

LA CONTINUITÉ DE LA GESTION DES FORÊTS FRANÇAISES DE L'ANCIEN RÉGIME À NOS JOURS, OU COMMENT L'ÉTAT A-T-IL PRIS EN COMPTE LE LONG TERME

Georges-André Morin

École nationale d'administration | « [Revue française d'administration publique](#) »

2010/2 n° 134 | pages 233 à 248

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460185

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-2-page-233.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour École nationale d'administration.

© École nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA CONTINUITÉ DE LA GESTION DES FORÊTS FRANÇAISES DE L'ANCIEN RÉGIME À NOS JOURS, OU COMMENT L'ÉTAT A-T-IL PRIS EN COMPTE LE LONG TERME

Georges-André MORIN

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Résumé

Par nature, la gestion des forêts engage le long terme. Dès le XIV^e siècle sont apparus deux principes spécifiques qui ont fondé les législations forestières françaises : la protection de l'affectation forestière par la règle de l'inaliénabilité du domaine forestier de la Couronne, et une planification raisonnée des coupes en vue d'un « rendement soutenu ». Ces principes ont traversé près de sept siècles dans des formulations très tôt stabilisées. L'extension des forêts françaises depuis le XIX^e siècle traduit l'efficacité de leur mise en œuvre. Ce cadre juridique a été complété à la Libération par la création d'un Fonds forestier national, compte d'affectation spéciale du Trésor, supprimé depuis.

Mots-clefs

Code forestier, aliénation des forêts, forêts domaniales, gestion des forêts

Abstract

– Continuity of the management of French forests from the ancien régime to the present day: how the State takes long-term issues into account – By nature, the management of forests requires a long-term approach. Two specific principles underpinning French forestry law emerged as early as the 14th century: the protection of forest usage through the rule of the inalienability of the Crown forest land, and rational planning of tree cutting to ensure a sustainable return. These principles have remained valid over seven centuries, in ways that became well-established very early on. The expansion of French forests since the 19th century reflects the effective application of these principles. The legal framework was completed at the Liberation through the creation of a National Forestry Fund, a special appropriation account at the Treasury which has since been abolished.

Keywords

France's forestry code, forestry ownership, state-owned forests, forestry management

À partir du moment où des sociétés humaines ont pris conscience que la forêt n'était pas une ressource naturelle indéfinie mais une ressource qui pouvait disparaître par surexploitation, des réglementations ont été progressivement élaborées. Comme la durée de vie d'un arbre reste le plus souvent très supérieure à la durée de vie humaine, cette prise en charge des forêts est un premier exemple de traitement juridique de problématiques à long, voire à très long terme.

Cette prise en compte du long terme revêt en pratique deux aspects. Premièrement, la pérennité de l'affectation à la forêt : si une parcelle est plantée en arbres, son affectation à la plantation doit être d'une durée au moins égale à celle de la vie du peuplement forestier ainsi créé. Deuxièmement, la gestion de cette parcelle affectée à la forêt doit optimiser les objectifs de production (bois, mais aussi tous les autres produits, y compris dans les sociétés rurales traditionnelles, le pâturage en forêt), donc notamment éviter les coupes abusives pendant la durée du cycle forestier.

En France, ces deux contraintes techniques ont trouvé une traduction juridique depuis le XIV^e siècle. C'est à cette époque qu'ont été posés les deux principes fondamentaux de la législation forestière : tout d'abord la notion de régime protecteur de l'affectation forestière des sols, par la règle de l'inaliénabilité des forêts de la Couronne, ensuite la notion de gestion planifiée à long terme, par l'énoncé de la notion de rendement soutenu.

Dès le début du XVII^e siècle, la « nécessité de loix pour la conservation des forêts » est énoncé par Le Bret dans les termes suivants : « Il n'y a point de doute que le Roi n'étende sa puissance sur les bois de ses sujets, pour empêcher qu'on en abuse, ce qui a lieu non seulement pour les bois des Ecclésiastiques et Communautés, mais encore pour ceux que possèdent les particuliers. Que si quelqu'un met en avant, que c'est entreprendre sur la liberté que la nature donne aux hommes, de disposer de leurs biens, comme bon leur semble... un des droits de la Souveraineté du Prince [est] de pouvoir restreindre de telles choses, la liberté de ses Sujets, pourvu que cela se fasse par une loi générale qui les comprenne tous, spécialement pour les bois de haute futaie qui sont si nécessaires à tous les hommes. La grande nécessité qu'a le Public des bois de haute futaie pour la conservation des Temples, des Villes, des Palais et des maisons particulières, et pour finir des vaisseaux et des navires [...] a porté les Rois à prendre un soin particulier de la conservation des forêts et de les mettre sous leur protection »¹.

Ce texte définit très clairement la nécessité d'une législation forestière pour des motifs d'intérêt général, étant ici rappelé que la production de bois de haute futaie correspond à un mode de sylviculture à long cycle.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Quelques données sur l'importance des forêts françaises

Le tableau ci-dessous² retrace de façon simplifiée les grandes lignes de l'évolution des forêts françaises depuis le Moyen-Âge.

1. Le Bret, *Traité de la Souveraineté*, 1632, Livre 3, chapitre 5, cité par Chailland dans son *Dictionnaire raisonné des Eaux et Forêts*, Paris, Ganeau et Knapen, 1769, Tome I^{er}, complément, *Extraits des auteurs*, p. x, article intitulé « Bois : nécessité de loix pour leur conservation ».

2. Ce tableau récapitulatif est extrait de Morin (Georges-André), « France » in *Long term historical changes in the Forest resources*, ECE, United Nations, Genève, 1996, p. 19-22. Depuis 1990, il n'y a pas d'évolution importante des surfaces.

Tableau n° 1 : Évolution des forêts françaises depuis le Moyen-Âge

MILLIONS D'HECTARES						
Date	Population de la France (millions d'habitants)	Surface agricole utile	Forêts	Landes, friches, parcours	Terrains urbanisés et infrastructures (artificialisés)	Improductifs, eaux et rochers
An 1000	8-10	14-15	26	12-14	-	2
1300	20-22	27	13	12-14	-	2
1450	10-12	16-17	22	12-14	-	2
1700	22,5	30	8-9	12-14	0,5	2
1827	30	31,5	7-8	12	0,5	2
1840	32	31,5	8,4	12	1	2
1862	35	34	9	8	1	2
1914	40	34	10,2	6,5	1,3	2
1990	56	31	15	2,8	4	2

Les chiffres de surface sont ajustés sur une surface de la France de 55 millions d'hectares. Les landes, friches et parcours et les terrains artificialisés n'ont pas, jusqu'à une date récente, fait l'objet d'une mesure statistique précise.

À partir du milieu du XIX^e siècle, sous le Second empire et la III^e République, l'augmentation régulière des surfaces forestières peut être rapprochée d'une diminution non moins régulière de la part de la population française vivant de l'agriculture. L'industrialisation et le désenclavement permettent à la fois l'augmentation de la productivité de l'agriculture et le début de l'exode rural d'où, pour la première fois depuis le XV^e siècle, une diminution de la pression des populations rurales sur la forêt, en facilitant le transfert d'une population désormais en surnombre au regard des besoins de l'agriculture vers des emplois industriels urbains. En fait, le chemin de fer (la révolution industrielle) a permis le retour à une extension forestière en limitant la pression des populations rurales sur les forêts.

L'extension des surfaces forestières ne s'est pas toujours accompagnée d'une diminution corrélative des surfaces agricoles, car la mise en valeur d'une partie importante des landes et friches a pu être réalisée aussi bien à finalité forestière qu'à finalité agricole, compensant alors le boisement (spontané ou non) de certaines zones progressivement abandonnées par l'agriculture.

Au XIX^e siècle, d'autres finalités sont données à la forêt, en particulier un rôle de protection avec la création d'une forêt dunaire de 90 000 hectares sur le littoral des Landes de Gascogne, au début du XIX^e siècle, et celle de forêts de protection, pour plus de 400 000 hectares, principalement dans les Alpes du sud, les Pyrénées et les Cévennes.

Le reboisement des Landes de Gascogne, entrepris à partir du Second empire, aboutit finalement à la création d'un massif d'un million d'hectares de pins maritimes, sous une forme cultivée. Le reboisement d'un peu plus de 100 000 hectares en Champagne-Crayeuse est par contre un demi-échec et sera temporaire. La Sologne (200 000 hectares) est aussi un des grands reboisements de cette période, encouragés par la production de résine et les bois

de mines. Pendant la première moitié du XX^e siècle, les surfaces forestières continuent de progresser légèrement de 10 à 11 millions d'hectares.

Aujourd'hui, le patrimoine forestier français est en extension forte. À la fin du XX^e siècle, avec une surface de 15 millions d'hectares en augmentation continue depuis 150 ans, la forêt française a connu une extension jamais atteinte depuis le XV^e siècle. Cette évolution est d'ailleurs, à des degrés divers, commune à l'ensemble des pays développés de la zone tempérée³. Contrairement aux pays tropicaux, la déforestation en zone tempérée est assez aisément réversible, car les conditions climatiques n'y induisent pas un risque de destruction des sols mis à nu.

Les forêts de l'État : l'importance de l'État propriétaire est une des caractéristiques de la forêt par rapport aux activités agricoles. L'évolution de leur superficie peut être reconstituée comme suit :

- 675 000 hectares au début du XVII^e siècle ;
- 933 000 hectares en 1790 ;
- 2 300 000 hectares, sous la Révolution, après nationalisation des biens du clergé et des émigrés ;
- 1 280 000 hectares en 1827, après d'importantes cessions en 1815⁴ ;
- 1 760 000 hectares en 2000.

Entre 1827 et 1992, l'extension du domaine de l'État est essentiellement le fait de la création des forêts de protection à la fin du XIX^e siècle, de l'annexion de la Savoie et, marginalement, de l'acquisition de quelques grandes forêts privées.

Les forêts communales sont celles des forêts de communautés villageoises qui ont subsisté. Au XIX^e siècle, il en a été créé par cantonnement des droits d'usage, en périphérie de massifs domaniaux. Le régime juridique forestier s'applique à leur gestion. Leur superficie est de 2,3 millions d'hectares, pour environ 11 000 communes propriétaires.

Les forêts des particuliers représentent 71 % des forêts françaises, soit 10,6 millions d'hectares, réparties en trois catégories. Premièrement, les forêts de plus de 25 hectares d'un seul tenant, pour lesquelles l'établissement d'un plan simple de gestion est obligatoire en application de la loi du 8 août 1963 (environ 30 000 propriétés pour un peu plus de quatre millions d'hectares). Deuxièmement, les forêts appartenant à des agriculteurs, environ 2,5 millions d'hectares, dépendent de 200 000 exploitations agricoles. Troisièmement, environ trois millions de propriétaires se partagent environ quatre millions d'hectares, souvent très morcelés ; cette dernière catégorie est un peu la conséquence de l'exode rural, soit partage de parcelles boisées conservées par une famille après installation en ville, ou accrues naturelles sur des parcelles agricoles abandonnées.

Forêts, budget de l'État et économie

Le rôle budgétaire des recettes du « Domaine » peut être estimé ainsi :

- en 1787, 1,2 % du budget de l'État,
- en 1877, 1,7 % du budget de l'État,
- en 2000, 0,15 % (de fait hors budget puisque affectées en recettes au budget de l'Office national des forêts [ONF]).

3. L'historien américain Francis Fukuyama, dans son ouvrage bien connu *La fin de l'histoire* relevait déjà il y a vingt ans que « le nord-est des États-Unis et de nombreuses régions de l'Europe du Nord – dont la France au premier rang – ont aujourd'hui des forêts plus importantes qu'il y a un siècle ou deux », p. 113 de l'édition française, Flammarion, Paris, 1992.

4. La revente de forêts domaniales, sous le ministre Richelieu, a contribué à solder les frais de la période napoléonienne.

La filière bois emploie 231 000 salariés en zone rurale et près de 450 000 emplois au total. Mais le déficit commercial du secteur constitue le deuxième poste de notre commerce extérieur, soit plus de 6 milliards d'euros ; déficit paradoxal, dont l'équivalent en bois brut est très inférieur à la marge actuelle et grandissante de sous-exploitation des forêts françaises.

De l'importance de l'administration forestière ⁵

Les fonctionnaires affectés à l'exercice de ces missions de politique forestière sont restés en effectif stable de l'Ancien Régime au XIX^e, puis au XX^e siècle, soit 7 500 à 10 000 agents. Cependant, de 1801 à nos jours, leur part relative est passée de 12 à 0,6 % du fait de l'augmentation considérable des effectifs dans la fonction publique, police, justice et surtout enseignement.

La justification de cette prééminence de l'État est parfaitement expliquée par la loi du 28 ventôse an XI (19 mars 1803), relative aux droits d'usage dans les forêts : « les forêts doivent fournir d'abondantes ressources à la marine française. Elles sont également nécessaires à l'entretien d'un grand nombre d'usines et à la consommation ordinaire des habitants et villages qui les avoisinent. On les croit indispensables pour attirer sur les points principaux la vapeur de l'atmosphère et alimenter le cours des fontaines et le cours des ruisseaux. Enfin, leurs coupes réglées assurent au Trésor public un revenu qui ne coûte au peuple aucun sacrifice. Aussi, dans tous les temps, on a reconnu l'importance de leur conservation et jamais il ne fut plus pressant qu'aujourd'hui de s'occuper de cet objet ».

Ces principes incontestables restent d'actualité ; le contexte de leur mise en œuvre est traversé par deux tendances contradictoires : un contrôle de la gestion des ressources renouvelables, stratégiques, économiques et écologiques, ainsi qu'une approche libérale contestant l'efficacité du gestionnaire public et récusant les contraintes imposées aux propriétaires forestiers sans contreparties financières.

DE L'ANCIENNETÉ D'UNE ADMINISTRATION : LES EAUX ET FORÊTS SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Dans l'introduction d'un ouvrage de droit forestier du début du XVIII^e siècle ⁶, l'auteur se plaît à démontrer que « la juridiction des Eaux et Forêts est certainement très ancienne ». À l'appui de son affirmation, il cite l'Ancien Testament : « quand Nehmias eut obtenu du roi Artaxerxès, surnommé Longuemain, la permission d'aller rétablir Jérusalem et ses murailles, il lui demanda des lettres pour Asaph, garde de ses forêts, afin qu'il lui fit délivrer tout le bois nécessaire pour le rétablissement de la Sainte cité » ⁷. Il cite également la « vie des douze Césars » de Suétone, mais en inversant le sens du texte cité...

5. Ce point reprend un exposé de madame Andrée Corvol-Dessert, présidente du Groupe d'étude d'histoire des forêts françaises (GHFF) devant la section forêt du CGAAER, le 7 octobre 2009.

6. De Gallon, « *Conférence de l'ordonnance de Louis XIV sur le fait des Eaux et forêts* », Paris, Saugrain, 1725. Voir l'introduction, seize pages hors texte.

7. Livre de Néhémie, ch. 2, 8. La citation serait exacte, si l'expression « garde de ses forêts » n'était un anachronisme qui ne figure pas dans des traductions contemporaines, telles celle de Lemaistre de Sacy.

En fait, les premières réglementations relatives à la forêt sont relativement tardives dans l'histoire du droit ⁸. Ainsi, aucune disposition du droit romain ne traite des forêts, ce qui est normal s'agissant alors pour l'essentiel d'un *res nullius*. Cependant, dès l'Antiquité, les réformes de Dioclétien et de Constantin pour l'organisation de l'administration impériale font apparaître une distinction claire entre les finances publiques, confiées au « comte des largesses sacrées », et le patrimoine personnel du souverain, confié au « comte des biens privés ». Cette distinction disparaît dans les royaumes barbares qui s'installent sur les décombres de l'Empire. Il faut attendre la fin du XIII^e siècle pour que des légistes cherchent à garantir l'intégrité et à prévenir le démembrement du domaine royal, base de la puissance de la Couronne. Le principe de l'inaliénabilité est énoncé, ainsi que son corollaire l'imprescriptibilité, au XIV^e siècle. Sous le règne de Charles V, il est décidé d'inclure dans le serment du sacre l'engagement de ne pas aliéner le domaine de la Couronne ⁹.

Peu avant, sous le règne de Philippe VI en 1346, l'édit de Brunoy qui ordonne de réaliser les coupes de bois de façon « que lesdites forez et bois se puissent perpétuellement soutenir en bon estat » est la première réglementation régissant les coupes de bois en forêt, et de plus dans une formulation remarquable de concision en posant la notion de rendement soutenu, plus tard théorisée par les physiocrates, son succès a été tel qu'elle a été reprise en anglais par le gallicisme « sustainable ».

En février 1566, Charles IX transcrit dans l'édit de Moulins la formule du serment du sacre, par laquelle le roi s'interdit d'aliéner le domaine forestier de la Couronne : « Comme à nostre sacre, nous avons [...] promis et juré garder et observer le domaine et patrimoine royal de nostre Couronne [...] Et parce que les règles et maximes anciennes de l'union et conservation de nostre domaine sont à aucuns assez mal et aux autres peu connus. Nous avons estimé très-nécessaire de les recueillir et réduire par articles, et iceux confirmer par édict général et irrévocable... ».

En 1613, le Traité du domaine de la Couronne de Choppin consacre deux chapitres distincts, respectivement au régime spécial de protection des propriétés forestières de la Couronne, l'inaliénabilité, (dans le Livre I^{er}) puis à la gestion des coupes de bois dans ces forêts (dans le Livre III). L'ordonnance de 1669, sur « le fait des Eaux et forêts », est d'abord un texte répressif, pour mettre un terme tant aux empiétements des populations rurales qu'aux prévarications des officiers des Eaux et Forêts. Elle introduit un droit de réquisition pour les arsenaux de la marine ¹⁰. Elle comporte néanmoins des indications sur le règlement des coupes, qui ont essentiellement pour but de réserver un nombre minimal d'arbres en futaie. Le mot « aménagement » est employé mais dans une acception limitée. Cette notion, essentielle, de plan de gestion à long terme n'apparaît dans les textes qu'au XVIII^e siècle. Sur l'inaliénabilité, cette ordonnance reprend les termes de l'édit de Moulins, en son titre XXVII, « De la police et conservation des Forêts, Eaux et Rivières », dont l'article 1^{er} est ainsi rédigé : « Réitérons la prohibition faite par l'ordonnance de Moulins de faire aucunes aliénations à l'avenir, de quelque partie que ce soit de nos forêts, bois et buissons, à peine contre les officiers de privation de leur charges et de dix mille livres

8. Les capitulaires de Charlemagne, parfois évoqués comme preuve d'ancienneté, se limitent à des dispositions relatives à la chasse.

9. Charles V *le sage* (à juste titre), 1338-1380, roi en 1364, après avoir exercé la Régence à partir de 1356, son père Jean II *le bon* étant emprisonné en Angleterre. La date de sa décision concernant le serment du sacre est inconnue. Charles V, régent avant d'être roi en titre, pourrait avoir inclus cette formule dans son propre serment.

10. Elle est d'ailleurs concomitante avec la fondation de l'arsenal de Rochefort.

d'amende contre les acquéreurs, outre la réunion à notre profit de tout ce qui pourrait avoir été semé, planté ou bâti sur les places de cette qualité ».

À la fin du XVIII^e siècle, les constats suivants peuvent être faits : les emprises d'urbanisation et d'infrastructures commencent à occuper des surfaces significatives, la situation globale des forêts ne s'est pas améliorée, les surfaces forestières sont restées globalement constantes mais l'accroissement des besoins industriels conduit à une dégradation de la nature des surfaces restant en forêt, avec des rotations de taillis de plus en plus courtes. Le rapport présenté par Calonne à l'Assemblée des Notables de 1787 sur l'état des forêts de la Couronne est accablant ¹¹.

Cette assemblée convoquée par Louis XVI en février 1787, sur la proposition de Calonne, Contrôleur général des finances, consacre une partie de ses travaux à la gestion et au produit des forêts de la Couronne. Dans son discours introductif, Calonne expose la nécessité d'importantes réformes : « [...] par rapport à ses forêts, Sa Majesté s'en réserve l'entière propriété et se propose d'en améliorer les produits par une administration mieux dirigée, moins incommode pour le public, et moins dispendieuse que ne l'est celle des maîtrises ». Le second mémoire « sur les forêts domaniales », présenté le 29 mars 1787 évoque l'éventualité d'une aliénation, pour l'écarter : « Les forêts du roi [...] forment aujourd'hui la portion la plus considérable de ce domaine. Il est nécessaire pour l'intérêt public de les conserver dans la main du roi [...] Sa Majesté s'en interdit, pour toujours et à ses successeurs, toute espèce d'engagement, d'échange, de concession. Elle n'exceptera de cette loi générale que les parties de bois épars contenant moins de 400 arpents ¹² [conformément à la déclaration du 8 avril 1672 et des articles II et IV de l'édit d'août 1708]. À cette seule exception, Sa Majesté conservera toutes ses forêts ¹³ ». L'exception était justifiée par le fait que le coût de la surveillance de telles forêts était supérieur aux recettes escomptées.

LES POLITIQUES FORESTIÈRES DEPUIS LA RÉVOLUTION

Les réformes forestières de la Révolution

Au cours des trente dernières années, des travaux universitaires ont permis de dépasser la présentation caricaturale de l'histoire forestière de cette période. En 1979, une « Histoire de la forêt française » affirmait encore que la Révolution avait mis à terre un édifice séculaire, ouvrant ainsi une période de destructions des forêts ¹⁴. Les travaux de mesdames

11. Voir *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789 – novembre 1799*, Volume introductif, p. 191, Paris, Henri Plon, 1863.

12. L'arpent dit « forestier » était d'une contenance de 51 ares à 7 centiares.

13. *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799*, Vol. introductif, p. 191 puis 221, Paris, Henri Plon, 1863.

14. « 1789 : les juridictions forestières... devant lesquelles venaient se plaider les affaires relatives au domaine forestier sont emportées dans la tourmente révolutionnaire, englouties dans le naufrage général des institutions de l'Ancien Régime. Privée désormais de la possibilité de poursuites judiciaires, l'œuvre de Colbert, l'ordonnance de 1669, s'effondre à son tour, et c'est la ruée sur les forêts, toutes les forêts, qu'elles soient royales ou seigneuriales, d'Église ou de collectivités, feuillues ou résineuses, de plaine ou de montagne », Badre (Louis) *Histoire de la forêt française*, p. 101, Paris, Arthaud, 1983. Cette phrase est suivie d'une assez longue citation de Michelet, dont le célèbre « on abattait deux pins pour faire une paire de sabots » (bien que le pin soit un bois trop tendre pour avoir jamais été utilisé en saboterie).

Corvol et Grand-Mesnil¹⁵ ont contribué à rétablir les faits sur cette période, certes compliquée, mais au cours de laquelle fut fixé le cadre juridique de réformes de fond, dans ce secteur comme dans bien d'autres.

Les réformes de l'Assemblée Nationale Constituante portèrent sur les points suivants : la séparation des fonctions de conservation des forêts des fonctions juridictionnelles, la mise en place d'un statut spécifique des forêts communales, et la suppression de toute intervention de l'État dans les bois et forêts des particuliers.

Le principe de l'inaliénabilité des forêts, désormais de la Nation, est confirmé. Leur importance est considérablement augmentée par le décret du 2 novembre 1789, qui remet à la disposition de la Nation les immenses biens de mainmorte accumulés par l'Église depuis qu'elle fut habilitée à recevoir des successions (dès l'Empire romain tardif), puis par la saisie du patrimoine des émigrés (loi du 28 mars 1793), les « réunissant » au domaine. Ces transferts importants de propriété surviennent dans le contexte d'une politique générale de privatisation et de vente de biens nationaux. S'est alors posé le cas des biens forestiers.

Dès la séance du 11 décembre 1789, sur le rapport de Barère¹⁶, au nom du comité des affaires domaniales, sur « la nécessité de prévenir ou d'arrêter les dégâts qui se commettent en forêt », la Constituante votait un texte qui posait le principe de la « séparation de l'administration conservatoire et de la juridiction »¹⁷. L'article V de la loi renvoie les délits forestiers devant les juridictions ordinaires, supprimant de ce fait les juridictions forestières spécialisées de l'Ancien Régime. La discussion de l'article III fut l'occasion pour Mirabeau d'un bon mot : « On se demande avec beaucoup de justesse [...] si nous voulons commencer la réforme du Code pénal par les baliveaux ! »¹⁸.

Quelques mois plus tard, de nouveau sur le rapport de Barère, la Constituante adopte les 6 et 13 août ce qui devient, après ratification par le roi, la loi d'habilitation du 11 septembre 1790¹⁹.

15. Madame Andrée Corvol-Dessert, directrice de recherche au CNRS, présidente du Groupe d'histoire des forêts françaises (GHFF), et madame Marie-Noëlle Grand-Mesnil, archiviste-paléographe (voir bibliographie).

16. Bertrand Barère (1755-1841). Élu des Hautes-Pyrénées à la Constituante, puis à la Convention, il présida cette assemblée notamment pendant le procès de l'ancien roi. Il fut ensuite membre du Comité de salut public.

17. « Art. 1^{er}. Les forêts, bois et arbres sont mis sous la sauvegarde de la Nation, de la loi, du roi, des tribunaux, des assemblées administratives et municipales, des communes et gardes nationales que l'Assemblée déclare spécialement conservateurs des dits objets ; sans préjudice des titres, droits et usages des communautés et particuliers et des dispositions portées par l'ordonnance sur le fait des eaux et forêts.

Art. II. Défense à toutes communautés d'habitants, sous prétexte de droit de propriété, d'usurpation ou autre, de se mettre en possession, par voie de fait, des biens dont elles n'avaient pas la possession réelle à l'époque du 4 août.

Art. III. [...] les infractions forestières seront poursuivies comme les prévenus, et les peines prononcées par les ordonnances des Eaux et Forêts et autres lois du royaume ».

18. *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799*, Vol. 2, p. 368, Paris, Henri Plon, 1859.

19. « L'Assemblée Nationale... après avoir entendu le rapport des comités des domaines, de la marine, des finances, de l'aliénation des biens nationaux et du commerce et de l'agriculture, Considérant que la conservation des bois et forêts est un des objets les plus importants et les plus essentiels aux besoins et à la sûreté du royaume et que la nation seule peut par un nouveau régime et une administration active et éclairée, s'occuper de leur conservation, amélioration et repeuplement pour en former en même temps une source de revenu public, a décrété et décrète ce qui suit :

Art. 1^{er}. Les grandes masses de bois et forêts nationales sont et demeureront exceptés de la vente et de l'aliénation des biens nationaux ordonnées par les décrets des 14 mai, 25 et 26 juin dernier.

Art. 2. [Cet article prévoit les exceptions à la règle générale, notamment en fonction de seuils de surface (100 arpents) et de distance (1000 toises) par rapport à un massif principal] et, exception à l'exception : « les bois qui ne sont pas nécessaires pour garantir les bords des fleuves et rivières. ».

En conséquence, le rapport du député Pison du Galland ²⁰, la Constituante adopte la loi du 29 septembre 1791, posant les bases d'une nouvelle administration ²¹.

Le titre I^{er} est l'exacte préfiguration des deux premiers articles du Code de 1827 et de l'article L. 111-1 du Code forestier actuel ²². Le décret comporte ensuite quatorze autres titres consacrés à l'organisation de l'administration forestière ²³, aux fonctions et à la dénomination des différents niveaux hiérarchiques ²⁴.

La notion de « régime forestier », de même que la structure de la nouvelle administration, remonte donc à la Constituante, y compris le nom de conservateur donné aux cadres supérieurs de l'administration.

En application de cette loi, cinq commissaires sont désignés le 23 octobre à la commission générale des forêts, puis Tarbé, ministre des contributions, charge Joseph Bergon des « détails relatifs à la conservation générale des forêts », début d'une carrière forestière exceptionnelle et continue malgré les changements successifs de l'organisation des services forestiers, jusqu'au poste de Directeur général qu'il occupe du Consulat jusqu'à sa retraite en 1817 (il est alors âgé de 75 ans), à la brève exception des « Cent jours ». Cet exemple de continuité dans une période délicate mérite d'être souligné ²⁵. Un député des Vosges, Poullain-Grandprey, déclarait au Conseil des Cinq-Cents, le 6 mars 1799 : « Il n'est personne dans la République qui ne se demande par quelle fatalité l'administration forestière est la seule institution monarchique qui ait survécu à la destruction du trône » ²⁶.

Art. 3. L'Assemblée Nationale charge les cinq comités de lui présenter incessamment le plan d'un nouveau régime d'administration des bois et de réforme de l'administration des forêts ». (*Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799*, Vol. 5, p. 326, Paris, Henri Plon, 1860).

20. Pison du Galland (1747-1826) est un avocat de Grenoble, député sous la Constituante puis au Conseil des Cinq-Cents, certes peu connu, mais très actif sur les questions économiques.

21. *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799* ». Vol. 9, p. 443, 567, 576, 582, 622, et 671, Paris, Henri Plon, 1862. Il est à noter que l'on est à la veille du terme de la Constituante, fixé au 30 septembre 1791. L'Assemblée Législative lui succède et commence ses travaux le 1^{er} octobre.

22. Titre I^{er} – Des bois soumis au régime forestier.

- Art. I^{er} Les forêts et bois dépendant du ci-devant domaine de la Couronne et des ci-devants apanages [...] corps et communautés ecclésiastiques, séculiers et réguliers, et généralement de tous les bois qui sont ou peuvent faire partie du domaine national, seront l'objet d'une administration particulière.

- Art. II. Les bois nationaux, ci-devant aliénés à titre de concession, [...] seront soumis à la même administration.

- Art. III. Les bois et forêts indivis entre la nation et des communautés ou particuliers y seront soumis pareillement.

- Art. IV. Les bois appartenant aux communautés d'habitants seront soumis à la dite administration, suivant ce qui sera déterminé.

- Art. V. Les bois des maisons d'éducation et de charité et ceux de l'Ordre de Malte seront également soumis à la dite administration.

- Art. VI. Les bois appartenant aux particuliers cesseront d'y être soumis et chaque propriétaire sera libre de les administrer et d'en disposer à l'avenir, comme bon lui semblera.

23. La suspension des nominations, dans l'attente d'un nouveau débat sur l'éventuelle cession de forêts de la « Nation » décidée le 14 janvier 1792, est un exemple des tâtonnements de cette période, au final plus stable qu'on ne l'a cru. Voir *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799*, Vol. 10, p. 108, Paris, Henri Plon, 1862.

24. Le titre XV « Suppression de l'ancienne administration », est constitué d'un article unique où on lit : « IV : Il sera incessamment fait une loi sur les aménagements, ainsi que pour fixer les règles de l'administration forestière et jusqu'à ce, l'ordonnance de 1669 et les autres règlements en vigueur continueront à être exécutés en tout ce à quoi il n'est pas dérogé par les décrets de l'assemblée nationale. »

25. Même si Bergon est gratifié d'un maximum de girouettes dans le célèbre dictionnaire du même nom...

26. Grand-Mesnil (Marie-Noëlle), « L'administration des Eaux et Forêts de 1789 à l'an IX », in *L'administration de la France sous la Révolution*, Librairie Droz, 1992.

Sous le Consulat, le décret du 16 nivôse an IX (6 janvier 1801) procède à une réorganisation qui va rester en vigueur pour l'essentiel pendant un siècle et demi ²⁷.

Une autorité centrale est mise en place, constituée de cinq « administrateurs des forêts nationales », deux issus des domaines, un ingénieur de la marine, un ancien conventionnel et le beau-frère du général Lannes, au traitement de 10 000 francs, soit la moitié de celui d'un préfet.

Les responsables de terrain sont « les conservateurs », qui disposent d'un pouvoir important. Ils embauchent et débauchent le personnel, contrôlent l'activité, fixent l'assiette des coupes et président les adjudications de bois. Ils sont les interlocuteurs des autres administrations. Leur traitement est de 6 000 francs, supérieur à celui de leurs collègues des Ponts et Chaussées,

Enfin, les préposés sont les agents de terrains. Ils sont mal payés (500 francs), confrontés à une population rurale hostile, car la loi du 18 pluviôse an XI (7 février 1803) leur donne le droit de poursuite exclusif des délits forestiers et un pouvoir d'instruction, comportant droit de perquisition et de confiscation (loi du 22 mars 1806).

L'administration forestière est chargée du contrôle des forêts des communes et des hospices par la loi du 19 ventôse an X (10 mars 1802) et de la police fluviale par la loi du 29 vendémiaire an XI (21 octobre 1802). Un contrôle des défrichements est instauré, première intervention dans les bois des particuliers, en floréal de l'an IX (mai 1801). Ces mesures sont justifiées par l'insuffisance des approvisionnements en bois de marine. L'année 1811 est marquée par une crise économique aggravée en 1812 par les conditions climatiques difficiles.

Le débat sur l'aliénation éventuelle des forêts domaniales n'est cependant pas clos. Il reprend par une discussion le 2 mars 1792 à l'Assemblée Législative entre les députés Michon-Dumarest, qui propose la vente, et Juéry ²⁸, qui défend avec succès le maintien des forêts dans le patrimoine de la Nation.

Les seuils fixés à l'article II de la loi du 11 septembre 1790 pour l'exception à la règle de l'inaliénabilité sont modifiés par une résolution du Conseil des Cinq-cents du 1^{er} nivôse an IV (22 décembre 1795), prise sur proposition du Directeur Reubell ²⁹. Le seuil de surface est élevé de 100 à 300 arpents, convertis en 15 000 ares, (soit 150 hectares) et le seuil de distance réduit de 1 000 à 500 toises, converties en un kilomètre (le système métrique en est à ses débuts ³⁰).

Bien d'autres textes vont jalonner la période complexe qui s'écoule entre 1791 et 1827. À noter, la publication d'un premier Code forestier, daté de juillet 1810 : « Code forestier ou Recueil des Lois, arrêtés, décrets et avis du Conseil d'État, etc [...] depuis l'an IX jusqu'à ce jour ». Ce recueil comporte bien entendu l'ordonnance de 1669.

Le contrôle législatif des aliénations de forêts n'a pas empêché d'importantes aliénations de forêts au début du XIX^e siècle ³¹ ; il suffisait qu'une loi en ait ainsi décidé.

27. Cet alinéa et le suivant reprennent un exposé de madame Andrée Corvol-Dessert, présidente du Groupe d'étude d'histoire des forêts françaises (GHFF) devant la section forêt du CGAAER, le 7 octobre 2009.

28. Michon (1751-1842) est élu du Rhône, Juéry (1752-1839), originaire du Cantal, est député de l'Oise.

29. Jean-François Reubell (1747-1807), élu de Colmar, est un des cinq Directeurs mis en place par la constitution de l'an III.

30. *Réimpression de l'ancien Moniteur depuis la réunion des États-Généraux jusqu'au Consulat, mai 1789-novembre 1799*, Vol. 27, p. 55, Paris, Henri Plon, 1863.

31. Dans l'ouvrage cité plus haut, Jean-Marie Ballu donne le détail de ces lois d'aliénation du XIX^e siècle, p. 128 et 129, question 122 « Quelles lois d'aliénation des forêts publiques ? ».

Ce fut le cas des lois du 23 septembre 1814 et du 25 mars 1817³², autorisant respectivement la vente de 300 000, puis de 150 000 hectares de forêts domaniales. Il s'agissait de liquider les conséquences financières des désastres napoléoniens³³. Martignac y revient explicitement dans la présentation du Code forestier : « des besoins impérieux ont obligé à des aliénations ». Ces décisions, certes portant sur des surfaces très importantes, ont été prises dans le respect de la loi de 1790, puisqu'elles ont été autorisées par une loi ; on peut même rappeler ici que l'article 1^{er} de l'édit de Moulins permettait déjà l'aliénation « pour la nécessité de la guerre ».

Le Code forestier de 1827

Dans l'exposé des motifs du Code forestier présenté par Martignac³⁴ devant la chambre des députés le 29 décembre 1826, celui-ci n'hésite pas, dans le contexte politique de la Restauration, à rappeler l'œuvre, certes incomplète, de la Constituante en reprenant les termes mêmes du titre XV-IV de la loi du 29 septembre 1791 cités ci-dessus : « La loi du 29 septembre 1791 établit quelques règles générales sur le régime des bois de l'État ; quelques dispositions timides et incomplètes sur ceux des communes et des établissements publics ; elle créa une administration nouvelle et en détermina le mode des poursuites à exercer pour les délits forestiers.

Cette organisation, quoique conçue avec soin, était néanmoins imparfaite ; elle ne pouvait être que le prélude d'une législation forestière. Ses auteurs le reconnurent, car ils annoncèrent dans le dernier article qu'il serait fait incessamment une loi sur les aménagements ainsi que pour fixer les règles de l'administration et que, jusque là, l'ordonnance de 1669 et les autres règlements en vigueur continueraient d'être exécutés « en tout ce à quoi il n'était pas dérogé [...] L'administration à qui est confiée notre richesse forestière a fait des efforts pour la conserver et l'accroître... »³⁵.

Ensuite, Martignac rappelle, de façon brève et concise, les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs : « Un grand nombre de dispositions de cette nature se trouvent dans l'ordonnance de 1669, et même dans la loi du 29 septembre 1791, mais il est facile d'en reconnaître les causes. En 1669, le pouvoir législatif et la haute administration de l'État étaient réunis dans la personne du roi. Au mois de septembre 1791, l'Assemblée législative avait déjà usurpé une partie considérable du pouvoir exécutif au préjudice de

32. Ballu (Jean-Marie), *op. cit.*, p. 128 et 129. La loi du 25 mars 1817 précède de quelques jours l'ordonnance du 17 mai 1817 qui, selon la formulation des mémoires de Mathieu Molé, « réunissait l'administration des forêts à celle des domaines » ; étant précisé qu'« on consola le vieux Bergon, depuis si longtemps Directeur général des forêts, par le cordon de la Légion d'Honneur », tome II, p. 383.

33. Voir Richelieu (Armand-Emmanuel, duc de), « *Lettres au marquis d'Osmond, 1815-1818* », Paris, Gallimard, NRF, 1939, p. 5, une lettre de janvier 1816, où il se plaint des embûches faites par les ultras de la « chambre introuvable » à ses projets de ventes de forêt.

34. Jean-Baptiste de Martignac (1778-1832) est alors Directeur général de l'enregistrement et des domaines (auxquels vient d'être rattachée l'administration forestière). Il est ensuite Président du Conseil des ministres du 4 janvier 1828 au 8 août 1829.

35. Coin-Delisle et Frédéric, *Commentaires sur le code forestier*, Pelicier et Chatelet, Paris, 1827, p. 4. Ce propos de Martignac est recoupé par une remarque que l'on trouve dans l'ouvrage du CNRS, *Les eaux et forêts du 12^e au 20^e siècle*, dont le livre III couvrant la période 1789-1820 a été rédigé par Marie-Noëlle Grand-Mesnil, p. 419, à propos du descriptif des forêts objet des lois d'aliénation du début de la Restauration, « les bois ainsi décrits ne présentent absolument pas les signes de dégradation que les auteurs du XIX^e siècle croyaient reconnaître dans tous les bois non abattus à la Révolution... Ces descriptions de bois en coupes réglées à 25 ans, ces comptages de baliveaux et de modernes donnent une image assez encourageante de ce que l'on appelait pas encore le taillis sous futaie... ». Plus loin, p. 433, une autre phrase relève « le concert de jérémiades que les écrits de la première moitié du XIX^e siècle contiennent sur le sujet des "dévastations" révolutionnaires en forêt ».

l'autorité royale. Il était simple et naturel alors, que, dans ces deux actes, les dispositions législatives fussent confondues avec les mesures administratives et de pure exécution. Aujourd'hui, il ne peut en être ainsi : la limite est clairement tracée entre les pouvoirs par nos institutions. La loi devra intervenir partout où il s'agit de la propriété appartenant à l'État et qui ne peut être aliénée sans elle... »³⁶.

Donc, dans le cadre institutionnel de la Restauration qui intègre un des acquis fondamentaux de la Révolution, l'application du principe de la séparation des pouvoirs, l'inaliénabilité des biens de l'État est garantie, puisque tout ce qui relève de l'État relève de la loi. Martignac revient d'ailleurs plus loin sur la limite de cette règle : « Les bois de l'État eux-mêmes n'ont pas été préservés de toute atteinte. Des circonstances extraordinaires ont fait ordonner des coupes extraordinaires et des besoins impérieux ont obligé à des aliénations »³⁷. L'allusion aux aliénations de 1814 et 1817 est directe.

Enfin, ce code introduit de façon novatrice une dimension environnementale de la gestion forestière : « [Les forêts] protègent et alimentent les sources et les rivières, elles contiennent et raffermissent le sol de nos montagnes, elles exercent sur l'atmosphère une heureuse et salutaire influence »³⁸.

Forêts et mission d'intérêt général

Le caractère d'intérêt général de la gestion des forêts et l'existence de forêts de la Couronne est une constante de la législation d'Ancien Régime, formalisée par la doctrine et confirmée par l'Assemblée des notables de 1787. Elle est reprise par la Constituante, la « Nation » remplaçant la « Couronne », puis en 1827 lors de la présentation du Code forestier. Cependant, les justifications évoluent. On passe des besoins (stratégiques) en bois de marine à l'approvisionnement en bois d'une manière générale, aussi bien pour les constructions que pour le chauffage et les besoins d'une industrie naissante (les verreries de Saint-Gobain par exemple), à partir de 1790 s'ajoute le rôle protecteur des forêts. La phrase de Martignac citée plus haut annonce les considérations écologiques d'aujourd'hui. S'ajoutent désormais les objectifs de sécurité publique, l'équilibre de notre commerce extérieur, la fixation du dioxyde de carbone, la réserve de biodiversité ou encore des espaces ludiques à l'usage des citoyens.

Le contrôle de l'aliénation des forêts

La loi du 11 septembre 1790 (amendée en l'an IV) reste en vigueur sous sa forme et dans sa rédaction d'origine jusqu'au décret 57-1336 du 28 décembre 1957 « portant réforme [...] et codification sous le nom de Code du domaine de l'État, des textes législatifs applicables à ce domaine ». Les dispositions en vigueur en matière d'aliénation de forêts domaniales depuis 1790 deviennent donc l'article 104 de ce nouveau code dans une rédaction pratiquement inchangée : « Les bois et forêts domaniaux ne peuvent être aliénés qu'en vertu d'une loi. Toutefois, il peut être procédé, dans la forme ordinaire, à la vente des bois domaniaux d'une contenance moindre de 150 hectares qui ne pourraient pas supporter

36. *Ibidem*, p. 6 et 7.

37. Coin-Delisle et Frédérick, *Commentaires sur le code forestier*, Pélicier et Chatelet, Paris, 1827, p. 10.

38. Exposé des motifs sur le Code Forestier présenté par Martignac devant la Chambre des députés le 29 décembre 1826.

les frais de garderie et qui ne sont pas nécessaires pour garantir les bords des fleuves, torrents et rivières et sont séparés et éloignés d'un kilomètre au moins des autres bois et forêts d'une grande étendue »³⁹.

L'article 148 du même décret comporte l'abrogation explicite tant de la loi du 11 septembre 1790 que de sa modification par la loi du 2 nivôse an IV. Le décret n° 62-298 du 14 mars 1962 « portant modification du Code du domaine de l'État » se limite sur ce point à une modification de la numérotation, l'article 104 devient l'article L. 62 ; enfin, par l'ordonnance du 21 avril 2006⁴⁰, l'article L. 62 du Code du domaine est devenu l'article L. 3211-5 du Code général des propriétés des personnes publiques (CG3P).

Enfin, la question peut être posée de savoir si les dispositions de la Charte de l'environnement ne consolident pas la règle de l'inaliénabilité. En effet, l'article 6 de la Charte de l'environnement⁴¹, selon lequel « Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social », semble ouvrir la voie d'un contrôle de constitutionnalité à une loi d'aliénation de forêts domaniales.

À partir de 1860 l'aliénation n'est justifiée que par le financement des améliorations forestières. Ainsi, on vend les forêts de plaine, moins utiles au titre de l'intérêt général, afin de financer les opérations de reboisement de montagne (loi du 25 mars 1860) ou de gazonnement en montagne. Le but est de prévenir les coulées torrentielles et l'érosion des sols (loi du 8 juin 1864). La loi du 19 mai 1863 permet l'aliénation d'une partie des dunes d'Aquitaine pour financer des plantations. L'opinion publique commence à réagir. Cependant, sous le Second Empire, il s'est vendu 71 000 hectares pour une recette de 68 millions de francs.

Après le désastre de 1870, la question des indemnités de guerre pose à nouveau la question de ces ventes. Mais la jeune République s'y refuse. Depuis lors, les lois d'aliénation n'ont porté que sur des surfaces marginales, afin de résoudre des cas particuliers ; ainsi, en 1960, la cession du massif de La Marta à la commune de La Brigue dans les Alpes-Maritimes, à la suite d'une rectification de frontière résultant du traité de paix de 1947 avec l'Italie. Cette cession a un intérêt juridique, car c'est la première réalisée dans le cadre de la Constitution de 1958, confirmant ainsi, *via* le code des domaines, le caractère législatif d'un acte de cession.

Le contrôle de la gestion des forêts

L'institution en 1791 du « régime forestier » a assuré jusqu'à nos jours une continuité parfaite du contrôle de la gestion des forêts de l'État et des collectivités.

En revanche, la loi de 1791 a redonné une entière liberté aux particuliers pour la gestion de leurs forêts. Le Consulat rétablit un contrôle des défrichements dans les bois et

39. Le principe et l'exception viennent directement de la loi de 1790 ; la référence aux frais de garderie reprend une idée de l'Assemblée des notables de 1787.

40. La rédaction du code général des propriétés des personnes publiques conserve sur le fond l'essentiel des dispositions antérieures en vigueur depuis 1790, toutefois la référence à « l'éloignement de plus d'un kilomètre » d'un massif « d'une grande étendue » a été supprimée, mais il est renvoyé à des « conditions précisées par décret en Conseil d'État », ce qui montre un souci de strict encadrement de cette dérogation. La condition de distance devrait donc se retrouver dans ce décret d'application qui à ce jour ne paraît pas avoir été pris.

41. L'arrêt rendu par la section du contentieux du Conseil d'État n° 297931, *Commune d'Annecy*, le 3 octobre 2008 est le premier à confirmer que « l'ensemble des droits et devoirs définis par la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétences respectifs ».

forêts des particuliers repris par le Code de 1827. Ensuite, l'administration forestière renforce progressivement ce contrôle par la loi du 18 juin 1859 qui introduit les motifs de refus de défrichement (dont la notion de « salubrité publique »).

Mais il faut attendre la loi n° 63-810 du 6 août 1963 « pour l'amélioration de la production et de la structure foncière des forêts françaises », relative à la gestion des forêts des particuliers, pour étendre l'obligation d'un document d'aménagement, certes sous la forme allégée de « plans simples de gestion », aux bois et forêts des particuliers de plus de 25 hectares d'un seul tenant. Ce dispositif, élargi et complété par les lois forestières de 1985 et de 2001, atteint aujourd'hui un degré de complexité qui conduit à s'interroger, tant au regard de la certification des bois que des moyens de sa mise en œuvre, par le Centre national de la propriété forestière qui reprend les missions des Centres régionaux de la propriété forestière institués en 1963.

Le financement de la forêt

En 1946, à la suite du rapport commandé par Tanguy-Prigent au conseiller d'État Leloup, il avait été décidé la création d'un Fonds forestier national (FFN) pour financer à long terme des actions de reboisement. Le Fonds forestier national, compte d'affectation spéciale du Trésor, permettait des financements de long terme échappant à la contrainte de l'annualité budgétaire. Dans un souci général de reprise de l'ensemble des comptes spéciaux du Trésor, après un demi-siècle de fonctionnement efficace de ce fonds, le ministère des finances a, sous un prétexte tiré du droit communautaire, fait accepter au ministère de l'agriculture la disparition de ce fonds. Les conséquences de cette décision qui commencent à apparaître aujourd'hui conduisent à s'interroger sur les modalités de financements d'actions nécessitant l'engagement à long terme de l'État. La même question peut se poser au niveau communautaire : comment financer des actions de reboisement avec des programmes engageant au mieux pour six ans ?

Les forêts et l'agriculture

Lors de la création du ministère de l'agriculture en 1881 quand Gambetta, alors Président du Conseil, présente à la signature du Président Grévy le décret fixant les attributions de ce nouveau ministère, celui-ci propose de lui confier également la direction générale des Eaux et Forêts, rattachée depuis mai 1817 au ministère des finances. Proposition immédiatement acceptée par Gambetta, d'où un rajout au décret de la main même du Président de la République. Grévy, originaire du Jura, département très forestier, avait fait le constat évident de l'imbrication des espaces agricoles et forestiers.

Cependant, cent trente ans plus tard, il n'est pas sûr que les forêts se soient pleinement intégrées à l'agriculture. Certes, avec le temps et les réformes de Pisani dans les années 1960, des rapprochements se sont faits, aux niveaux des corps de fonctionnaires, de la recherche, de l'enseignement, de la réglementation mais la tendance à un certain isolat forestier perdure. Il est fréquent que des textes soient répliqués du code rural au code forestier ou inversement. Une remarque souvent faite tient au caractère non urgent des questions forestières (sauf en cas de tempête), par comparaison avec les crises qui affectent régulièrement tel ou tel marché agricole.

Pour remédier à cette situation quasi-structurelle, le Président Mitterrand avait suscité la création d'un secrétariat d'État (puis ministère délégué à la forêt) auprès du ministre de l'agriculture, confié à René Souchon. L'action du ministre délégué a permis d'augmenter

de 15 % une récolte de bois restée stable depuis vingt ans dans une forêt notoirement sous-exploitée ; ce constat factuel, donc incontestable, se suffit comme bilan concret d'une action de trois années. En 1986, ce ministère délégué a été supprimé, le ministère de l'agriculture est devenu de 1988 à 1992 ministère de l'agriculture et de la forêt, puis progressivement la référence forestière disparaît de sa dénomination, puis des organigrammes. Il ne reste des fonctions régaliennes de l'ancienne direction générale des eaux et forêts qu'une sous-direction au sein d'une vaste direction générale. C'est donc une structure administrative affaiblie qui est aujourd'hui en charge des questions forestières.

L'Office national des forêts

Cet établissement public a été créé par la loi de finances rectificative n° 64-1278 du 28 décembre 1964. Le préfet Delaballe, alors directeur de cabinet de M. Pisani puis le premier directeur général de l'établissement, explique très clairement dans ses souvenirs ⁴² le but de la réforme : séparer ce qui, dans l'ancienne direction générale des eaux et forêts, relevait de la gestion des forêts publiques de ce qui relevait des fonctions régaliennes de l'État à l'égard de toutes les forêts. L'État reste propriétaire des forêts de l'État ⁴³, mais les produits issus de ces dernières sont affectés en recettes à l'établissement, ainsi libéré de la contrainte de l'annualité budgétaire.

La mise en place de la réforme s'est faite avec difficulté en raison de l'opposition obstinée du ministre des finances d'alors au projet de Pisani, malgré les arbitrages constamment favorables de Michel Jobert, directeur de cabinet de Georges Pompidou, alors Premier ministre. La longue et sévère analyse que fait M. Delaballe des motivations de ce ministre des finances n'est d'ailleurs peut-être pas exhaustive. En pratique, cela s'est traduit par des amendements au projet gouvernemental déposés par des parlementaires proches du dit ministre qui ont quelque peu dénaturé le projet initial. L'Office national des forêts (ONF) nouvellement créé se voyait interdire tout développement de ses activités vers la récolte et la transformation du bois, mais par contre se voyait offrir la possibilité d'exercer des fonctions « régaliennes » par voie de convention. Il a fallu quarante années pour arriver à venir à bout de ces dispositions.

L'arrêt du Conseil d'État du 29 avril 1994 procède, dans ses considérants, à une distinction entre les missions de service public administratif de l'Office national des forêts et son activité industrielle et commerciale. Il s'agissait de savoir si le contrat d'approvisionnement de la scierie de Sougy dans la Nièvre, dont le principe était contesté par un « groupement » de scieurs créé pour les besoins de la cause, relevait ou non du juge administratif. « Le litige dont ce tribunal [le tribunal administratif de Paris] était saisi ne concernait pas l'activité de protection, de conservation et de surveillance de la forêt, qui relève de la mission de service public administratif dévolue à l'office ; qu'il n'était pas détachable de son activité de service public industriel et commercial chargé de la gestion du domaine forestier et de l'équipement des forêts ; que dans ces conditions, c'est à bon

42. « *Le sentiment d'entreprendre* », document disponible dans toutes les bibliothèques du ministère de l'agriculture et à l'Office national des forêts. Ce document très agréablement écrit est en même temps un excellent cours de droit sur la façon de transformer un service administratif en établissement public.

43. Voir Delaballe (Christian), « *Le sentiment d'entreprendre* », p. 8 : Le général de Gaulle, préalablement consulté sur le principe de cette réforme avait donné son accord, en soulignant que la propriété des forêts de l'État ne devait pas être transférée au nouvel Office pour des raisons historiques.

droit que les premiers juges ont estimé que la demande du groupement ressortissait à la compétence des juridictions de l'ordre judiciaires »⁴⁴.

Cette distinction confirme bien ce qui a été, depuis plus de deux siècles, la base de l'argumentation pour conserver à la Nation le domaine forestier hérité de l'Ancien Régime, à savoir, au-delà de la simple gestion courante, l'existence de missions de service public incombant à la gestion de ce domaine.

*
* *

La France a donc très tôt disposé d'outils juridiques et administratifs adaptés au long terme forestier, permettant la protection et la mise en valeur de ses forêts, objectifs dont l'intérêt général est clairement perçu dès le début du XVII^e siècle. La continuité historique pluriséculaire de ces outils juridiques en confirme la pertinence. La législation forestière a souvent été en avance, avec parfois les faiblesses du prototype.

Un financement régulier d'une action à long terme achoppe sur la règle de l'annualité budgétaire. Là encore, la forêt a été novatrice. Des outils comme le Fonds forestier national et l'Office national des forêts peuvent apporter ou avaient apporté une réponse concrète au problème du financement à long terme d'une politique forestière. Les problèmes et les mises en cause récentes – la disparition du Fonds forestier national – conduisent à constater (ou à se rappeler) que des actions à long terme ne se conduisent pas avec les mêmes outils d'intervention publique que la gestion courante. Cette observation vaut également pour le lien avec les politiques communautaires, elles-mêmes inscrites dans des programmes dont la durée est limitée à six ans.

La forêt française se trouve aujourd'hui dans une situation paradoxale qui est de ne pas avoir su mettre en valeur ce qui avait été planifié un demi-siècle ou un siècle plus tôt, ce que résume clairement le discours du Président de la République à Urmatt en mai 2009 : « Comment peut-on avoir une forêt dont à peine la moitié du potentiel est exploité et avoir un énorme déficit commercial en bois et produits dérivés du bois ? ».

44. Conseil d'État, 29 avril 1994, req. n° 91549, *Groupement d'intérêt économique « Groupétudebois »*, mentionné au *Lebon*.