisément les dispositifs permettant d'optimiser la circulation de l'information :

- l'information disponible pourrait être valorisée par une centralisation, un tri, une hiérarchisation et une mise à jour régulière des données répondant aux besoins définis avec l'aide des professionnels. Le site Internet de FIBOIS pourrait constituer une base adaptée à la création d'un **centre de documentation et d'information en ligne**.

- une **personne relais** pourrait être désignée au sein des différents niveaux de la filière afin de garantir une réception et une compréhension rapide et complète de l'information. Pour les structures importantes comme l'ONF, il conviendrait de veiller à une bonne **diffusion interne** de l'information au travers d'une organisation adaptée. La mise en place d'un dispositif de retour d'information devrait permettre aux services instructeurs de s'assurer d'une bonne compréhension et d'identifier les points qui nécessitent des éclaircissements.

6 - Par ailleurs, sans que cela puisse être confirmé, l'étude a montré que la situation financière de certaines communes forestières pourrait être tendue à partir de 2004. Il conviendrait donc de **veiller à cette faiblesse** afin que les pouvoirs publics soient en mesure de réagir rapidement en cas de situation critique.

1 INTRODUCTION

1.1 Contexte de la politique forestière française

Durant ces dernières années, la forêt française a été marquée par plusieurs événements qui ont sensiblement infléchi la politique forestière nationale et profondément marqué ses conditions de mise en œuvre :

➤ L'émergence du concept d'écocertification forestière :

Les critères d'Helsinki articulent la gestion forestière autour des axes économiques, environnementaux et sociaux. Ils ont permis de définir la gestion durable des forêts comme un modèle de gestion profitant à tous, au travers d'un développement économique de la filière forêt-bois dans le respect de l'environnement et l'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Il en a découlé l'émergence du concept d'écocertification conçu comme un instrument volontaire destiné à vérifier, sur un territoire délimité, le caractère durable de la gestion pratiquée. A l'issue de ce processus de certification, une marque (P.E.F.C., F.S.C) est désormais apposée sur les produits en bois ou à base de bois. Elle garantit alors au consommateur que ces produits ont été fabriqués à partir de bois récoltés dans une forêt gérée de manière durable. A l'heure actuelle, les surfaces écocertifiées en France (essentiellement PEFC⁴) représentent environ 3,5 millions d'ha⁵, pour un objectif de 6 M d'ha à l'horizon 2006. En Alsace, 200 000 ha soit 65 % de la surface forestière régionale, sont écocertifiés.

Rappel des six critères d'Helsinki

- Critère n° 1 : Conservation et amélioration appropriée des ressources forestières et de leur contribution aux cycles mondiaux du carbone,
- Critère n° 2 : Maintien de la santé et de la vitalité des écosystèmes forestiers,
- Critère n° 3 : Maintien et encouragement des fonctions de production des forêts (bois et hors bois),
- Critère n° 4 : Maintien, conservation et amélioration appropriée de la diversité biologique dans les écosystèmes forestiers,
- Critère n° 5 : Maintien et amélioration appropriée des fonctions de protection de la gestion des forêts,
- Critère n° 6 : Maintien d'autres bénéfiques et conditions socio-économiques.

➤ Les changements intervenus dans le contexte socio-économique d'une part, et une prise de conscience collective d'une nécessaire approche territorialisée et multifonctionnelle de la forêt d'autre part, ont conduit l'autorité gouvernementale à impulser une nouvelle dynamique dans la filière forêt-bois, au travers de la Loi d'Orientation sur la Forêt (LOF) n°2001-602 du 9 juillet 2001. Depuis cette date, les nouvelles orientations nationales s'articulent autour de cinq axes :

- Développer une gestion durable et multifonctionnelle de la forêt prenant en compte ses dimensions économiques, sociales et écologiques,
- Favoriser le développement et la compétitivité de la filière forêt-bois,
- Inscrire la politique forestière dans la gestion des territoires,
- Renforcer la protection des écosystèmes forestiers et naturels,
- Mieux organiser les institutions et les professions relatives à la forêt.

➤ La LOF a notamment permis l'introduction en forêt du concept de charte forestière. La place de la forêt est directement liée aux caractéristiques écologiques, économiques et culturelles des territoires, aux demandes de biens et de services et aux caractéristiques des autres usages. La multifonctionnalité des espaces forestiers et la nécessité d'une approche territoriale ont amené le législateur à la définition de la charte forestière : outil opérationnel qui permet la mise en place

⁴ Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes

⁵ Surface comptabilisée au 31.09.2004

d'une politique de gestion durable des forêts s'appuyant sur des actions concertées et soutenues localement. L'outil a pour vocation de structurer un projet d'aménagement et de développement des territoires ruraux insérant davantage les forêts dans leur environnement économique, écologique, social ou culturel.

- En décembre 1999, les tempêtes Lothar et Martin ont, par leur intensité et leur brutalité, profondément marqué la filière forêt-bois française. Cet événement qui constitue le sinistre forestier le plus important jamais connu en France depuis que les statistiques sont disponibles (1860) a occasionné des dégâts considérables. Les estimations montrent que les dégâts ont porté sur environ 138 millions de M³⁶ soit 3 à 8 fois la récolte annuelle selon les régions touchées. Ces tempêtes ont très clairement eu pour conséquence d'instaurer une priorité «chablis» dans toute la filière à compter du mois de décembre 1999, qui s'est prolongée jusqu'en 2001.

1.2 Réforme des aides aux investissements en forêt

L'année 2000 a été marquée par une rupture importante dans la conception et la mise en œuvre des financements publics pour les investissements forestiers. Dans un contexte où l'ensemble des partenaires professionnels de la filière s'interrogeait sur la baisse des travaux en forêt et le moyen de relancer les investissements forestiers, de manière quasi simultanée, le compte spécial du Trésor « Fonds Forestier National » a été supprimé, la politique nationale d'investissement forestier a été entièrement adossée au PDRN⁷ et aux règles du FEOGA G⁸, le dispositif général encadrant l'instruction et l'octroi des aides d'Etat aux investissements a été refondu⁹. Cette succession de changements a généré de profondes modifications dans les règles d'attribution des aides forestières ainsi que dans les procédures d'instruction et de paiement de ces aides, occasionnant ainsi la perte de la plupart des repères sur lesquels le monde forestier appuyait sa politique d'investissement.

L'Annexe 1 situe les étapes clés de la réforme des aides aux investissements par rapport aux principaux événements qui ont marqué la politique forestière régionale et résume les enchaînements entre les différents systèmes de financement.

Pour tous les partenaires, DGFAR, CNASEA, DDAF, DRAF, gestionnaires, propriétaires, exploitants, l'entrée de la forêt dans le PDRN a représenté une nouveauté qui a été concrétisée par une redéfinition des « règles du jeu » dans un milieu où le nombre limité d'acteurs permettait jusque là une procédure simple d'application. La mise en œuvre du Plan chablis dans ce cadre, avec l'afflux de bénéficiaires qu'il a mobilisés, est venue par ailleurs troubler et renforcer le changement annoncé.

Ce bouleversement du contexte a eu de nombreux effets directs sur le dispositif d'appui à la filière forêt-bois, notamment :

- la définition et l'application de procédures satisfaisant aux règlements du FEOGA garanti,
- l'entrée du CNASEA dans la filière comme organisme payeur agréé et la gestion par cet organisme de mesures d'appui à l'investissement avec les questions nouvelles de paiement et de contrôle que cela soulève,
- l'introduction de contrôles sur les surfaces,
- des changements dans les pratiques d'instruction des dossiers par les DDAF qui entre autres se sont traduits par une charge de travail accrue.

De plus, l'introduction des procédures de la Commission dans les mesures forestières a mis en évidence des différences réglementaires entre la France et la Commission, différences qui se révèlent contradictoires et pour lesquelles il est nécessaire de trouver des solutions à court terme.

⁶ Selon les sources IFN

⁷ Plan de Développement Rural National

⁸ Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole

⁹ Abrogation du décret du 10 mars 1972 et publication du décret du 16 décembre 1999

1.3 La politique forestière en Alsace

Les principaux axes de la politique forestière en Alsace sont définis par les Orientations Régionales Forestières (ORF).

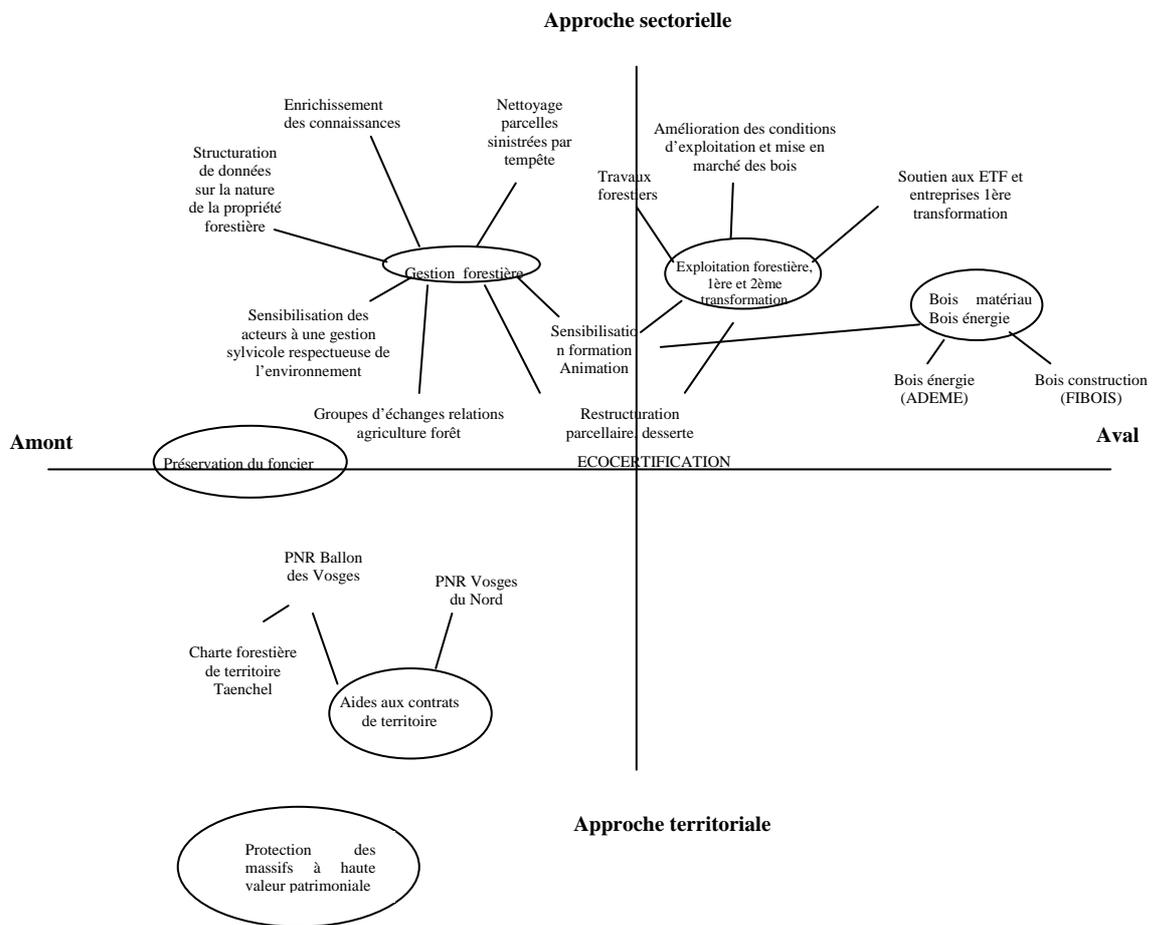
Les ORF ont été approuvées le 25 août 1999. Les objectifs retenus pour la Région Alsace se déclinent de l'amont vers l'aval de la filière et retiennent également un volet transversal. Ils s'articulent autour de cinq axes :

- Soutien à l'interprofession FIBOIS.
- Protection et valorisation de la richesse économique et du patrimoine naturel :
 - ✓ Restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique,
 - ✓ Garantir la pérennité du foncier forestier,
 - ✓ Rechercher une production de bois d'œuvre de qualité tout en favorisant la diversité forestière naturelle,
 - ✓ Protéger les milieux et les espaces remarquables,
 - ✓ Faire connaître le rôle des forêts pour la protection des ressources en eau et pour leur qualité,
- Soutien à la mobilisation des bois :
 - ✓ Soutenir la modernisation des entreprises,
 - ✓ Soutenir la modernisation des modes de vente,
 - ✓ Le bois matériau d'avenir,
- Soutien à la transformation des bois :
 - ✓ Améliorer la qualité globale de la desserte,
 - ✓ Soutenir les entreprises de travaux forestiers,
 - ✓ Soutenir les actions de regroupement et de mise en marché en forêt privée,
 - ✓ Développer les possibilités locales de valorisation des bois de faible valeur et bois énergie,
- Soutien de la formation, de la vulgarisation et de l'animation au sein de la filière.

La Figure 3 ci-après propose une vue synoptique des principaux domaines d'intervention en région Alsace en matière de politique forestière. Il convient cependant de souligner que ce schéma essentiellement centré sur le secteur forestier, ne prend pas en compte l'intégralité des politiques territoriales qui de manière transversale, peuvent se traduire par des actions ponctuelles dans le domaine de la forêt et du bois.

Au-delà des axes stratégiques de politique régionale, la tempête de décembre 1999 a instauré en Alsace une priorité clairement orientée vers le traitement des chablis, l'aide aux communes sinistrées et la reconstitution du potentiel de production.

Figure 3 : Vue schématique des domaines d'intervention de la politique forestière en Alsace



Source : Politiques forestières régionales (Cemagref, Ecofor). Novembre 2003.

1.4 Objectifs après tempête et mesures mises en œuvre

1.4.1 Objectifs après tempête et mesures

La tempête a essentiellement eu un impact de très grande ampleur sur les dimensions économique et sociale de la forêt alors qu'elle pouvait être considérée comme un phénomène normal du point de vue de sa fonction écologique, représentant même une opportunité pour le milieu naturel¹⁰. La réaction a donc avant tout été une réaction de la filière, inquiète de voir son activité compromise.

Les problèmes posés par la dégradation des bois abattus ont conditionné la mise en place des aides et le premier objectif s'est rapidement imposé à la profession : restituer les accès et permettre l'évacuation des bois. La quantité de bois étant trop importante pour une utilisation en flux tendu, il est apparu que l'ensemble de la filière devait être impliquée, afin de stocker la ressource et négocier les conditions de commercialisation ultérieure du bois. Les premières aides ont donc financé les travaux de nettoyage des bois et les aides au stockage (construction des aires, entretien et transport) ont permis d'inciter l'aval à favoriser les efforts de l'amont. La solidarité de la filière s'est par la suite matérialisée par la mise en place de mesures définissant les prix de vente des bois. Des aides aux entreprises de première transformation devaient quant à elles favoriser encore l'écoulement de la ressource.

Une fois la situation maîtrisée, le choc émotionnel qui avait été provoqué appelait une réaction des pouvoirs publics qui, au travers de certaines aides ont voulu manifester leur solidarité, notamment envers les propriétaires. Les aides de l'Etat (Ministère de l'Intérieur) ont globalement permis de compenser les pertes de recettes, y compris pour les communes non sinistrées acceptant de geler leurs coupes. D'autres aides (Conseil Général du Bas Rhin), ont permis de financer des investissements entrepris par les communes forestières les plus touchées sans rapport direct avec la filière. Par ailleurs, l'aide à la reconstitution du Conseil Général du Bas-Rhin lui a permis de manifester plus clairement sa solidarité.

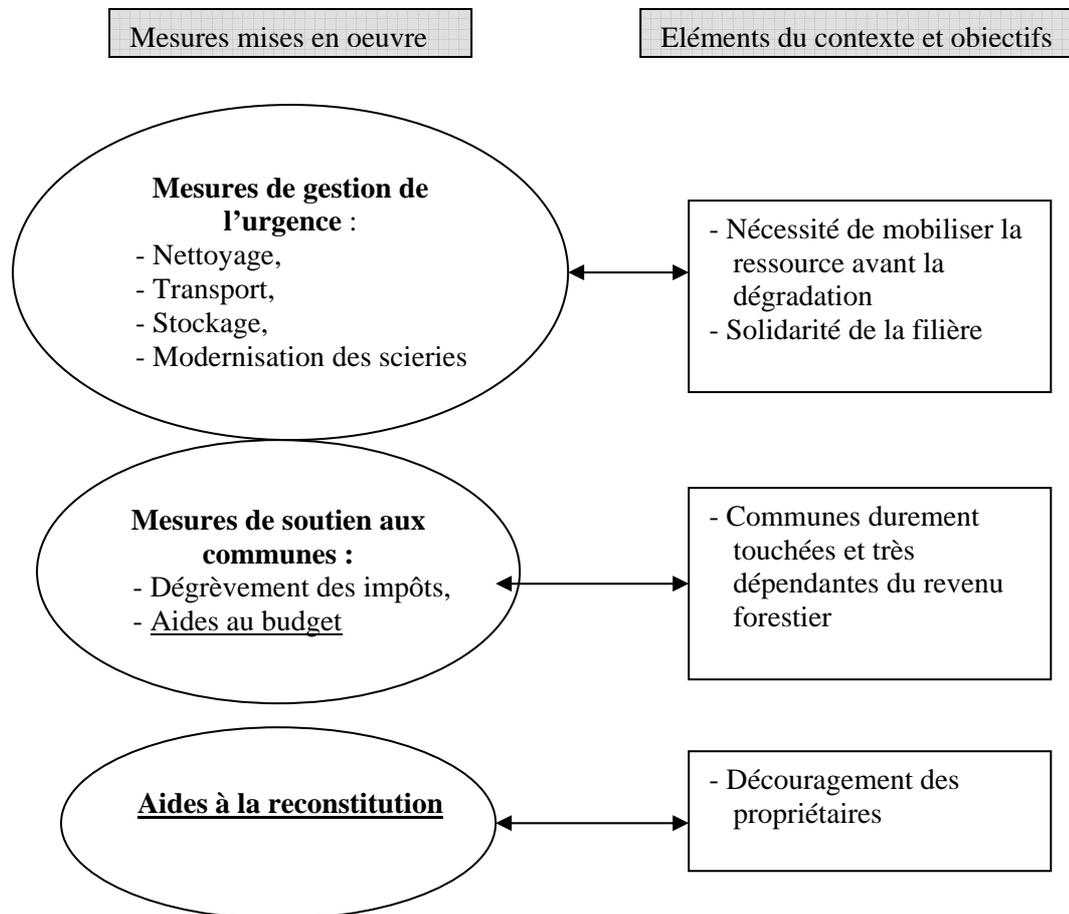
La situation des communes forestières a cependant posé un réel problème, l'importance des dégâts compromettant dans certains cas leur capacité à faire face aux dépenses. Des mesures de soutien au budget ont donc été mises en place.

Les aides ont également permis de soutenir la reconstitution, la tempête apparaissant comme une opportunité d'améliorer la ressource par la mise en place d'itinéraires techniques¹¹ élaborés en concertation avec les gestionnaires. L'objectif était également de soutenir et de dédommager indirectement les propriétaires.

¹⁰ La tempête a en effet favorisé l'ouverture des milieux naturels, les effets de lisières et a considérablement augmenté la présence d'arbres morts en forêt qui constituent un habitat favorable au développement de la micro faune.

¹¹ Les itinéraires techniques définissent pour différents cas de figure, les modalités techniques de nettoyage et de reconstitution des massifs et fixent les forfaits d'aide correspondants. Ils sont définis par les arrêtés préfectoraux N°2002/36 et 2002/37 du 1^{er} mars 2002.

Figure 4 : Vue synoptique des logiques d'intervention



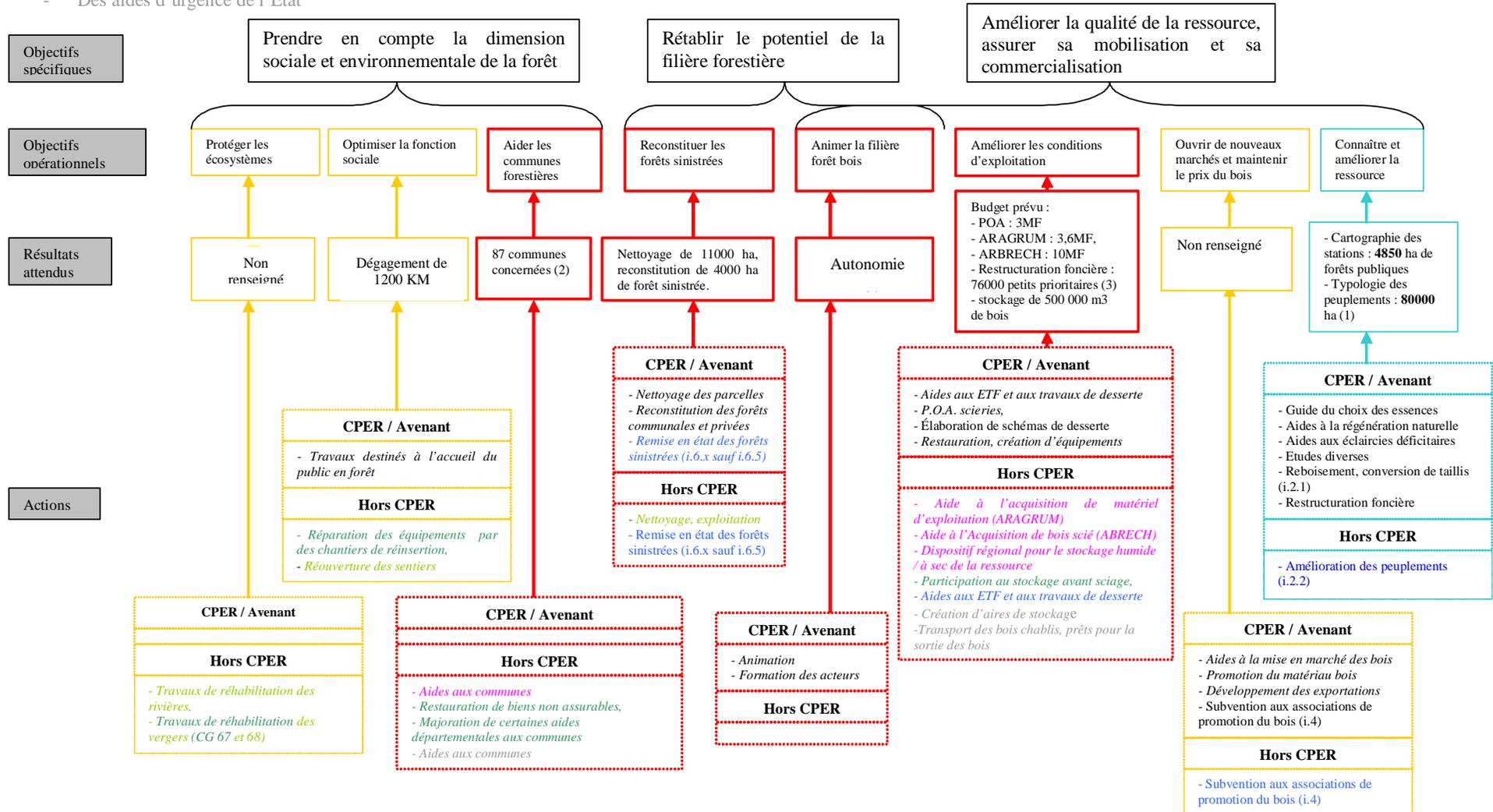
Remarques : Les mesures soulignées correspondent aux mesures qui ont entre autres rôles, celui de manifester le soutien des pouvoirs publics à la filière.

La figure ci après présente sous forme synoptique l'arbre des objectifs du dispositif de soutien de la filière forêt bois, mis en place en Alsace (Figure 5 : Arbre des objectifs)

- Aides financées dans le cadre :
- Du CPE R et / ou de l'avenant
 - de la région hors CPER
 - des aides du département 67 / département 68
 - du PDRN
 - Des aides d'urgence de l'Etat

- → +
 □ □ □ Mesures plus ou moins liées à la tempête

Figure 5 : Arbre des objectifs



(1) : rapport du Président à la Commission Permanente, 26 novembre 2003
 (2) : rapport du Président au Conseil Régional d'Alsace, 8 octobre 2004
 (3) : extrait des délibérations de la commission permanente, séances du 4 février et du 3 mars 2000

1.4.2 Inventaire et caractérisation des mesures mises en œuvre

Le contenu et les modalités de mise en œuvre des dispositifs nationaux, régionaux et départementaux de soutien à la filière forêt-bois sont présentés sous forme résumée en Annexe 2.

1.4.2.1 Le volet forestier du Plan de Développement Rural National (PDRN)

La France a fait le choix de définir l'essentiel de sa politique forestière dans le cadre du volet forestier du PDRN. Dans le cadre de la politique de développement rural national, la politique forestière s'articule autour de trois axes stratégiques :

- Améliorer la forêt paysanne et accroître ses capacités de production sylvicole, en s'appuyant notamment sur les capacités de dynamisation de la sylviculture par les agriculteurs au travers des CTE. Cet axe correspond à la priorité A du PDRN¹²
- Valoriser et développer les ressources forestières, au travers d'une relance des investissements productifs en forêt, tout en respectant les engagements internationaux et communautaires souscrits par la France en matière de gestion durable des forêts, de lutte contre l'effet de serre et de protection de la biodiversité. Cet axe correspond aux priorités B et E du PDRN.
- Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits, en améliorant la compétitivité des entreprises par le soutien à la recherche de nouveaux marchés, notamment dans le secteur de la construction. Cet axe correspond à la priorité C du PDRN.

Ces axes recourent en partie les nouvelles orientations issues de la LOF¹³.

Le tableau ci après présente les différentes mesures du PDRN mises en œuvre en Alsace :

Tableau 1 : Liste des mesures forestières du PDRN mises en œuvre en Alsace

Mesures du plan chablis mise en œuvre en Alsace				
Mes.	Sous-mes.	Intitulé des mesures	Fermeture/ouverture de l'accès à la mesure ¹⁴	
i.6	Aide à la reconstitution du potentiel de production sylvicole endommagé par des catastrophes naturelles et par le feu		Niveau national	Niveau régional
	i.6.1	Travaux d'inventaire et de cartographie (mis œuvre par le CG 67)	Ouvert	fermé
	i.6.2	Travaux urgents d'évacuation	Ouvert	fermé
	i.6.3	Travaux urgents de stockage des bois	Ouvert	
	i.6.4	Actions d'animation, de formation et d'information	Ouvert	
	i.6.6	Travaux de reconstitution des peuplements forestiers	Ouvert	

¹² Priorité A : Orienter les exploitations vers une agriculture durable et multifonctionnelle,
Priorité B : Valoriser et développer les ressources forestières,
Priorité C : Développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et alimentaires,
Priorité E : Protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique.

¹³ Voir § 1.2

¹⁴ Niveau national : ouverture/fermeture sont définies selon l'existence ou l'absence d'une circulaire ministérielle
Niveau régional : ouverture/fermeture sont définies selon l'existence ou l'absence d'un arrêté préfectoral

Autres mesures forestières du PDRN mises en œuvre en Alsace			
Mesures	Sous-mes.	Intitulé des mesures	Fermeture/ouverture de l'accès à la mesure
i 2	Aide aux investissements dans les forêts visant à améliorer leur valeur économique, écologique ou sociale		Niveau national Niveau régional
	i.2.2	Amélioration des peuplements existants : élagage, dépressage, éclaircie	Ouvert
	i.2.3	Travaux d'équipement de desserte	Ouvert
i 3	Investissements destinés à améliorer et à rationaliser la récolte, la transformation et la commercialisation des produits		
	i.3.1	Aide aux investissements matériels et immatériels des entreprises d'exploitation forestière	Ouvert
i 4	Subvention aux associations de promotion du matériau bois pour ce qui concerne la conquête de nouveaux marchés		Ouvert

Remarque : Le PDRN comprend encore d'autres mesures mais qui ne sont pas mises en œuvre en Alsace. La liste de ces mesures est reportée en Annexe 2.

A l'échelle nationale, l'ensemble des mesures forestières représente une prévision de dépense publique d'environ 840 M€ sur 7 ans dont 330 M€ de FEOGA, soit un poids budgétaire de l'ordre de 7 % de la dotation totale du PDRN.

1.4.2.2 Les mesures d'urgence de l'Etat

Il s'agit des mesures qui ont été mises en place au lendemain de la tempête afin de faire face aux premières urgences. Les principales sont les suivantes :

- Aide exceptionnelle et temporaire aux transports des bois chablis,
- Aide exceptionnelle à la création d'aires de stockage de longue durée de bois chablis,
- Dispositif d'aide aux communes et aux EPCI forestiers,
- Prêts bonifiés destinés au financement de la sortie et du stockage des bois issus de chablis,

De manière plus anecdotique (car peu mises en œuvre), peuvent également être citées :

- Aide au déblaiement des routes et pistes forestières,
- Aide au broyage d'urgence,
- Aide exceptionnelle au redressement des plants renversés ou penchés.

1.4.2.3 Le volet forestier du XII^{ème} Contrat de Plan Etat Région (CPER)

Les Orientations Régionales Forestières définissent les objectifs d'une gestion forestière multifonctionnelle ainsi que les axes de développement de la filière de mobilisation et de transformation du bois en Alsace.

Les ORF ont reçu un avis favorable du Conseil Régional le 25 juin 1999 et ont été approuvées par l'arrêté ministériel du 25 août 1999.

C'est à partir de ce cadre de référence que les professionnels de la filière forêt-bois ont fixé leurs priorités d'actions au titre du XII^{ème} contrat de plan Etat Région. Ces priorités s'articulent autour des 6 axes :

- ✓ Axe 1 : Enrichir les connaissances sur les espaces forestiers alsaciens,
- ✓ Axe 2 : Soutenir une production forestière de qualité et la mobilisation de la ressource,
- ✓ Axe 3 : Soutenir les entreprises d'exploitation et de transformation du bois,
- ✓ Axe 4 : Renforcer la démarche qualité et environnementale dans les activités de la filière,
- ✓ Axe 5 : Favoriser l'emploi, la qualification des hommes et améliorer la sécurité dans le travail,
- ✓ Axe 6 : Communiquer et animer la filière bois.

Ces axes peuvent être regroupés en trois parties :

- Les actions menées en appui aux sylviculteurs privés et publics (Axes 1 et 2),
- Les actions menées en faveur des entreprises de travaux forestiers et de la première transformation (Axes 3, 4 et 5),
- Les actions transversales de coordination et d'animation (Axe 6).

Le XII^{ème} CPER consacre à la filière forêt-bois une enveloppe budgétaire de **9 050 019 €** (hors soutien de l'ADEME au bois énergie : 1 013 786 €) répartis comme le montre le tableau ci après.

Tableau 2 : Synthèse des actions inscrites aux CPER

Actions	Etat	Région	Total
En faveur de l'aval (correspondant aux axes 3, 4 et 5)			
Appui à la transformation et à la commercialisation des produits forestiers	726 306 €	533 571 €	1 259 877
Exploitation forestière	609 796 €	914 694 €	1 524 490 €
Conseil aux industries du bois	350 633 €	640 285 €	990 918 €
<i>Sous total aval</i>	<i>1 686 735 €</i>	<i>2 088 550 €</i>	<i>3 775 285 €</i>
En faveur de l'amont (correspondant aux axes 1,2 et 6)			
Boisement, reboisement, desserte	1 829 388 €	769 867 €	2 599 255 €
Animation	1 021 408 €	1 654 071 €	2 675 479 €
<i>Sous total amont</i>	<i>2 850 797 €</i>	<i>2 423 938 €</i>	<i>5 274 734 €</i>
Total CPER	4 537 531 €	4 512 488 €	9 050 019 €

Source : Présentation mars 2004 du suivi du CPER et de l'avenant au CPER

1.4.2.4 L'avenant tempête

Suite aux conséquences de la tempête du 26 décembre 1999, les actions en faveur de la filière forêt-bois inscrites au XII^{ème} contrat de plan ont été complétées par des mesures articulées autour de deux axes respectivement destinés à l'amont et à l'aval de la filière :

- Restaurer le patrimoine forestier au travers d'un soutien de mesures telles que :
 - l'animation et la réalisation d'études,
 - la restructuration foncière forestière,
 - le nettoyage des parcelles sinistrées,
 - l'accueil du public (infrastructures en forêt).

- Soutenir les activités économiques au travers d'un soutien :
 - à l'équipement des entreprises de travaux forestiers et de première transformation,
 - à la promotion du matériau bois,
 - au développement des exportations.

L'avenant au XII^{ème} CPER consacre à la filière forêt-bois une enveloppe budgétaire de **23 873 514 €** répartis comme le montre le tableau ci après.

Tableau 3 : Synthèse des actions inscrites à l'avenant au CPER

Actions	Etat	Région	Total
En faveur de l'aval			
Equipement des entreprises de travaux forestiers (ETF)	609 796 €	762 245 €	1 372 041 €
Equipement des scieries (Prime d'Orientation Agricole : POA scierie)	2 439 184 €	1 067 143 €	3 506 327 €
Développement des exportations	304 898 €	0	304 898 €
Promotion du bois matériau	457 347 €	457 347 €	914 694 €
<i>Sous total aval</i>	<i>3 811 225 €</i>	<i>2 286 735 €</i>	<i>6 097 960 €</i>
En faveur de l'amont			
Animation et études	2 591 633 €	1 676 939 €	4 268 572 €
Restructuration foncière forestière	1 372 041 €	609 796 €	1 981 837 €
Nettoyage reconstitution	8 079 798 €	2 286 735 €	10 366 533 €
Accueil du public	853 714 €	304 898 €	1 158 612 €
<i>Sous total amont</i>	<i>12 897 186 €</i>	<i>4 878 368 €</i>	<i>17 775 554 €</i>
Total avenant au CPER	16 708 411 €	7 165 103 €	23 873 514 €

Source : Présentation mars 2004 du suivi du CPER et de l'avenant au CPER

Ce budget a par ailleurs été abondé par les Conseils Généraux à hauteur de 5 606 313 € pour le Bas Rhin (surface détruite égale à 10 400 ha) et de 442 102 € pour le Haut Rhin (surface détruite égale à 1 500 ha).

1.4.2.5 Les mesures d'urgence des collectivités hors CPER

Les aides régionales et départementales viennent compléter les dispositifs d'aides découlant du CPER et de l'avenant et s'articulent autour des mesures suivantes

- Dispositif régional :
 - ✓ Aides aux entreprises de la 1^{ère} et de la 2^{ème} transformations du bois, destinées au maintien des prix de la matière première sous la forme :
 - d'avance remboursable pour une bonne résorption de l'excédent de chablis hivernaux (ARBRECH),
 - d'avance remboursable pour l'acquisition de grumiers (ARAGRUM).
 - ✓ Aide au stockage humide de la ressource,
 - ✓ Aide au stockage à sec de la ressource,
 - ✓ Aide en faveur des communes fortement touchées par la tempête du 26 décembre 1999.

➤ Dispositifs départementaux

Conseil Général du Bas Rhin

- ✓ Aide à la remise en état de certains biens non assurables,
- ✓ Majoration de certaines aides départementales en faveur des communes forestières sinistrées,
- ✓ Participation au plan de stockage des bois avant sciage,
- ✓ Réhabilitation des vergers,
- ✓ Participation à des actions de réinsertion.
- ✓ Intervention pour la reconstitution des forêts par la mise en place d'actions distinctes de celles retenues par l'Etat : travaux d'inventaires et de cartographie numérique, ouverture de dessertes internes aux chantiers et raccordement sur une voirie opérationnelle, étude préalable d'impact écologique et d'insertion paysagère, mesure d'évaluation et de protection contre le gibier.

Conseil Général du Haut Rhin

- ✓ Aide à l'exploitation des chablis,
- ✓ Aide au nettoyage,
- ✓ Aide au dégagement des sentiers,
- ✓ Replantation de vergers et arbres dans le paysage,
- ✓ Restauration des ripisylves.

Rappel : Un résumé des dispositifs d'aides prévus à l'échelle nationale, régionale et départementale est reporté en Annexe 2.

1.5 Objectifs de l'évaluation

Les pouvoirs publics ont répondu à la situation d'urgence créée par la tempête en mettant en place des moyens financiers qui se sont articulés autour :

- des mesures d'urgence arrêtées par les collectivités,
- de l'avenant « tempête » au CPER qui est venu compléter le volet forestier du XII^{ème} Contrat de plan,
- du Plan National pour la Forêt Française : PNFF¹⁵.

Le présent document vise à évaluer les conséquences de la tempête du 26 décembre 1999 sur la filière forêt-bois en Alsace. Ses principaux objectifs sont les suivants :

- apprécier la réactivité des acteurs de la filière et des pouvoirs publics liée à l'urgence de réponse au lendemain de la tempête selon les dégâts subis et les besoins spécifiques de chaque secteur,
- mesurer les impacts économiques sur les acteurs mais également sur le tourisme,
- mesurer les effets des évolutions organisationnelles au sein de la filière et apprécier les conditions de pérennisation et de développement de ses évolutions.

L'exercice doit aboutir à la formulation de propositions visant à :

- la mise en place, à la définition du contenu, aux procédures d'actualisation d'un plan de veille (technique, administratif et réglementaire) pour la région Alsace,
- l'amélioration du « porter à connaissance » relatif à la protection des milieux naturels et aux aspects liés à la gestion de l'eau,
- l'amélioration durable des structures et outils opérationnels de gestion (cellules forestières, cartographie, SIG, archivage, etc.).

1.6 Eléments de méthodes

L'approche méthodologique retenue pour mener la présente étude est présentée en Annexe 3.

¹⁵ Le PNFF s'articule autour de trois trains de mesures :

- ✓ Mesures de première urgence (déblaiement de voirie et de cours d'eau, mesures de défenses des forêts contre les incendies (DFCI), etc.) justifiées par des préoccupations de maintien ou de restauration de la sécurité publique,
- ✓ Mesures de soutien économique visant à limiter les pertes économiques par une accélération de la mobilisation des bois, de leur conservation et de leur transformation (aide au stockage et au transport, prêt à taux bonifiés, etc.),
- ✓ Mesures de restauration du potentiel de production forestière sur une période de 10 ans (mesure i6 du PRDN).

2 BILAN QUANTITATIF DE MISE EN ŒUVRE

Le bilan financier de la mise en œuvre des mesures de l'après-tempête proposé ici est présenté par financeur, à savoir l'Etat, le Conseil Régional d'Alsace et les Conseils généraux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

L'exécution d'une partie des mesures a été terminée entre 2002 et 2004. C'est notamment le cas des mesures d'aide au transport, d'aide au stockage des chablis et des mesures d'animation prévues dans le cadre de l'après-tempête. Pour ces mesures, il est fait état ici des versements qui ont été effectués. Pour les mesures dont l'exécution se prolonge, notamment les mesures de nettoyage et de reconstitution des forêts, ce sont les montants programmés et engagés qui sont présentés.

Les fonds européens, en l'occurrence le FEOGA (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole) contribuent à hauteur de 40 % au financement des mesures inscrites au PDRN. Il s'agit ici de mesures qui ont été financées par l'Etat et par le Conseil Régional. Les montants engagés présentés ici pour ces financeurs incluent la contribution du FEOGA. Il s'agit essentiellement des mesures de nettoyage et de reconstitution, de mesure d'aide au stockage, d'appui aux exploitants forestiers, de promotion du bois et de financement de techniciens tempête. La contribution du FEOGA aux montants engagés par l'Etat a été de 7,895 M€ sur les 32,738 M€ engagés par l'Etat. Pour ce qui concerne les montants engagés par le Conseil Régional, la contribution du FEOGA est estimée à 1,68 M€

2.1 Répartition par financeur

2.1.1 L'État

L'Etat est intervenu dans le cadre du CPER, de l'avenant au CPER et hors contrat. L'engagement de l'État sur les mesures de l'après-tempête a été principalement mis en œuvre hors CPER dans la période qui a succédé à la tempête. A fin 2003, pour l'ensemble des crédits de l'après-tempête sur lequel l'État s'était engagé (CPER + Avenant + Hors CPER pour un total 32,738 M€), 62 % ont été engagés hors Contrat de Plan.

La plus grande part de ces crédits (72 %) a été engagée les deux premières années (2000-2001) sur les mesures les plus urgentes (nettoyage, stockage et transport). La seule aide au transport sur laquelle l'État a été le principal contributeur, non prévue dans le CPER, a mobilisé 50 % des engagements.

2.1.1.1 La contribution de l'État au Contrat de Plan État-Région

Tableau 4 : Programmation et engagements de l'État dans le CPER

		Montant programmé par l'État	Total du CPER	Part de l'État dans le CPER	Montant des engagements de l'État	% des engagements / programmés de l'État
	Fibois	564 061 €	2 446 806 €	23%	595 946 €	89 %
Amont	Inv. Immatériels	457 347 €	1 242 459 €	37%		
	Inv. Matériels	1 829 388 €	2 599 256 €	70%		
Aval	ETF	609 796 €	1 524 490 €	40%	473 065 €	78 %
	Inv. Immatériels	350 633 €	990 919 €	35%	64 275 €	9 %
	Modernisation de l'outil	726 306 €	1 259 878 €	58%	50 308 €	14 %
	Total	4 537 531 €	10 663 808 €	43%	2 812 682 €	62 %

2.1.1.2 La contribution de l'État à l'avenant tempête au CPER

Tableau 5 : Programmation et engagements de l'État dans l'avenant

	Montant programmé par l'État	Total de l'avenant	Part de l'État dans l'avenant	Montant des engagements de l'État	% des engagements / programmé de l'État
Boisement - reboisement – desserte – accueil	10 305 552 €	19 437 249 €	53%	6 902 777 €	67%
Animation auprès des propriétaires	2 591 633 €	4 386 720 €	59%	2 055 693 €	79%
Sous-total amont	12 897 185 €	23 823 969 €	54%	8 958 470 €	69%
Investissements des ETF	609 796 €	1 372 041 €	44%	305 230 €	50%
Appui à la première transformation	2 439 184 €	3 506 327 €	70%	- €	0%
Promotion du bois matériau	457 347 €	914 694 €	50%	309 889 €	68%
Sous-total aval	3 506 327 €	5 793 062 €	61%	615 119 €	18%
TOTAL	16 403 512 €	29 617 031 €	55%	9 573 589 €	58%

2.1.1.3 Les aides de l'État hors CPER

Tableau 6 : Crédits engagés par l'État hors CPER

Ch. Budg.	PDRN	Nature	2000	2001	2002	2003	TOTAL	
61.45.40		Nettoyage d'urgence	1 143 205€				1 143 205 €	5,6%
61.45.40	i2, i6	Nettoyage reconstitution	714 468 €	2 415 829€	1 559 202€	632 175 €	5 321 674 €	26,1%
61.45.40	i63	Aide au stockage	1 127 209€	578 575 €			1 705 784 €	8,4%
61.45.60		Modernisation de la 1ère transformation.	314 802 €	37 459 €			352 261 €	1,7%
61.45.70	I3	ETF	418 587 €	13 080 €		52 846 €	484 513 €	2,4%
44.92.20		OGEC		104 885 €	81 025 €	60 000 €	245 910 €	1,2%
44.92.20		Animation	51 528 €	61 406 €	30 396 €	15 468 €	158 798 €	0,8%
44.92.20		Aide au transport	3 176 704€	4 122 580€	3 034 928€		10 334 212€	50,8%
61.45.50		Déblaiement des pistes	99 706 €				99 706 €	0,5%
61.45.50		Phytop sanitaire	157 974 €	204 010 €			361 984 €	1,8%
61.45.50		Aide aux pépinières			114 200 €	29 745 €	143 945 €	0,7%
		TOTAL	7 204 183€	7 537 824€	4 819 751€	790 234 €	20 351 992€	

2.1.2 Le Conseil Régional

Le Conseil Régional d'Alsace (CRA) est intervenu dans le cadre du CPER, de l'avenant au CPER et hors contrat sur des mesures répondant à l'urgence de l'après-tempête et des mesures de soutien à la filière. Au total, 8,664 M € ont été engagés par le Conseil Régional. 60 % des engagements ont été effectués dans le cadre du CPER et de l'Avenant au CPER. À côté de ces engagements, le Conseil Régional a mis en place un dispositif d'avance dans le cadre des programmes ARAGRUM (avances aux transporteurs) et ARBRECH (avances aux scieries), pour un montant total de 3,283 M €

2.1.2.1 La contribution du Conseil Régional au CPER

Tableau 7 : Programmation et engagements du Conseil régional dans le CPER

		Montants programmés du CRA	Total du CPER	Part du CRA au CPER	Montant des engagements du CRA	% d'engagement du CRA
	Fibois	868 959 €	2 446 806 €	36%		
Amont	Inv. Immatériels	785 112 €	1 242 459 €	63%	358 966 €	22%
	Inv. Matériels	769 868 €	2 599 256 €	30%		
Aval	ETF	914 694 €	1 524 490 €	60%	238 643 €	26%
	Inv. Immatériels	640 286 €	990 919 €	65%	- €	0%
	Modernisation de l'outil	533 572 €	1 259 878 €	42%	35 306 €	7%
	Total	4 512 491 €	10 063 808 €	45%	909 601 €	20%

2.1.2.2 La contribution du Conseil Régional à l'avenant au CPER

Tableau 8 : Programmation et engagements du Conseil régional dans l'avenant au CPER

	Montants programmés du CRA	Total de l'avenant	Part du CRA à Av.	Montant des engagements du CRA	% d'engagement du CRA
Boisement – reboisement – desserte - accueil	3 201 429 €	19 437 249 €	16%	2 314 416 €	72%
Animation auprès des propriétaires	1 676 939 €	4 386 720 €	38%	978 252 €	58%
Sous-total amont	4 878 368 €	23 823 969 €	20%	3 292 668 €	67%
Investissements des ETF	762 245 €	1 372 041 €	56%	615 139 €	81%
Appui à la première transformation	1 067 143 €	3 506 327 €	30%	344 948 €	32%
Promotion du bois matériau	457 347 €	914 694 €	50%	78 230 €	17%
Sous-total aval	2 286 735 €	5 793 062 €	39%	1 038 317 €	45%
TOTAL	7 165 103 €	29 617 031 €	24%	4 330 985 €	60%

2.1.2.3 Les aides du Conseil Régional hors contrat de plan

Les aides versées par le Conseil Régional à la filière forêt-bois ont été de natures diverses :

La prime d'Orientation Agricole Scieries (POA), destinée à favoriser le stockage de bois sciés.

Tableau 9 : Versements de la Région dans le cadre de la POA scierie

	Montants versés	Assiette
POA Scieries Subvention (7,5 % à 15 %)	168 782 €	1 298 144 €

Le dispositif régional d'aide à l'acquisition de matériel forestier.

Tableau 10 : Versements de la Région pour l'acquisition de matériel forestiers

	Montants versés	Assiette
Acquisition matériel forestier (2000-02) (subvention de 30 %)	534 206 €	1 872 752 €

Le programme d'amélioration foncière pour lequel le taux de réalisation a été faible sur la période 2001-2003 (19 %) mais qui devrait progresser sur la période 2004-2006 dans la mesure où il avait déjà atteint 21 % à fin 2004.

Tableau 11 : Versements de la Région pour l'amélioration foncière

	Montants versés
Amélioration foncière (2001-2003)	84 440 €
Amélioration foncière (2004-2006)	42 680 €

Les mesures d'aides au stockage, qui relèvent du plan d'urgence.

Tableau 12 : Versements de la Région pour le stockage

STOCKAGE HUMIDE	Montants versés	Volume m3
STOCKAGE sites 2000		
Stockage (20 F/m3, aide 50 %) 1 ^{ère} année	972 776 €	398 812 m3
Stockage (20 F/m3, aide 20 %) 2 ^{ème} année	592 425 €	388 605 m3
Création aire de stockage (30F/m3 aide 20 %)	364 791 €	398 812 m3
STOCKAGE sites 2001		
Stockage (3 €/m3, aide 50 %)	335 141 €	223 428 m3
Création aire de stockage (4,6 €/m3 aide 20 %)	216 540 €	235 152 m3
STOCKAGE SEC		
40 F/m3, aide de 60 %	114 826 €	33 611 m3
Sous total stockage	2 596 500 €	

Des avances remboursables à taux zéro ont été versées aux transporteurs pour l'achat de grumiers (ARAGRUM) et aux scieries pour la résorption de l'excédent des chablis hivernaux (ARBRECH). Ces avances bénéficient d'un différé de remboursement de 2 ans, et d'une durée de remboursement de 6 ans, à l'exception du bois acheté par les scieries (4 ans). Le taux de bonification de ces prêts à taux zéro peut être considéré au moins à 25 %, ce qui porte le montant en équivalent subvention de ce dispositif à au moins 380 000 €

Tableau 13 : Bilan des avances ARAGRUM et ARBRECH

		Montants versés	Assiette
ARAGRUM	avance grumiers (30 % du coût de l'inv.)	1 867 619 €	476 487 €
ARBRECH	avance scieries (80 % du coût de l'inv.)	1 416 041 €	996 052 €
TOTAL		3 283 660 €	1 472 539 €

L'aide aux communes forestières est citée ici pour mémoire. Elle a été versée aux communes dont les revenus forestiers contribuent à plus de 10 % de leurs recettes et dont le potentiel fiscal n'est pas supérieur à plus de 75 % de sa strate démographique. Ces aides ne peuvent être considérées comme des aides à la filière, dans la mesure où elles ont financé des investissements de toute nature. Mais comme cette aide vise à compenser d'éventuelles pertes de revenus forestiers des communes, il est cependant pertinent de la mentionner ici.

Tableau 14 : Versements de la Région pour le soutien au budget des communes

Montants versés	2 184 403 €
dont communes	2 076 077 €
dont étude bois	14 129 €
dont construction bois	94 197 €

2.1.3 Le Conseil Général du Bas Rhin

Le Conseil Général du Bas Rhin s'est fortement engagé dans les mesures de l'après-tempête avec un montant total 6,290 M € dont 63 % destiné à l'avenant au CPER, avec une contribution importante à des mesures d'accompagnement et de préparation (travaux préalables) des mesures de nettoyage et de reconstitution du potentiel forestier. Parallèlement, 23 % du financement du CG67 sur l'après-tempête a été destiné au transport et aux aires de stockages et 14 % à diverses mesures d'accompagnement.

Les versements des mesures de l'avenant ont été engagées et versées nettement plus rapidement que celles financées par l'État et la Région : à fin 2003, 71 % des montants programmés par le CG67 dans l'avenant étaient versés. Ce qui est justifié par le fait que ces mesures préparatoires ont du être réalisées avant les mesures de nettoyage et de reconstitution.

Tableau 15 : Programmation et versement du CG 67 dans le cadre de l'Avenant au CPER

	Montants programmés du CG67	Total de l'avenant	Part du CG67 à l'avenant	Montant des versements du CG67	% de versement du CG67
Boisement - reboisement - desserte - accueil	5 518 655 €	19 437 249 €	28%	3 899 821 €	71%
Animation auprès des propriétaires	87 658 €	4 386 720 €	2%	87 658 €	100%
Sous-total amont	5 606 313 €	23 823 969 €	24%	3 987 479 €	71%
Investissements des ETF	0	1 372 041 €	0%		
Appui à la première transformation	0	3 506 327 €	0%		
Promotion du bois matériau	0	914 694 €	0%		
Sous-total aval	0	5 793 062 €	0%		
TOTAL	5 606 313 €	29 617 031 €	19%	3 987 479 €	

Tableau 16 : Versements du Conseil Général du Bas Rhin aux mesures de l'après tempête (versements au 31/12/03)

Axe d'intervention	Montants versés
Reconstituer le potentiel de production de certaines filières agricoles	
1. Replantation des vergers	56 073 €
2. Bâtiments d'élevage	- €
Restaurer et assurer la mise en sécurité du patrimoine historique et culturel	
1. Mise en sécurité du patrimoine protégé	102 712 €
2. Patrimoine protégé ou non rural et urbain	95 417 €
Restaurer les sites naturels et accélérer les politiques de prévention des risques	
2.1. Cours d'eau domaniaux (Canal de la Bruche)	- €
2.2. Cours d'eau non domaniaux (Remise en état lits et berges des cours d'eau)	308 465 €
3. Protection des lieux habités	238 324 €
4. Restauration des sites et milieux naturels (sites CSA ou propriétés du CG gérées par CSA)	- €
Rétablir les atouts du tourisme	
1. Expertise des sentiers et sites touristiques (Club vosgien)	44 931 €
2. Requalification des itinéraires touristiques	- €
3. Equipements récréatifs et pédagogiques	12 513 €
5. Soutien aux filières touristiques (projet euro randonnée)	- €
TOTAL	858 435 €

En 2000 et 2001, le Conseil Général du Bas Rhin a par ailleurs versé une aide au transport aux scieries du département, et aux aires de stockages de l'ONF. Le montant total des subventions versées s'est élevé à 1 444 827 €

2.1.4 Le Conseil Général du Haut Rhin

Avec seulement 13 % de la surface forestière régionale détruite, ce département a été nettement moins touché par les effets de la tempête. Le Conseil Général du Haut Rhin s'est cependant engagé dans les mesures de restauration de l'après tempête. Avec 2,2 M € son engagement sur l'après-tempête a été significatif, la plus grande part ayant été destinée à l'exploitation des chablis. Les versements des mesures financées par le CG 68 ont pour la presque totalité été effectués avant mi 2002, ce qui témoigne de la réactivité et de la rapidité de mobilisation et de paiement du Conseil Général du Haut Rhin.

Tableau 17 : Programmation de la contribution du CG 68 à l'avenant

	CG 68	Total	
Boisement - reboisement - desserte - accueil	411 613 €	19 437 249 €	2,1%
Animation auprès des propriétaires	30 490 €	4 386 720 €	0,7%
Sous-total amont	442 103 €	23 823 969 €	1,9%
Investissements des ETF		1 372 041 €	
Appui à la première transformation		3 506 327 €	
Promotion du bois matériau		914 694 €	
Sous-total aval		4 878 368 €	
TOTAL	442 102 €	28 702 337 €	1,5%

Tableau 18 : Paiements de l'après tempête par le Conseil Général du Haut Rhin

Exploitation des chablis	1 860 000 €
Transport des grumes	113 000 €
Replantation des fruitiers et haies paysagères	7 600 €
Opération 3000 arbres htes tiges	69 700 €
Contribution au dégagement des sentiers	137 500 €
Nettoyage paysager	34 560 €
Total	2 222 360 €

2.1.5 Ensemble des mesures de l'après tempête

La présentation de l'ensemble des crédits versés (animation, stockage, transport) ou engagés (i66 et autres mesures du PDRN) par l'État et la Région, et des versements effectués par les Conseils Généraux (CPER, avenant, et hors contrat de plan) permet une répartition par grandes mesures de l'ensemble des montants engagés dans la région, dans le cadre de l'après tempête.

Tableau 19 : Répartition par grandes mesures des engagements sur l'après tempête (en M€, à fin 2003)

Mesures	État	Région	CG67	CG68	Total	%
Animation	3,16	2,03			5,19	11%
I66 (nettoyage / reconstitution)	12,94	0,88	3,98	1,86	19,66	41%
Stockage	1,7	2,59			4,29	9%
Transport	10,33		1,444	0,113	11,887	25%
Autres mesures	3,87	2,2	0,87	0,247	7,187	15%
TOTAL	32	7,7	6,294	2,22	48,214	

Pour les quatre mesures directement destinées à favoriser la reconstitution du patrimoine forestier (animation, reconstitution, stockage et transport), 85 % des crédits ont été engagés. Il semble cependant que la mesure i66 qui totalise à elle seule 41 % de ce montant, risque d'être réalisée dans une proportion de l'ordre de 70 à 80 % des engagements, ce qui change la répartition entre les mesures en donnant un poids relatif nettement plus important aux mesures de stockage et de transport, dont le coût total serait équivalent à celui de la reconstitution.

Tableau 20 : Répartition des montants versés par grandes mesures dans l'hypothèse où les versements de la mesure i66 n'excéderaient pas 60 % des engagements (en M€, à fin 2003)

Mesures	État	Région	CG67	CG68	Total	%
Animation	3,16	2,03			5,19	12%
i66 (nettoyage / reconstitution)	7,764	0,88	3,98	1,86	14,484	34%
Stockage	1,7	2,59			4,29	10%
Transport	10,33		1,444	0,113	11,887	28%
Autres mesures	3,87	2,2	0,87	0,247	7,187	17%
TOTAL	26,824	7,7	6,294	2,22	43,038	

2.2 Niveau des paiements

Le niveau d'exécution des engagements, estimé ici par la proportion des paiements effectués, ne porte que sur les mesures du PDRN pour lesquelles nous avons pu disposer des tableaux de suivi produits par le CNASEA. Soulignons cependant que les autres mesures de l'après-tempête dont les montants sont importants (transport, stockage et animation) ont été intégralement exécutées et payées à fin 2004. C'est donc essentiellement sur la mesure i66 du PDRN qu'il importe de focaliser l'attention, mesure dont la mise en œuvre devrait se poursuivre pendant encore plusieurs années pour les opérations de replantation.

Tableau 21 : Engagements et paiements sur la mesure i66 pour l'ensemble de l'Alsace

2001	Engagé	Payé	% de paiement
I66	10 051 810 €	5 373 890 €	53,5%
Autres	1 934 470 €	1 206 590 €	62,4%
<i>Sous total</i>	<i>11 986 280 €</i>	<i>6 580 480 €</i>	<i>54,9%</i>
2002			
I66	1 617 610 €	398 700 €	24,6%
Autres	511 690 €	392 520 €	76,7%
<i>Sous total</i>	<i>2 129 300 €</i>	<i>791 220 €</i>	<i>37,2%</i>
2003			
I66	1 083 820 €	180 630 €	16,7%
Autres	566 100 €	137 910 €	24,4%
<i>Sous total</i>	<i>1 649 920 €</i>	<i>318 540 €</i>	<i>19,3%</i>
2004			
I66	1 476 620 €	2 250 €	0,2%
Autres	221 790 €	59 950 €	27,0%
<i>Sous total</i>	<i>1 698 410 €</i>	<i>62 200 €</i>	<i>3,7%</i>
TOTAL (2001-04)			
I66	14 229 860 €	5 955 470 €	41,9%
Autres	3 234 050 €	1 796 970 €	55,6%
	17 463 910 €	7 752 440 €	44,4%

(CNASEA au 31/12/2004)

La mesure i66 a été engagée dans une forte proportion dès l'année 2000. Nous pouvons observer son rythme de paiement ici à partir de 2001, année de la prise en charge par le CNASEA de la gestion et des paiements du PDRN. Les montants engagés pour la mesure i66 en 2001 représentent 70 % des montants engagés pour cette mesure sur la période 2001-2004.

Le niveau de réalisation à fin 2004 des travaux engagés en 2001 (53,5 %) peut constituer une base pour l'estimation de la part des travaux qui sera effectivement réalisée. Les paiements des travaux engagés en 2001 se termineront au cours de l'année 2007, sous réserve que l'état accorde une dérogation de deux années complémentaires. Il reste donc deux ans pour réaliser des travaux engagés en 2001.

Pour les dossiers de nettoyage et de plantation (de l'ordre de 20 % des dossiers), les travaux de replantation ont été réalisés relativement rapidement, on peut supposer qu'il subsiste une faible proportion de dossiers non soldés. Pour les dossiers de nettoyage et régénération naturelle, les travaux de nettoyage ont été réalisés rapidement, et on peut supposer que pour les dossiers ne posant pas de problèmes d'estimation des surfaces, ces travaux ont été payés. En revanche, les travaux relatifs à la régénération n'ont été payés que dans une faible proportion, notamment du fait que les itinéraires techniques de ces travaux ont été difficiles à respecter. La révision en août 2004 de ces itinéraires,

notamment par un allègement des contraintes, a eu pour effet de réduire sensiblement les montants des aides, de 10 % à 20 %, ce qui réduira d'autant le montant des engagements relatifs à ces travaux.

Les études de cas ont en effet montré que dans une proportion significative les surfaces à reconstituer avaient été assez fortement surestimées, principalement sur les dossiers de la forêt publique. Ceci pourrait avoir pour effet qu'une part non négligeable des dossiers engagés en 2001 ne seront pas conduits à leur terme ou du moins que les montants engagés seraient révisés, selon les dispositions qui seront prises pour remédier à cette question. Pour ces dossiers, la révision des montants pourrait vraisemblablement se traduire par une baisse d'au moins 20 % des engagements.

Des incertitudes importantes subsistent donc pour estimer la part des engagements de 2001 qui sera effectivement payée. Compte tenu des problèmes évoqués ci dessus, il semble vraisemblable que la part des engagements effectivement payés ne pourra excéder 80 %. Soulignons que la comparaison avec les paiements de la Région Lorraine, dont le taux de paiement des mesures du PDRN est de 41 % contre 44,4 % pour l'Alsace, montre que l'avancement des travaux de reconstitution du patrimoine forestier en Alsace n'est pas particulièrement en retard.

De leur côté, les aides forfaitaires du Conseil Général 67, complémentaires au dispositif conjoint Etat-Région Alsace cofinancé par l'Union Européenne, n'ont été versées qu'à hauteur de 80 % des surfaces déclarées, afin de permettre le cas échéant, un ajustement de l'aide départementale en fonction des surfaces définitivement travaillées, au moment du solde.

3 REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES

Les éléments de réponse aux différentes questions évaluatives (compréhension de la question, critères de jugement retenus, données contextuelles, informations issues des indicateurs, des entretiens et des études de cas) sont reportés dans le document annexe qui accompagne le présent document (voir Annexe 6)

Précisions méthodologiques :

La réponse aux questions s'appuie sur quatre sources d'information :

- la bibliographie, constituée d'études extérieures en rapport avec le sujet, de textes de la réglementation nationale, régionale et départementale, de revues et de documents techniques ;
- les données de mise en œuvre transmises par le SGAR, le Conseil Régional d'Alsace, les Conseils Généraux du Bas Rhin et du Haut Rhin le SFBC, le CNASEA et l'ONF. Elles permettent de conforter certaines informations obtenues à travers la bibliographie et les entretiens ;
- les entretiens auprès des acteurs institutionnels et socio-économiques, les usagers et les secteurs connexes, les acteurs des régions périphériques ;
- les études de cas, qui n'ont qu'une portée illustrative. Elles ont été ainsi concentrées sur le faisceau de mesures le plus pertinent, afin que l'exercice complète les entretiens et permette d'apporter des éléments de réponse concrets aux questions posées.

3.1 Question 1 : Dans quelle mesure a-t-on été capable de répondre aux urgences de l'après tempête ?

Synthèse de la réponse :

La tempête de décembre 1999 est intervenue dans un contexte particulièrement défavorable pour la filière forêt-bois qui, à l'échelle nationale, vivait une période de mutation intense, marquée par la refonte complète des aides de l'Etat aux investissements forestiers, la réforme de l'ONF et la consécration d'une approche plus territoriale de la forêt au travers de la nouvelle Loi d'Orientation Forestière. Cette situation a grandement contribué à ajouter un climat général d'urgence et de tension, à l'émotion collective naturellement générée au lendemain de la tempête.

Force est cependant de constater, qu'en dépit d'un contexte relativement défavorable, l'Alsace a su faire face aux défis qui se présentaient. La mobilisation de l'ensemble des bailleurs autour d'un projet commun efficacement relayée par une mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels et socio-économiques de la filière forêt-bois a permis la mise en place rapide d'un dispositif pertinent répondant globalement aux besoins générés par la tempête. Les premières actions d'urgences ont porté de manière efficace sur la mobilisation de la ressource et sur la réouverture en conditions sécurisées des massifs aux usagers de la forêt. Un second train de mesures, marqué par une volonté de solidarité avec les communes forestières les plus touchées, a permis de maîtriser au moins sur la période 2000-2003 les impacts socio-économiques de la tempête pour ces communes. Enfin, le dispositif a permis de jeter les bases de la reconstitution du potentiel de production qui s'inscrira obligatoirement dans le temps.

Les conditions contextuelles défavorables et le climat d'urgence instauré au lendemain de la tempête ont cependant conduit à ponctuellement fragiliser la cohérence interne du dispositif :

- au lendemain de la tempête, les bases d'estimation des dégâts étaient manifestement imprécises, cependant *in fine* à l'échelle régionale, elles ont paradoxalement abouti à des estimations relativement

proches de la réalité et ont permis un dimensionnement d'un dispositif correspondant au moins au volume des besoins,

- les moyens financiers mis en œuvre ont couvert le champ de besoins. En revanche, les incertitudes liées aux régulations budgétaires de l'Etat français à partir de 2002, ont ponctuellement conduit à des retards de paiement notamment sur la période Octobre 2002 – Février 2003,
- les carences en moyens humains mis en œuvre par l'Etat dans le cadre de l'application du plan chablis se sont traduites en Alsace, par d'importantes difficultés dans les services instructeurs, notamment dans le Bas Rhin où les besoins étaient les plus forts,
- malgré des effectifs rapportés à l'importance des dégâts de la tempête environ 3 fois supérieurs à la forêt privée, l'ONF -gestionnaire de 80 % des forêt alsaciennes- a été dans l'incapacité de mettre en œuvre à temps les moyens humains et techniques nécessaires pour faire face à l'évolution des règles de financement des investissements forestiers. De cette carence, découle notamment une surévaluation d'environ 30 à 50 % des surfaces engagées en nettoyage (mesure i66) en forêt publique, notamment durant l'année 2001 qui correspond au pic des engagements. Ce constat se traduit par deux conséquences majeures :
 - la nécessité de réviser à la baisse les montants engagés sur les dossiers de nettoyage/reconstitution concernés, et ce sous réserve qu'un dossier rectificatif soit déposé,
 - l'aide du Conseil Général du Bas Rhin¹⁶ prévue pour la réalisation de travaux complémentaires qui ne sont pas éligibles au titre du dispositif conjoint Etat Région cofinancé par l'Union européenne¹⁷, étant adossée aux surfaces initialement déclarées en nettoyage (selon le dossier i66), le montant de l'aide attribuée n'est pas cohérent avec le travail effectivement réalisé, notamment pour les dossiers engagés en 2001,
- en 2001, la négociation des accords régionaux relatifs aux itinéraires techniques dans le cadre des mesures de nettoyage/reconstitution, s'est traduite par une gamme d'itinéraires correspondant à des forfaits financiers relativement élevés et au contenu technique précis. A l'usage, ces itinéraires se sont avérés trop rigides pour une application pratique dans un contexte d'après tempête. Ce constat a amené les acteurs de la filière au courant du mois d'août 2004 à un nouvel accord¹⁸ qui assouplit les aspects techniques et révisé à la baisse les montants d'aides,
- enfin, sur un plan plus ponctuel, l'absence de références dans les notifications d'attribution et dans les paiements des différentes aides s'est traduite pour les bénéficiaires par une mauvaise visibilité dans le versement des aides.

La tempête de décembre 1999 a endommagé environ 15 000 hectares de forêt en Alsace (soit 4 % des surfaces boisées régionales) et a mis à terre environ à 3,5 millions de m³ de bois d'œuvre commercialisable, soit l'équivalent de 2 à 4 récoltes annuelles. Bien que les dégâts y soient très significatifs, l'Alsace a cependant été nettement moins touchée que la Lorraine où les dégâts représentent 20 % de la surface forestière et 7 fois la récolte annuelle de bois.

☛ Une période particulièrement défavorable pour gérer les conséquences d'une tempête

Il convient de rappeler que cet événement est intervenu dans un contexte particulièrement défavorable où la filière forêt-bois était occupée par :

¹⁶ Aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis (CPER)

¹⁷ Arrêtés préfectoraux N°2002/36 et N°2002/37 du 1^{er} mars 2002

¹⁸ Arrêté préfectoral N°2004/172 du 4 août 2004

- La réforme des aides de l'Etat¹⁹ sur la période 1999 – 2000 qui a généré à l'échelle nationale de profondes modifications dans « les règles du jeu » dans un milieu où le nombre limité d'acteurs permettait jusque là une application de procédures relativement simples,
- La réforme sur la période 2000 et 2003 de l'ONF, gestionnaire en charge de 80 % des forêts d'Alsace, qui a occasionné de profonds changements organisationnels au sein de cet établissement public,
- Les réflexions sur la LOF (promulguée le 9 juillet 2001) qui consacre le concept déjà connu de multifonctionnalité de la forêt mais introduit également une approche relativement nouvelle pour la plupart des forestiers : une meilleure orientation de la gestion forestière en fonction des caractéristiques économiques, écologiques, sociologiques et culturelles des territoires.

La tempête de décembre 1999 et ses conséquences ont naturellement suscité une vive émotion au sein de la filière forêt-bois. Mais il est certain que la situation de transition qui prévalait à l'échelle nationale a largement contribué à installer au lendemain de la tempête, un climat de panique et d'urgence générale au sein de l'ensemble de la filière, auquel l'Alsace n'a pas échappé.

☛ **Une mobilisation générale autour d'un projet commun**

Au moment de la tempête, l'Alsace s'est distinguée par une importante mobilisation de l'ensemble des bailleurs : Europe, Etat, Région, Départements du Bas Rhin et du Haut Rhin autour d'un dispositif commun. Cette mobilisation générale n'a pas été aussi franche dans toutes les régions. A titre d'exemple, en Lorraine, l'Etat s'est massivement investi notamment au travers des mesures d'urgence et du PDRN, le Conseil Régional et les Conseils Généraux ont simplement accompagné le PNFF au travers de la mise en place d'un fonds de garantie, de la création d'aires de stockage, de l'acquisition de matériel d'exploitation et de conditionnement de produits semi finis. Cette démarche commune a, entre autre, permis une gestion centralisée au niveau de la DRDAF de l'essentiel des aides et la mise en place de dispositifs originaux et spécifiques à l'Alsace tels que les mesures de stockage des bois²⁰. La mise en œuvre des actions communes s'est avérée d'autant plus pertinente qu'elle a été efficacement relayée par une mobilisation rapide de l'ensemble des acteurs institutionnels et socioéconomiques de la filière forêt-bois : DRDAF, FIBOIS, ONF, CRPF, Bois et Forêt 67, Forêt service 68, Cosylval, experts, etc.

☛ **Un dispositif pertinent dont le dimensionnement correspond au moins au volume des besoins**

Au lendemain de la tempête, l'estimation des surfaces endommagées a été relativement rapide, les premiers chiffres étant disponibles dès la fin janvier. Cependant, compte tenu des conditions quasi impossibles de pénétration des massifs et du climat d'urgence qui régnait, les moyens et méthodes utilisés sont restés relativement empiriques et ne permettaient pas d'escompter des résultats d'une grande précision. La forêt privée s'est essentiellement appuyée sur une estimation globale à partir des informations issues de son réseau de connaissance et de quelques visites ponctuelles. En forêt publique, les estimations ont été faites à partir de photos aériennes au 1/20 000^{ème} (parfois agrandies au 1/10 000^{ème}) et de visites de terrain. Parallèlement, malgré les demandes de la DRDAF, la cartographie précise des dégâts en Alsace n'a pu être réalisée, la DGFAR privilégiant une cartographie à l'échelle nationale. Cette dernière sera finalement publiée par l'Inventaire Forestier National (IFN) au courant du second semestre 2002, soit deux ans après les faits. De plus, faite à partir d'une photo-interprétation,

¹⁹ Rappelons que de manière quasi simultanée, le compte spécial du Trésor « Fonds Forestier National » a été supprimé, la politique nationale d'investissement forestier a été entièrement adossée au PDRN et aux règles du FEOGA G, le dispositif général encadrant l'instruction et l'octroi des aides d'Etat aux investissements a été refondu.

²⁰ La création de l'aire de stockage est financée par la Région et l'Etat, son fonctionnement est prise en charge par Etat (pour la partie achat des bois) et la remise en état par l'Etat. Il doit y avoir une erreur dans cette note : tout n'est pas pris en charge par l'Etat.

elle s'avèrera en fait relativement imprécise et surtout trop tardive pour servir au dimensionnement des dispositifs d'aides et à l'instruction des dossiers de nettoyage/reconstitution.

Sur un plan quantitatif, les données disponibles montrent que :

- les volumes réellement exploités en forêt publique sont supérieurs d'environ 9 % aux estimations régionales de 2000,
- la surface réellement exploitée en forêt publique est supérieure de 10 % aux surfaces exploitables initialement estimées.

Ce qui tendrait à démontrer une sous estimation au départ des dégâts de l'ordre de 10 %.

En revanche, bien qu'ils ne soient pas en rapport direct avec cette évaluation, les résultats de l'étude réalisée par le Service Régional des Traitements d'Images et de Télédétection (SERTIT) tendraient à moduler ce constat. Les premiers résultats de cette étude, menée sur un échantillon de dossiers de demandes d'aides au nettoyage et à la reconstitution en forêt de Haguenau, montrent en effet une nette imprécision de la localisation des polygones éligibles et une tendance à la surévaluation des surfaces faisant l'objet de demandes d'aides²¹.

Il n'est donc pas possible, d'après les données quantitatives disponibles, d'apprécier précisément la réalité des dégâts par rapport aux estimations de départ. Cependant, selon toute vraisemblance, le dimensionnement du dispositif s'est appuyé sur des bases imprécises et peu fiables à l'échelle de la parcelle forestière mais qui finalement ont abouti à l'échelle régionale, à des estimations relativement proches de la réalité ; l'écart par rapport à la réalité étant vraisemblablement au maximum de l'ordre de 10 %.

A l'échelle régionale, tout comme dans les régions limitrophes, les premières actions d'urgence se sont logiquement portées sur :

- la mobilisation de la ressource afin, d'une part de valoriser les bois tombés, et d'autre part de préserver la ressource encore debout contre les attaques de pathogènes,
- la maîtrise des impacts de la tempête sur les usagers de la forêt.

Ceci s'est concrétisé par la mise en place de mesures de soutien à l'ouverture des voies d'accès, à l'exploitation, au transport, au stockage sous eau des bois, à la modernisation des équipements (ETF, scierie), et au nettoyage des parcelles sinistrées.

Un second train de mesures tendait à marquer la solidarité publique avec les communes forestières particulièrement touchées et dont les revenus étaient fortement dépendants de la ressource forestière au travers de différentes aides au budget des communes (Etat, Région, Conseil Général du Bas Rhin) et de dégrèvements fiscaux successifs.

Enfin, les efforts ont porté sur la reconstitution du potentiel de production.

Quatre ans après sa mise en place, force est de constater que malgré quelques points d'incohérence (développés dans les § suivants), le dispositif a globalement bien répondu aux besoins générés par la tempête ce qui est reconnu par l'ensemble de la filière. Par ailleurs, les observations faites au chapitre 3.2 montrent un dispositif structurellement peu efficace notamment pour les mesures de nettoyage/reconstitution qui, selon toute vraisemblance, ont largement couvert les coûts réels de la reconstitution et ont indirectement contribué à soutenir le moral des propriétaires. Face à ces constats, il est possible de conclure que l'estimation des dégâts a permis le dimensionnement d'un dispositif correspondant au moins aux volumes des besoins.

☞ Une excellente réactivité, ponctuellement entachée de dysfonctionnements

²¹ Pour le 1/3 des dossiers analysés, l'étude montre une non-conformité d'au moins 30 % par rapport aux surfaces déclarées. Pour les 2/3 restants, les non conformités varient entre 0 et 30 % des surfaces déclarées

La mémoire des enseignements de la tempête de 1990, la tradition du travail en régie et la mobilisation collective de la filière ont permis une très bonne réactivité de l'ensemble des acteurs institutionnels et socio-économiques. Les résultats obtenus en Alsace sont globalement comparables aux régions voisines. On note cependant que dans le Bade Württemberg, le stockage humide des bois a été légèrement plus rapide en raison, d'une part de la disponibilité immédiate des aires de stockages suite aux acquis de la tempête de 1990²² et d'autre part, d'une meilleure implication du gestionnaire qui a pris en charge la gestion de cette opération.

Cette réactivité a notamment permis :

- de rassembler les différents acteurs de la filière forêt-bois dès le 30 décembre 1999,
- de signer les premières mercuriales dès le 19 janvier 2000,
- de disposer de mesures opérationnelles pour la mobilisation et le stockage des bois et pour les premiers nettoyages²³ dès le 2^{ème} trimestre 2000, certaines des aides du Conseil Régional étant même disponibles à partir du premier trimestre.

Les données de mise en œuvre reflètent également cette réactivité et témoignent de la rapidité de mobilisation des crédits :

- 72 % des crédits HCPER ont été engagés par l'Etat courant 2000 et 2001 sur les mesures les plus urgentes : stockage, transport, nettoyage,
- mi 2002, le Conseil Général du Haut Rhin avait effectué la quasi totalité des versements des mesures financées,
- fin 2002, le Conseil Général du Bas Rhin avait payé 62 % des montants engagés dans l'avenant tempête.

Cependant, le souci de répondre rapidement aux attentes des propriétaires et gestionnaires forestiers au travers de la mise en œuvre dès le second trimestre 2000 d'un dispositif opérationnel des parcelles sinistrées, a amené le Conseil Général du Bas Rhin à un paiement rapide des aides à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis²⁴. Compte tenu des points d'incohérence soulevés dans les paragraphes suivants (voir analyse de la cohérence interne), on peut logiquement s'interroger sur la pertinence d'une telle précipitation.

☛ Un dispositif globalement efficace

Les mesures d'urgence

Les mesures d'urgence ont permis un dégagement rapide des axes routiers permettant l'exploitation en deux ans de la quasi-totalité des bois exploitables abattus par la tempête et le stockage de 696 000 m³, soit environ 20 % de la récolte²⁵.

En décembre 2001, 97 % du linéaire de chemins et sentiers coupés par la tempête était dégagé par l'ONF ce qui, comme le montrent les figures 5 et 6, a grandement contribué à limiter les conséquences de la tempête :

²² Le Bade Wurtemberg ayant subi une forte tempête en 1990 (+ de 50 millions de m³ de chablis) disposait déjà des aires de stockage prêtes à l'emploi au lendemain de la tempête. De son côté l'Alsace, ne disposait d'aucune aire opérationnelle en 1999.

²³ Aide du Conseil Général du Bas Rhin

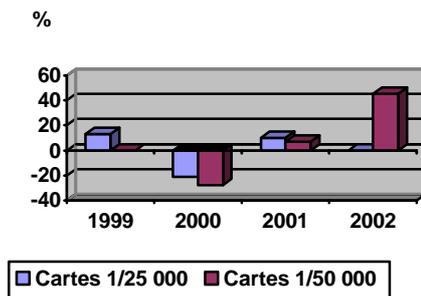
²⁴ Montants payés au 31/12/03 : 3 745 383 € Modalités : Aide forfaitaire de 762 €(5.000 F) par ha reconstitué, à partir d'un seuil minimum de 1 ha de surface à reconstituer.

²⁵ L'analyse des impacts des mesures de soutien à l'amont est plus particulièrement développée à la question 2 (se reporter relative au § 3.2 pour de plus amples informations).

- à l'année 2000 pour la fréquentation des massifs par le public et la pratique de la chasse dans les secteurs les moins touchés,
- aux années 2000 et 2001 pour la pratique de la chasse dans les forêts particulièrement dévastées telle la forêt de Haguenau.

Par voie de conséquence, le dispositif a efficacement contribué à maîtriser dans le temps les impacts indirects de la tempête sur le potentiel touristique des milieux ruraux et sur l'ensemble des activités économiques qui en découlent.

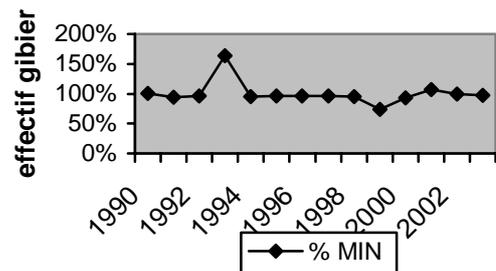
Figure 7 : Evolution des ventes des cartes d'itinéraires pédestres



(Source : Club Vosgien)

Les ventes de cartes baissent d'environ 25 % en 2000 avant d'augmenter de nouveau en 2001 et 2002.

Figure 7 : Evolution des réalisations minimum du plan de chasse



(Source : ONF)

L'impact de la tempête sur la chasse est perceptible sur l'hiver 1999 – 2000 (niveau correspondant à 1999). A cette période les forêts sont difficilement accessibles, d'où une baisse du niveau de réalisation du plan de chasse de 25 %.

L'année 2000, au cours de laquelle les massifs forestiers n'étaient pas accessibles pour les personnes étrangères à l'exploitation forestière, a essentiellement permis : l'ouverture des voies de desserte, les premières vidanges de bois et la mise en sécurité de la plupart des sites fréquentés. Ceci a permis de maîtriser de manière efficace les risques liés à la pénétration du public en forêt. Tant du côté des gestionnaires que du club Vosgien, on dénombre en effet très peu d'accidents liés à la fréquentation des massifs forestiers par le public.

Les mesures de soutien au budget des communes

Les mesures de soutien au budget des communes ont grandement contribué à maintenir la capacité d'investissement dans les communes forestières les plus touchées sur la période 2000-2002. Les résultats obtenus sont en revanche sensiblement différents entre les deux départements.

Dans le Bas-Rhin, les aides perçues (Etat et Région) représentent environ 83 % des pertes des recettes forestières sur la période 2000-2002, alors que dans le Haut-Rhin, elles n'en représentent que 10 %. Les communes du Bas-Rhin ont été plus touchées par la tempête que les communes du Haut-Rhin, elles ont donc logiquement reçu une aide plus importante. Cependant, la baisse de leurs recettes forestières est nettement moins importante que celle des communes du Haut-Rhin car elles ont vendu sur la période 2000-2002 des volumes de bois importants correspondants aux chablis, augmentant ainsi la moyenne des recettes forestières calculée sur la période étudiée. En conséquence, le rapport du montant des aides sur la perte des recettes forestières leur est nettement favorable.

Sur la période 2000-2002, la CAF (Capacité d'Autofinancement) nette des communes forestières du Bas-Rhin se dégrade significativement (-39 %) mais moins que celle des communes de l'ensemble du département (-53,8 %), ce qui tend à démontrer l'effet très positif des aides sur le budget des communes.

En revanche, face au maintien de la baisse du prix des bois résineux (environ -30 %) et à la décapitalisation que les communes forestières ont subi, il est probable qu'à compter de 2003/2004, la situation financière des communes les plus touchées se dégrade ; ceci sera notamment le cas dans le Bas-Rhin.

Les mesures de nettoyage reconstitution

L'analyse des impacts de ces mesures est plus particulièrement développée à la question 2.

Ces mesures ont été massivement et rapidement engagées sur la période 2000- 2003 par l'Etat, le Conseil Régional et le Conseil Général du Bas Rhin. Le nettoyage peut être considéré comme acquis depuis 2003. La reconstitution faisant logiquement suite au nettoyage, elle est encore faiblement avancée.

☛ Une cohérence interne fragilisée par de multiples points de dysfonctionnements

Cohérence des moyens financiers

Les moyens financiers mis en œuvre ont globalement permis de couvrir le champ des besoins pour les mesures d'urgences (déblaiement, transport, stockage, etc.), les aides aux budgets des communes et les mesures de nettoyage/reconstitution. Le niveau important des engagements sur la période 2000-2003, notamment pour les mesures i66 témoigne de l'attractivité de ces mesures. De plus, la part des aides dédiées à la formation a été significative²⁶ et d'un niveau suffisant pour permettre une adaptation des moyens humains au contexte particulier de l'après tempête. En revanche, les incertitudes liées aux régulations budgétaires de l'Etat français, notamment à partir de 2002 ont conduit à des retards ponctuels de paiement par le CNASEA à l'échelle nationale sur la période Octobre 2002-Février 2003 auxquels l'Alsace n'a pas échappé. Ceci s'est traduit par incidences ponctuelles sur la trésorerie des bénéficiaires et des ETF qui, indirectement, ont subi les conséquences de ces retards de paiements, ce qui n'a fait que renforcer les mécontentements notamment générés par la mise en application de règles strictes de paiement.

Cohérence des moyens humains

A l'échelle nationale, un rapport du Conseil Général du Génie Rural des Eaux et Forêts (CGGREF)²⁷ met en évidence l'insuffisance des moyens humains mis en œuvre par l'Etat dans le cadre de l'application du Plan chablis. A l'échelle régionale, cette carence s'est notamment traduite par d'importantes difficultés dans les services instructeurs du Bas Rhin où le personnel a dû faire face avec des moyens très limités à un afflux massif de dossiers à instruire, notamment sur la période 2000-2002. En ce qui concerne les gestionnaires, le déséquilibre des moyens humains traditionnellement constaté entre forêt privée et forêt publique, s'est également exprimé durant la tempête comme le montre le *Tableau 23*. En forêt privée les postes de techniciens tempête particulièrement précieux lors de la mobilisation des bois ont été précisément supprimés à l'échelle nationale en 2003, au moment de la montée en puissance de la phase de reconstitution. Bien que la forêt privée alsacienne ait également du subir la disparition de cette main d'œuvre, il semble que les conséquences aient été moins fâcheuses qu'en Lorraine où les besoins étaient bien plus importants. En revanche, comme le montre l'analyse ci-après relative à la cohérence des moyens techniques, la forêt publique alsacienne a connu des difficultés sensibles et ce malgré des effectifs rapportés au m³ de chablis environ 3 fois supérieurs à la forêt privée.

²⁶ Les aides dédiées à la formation s'élèvent à 921 700 € réparties sur 5 organismes, ce qui représente 14 % du total des aides qui leur ont été distribuées.

²⁷ Mesures de nettoyage et de reconstitution de la forêt sinistrée par la tempête. Expertise et propositions. Janvier 2002. Y Guillou, M Rouhan. CGGREF.

Tableau 22 : Tableau comparatif des effectifs en forêt publique et en forêt privée

	Surface forestière	Volume de chablis (volume total)	Effectifs moyens durant la tempête (personnel technique d'encadrement uniquement)	ha/personne	M3 de chablis / Effectifs
Forêt privée	79 000 ha	1,1 M m ³	25 ²⁸	3160 ha/personne	44 000 m ³ /personne
Forêt publique	237 000 ha	5,5 M m ³	418 ²⁹	567 ha/personne	13 158 m ³ /personne
Total	316 000 ha	6,6 M m ³			

La tempête a eu lieu à un moment particulièrement défavorable correspondant à une période de rupture dans la conception et la mise en œuvre des financements publics pour les investissements forestiers. La définition et l'application de procédures correspondant aux règles du FEOGA Garanti, l'entrée du CNASEA comme organisme payeur, l'introduction des contrôles à la surface, les changements dans les pratiques d'instruction des dossiers, ont constitué une profonde mutation, à laquelle les forestiers n'étaient absolument pas préparés. La mise en place d'un processus d'apprentissage et d'appropriation du nouveau dispositif était donc obligatoire. La tempête et le climat de tension et d'urgence qui l'a accompagné durant l'année 2000 n'étaient bien entendu pas propices à cette mutation dans des délais raisonnables et des conditions normales d'apprentissage. Une formation illustrée d'un imposant document pédagogique a cependant été organisée dès le mois de mai 2001 par la DRDAF afin de sensibiliser et de former l'ensemble des gestionnaires aux nouvelles règles d'octroi des aides à l'investissement en forêt. Force est de constater que si la forêt privée s'est relativement bien adaptée aux nouvelles règles dès 2001, il n'en a pas été de même pour l'ONF où le processus d'apprentissage n'a pas pu se faire dans des délais courts. Le cloisonnement traditionnel de cet établissement et sa réorganisation interne sur la période 2000-2003 sont très probablement à l'origine de ce dysfonctionnement que l'on retrouve également, mais dans une moindre mesure, dans les régions voisines.

Cohérence des moyens techniques

Le constat précédent a manifestement eu des conséquences importantes pour les forêts publiques où le gestionnaire n'a pas pu mettre en œuvre à temps (c'est-à-dire dès 2001) les moyens techniques (GPS, SIG, etc.) et humains (formation et sensibilisation interne du personnel) nécessaires pour faire face aux nouvelles règles de financement et à l'augmentation des exigences qualitatives en matière d'ingénierie de dossiers.

Quelles que soient les sources : services instructeurs, CNASEA, études de cas, étude du Service Régional des Traitements d'Images et de Télédétection (SERTIT), cette faiblesse semble s'être traduite par un dysfonctionnement important dans le montage des dossiers de nettoyage/reconstitution en forêt publique. On y constate en effet, de manière très régulière, d'une part une imprécision relativement importante du positionnement des polygones éligibles et d'autre part une surévaluation plus ou moins généralisée des surfaces engagées en nettoyage notamment en 2001 qui correspond au pic des engagements³⁰. Ceci tend à être confirmé par la faiblesse des niveaux des paiements demandés (53 % pour des travaux engagés en 2001) qui traduit une certaine frilosité de l'ONF à demander les paiements pour des travaux qui sont en grande partie effectués³¹. Selon les sources, cette surestimation porterait sur 30 à 50 % des surfaces.

²⁸ Selon données du CRPF

²⁹ Selon rapport d'activité ONF 2000. Le rapport d'activité 2003 fait état d'un effectif de 409 personnes

³⁰ Cette année représente 70 % des montants engagés sur la période 2001-2004 pour la mesure i66

³¹ Les opérations de nettoyages peuvent être considérées comme terminées depuis 2003

Il en découle deux conséquences majeures :

- pour tous les dossiers de nettoyage/reconstitution concernés, avant paiement final, il sera nécessaire de disposer d'une cartographie précise des surfaces effectivement travaillées et de déposer des dossiers rectificatifs qui conduiront à une révision à la baisse d'environ 30 à 50 % des montants engagés.
- bien que les dispositifs soient clairement séparés³², l'aide du Conseil Général du Bas Rhin³³ prévue pour la réalisation de travaux complémentaires³⁴ qui ne sont pas éligibles au titre du dispositif conjoint Etat Région cofinancé par l'Union européenne³⁵, est adossée aux surfaces initialement déclarées en nettoyage. Ces surfaces ayant été manifestement surestimées en forêt publique au moment de l'engagement des dossiers, le montant de l'aide attribuée n'est pas cohérent avec le travail effectivement réalisé, notamment pour les dossiers engagés en 2001. De surcroît, dans certains cas, cela peut conduire à un montant de subvention qui dépasse le montant des travaux effectivement réalisés. A titre d'exemple et sans prétendre à la représentativité, les études de cas montrent des montants totaux de subvention qui peuvent être 3 à 4 fois supérieurs au coût annoncé des travaux en forêt publique³⁶. D'autre part, les informations collectées au cours des différents entretiens et les résultats des études de cas appellent à s'interroger sur la réalité et l'importance des travaux supplémentaires effectivement réalisés au regard du montant de l'aide départementale attribuée. Toutefois, en cas de réduction des surfaces travaillées supérieures à 20 %, le Conseil Général du Bas Rhin se réserve le droit de solliciter auprès des bénéficiaires, le reversement du trop perçu.

Par ailleurs, les itinéraires techniques ayant fait l'objet d'accords régionaux dans le cadre des mesures de nettoyage/reconstitution ont manifestement été source d'âpres discussions entre l'administration régionale et les représentants des propriétaires/gestionnaires forestiers. Les négociations ont notamment eu pour objet de trouver un terrain d'entente entre, d'une part une volonté collective (notamment des propriétaires et des gestionnaires), d'augmenter autant que possible les montants éligibles par itinéraire et d'autre part, un souci de l'administration forestière régionale de rester dans des limites permettant de justifier les montants forfaitaires, notamment en cas de contrôle communautaire, ce qui l'a naturellement amené à renforcer les prescriptions techniques de chaque itinéraire. Ce phénomène s'est notamment traduit par des itinéraires relativement précis en terme d'objectifs y compris en cas de régénération naturelle. Bien qu'étant réalistes, ils s'avèrent en pratique relativement rigides, notamment pour la régénération naturelle³⁷ qui devrait représenter à terme 81 % des surfaces reconstituées. Dans un contexte d'après-tempête où les gestionnaires tant publics que privés ne disposent pas au moment de la constitution des dossiers, d'une vision claire et précise tant des techniques de remise en état des terrains qu'ils vont mettre en œuvre que de la dynamique de la végétation après nettoyage qui conditionnera la stratégie de reconstitution. De plus ponctuellement, le manque de pertinence des choix faits par certains gestionnaires dans le choix des niveaux de nettoyage, ne fait que renforcer la perception de cette faiblesse. Ce constat a amené dès 2003 les gestionnaires et propriétaires forestiers à demander un nouvel accord régional sur des itinéraires techniques plus souples qui s'est concrétisé au courant du mois d'août 2004³⁸.

³² Notamment par la Convention relative à l'intervention du Conseil Général du Bas-Rhin au titre de l'avenant tempête dans le cadre du PDRN signée le 4 juillet 2002

³³ Aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis (CPER)

³⁴ Inventaire et cartographie numérique, ouverture de desserte interne au chantier, étude préalable d'impact, protection contre le gibier

³⁵ Arrêtés préfectoraux N°2002/36 et N°2002/37 du 1^{er} mars 2002

³⁶ L'importance de cette différence est surtout liée à une très nette surestimation des surfaces. Cependant, lorsque les données sont ramenées à l'hectare, on constate encore ponctuellement des montants de subventions qui dépassent de 15 à 20 % le coût réel des travaux.

³⁷ Nous soulignons que ce type de régénération devrait représenter à terme 81 % des surfaces reconstituées.

³⁸ Arrêté préfectoral N°2004/172 du 4 août 2004.

Il convient en revanche de souligner que les dysfonctionnements évoqués ci-dessus se sont essentiellement concentrés sur la mise en œuvre des mesures de nettoyage/reconstitution financées dans le cadre du PDRN (mesure i66) qui constitue l'un des piliers du dispositif (17 463 910 € engagés au 31/12/04). Les autres mesures mises en place par l'Etat (mesures d'urgence) ou par les collectivités territoriales faisant l'objet d'une procédure administrative globalement plus simple, n'ont manifestement pas soulevé de problèmes significatifs particuliers et ont été dans l'ensemble mieux perçues par les bénéficiaires.

Sur un plan plus ponctuel, les notifications d'attribution d'aides envoyées aux bénéficiaires dans le cadre des mesures de nettoyage/reconstitution, ne font pas référence au numéro de dossier attribué lors de l'instruction. Pour les bénéficiaires ayant plusieurs dossiers d'aides, ce qui est régulièrement le cas pour les grandes propriétés forestières, il en résulte une très mauvaise lisibilité dans les versements des aides. Il semble que cette faiblesse se soit particulièrement manifestée dans les communes forestières dont le personnel ne maîtrise pas toujours les règles de financements publics et qui pour certaines ont massivement vu arriver sur la période 2000-2002 :

- les aides au budget des communes selon trois sources différentes³⁹ (versement intégral),
- les aides à la reconstitution et au nettoyage⁴⁰ (généralement un versement d'un acompte par dossier),
- les aides complémentaires à la reconstitution du patrimoine forestier⁴¹ (un versement de 80 % des montants éligibles par dossier),

sans véritablement être en mesure d'identifier précisément à quoi correspondait chaque versement.

³⁹ - Dispositif d'aide aux communes. Budget du Ministère de l'Intérieur (HCPER)

- Dispositif régional exceptionnel en faveur des communes fortement touchées par la tempête (HCPER)

- Aide à la remise en état de certains biens non assurables du Conseil Général du Bas Rhin (HCPER)

⁴⁰ Mesure i.6.6 du PDRN: Travaux de reconstitution des peuplements forestiers.

⁴¹ Aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis. Conseil Général du Bas Rhin (CPER)

3.2 Question 2 : Quel est l'impact sur la filière des mesures de soutien?

Synthèse de la réponse :

Les volumes de bois couchés par la tempête de décembre 1999 ont représenté pour la filière une ressource abondante mais hétérogène, difficile à exploiter, nécessitant d'être mobilisée rapidement sous peine d'être perdue. Les décisions prises afin de gérer la situation ont vraisemblablement été influencées par l'émoi qu'a provoqué l'ampleur du phénomène. Le dispositif mis en place a permis à une exploitation complète des chablis, et a eu plusieurs impacts sur la filière, essentiellement au travers des mesures de transport, stockage, nettoyage/reconstitution et investissement matériels.

Les aides au stockage et au transport ont indirectement contribué à rapprocher l'amont et l'aval. La situation après tempête était clairement favorable aux scieurs qui bénéficiaient du déséquilibre entre l'offre et la demande de matière première. Il est probable que sans les aides, seuls les beaux bois auraient été vendus ; quant aux bois de qualité secondaire, ils seraient restés en forêt faute de pouvoir dégager un revenu pour le propriétaire. Les aides au transport et au stockage ont incité les scieurs à jouer le jeu de la contractualisation ce qui a permis de limiter la chute des cours du bois et la sortie de la totalité des bois renversés.

Les aides ont également facilité les négociations entre acheteurs et vendeurs. Le bois étant surtout stocké par les scieurs, les négociations ont porté sur du bois frais et l'argument de la dégradation de la qualité des bois stockés sous eau n'est pas entré en ligne de compte comme cela a été le cas en Allemagne.

L'activité des entreprises de travaux forestiers s'est intensifiée grâce aux volumes de bois sortis, cependant, cela n'a pas permis la création d'un nombre significatif d'emplois. En effet, les conditions de travail difficiles requièrent un personnel qualifié. De plus, une part importante des travaux étant faits en régie, le personnel a pu être redistribué en interne vers les tâches prioritaires. Une partie des travaux a aussi été réalisée par des entreprises étrangères.

Enfin, ces aides ont permis aux scieurs de disposer d'une ressource de qualité, abondante et bon marché qu'ils ont pu exploiter durant 2 à 3 ans après la tempête. Les bénéficiaires dégagés ont notamment servi à certaines scieries en difficulté à améliorer leur situation financière.

Les aides destinées au nettoyage et à la reconstitution se sont appuyées sur des itinéraires techniques financés selon une base forfaitaire. Le nettoyage de la totalité des surfaces touchées par la tempête a ainsi été effectué. A l'heure actuelle, la reconstitution est peu avancée, ce qui est cohérent avec les conditions de terrain qui imposent d'attendre quelques années avant de déterminer les méthodes les plus appropriées. Ces aides ont donc essentiellement permis de préparer le terrain en vue du renouvellement de la ressource. En revanche, elles semblent avoir eu un impact limité sur la dynamique des propriétaires qui face à la conjoncture dégradée du marché du bois montrent des signes d'inquiétude et de démotivation.

Les aides à l'investissement ont été relativement peu mobilisées. Les entreprises de travaux forestiers ont renouvelé leurs équipements afin de s'adapter à l'évolution de la réglementation sans faire évoluer pour autant les techniques d'exploitation. La demande de subventions a augmenté ponctuellement au moment de la tempête mais ne s'est pas maintenue. Les scieurs, dont la situation économique était difficile avant tempête, ne se sont pas équipés de matériels permettant de diversifier leur production.

L'ensemble des subventions, en particulier celles dédiées au stockage, au transport, au nettoyage et à la reconstitution, a représenté des sommes importantes. Elles ont permis non seulement de couvrir le coût réel des travaux mais il est vraisemblable qu'elles ont également joué le rôle d'indemnisation et ont constitué une forme de soutien moral à la filière.

La forêt alsacienne couvre 316 440 ha selon les derniers recensements de l'IFN et le taux de boisement égal à 38 % est nettement supérieur à la moyenne nationale, la région dispose donc d'une ressource abondante. Son exploitation est surtout destinée à la production de bois d'œuvre qui constitue 88 % de la récolte. L'exploitation privilégie les résineux qui représentent un peu moins des 2/3 des volumes récoltés tandis que les 3/4 de la production des scieries sont réalisés à partir de sapins ou d'épicéas.

L'amont est caractérisé par la forte proportion de forêts publiques (3/4 des surfaces) ce qui confère à l'ONF un rôle central en tant que gestionnaire des forêts communales et domaniales. Une des conséquences est l'importance du travail en régie.

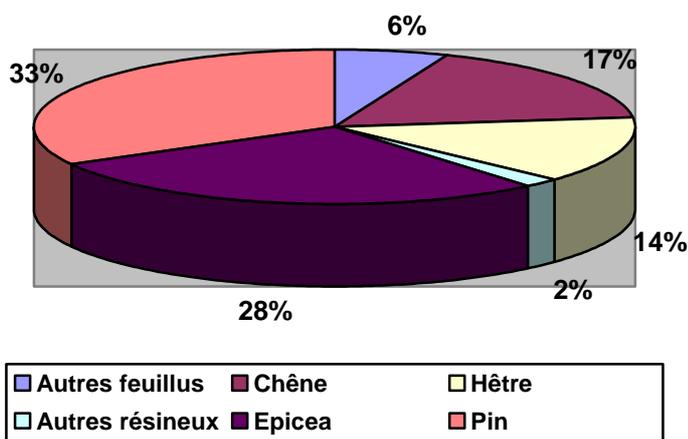
L'aval est marqué par la présence de deux scieries de très forte capacité de production qui créent un déséquilibre au sein de la filière, notamment vis-à-vis de la captation de la ressource.

☛ Consensus de la filière en faveur de la valorisation de la ressource abattue

Les dégâts de la tempête de décembre 1999, très importants et concentrés sur les essences de résineux, ont eu un impact significatif sur l'ensemble de la filière en libérant une ressource qui devait être rapidement exploitée sous peine d'être perdue, ce qui paraissait difficilement acceptable aux yeux des acteurs socio-économiques de la filière.

D'après les données collectées, le volume total de chablis abattus par la tempête de 1999 a été estimé à 6,5 millions de m³ soit 8,4 % du volume sur pied ce qui correspond à 3,5 millions de m³ de grumes (l'équivalent d'environ 3 années de récolte). Les peuplements les plus touchés ont généralement été des peuplements âgés, constitués de résineux⁴². Les plantations mono-spécifiques ou peu mélangées et d'âge homogène sont considérées généralement comme plus fragiles, ce que semble confirmer la répartition des dégâts : les résineux ne constituent que 43 % du volume sur pied mais ont compté pour les 2/3 des dégâts.

Figure 8 : Répartition des dégâts par essence en forêt publique



(Source : ONF)

Aux dégâts provoqués par la tempête se sont ajoutés les bois touchés par les scolytes dont le développement est favorisé par l'affaiblissement d'une partie de la ressource qui constitue au niveau des zones sinistrées, des foyers de propagation. Le volume moyen d'épicéas (principale essence concernée) touchés, récolté annuellement entre 2001 et 2003, a été de l'ordre de 120 000 m³, ce qui compte tenu des conditions représente des volumes peu importants.

⁴² Ils représentent 63 % du volume abattu, 33 % sont des pins et 28 % des épicéas ou sapins.

Un scénario envisageable au lendemain de la tempête aurait été de ne rien faire ou de limiter le champ de l'action publique à des travaux essentiels liés à la sécurité publique et à la circulation sur les voies de desserte. Ce scénario a manifestement été évoqué mais rapidement écarté pour les raisons suivantes :

- le désarroi et l'émotion au sein de la filière forestière étaient très vifs durant le premier trimestre 2000 et les propriétaires et les gestionnaires attendaient un geste fort des collectivités et de l'Etat,
- au-delà de la problématique strictement forestière (valorisation des bois, reconstitution du capital, prévention contre les attaques parasitaires) un tel scénario n'était pas sans poser des problèmes à court et moyen termes au regard, d'une part de la protection de certains massifs contre les incendies, d'autre part de la fréquentation touristique des massifs, de la pratique de la chasse et de la pérennité des revenus liés à ces activités.

Un dispositif a donc logiquement été mis en place afin de permettre une valorisation la plus complète possible de la ressource, en impliquant l'aval de la filière afin que l'exploitation des chablis soit financée par la vente des bois.

☞ **Mobilisation des bois : une filière solidaire, des prix maintenus**

Une série de mesures de nettoyage d'urgence, de dégagement des pistes et de traitements phytosanitaires, essentiellement financées par l'Etat a permis dans un premier temps de rétablir l'accès à la ressource puis de limiter le développement des foyers de scolytes⁴³.

La filière a ensuite bénéficié d'aides au transport et au stockage mises en place au niveau du CPER et de l'avenant au CPER afin de mobiliser et valoriser la ressource abattue. Le dispositif s'est appuyé sur une participation importante des scieurs qui ont bénéficié d'une part significative des aides. Cette situation a vraisemblablement favorisé le dialogue entre vendeurs et acheteurs de la ressource qui ont pu s'accorder sur des prix de vente minimum, et empêcher ainsi, par la mise en place de mercuriales, une dépréciation trop importante (Cf. question 1 sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs). Les aides ont incité les scieurs à assurer eux-mêmes le stockage de la ressource. Les 2/3 des bois ont donc été achetés frais, ce qui a permis d'éviter les tensions liées à d'éventuels désaccords sur la qualité du bois conservé sous eau lors des négociations entre acheteurs et vendeurs, comme cela a été le cas en Allemagne.

Les mercuriales ont donc constitué des conditions propices et le stockage a créé des débouchés indispensables, qui ont rendu possible une valorisation quasiment complète de la ressource.

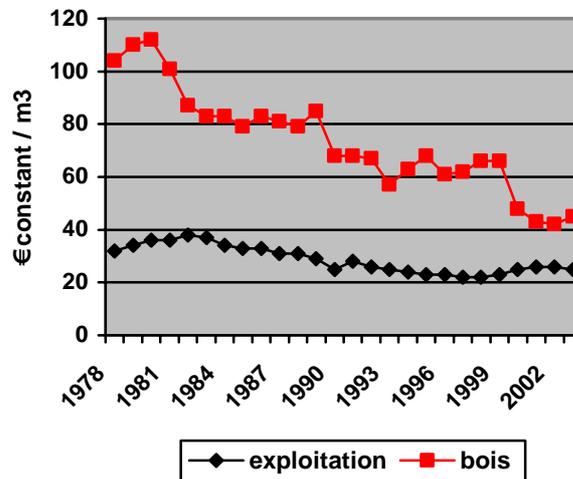
Les niveaux d'engagement et la part des aides au transport et au stockage dans le budget global dédié au traitement de l'après tempête, montrent l'importance des efforts dédiés à la valorisation de la ressource. Les aides au transport et au stockage représentent respectivement 8,4 % et 50,8 % des montants engagés par l'Etat hors CPER et 38 % des aides du Conseil Régional au secteur forestier ont été utilisés pour financer le stockage sous eau, ce qui correspond à environ 1/3 de l'ensemble des engagements liés à la tempête de l'Etat et du Conseil Régional (hors CPER, CPER et avenant).

L'évolution structurelle du prix des bois (en euros constants) sur les 30 dernières années (- 40 % entre 1980 et 1999) s'est nettement accentuée entre la période 1997-1999 et en 2001. Ainsi, le prix moyen de vente toute essence confondue est passée de 64 € à 43 € du m³, soit une baisse de 30 %. Cependant, il se stabilise sur la période 2000-2003 et demeure au-dessus des coûts d'exploitation malgré une augmentation de ces derniers. Cette dernière s'explique en grande partie par les effets du passage aux 35 heures de travail hebdomadaire combinée à la modification progressive à partir de 2000 du mode de rémunération des bûcherons travaillant en forêts domaniales et communales, qui sont désormais payés à l'heure et non plus à la tâche. Selon les informations recueillies et sans que cela puisse être quantifié

⁴³ Le volume d'épicéas scolytés, exploité par an, est de l'ordre de 120 000 m³ sur la période 2001-2003, 2001 étant l'année la plus touchée, ce qui tend à prouver que la contamination a été globalement contenue.

avec précision⁴⁴, il semble que ce changement se soit traduit par une baisse ponctuelle des rendements et par voie de conséquence par une augmentation des coûts d'exploitation et une difficulté régulière à respecter les délais d'exploitation des coupes⁴⁵.

Figure 9 : Evolution du prix du bois et du coût d'exploitation (en Euros constants)



(Source : ONF)

En définitive, 3,7 millions de m³ ont été sortis des bois sur 3,4 millions estimés exploitables, et 696 000 m³ de bois ont été stockés dont 460 000 m³ par les scieurs. Les bois se sont bien conservés, et le bois scié entre 2000 et 2003 par la principale unité de la région était essentiellement du bois stocké. En Lorraine, les mesures ont permis le stockage de 1,6 million de m³, ce qui rapporté au volume total du bois renversé ne représente que 6 % contre 10 % en Alsace. En revanche, la comparaison avec l'Allemagne indique que des gains sur la qualité du produit stocké auraient été possibles, en diminuant le délai de mise sous eau.

Un des impacts principaux des mesures a donc été de mettre à disposition de la filière l'essentiel de la ressource exploitable mise à terre et de protéger la ressource encore sur pied. Les aides ont constitué d'importantes dépenses mais ont abouti à des résultats très satisfaisants sur le plan de la valorisation des ressources.

☞ **Reconstitution : malgré des aides suffisantes pour préparer le terrain, les propriétaires restent inquiets**

Les montants des aides au nettoyage et à la reconstitution ont été déterminés au cours de négociations impliquant les différents acteurs de la filière. Les itinéraires techniques fixés par l'arrêté du 1^{er} mars 2002, sont apparus à la fois très précis et proposant des niveaux de remboursement élevés. Ils se sont révélés à l'usage, peu adaptés à la réalité du terrain, notamment pour la régénération naturelle (voir question 1). Au regard des considérations qui suivent, il semble que le niveau des aides ait largement couvert les coûts réels de la reconstitution et que les mesures aient également eu pour objectif de soutenir le moral d'une filière amont en état de choc et fragilisée. Les acteurs institutionnels d'Alsace

⁴⁴ Les données quantitatives demandées auprès de l'ONF n'étaient pas disponibles au moment de la finalisation du présent document.

⁴⁵ Il convient de souligner ici une certaine contradiction entre les informations des communes forestières qui tendent à dénoncer une augmentation globale des coûts d'exploitation et celles de l'ONF affirme qu'il n'existe « aucun impact en moyenne lissée ».

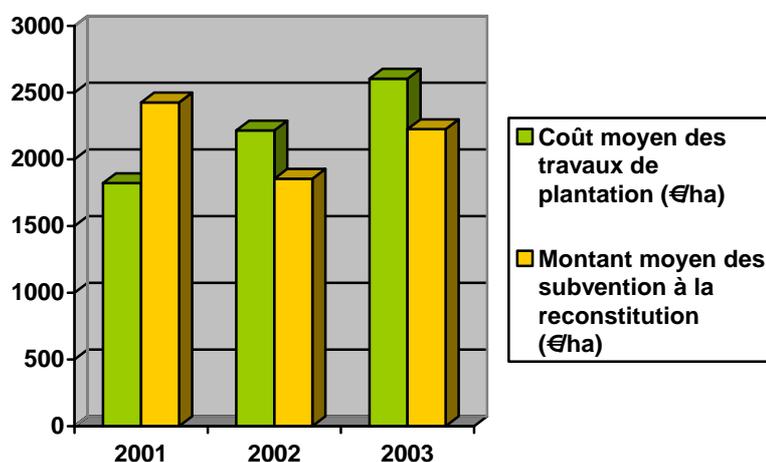
ont ainsi tenu à manifester clairement leur engagement aux côtés des professionnels, ce qui a pu provoquer dans certains cas, des incohérences au sein du dispositif (Cf. question 3).

A titre d'exemple, l'étude de cas réalisée sur les dossiers de demande d'aides d'un groupement forestier de la région Alsace, a permis d'établir une comparaison entre le montant des subventions perçues pour le nettoyage et la reconstitution d'une parcelle d'environ 6 hectares et le coût réel des travaux.

Dans ce cas précis, il apparaît que le montant des aides est supérieur d'environ 16 % au coût réel de l'opération, incluant la clôture, la fourniture des plants, la plantation, le gyrobroyage, les dégagements et des coûts divers liés à la régie. Les travaux correspondants à l'aide spécifique du Bas-Rhin n'ont pas été clairement distingués du reste, mais ils pourraient correspondre à la mise en place de la clôture ou à une partie de la régie (travaux d'inventaire et de cartographie numérique).

Les données obtenues auprès de l'ONF ont permis de comparer sur la période 2001-2003, les coûts de régénération (plantation et dégagement) et le montant des aides à la reconstitution perçues dans le cadre du plan national pour la forêt française.

Figure 10 : Comparaison entre les coûts de travaux et les montants des subventions aux travaux de reconstitution en forêt publique (montants engagés en Euros constants)



(Source : ONF)

Sur l'année 2001, le montant moyen des subventions est significativement au-dessus des coûts moyens des régénérations.

On constate également que les niveaux d'engagement des aides pour le nettoyage et la reconstitution inscrites au CPER et à l'avenant atteignent 83 % et 75 % des budgets prévus initialement par l'Etat et la Région respectivement, sur seulement la moitié de la période. Le nettoyage a ainsi été réalisé sur 100 % des surfaces prévues (11 200 ha), les travaux de reconstitution ont été réalisés sur 22 % des surfaces touchées. Il semble donc qu'il y ait eu dans les premières années suivant la tempête, une surconsommation des crédits prévus pour les mesures de nettoyage/reconstitution, ce qui témoigne de l'attractivité de ces aides.

Enfin, les nouveaux itinéraires techniques définis par l'arrêté du 4 août 2004 et mis en place à la demande de la filière proposent des montants d'aide de base sensiblement plus faibles que les itinéraires définis en 2002⁴⁶, un certain nombre de travaux étant devenus optionnels (entretien et création de cloisonnement, enrichissement par plantation, etc.). Ceci tend à montrer qu'il était possible d'atteindre des résultats équivalents pour des dépenses moindres.

⁴⁶ Les coûts forfaitaires fixés en 2002 pour la régénération naturelle varient de 1760 €/ha à 3740 €/ha alors que les coûts du barème de base de 2004 sont compris entre 600 et 1200 €/ha, le coût maximum des travaux optionnels étant de 1030 €/ha.

Ces aides abondantes ont donc permis la mise en place de conditions propices au renouvellement de la ressource, le nettoyage des parcelles étant terminé. En revanche, la reconstitution a été freinée par les incohérences apparues dans le montage des dossiers (voir paragraphes relatifs à la cohérence du dispositif, question 1). Cependant, suite à l'arrêté du 4 août 2004, on devrait assister à une augmentation importante sur la période 2005-2006 des engagements en reconstitution. De plus, les conditions particulières du terrain ont souvent imposé de respecter une phase d'observation afin d'être en mesure de choisir le mode de reconstitution le plus adapté.

Les mesures de soutien ne semblent pas en revanche être parvenues à enrayer complètement la baisse de motivation d'une partie de l'amont de la filière, affectée moralement par l'importance des dégâts de la tempête et une conjoncture difficile.

Les propriétaires ont bénéficié des aides de nettoyage/reconstitution, de la mobilisation massive du bois, ainsi que pour certains des aides spécifiques destinées au soutien des budgets pour les communes, qui ont pu ainsi maintenir une situation financière satisfaisante sur les 2-3 années suivant la tempête (voir question 1). En revanche, la perte importante de capital risque dans les années à venir, de poser des problèmes⁴⁷ et la marge actuelle tirée de l'exploitation du bois n'est que de 20 €/m³ contre 43 €/m³ en 1999, cette baisse brutale s'inscrivant dans une tendance globale à la diminution observée ces 20 dernières années (Cf. *Figure 10*).

☛ **ETF : augmentation ponctuelle de l'activité, stagnation des emplois**

La tempête a constitué un regain d'activité pour les entreprises de travaux forestiers qui ont dû exploiter le plus rapidement possible la ressource tombée à terre avant qu'elle ne se dégrade. Le volume était important puisque les mesures d'aide ont incité la filière à tout exploiter. Malgré les conditions difficiles, les entreprises ont su s'adapter, l'augmentation du nombre d'accidents a été maîtrisée et aucun mort n'est à déplorer.

Le volume de bois récolté a été multiplié par 1,5 entre 1999 et 2000 pour les feuillus, par 2,4 pour les grumes de conifères et presque par 3 pour les bois d'industrie. En 2001, la récolte des feuillus retrouve son niveau d'avant la tempête, en revanche les volumes de conifères récoltés restent élevés⁴⁸.

Les conditions d'exploitation des chablis sont particulièrement difficiles, le nombre d'accidents recensés par l'ONF est passé de 126 en 1999 à 171 en 2000. L'état des lieux PEFC confirme cette évolution, l'ensemble des accidents en exploitation forestière passant de 297 en 1999 à 405 en 2000 puis redescendant à 299 en 2001. L'ONF note cependant que la proportion d'accidents avec arrêt de travail a diminué de 9 points entre 1999 et 2000 et globalement, la tendance est nettement à la baisse sur les 10 dernières années grâce aux efforts de formation du personnel. L'Allemagne au contraire, déplore un nombre important d'accidents : 4600 sur la période d'exploitation des chablis, dont 25 accidents mortels.

On constate également une hausse des coûts d'exploitation de l'ordre de 10 % à 15 %, vraisemblablement liée aux conditions de travail difficiles, bien que ces coûts se soient maintenus après l'exploitation des chablis.

Par ailleurs, les ETF ont aussi bénéficié du maintien de l'activité liée à l'exploitation des bois scolytés et la gestion des stocks.

Les conditions particulières d'exploitation impliquent l'intervention de bûcherons expérimentés et globalement, cette augmentation d'activité n'a pas entraîné la création d'emplois, même temporaire. Le surplus d'activité a vraisemblablement été en partie absorbé par une adaptation des entreprises privées qui ont dû effectuer plus d'heures et ont augmenté leur productivité, entre autres par des

⁴⁷ Le nombre d'années de récolte perdu lors de la tempête de 1999 varie de 2 à plus de 20.

⁴⁸ Un million de m³ pour les grumes contre 726 000 m³ en 1999 et 334 000 m³ de bois d'industrie contre 111 000 m³ seulement en 1999

investissements matériels (voir § suivant). En outre, des entrepreneurs des régions limitrophes et étrangers, sont venus renforcer les équipes locales, à qui la filière a cependant donné la priorité bien que globalement elles aient été plus onéreuses.

On constate ainsi que le nombre d'entreprises d'exploitation forestière diminue régulièrement sur la période 2000-2004, passant pour le Bas-Rhin de 89 à 80.

En forêt publique, une partie de la main d'œuvre a été redistribuée entre les services de la région, les dégâts étant surtout localisés dans le Nord (unités territoriales de Schirmeck, Haguenau et Saverne notamment), un certain nombre d'employés du Haut-Rhin ont été momentanément délocalisés, tandis que la répartition des effectifs donnait la priorité à l'activité d'exploitation.

Les effectifs en charge de l'exploitation des coupes ont augmenté significativement entre 1999 et 2000, passant de 23 % à 35 % du total, au détriment des postes de travaux et expertises, du martelage et de la gestion des ventes ainsi que de l'aménagement. La répartition des effectifs est de nouveau proche de la répartition constatée avant la tempête, dès l'année 2001.

☛ **Les ETF ont profité de la tempête pour s'équiper sans innover**

Les entreprises d'exploitation forestière ont augmenté leurs achats de matériel sur une courte période après la tempête, sous l'impulsion des aides mais aussi en cohérence avec la tendance observée en 1999 et qui correspond à un effort d'adaptation du matériel aux nouvelles normes européennes de sécurité⁴⁹. Le matériel acheté a donc généralement pour objectif de remplacer du matériel existant dépassé et s'il permet des gains de rendement et une amélioration des conditions d'exploitation, il ne correspond que rarement à une modification des techniques d'exploitation.

Ainsi, les aides à la modernisation du matériel ont été plutôt bien mobilisées au moment de la tempête (les niveaux d'engagement sont égaux à 81 % des crédits alloués par la Région dans le cadre de l'avenant, 50 % et 78 % pour les crédits d'Etat alloués respectivement à l'avenant et au CPER). Le nombre d'engins achetés en 2000 est de 16, dont 2 d'occasion contre 7 et 12 en 1998 et 1999. Il n'est cependant que de 7 en 2001 et demeure inférieur à 6 par an sur la période 2002-2004. Sur 35 engins neufs financés sur la période 2000-2004, on dénombre seulement 3 abatteuses et 2 transporteurs, le skidder étant le véhicule le plus financé.

Il a été constaté au niveau national⁵⁰, un effet pervers des aides aux entreprises d'exploitation qui ont pour certaines, surinvesti dans du matériel difficile à rentabiliser par la suite. Il est délicat de déterminer l'importance de ce phénomène dans l'évolution du nombre et la santé des entreprises. Le phénomène ne semble pas particulièrement marqué en Alsace et le comportement des ETF au moment de la tempête, alors en position de force vis à vis des producteurs, serait tout aussi déterminant pour la pérennité de leur activité post tempête. On remarque cependant que le nombre de dossiers d'investissement diminue nettement à partir de 2001, ce qui pourrait indiquer une régression de l'activité ou une certaine prudence des entrepreneurs. Il est vraisemblable que l'action combinée des aides et de la conjoncture favorable, aura tout de même permis à certaines entreprises en difficulté de se maintenir. En outre, la baisse des travaux en régie (les effectifs ONF de la région ont diminué de 20 % entre 1999 et 2003) pourrait à terme permettre aux ETF d'étendre et de structurer leur activité.

Par ailleurs, le changement de mode de rémunération des bûcherons à partir de 2000, désormais payés à l'heure et non plus à la tâche, représente également une opportunité d'amélioration des conditions de travail.

☛ **Les scieurs valorisent sur le long terme une matière première bon marché et abondante**

⁴⁹ Directive Européenne 95/63/CE et décret 98-108/4 du 2 décembre 1998

⁵⁰ Cf. Evaluation à mi-parcours portant sur l'application en France du règlement CE n°1257/1999 du Conseil, volet forestier

La tempête a mis à disposition des scieries des volumes importants de bois, à l'origine d'un déséquilibre entre l'offre et la demande. Le bois chablis scié alors qu'il est encore frais ne pose pas de problème particulier à la transformation, et représente donc une double opportunité car l'importance des volumes abattus permet d'une part de sélectionner les bois de meilleure qualité et d'autre part de les acquérir à bas prix.

Les scieurs se sont également engagés, au travers des mercuriales, à utiliser du bois de moindre qualité : bois stockés et scolytés, plus difficiles à scier et ne garantissant pas les mêmes niveaux de rentabilité. Ces bois ont constitué une part importante des volumes sciés, en particulier pour les scieurs de résineux, cependant leur prix très bas a vraisemblablement plus que compensé la diminution de rentabilité.

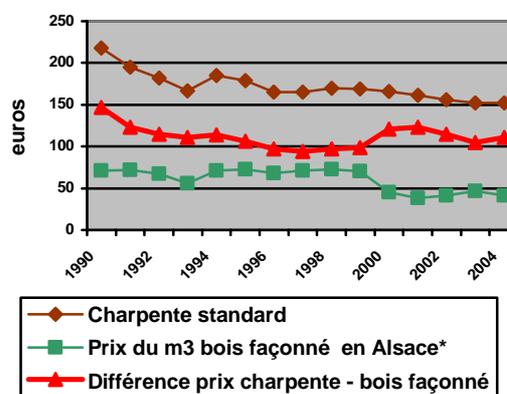
On estime ainsi, que les bois stockés et touchés par les scolytes représentent 15 % à 20 % des ventes de bois réalisées par l'ONF. Lorsqu'on considère uniquement les ventes de résineux qui sont les principaux bois stockés et touchés par les scolytes, ce pourcentage atteint 40 %. La décote sur les bois stockés est de l'ordre de 15 % par rapport au bois frais, celle des bois scolytés est de l'ordre de 40 %, elle s'ajoute à la baisse des cours du bois déjà égale à environ 30 %.

Les aides au stockage et au transport des bois ont permis aux scieurs de prolonger la situation favorable de la tempête en leur permettant de disposer d'une ressource bon marché dont la qualité a pu être préservée, au-delà du temps normal de dégradation des chablis. Les scieurs ont donc pu grâce aux aides lisser sur plusieurs années l'utilisation des chablis : les volumes tempête ont été sciés progressivement sur plusieurs années sans qu'il y ait d'augmentation du niveau de production des sciages.

Les aires de stockage mises en place par les scieurs peuvent accueillir un volume équivalent à 40 % de la récolte annuelle. Les achats de matière première connaissent une nette augmentation en 2000 : +10 % pour les feuillus et +16 % pour les conifères) avant de diminuer en 2001, sans qu'il y ait d'augmentation du volume scié. D'après les données Agreste, on constate même un léger recul de la production de sciage en 2000, lié semble-t-il à des phénomènes indépendants de la tempête (incendie d'une unité de production, passage aux 35 heures).

L'évolution de la différence de prix entre charpente et bois façonné permet de se faire une idée de l'évolution de la marge susceptible d'être obtenue par les scieurs sur la vente de leurs produits. Sans qu'il soit possible de généraliser avec certitude ces conclusions à l'ensemble des scieurs, il apparaît d'après cet indicateur qu'au cours des 4 dernières années, la situation de l'ensemble de la filière a été favorable à l'industrie du bois.

Figure 11 : Ecart entre les prix de la charpente et du bois façonné (en Euros constants)



☛ Des aides aux scieurs conséquentes mais des investissements matériels et une promotion du bois modestes

Les aides à la mobilisation des bois sont donc intervenues dans un contexte nettement favorable aux scieurs et l'importance de leur rôle dans la sortie des bois est peut-être à nuancer : sans les aides, ou dans le cas d'aides plus modestes, il est vraisemblable que la ressource aurait tout de même été sortie, au moins en partie, notamment les beaux bois. Par contre, elles ont vraisemblablement accentué l'effet d'aubaine qu'a constitué la tempête pour les scieurs et ont permis une sortie de tous les bois sans qu'aucune priorité ne soit fixée.

Quant au maintien du cours du bois, les aides semblent avoir joué le rôle d'un palliatif au manque initial de cohérence de la filière française, permettant d'aboutir à des accords semblables aux contrats allemands.

De son côté, l'Allemagne est parvenue à mobiliser la ressource et maintenir le cours des bois sans qu'aucune mesure ne soit mise en place pour aider le stockage ou le transport⁵¹. Des accords ont été spontanément établis entre producteurs et acheteurs qui, en règle générale, n'ont recours qu'à la vente par contrat. Les scieurs allemands ont cependant profité de la situation pour durcir leurs exigences sur la qualité de la ressource, certains scieurs ont par exemple utilisé des diamètres de bois plus importants et augmenté ainsi leur rentabilité sur le produit sorti de scierie.

Lors de l'exploitation de la ressource allemande, des priorités ont également été établies afin que soient sortis en premier les bois feuillus de valeur, puis les bois résineux des propriétaires privés et des communes, les arbres disposant encore de leur galette racinaire et enfin les arbres des forêts de l'Etat qui, pour l'essentiel, ont été stockés.

	Lorraine	Alsace	Allemagne
Estimation des dégâts (millions de m ³)	26	3,4	28
Part de chablis exploités par rapport aux estimations	65 %	110 %	107 %
Volume stocké	1 600 000 m ³	696 000 m ³	4 600 000 m ³
Montant des aides dédiées à la mobilisation des chablis ⁵²	8 000 000 €	15 000 000 €	0 €

Cette embellie économique n'a cependant pas constitué une opportunité d'investissement pour les scieries. Les mesures semblent en effet, n'avoir eu qu'un rôle incitateur limité quant à la diversification de la production, permettant simplement la réalisation d'investissements déjà planifiés. La situation avant tempête étant peu favorable, un certain nombre de scieries ne disposaient pas des capacités d'investissement nécessaires pour moderniser, voire diversifier leur production, les bénéficiaires ont donc souvent servi à reconstituer les trésoreries. L'augmentation significative de la concurrence étrangère depuis 2003, de l'Allemagne notamment, incite les entrepreneurs à la prudence. De même, l'existence d'une très grosse unité de production, susceptible de concurrencer la production des petites scieries en cas de conjoncture difficile, représente vraisemblablement un frein à l'investissement. Cette entreprise a récemment fait des investissements matériels mais n'a pas eu recours aux aides, sa taille la rendant inéligible aux subventions. Enfin, les investissements en matériels permettant la production de nouveaux produits ne sont pas toujours facilement adaptables au mode de production des scieries alsaciennes : le séchage par exemple est plus difficilement réalisé avec le sapin et l'individualisme de la

⁵¹ La filière est parvenue à exploiter 30 millions de m³ sur 28 millions de mètres cubes de chablis exploitable initialement estimés dans le Bade-Wurtemberg. Le stockage a concerné 4,6 millions de mètres cubes. La chute du cours du bois, estimée à environ 40 %, est un peu plus prononcée qu'en France, mais reste cependant du même ordre

⁵² Estimations des subventions pour le stockage et le transport.

profession, reconnu par les acteurs eux-mêmes, fait obstacle à la réalisation d'investissements en commun que les petites scieries seules ne peuvent entreprendre.

Ainsi, seulement 32 % des aides de la Région destinées à l'équipement ont été engagés. De même, l'assiette des aides POA scieries n'a été sollicitée qu'à hauteur de 13 %. Enfin, les aides de l'Etat dédiées à la modernisation des scieries ne représentent que 1,7 % du total des aides. Une analyse des investissements financés révèle que seule une proportion très limitée (7 % de l'ensemble des investissements en matériel réalisés par les scieries) correspond à un objectif de diversification de la production.

Les mesures pour la promotion et le développement de l'exportation ont été relativement peu mises en œuvre : les aides à la promotion du bois de l'Etat ont certes été engagées à 68 %, mais celles de la Région n'ont été sollicitées qu'à hauteur de 17 % et aucune aide à l'exportation n'a été engagée. Ces résultats sont cohérents avec le faible niveau d'investissement dans la diversification de la production : les produits à faible valeur ajoutée s'exportent plus difficilement.

3.3 Question 3 : Dans quelle mesure les efforts d'innovation et d'adaptation des professionnels ont-ils permis d'améliorer durablement le fonctionnement global de la filière ?

Synthèse de la réponse :

Le contexte général dans lequel s'est déroulé la tempête et le climat qui l'a suivi ont sensiblement modifié le fonctionnement de certains segments de la filière, au moins temporairement.

Face aux défis qui devaient être relevés au lendemain de la tempête, les acteurs socio-économiques et institutionnels ont été plus ou moins contraints de franchir les cloisonnements qui les séparaient et de se rassembler en privilégiant l'intérêt collectif par rapport aux intérêts corporatistes. Bien que cette solidarité de circonstance tende à s'affaiblir avec le temps, la tempête aura démontré la capacité de rassemblement (au moins temporaire) des acteurs de la filière alsacienne autour d'un projet collectif de crise.

La tempête et ses conséquences auront également été l'occasion d'une modification sensible des relations entre producteurs/gestionnaires et acheteurs au travers du développement de la contractualisation qui est passée de moins de 5 % des volumes commercialisés en 1999 à plus de 50 % en 2004. Cette mutation, saluée par la plupart des acteurs de la filière devrait être durable, ce qui pourrait faciliter un rapprochement avec la filière allemande où la contractualisation constitue un des piliers des relations producteurs-acheteurs.

La tempête a également vu une montée en puissance des investissements immatériels dans la filière, qui ont ponctuellement permis des améliorations techniques et l'émergence d'innovations technologiques essentiellement centrées sur l'amont de la filière. Ces investissements ont progressivement amené les maîtres d'œuvre privés dans un premier temps et publics dans un second temps à moderniser leurs équipements et à progressivement améliorer leur niveau d'ingénierie des dossiers. Cette mutation a, entre autres, permis d'accélérer les réflexions en cours et d'initier les premières actions concrètes liées à la maîtrise générale des coûts de sylviculture. D'autres investissements ont contribué à une ouverture de la filière vers des méthodes de travail modernes basées sur une meilleure exploitation de l'outil informatique et apportent de nouveaux concepts dans un monde où le nombre limité d'intervenants a toujours permis l'utilisation de systèmes traditionnels.

La mise en application des principales réglementations découlant de la loi sur l'eau ou liées au maintien de la sécurité publique sur les voies de circulation ont provoqué un sentiment général de tracasserie administrative mais n'ont pas constitué pour autant un frein majeur à la mise en œuvre du dispositif. Face au climat général d'urgence, les services administratifs en charge de l'application de ces règlements ont su s'adapter soit au travers de l'assouplissement des règles (ex : régime de déclaration étendu pour les sites de stockage par aspersion), soit au travers d'une démarche de concertation avec la filière (ex : application des limitations du tonnage des camions, négociation des itinéraires devant être empruntés par les transporteurs). En revanche, l'insuffisance des moyens techniques mis en œuvre par la SNCF pour faire face aux demandes et le manque de collaboration des principaux ports autonomes observés à l'échelle nationale ont très probablement ralenti la sortie des bois sans pour autant l'empêcher.

La tempête et ses conséquences auront également été l'occasion de montrer les limites des capacités d'adaptation des acteurs de la filière.

En dépit du renforcement significatif de ses moyens financiers et de son positionnement plus clair au cœur de la filière depuis la tempête, FIBOIS reste une interprofession isolée dans les faits et dont les résultats ne sont manifestement pas à la hauteur des attentes de la filière et ce malgré des efforts

certaines. Les causes profondes apparaissent comme essentiellement structurelles. Contrairement à sa voisine lorraine, l'interprofession alsacienne s'appuie sur les organisations professionnelles et non directement sur les entreprises, ce qui se traduit par une assiette de cotisation relativement faible et une certaine indépendance des branches, notamment lorsqu'elles ont une antériorité historique. La filière reste donc essentiellement organisée autour de ses branches professionnelles, ce qui favorise les démarches corporatistes aux dépens de l'action collective. FIBOIS reste cependant l'unique structure dans le paysage régional capable de fédérer à terme l'ensemble de ses acteurs et dont l'intérêt est unanimement reconnu. Force est cependant de constater que les conditions de pérennité de FIBOIS ne sont pas acquises à ce jour et que la filière ne lui accorde pas encore les moyens de sa politique.

Les capacités d'adaptation des professionnels aux aspects environnementaux des ORF apparaissent également relativement faibles. Sur le plan de la protection de la biodiversité, la stratégie générale de reconstitution après-tempête en forêt publique reste globalement cohérente, tant avec les documents cadres qu'avec les directives scientifiques. Cependant, cette cohérence est fragilisée par une tendance à la simplification des pratiques sylvicoles face aux risques de contrôles par le CNASEA et l'absence de hiérarchisation dans les travaux de nettoyage qui a conduit à un nettoyage quasi systématique de toutes les surfaces, alors que les observations de terrain des gestionnaires auraient sans doute permis plus de modération.

Sur le plan de l'équilibre sylvo-cynégétique, il existe également une incohérence importante entre : une volonté politique affichée de restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique en Alsace ; une volonté de reconstitution de 11 000 ha de peuplements forestiers, mais sans dispositions concrètes à l'échelle régionale visant à maîtriser les populations de cervidés ; un dispositif de protection des plantations limité au Bas Rhin mais qui ne contribue en rien à la restauration préconisée précédemment.

La juxtaposition dans le temps d'un changement brutal des règles d'attribution des crédits d'investissement en forêt, d'une profonde réorganisation interne de l'ONF en charge de 80 % des forêts alsaciennes et des impacts socio-économiques occasionnés par la tempête a brusquement créé, à tous les échelons de la filière, un climat de crise que les pouvoirs publics et les professionnels ont du gérer. Cette situation a sensiblement modifié le contexte relationnel et organisationnel de la filière forêt-bois, tout en ouvrant ponctuellement la voie à des investissements à caractère innovant.

☞ **L'Alsace a temporairement su « jouer collectif »**

Les acteurs institutionnels et socio-économiques ont été plus ou moins contraints de franchir les clivages classiquement observés au sein de la « famille forestière » et à se rapprocher les uns des autres afin d'organiser et de mettre en œuvre un programme commun visant à gérer au mieux une situation qui apparaissait catastrophique. Les enjeux économiques liés à la tempête s'estompant progressivement avec le temps pour chaque partie, cette solidarité de circonstance semble s'étioler peu à peu, les cloisonnements se remettant progressivement en place. En dépit d'une pérennité incertaine, ce mouvement collectif n'en demeure cependant pas moins remarquable dans la mesure où, contrairement à certaines régions⁵³ voisines, où les intérêts corporatistes l'ont emporté sur l'intérêt collectif, l'Alsace a su montrer ses capacités de rassemblement (au moins temporaires) autour d'un projet collectif de crise.

⁵³ En Lorraine, malgré des dégâts proportionnellement plus importants, l'engagement des collectivités territoriales a été moins net. En Franche Comté, l'ONF et les communes ont freiné la contractualisation et depuis 2002 y sont totalement opposées et imposent un retour vers la vente en bloc et sur pied.

☛ La contractualisation : un outil pérenne

Les relations entre producteurs/gestionnaires et acheteurs ont été profondément marquées par le développement à partir de 2000 de la contractualisation qui est passée de moins de 5 % des volumes commercialisés en 1999 à plus de 50 % en 2004. Cette tendance tend à se maintenir depuis la tempête et l'ensemble des acteurs tant de l'amont que de l'aval semble convaincu par cette procédure d'échange qui, en toute logique, devrait se pérenniser, voire se développer, dans les années à venir. Cette évolution permettra entre autres de faciliter les rapprochements avec la filière allemande où la contractualisation est quasi généralisée. Au-delà des règles techniques régissant les échanges, cette mutation, en exigeant une certaine confiance mutuelle et la fixation de règles dans le temps, devrait indirectement induire une évolution durable des relations entre producteurs et transformateurs.

☛ Des efforts d'innovation intéressants

La tempête a été l'occasion d'une montée en puissance des investissements immatériels dans la filière. Au-delà des actions classiques d'animation, il en résulte plusieurs points d'amélioration et d'innovation essentiellement centrés sur l'amont de la filière.

✓ L'apparition des règles du FEOGA G combinée à certains investissements à caractère technologique (GPS, SIG, formation, etc.) ont progressivement amené les maîtres d'œuvre privés dans un premier temps (dès 2001) et publics dans un second temps (à partir de 2003) à moderniser leurs équipements, à revoir en profondeur leurs méthodes de travail, à progressivement améliorer leur niveau d'ingénierie des dossiers, et pour certains à réfléchir à d'autres systèmes de reconstitution des peuplements. Le CRPF et COSYVAL ont employé l'essentiel de leurs aides immatérielles à des actions de formation, d'études techniques, de conseil de gestion susceptibles de profiter directement à la filière. Pour FIBOIS, la part des aides destinées à des actions participant directement à l'amélioration de la filière est moins importante, les crédits étant également mobilisés pour le fonctionnement, la communication et l'animation dont les effets sur la filière ne sont pas directs ou sont à plus long terme. D'une manière générale, le renforcement de ces mesures de soutien a permis d'accélérer les réflexions, (déjà initiées avant tempête mais de manière très ponctuelle) et d'initier les premières actions concrètes⁵⁴ liées à l'amélioration de la productivité en forêt et à la maîtrise générale des coûts de sylviculture.

✓ D'autres investissements à caractère innovant apportent de nouveaux concepts pour le monde forestier et ouvrent d'autres voies tant pour la gestion forestière que pour la commercialisation des bois.

- La numérisation cartographique et la caractérisation du réseau de desserte qui à terme doit être mis sur le réseau internet permettront de faciliter la pénétration des massifs pour les transporteurs équipés de GPS embarqués. Afin de maîtriser tout risque de distorsion de concurrence, la mise en ligne opérationnelle de cet outil requiert cependant la numérisation du réseau lorrain et si possible, mais sans doute à plus long terme du réseau allemand voisin (Bade Württemberg),

- Force est de constater que la cartographie des dégâts forestiers constitue un point de faiblesse du dispositif qui a été très partiellement traité à l'échelle nationale et dont l'exploitation des résultats au niveau local n'a pu être que très limitée. La cartographie des dégâts forestiers à partir de SPOT 4 et 5 telle que pratiquée par le SERTIT apporte des éléments de réponse précis et fiables à la problématique de quantification et de localisation des zones dévastées tout en fournissant des données numériques exploitables sous SIG.

Ces approches constituent des points d'innovation importants dans un monde où le nombre limité d'acteurs a favorisé la pérennité de systèmes traditionnels qui, avec la dimension européenne voire mondiale des échanges, s'avèrent de moins en moins fonctionnels. Elles contribuent à une ouverture de

⁵⁴ Développement de la mécanisation forestière, contractualisation, numérisation du SDF

la filière vers des méthodes de travail modernes basées sur une meilleure exploitation de l'outil informatique. Actuellement leur cohérence et leur efficacité restent encore limitées par leur caractère ponctuel et expérimental d'une part et une adhésion limitée à certains acteurs de la filière d'autre part. Cette situation devrait cependant progressivement s'améliorer avec le développement de l'outil informatique dans la gestion quotidienne des forêts et des ventes de bois.

En revanche, l'essentiel des investissements à caractère innovant s'est concentré sur l'amont de la filière. Au cours des années qui ont suivi la tempête, les investissements des entreprises de sciage se sont quant à eux essentiellement concentrés sur le captage de la ressource et les investissements permettant aux scieries d'ouvrir de nouveaux marchés restent très modestes.⁵⁵

☛ **FIBOIS : une interprofession isolée au cœur de la filière**

De 1995 à 1999, FIBOIS avait relativement peu de consistance en Alsace. La tempête et la mise en œuvre des différents dispositifs d'aides ont été l'occasion de renforcer de manière très significative l'interprofession qui a été placée au cœur du dispositif et a vu ses moyens financiers considérablement renforcés. Depuis 2000, de nombreuses actions d'études et d'animation ont été menées par l'interprofession qui assure également des missions de concertation entre les acteurs et de coordination entre la filière et les bailleurs. Ceci a clairement permis d'une part, pour l'ensemble des acteurs de la filière de disposer d'une interface de contact et d'échange dotée de moyens et d'autre part, de favoriser la structuration ou la réorganisation de certaines branches professionnelles⁵⁶. Cependant, force est de constater que malgré le renforcement de ses moyens financiers, FIBOIS reste en pratique relativement isolé malgré son positionnement au cœur de la filière, et malgré ses efforts, ses résultats restent en deçà des attentes de la filière.

Contrairement à d'autres régions, FIBOIS a été constitué à un moment où des branches professionnelles structurées et puissantes existaient déjà en Alsace (exemples : scieurs, menuisiers, etc.). L'interprofession s'est donc appuyée sur les organisations existantes et l'assiette de cotisation porte sur les branches et non sur les entreprises comme pour le GIPEBLOR voisin par exemple. Cette conception se traduit actuellement par plusieurs incidences :

- les branches professionnelles et notamment celles qui bénéficient d'une antériorité par rapport à FIBOIS ne s'impliquent pas assez dans l'interprofession. Ce constat combiné au relatif cloisonnement de la filière a pour conséquences que dans les faits, FIBOIS bien qu'ayant été placé au centre de la filière, manque de pouvoir d'influence et reste relativement isolé pour mener une politique efficace,
- l'assiette de cotisation reste actuellement trop faible pour permettre l'indépendance du fonctionnement de FIBOIS par rapport aux subventions publiques et une meilleure prise en charge de la profession. Les branches professionnelles entendant conserver leur indépendance, les marges de manœuvre sont relativement faibles et dépendantes essentiellement du bon vouloir des organisations cotisantes.

Les changements fréquents observables au poste de délégué général semblent traduire l'ensemble de ces difficultés et nuisent significativement à l'efficacité de l'action de l'interprofession. De plus, il convient de souligner la véritable difficulté liée au recrutement d'un profil correspondant aux besoins : personne expérimentée, pratique courante de l'allemand, etc., alors que la pérennité des moyens financiers n'est pas assurée.

⁵⁵ L'analyse des impacts des mesures de soutien à l'aval est plus particulièrement développée à la question 2 (se reporter au chapitre 3.2 pour de plus amples informations)

⁵⁶ FIBOIS a notamment favorisé : la création du groupement syndical des transporteurs grumiers et du groupement syndical des Négociant de bois de Chauffage d'Alsace, l'amélioration du syndicat des ETF et du syndicat des charpentiers, le développement de partenariats entre charpentiers et architectes.

Par sa position centrale, FIBOIS est de fait l'un des garants de la mise en place d'une politique de filière (amont/aval) cohérente avec les ORF qui, il est important de le rappeler, sont le fruit d'un important travail collectif à l'échelle régionale. Or, il n'existe pas à ce jour, de politique interne claire ou de document fondateur d'un programme régional déclinant de manière opérationnelle les différents axes des orientations régionales. Ce document permettrait entre autres de réguler le poids des interventions entre l'amont et l'aval, entre le secteur public et le secteur privé, de hiérarchiser les domaines d'interventions de définir des priorités locales, etc.

Cette faiblesse se traduit par plusieurs incidences directes :

- FIBOIS constitue actuellement une plate-forme de financement tant pour l'amont que pour l'aval de la filière, mais sans véritable capacité de tri et de hiérarchisation des demandes, faute de critères établis de manière concertée,
- FIBOIS a un rôle relativement marginal dans la promotion du bois énergie qui constitue pourtant un des axes majeur de la politique régionale dans le cadre de son soutien à la promotion des énergies renouvelables,
- plus ponctuellement, certaines actions temporairement prioritaires telles que la formation dès le printemps 2001 des propriétaires et des gestionnaires aux nouvelles règles de financement des investissements en forêt, auraient sans doute pu être efficacement relayées par FIBOIS, mais cela n'a pas été le cas.

Au-delà de ce constat, FIBOIS apparaît cependant l'unique structure dans le paysage de la filière forêt-bois alsacien capable de fédérer à terme l'ensemble de ses acteurs et dont l'intérêt potentiel est unanimement reconnu. Force est cependant de constater que les conditions de pérennité de FIBOIS ne sont pas acquises à ce jour. La filière, essentiellement organisée autour de ses branches professionnelles, reste cloisonnée et n'accorde pas à son organisation interprofessionnelle les moyens de sa politique.

☛ **Des capacités d'adaptation aux dimensions environnementales des ORF relativement faibles**

En matière de protection et de valorisation de la ressource, les ORF préconisent entre autres de :

- « Rechercher une production de bois d'œuvre de qualité tout en favorisant la diversité forestière naturelle »,
- « Restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique. »

Par ailleurs, l'état de la recherche en matière de stratégie de reconstitution⁵⁷ après accident climatique tend à préconiser une démarche en trois temps :

1. attente de quelques années afin d'observer l'installation d'une éventuelle régénération naturelle,
2. diagnostic de la régénération présente et des conditions de concurrence éventuelle,
3. choix de la technique de reconstitution : régénération naturelle ou plantation selon la situation.

En Alsace, les données de l'ONF relatives à la reconstitution après tempête montrent une stratégie générale de protection de la biodiversité relativement cohérente tant avec les documents cadres qu'avec les directives scientifiques :

- fin 2003 : les surfaces engagées en reconstitution ne représentaient que 22 % des surfaces prévues, ce qui tend à démontrer le respect d'une période d'observation,

⁵⁷ Principales conclusions concernant les recherches en matière de reconstitution après tempête (Société Forestière de Franche-Comté et des Provinces de l'Est – bulletin trimestriel n°5 ; Mars 2001)

- la régénération naturelle a été utilisée pour la reconstitution de 40 % des surfaces engagées mais devrait représenter à terme 81 % des surfaces reconstituées, ce qui montre la priorité qui est accordée aux processus de reconstitution naturelle des massifs boisés,

Au regard de ce constat, on peut cependant s'interroger sur la pertinence d'une mise en œuvre aussi rapide des travaux de nettoyage et à l'absence de hiérarchisation claire de ces travaux en fonction de la dynamique et des capacités de régénération des milieux naturels alors que de l'avis même de plusieurs gestionnaires, c'est souvent dans les parcelles dans lesquelles les travaux de nettoyage ont été les moins lourds qu'on observe les meilleurs résultats en matière de régénération naturelle. Par ailleurs, sur un plan ponctuel, on constate qu'afin de diminuer les problèmes d'interprétation en cas de contrôle par le CNASEA, les gestionnaires ont tendance à simplifier leurs pratiques, ce qui ponctuellement peut conduire à des pratiques sylvicoles non cohérentes avec les ORF⁵⁸.

En ce qui concerne le maintien d'un équilibre entre les productions forestières et cynégétiques, il existe manifestement une incohérence importante entre :

- une volonté politique affichée de restaurer l'équilibre sylvo-cynégétique en Alsace ; le terme de « restauration » actant bien le fait que ledit équilibre n'est pas atteint,
- les obligations de résultats qui sont imposées aux propriétaires forestiers ayant bénéficié d'aides européennes pour la reconstitution de leur massifs forestiers dans le cadre du Règlement de Développement Rural⁵⁹,
- la reconstitution à terme de 11 000 ha de peuplements par voies naturelles et artificielles, sans dispositions concrètes à l'échelle régionale visant à maîtriser de manière durable les populations de cervidés. Comme le montre la *Figure 13*, le nombre d'attributions de chasse augmente certes d'environ 20 % sur la période 1999-2004, ce qui traduit un souci de maîtrise des populations de cervidés mais les réalisations se limitent à peine au minimum depuis 2000, ce qui traduit une réalisation effective du plan de chasse de l'ordre de 50 %. Cet immobilisme semble s'expliquer pour partie par l'augmentation relative de la part de la chasse dans le produit forestier des communes ces dernières années, en particulier dans le Haut-Rhin qui tranche avec la baisse régulière depuis 20 ans des revenus du bois. Dans ces conditions, et dans une perspective de gestion des massifs forestiers à court terme, on comprend aisément que les conditions conjoncturelles ne plaident pas en faveur de la limitation des populations de cervidés. Il s'agit d'un dossier étudié depuis plusieurs années mais dont la complexité n'a pas permis pour le moment d'aboutir à une solution satisfaisante,
- Un dispositif limité au département du Bas Rhin permettant la protection des plants (protection individuelle ou engrillagement) dont l'efficacité à l'échelle de la plantation peut être défendue⁶⁰ mais qui, avec un coût de l'ordre 50 %⁶¹ du coût de la plantation (hors frais de surveillance), reste globalement peu efficient. En tout état de cause, ce dispositif ne contribue en rien à la restauration préconisée d'un équilibre sylvo-cynégétique à l'échelle régionale.

⁵⁸ Ex 1 : pour de simples raisons de calcul de surfaces, les limites linéaires de chantiers sont préférées aux formes courbes, point qui va généralement à l'encontre des prescriptions paysagères

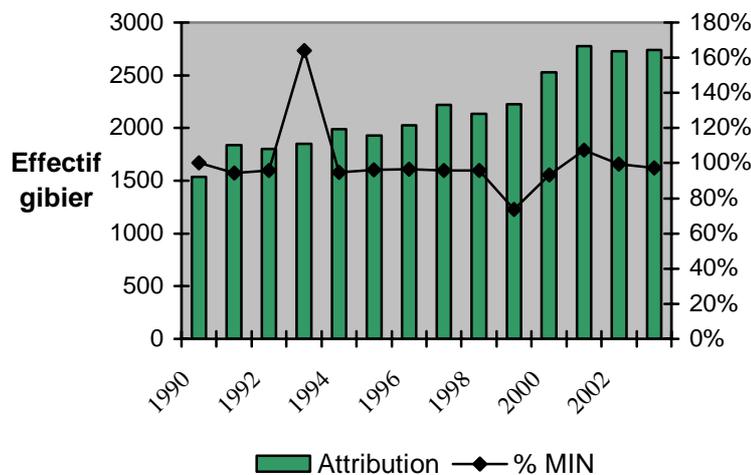
Ex 2 : d'un point de vue financier, en cas de régénération artificielle, le propriétaire a tout intérêt à faire de gros andains occupant le minimum de surface au sol, alors que les règles de bonne gestion sylvicole tendent à disséminer les rémanents sur le terrain afin de limiter les impacts sur le paysage,

⁵⁹ Obligation initialement prévue sur 15 ans puis ramenée à 5 ans

⁶⁰ L'efficacité du dispositif reste cependant contestable sur le long terme dans la mesure où il est fréquent de trouver des cervidés à l'intérieur des clôtures qui sont inefficaces en l'absence d'une surveillance complémentaire. Par ailleurs, le dispositif n'empêche pas les dégâts par écorçage sur certaines essences qui interviennent plus tard dans la vie du peuplement.

⁶¹ Selon les données de l'ONF, le nombre d'hectares couverts par du matériel de protection contre le gibier et les dépenses correspondantes ont augmenté de 50 % entre 2001 et 2003.

Figure 12 : Evolution des attributions de chasse et % des réalisations minimum



Des exigences réglementaires qui se sont progressivement mises en cohérence avec l'urgence de la situation

Le stockage des bois

Pour le stockage, les contraintes administratives rencontrées ont été liées au respect de la police des eaux⁶² qui référence les sites de stockage par aspersion en installation classée d'où nécessité d'une demande d'autorisation préalable dans certains cas, accompagnée d'une notice d'impact. Ce point ne semble cependant pas avoir constitué un frein majeur à l'ouverture des sites de stockage notamment en raison de l'assouplissement dès le premier trimestre 2000 des règles d'application des textes relatifs aux installations classées. Dans un premier temps, les modifications apportées à l'échelle régionale uniquement, ont permis d'étendre la procédure déclarative à l'ensemble des sites de stockage, moyennant le respect de prescriptions particulières relatives à la protection de l'environnement. Dès le mois de mars 2000, une procédure comparable a été mise en place sur l'ensemble du territoire national⁶³. Le contexte d'urgence qui prévalait au courant du premier semestre 2000 a bien entendu pu favoriser l'émergence d'un sentiment d'obstruction administrative malgré les assouplissements consentis. Face à la bonne efficacité d'ensemble des mesures de stockage, force est cependant de constater que le cadre réglementaire en vigueur n'a pas constitué un frein significatif au stockage des bois.

Les sites de stockage humide étant nécessairement situés à proximité d'un point d'eau et par voie de conséquence d'une zone humide classiquement sensible d'un point de vue écologique, on ne peut que s'étonner du faible engouement pour la remise en état de ces sites qui pour la plupart sont libérés des bois mais non remis en état malgré l'existence d'un dispositif prévoyant la prise en charge des frais. En effet, aucune remise en état n'a été réalisée à ce jour. De plus, les entretiens effectués auprès de l'ONF et des scieries tendent à montrer qu'il n'existe aucune stratégie claire relative à l'avenir qui leur est

⁶² Lorsque est stockage est supérieur à 1.000 m³ et inférieur à 20.000 m³, l'activité est soumise à déclaration préfectorale de par le décret 77-1133 du 21/09/77 sous le numéro 1530 (dépôt de bois) de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

Lorsque le stockage est supérieur à 20.000 m³. L'activité est soumise à autorisation préfectorale sous le numéro 1530 A de la nomenclature après enquête publique et administrative. Le dossier de demande doit comporter une étude d'impact et des dangers avant d'être instruit par la DRIRE et présenté en Comité Départemental d'Hygiène (CDH) qui accorde l'autorisation d'exploiter selon des critères stipulés dans l'arrêté

⁶³ Décret N°2000-283 du 20/03/00 instaurant la rubrique 1531

réservé : remise en état à l'identique, conservation et reprise de l'aire de stockage pour des besoins futurs, mutation vers d'autres usages, etc.

Le transport des bois

Pour le transport des bois, les contraintes administratives rencontrées ont été essentiellement liées à un impératif de maintien de la sécurité publique sur les voies de circulation notamment au travers de la limitation du tonnage des camions⁶⁴, des interdictions de circulation sur autoroute, de l'obligation imposée aux transporteurs d'emprunter certains itinéraires. A l'instar du stockage humide, le contexte d'urgence a manifestement favorisé l'émergence d'un sentiment d'obstruction réglementaire et une certaine frustration, notamment chez les transporteurs et les scieurs. Au regard de la bonne efficacité globale du dispositif, il apparaît cependant que ces contraintes n'ont pas constitué un obstacle majeur susceptible de ralentir significativement la sortie des bois de forêts. Ces résultats satisfaisants sont manifestement dus d'une part à une bonne concertation avec les services en charge de la sécurité publique et de la gestion des routes et d'autre part à une certaine tolérance traditionnellement observable dans les limitations des tonnages des grumiers.

En revanche, à l'échelle nationale, un important dysfonctionnement a été relevé dans le domaine des transports par voies ferrées et maritimes⁶⁵ auquel l'Alsace n'a pas échappé. Les rapports soulignent entre autre l'insuffisance des moyens techniques mis en œuvre par la SNCF pour faire face aux demandes et un manque de collaboration des principaux ports autonomes exportateurs de bois. A l'image du sentiment national de la filière forêt-bois, ces carences ont généré une certaine frustration parmi les acteurs de la filière forêt-bois alsacienne. Force est cependant de constater que si cette faiblesse dans la solidarité nationale a probablement ralenti la sortie des bois de forêt, contrairement à certaines autres régions telles que l'Aquitaine, elle n'a pas empêché leur sortie en Alsace.

⁶⁴ Limitation de la charge à 40 tonnes pour les bois ronds, 44 T à 48 T (selon le nombre d'essieux du camion) pour les grumes et dans tous les cas longueur des grumes inférieure à 25 m

⁶⁵ Voir « Les conséquences de la tempêtes de décembre 1999 sur la filière bois ». Roger Lesbats. Rapport du Conseil Economique et Social et Evaluation à mi parcours du règlement CE n°1257/1999, chapitre VIII. CNASEA, MAAPAR.

4 CONCLUSION

La mise en place du dispositif d'aide suite à la tempête s'est inscrite dans un contexte général de transition, fortement marqué par la réforme des aides aux investissements en forêt. Pour le milieu forestier, tant du côté de l'administration que des acteurs de la filière ceci s'est concrètement traduit par une importante demande d'aides dans un contexte d'urgence perturbé par la perte des repères auxquels les forestiers étaient habitués.

En dépit de ce contexte de transition, les services de l'Etat et des collectivités locales ont fait preuve en Alsace d'une grande réactivité, ce qui a permis de mettre en place rapidement un dispositif à la hauteur de dégâts causés par la tempête. La mobilisation des services autour d'un projet commun efficacement relayée par la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la filière forêt-bois a permis la conception de mesures à même de relever les défis de la tempête. L'articulation et la coordination entre les services ont favorisé la complémentarité entre les mesures prises en charge par chacun d'eux.

La rapidité de mise en place du dispositif n'a cependant pas favorisé la réflexion et le recul nécessaires à la conception de mesures totalement cohérentes et efficaces. Plusieurs mesures suscitent de ce point de vue diverses interrogations.

- ✓ On doit par exemple s'interroger sur la cohérence et la régularité du dispositif d'aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis, mis en place par le Conseil Général du Bas Rhin. Sa procédure de mise en œuvre est en partie adossée à la mesure de nettoyage/reconstitution, inscrite au PDRN, appuyée conjointement par l'Etat et la Région et cofinancée par l'Union européenne⁶⁶. Les procédures de mise en œuvre de ce dispositif visant à accompagner le nettoyage et la reconstitution ne prévoient pas de contrôles des travaux éligibles effectivement réalisés, ce qui peut notamment poser un problème au regard des règles régissant l'octroi des subventions.
- ✓ De même, la volonté d'engager rapidement les mesures de nettoyage/reconstitution des forêts a conduit à sous estimer les changements induits par l'inscription de ces mesures au PDRN, notamment le respect de la réglementation européenne et de ses exigences de contrôle nouvelles pour le milieu de la forêt. Les difficultés d'adaptation de l'ONF à ces changements et la réticence à accepter les nouveaux principes de contrôle, ont eu pour effet des faiblesses techniques significatives dans le montage des dossiers de nettoyage (mesure i66) en forêt publique. Ceci est particulièrement observable pour les dossiers engagés en 2001⁶⁷, avec une surévaluation des surfaces déclarées cette année qui découlent de méthodes de mesure inadaptées à la nouvelle réglementation et probablement aussi d'une rigueur insuffisante. Il en résulte que ces dossiers ne sont pas conformes et par voie de conséquence leurs paiements sont aujourd'hui remis en cause.
- ✓ Il n'est pas évident que les mesures de transport et de stockage qui ont représenté des montants importants – 14,7 M€ soit de l'ordre du quart des aides de l'après-tempête – aient été pleinement nécessaires et efficaces. Sans ces mesures, de nombreux interlocuteurs laissent entendre qu'approximativement 60 % des bois auraient été sortis. On peut supposer qu'au moins les plus beaux bois auraient été sauvés. Selon ces "dires d'experts", l'aide n'aurait donc favorisé que la sortie de 40 % du volume des chablis. Cette hypothèse vraisemblable conduit à conclure que les aides auraient payé 10 €/m³ la sortie de bois à faible valeur⁶⁸, soit de l'ordre du tiers de la valeur bord de route de ces bois.

L'exemple du Bade Württemberg est de ce point de vue instructif et semble conforter la vraisemblance de cette hypothèse. A l'origine, le volume des chablis avait été estimé à 25 Mm³. En réalité 28 Mm³ ont été sortis, ce qui permet de penser que 100 % des bois ont effectivement été

⁶⁶ Arrêtés préfectoraux N°2002/36 et N°2002/37 du 1^{er} mars 2002

⁶⁷ 70 % des montants engagés sur la i66 l'ont été en 2001

⁶⁸ 14,7 M€ pour 1,48 Mm³

sortis. Aucune aide au transport n'a été distribuée. Une aide au stockage de 4,6 Mm³ a été mise en place, soit pour 20 % des chablis. Ce sont donc 23,4 Mm³ qui ont été sortis sans aucune aide⁶⁹. On observe de plus que la baisse des prix n'a pas été plus forte qu'en France, essentiellement en raison de la contractualisation qui existait déjà avant tempête.

Les conséquences économiques de la tempête qui se sont combinées à la baisse régulière des revenus issus de la vente des bois depuis 20 ans ont logiquement favorisé l'installation d'un sentiment de découragement parmi les producteurs. Ceci s'explique en grande partie par l'évolution structurelle du prix des bois sur les 30 dernières années qui montre en euros constants une baisse de l'ordre 30 % avec une nette accélération au moment de la tempête. Au travers des mercuriales, le dispositif a très probablement maîtrisé l'importance de cette baisse mais sans infléchir significativement la tendance générale.

La tempête et le traitement de ses conséquences ont également sensiblement modifié le fonctionnement de certains segments de la filière. La tempête aura notamment été l'opportunité pour la filière de prouver ses capacités de rassemblement autour d'un projet collectif de crise. Il semble cependant que cette solidarité de circonstance tende à s'affaiblir avec le temps. On constate par ailleurs une modification sensible des relations entre producteurs/gestionnaires et acheteurs du fait du développement de la contractualisation. Cette mutation devrait être durable et s'exerce en faveur d'une meilleure intégration entre l'amont et l'aval. Le développement d'investissements immatériels sur l'amont de la filière a permis l'émergence d'actions innovantes notamment sur un plan technologique. Ces investissements ont contribué à une ouverture de la filière vers des méthodes de travail plus modernes basées sur une meilleure exploitation des nouvelles technologies notamment de l'informatique et apportent de nouveaux concepts dans un monde relativement traditionnel où le nombre limité d'intervenants a toujours favorisé le maintien de méthodes de travail classiques.

Enfin concernant l'aval de la filière, la disponibilité d'une ressource abondante combinée au dispositif d'aides a manifestement contribué à soutenir les scieurs sur la période 2000-2002 qui, au moment de la tempête faisaient face à une conjoncture difficile. Les investissements de la première transformation se sont essentiellement orientés vers le captage et la transformation de la ressource, probablement aux dépens de projets à caractère innovant.

⁶⁹ Soit près de sept fois le volume des chablis en Alsace. Le Bade Wurtemberg a en contrepartie bénéficié d'une solidarité nationale sous la forme d'engagement des autres Länders à ne pas vendre de bois à cette période. Elle a néanmoins eu pour effet un accroissement des coûts de transport très significatif dans la mesure où les bois du Bade Wurtemberg ont été en partie vendus sur l'ensemble du territoire

5 RECOMMANDATIONS

5.1 Mise en place de base d'un plan de veille pour la région Alsace

5.1.1 Mise en place d'un aide-mémoire

La dernière décennie a vu se succéder les tempêtes (1990, 1999) ce qui a permis aux forestiers, notamment lors du dernier événement d'acquérir un certain savoir faire en matière de gestion de ce type de crise. Afin de mieux capitaliser ces acquis et d'être en mesure de les transmettre aux générations de forestiers à venir, il serait souhaitable d'établir un aide-mémoire relatif aux principaux points clés permettant une gestion appropriée des conséquences d'une tempête.

Le contenu de ce document pourrait s'articuler autour des points suivants :

- Organisation des réunions de crise,
- Etapes de réflexion préalable,
- Processus décisionnel pour la mise en place du dispositif d'aide,
- Distribution des compétences entre Etat, Conseil Régional, et Conseils Généraux
- Relations avec les autres services administratifs déconcentrés,
- Aspects réglementaires,
- Formulation des programmes d'aides,
- Cohérence avec les documents cadre,
- Procédures et organisation de l'instruction des dossiers,
- Procédure et méthode d'évaluation des dégâts,
- Rapports entre les programmes normaux en cours et le programme de crise,
- Points techniques particuliers :
 - o l'exploitation et la vidange des produits,
 - o la commercialisation des produits,
 - o le transport,
 - o le stockage,
 - o le nettoyage et la reconstitution.

A l'image des propositions relatives au « porter à connaissance » développées ci après, ce document serait consultable en ligne et devrait être mis à jour après chaque événement climatique ayant eu un impact significatif sur la forêt.

Cependant, la portée de ce type de document est classiquement limitée par les contraintes de mise à jour, qui peuvent être importantes, notamment en ce qui concerne les aspects réglementaires, les programmes d'aides, les modalités de financement qui peuvent évoluer rapidement. Avant toute mise en œuvre, il conviendrait donc de :

- préciser son contenu de manière concertée afin que le document soit cohérent avec les moyens disponibles en vue de son actualisation,
- s'interroger sur les possibilités d'externalisation de tout ou partie des tâches liées à cette action, vu les difficultés que rencontre l'Etat pour mettre les moyens humains en cohérence par rapport aux besoins de la filière.

5.1.2 Mise en place d'une base de données d'information

Au regard des différentes faiblesses constatées, il apparaît fondamental qu'en cas de tempête les acteurs de la filière et les bailleurs puissent disposer dans les meilleurs délais des informations clés nécessaires au formatage et au dimensionnement rapide et cohérent d'un dispositif pertinent. Ces informations portent notamment sur :

- l'évaluation des dégâts et leur hiérarchisation,
- l'évaluation des capacités d'absorption du marché,
- l'évaluation des coûts de stockage, de nettoyage et de remise en état.

5.1.2.1 Evaluation et hiérarchisation des dégâts

Une évaluation fiable et rapide des dégâts constitue un des préalables indispensables au dimensionnement approprié d'un dispositif d'aide et à la définition des priorités d'actions. Pour ce faire, il est impératif que soient rapidement disponibles les informations relatives à la ressource d'une part et à la localisation géographique des dégâts d'autre part.

Les propositions relatives à l'amélioration des outils (voir chapitre 5.2.2) présentent les améliorations suggérées en matière de SIG. Une information complémentaire pertinente à apporter à ce SIG serait l'évaluation des volumes sur pied et la typologie des peuplements forestiers à partir des données de l'IFN ce qui nécessiterait très probablement la mise en place d'une convention de mise à disposition entre l'IFN et FIBOIS. La mise à jour des données se ferait dans ce cas au même rythme que celle de l'IFN, soit tous les 10 ans environ. Une solution alternative serait l'estimation des volumes à partir des documents d'aménagement et des plans simples de gestion mais cette hypothèse présente plusieurs inconvénients majeurs qui rendent sa mise en œuvre délicate : les données seront moins précises, les surfaces hors PSG et hors aménagements ne seront pas renseignées, le suivi des mises à jour semble difficile.

Suite à un événement climatique, à l'instar de ce qui s'est fait en forêt de Haguenau, les dégâts pourraient être localisés et quantifiés à partir des images SPOT (SPOT 5 dans le cas présent) par une entreprise qualifiée. Dans un premier temps, le croisement des informations relatives aux peuplements (issues du SIG), des premières interprétations des photos satellitaires et des informations issues du terrain (ONF, CRPF, experts, coopératives, etc.) permettrait une appréciation rapide des volumes concernés, des types de peuplements touchés et une première priorisation des actions à entreprendre. Dans un second temps, une analyse plus fine des images satellitaires permettrait d'affiner les informations disponibles : localisation précise des polygones des dégâts, taux de destruction pour chaque polygone, etc. Cette proposition demande entre autres, une identification préalable des entreprises susceptibles d'accomplir ce type de missions dans des délais compatibles avec la situation d'urgence qui caractérise traditionnellement les lendemains de tempête.

5.1.2.2 Evaluation des capacités d'absorption du marché

Un second problème porte sur l'écoulement des produits et la mise en place de moyens d'exploitation, de vidange et de transport cohérents avec l'ampleur des dommages. Pour ce faire, il apparaît important que les décideurs puissent disposer rapidement d'une part d'une vision claire des capacités d'absorption des marchés et d'autre part des moyens techniques et humains potentiellement mobilisables.

Les enquêtes annuelles de branches (EAB) constituent un excellent outil qui permet de disposer de données annuellement actualisées en vue d'apprécier régulièrement les moyens et les capacités des entreprises. Force est cependant de constater que plusieurs entreprises dont certaines de grande taille ne répondent pas à ces enquêtes, hypothéquant ainsi les possibilités d'exploitation de ces études. Une

simple mise en application effective de cet outil déjà existant permettrait de sensiblement améliorer la situation actuelle.

Les ventes régulières de bois faites en forêts publiques et privées permettent une vision claire et actualisée des entreprises de première transformation s'approvisionnant en Alsace. A l'heure actuelle, ce type d'information reste cloisonné entre les différents gestionnaires et les scieurs. Afin de faciliter un contact rapide avec ces entreprises, et surtout d'évaluer leur capacité d'absorption, il apparaîtrait intéressant que gestionnaires et scieurs mettent en commun leurs réseaux respectifs. Compte tenu des contraintes évidentes liées à la libre concurrence du marché, cette démarche nécessiterait vraisemblablement la signature d'une convention protégeant la confidentialité des données transmises sous l'égide de FIBOIS. La mise à jour des données pourrait se faire sur une base annuelle au regard des résultats des ventes.

En ce qui concerne les moyens d'exploitation, la mise en place d'un dispositif de veille semble plus délicate. D'une manière générale, les données relatives aux ETF sont encore très partielles et désorganisées, ce qui les rend difficilement exploitables dans le cadre d'un système dont la qualité de mise à jour constitue un facteur clé d'efficacité. Cependant, le syndicat des ETF pourrait constituer un premier niveau d'information de niveau régional et la Fédération Nationale des Entrepreneurs de Travaux Agricoles et Forestiers (FNETAF) un second de niveau national.

5.1.2.3 Evaluation des coûts de revient et hiérarchisation des actions

Le dimensionnement cohérent d'un dispositif demande au préalable une vision claire des coûts de revient des travaux éligibles et l'existence de critères permettant une hiérarchisation et un phasage des opérations.

Le nettoyage et la reconstitution

Face aux interrogations portant notamment sur les coûts de nettoyage et de reconstitution, il apparaîtrait pertinent de disposer d'une analyse des travaux prévus permettant notamment d'évaluer leur prix de revient de la manière la plus précise possible et de définir des critères de hiérarchisation. Cette étude s'articulerait autour des points suivants :

- Définition du champ et d'un niveau pertinent d'analyse : type de travaux (ou de tâches), montants financiers, type de propriétés, etc.
- Définition d'une méthode permettant un échantillonnage représentatif,
- Décomposition des travaux en tâches,
- Analyse du niveau de réalisation de chaque tâche,
- Analyse des résultats obtenus au regard des objectifs de départ,
- Analyse des forces et des faiblesses par itinéraire (ou par tâches ?),
- Niveau de cohérence des itinéraires par rapport à la dynamique des milieux naturels et par rapport aux exigences en matière de production de bois de qualité,
- Variations géographiques et stationnelles,
- Définition des coûts réels de revient,
- Propositions d'itinéraires pertinents au regard des observations faites,
- Proposition de coûts par itinéraire,
- Proposition de critères permettant une meilleure priorisation des tâches,
- Elaboration sur la base d'une démarche concertée avec les acteurs de la filière d'un cadre technique et financier.

Le stockage

Dans une optique comparable, il conviendrait de s'interroger sur la gestion et le devenir des aires de stockage. Ces aires ont été réparties sur le territoire au lendemain de la tempête selon les besoins exprimés et les contraintes liées au transport des bois et à la loi sur l'eau. Actuellement, ces aires sont vides ou en cours de déchargement, les remises en état n'ayant pas débuté à ce jour. Aucune disposition particulière n'est envisagée pour le maintien de tout ou partie de ces aires.

Avant remise en état systématique, il serait intéressant de s'interroger sur l'intérêt du maintien de certaines aires, qui pourraient ainsi être conservées « prêtes à l'usage » au cas où des besoins en matière de stockage d'urgence devraient à nouveau apparaître. Cette démarche requiert cependant une réflexion préalable et une analyse des points suivants :

- Inventaire des sites disponibles et répartition par bassin d'approvisionnement,
- Analyse de la sensibilité des sites,
- Localisation des sites qui pourraient être maintenus,
- Analyse des conditions de maîtrise foncière,
- Définition des gestionnaires potentiels : ONF, scieurs, etc.
- Définition des usages hors période de crise. Certains scieurs pourraient notamment être intéressés par certaines de ces aires en vue du dépôt de leur stock tampon durant la période hivernale,
- Définition des modalités techniques d'entretien.

Dans le même ordre d'idée, au regard des enseignements de cette tempête, il conviendrait de s'interroger sur un pré positionnement d'aires de stockage en cas de besoin : inventaire des sites favorables, conditions préalables à remplir, etc. ;

L'ensemble de ces démarches serait porté par FIBOIS, en sa qualité d'organisme de coordination de la filière.

5.1.3 Renforcement des capacités

La tempête a entre autres montré, notamment dans les services instructeurs, les difficultés de mise en cohérence par l'Etat des moyens humains par rapport aux besoins des acteurs de la filière. Par ailleurs, l'expérience montre que dans une situation de crise, les services instructeurs peuvent être amenés à faire face à des pics très importants de travail qui, compte tenu du contexte lié au service public, sont difficilement compatibles avec le recrutement rapide d'une main d'œuvre qualifiée, capable d'appréhender rapidement les principaux éléments clés d'un dossier. Afin d'être plus à même d'absorber ces pics, les services instructeurs pourraient utilement faire appel aux services privés afin d'externaliser une partie de leurs tâches. Les travaux suivants seraient notamment concernés :

- contrôles terrain de surfaces et de limites de polygone éligibles,
- vérification de la cohérence administrative des dossiers : présence de toutes les pièces administratives, cohérence des données déclaratives au regard des pièces fournies,
- vérification de la cohérence technique des dossiers : surfaces éligibles, volumes des travaux, itinéraires techniques, calculs, etc.

Dans cette hypothèse, il est évident que le pouvoir décisionnel resterait au service instructeur, la structure privée n'ayant pour mission que d'apporter une forme d'appui technique à la carte selon les besoins du moment.

Les préalables à cette recommandation portent sur :

- l'identification des procédures externalisables et des informations (contenu et format) à transmettre aux services de l'administration,
- la définition précise de la portée de la mission, du champ d'action de la structure privée et des responsabilités respectives,
- l'identification des entreprises disposant des moyens humains et techniques susceptibles d'accomplir ce type de mission.

5.2 Amélioration des structures et des outils de gestion

5.2.1 Amélioration de FIBOIS

FIBOIS, dont l'intérêt et le rôle central sont unanimement reconnus, a pour mission de fédérer les acteurs de tous les segments de la filière forêt-bois alsacienne autour d'objectifs communs. Les résultats de l'interprofession ne s'avèrent cependant pas à la hauteur de ces attentes, probablement du fait d'une implication insuffisante des différents segments de la filière. L'amélioration durable du fonctionnement de FIBOIS passe par le rassemblement de la filière autour de projets collectifs poursuivant des objectifs communs à tous les segments, à l'image de ce qu'elle a su faire suite à la tempête. A cette fin, il serait nécessaire que la filière accorde à son interprofession des moyens à la hauteur des ambitions affichées et cohérents avec la politique souhaitée. Sans exclure l'appui des pouvoirs publics, notamment pour la conduite de projets spécifiques et la mise en place d'une politique territorialisée, cette mise en cohérence s'impose pour que FIBOIS dispose des ressources nécessaires à une politique ambitieuse tout en mobilisant et impliquant tous les segments de la filière dans la conception et la mise en œuvre de cette politique.

Au-delà de cette recommandation générale dont l'issue dépend essentiellement de la volonté des acteurs de la filière, il conviendrait d'envisager plusieurs actions susceptibles d'améliorer durablement le fonctionnement global de la filière :

- les ORF définissent clairement les axes de la politique forestière régionale. Face aux dysfonctionnements constatés, elles pourraient être utilement complétées par un programme régional déclinant de manière plus opérationnelle les différents axes des orientations régionales. Ce document permettrait entre autres de mieux réguler le poids des interventions entre l'amont et l'aval, entre le secteur public et le secteur privé, de hiérarchiser les domaines d'intervention, de définir des priorités locales, etc. Afin de garantir la cohérence avec les ORF, il pourrait être subordonné à l'approbation du préfet.
- l'Alsace reste une petite région qui partage les bassins d'approvisionnement en bois résineux avec la Lorraine et le Bade Württemberg. Le développement de partenariats avec ces deux régions autour de projets structurants pour la filière tels que : le bois de construction, le bois énergie, le développement de l'intégration au travers des contrats, la gestion en ligne des ventes, etc. constituerait une action motrice, source de gain de productivités et de leviers économiques pour l'ensemble des filières.

5.2.2 Amélioration des outils de gestion

La juxtaposition dans le temps de la tempête et d'un changement brutal des règles d'attribution des crédits d'investissement en forêt ont été l'occasion d'introduire notamment en amont de la filière de nouvelles techniques de travail davantage centrées sur l'utilisation de l'outil informatique et d'accélérer

les réflexions relatives à la baisse des coûts de sylviculture. Cette mutation semble durable et il apparaîtrait pertinent de soutenir ce mouvement au travers d'une meilleure mise en valeur des Système d'Information Géographique (SIG) déjà développés.

Plus concrètement, il s'agirait notamment dans un premier temps, au travers d'une étude de faisabilité :

- d'analyser les outils existants, leurs caractéristiques et leur compatibilité,
- pour un objectif de simple partage de l'information, d'étudier la faisabilité d'une centralisation des données et les modalités de leur mise à jour,
- de définir les supports techniques, le(s) site(s) le(s) plus approprié(s), les procédures de consultation,
- d'étudier les possibilités de mise en ligne du SIG,
- de quantifier les moyens nécessaires à la gestion de ce dispositif en s'appuyant autant que possible sur les ressources déjà disponibles.

L'objectif final étant :

- de développer un SIG centralisé, à partir de la mise en commun des couches déjà existantes : CRPF, ONF, DIREN, chez les gestionnaires de forêts privées (experts, Forêt Services 68, Bois et Forêt 67, etc.). Seraient notamment mises en commun des informations telles que le cadastre numérisé, l'orthophotoplan, les cartes IGN, l'hydrologie, le schéma de desserte forestière (SDF), les aménagements et PSG, le type de propriétés, la cartographie des stations forestières, les sites sensibles (Zone Natura 2000, ZNIEFF, etc.), les polygones ayant fait l'objet d'aides publiques (avec éventuellement un lien photo), etc.
- de mettre en place un dispositif de codification pour l'accès aux données privées et/ou confidentielles telles les données relatives aux dossiers de demande d'aides par exemple, et les couches numérisées incomplètes ou non validées,
- d'être en mesure de développer des couches d'informations nouvelles selon les demandes de la filière et les priorités qui auront été arrêtées de manière concertée,
- de définir une procédure d'actualisation en fonction de la nature des couches, de la sensibilité des informations, des capacités de chaque opérateur,

Il est à noter que la mise en œuvre requiert le préalable d'un partenariat fort entre les différents acteurs et la mise en place d'un cahier des charges afin de disposer d'une banque de données homogènes.

5.2.3 Amélioration de l'instruction des dossiers

5.2.3.1 Amélioration de la cohérence interne du dispositif

L'évaluation a mis en évidence une surévaluation significative des surfaces engagées en nettoyage en forêt publique, notamment durant l'année 2001. Ce constat a une incidence d'une part sur la procédure d'instruction des dossiers et d'autre part appelle à une mise en cohérence du dispositif du Conseil Général du Bas Rhin⁷⁰ qui est adossé au dispositif conjoint Etat Région cofinancé par l'Union européenne⁷¹.

Les recommandations du consultant s'articulent autour des points suivants :

- Pour tous les dossiers concernés, il serait souhaitable que l'ONF dépose un dossier rectificatif établi sur la base des surfaces effectivement travaillées, ce qui conduira très probablement à une réduction des surfaces éligibles de l'ordre de 30 à 50 % et à une révision en conséquence des montants

⁷⁰ Aide à la reconstitution du patrimoine forestier après chablis (CPER)

⁷¹ Arrêtés préfectoraux N°2002/36 et N°2002/37 du 1^{er} mars 2002

d'aides. Afin de prévenir tout risque de non-conformité lors d'un éventuel contrôle du CNASEA, le dossier devrait être accompagné d'un relevé GPS (Way point) des surfaces travaillées,

- Concernant la mise en cohérence du dispositif départemental, il apparaîtrait pertinent de revoir le montant de la subvention accordée en fonction des surfaces effectivement travaillées et figurant dans les dossiers rectificatifs qui seront déposés. Cette mise en cohérence demandera une communication systématique par la DRDAF au service instructeur du Conseil Général du Bas-Rhin des dossiers ayant fait l'objet d'une rectification, ce qui ne devrait pas poser de problème majeur dans la mesure où les numéros de référence des dossiers sont identiques,
- Face aux interrogations qui pèsent sur le volume des travaux effectivement réalisés au regard du montant de la subvention accordée par le Conseil Général du Bas-Rhin, il est recommandé pour tous les dossiers que ce dernier demande au gestionnaire concerné les justificatifs des coûts des travaux réalisés pour les différents travaux éligibles : inventaire et cartographie numérique, ouverture de desserte interne au chantier, étude préalable d'impact, protection contre le gibier.

Par ailleurs, sans que cela puisse être confirmé, l'étude a montré que la situation financière de certaines communes forestières pourrait être tendue à partir de 2004. Il conviendrait donc de veiller à cette faiblesse afin que les pouvoirs publics soient en mesure de réagir rapidement en cas de situation critique.

5.2.4 Amélioration du « porter à connaissance »

La tempête de 1999 a révélé des lacunes dans le « porter à connaissance », et il apparaît nécessaire de définir plus précisément les dispositifs qui permettent à l'information de circuler et d'atteindre les acteurs qui en ont l'usage. Deux dispositifs complémentaires pourraient être mis en place :

- une base de données centrale destinée aux professionnels.
- des circuits de transmission de l'information, qui permettraient de s'assurer que l'information a été reçue et assimilée par les acteurs concernés.

5.2.4.1 Une base de données centrale en ligne

Afin d'améliorer la valorisation de l'information disponible, il est utile de prendre en compte certains principes :

- centraliser l'information : le lieu de stockage de l'information devrait être clairement identifié par la profession, et apparaître comme un point de référence,
- identifier les besoins : les professionnels devraient être consultés afin que l'information collectée corresponde à leurs besoins,
- trier et hiérarchiser l'information : d'après les demandes exprimées par la profession, l'information devrait être triée en fonction du destinataire et hiérarchisée selon sa pertinence, son niveau de complexité,
- mettre à jour régulièrement : l'actualisation des connaissances devrait être réalisée dans des délais permettant d'assurer leur pertinence.

Le site Internet FIBOIS apparaît comme une base adaptée à la création d'un centre de documentation et d'information centralisé. Le support permet une grande interactivité, propice à son appropriation par les professionnels ainsi qu'une bonne réactivité. Parmi les thématiques qui nécessitent d'être traitées, on peut citer :

- les documents cadre de portée nationale et régionale,
- les informations de base sur la ressource,

- les aspects réglementaires : Loi sur l'eau, ICPE, etc.,
- résultats de la recherche et des avancées techniques,
- les documents opérationnels : guides, etc.
- etc.

Le site devrait également offrir un espace destiné à l'échange entre les professionnels via un ou plusieurs forums dédiés à des thématiques spécifiques.

L'implication de la filière dans la création de cette base de données centrale apparaît indispensable tant au niveau de la définition des besoins, que de l'actualisation des informations. Le site devrait favoriser les échanges, représenter une vitrine de la filière et contribuer à renforcer sa cohérence. Il devrait aussi permettre de révéler les lacunes qui nécessitent d'être comblées par des actions spécifiques telles que des réunions, des formations, des sorties sur le terrain, des plaquettes et faire le lien avec d'autres modes de communication adaptés aux différents destinataires de l'information.

Enfin, si le site devrait être en priorité un outil au service des professionnels, l'existence d'une section destinée à la communication vers le public apparaît nécessaire.

5.2.4.2 Amélioration des circuits de transmission de l'information

Certaines faiblesses du « porter à connaissance » sont apparues clairement au moment de la tempête, lorsqu'il s'est avéré nécessaire de communiquer dans l'urgence des informations indispensables à la bonne gestion de la crise. Tous les acteurs n'ont pas réagi de la même manière, et il a été constaté globalement une meilleure adaptation du secteur privé, en particulier chez les gestionnaires.

Afin de garantir une meilleure transmission de l'information des institutions vers les acteurs de la filière, il pourrait être opportun de désigner une personne relais pour les différentes branches (propriétaires, gestionnaires, ETF, première transformation) dont la fonction serait d'assurer le bon échange des informations. Ces dispositions concernent particulièrement les gestionnaires qui jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La personne désignée doit être clairement identifiée et posséder les compétences nécessaires à la compréhension des textes.

Une organisation adaptée devrait également permettre une bonne diffusion en interne. Dans le cas du gestionnaire des forêts publiques, la taille et la diversité de ses fonctions peuvent faire obstacle à la communication. Il apparaît donc important d'identifier au sein de chaque structure les destinataires de l'information, ceux qui en auront un usage pratique, de vérifier que l'information est fiable et compréhensible et qu'elle diffuse rapidement à partir de la personne relais.

Enfin, un retour de la part des destinataires de l'information permettrait de s'assurer que tous les points ont été compris correctement ou de signaler ceux qui nécessitent des éclaircissements.

ANNEXES

Les annexes suivantes sont reportées dans le document intitulé :

« Evaluation de la gestion des conséquences de la tempête du 26 décembre 1999 sur la filière forêt-bois en Alsace. Rapport Annexe » qui accompagne le présent rapport

ANNEXE 1 : PRINCIPAUX FAITS MARQUANTS DE LA POLITIQUE FORESTIERE REGIONALE

ANNEXE 2 : DESCRIPTION DES TRAINS DE MESURES

ANNEXE 3 : APPROCHE METHODOLOGIQUE

ANNEXE 4 : GUIDE D'ENTRETIEN AUPRES DES ACTEURS INSTITUTIONNELS ET SOCIO-ECONOMIQUES

ANNEXE 5 : FICHE DE SYNTHESE DES ETUDES DE CAS

ANNEXE 6 : ELEMENTS DE REPONSE AUX QUESTIONS EVALUATIVES.

ANNEXE 7 : LISTE DES CONTACTS

ANNEXE 8 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTES