

Deuxième partie

**Les administrations et les
législations forestières françaises
et italiennes**

I) L'administration forestière contemporaine en France et en Italie : origines, missions et organisation :

Dire que le monde est en pleine mutation est devenu un lieu commun, la planète change, les sociétés évoluent et les hommes s'adaptent¹. Les forestiers et leur administration ont suivi ce mouvement de progrès qui a transformé l'Europe, l'Occident et la planète entière depuis deux siècles. Il ne faut pourtant pas négliger de relever tous les indices qui témoignent de la permanence du passé et montrent que le progrès aussi fulgurant soit-il reste tributaire de pratiques, de modes de pensée, de croyances, hérités de notre histoire. L'évolution contemporaine de l'administration forestière en offre l'exemple. Toujours soucieuse de répondre aux sollicitations de plus en plus nombreuses et variées de la société, elle a adaptée son organisation, ses structures, son personnel et ses modes d'intervention sans jamais rompre avec ses traditions (héritées du passé mais aussi largement générées par les missions du présent) constituées de nombreux éléments : une relation presque passionnelle avec la forêt, la persistance d'un certain esprit de conservation, le respect de la mémoire des aînés, l'attachement à certains attributs ou prérogatives². On pourrait croire que le train du progrès n'a que peu ressenti les influences de ces réminiscences de l'expérience forestière, ce n'est pas certain du tout.

Il est difficile de dire exactement à quel moment apparurent les forestiers. On prend généralement comme référence les premiers textes qui font allusion aux forêts et au personnel chargé de leur gestion. Ainsi en Italie dans les dernières années de la République romaine des textes précisèrent les tâches du personnel qui devait surveiller les forêts; en France : «*Baudrillart cite un capitulaire de Charlemagne (813) dans lequel il est question des attributions de certains administrateurs des propriétés royales appelés forestarii et chargés de la conservation des forêts, du gibier et des étangs* »³. Mais on peut penser que

¹ Voir L. Genet, R. Rémond, P. Chaunu et A. Marcet, *Le monde contemporain*, Paris, Hatier, 1966, 640 p.

² Voir B. Kalaora et D. Poupardin, *Le corps forestier dans tous ses états de la Restauration à la Belle Époque*, Rungis, I.N.R.A., Décembre 1984, 189 p.

³ Francis Meyer, *Législation et politique forestières*, Paris, Berger-Levrault, 1968, p. 186.

l'existence de structures qui avaient, entre autres, des devoirs forestiers doit être encore antérieure et que les forestiers sont apparus avec l'État. Sans État, il n'y a pas de forestiers.

Les grandes fractures qui ont, à l'époque contemporaine, remis en cause l'État, la révolution de 1789 en France et la création d'un royaume unifié en Italie en 1860, ont donc posé le problème de l'administration forestière; en France pour la mettre en conformité avec le droit nouveau, en Italie pour unifier les diverses organisations qui existaient avant 1860.

1) La mise en place des administrations forestières :

On a vu qu'au début du XIX^{ème} siècle les objectifs des politiques forestières françaises et italiennes étaient assez clairement définis, malgré une évolution historique assez semblable par certains aspects, deux traditions forestières très distinctes se mettent en place⁴. La France donnait une importance économique à la forêt et sa production et pour cela en imposait la conservation et l'amélioration. La production de bois en vue de satisfaire les besoins stratégiques et économiques, nécessité impérieuse de l'époque, s'inscrivait alors comme l'aboutissement logique de l'évolution des pratiques forestières nationales entamait depuis le XV^{ème} siècle et renforçait par l'Ordonnance de 1669. L'Italie, par contre, pays plus méditerranéen, confrontait de façon plus constante aux perturbations écologiques produites par l'exacerbation des facteurs climatiques, géologiques et topographiques consécutive au déboisement, faisait du rôle protecteur du couvert végétal (pas forcément forestier) la fonction essentielle de la forêt et des espaces naturels. Rôle économique en France, hydrogéologique en Italie, la mise en place des administrations forestières devait se faire en tenant compte de ces grandes fonctions attribuées à la forêt et dans le but de les assurer. La grande réformation administrative prit aussi des allures différentes, rupture soudaine et douloureuse fruit du grand déchirement révolutionnaire en France, elle fut plus lente et peut-être moins radicale qu'on ne pourrait le croire en Italie.

⁴ Voir supra p. 114 à 132.

1.1 En France, l'Administration forestière contemporaine, un héritage de la Révolution :

a) L'étincelle révolutionnaire :

a.1) L'état de sous-administration forestière du sud de la France :

Le Midi de la France a pendant longtemps été sous-administré au point de vue forestier, en 1788 : « *tandis que la France entière comptait 20 grandes maîtrises des eaux et forêts, les généralités de Toulouse, de Montpellier et du Roussillon d'une part, celles de Pau, Bordeaux, Montauban et Auch d'autre part, embrassant ensemble plus du sixième du territoire, ne formaient que deux grandes maîtrises* »⁵. Si l'on y ajoute la grande maîtrise du Lyonnais, Dauphiné, Provence, Auvergne et celle de l'île de Corse, près de la moitié du territoire national située au sud de la ligne Bordeaux- Annecy ne comprenait que quatre grandes maîtrises (voir carte 5). On peut expliquer ce désintérêt pour le Midi en évoquant le piètre état des forêts, la faible part des forêts de l'État ou la vigueur avec laquelle les provinces et communautés méridionales ont préservé leur indépendance, notamment en ce qui concerne le contrôle des espaces forestiers, longtemps la Provence n'a pas eu de maîtrise. Pourtant ce type d'explication n'est que partiellement satisfaisant, s'il est vrai que l'état général de la forêt méridionale ne peut rivaliser avec celui de la forêt du Nord, certaines zones comme les Pyrénées, surtout l'Ariège, disposent de ressources non négligeables et les forêts des collectivités assujetties aux règles forestières sont aussi nombreuses dans le Midi.

En fait, il semble que la logique forestière de l'époque qui voyait dans la conservation des ressources existantes le seul moyen de satisfaire la demande en bois, ne pouvait s'appliquer avec bénéfice que dans les bois du Nord, où le climat, les sols et les pratiques agraires étaient plus favorables à l'arbre, le contrôle des activités humaines par une surveillance constante pouvait permettre à la forêt de se régénérer et favoriser la production. Dans le Sud pour atteindre le même résultat, il aurait été nécessaire de pratiquer une politique active de reconstitution, les conditions naturelles étant peu favorables à la végétation.

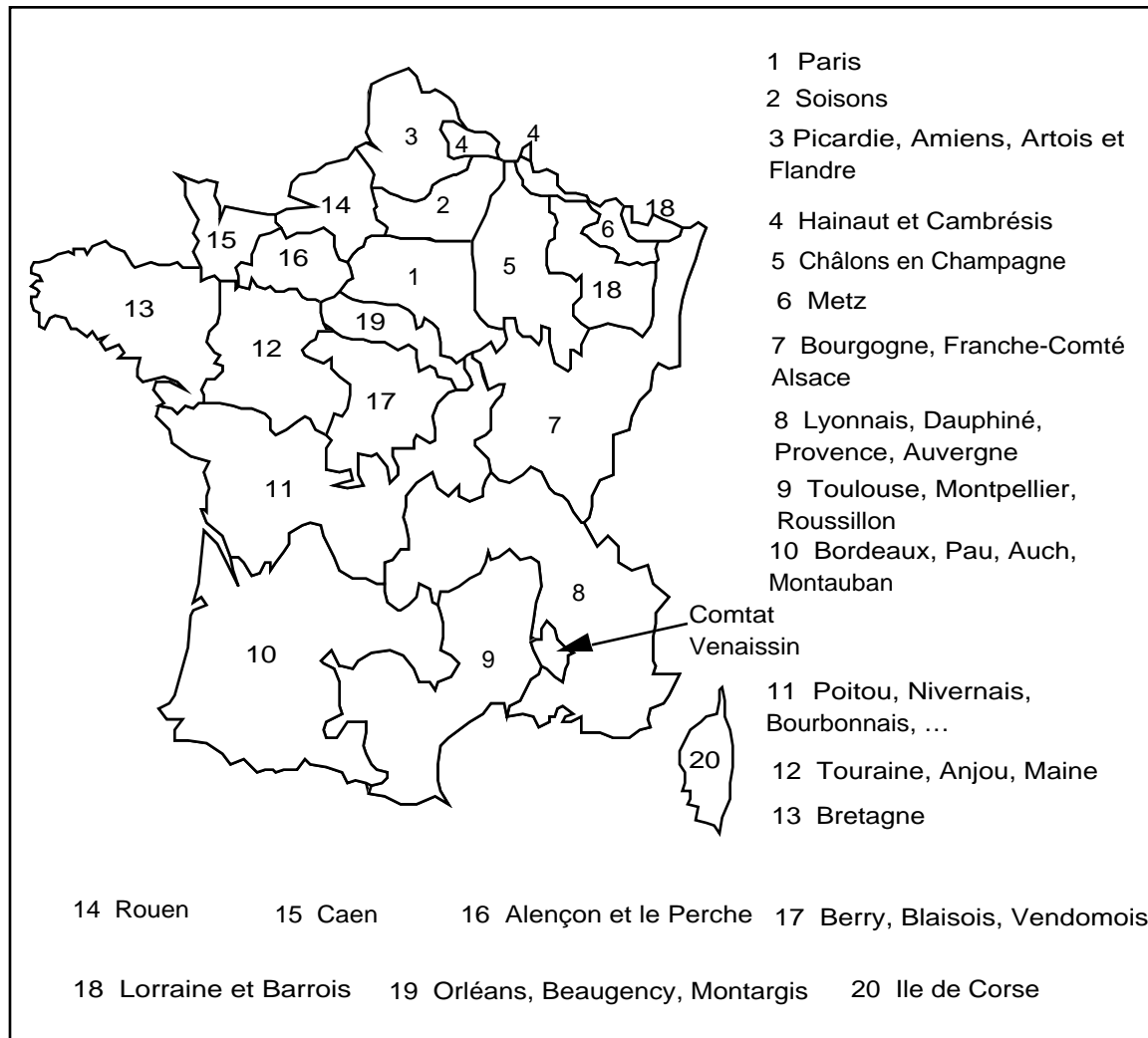
Or l'organisation générale de l'Administration forestière d'Ancien Régime et

⁵ Axel Loze, *Déforestation et reboisement dans la région pyrénéenne*, Paris, librairie de la société du Recueil Sirey, 1910, p. 63.

notamment le mode d'attribution des offices donnaient aux régions à fort taux de boisement (pour l'époque) et fortes potentialités forestières et qui plus est, où les forêts royales étaient nombreuses des avantages certains. Pour accéder aux fonctions publiques, de toutes sortes, les titulaires achetaient leurs charges ne s'attachant par la suite qu'à faire fructifier leur investissement, et cela pas toujours de façon honnête. Comme parallèlement, le pouvoir royal recherchait sans cesse de nouvelles recettes pour le trésor, il y avait une tendance à l'inflation dans la création des offices. Et les offices forestiers n'échappèrent pas à la règle. Ainsi, le nombre de grands-maîtres ne cessa de croître : *«de six à l'origine, ce nombre fut successivement porté à huit, puis à seize par édit de février 1689; enfin on en comptait vingt au XVIII^{ème} siècle »*⁶ . Pour que les offices soient attrayants, il fallait que les forêts concernées le soient. Il était plus rentable d'acquérir un office forestier dans le Nord que dans le Sud. Le pouvoir royal créa donc des offices là où ils se vendaient, ceci explique aussi en partie le relatif abandon forestier du Midi.

⁶ Charles Guyot, *Cours de droit forestier*, tome I, Paris, Lucien Laveur, Éditeur, 1908, p. 47.

Carte 5 : Départements des grands maitres des Eaux et Forêts en 1788.



Source : Axel Loze, *Déforestation et reboisement dans la région pyrénéenne*, Paris, librairie de la société du Recueil Sirey, 1910, p. 63.

a.2) La remise en cause des maîtrises et l'intrusion paysanne en forêt :

Ce système et l'entière organisation forestière furent condamnés en 1789 par les cahiers de doléances. La Révolution pour des raisons à la fois politiques, économiques et sociales supprima les maîtrises. Auprès des paysans, elles représentaient l'arbitraire royal⁷, en effet, les maîtres des Eaux et Forêts avaient des attributions administratives, c'est-à-dire ayant rapport à la gestion des forêts, de la chasse, des cours d'eau, etc..., et des attributions judiciaires. «*La maîtrise particulière constitue le tribunal de droit commun, en première instance, au civil et au criminel, pour toutes les affaires concernant les forêts, les*

⁷ Voir Raphaël Larrère et Olivier Nougarede, *Des hommes et des forêts*, Paris, Découvertes Gallimard, 1993, p. 70-71.

cours d'eau, la chasse et la pêche. Les Maîtres particuliers tiennent donc des audiences, dans lesquelles les procès sont jugés par les officiers de la maîtrise, avec les mêmes formes que devant les cours de justice »⁸. Les forestiers étaient chargés de la surveillance des bois, de la poursuite des contrevenants et en plus de leur jugement, ils étaient tout à la fois juges et parties⁹. Une des premières mesures de la Constituante fut donc de mettre fin à cette situation qui heurtait le droit nouveau, la loi du 7 septembre 1790 confia le jugement des affaires forestières aux tribunaux ordinaires. Les paysans n'avaient pas attendu pour prendre place en forêt, la période trouble que vivait le pays laissant libre cours aux prétentions de chacun et les petits paysans ne furent pas les seuls à profiter de la situation. Les biens communaux dont la jouissance était collective ou la propriété mal définie firent l'objet d'appropriation sauvage, ce fut le cas dans le Vaucluse pour certains communaux de la zone inférieure du Ventoux : « *bon nombre d'habitants s'y étaient taillés des parcelles plus ou moins grandes qu'ils exploitaient depuis sans payer aucune redevance ... Imbus du principe que possession vaut titre* »¹⁰. Dans les Basses-Alpes, une enquête de 1818-19 montre que dans l'arrondissement de Castellane entre 1790 et 1810 plus de 1195 ha de terrains ont été occupés, par des particuliers mais aussi des communes, de façon plus ou moins illégale par partage, envahissement ou concession dans 13 communes dont La Garde, Vergons, Fugeret, Thorame Basse et Méailles¹¹.

a.3) L'administration forestière, les forêts et le droit nouveau :

L'existence d'une administration forestière toute puissante heurtait aussi le droit nouveau qui affirmait la primauté de l'individu sur le corps social : « *il paraissait paradoxal, voire même anachronique, que la collectivité continue de s'arroger le pouvoir de contrôler la gestion des bois* »¹². Les physiocrates avaient proposés des projets de location des bois

⁸ Charles Guyot, *op. cit.*, p. 49.

⁹ De plus les châtiments corporels étaient pratiqués contre les contrevenants, fouet, bâton, etc..., ce qui accentué le sentiment d'injustice et d'arbitraire.

¹⁰ *Dictionnaire biographique de Vaucluse*, article Eymard (Joseph-Charles-Pascal), maire de Bédoin, Paris, Flammarion, Néaubier, p. 229-230.

¹¹ Arch. Dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177. Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914. Lettre du Garde Général Roubel, Castellane le 9 février 1819.

¹² Gérard Buttoud, *L'État forestier : Politique et Administration des forêts dans l'histoire française contemporaine*, I.N.R.A. et laboratoire d'économie forestière de l'E.N.G.R.E.F., Nancy, 1983, p. 55.

royaux ou d'affermage des forêts du Roi à des compagnies de capitalistes, mais la question de la vente des biens nationaux dépassa ce problème, il s'agissait dès lors de savoir si l'on devait y inclure ou non les forêts. Si oui, la question de l'Administration était réglée, supprimée elle ne serait pas remplacée. Mais la permanence des désordres, l'ampleur annoncée des dévastations et surtout des considérations économiques dissuadèrent le législateur d'aliéner les forêts. Le pouvoir était soucieux d'assurer les besoins en bois, aussi bien civils que militaires¹³. Il devait pour cela mettre fin aux abus en promouvant une police plus efficace, avec la loi du 11 décembre 1789, il avait attribué la responsabilité de la surveillance des forêts aux administrations départementales et communales (la loi du 28 septembre 1791 institue les gardes champêtres, celle des 15 et 29 septembre 1791 les gardes forestiers communaux), dans le même temps le personnel des maîtrises était resté en place. Mais il fallait une réorganisation plus radicale et durable.

b) L'émergence de l'administration forestière contemporaine :

b.1) La définition d'une organisation :

Divers projets furent élaborés par des agronomes, des forestiers des anciennes maîtrises¹⁴, Rougier de la Bergerie proposait que les corps administratifs de chaque département élisent pour une année un citoyen qui serait chargé de surveiller la garde et l'aménagement des forêts domaniales; payé, il aurait à gérer un budget de travaux. Les gardes et gardes généraux seraient maintenus en fonction et leur zèle stimulé par l'institution d'un tableau d'honneur donnant accès à des primes¹⁵. Un autre projet, œuvre de Delisle de Moncel voulait faciliter la répression en cernant les forêts publiques de fossés¹⁶ et de clôtures plus ou moins naturelles, il préconisait aussi l'aggravation des peines surtout pour les récidivistes. *«La police forestière aurait été attribuée à la gendarmerie, aidée dans les villages par des vétérans touchant le quart des amendes. Au niveau départemental, un*

¹³ Voir Gérard Buttoud, *op. cit.*, p. 56 à 58.

¹⁴ À propos des projets forestiers de la Révolution voir : G. Buttoud, *op. cit.*, p.60 à 77, et G. Buttoud, « Les projets forestiers de la Révolution (1789-1798) », in *R.F.F.*, XXXV, 1983, p. 9 à 20.

¹⁵ Voir Gérard Buttoud, *op. cit.*, p. 60

¹⁶ Comme c'était le cas dans la république de Venise, qui à l'époque passait pour avoir une organisation forestière exemplaire. Voir Rougier de la Bergerie, *Les forêts de la France*, Paris, Arthus Bertrand, librairie, 1817, p. 299 et ss.

“inspecteur général des bois”, établi en commission, coordonnait les interventions forestières »¹⁷.

Les contraintes étaient donc clairement perçues par les divers auteurs forestiers, il fallait à la fois assurer le maintien de l'ordre forestier et veiller à l'amélioration et l'accroissement des forêts. Le projet de Tellés d'Acosta, un ancien grand-maître des Eaux et Forêts de 1790, influa grandement sur la forme du futur appareil forestier. Il : *« divisait le pays en 20 circonscriptions dirigées chacune par un “forestier principal” assisté de techniciens dénommés suivant leur position hiérarchique “forestiers particuliers”, “forestiers suppléants”, et “forestiers surnuméraires”. Formés dans des écoles départementales accessibles aux gardes, ces fonctionnaires auraient eu une activité essentiellement sylvicole »¹⁸.* La police des bois restait le fait des gardes, encadrés de gardes généraux, recrutés parmi les anciens soldats. Ce projet comprenait tous les éléments de l'organisation contemporaine, centralisation, hiérarchie, séparation des tâches de gestion et de surveillance, formation. La loi du 29 septembre 1791 institua la « Conservation générale des forêts » reprenant les grandes lignes de ce projet, remplaçant les termes “forestiers principal”, “suppléants”, etc... par ceux de “conservateurs” et “inspecteurs”.

L'Administration centrale formée de cinq commissaires, dont un président nommé par eux, dirigeait la « Conservation générale des forêts », ils prenaient leurs décisions à la majorité des suffrages. Dans les départements réunis en conservations (35 pour l'ensemble du territoire) était établie une hiérarchie de fonctionnaires forestiers sous le nom de conservateurs, inspecteurs, arpenteurs et gardes. Mais la question de l'aliénation des bois domaniaux n'étant pas, à ce moment, résolue, l'Assemblée nationale décréta le 14 janvier 1792 qu'il était prématuré de mettre en place une nouvelle organisation forestière et les anciens forestiers qui étaient encore en place le restèrent, et, pour faire face aux besoins, un personnel technique intérimaire fut recruté.

La question forestière restait posée, chaque nouveau projet était écarté soit parce que la question des aliénations n'était pas réglée, soit que les vicissitudes politiques y mettaient des obstacles. Pourtant la dégradation continue des forêts rendait plus que jamais nécessaire la mise en place d'une administration et les projets tendaient à se faire de plus en plus

¹⁷ G. Buttoud, *op. cit.*, p.60.

¹⁸ G. Buttoud, *op. cit.*, p.61.

autoritaires. Par exemple, le projet élaboré en l'an VII par une commission nommée par le Conseil des Cinq-Cents¹⁹, proposait d'instituer une administration autonome, séparée de la régie nationale de l'enregistrement et des Domaines²⁰ et rattachée au Ministère de l'intérieur; le territoire serait divisé en cinquante conservations comprenant elles-mêmes deux-cent cinquante inspections. Les conservateurs dépendaient directement du Ministre. Les inspecteurs étaient assistés par des sous-inspecteurs et des géomètres. Les gardes étaient embrigadés sous l'autorité de "chefs-gardes". Tous les fonctionnaires forestiers devaient porter l'uniforme plus ou moins complet suivant les grades²¹. Le quadrillage du terrain tend donc dans les projets à se renforcer, ainsi que l'organisation du corps en fonction d'une tâche répressive de police, c'est le modèle militaire qui est alors adopté par les auteurs des projets.

b.2) La mise entre parenthèse de la nouvelle administration :

C'est finalement sous le Consulat que fut constituée la nouvelle administration forestière (séparée de la régie de l'enregistrement et des Domaines). Il s'agissait de la remise en vigueur des modalités administratives arrêtées en septembre 1791. Le nombre de conservations était moindre, vingt-huit au lieu de trente-cinq, et la terminologie des grades était identique, à ceci près qu'à l'administration centrale, les commissaires de 1791 étaient remplacés par des "administrateurs des forêts" nationales chargés de la définition des orientations et de la coordination des interventions. Dans les conservations les agents forestiers devaient assurer des fonctions administratives qui : « *ont pour objet tout ce qui concourt directement à la conservation des forêts, à leur amélioration et à l'augmentation des revenus qu'elles fournissent au Trésor public* »²². Et des fonctions judiciaires ou plus exactement policières, qui tendaient à la prévention et la répression des délits. Les agents (conservateurs, inspecteurs, sous-inspecteurs et gardes généraux) avaient en charge l'accomplissement des missions techniques concernant la gestion forestière. La police des bois était à la charge des préposés, gardes et brigadiers.

¹⁹ Corps législatif, *Projet de Code forestier présenté au Conseil des Cinq-Cents*, Paris, Imprimerie nationale, floréal an VII, 190 p.

²⁰ Un décret du 4 brumaire an IV avait réuni les forêts à la régie de l'Enregistrement et des Domaines

²¹ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 64-65.

²² Dralet, *Traité du régime forestier*, Paris, Arthus Bertrand, 1812, p. I.

b.2.1) Des contraintes politiques et militaires :

L'ère napoléonienne fut donc marquée par une remise en ordre des affaires forestières, comme de celles du pays. Mais ce n'est pas seulement le rétablissement de l'ordre qui était en jeu, la forêt avait au point de vue militaire une importance vitale que ce soit pour les besoins de la métallurgie et autres industries productrices d'armes ou la construction et l'entretien de la flotte de guerre. Gérard Buttoud montre que les forestiers perdirent dans une certaine mesure le contrôle de leurs forêts : *«les déplacements périodiques du gouvernement en campagne freinaient la centralisation de l'autorité forestière. La pression des armées donnait ainsi à certains intervenants, comme les ingénieurs de la Marine ou les maîtres de forges, le pouvoir réel de décider des exploitations, voire des aménagements. De nombreux industriels obtinrent, apparemment facilement, un plus grand accès aux petits bois »*²³ . Par contre, si la permanence des guerres était un frein au développement d'une sylviculture moderne, elle constitua : *«un stimulant au développement de l'activité policière du service »*²⁴ . Employés à la recherche des opposants au régime et des réfractaires à la conscription qui trouvaient refuge en forêt, les préposés furent organisés en "garde forestière" et virent leur activité de police civile et militaire croître au moment des levées en masse de 1812 et 1813. Durant l'Empire, l'Administration forestière mit sa structure pyramidale qui lui permettait de quadriller et contrôler le pays au service de l'ordre impérial : *«elle s'organisa ainsi autour d'affaires toutes militaires, dont elle tira son inaptitude sylvicole, mais aussi son efficacité policière »*²⁵ .

L'épisode impérial constitue donc une parenthèse dans la mise en place de l'Administration forestière. L'essentiel est fait, le découpage administratif forestier, la hiérarchie et même les missions sont définis dans leurs grands axes, mais il n'y a pas réellement de mise en œuvre, pour cause de guerre. Après 1815, la Restauration n'amena, tout d'abord, pas d'amélioration, bien au contraire. La perte des territoires annexés par la France impériale, riches en forêts, la restitution de leurs forêts aux anciens émigrés, les aliénations successives des forêts de l'État nécessaires au rétablissement des finances et la

²³ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 72.

²⁴ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 74.

²⁵ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 71.

séparation des forêts de la Couronne de celles de l'État, avec la création d'une administration spéciale, rendirent le nombre des forestiers trop important. L'épuration qui suivit le changement de régime contribua à en diminuer le nombre, les nobles qui avaient rallié Napoléon et occupaient des postes de conservateurs dans l'Empire en Allemagne, en Italie en firent les frais²⁶, mais le personnel subalterne fut aussi touché. Les archives départementales du Gard conservent sous la cote 7 M 948 un état des gardes généraux et particuliers forestiers du Gard au 16/03/1816, accompagné de deux listes, une de vingt noms des gardes contre lesquels il a été porté plainte, l'autre de dix-neuf noms portant des indications sur l'activité et les idées des gardes, on relève en tête de ces listes :

- Olivier François de Tharoux, il se trouvait dans la caserne lors de la résistance faite par le 13^{ème} de ligne contre l'armée royale.
- Carbonnier de Navacelles, c'est un mauvais esprit pour la famille royale, un incendiaire des châteaux pendant la Révolution.
- Salle de Bouquet, c'est un mauvais esprit pour la famille royale, un homme dangereux²⁷.

À qui étaient destinées ces listes? On peut penser qu'elles ont servi de base à une épuration du service forestier gardois.

b.2.2) Des contraintes financières :

La recherche de l'économie entraîna certainement la suppression de postes de forestiers qui n'avaient rien à voir avec les affaires politiques, ainsi certains départ à la retraite ne furent pas remplacés, ce fut le cas à Bordeaux où la conservation fut confiée en 1816 à un inspecteur, de même à Pau et à Nîmes. Dans le même temps, alors que s'étiolait le service forestier, les ambitions de Louis XVIII pour la Marine, l'amènèrent à prendre une série de mesures pour la mobilisation et la conservation des bois nécessaires aux constructions navales : *«les Forêts s'effaçaient de nouveau complètement devant l'une de leurs finalités, la construction des vaisseaux du Roi! De là à les oublier, il n'y avait qu'un pas et qui fut franchi »*²⁸. La conjonction de tous les facteurs, nécessaires économies et

²⁶ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, Éditions du C.N.R.S., Paris, 1987, p. 423 et s.

²⁷ Voir Arch. dép. du Gard, 7 M 948.

²⁸ *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 426.

priorités qui, d'après le pouvoir, étaient partout sauf en forêt, aboutirent à la fusion de l'administration des forêts avec celle des Domaines (ordonnances du 22 mai 1817), les conservations et conservateurs étaient supprimés, sauf six (Paris, Rouen, Laon, Nancy, Colmar et Dijon), plus deux inspections (Toulouse et Ajaccio) où les opérations d'aliénation des forêts exigeaient le maintien du service. Les directeurs des domaines héritaient des attributions forestières des conservateurs. *«Plus que de conserver l'espace boisé, cette Administration était d'abord chargée de produire des recettes au Trésor »*²⁹.

c) 1820 : la re-naissance de l'administration forestière contemporaine : préserver le présent sans hypothéquer l'avenir :

Ce n'est qu'avec le redressement des finances que se produit la renaissance de l'Administration des Forêts toujours sous la tutelle du ministre des Finances mais indépendante de l'Enregistrement et des Domaines. L'Ordonnance du roi du 11 octobre 1820 restaure l'organisation de 1801, avec seulement trois administrateurs et vingt conservations. Le dispositif administratif est complété en 1824 par la création de l'École forestière de Nancy, qui a pour but de former les agents aux techniques modernes de la sylviculture, et par la promulgation en 1827 du Code forestier. C'est à cette date que s'ouvre réellement l'histoire contemporaine de l'Administration forestière, la hiérarchie et les structures administratives sont en place, les missions sont clairement définies, les forestiers peuvent commencer le long rétablissement de la forêt française, d'abord par la soumission des communaux et le cantonnement des droits d'usages, ensuite par les conversions de taillis en futaies et les reboisements. À ce moment, la tradition judiciaire et policière, héritée de l'Ancien Régime, de la Révolution et de l'Empire, trouve son pendant dans la montée en puissance et l'affirmation de la fonction technique des forestiers. L'administration et les forestiers se caractérisent alors par ce côté hybride, à la fois policier et technicien, même si dans les textes la fonction technique reste du ressort des agents et celle de police des préposés. Son organisation générale et la pratique font de l'administration tantôt un appareil répressif de haut en bas de la hiérarchie, tantôt un corps technique du garde au conservateur. Ainsi : *«la structure pyramidale qui lui est donnée, le quadrillage du*

²⁹ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 83.

*territoire qui se trouve réalisé sont conçus avant tout pour faciliter les opérations de surveillance et la transmission des ordres. Chaque agent doit pouvoir en effet, contrôler à son niveau le travail de ses subalternes, sans jamais empiéter sur les prérogatives de ses pairs »³⁰ . De leur côté, les préposés dont la principale fonction reste la garde et la surveillance des forêts, sont : «*invités à utiliser les loisirs de leurs tournées quotidiennes, en effectuant de leurs propres mains certains menus travaux d'amélioration dans les bois confiés à leur surveillance »³¹ , d'ailleurs l'administration accorde des gratifications aux gardes qui se sont ainsi distingués.**

Pendant près de cent cinquante ans que dure l'Administration des forêts (en 1966, elle est divisée en plusieurs services) elle conservera à peu près la même structure hiérarchique et le même découpage administratif (voir tableau 1), bien sûr le nombre de conservations a varié et certains grades ont changé de nom.

³⁰ B. Kalaora et D. Poupardin, *Le Corps forestier dans tous ses états de la restauration à la belle époque*, Rungis, I.N.R.A., décembre 1984, p. 10.

³¹ *Les codes annotés : code forestier*, art. 304, Dalloz, 1884.

Tableau 1 : Hiérarchie et circonscriptions forestières en France au XIX ème siècle.

Grades	Circonscriptions	Divisions
- administrateurs (entre 1878 et 1887 sont remplacés par des inspecteurs généraux)	- administration centrale	- dirigent la politique forestière du pays qui est divisé en conservations
<u>1) agents</u>		
- conservateurs	- conservation	- formée de un ou plusieurs départements, elle comprend plusieurs inspections
- inspecteurs	- inspection	- ne correspond à aucune autre division administrative, elle est divisée en cantonnements
- inspecteurs-adjoints (avant 1882, sous-inspecteurs)	- cantonnement	- divisé en brigades
- gardes-généraux	- ont comme les inspecteurs-adjoints la direction de cantonnements	
<u>2) préposés</u>		
- brigadiers	- brigade	- contient plusieurs triages (les brigadiers, outre l'encadrement des gardes, peuvent avoir la charge d'un triage)
- gardes	- triage	- division de base

Notes : Certains préposés (brigadiers ou gardes) peuvent être affectés dans les bureaux des inspections ou conservations, ils sont dits alors « sédentaires ».

Il existe aussi des gardes cantonniers chargés en plus de la surveillance, de l'entretien des routes.

Avant 1862, les gardes forestiers étaient appelés gardes à pied.

Sources : Ch. Guyot, *Cours de droit forestier*, tome I, Paris, Lucien Laveur, éditeur, 1908, p. 53 à 62.

Les codes annotés : code forestier, Dalloz, 1884.

La mise en place de l'Administration forestière française, au début du XIX^{ème} siècle, se fait donc dans la logique forestière de l'Ancien Régime, la conservation et la gestion des espaces boisés nationaux et, de plus en plus, communaux constituent la double mission des forestiers. Les désordres forestiers de la Révolution renforcent l'idée que la police des bois est un aspect fondamental de la politique forestière, les divers projets élaborés le montrent. Les solutions proposées sont assez variées, de ceux qui veulent confier la police des bois à la gendarmerie, à ceux qui prônent la constitution d'un corps spécifique, chargé de la sylviculture et de la surveillance (avec toutefois une séparation des attributions entre agents et préposés). En fait, la solution retenue n'est qu'un compromis plus ou moins heureux suivant le point de vue adopté. Les forestiers étaient tiraillés entre des exigences contradictoires, défendre la forêt, fournir les recettes exigées par le ministère de tutelle (les finances) et appliquer les méthodes de la sylviculture moderne susceptibles d'améliorer l'état des forêts dont ils avaient la charge. On comprend que la nouvelle organisation devait être à la fois spécifique et polyvalente. Ce sont les événements, plus que la logique qui en ont déterminés la forme définitive, l'urgence de rétablir l'ordre forestier et social et de préserver et augmenter les richesses nationales ont fait de la fonction policière et financière la priorité à assurer. On a donc constitué une administration unique sur le modèle militaire, on a créé une gendarmerie des bois; on verra plus loin que l'administration forestière s'apparente à la police et l'armée, pas seulement dans sa forme. Par son recrutement, ses missions, son fonctionnement, elle constitue pendant longtemps un corps quasi-militaire.

Mais, malgré une organisation bâtie en fonction et pour la police des bois, l'avenir a été préservé. En faisant des agents les gestionnaires et les techniciens forestiers responsables de l'amélioration des forêts et surtout en créant l'École forestière de Nancy, l'administration a mis en place les instruments du développement contemporain de la sylviculture. Au fur et à mesure que les générations de forestiers issus de Nancy prennent en main les destinées de leur administration, le corps devient de plus en plus technique et de moins en moins policier.

En Italie, il n'y a pas eu réellement de rupture avec le passé, du moins en matière forestière, au moment où fut constitué le Royaume d'Italie en 1860. Alors qu'en France, il y eut unanimité contre les maîtrises, la péninsule ne connut pas un empressement pour

remplacer les administrations des ex-états italiens. L'unification des organisations forestières se fit comme l'unification du pays, par paliers.

1.2 En Italie, la mise en place de l'Administration forestière contemporaine : un épisode de l'Unité :

a) La diversité des racines :

a.1) L'influence française :

Dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, étaient présents dans toute la péninsule des administrations forestières nombreuses mais aux devoirs et compétences assez semblables³². L'Italie avait été un des champs de bataille des guerres de la révolution française et le berceau des premières «Républiques sœurs» que contribuèrent à former les conquêtes du Directoire en 1797-1798. L'Italie du Nord comprenait la République Cisalpine autour de Milan, la République Ligurienne autour de Gênes et la République Romaine avec Rome; le Sud formait la République Parthénopéenne. Avec l'instauration de l'Empire, certaines régions furent annexées, d'autres transformées en royaumes. L'influence française fut donc importante dans ce pays où elle dura relativement longtemps. Par exemple, le Royaume d'Italie qui succéda à la République Cisalpine avait les mêmes institutions que l'Empire, le même système d'enseignement, de justice, etc... Il n'est donc pas étonnant de retrouver la même organisation forestière qu'en France dans certains des ex-états italiens. En 1870, en Lombardie-Vénétie, l'administration des forêts est celle mise en place en 1811, elle dépend du Ministère des Finances et comprend la même hiérarchie qu'en France, conservateurs, inspecteurs, etc..., les modes de nomination et les fonctions sont aussi les mêmes; dans le Duché de Modène, on retrouve aussi la même terminologie au niveau des grades, inspecteurs, sous-inspecteurs; de même dans le Royaume de Naples.

a.2) Le leadership piémontais :

L'unification de la péninsule italienne se fit sous le contrôle et au bénéfice du

³² Romualdo Trifone, *Storia del Diritto forestale in Italia*, Firenze, Pubblicazioni della Accademia Italiana di Scienze Forestali, 1957, p. 112 à 159.

Piémont, en 1861, Victor-Emmanuel II, roi de Piémont-Sardaigne, est proclamé roi d'Italie. On pourrait croire que l'unité forestière de l'Italie s'est faite par la généralisation des lois et de l'organisation piémontaise. Et effectivement, l'histoire forestière italienne retient comme date de naissance du Corps forestier contemporain la loi piémontaise pré-unitaire du 1^{er} décembre 1833 qui instituait les agents du gouvernement chargés de veiller à la conservation des bois : *« ce jour est célébré comme date de naissance du Corps forestier qui par conséquent vit actuellement sa 155^{ème} année d'existence »*³³. Mais en fait l'hégémonie piémontaise n'a pas été si complète. D'une part, pour imposer son organisation il aurait fallu qu'elle soit au moins cohérente, ce qui n'était pas le cas. L'ex-royaume de Piémont-Sardaigne avait en fait deux structures forestières, en Piémont la conservation des bois était confiée aux intendants (préfets) des provinces qui suivaient les directives de la Régie Économique de l'Intérieur (Azienda Economica dell'Interno), en Sardaigne l'administration dépendait du Ministère des Finances (les forêts étaient plus étendues); l'organisation sur le terrain était assez semblable, un inspecteur dirigeait une circonscription divisée en districts. D'autre part, l'administration doit mettre en application une loi qui définit les orientations forestières du pays; or on a vu que la mise en place d'une législation forestière unitaire avait été longue et que les classes dirigeantes avaient imposé une loi très libérale, beaucoup plus que celles en vigueur dans le royaume de Piémont-Sardaigne. Le maintien momentané de législations différentes constituait donc aussi un frein à l'unification administrative, la loi piémontaise ne convenant pas non plus, ne fut pas imposée systématiquement au nouveau royaume. Finalement, la mise en place progressive de la législation et de l'administration forestière doit plus à un opportunisme économique et politique qu'à la réalisation d'un grand dessein forestier.

b) Une unification administrative graduelle :

b.1) Persistance de la diversité :

On a vu qu'à la veille de l'Unité, il y avait autant de traditions forestières que d'états

³³ Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, Corpo forestale dello Stato, *Il Corpo forestale dello Stato*, Roma, febbraio 1989, p. 11. « questo giorno viene celebrato come data di nascita del Corpo forestale che perciò attualmente vive il suo 155° anno di esistenza ».

souverains³⁴ , certains, comme l'État pontifical, mettant l'accent sur le rôle économique de la forêt, d'autres comme les Duchés de Modène et de Lucques sur son rôle protecteur. Les forêts dépendaient donc d'administrations diverses, Ministères des Finances ou de l'Intérieur, Bureau des eaux et des routes ou administrations provinciales. L'Unité se fit d'abord dans la création, le 5 juillet 1860, du Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, auquel furent confiées, le 1^{er} avril 1862, les administrations forestières du Piémont, de la Sardaigne et des provinces de Modène. Les administrations d'autres états ou provinces (ex-duché de Parme, pinèdes de Ravenne, provinces de Pérouse et de Pesaro) furent la même année organisées sur le même modèle hiérarchique et intégrées au sein de la même administration. Dans les provinces napolitaines et en Sicile furent établis le nombre et le grade du personnel du service actif, conformément à la hiérarchie instaurée dans le Nord mais dépendant d'une Administration générale des eaux, des forêts et de la chasse de Naples et de la Sicile³⁵ . En fait la période 1862-1867 est marquée par une certaine confusion dans la mise en place de l'Administration forestière du nouveau royaume, les structures nouvelles cohabitent avec les anciennes, certaines provinces appliquent encore des législations particulières, ainsi jusqu'en 1865 malgré leur appartenance au nouveau royaume, les Marches et l'Ombrie n'appliquent pas la législation sarde qui s'appliquait au nouvel État. Finalement durant cette période, l'unité forestière comme celle du pays reste inachevée.

b.2) Unifier les attributs :

Les premières mesures à caractère national portent sur les attributs forestiers, on a dit que la hiérarchie tendait à être la même dans les diverses régions du royaume, un décret du 19 octobre 1862 unifia l'uniforme³⁶ . Les officiers et les agents étaient obligés de le porter et d'avoir les armes prescrites. En 1864, ce sont les marteaux forestiers qui furent rénovés et unifiés pour tout le pays. Ainsi par des touches toujours plus précises se mettait en place le cadre forestier italien. Par décret du 14 août 1864, les Administrations générales des eaux, des forêts et de la chasse de Naples et Palerme furent supprimées et leurs attributions confiées à un Conseil forestier institué au Ministère de l'Agriculture, du

³⁴ Voir supra, p. 118 à 121.

³⁵ Voir *Azienda di Stato per le foreste demaniali*, Vol. I, tome I, 1959, p. 28-29.

³⁶ Voir *Azienda di Stato per le foreste demaniali*, Vol. I, tome I, 1959, p. 29.

Commerce et de l'industrie. Les annexions, en 1866 de la Vénétie et en 1870 de l'État pontifical, achevèrent l'Unité du pays et permirent de compléter les effectifs et l'organisation de l'Administration forestière italienne.

b.3) L'administration forestière italienne en 1874 :

Un décret du 17 avril 1874 réorganisa l'administration et fixa le découpage administratif du pays : «*le territoire national était divisé en départements (confiés aux inspecteurs) et districts (confiés aux sous-inspecteurs)* »³⁷ .

Le personnel de l'Administration forestière de l'État comprenait alors :

- 1 inspecteur supérieur de 1 ère classe (ispettore superiore di 1^a classe)
- 2 inspecteurs supérieurs de 2 ème classe (ispettori superiori di 2^a classe)
- 2 inspecteurs supérieurs de 3 ème classe (ispettori superiori di 3^a classe)
- 6 inspecteurs de 1 ère classe (ispettori di 1^a classe)
- 12 inspecteurs de 2 ème classe (ispettori di 2^a classe)
- 20 inspecteurs de 3 ème classe (ispettori di 3^a classe)
- 40 sous-inspecteurs de 1 ère classe (sotto-ispettori di 1^a classe)
- 80 sous-inspecteurs de 2 ème classe (sotto-ispettori di 2^a classe)
- 125 sous-inspecteurs de 3 ème classe (sotto-ispettori di 3^a classe)
- 50 brigadiers (brigadieri)
- 510 gardes (guardie).

Malgré l'ampleur du travail réalisé et les fréquentes réorganisations, l'évolution de l'Administration forestière durant cette période fut assez formelle, se limitant à la détermination de l'uniforme, des armes et des marteaux et la généralisation d'une même hiérarchie. On peut dire que, pendant un certain temps, l'unité administrative fut plus de façade que réelle, d'ailleurs en 1867 par un décret ministériel du 21 octobre : «*fut*

approuvé le règlement général pour l'Administration forestière, rédigé dans le but de réunir

³⁷ Azienda di Stato per le foreste demaniali, Vol. I, tome I, 1959, p.31. «il territorio nazionale era diviso in dipartimenti (affidati agli ispettori) e distretti (affidati ai sotto-ispettori)».

et coordonné les règlements des diverses législations sans toucher à l'esprit de celles-ci »³⁸ .

Paradoxalement le nouveau pouvoir veut instaurer une nouvelle organisation sans rompre avec les anciennes pratiques. Ce flottement au niveau de la détermination de la politique forestière nationale et la mise en place de ses moyens rendait improbable la résolution de la question forestière italienne.

c) Le poids des contraintes sociales, économiques et politiques de la fin du XIX ème siècle :

c.1) L'effacement de la politique forestière :

La fin du XIX ème siècle est donc marquée pour les forestiers par un compromis permanent entre les exigences économiques, politiques et sociales dans lequel la sylviculture et l'aménagement forestier n'avaient que peu de place. Il en résulte un effacement relatif de leur administration qui malgré les réorganisations successives reste marginale. Alberto Mura écrit sévèrement en 1973 : *«En vérité, le meilleur moyen de collaborer en matière forestière était de faire le moins possible et en cela l'administration publique se manifesta particulièrement active »³⁹ .* Il faut toutefois dire en sa faveur que les moyens lui étaient comptés et que sa direction centrale montrait une totale insensibilité aux problèmes forestiers, soucieuse surtout de faire participer la forêt à la grande œuvre nationale qu'était l'unification. L'État procéda donc à la vente de ses forêts et des biens de l'Église pour financer sa construction et contenter les grands propriétaires qui avaient contribué à la naissance du nouveau royaume (Cavour entre autre était un propriétaire terrien). Malgré ou peut-être à cause de ces difficultés, cette période est déterminante, elle est à la fois fondamentale pour la compréhension du devenir de la politique et de la législation forestière de la péninsule et elle marque aussi un hiatus, un creux dans cette histoire.

Jusqu'au XIX ème siècle la conservation des forêts avait pour justification essentielle de fournir des produits et des revenus aux états souverains; des situations régionales particulières exigeaient aussi une prise en compte toujours plus grande du rôle protecteur du

³⁸ *L'Azienda di Stato per le foreste demaniali, op. cit., p. 31.* «venne approvato il regolamento generale per l'Amministrazione forestale, redatto nell'intento di riunire e coordinare i regolamenti delle varie legislazioni senza intaccare lo spirito delle legislazioni stesse»

³⁹ A. Mura, *Ordimento forestale e problemi montani*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 10. «Per la verità, il miglior modo di collaborare in campo forestale era di fare il meno possibile e in questo la pubblica amministrazione si manifestò particolarmente solerte».

couvert végétal. Après la constitution du Royaume d'Italie on entama : «*une politique forestière dirigée surtout vers les problèmes de la défense du sol, et du régime hydrogéologique montagnard, à travers les œuvres de stabilisation et le reboisement des versants de montagne* »⁴⁰ . La loi du 20 juin 1877, n° 3917, imposant le cadre du régime forestier à des fins protectrice constitue la base de cette nouvelle orientation. On peut expliquer ce renversement par l'état déplorable du couvert forestier et les dangers qu'il entraînait pour l'ensemble du territoire, mais il faut constater aussi que la servitude hydrogéologique, assez limitée, était moins lourde à supporter pour les propriétaires qu'un régime forestier qui aurait imposé des modes d'exploitations ou des interdictions de coupes et de défrichement dans les bois publics et privés. On sait aussi que la bourgeoisie terrienne a rejeté tous les projets législatifs qui n'étaient pas conformes à ses intérêts. Que doit-on conclure de la coïncidence entre le blocage législatif de la nouvelle loi forestière et l'orientation plus protectrice donnée à la politique forestière? Il semble, sans que cette explication soit suffisante en elle-même, que la politique de protection à des fins hydrogéologiques qui caractérise encore aujourd'hui la politique environnementale italienne doivent beaucoup au fait que l'État ait reculé devant les prétentions des propriétaires. La période qui suit l'Unité a donc fondamentalement influencé l'histoire forestière en Italie, elle marque pourtant une période de décadence relative du Corps forestier.

c.2) L'effacement de l'administration forestière :

L'Administration de l'Agriculture était perçue comme une gêne par la classe dirigeante qui chercha à la rendre inoffensive en limitant ses moyens et ses prérogatives. Son budget était insignifiant et le nombre de ses employés était à sa mesure, 130 en 1862 et des voix s'élevaient pour dire que c'était encore trop. La loi forestière du 20 juin 1877, retire presque toutes leurs compétences forestières aux forestiers, leur confiant la gestion des espaces marginaux, menacés par l'érosion des sols, où l'activité agricole des grands propriétaires ne pouvait être rentable. On peut remarquer que, même limitée, la compétence des forestiers italiens s'appliquait encore sur plus de trois millions d'hectares de terrains,

⁴⁰ *Il Corpo Forestale dello Stato, op. cit.*, p. 11. «una politica forestale indirizzata soprattutto verso i problemi della difesa del suolo, e del regime idrogeologico montano, attraverso le opere di stabilizzazione ed il rimboschimento delle pendice montane».

soit autant qu'en France où, à la même époque, 3 057 906 ha étaient soumis au régime forestier⁴¹. Mais même si la loi confiait de vastes zones à la vigilance de l'Administration des forêts, lui donnant pour tâche d'y promouvoir le reboisement, les moyens ne furent jamais à la hauteur de cette mission, entre 1867 et 1914, 37 595 ha furent reboisés soit 495 ha par an environ⁴². Les sociétés sensées, d'après l'article 11 de la loi, promouvoir le reboisement ont été peu nombreuses, en 1924 il en existait 36 pour l'ensemble de l'Italie, dont certaines comme celles de Ravenne et de Catane ne développaient aucune activité.

d) Une administration en déshérence 1870-1909 :

d.1) Anarchie et incompetence à tous les niveaux :

Cette confiscation des moyens avait sur le terrain des effets déplorables, en 1868, un observateur de l'agriculture italienne constatait que les administrations forestières, mal organisées et mal rétribuées, n'étaient pas en mesure de donner des informations sûres sur la qualité et les quantités de bois récoltés⁴³. Les statistiques forestières étaient d'ailleurs peu fiables, les auteurs du début du siècle estimaient le taux d'approximation de la statistique de 1870 à 30 à 40 %. Dans certaines inspections l'anarchie due au manque de personnel était telle que les forestiers ignoraient sur quels bois devait s'exercer leur surveillance, c'est ce que put constater, au début du siècle, L.V. Bertarelli, vice-directeur du Touring Club italien, alors qu'il cherchait les données nécessaires à la compilation de la Carte d'Italie : *«Ce fut en me rendant dans les diverses inspections ..., que se révéla à moi l'état de ces bureaux. En général ils sont très déficients en personnel, mais quelques-uns au point de se trouver dans l'impossibilité matérielle d'assurer les devoirs imposés par la loi [en ce qui concerne] de très vastes territoires, où règne alors l'anarchie forestière. Mais ce qui fait le plus impression, c'est que de nombreux bureaux ignorent même quelles sont les forêts à surveiller, n'ayant d'elles aucune représentation graphique, mais seulement de vieilles listes descriptives, où parfois ne se retrouvent même plus les cohérences, les propriétés*

⁴¹ Ministère de l'Agriculture, Administration des forêts, *Statistiques forestières*, Paris, Imprimerie Nationale, 1878, p. 19.

⁴² Voir Ministero dell'Economia Nazionale, Direzione generale delle foreste e demani, *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924*, Roma, «Grafia» S.A.I. industrie grafiche, 1927, 705 p.

⁴³ Voir A. Mura, *op. cit.*, p. 10 et s.

contigues ayant changé de nom sans que cela ressorte dans les listes non mises à jour »⁴⁴ .

Pour ne rien arranger, les fonctionnaires compétents, c'est-à-dire ayant une connaissance technique, étaient peu nombreux jusqu'au plus haut niveau⁴⁵ .

d.2) Les germes de la rénovation :

Cette situation amena l'Administration à engagé une action en faveur de la formation scientifique et technique de son personnel, d'abord par l'envoi de quelques jeunes dans les écoles forestières françaises et allemandes, ensuite par l'institution en 1869 de l'école de Vallombrosa.

Le vote de la loi de 1877, première loi unitaire, ne modifia pas sensiblement les choses, elle définit les termes du régime forestier et institua les sociétés de reboisement⁴⁶ . En ce qui concerne l'administration, la loi mettait le personnel de garde à la charge des communes (2/3) et des provinces (1/3); les agents (brigadiers, gardes) recevaient la qualité d'officier de police judiciaire. Le règlement du 10 février 1878 pour l'application de la loi divisait le territoire de l'État en sections (ripartimenti), dirigées par des inspecteurs, et districts (distretti), dirigés par des sous-inspecteurs. Enfin, il faut souligner que malgré l'affirmation du rôle primordial de la forêt dans la protection des sols et la régularisation du régime des cours d'eau, les exigences économiques rendaient la production de bois toujours nécessaire. Dans les premiers temps de l'unité italienne, les bois domaniaux qui étaient administrés par le Ministère du Trésor furent vendus, mais à la fin des années 1860, l'opposition de certaines personnalités dont le secrétaire général du Ministère de l'Agriculture et futur ministre, Luigi Luzzatti, et des raisons économiques incitèrent le gouvernement à stopper cette pratique et à déclarer l'inaliénabilité des forêts de l'État (loi du 20 juin 1871). Dans l'esprit du législateur ces forêts devaient assurer

⁴⁴ propos rapportés par L. Candiani au congrès forestier de Bologne de 1909, cité par A. Mura, *op. cit.*, p. 11. «Fu recandomi nelle diverse ispezioni..., che mi si rivelò lo stato di questi uffici. In generale essi sono deficientissimi di personale, ma alcuni a tal punto da trovarsi nella impossibilità materiale di accudire agli incumbenti di legge rispetto a vastissimi territori, dove intanto vige l'anarchia forestale. Ma ciò che fa più impressione si è che molti uffici ignorano perfino quali sono i boschi da sorvegliare, non avendo di essi alcuna rappresentazione grafica, ma soltanto vecchi elenchi descrittivi, dove talvolta non si raccapezzano neppure più le coerenze avendo le proprietà confinanti cambiato nome, senza che ciò risulti negli elenchi non aggiornati.»

⁴⁵ Voir A. Mura, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁶ Articles 1, 11, 12 et 13 de la loi du 20 juin 1877, n° 3917.

l'approvisionnement en bois de la Marine et des grandes industries⁴⁷, ainsi parmi les forêts déclarées inaliénables furent comprises les forêts qui fournissaient la fonderie de Follonica, province de Grosseto, et l'établissement métallurgique de Mongiana, province de Catanzaro. En 1871, ce noyau de forêts domaniales comprenait à peine plus de 30 000 ha, par la suite en 1873, 1876, 1901 etc... d'autres déclarations d'inaliénabilité portèrent cette superficie à près de 100 000 ha.

d.3) Sortir du XIX^{ème} siècle pour entrer dans la modernité forestière :

La mise en place de l'Administration forestière italienne contemporaine fut donc graduelle, elle se fit d'abord par la réorganisation de l'administration piémontaise et l'absorption des diverses administrations forestières des États pré-unitaires. D'abord assez formelle, elle reçut ensuite les premières bases de son développement, une école qui propagea une unique culture forestière auprès de ses cadres et une mission qui, malgré tous ses défauts, eut le mérite d'unifier l'action forestière et de la répandre dans le pays. *«Dans les trente dernières années du siècle passé l'Administration forestière alla donc en se cimentant et commença à s'enrichir sur le plan culturel et technique; elle augmenta sa présence sur le territoire, où elle était engagée surtout à assurer la stabilité des pentes et la régularisation du régime hydrogéologique »*⁴⁸. Mais cette évolution, qui était pleinement justifiée par les circonstances, un pays unique était en train de se bâtir et il fallait que cette construction se fasse à tous les niveaux, surtout administratifs, a laissé de côté l'aspect forestier en privant quasiment les forestiers de moyens. Cette neutralisation de l'Administration forestière, conjuguée aux effets déplorables sur la forêt de la loi de 1877 et à de notables insuffisances du personnel avivèrent le débat autour du Corps forestier, de ses missions et de son organisation. La critique toujours plus vive atteint son paroxysme au congrès forestier de Bologne en 1909 où G.B. Miliani déclare : *«le mauvais fonctionnement des services forestiers et la destruction qui s'est faite et se poursuit de toutes nos forêts montrent clairement*

⁴⁷ En 1827, en France, au moment de la mise en place du Code forestier, on avait confié aux forêts de l'État la même mission, assurer les besoins en bois du pays.

⁴⁸ *Il Corpo Forestale dello Stato, op. cit.*, p. 13. «Negli ultimi trenta anni del secolo scorso l'Amministrazione forestale italiana si andò, quindi, cementando e cominciò ad arricchirsi sul piano culturale e tecnico; aumentò la sua presenza sul territorio, dove era impegnata soprattutto a perseguire la stabilità delle pendici ed un regolato regime idrogeologico».

l'insuffisance et l'impuissance de cet incohérent et décrépît organisme »⁴⁹ . Ainsi la naissance du Corps forestier italien répondant à des exigences essentiellement politiques laisse en fait de côté la vraie question forestière, mais l'arrivée de nouvelles générations de forestiers et d'administrateurs, plus sensibilisées aux problèmes de la forêt et ayant reçues une formation technique, contribue à la fin du XIX^{ème} siècle au relèvement de la sylviculture italienne, les ouvrages de Di Berenger sur la sylviculture, l'histoire et le droit forestier servent de guide à la littérature forestière italienne, les nombreuses monographies de Piccioli servent à faire connaître les expériences forestières françaises et allemandes⁵⁰ . La mise en place du corps forestier, péripétie de l'unification politique de l'Italie, ne marque donc pas de renaissance forestière, mais ses insuffisances et les erreurs qui la marquent forment un tremplin pour l'avenir forestier du pays. Avenir qui passe par la réformation de sa législation et de son organisation forestière, ce que revendiquent les forestiers du début du siècle.

Si la naissance des administrations forestières contemporaines françaises et italiennes doit beaucoup aux événements politiques, peu à peu, les déterminants économiques et sociaux deviennent le moteur de leur évolution. La révolution des progrès fait que la forêt et le forestier sont de plus en plus sollicités pour des fonctions de plus en plus variées, la production que l'on attend des bois change de nature et d'importance, les services comme la protection des sols et des sources ou la purification de l'air et la détente deviennent une production primordiale des espaces forestiers. Parallèlement la mission forestière change aussi et demande une maîtrise technique et une organisation toujours plus parfaite. L'évolution du Corps forestier se fait donc à tous les niveaux, des hommes, des moyens et des structures, mais toujours dans le sens de l'excellence technique.

⁴⁹ cité par A. Mura, *op. cit.*, p.12-13. «il malo andamento dei servizi forestali e la distruzione che s'è fatta e prosegue di tutti i nostri boschi stanno a provare luminosamente l'insufficienza e l'impotenza di questo sconnesso e decrepito organismo».

⁵⁰ Entre autres, A di Berenger *Giornale di economia forestale*, Florence 1871-72 et *Dell'antichità, storia e giurisprudenza forestale in Italia*, Trévise et Venise, 1859-63; F Piccioli, *Sui rimboschimenti eseguiti in Francia : rapporto*, 1887 et *Per il risorgimento forestale*, 1904.

2) L'évolution de l'organisation forestière française et italienne contemporaine :

L'évolution des structures administratives se fait de façon très pragmatique en fonction des besoins du corps forestier et du pays. En France cette évolution prend la forme d'une adaptation de l'instrument existant aux exigences nouvelles des missions forestières qui deviennent de plus en plus nombreuses et prennent un caractère technique. Ce mode d'évolution trouve dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle des limites, administratives, politiques et économiques, qui marquent la fin de l'Administration des Eaux-et-Forêts. En Italie, l'Administration des forêts et la législation définies à la fin du XIX^{ème} siècle constituent un minimum vital que les forestiers et hommes politiques s'efforcent peu à peu de développer pour faire participer le corps forestier et la forêt au développement économique du pays, de la montagne en particulier. L'évolution prend l'allure d'un renforcement progressif de la structure forestière et de ses missions.

2.1 France : l'affirmation du caractère technique dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle :

a) 1830-1850 : un corps attaqué sur tous les fronts :

Le premier tiers du XIX^{ème} siècle avait été plein d'espoirs pour la forêt française, les conditions de son relèvement étant, sur le papier, réunies. Dans les faits, l'Administration connut une période assez sombre qui atteint son paroxysme au moment de la Révolution de 1848. Durant cette période se constitua, en réaction aux pratiques forestières développées par les forestiers et l'École de Nancy, un puissant courant anti-forestier qui mit en péril l'existence même du Corps.

a.1) La soumission des communaux et les réactions paysannes :

La soumission des forêts communales au régime forestier suscita dans tout le pays une série de mouvements insurrectionnels qui prirent parfois des proportions graves, comme la «Guerre des Demoiselles» en Ariège en 1830-31. Ce n'est pas que les soumissions aient été

nombreuses dès le début, en Lozère, par exemple, elles ne commencèrent qu'en 1832, fin 1838, 48 % seulement des communes boisées avaient des terrains soumis qui couvraient 6 447 ha; en 1841, cette surface était de 8 775 ha et atteignit un maximum en 1844 avec 13 363 ha de bois soumis au régime forestier⁵¹, mais elles remettaient en cause les conditions d'existence des populations rurales qui, en cette période de trop plein démographique, avaient besoin de toutes les ressources de la terre pour vivre. Or, le régime forestier est appliqué sévèrement et ce qui est pour les populations des mesures de survie apparaît aux forestiers comme du pillage des bois et du braconnage. Le renforcement de la répression forestière⁵², qui illustre l'incompréhension des forestiers pour le monde paysan, provoqua une sanglante réaction paysanne dont furent victimes les préposés forestiers, entre 1841 et 1908, 63 préposés furent assassinés⁵³. Cette haine explosa avec la révolution de 1848 : *«Dès les premiers jours de mars 1848 dans l'Embrunais, comme dans le Vercors, les Vosges ou le Jura, se multiplient les attaques contre les gardes forestiers. Ceux-ci sont en grand nombre pourchassés, battus, souvent blessés, par une population déchainée et contraints le plus souvent d'abandonner temporairement leur poste »*⁵⁴.

a.2) Les théories sylvicoles de Nancy et l'opposition des maîtres de forges : l'épisode Legrand :

Les forestiers durent aussi affronter l'opposition moins violente mais plus dangereuse des maîtres de forges. En effet, parmi les théories sylvicoles répandues par Nancy, la conversion des taillis en futaies avait à leurs yeux l'inconvénient de raréfier leur encore unique source d'énergie, le bois, car la futaie si elle offre à la longue des arbres de qualité diminue la quantité de bois récoltée. Le principal adversaire des forestiers fut un de leurs chefs, Legrand, l'homme des maîtres de forges, qui assura la direction de

⁵¹ Voir O. Nougarede, *Des années entières dans les bois lozériens. Les agents et préposés des Eaux et Forêts en Lozère du Code forestier à la Grande Guerre*, I.N.R.A., Rungis, 1985, p. 41.

⁵² Dans le Briançonnais, à la fin de la monarchie de Juillet, le total des amendes infligées aux populations chaque année est supérieur à la totalité des impôts perçus par l'État. Voir Ph. Vigier, «Les troubles forestiers du premier XIX ème siècle français», in *R.F.F.*, n° spécial «Sociétés et forêts», 1980.

⁵³ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 161.

⁵⁴ *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12 ème au 20 ème siècle, op. cit.* p. 500-501.

l'Administration des Forêts en 1836-1838, 1839-1840, 1843-1848 et de 1849 à 1852. Il chercha à limiter l'influence de l'enseignement forestier de Nancy au sein du corps des agents en privilégiant, entre autre, la promotion d'agents non issus de l'école de Nancy et le recrutement d'agents dits «surnuméraires» qui, au lieu de recevoir l'enseignement nancéen, effectuaient un stage de trois ans dans les inspections et devenaient ensuite gardes généraux. En 1850, l'Assemblée nationale repoussa ce mode de recrutement comme illégal, ainsi que les attaques ultérieures de Legrand visant à restreindre le nombre d'élèves de l'École forestière et ses crédits. Le fait que Legrand soit si souvent rappelé à la direction des forêts montre à la fois l'incertitude et la volonté du Ministère des Finances à faire jouer à la forêt son rôle financier⁵⁵, le pays connaît une ère de développement qui demande la libre disposition des ressources ligneuses et l'esprit de conservation et les nouvelles pratiques sylvicoles, autour desquelles commence à se former l'esprit de corps version nancéenne, ne sont pas compatibles avec ces exigences. Face à cet enjeu, les ressources qu'ont su trouver les forestiers auprès des parlementaires pour défendre leur école augurent aussi du brillant avenir qui les attend.

a.3) 1848 : des économies budgétaires sur le compte de l'administration forestière :

Enfin, le contexte de crise économique et politique qui caractérise la fin de la Monarchie de juillet et la II^{ème} République n'est guère favorable à l'Administration forestière. On parle à ce moment d'aliénations de forêts domaniales, mais surtout, au nom d'impérieuses économies budgétaires, le Comité des Finances à l'Assemblée nationale propose à l'automne 1848 de ramener les effectifs de l'Administration des Forêts à leur niveau de 1830 en supprimant douze conservateurs sur trente-deux, et soixante-treize inspecteurs sur cent cinquante-huit, certains pensent même supprimer tous les conservateurs. Dans sa séance du 4 décembre 1848, l'Assemblée vote la réduction du budget des forêts ce qui équivaut à la suppression de quatre-vingt-cinq postes. Courant décembre 1848 et janvier 1849, ce véritable démantèlement devient effectif : *«7 conservateurs sont rétrogradés et nommés inspecteurs, 5 sont mis à la retraite et 63 inspecteurs sont mis en disponibilité sans*

⁵⁵ Legrand est originairement un administrateur des finances.

traitement »⁵⁶ . Après quelques mois d'un désordre indescriptible dans la situation des personnels et des archives, les députés reviennent sur cette décision, la loi budgétaire de 1849 établit trente conservations au lieu de vingt et cent trente-cinq inspections au lieu de quatre-vingt-cinq. Le mal était presque réparé mais le coup avait porté et les forestiers gardent de cet épisode qui faillit être fatal à leur administration un douloureux souvenir. Ils font à cette occasion leur auto-critique : *«il résulte sans doute de la discussion à laquelle le budget des forêts a donné lieu à l'Assemblée, que c'est surtout à la faveur de l'ignorance dans laquelle se trouvaient la plupart des représentants sur les exigences et les services de la sylviculture, et au moyen de grossiers sophismes, que l'on est parvenu à perdre une première fois la cause de l'Administration forestière. Mais cette ignorance même n'est-elle pas déjà une preuve que cette administration n'a pas fait tout ce qu'elle devait pour éclairer l'opinion publique sur son utilité; et pourrait-on affirmer ensuite qu'il n'y avait que des préventions injustes dans la vivacité avec laquelle elle a été attaquée* »⁵⁷ . Il est difficile de dire si l'attitude des forestiers et leur façon de gérer les forêts ont changé à la suite de cette crise, ce qui est certain, c'est qu'ils essaient de donner à leur action une dimension plus sociale en ce sens qu'ils se posent en gardiens des grands équilibres naturels, défenseurs de la forêt pour les générations futures, développant un discours que l'on qualifierait aujourd'hui d'écologique. Ils revendiquent alors la prise en charge de missions d'intérêt public comme la lutte contre les inondations par le reboisement des montagnes ou la mise en valeur des terrains incultes. Ils construisent peu à peu l'image du forestier sauveur, défenseur de la fertilité de nos plaines, de la consistance de nos montagnes et de la tranquillité des vallées.

b) La mise en œuvre et l'exploitation du capital humain et réglementaire existant :

b.1) Réaffirmer les finalités techniques et économiques de l'action forestière :

Au-delà du cliché, le milieu du XIX^{ème} siècle voit réellement une transformation profonde de l'activité des forestiers. Avant 1830, ils ne s'occupaient guère que de conserver les forêts, après ils s'appliquent à les délimiter, les arpenter, créer des routes de vidange,

⁵⁶ *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle, op. cit.*, p. 503.

⁵⁷ «De la crise que vient de traverser l'Administration des forêts, et des moyens d'en prévenir le retour», in *Annales forestières*, tome VIII, mai 1849, p. 177.

régler les exploitations, mettre fin aux servitudes, repeupler les vides. L'activité de l'Administration forestière se précise et s'étend, son directeur général, Faré, en 1869 trace en ces termes aux élèves de l'École forestière de Nancy le programme de leur activité future : «*Nos futaies à développer, les bois domaniaux et communaux à aménager, les essences précieuses à propager, les populations à instruire, les côtes à défendre contre la mer, les montagnes à maintenir malgré les torrents, la France à enrichir* »⁵⁸ . On est loin du rôle strictement policier et financier demandé un demi-siècle plus tôt au Corps forestier.

Peu à peu l'encadrement forestier du territoire se fait plus complet et, sauf l'épisode de 1848, le nombre de conservations et d'inspections augmente afin de renforcer le tissu administratif de l'Est, du Midi et du Sud-Ouest. À partir de 1842 de nouvelles sous-inspections sont créées notamment en montagne dans le Midi (Briançon, Tarascon, Saint-Girons, Digne, Apt, Alés, ...) où le personnel est insuffisant⁵⁹ . L'Administration n'évolue pas seulement par l'enrichissement de ses structures, les agents se consacrent de plus en plus à leur mission première, gérer la forêt. Les contraintes de la Révolution et du début du siècle avaient fait des forestiers des agents de l'ordre public et du fisc, l'évolution économique et sociale nouvelle leur permet de se consacrer au rôle que dès l'an IX leur administration leur avait dévolu. Ainsi le conservateur, outre le contrôle de ses subordonnés doit veiller au développement de la production et de l'industrie forestière. Il «*prend connaissance des usines existantes à proximité des forêts; s'informe si le nombre de ces établissements, notamment des scieries, excède ou non la possibilité des forêts; si les affectations accordées à quelques-unes sont nécessaires ou doivent être maintenues, et si en renvoyant leurs entrepreneurs à s'approvisionner par les voies ordinaires du commerce, on porterait quelque préjudice à l'industrie. Il prend connaissance des vides et clairières qui existent dans les forêts, des moyens les plus économiques à employer pour le repeuplement; des routes à faire dans les forêts pour y rendre les incendies moins dangereux et donner à la sève plus d'activité ... [ii]* se fait rendre compte des aménagements actuels et des changements dont ils sont susceptibles, d'après les circonstances du sol et du climat, de l'essence des bois, de leur état et des besoins de la contrée; examine quels sont les nouveaux débouchés qui peuvent s'établir, soit par des

⁵⁸ Cité par *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 517.

⁵⁹ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 484.

routes ou canaux, soit par des établissements d'industrie; s'informe s'il existe des bois dont il n'est tiré aucun parti à cause de la difficulté de leur accès, ou des montagnes pelées qui étaient autrefois ombragées d'arbres; examine les moyens de mettre ces terrains en valeur, soit par des semis, soit par des plantations forestières, soit en les destinant à tout autre genre de culture »⁶⁰ . Ce rôle de contrôle, de stimulation et d'orientation, étonnamment proche des préoccupations des aménageurs actuels, que les forestiers ne furent longtemps pas en mesure d'assurer car ils n'en avaient ni les loisirs, ni les moyens, ni les compétences, devint donc leur lot quotidien à partir de la fin de la Monarchie de Juillet. Cette évolution de la fonction impliqua une adaptation humaine et structurelle.

b.2) Diffuser les compétences à l'ensemble du corps par la promotion des forestiers nancéens :

Au niveau des hommes, l'Administration forestière ne peut plus se contenter, surtout pour les agents : *« d'un personnel dont l'intégrité et la qualification laissent beaucoup à désirer »⁶¹ ; longtemps les membres de l'administration centrale n'ont eu aucune expérience forestière, les conservateurs, inspecteurs et sous-inspecteurs ne furent pas toujours plus compétents : « beaucoup suivant l'exigence du temps, furent pris parmi d'anciens militaires. On vit des généraux de division ou de brigade devenir conservateurs ou inspecteurs des forêts. C'était une retraite donnée à d'honorables services; mais l'Administration des forêts devait-elle devenir l'Hotel des invalides? »⁶² . Encore les militaires, qui par le biais des emplois réservés avaient accès à l'administration, pouvaient se prévaloir d'une certaine expérience policière. Ce n'était pas le cas des personnes que le clientélisme et les pressions politiques amenaient aux charges publiques : « l'affectation à des emplois ... la gestion des personnels est, sous le règne de Louis-Philippe, plus encore que sous la Restauration, soumise aux pressions politiques, au favoritisme et à l'arbitraire le plus absolu »⁶³*

Le remède à ce mal, l'Administration forestière le trouve dans la promotion d'une nouvelle génération de forestiers formée à la sylviculture, aux sciences naturelles et au droit

⁶⁰ Dralet, *op. cit.*, p. 17 et 18.

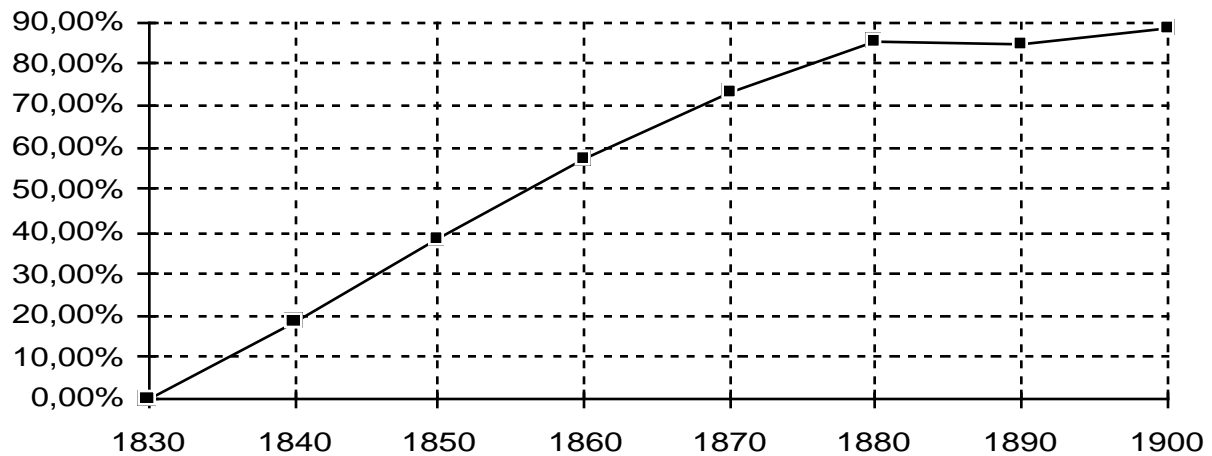
⁶¹ B. Kalaora et D. Poupardin, *op. cit.*, p. 74.

⁶² « Notice sur les modifications que l'Administration des Forêts a subies depuis 1779, et sur l'influence qu'elles ont eue sur cette administration », in *Annales forestières*, tome 8, 1849, p. 63.

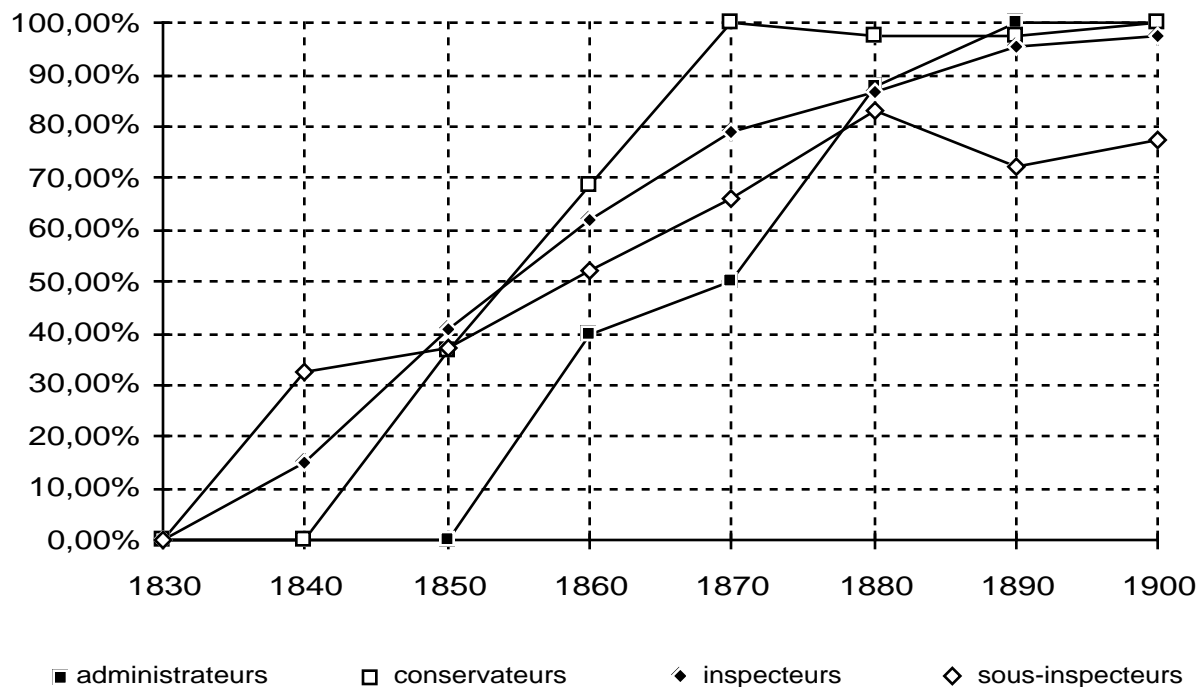
⁶³ *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, *op. cit.*, p. 485.

forestier par l'École forestière de Nancy. Avant 1824, les agents étaient recrutés pour moitié parmi d'anciens militaires, parmi des préposés (sortis du rang) et des jeunes candidats qui exécutaient un stage de trois ans dans les bureaux d'une conservation. Après la création de leur centre de formation, les agents furent recrutés parmi les élèves de Nancy qui offraient des garanties certaines de compétences et parmi les préposés. Bien sûr, le nombre de forestiers sortis de Nancy étant faible, le recrutement de personnes "recommandés" dura encore un certain temps, mais à partir des années 1850-1860, le nombre d'anciens élèves de Nancy parmi les agents devint assez important pour donner à l'Administration des forêts une nouvelle physionomie (voir graphiques 3 et 4).

Graphique 3 : Évolution de la proportion d'élèves sortis de l'École forestière de Nancy parmi les agents (administrateurs, conservateurs, inspecteurs et sous-inspecteurs) du service forestier au XIX^{ème} siècle.



Graphique 4 : Évolution de la proportion d'administrateurs, de conservateurs, d'inspecteurs et de sous-inspecteurs sortis de l'École forestière de Nancy parmi les agents de ses grades au XIX^{ème} siècle



Sources :

- Données extraites de B. Kalaora et D. Poupardin, *Le Corps forestier dans tous ses états de la Restauration à la Belle Époque*, Rungis, I.N.R.A., décembre 1984, p. 78.

Le graphique 3 nous montre que dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, les cadres du Corps forestier sont majoritairement issus de l'École de Nancy, jusqu'à occuper la presque totalité des postes au début du XX^{ème} siècle. Le graphique 4 qui détaille la même évolution par grade, nous montre qu'à la fin du siècle dernier, la totalité des postes de direction (administrateurs et conservateurs) ont des titulaires issus de Nancy.

b.3) Après 1850, une ambition forestière favorisée par un pouvoir fort et l'essor économique :

Cette évolution n'a pas seulement des conséquences sur la physionomie du Corps, l'Administration des forêts s'enorgueillit à la fin du XIX^{ème} siècle de cette "conversion", elle insuffle à la politique forestière un nouvel élan qui est favorisé par la prise du pouvoir par Louis-Napoléon Bonaparte en 1851. L'ordre est aussi rétabli dans les affaires forestières, le nouveau directeur général des forêts, Blondel, dans une circulaire du 1^{er} juin 1852 réitue l'importance des forêts et de son administration : *« Presque tous les intérêts les plus graves du pays, sa puissance navale, son agriculture, son industrie, son commerce, la salubrité du climat, sa température, la conservation des sols et des eaux qui en font la fécondité, l'existence même d'une partie notable de la population ... sont engagés plus ou moins directement dans l'Administration des forêts. Elle se mêle ainsi virtuellement à la solution de toutes les questions les plus graves du gouvernement, de l'économie politique, de la science industrielle et commerciale »*⁶⁴. Dans la foulée, en juillet 1852, il demande un inventaire complet des forêts domaniales, leur contenance, leurs aménagements, les délimitations et bornages, les améliorations exécutées, etc... Ainsi en quelques mois, après les désordres de 1848, les missions sont bien définies et le pouvoir assuré, l'ensemble du Corps peut se remettre au travail et l'œuvre qu'il accomplit durant cette nouvelle ère napoléonienne reste une des références les plus glorieuses de cette administration. Ouvrons ici une parenthèse pour dire que si la part des forestiers et de l'impulsion politique qu'ils reçoivent est essentielle, non négligeable aussi est la part du contexte économique. Si l'époque de la II^{ème} République est marquée par un marasme économique, 1852 voit la fin de la

⁶⁴ cité par *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 511.

stagnation des affaires; la reprise du programme de construction de voies ferrées, le réveil des constructions navales, la naissance de l'industrie papetière utilisant le bois, etc..., et la hausse des besoins ordinaires provoquent la hausse des prix des bois. Dans le même temps la substitution progressive de la houille au bois dans l'industrie et dans les foyers domestiques, libère les forestiers qui peuvent appliquer et y sont encouragés par l'industrie, leur programme de conversion des taillis en futaies. C'est peut-être une des rares fois où, dans l'histoire forestière, se trouve une telle conjonction de besoins, de compétences, de moyens et d'objectifs.

c) Évolution et flexibilité structurelle : les réponses aux besoins de compétences techniques :

c.1) Une adaptation de l'administration : les commissions de cantonnement et d'aménagement :

Les premières aires d'application de cette activité forestière renaissante sont les forêts domaniales; mieux défendues, elles doivent être mieux gérées. Les cantonnements des droits d'usage reprennent avec une intensité jamais atteinte, la procédure en est simplifiée et les forestiers, par un décret du 12 avril 1854 qui confie l'expertise des cantonnements à deux agents, obtiennent d'en avoir le contrôle⁶⁵. En 1856 Napoléon III, toujours proche de la question des forêts, constatant quelle contrainte représentait la délivrance des droits d'usage ordonna la relance des cantonnements et le 20 février 1857 furent créées trente commissions de cantonnement composées chacune de deux agents. Alors que de 1830 à 1857, il y avait eu soixante cantonnements, entre 1857 et 1860 il y en eut quatre cent cinquante-quatre, tous à l'amiable. Dans les années qui suivirent leur rythme se ralentit, mais à la fin du Second Empire, ce problème était réglé⁶⁶. Il persistait encore quelques zones irréductibles dans les Vosges ou en Alsace, entre autres, et dans l'ancien Comté de Nice où les droits de bandite (pacages) ne furent jamais éteints, toutefois, même si l'État dut céder 57 000 ha de forêts pour la réaliser et bien qu'elle soit incomplète, l'opération des cantonnements dans les forêts domaniales fut bénéfique car elle permettait la conversion des taillis en futaies et l'application d'une sylviculture moderne que les usages paysans rendaient impossibles. Une fois clos la question des droits d'usage les commissions de cantonnement qui

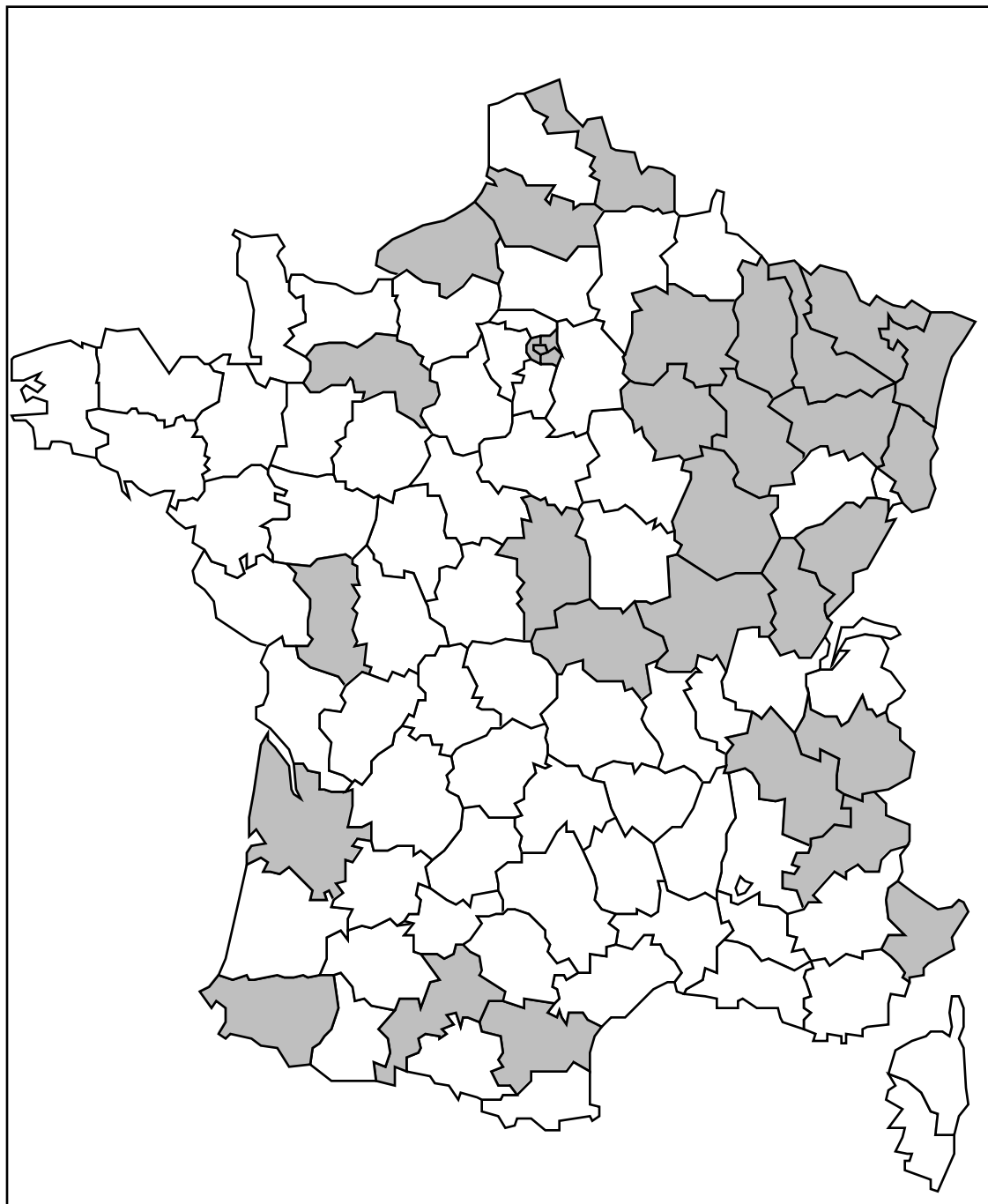
⁶⁵ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 207.

⁶⁶ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 208.

avaient de moins en moins de raison d'être furent fusionnées vers la fin du Second Empire avec les commissions d'aménagement.

L'aménagement fut la deuxième grande urgence, il devait marquer l'entrée dans la modernité des forêts domaniales.

Carte 6 : Départements ayant abrité une commission d'aménagement à la fin du XIX^{ème} siècle.



Source : B. Kalaora et D. Poupardin, *Le Corps forestier dans tous ses états de la Restauration à la Belle Époque*, I.N.R.A., Rungis, Décembre 1984, p. 29.

Dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, les théoriciens de l'Administration forestière avaient perçu la nécessité de réviser les aménagements anciens qui, établis aux XVII et XVIII^{èmes} siècles, privilégiaient les diverses formes de taillis. L'article 15 du code forestier prévoyait que les bois domaniaux devaient être assujettis à un aménagement réglé par des ordonnances royales. Mais en fait jusqu'en 1860, les réalisations furent relativement faibles, d'une part parce que les opérations d'aménagement assez complexes requéraient un personnel compétent, ce qui ne fut longtemps pas le cas des agents en place. Il faut attendre l'arrivée des agents issus de Nancy pour que les choses changent. D'autre part parce que la sylviculture moderne, suivant l'exemple allemand, avait tendance à proner l'aménagement en futaies, contraire aux intérêts du Trésor et des industriels. L'administration centrale freina donc cette tendance⁶⁷ tant que la houille ne se substitua pas au charbon de bois et que le problème des droits d'usage ne fut pas réglé. Entre 1827 et 1858, 11 557 ha furent en moyenne annuellement aménagés, pour 57,85 % en taillis; cet aménagement se réduisait à la subdivision des forêts par les arpenteurs en coupes annuelles d'égale importance. Pourtant l'évolution fut assez rapide, si les surfaces aménagées ne furent pas sensiblement plus importantes chaque année, la nature de l'aménagement changea. Si l'on envisage les données⁶⁸ sur la période 1831-1858, l'aménagement en taillis ne représente plus que 51,20 % et celui en futaie, 48,97 % des opérations entreprises; sur la période 1841-1858, l'aménagement en taillis ne représente plus que 43,79 % des opérations réalisées et celui en futaie, 56,20 %. On peut expliquer cette évolution par le fait qu'avec les années les Nancéens favorables aux conversions sont de plus en plus nombreux aux postes de direction (voir graphiques 3 et 4) et aussi que sous la Monarchie de Juillet, en 1838, peut-être pour faire face à l'impréparation de ses agents, l'Administration institua dans certains départements (voir carte 6) des commissions d'aménagement, constituées de spécialistes, chargées de supprimer le plus possible le règlement en taillis. Mais ces commissions n'eurent pas une très grande activité, créées en 1838, elles furent supprimées en 1848 avant d'être rétablies en 1858. De plus elles furent instituées dans les départements forestiers de l'Est et dans ceux où les forêts publiques étaient plus importantes, les

⁶⁷ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 214 à 216.

⁶⁸ Données extraites de G. Buttoud, *op. cit.*, p. 214.

départements méditerranéens furent négligés, à l'exception de l'Aude, des Hautes-Alpes et des Alpes-Maritimes. Il faut finalement attendre le Second Empire pour que soit donné une impulsion décisive à l'aménagement des forêts. À la fin des années 1850 paraissent deux ouvrages qui lui donnent une base scientifique : *Études sur l'aménagement des forêts* de Tassy (1858) et *Cours d'aménagement des forêts* de Nanquette (1859) et surtout en 1860, Vicaire est nommé directeur général des forêts, il est le premier forestier, sorti premier de la première promotion de Nancy, à accéder à ce poste. À partir de 1861, le rythme des aménagements s'accélère et durant les neuf dernières années du Second Empire, plus de 700 000 ha de forêts domaniales et communales sont aménagés. La période 1860-1865 marque l'apogée des commissions d'aménagement dont l'effectif atteint 61 agents; par la suite le nombre de forestiers affectés dans ce service ne cesse de diminuer, conservant quand même une certaine importance jusqu'en 1890. *«Mais à partir de cette date elles connaissent une certaine désaffection. Il ne reste plus à faire, en effet, que des aménagements de forêts de faible contenance ou de simples révisions. L'existence des commissions spéciales ne se justifie plus. On reproche aux agents qui y sont nommés d'être trop expéditifs en affaires et trop peu soucieux des particularités du milieu dans lequel ils interviennent, bref d'être finalement moins compétents que ceux qui sont en poste depuis longtemps dans le service ordinaire et qui ont une meilleure connaissance des problèmes locaux »*⁶⁹. Finalement les commissions sont dissoutes les unes après les autres et le service ordinaire prend en charge les missions qu'elles assuraient, ou alors les missions spéciales sont confiées à un service extraordinaire qui comprend le reboisement, les aménagements et plus tard les améliorations pastorales.

Le milieu du XIX^{ème} siècle marque donc un tournant dans l'histoire de l'Administration forestière. Le caractère de plus en plus technique de l'intervention forestière et les réserves encore restreintes de compétences entraînent une spécialisation des fonctions et une meilleure utilisation des ressources humaines. La création des commissions de cantonnement et d'aménagement se fait dans ce cadre. Cette rationalisation de la mobilisation des ressources se fait de façon très souple, les commissions sont créées pour une mission précise, dans des lieux précis, ensuite elles sont dissoutes. Par contre

⁶⁹ B. Kalaora et D. Poupardin, *op. cit.*, p. 126.

l'affermissement de la compétence technique est recherché de manière constante. Ainsi pour les routes forestières, dans les forêts où il y a au moins 4 km de routes empierrées, sont créés en 1844 des postes de gardes cantonniers. Leur nombre augmente avec le réseaux routier.

c.2) La formation des préposés :

L'importance des capacités techniques est devenue telle que l'Administration ne peut plus se contenter d'avoir des cadres dirigeants très compétents et des préposés dont la compétence était uniquement policière⁷⁰. De plus le nombre des élèves de l'École forestière de Nancy, 10 à 20 par promotion, ne suffisait pas à satisfaire les vacances de cantonnement. La réponse à cette situation fut l'instauration progressive d'une formation technique des préposés (idée émise depuis longtemps). De 1863 à 1870, furent créées des écoles secondaires à Villers-Cotterets, Grenoble, Toulouse destinées à former des préposés pour le grade de garde général adjoint. Mais l'installation de ces écoles se fit dans une certaine anarchie, les élèves étaient de niveau très divers, le programme mal défini. Les échecs furent nombreux, certaines écoles ne durèrent que deux ans, Rennes, Épinal⁷¹. Toutefois, l'impulsion était donnée, en 1873-75 l'expérience fut étendue à la formation initiale des préposés avec la création de l'École primaire forestière des Barres qui avait pour mission de former en deux ans des fils de préposés aux emplois de gardes. Après avoir satisfait à l'examen de deuxième année, les élèves étaient nommés gardes forestiers dès qu'ils avaient 25 ans et après deux ans de service, ils pouvaient être nommés brigadiers. Même si tous les futurs gardes ne passaient pas par cette école, l'évolution était considérable, les préposés accédaient à leur tour à la technique et l'Administration renforçait les compétences forestières de ses cadres intermédiaires. En 1882, le dispositif fut amélioré avec l'instauration d'un centre d'enseignement secondaire toujours au domaine des Barres, réservé aux anciens élèves de l'école primaire, puis en 1883 à tout forestier justifiant de quatre ans de service actif. Le centre devient alors l'École secondaire d'enseignement

⁷⁰ Le nombre de délits ne cesse de diminuer durant le siècle, de 129 000 par an en moyenne au début à 38 000 à la fin.

⁷¹ On peut se référer pour une histoire succincte de ces écoles aux nombreuses notes que contient le code forestier annoté Dalloz de 1884, plus particulièrement au titre II concernant l'administration forestière. Voir *Les codes annotés : code forestier*, Dalloz, 1884.

professionnel⁷². Profitant de cette nouvelle source de compétence, l'Administration, surtout sous le ministère de Viette (1887-1889), favorisa la promotion d'agents issus de cette filière. Cette évolution suscita un véritable tollé parmi les agents issus de Nancy qui mirent en doute les capacités techniques des "barrois" et d'une manière plus générale les aptitudes des préposés. Un chroniqueur anonyme de la *Revue des Eaux et Forêts* écrivait en 1884 : *«l'idée de recruter une partie des personnels des agents parmi celui des préposés est généreuse; mais à notre sens, elle repose sur une appréciation inexacte des aptitudes des préposés. ... Dans le service des Ponts et Chaussées, avec lequel celui des forêts présente beaucoup d'analogie, les ingénieurs ne se recrutent pas parmi les cantonniers.»*⁷³. Cette appréciation montre à quelle place les agents se situaient par rapport à leur subordonnés, plus qu'une domination hiérarchique, elle laisse deviner une prétention de supériorité sociale et intellectuelle. Les agents issus de Nancy, comme la noblesse d'Ancien Régime, avaient (certains) la certitude d'être, génétiquement, l'élite forestière. Ainsi, les Archives départementales des Alpes-de-Haute-Provence conservent un feuillet de 1882 comportant deux colonnes, une faisant état des grades et traitements des agents ayant subi les examens de sortie de l'École de Nancy, l'autre de ceux des agents ayant subi les examens de sortie des écoles secondaires. Dans la colonne intitulé "agents ayant subi les examens de sortie des écoles secondaires" a été rajoutée la note : *«& n'ayant pas reçu dans le ventre de leur mère le germe forestier comme l'a déclaré la canaille de Tassy qui menait par le bout du nez cette canaille de Lorentz »*⁷⁴ (voir annexe 1). On peut penser que l'auteur de cette note (la feuille est signée de deux agents, un garde général et un inspecteur) ne partage pas les convictions de ses supérieurs cités, mais le témoignage est révélateur de la distance, teintée de mépris chez certains agents, qui séparait les deux catégories et qui était entretenue peut-être au-delà de ce qu'imposait le simple respect de la hiérarchie.

La formation des préposés et des cadres intermédiaires ne fut pourtant pas remise en cause et le niveau des compétences délivrées ne cessa de croître jusqu'à la formation d'ingénieurs.

⁷² Voir à propos de l'école des Barres et des conditions d'accès des candidats, l'article candidats in Antonin Rousset et Jean Bouer, *Dictionnaire général des forêts*, 1894, p. 233 à 235.

⁷³ «Le recrutement du corps forestier», in *R.E.F.*, tome 23, 1884, p. 341-342.

⁷⁴ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155, Circulaires et instructions du directeur général des Eaux et Forêts de 1836 à 1885.

c.3) Les commissions de reboisement : une solution du passé pour une mission d'avenir :

L'affirmation du caractère de plus en plus technique de l'intervention forestière et la mise en évidence du besoin de compétence se fait enfin par le vaste mouvement de reforestation⁷⁵ qui caractérise la seconde moitié du XIX^{ème} siècle et surtout par le reboisement et la restauration des terrains de montagne, œuvre capitale pour le développement futur de la société industrielle et marchande française et qui est confiée aux forestiers. Après le vote de la loi du 28 juillet 1860, l'École forestière de Nancy, par le biais de son directeur, Parade, qui est chargé d'une mission technique sur le choix des essences, les modes de plantations, les pépinières, précise peu à peu le contenu technique de l'action forestière en montagne. Mais malgré cela : *« l'Administration est mal préparée à faire face à cette tâche nouvelle. Elle est obligée, en effet, d'inventorier les contraintes et les aménités de milieux dans lesquels elle s'est jusqu'ici assez peu aventurée, de rechercher le matériel végétal qui peut le mieux leur convenir, de mettre au point les techniques sylvicoles les plus économiques et les mieux adaptées (plantations, semis). Travail difficile et patient qui va la conduire rapidement à créer des services spécialisés »*⁷⁶. Comme cela avait été fait pour les cantonnements et aménagements, des commissions de reboisement sont mises en place dès 1860 dans les Alpes puis peu à peu dans le Massif Central et les Cévennes, jusqu'à ce que tous les départements méridionaux soient couverts (le problème des inondations est à mettre en relation au relief mais aussi au climat extrême de la région méditerranéenne). Comme tout reste à inventer et à mettre au point, ces commissions constituent de véritables laboratoires, dont les agents sont souvent de jeunes recrues issues de Nancy (Buffault, Fabre, ...), qui disposent d'une grande autonomie, ce qui leur permet d'expérimenter de nouvelles techniques et de nouvelles modalités d'intervention. L'histoire de ces commissions fut, comme celle des autres services spécialisés, assez brève, l'effectif des agents affectés au service du reboisement des montagnes atteint son maximum dans les années 1880 avec soixante-neuf agents, avant de tomber dès 1890 à neuf agents répartis à Annecy, Nice et Grenoble. La mise en place de la loi de 1882 sur la Restauration des Terrains de Montagne (R.T.M.) et la

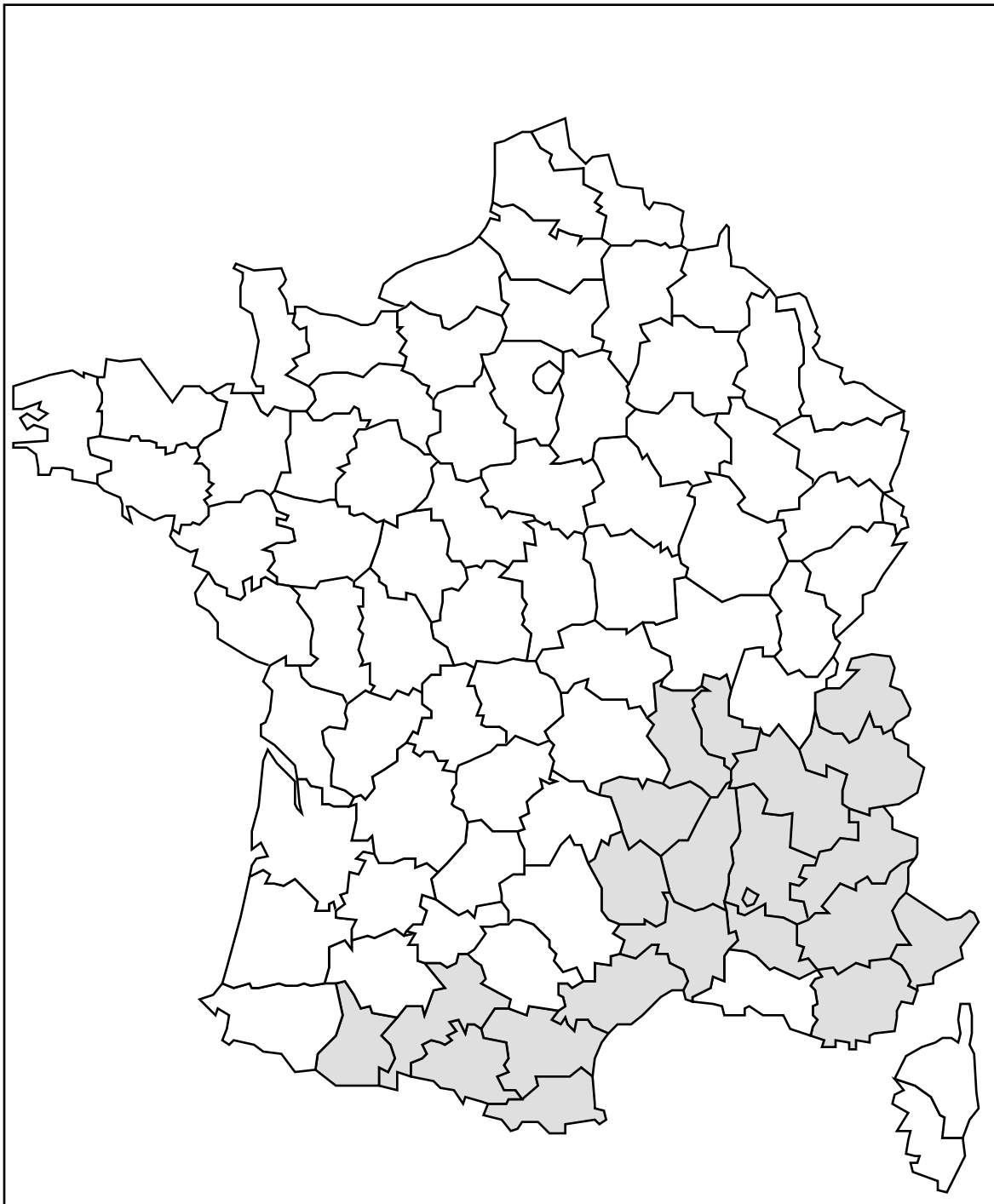
⁷⁵ Outre le repeuplement des vides et l'enrésinement des forêts domaniales assez importants dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, les propriétaires forestiers reboisent durant le Second Empire près de deux millions d'hectares, dans les Landes et en Sologne surtout, sans aides de l'État.

⁷⁶ B. Kalaora et D. Poupardin, *op. cit.*, p. 127.

révision des anciens périmètres dans les années 1883-86 expliquent le maximum de soixante-neuf agents, quant à la quasi disparition des commissions en 1888, elle s'explique d'une part par la limitation des prérogatives des forestiers par la nouvelle loi qui en rend moins utile le maintien, mais surtout par le passage de Viette à la tête du ministère de l'Agriculture. En effet celui-ci n'aime pas l'Administration forestière et ses cadres supérieurs, aussi profite-t-il de son arrivée aux affaires pour supprimer les inspecteurs généraux, dont celui de la R.T.M., Demontzey, et le service du reboisement (arrêtés des 13-14-20-25 mai et 5 juin 1888). On peut penser aussi que l'accroissement de la compétence technique du service ordinaire rend moins nécessaire l'existence de services spécialisés, de plus, les modes d'intervention de la R.T.M. évoluent de plus en plus vers le génie civil surtout dans les départements de haute montagne où la correction des torrents se fait par la construction de grands barrages, par contre dans les départements de moyenne et basse montagne le reboisement est resté longtemps le mode d'action presque unique du forestier R.T.M.. Ainsi les commissions ne subsistent, après 1888, que dans les départements de haute montagne (voir cartes 7 et 8), ailleurs le service ordinaire prend en charge la R.T.M., c'est ainsi que Georges Fabre, longtemps chef du service du reboisement dans le Gard, continue son action de reboiseur, après 1888, dans le service ordinaire comme inspecteur, puis conservateur. Après 1910 et surtout après la Première Guerre Mondiale, une seule commission comprend dans certains départements, le reboisement, les aménagements, les améliorations pastorales et les aménagements touristiques⁷⁷ .

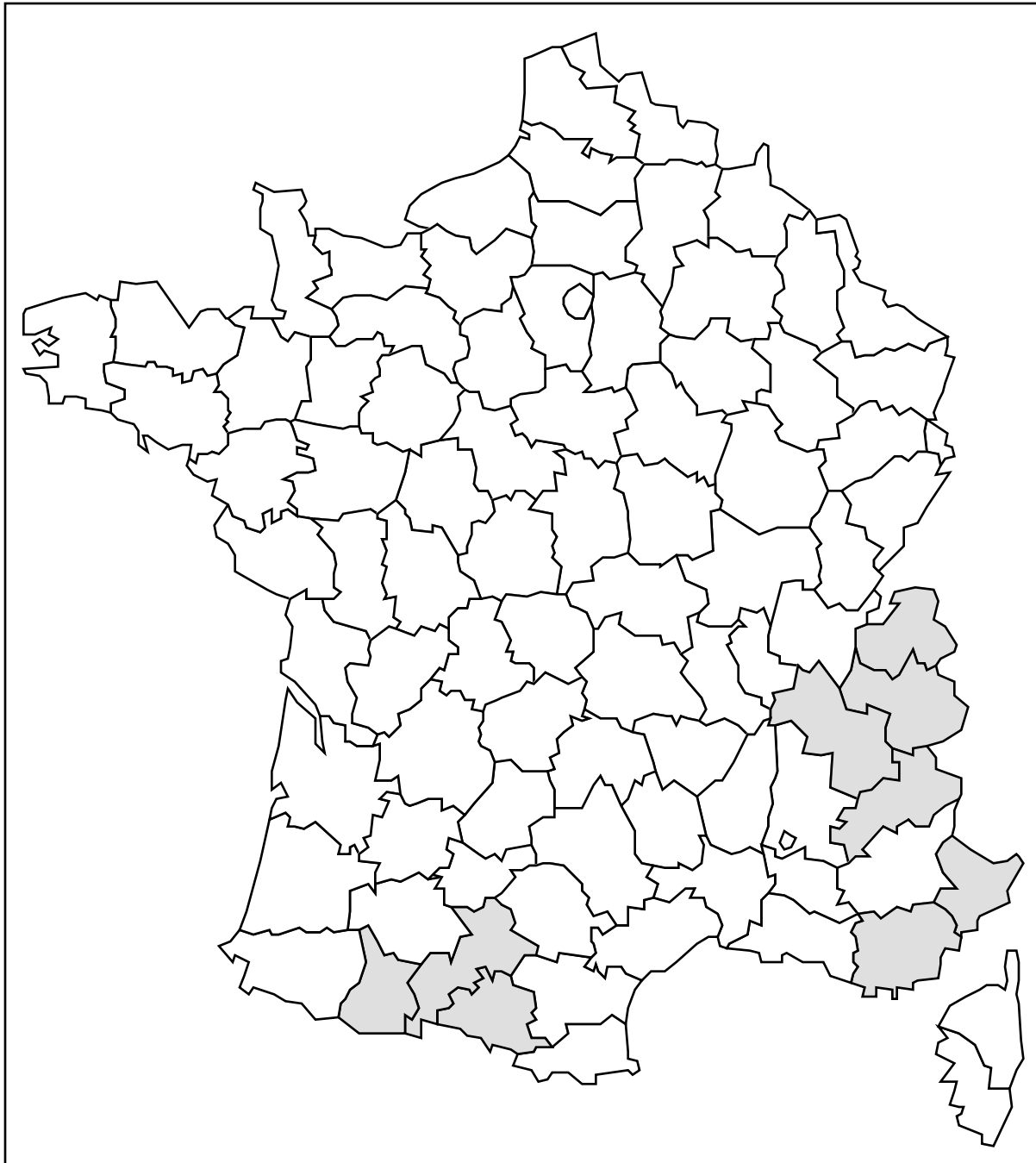
⁷⁷ Les réorganisations sont nombreuses à la fin du XIX ème et au début du XX ème siècle, tant au niveau du nombre et de la composition des conservations que du nombre et de la situation des commissions spéciales. Il est donc difficile de tracer un tableau clair de leur évolution. On peut toutefois suivre celle-ci par le biais des *Annuaire des Eaux et Forêts* qui sont publiés chaque année et qui fournissent des renseignements sur l'organisation et la situation des divers services de l'Administration forestière, les noms et grades des agents qui y sont affectés, etc... L'E.N.G.R.E.F. de Nancy conserve la série de ces annuaires.

Carte 7 : Départements de résidence des agents du service de reboisement et regazonnement au 1^{er} mars 1887



Source : *Annuaire des Eaux et Forêts*, 1887.

Carte 8 : Départements de résidence des agents du service de reboisement et regazonnement en 1889



Source : *Annuaire des Eaux et Forêts*, 1889.

d) La deuxième moitié du XIX ème siècle : un âge d'or forestier :

d.1) Une administration reconnue :

Le Second Empire a donc, de façon déterminante, contribué à définir ce que devait être

le forestier et son rôle dans la société moderne en phase de constitution. Le mouvement forestier, composé d'agents de l'Administration, de députés, de scientifiques, etc..., a réussi à rendre à la forêt une place essentielle dans la société par les fonctions qu'on lui attribue, et qui sont encore les siennes, production, protection et loisir. Le Corps forestier en revendiquant et assurant des missions d'intérêt général a réussi à faire valoir ses pratiques forestières et à s'imposer comme un acteur essentiel de la politique d'aménagement des espaces ruraux, sans toutefois rompre avec ses traditions. Ce qu'un chroniqueur de la *Revue des Eaux et forêts* exprime ainsi en 1882, l'Administration : *«si souvent accusée d'être rétrograde et tracassière, va pouvoir montrer qu'elle est capable de comprendre et d'appliquer toutes les idées justes, compatibles avec l'esprit de conservation qui est et doit rester dominant »*⁷⁸ . Les bouleversements politiques de 1870 et 1871 auraient pu être, comme ceux de 1848, préjudiciables à l'Administration des forêts, ce ne fut pas le cas. Les dirigeants politiques voulaient-ils ainsi récompenser les brillants services accomplis par les forestiers durant la guerre contre la Prusse et la Commune? Avaient-ils enfin reconnu le caractère d'utilité publique d'une administration souvent décriée au cours du siècle? L'instauration de la République concorde avec la reconnaissance du statut de grande administration au service forestier. Non seulement la forêt est respectée, il n'y a pas d'aliénations de forêts domaniales comme ce fut le cas depuis un siècle à chaque changement de régime politique, mais en plus les moyens que l'on octroi aux forestiers sont sans précédents et n'ont depuis jamais été égalés. Au niveau du personnel, le nombre de conservateurs est porté à trente-huit en 1884, celui des inspecteurs à deux cent trente-sept au lieu de cent quatre-vingt, par contre le nombre de sous-inspecteurs et gardes généraux baisse de cinq cent à quatre cent quarante-huit. Les agents disposent de près de huit mille gardes et brigadiers sur le terrain. Le budget passe de 13 020 732 F en 1877 à 17 983 000 F en 1884, dont celui du reboisement de 2 783 000 F à 3 304 000 F. Il est à noter que même lorsque les moyens budgétaires sont restreints par la suite, le financement des reboisements reste au même niveau, preuve de leur importance.

⁷⁸ «Chronique forestière», in *R.E.F.*, tome 21, 1882, p. 130.

d.2) Une administration qui rayonne et fait référence :

Ainsi en moins d'un demi-siècle, l'Administration forestière a réussi sa mue, la compétence technique à supplanter les aptitudes policières. Quand Ernest Guinier, inspecteur des forêts à Chambéry, écrit : « *L'Administration forestière sera scientifique ou ne sera pas* »⁷⁹, il se situe à la pointe de l'évolution qui a fait de son administration une référence constante en matière de science de la nature, d'économie, de sociologie, de géographie. C'est à cette époque que l'École de Nancy crée ses stations expérimentales, des forestiers collaborent à l'élaboration des cartes d'État Major et des cartes géologiques comme Georges Fabre qui eut tout à la fois une carrière professionnelle et scientifique. Polytechnicien, élève de l'École forestière de Nancy et licencié en sciences de la nature, sans publier d'articles (mode habituel d'expression scientifique), mais par la création d'arborétum sur le massif de l'Aigoual, la construction de l'Observatoire du Mont-Aigoual ouvert à tous les scientifiques qui s'intéressaient aux sciences de la terre et de la nature, par sa collaboration exemplaire avec le botaniste Charles Flahault, il a contribué à faire de l'Aigoual un haut lieu scientifique. On peut citer aussi les noms de Briot et Calvet, initiateurs d'associations s'intéressant à l'économie montagnarde. Faire la liste des apports et des liens du service forestier à la recherche scientifique serait trop long, mais depuis la fin du siècle dernier c'est une constante qui se poursuit encore aujourd'hui.

Fort de cette nouvelle image en train de se constituer et de l'élargissement de son champ d'action que la société ne lui conteste plus (le service forestier a en charge la gestion des forêts soumises au régime forestier, la fixation des dunes et le reboisement et le regazonnement des montagnes qui l'amène à s'intéresser aux problèmes de l'agriculture montagnarde, ...), l'Administration forestière pouvait envisager l'avenir avec sérénité, d'autant qu'on lui enlève enfin, en 1877, son caractère financier en la rattachant par un décret du 28 décembre au ministère de l'Agriculture et du Commerce⁸⁰, même les difficultés que rencontrent les forestiers avec la nouvelle loi sur la R.T.M. ne peuvent ébranler l'optimisme ambiant, B. de la Grye écrit dans la *Revue des Eaux et Forêts* : « *avec de l'argent*

⁷⁹ Cité par *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p.542.

⁸⁰ Paradoxalement ce changement de tutelle demandé depuis la révolution de 1789 par diverses personnalités et institutions comme certains Conseils généraux avait fait l'objet d'un débat parlementaire en 1873 qui s'était achevé par le maintien de la tutelle du ministère des Finances.

et du temps, une administration qui a l'avenir devant elle finit par vaincre tous les obstacles »⁸¹.

d.3) Les dernières attaques :

Pourtant, en cette fin de siècle, les vicissitudes de la vie politique influent encore sur l'Administration. Comme l'instabilité gouvernementale de la république naissante de 1878 à 1887, en neuf ans, neuf ministres de l'Agriculture se succèdent. Après 1877 et la prise du pouvoir progressive par les républicains, les services publics sont épurés jusqu'en 1883, entre 1878 et 1887, sept responsables prennent successivement en charge les destinées du service forestier et comme chacun veut marquer son passage, les réorganisations se succèdent, quinze en dix ans. Le nombre de conservations et leur découpage varie pratiquement chaque année, trente-neuf en 1882, quarante-cinq en 1883, trente-neuf en 1885, quarante et une en 1887, trente-trois en 1888, etc..., les inspections connaissent les mêmes changements et la baisse du budget des forêts fait évoluer les choses dans un sens restrictif⁸². Le point culminant de cette phase dépressionnaire est l'arrivée à la tête du ministère de l'Agriculture le 12 décembre 1887, du député du Doubs, Viette. Celui-ci n'aime pas les forestiers et le leur fait savoir rapidement, huit jours après sa nomination il supprime l'inspection générale, le 14 janvier 1888, les directions techniques du ministère perdent la gestion des personnels au profit du cabinet du Ministre, les mutations et les mises à la retraite se succèdent à un rythme élevé, le service du reboisement est supprimé, il revient sur la politique de conversion des taillis en futaies, etc... Son départ de la rue de Varenne marque la fin des turbulences des années 1880, son successeur revient sur la désorganisation organisée et une période de stabilité, indispensable à l'économie forestière, s'ouvre.

d.4) 1887-1914 : une longue période de stabilité et de travail :

Daubrée, ancien élève de l'École forestière de Nancy, devient directeur des forêts en 1887, il le reste jusqu'en 1911. Cette permanence à la tête de l'Administration, vingt-

⁸¹ B. de la Grye, Bibliographie, in *R.E.F.*, tome 23, 1884, p. 167.

⁸² Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, *op. cit.*, p.538.

quatre ans, permet à celle-ci de se remettre au travail avec un personnel plus stable. Elle compte alors sept cent quarante-sept agents, trente-deux conservateurs, deux cents inspecteurs, deux cent quinze inspecteurs adjoints et trois cents gardes généraux, qui ont sous leurs ordres, trois mille trois cents préposés domaniaux et quatre mille préposés communaux. Enfin le siècle s'achève sur un nouvel accroissement des prérogatives forestières, en 1896, le service de la pêche est rattaché à l'Administration des forêts qui prend en 1898 la dénomination d'Administration des Eaux et Forêts.

Désormais bien installée dans le paysage rural et administratif, l'Administration met à profit la période de stabilité politique et administrative qui précède la Première Guerre Mondiale pour réfléchir aux grands objectifs de la politique forestière, notamment à l'adaptation de la production forestière aux besoins de l'industrie et de la société, répondant à l'invitation de la Chambre des députés, elle produit entre 1908 et 1911 et publie en 1912 la *Statistique et Atlas des forêts de France*, véritable photographie forestière de la France qui confirme les faiblesses de sa forêt (prédominance des taillis, etc...). Enfin, n'ayant plus à se garder des attaques de l'extérieur, l'Administration des Eaux et Forêts cherche à améliorer le sort de son personnel, surtout au niveau des traitements des préposés et de la domanialisation des préposés communaux. Questions depuis longtemps débattues que la guerre ne permet pas de résoudre.

Globalement, attaquée et remise en question dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, l'Administration forestière n'avait survécu qu'en assurant de façon vigoureuse son rôle policier et financier, tout en essayant de préserver les chances de l'avenir. La seconde moitié du siècle voit la réalisation de ce pari sur l'avenir lancé par Baudrillart, Lorentz et les autres forestiers. Bénéficiant de l'évolution politique, économique et sociale, profitant des bouleversements naturels qui ouvraient le débat sur les rapports de l'homme et de son environnement, les forestiers surent imposer peu à peu la forêt comme un élément essentiel du paysage rural et leur mode de gestion de celle-ci comme le plus conforme aux grands intérêts de la Nation, visées productrices et protectrices. Ils surent aussi et surtout ne pas rester un Corps purement négatif, par la formation des cadres, puis des préposés, ils

élevèrent leur niveau de compétence et firent de leur activité technique, sylviculture, génie biologique et civil, conseils aux agriculteurs et éleveurs, etc... leur principal mode d'intervention. Évolution facilitée par l'exode rural qui rendait la pression humaine sur les forêts moins forte donc moins grande l'activité de police. Au début du XX ème siècle, si dans sa forme l'Administration des Eaux et forêts ne varie guère de ce qu'elle était un siècle plus tôt, dans sa composition, ses attributions et ses activités elle en est relativement loin, l'inspecteur assure déjà les missions de l'ingénieur. Pour autant il ne faut pas imaginer que l'évolution ait été générale et uniforme, à la suite de la réorganisation de 1947, un forestier aixois écrivait à son ancien conservateur⁸³ , qu'il regrettait un chef à l'esprit ouvert, affirmant que pour beaucoup de conservateurs le métier de forestier s'arrêtait au martelage et à la vente des coupes, pratiques éminemment policières et financières. À la fin du XIX ème et au début du XX ème siècle, le syndicalisme forestier naissant était plutôt en retrait par rapport à cette évolution, cherchant à défendre des intérêts catégoriels, la situation des agents vis-à-vis de celle des préposés, des ingénieurs de l'hydraulique agricole, etc...⁸⁴ . Le corporatisme forestier, que ce soit pour les agents ou les préposés, fut même un frein à l'accroissement des prérogatives de l'Administration forestière (il fit avorter la première tentative de fusion du corps des agents forestiers avec celui des ingénieurs de l'hydraulique agricole en 1918), craignant de ne pas être en mesure d'assurer les missions nouvelles, notamment par manque de moyens, qui, il est vrai, étaient comptés. Finalement après une période de fort investissement social, qu'ils renforçaient de façon exemplaire, on le verra pour le reboisement des montagnes, les forestiers s'effacèrent de l'avant-scène sociale et politique et ne furent plus : «*en position de peser de façon décisive sur les objectifs globaux de la politique forestière* »⁸⁵ . Après la Première Guerre Mondiale, l'évolution de l'Administration des Eaux et Forêts se ressentit de cet état de fait.

⁸³ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 90 W 3, Réorganisation du service (1946-1947).

⁸⁴ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 397 à 416.

⁸⁵ G. Buttoud, *op. cit.*, p.416.

2.2 La fin de l'Administration des Eaux et Forêts française :

a) L'économie du bois et la nécessaire prise en compte des problèmes de la forêt privée :

a.1) Un régime forestier limitant l'activité de l'administration :

Jusqu'en 1914 donc, l'évolution de l'Administration forestière a été considérable mais strictement limitée. Au domaine public soumis au régime forestier, seules les forêts domaniales et communales et des terrains de montagne en voie de domanialisation sont pris en charge par les forestiers et à la conservation et la restauration des forêts. Bien que mis en place pour permettre aux forêts publiques d'assurer les besoins en bois de l'industrie, le régime forestier et le corps forestier ne cherchèrent qu'à protéger les forêts contre les agressions extérieures. *« Si riche en développements sur les bienfaits écologiques du reboisement et sur les techniques d'aménagement sylvicole, le discours du corps restait remarquablement muet sur la production de bois »*⁸⁶. Les forestiers, au premier rang desquels les théoriciens de Nancy, se considéraient comme les gardiens des ressources forestières dont les hommes sont les usufruitiers et que l'on doit transmettre intactes sinon enrichies aux générations futures (l'accroissement des compétences techniques ne servit longtemps que cet objectif). Cet état d'esprit contribua lui même à limiter l'évolution structurelle de l'Administration, on a vu que l'organisation, bien adaptée à la défense de la forêt, n'a pas connu de réformation profonde au cours du XIX^{ème} siècle, tout au plus des aménagements momentanés comme les commissions spécialisées.

a.2) Rationaliser la gestion des forêts privées pour les conserver et assurer la demande en bois : les lois Audiffred et Sérot :

Tant que l'on demandait à la forêt française de ne fournir essentiellement que des bois de feu⁸⁷, sa structure, dominée par le taillis, lui permettait de faire face à la demande de l'industrie et des particuliers. À partir de 1850, et surtout après 1900, le marché du bois connut une révolution. Le bois-énergie fut peu à peu complètement abandonné par les

⁸⁶ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 488.

⁸⁷ Au début du XIX^{ème} siècle sur les 23-24 millions de mètres cubes récoltés, 20 servaient de combustibles.

industriels au profit de la houille, et l'essor urbain, le développement des échanges, l'extension et l'entretien du réseau ferré, l'électrification du pays, l'exploitation minière, la fabrication de la pâte à papier à partir de la cellulose, etc ... induisirent une forte demande de bois d'œuvre et d'industrie à laquelle la forêt française ne pouvait répondre que très partiellement. À l'exception de l'État et quelques grands propriétaires qui avaient pratiqué un aménagement en futaie et peu à peu converti leurs taillis, les propriétaires forestiers pouvaient difficilement répondre à la demande. Il s'en suivit une spéculation sur les forêts particulières, que l'on ne pouvait pas défricher mais dont l'exploitation, même par des coupes à blanc, était permise. Les prix du bois flambèrent, le m³ de grumes de chêne passa de 30 à 80 francs. La question arriva à la Chambre des députés où le 10 novembre 1908, Charles Dumont dénonce la dévastation des grandes forêts particulières, il donne des exemples, 5 500 ha coupés à blanc dans la haute-Marne, 3 500 ha dans l'Aude, 2 140 ha dans le Cher, etc..., mais un projet de loi visant à faire acheter les forêts menacées par l'État resta sans suite. Chaque année 200 000 ha disparaîtraient ainsi, pourtant les forestiers n'étaient pas inquiets. La *Revue des Eaux et Forêts* s'interroge, alors, sur le cri d'alarme que lance la presse française, est-il justifié? Elle conclut : *«qu'il n'y a pas actuellement de défrichement véritable, mais au contraire des reboisements; que les réalisations actuelles de superficies de forêts sont loin d'avoir l'importance signalée par la presse; que les mesures de protection que l'on voudrait prendre contre elles ne sont qu'un palliatif inutile et nuisible »*⁸⁸. La situation de la forêt privée inquiète pourtant, le Conseil général du Nord émet en 1909 un vœu en faveur de la nationalisation des forêts particulières. En 1912, lorsque le Duc d'Orléans décide de mettre en vente la forêt d'Eu (9 400 ha), convoitée par des marchands de biens, un mouvement d'opinion s'y oppose et le Parlement autorise l'État, pourtant réticent, à acheter la forêt.

Ainsi s'ouvre peu à peu le débat sur la gestion des forêts privées et sur le rôle que doit y tenir l'Administration des Eaux et Forêts. Débat d'autant plus important que l'on voit vite que la forêt soumise au régime forestier ne peut seule répondre aux besoins croissants du marché. Deux tendances aux frontières très fluctuantes s'opposent alors, une qui souhaite que l'État intervienne davantage pour encadrer la production et l'aménagement des forêts privées

⁸⁸ M. Rothéa, «La déforestation : rapport présenté à la section de sylviculture de la société des agriculteurs de France» in *R.E.F.*, mars 1909, p. 164.

et la commercialisation des produits, l'autre, libérale, qui n'admet aucune restriction au droit de propriété. Au niveau structurel, ce débat n'eût d'abord pas d'incidence sur l'Administration, par contre les autres acteurs de l'économie forestière furent incités à se regrouper pour défendre leurs droits ou à des fins commerciales. En 1884 fut créée, une «Union générale des marchands de bois de France», en 1912, le «Comité des forêts» regroupant les grands propriétaires, en 1906, une fédération regroupant exploitants forestiers et scieurs. Après la Première Guerre Mondiale, est fondée en 1932 la fédération nationale des associations de communes forestières, en 1934, l'«Association des producteurs de bois et reboiseurs français»⁸⁹.

L'Administration forestière de son côté applique la loi du 2 juillet 1913 dite loi Audiffred qui énumère les forêts dont la soumission au régime forestier est de droit, celles des communes, des départements, des associations reconnues d'utilité publique et des sociétés de secours mutuels approuvées, mais surtout précise que l'Administration peut se charger de la conservation et de la régie des bois des particuliers et des sociétés, moyennant une redevance annuelle. Mais les surfaces privées qui subirent ce régime furent de très faible étendue. L'intrusion en forêt privée se fait plus précise encore en 1930 avec l'amendement Sérot à la loi de Finances du 16 avril 1930 qui réduit des trois-quarts les droits de mutation à titre onéreux des bois et forêts. Cette exonération est accordée si, d'une part, la forêt est reconnue susceptible d'aménagement et d'exploitation régulière, et d'autre part, si l'acquéreur s'engage à soumettre la forêt à un régime d'exploitation normale. En contrepartie de l'exonération, l'État procède à un contrôle administratif de bonne gestion, faisant plus précise l'entrée des forestiers en forêt privée et l'ébauche d'un statut de celle-ci.

Ces deux mesures législatives qui montrent l'urgence, reconnue, qu'il y a à exploiter plus rationnellement toutes les ressources forestières nationales et l'importance que les dirigeants du pays accordent à cette exploitation, loin d'avoir été des outils d'extension des prérogatives forestières de l'État, restent, en 1955, d'une application très restreinte, seulement 7 000 ha sont gérés au titre de la loi Audiffred et 330 000 ha de bois privés sont soumis à un contrôle administratif.

⁸⁹ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 434 à 459.

b) Les conflits mondiaux et les ajustements structurels :

b.1) 1917 : l'union des forestiers, des propriétaires et marchands de bois pour assurer l'approvisionnement des armées :

Au contraire, la Première Guerre Mondiale voit une évolution inverse. Croyant à une guerre courte, les militaires et les hommes politiques n'avaient pas prévu de système de récolte et d'approvisionnement en bois des armées, alors que les besoins furent énormes, il fallait une stère de rondin pour 10 mètres de tranchée. Pour faire face à cette situation, un Service forestier aux armées fut créé en juillet 1915, mais avec la durée les besoins s'accrurent encore et furent satisfaits de façon anarchique par divers services : génie militaire, armement, intendance, aviation. De plus, la tradition forestière, très conservatrice, s'avéra totalement inadaptée à ce type de situation et le haut personnel forestier dut se tourner vers les propriétaires et marchands de bois susceptibles de les aider. Au mois de mai 1917 fut institué au ministère de l'Agriculture un «Comité général des forêts», qui devint en juillet le «Comité général des bois» chargé de coordonner les mesures réglant la mobilisation des bois, il comprenait dix-neuf fonctionnaires et sept professionnels (propriétaires, exploitants forestiers). L'association des autres acteurs de l'économie forestière dépassa la simple consultation, entre 1928 et 1939, neuf comités furent ainsi créés en principe pour donner leur avis mais : *«en les associant directement au pouvoir forestier, l'Administration des Eaux-et-Forêts cautionnait en fin de compte une translation importante des lieux de décision : au corps forestier, se substituerait dès lors la corporation forestière »*⁹⁰. Cette évolution ne fit que s'amplifier par la suite, l'instauration du Fonds Forestier National, notamment, provoqua une inflation de ces organes consultatifs.

b.2) Une administration meurtrie et vieillie par la Grande Guerre :

Amorçant donc un relatif déclin de l'Administration, la guerre fut riche d'enseignement, en prenant en charge la mobilisation des bois, les forestiers ont fait l'apprentissage du marché et ont pris conscience de la nécessité qu'il y avait pour eux de sortir de leur attribution conservatrice traditionnelle et de s'intéresser, non plus

⁹⁰ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 489.

uniquement au maintien de l'état boisé et à la production de bois sur pied, mais aussi à la récolte de ces bois, à leur diffusion, voire à leur transformation⁹¹. Mais malgré cette prise de conscience et l'urgence des besoins en bois, les fonctions et les structures de l'appareil forestier ne changèrent pas après la guerre. Il faut dire que l'Administration des Eaux et Forêts, comme la France, y perdit ses forces vives, quatre vingt quatorze officiers forestiers furent tués, soit l'équivalent de sept promotions et 13 % de son effectif total, pour l'essentiel sortis des dernières promotions. Alors qu'à la fin du XIX^{ème} siècle l'effectif des agents était de près de sept cent cinquante, il n'arrive pas à cinq cent quarante en 1919, en 1926, il est de cinq cent quarante et un et de cinq cent cinquante huit en 1930. Pour faire face aux besoins, les forestiers en poste repoussent l'âge de leur départ à la retraite, ainsi, après la guerre, en plus d'être réduit, le corps forestier est aussi vieilli. Nul doute que le maintien en activité de ces forestiers, souvent aux postes de direction, n'a pas permis le renouveau rendu nécessaire par les bouleversements de la guerre et les transformations de l'économie nationale.

b.3) 1940-1947 : l'adjonction de structures parallèles et ses limites :

Il n'est donc pas étonnant de voir qu'après 1918, les principales modifications qui affectent l'Administration forestière concernent le personnel⁹². En 1919, la domanialisation des gardes communaux est réalisée par la loi de Finances du 30 octobre, l'Administration des Eaux et Forêts a autorité sur la totalité des personnels chargés de l'application du régime forestier et les communes doivent participer à la dépense. Au niveau des cadres, les agents prennent en 1921 le titre d'officier des Eaux et Forêts mais sans avoir le statut donné aux militaires. Au sein de ce corps les nancéens essaient de faire valoir leurs prétentions à occuper les places de direction. À partir de 1928, le titre d'ingénieur est conféré aux anciens élèves de Nancy et en 1932 une réforme répartit les cadres forestiers en deux catégories : les officiers brevetés qui sont des ingénieurs issus de l'École nationale des Eaux et Forêts de Nancy et qui occupent le sommet de la hiérarchie forestière des inspecteurs adjoints aux inspecteurs généraux et les officiers de gestion recrutés à l'École forestière secondaire des

⁹¹ Voir à ce propos, dans la *R.E.F.* de 1917, 1918, les commentaires des divers chroniqueurs.

⁹² Les agents forestiers font évoluer leurs conditions matérielles comme ils essayaient de le faire avant guerre.

Barres ou parmi les préposés et qui sont les auxiliaires des inspecteurs dans la gestion des forêts. Les nancéens, comme ils avaient tenté de le faire dans les années 1880, ferment ainsi, plus ou moins, l'accès aux postes de direction à leurs concurrents barrois. Notons que le terme d'ingénieur n'est adopté qu'en tant que titre, ce n'est qu'avec la réforme de 1950 que les grades de garde général, inspecteur adjoint et inspecteur sont remplacés par celui d'ingénieur. Les officiers brevetés deviennent des ingénieurs et les officiers de gestion des ingénieurs des travaux des Eaux et Forêts.

b.4) Après 1945, la généralisation de la dénomination technique :

Au mois de novembre 1939, la direction générale des Eaux-et-Forêts est transformée en "Service militaire des bois de guerre" et obtient des moyens importants lui permettant de contrôler toutes les exploitations en forêt non soumise. Mais la débacle de 1940 lui enleva toute efficacité. La mise en place du régime de Vichy voit l'organisation corporative de la production forestière avec la loi du 13 août 1940 dont l'exécution est confiée à des "groupements interprofessionnels forestiers" institués dans chaque conservation des Eaux-et-Forêts et qui ont pour tâche d'encadrer et de stimuler l'ensemble des opérations de mobilisation, de répartition et de transformation des bois et autres produits forestiers. Ces groupements étaient administrés par un comité de 6 membres (deux forestiers et quatre représentants des propriétaires et marchands de bois) et par un comité central qui siégeait à Paris. La structure même de l'administration ne changea pas, si ce n'est la création éphémère des conservateurs régionaux, les forestiers en plus de leurs attributions avaient la charge de la nouvelle organisation.

À la Libération, les nécessités de la reconstruction amenèrent le pouvoir à maintenir un temps certaines mesures prises par le régime de Vichy, un décret du 13 juillet 1945 fixa la division territoriale de la France en conservations des Eaux-et-Forêts, circonscriptions de reboisement et circonscriptions de production forestière. Comme par le passé, l'Administration cherchait à s'adapter à ses nouvelles tâches par l'adjonction de structures parallèles sans bouleverser son organisation générale. Mais le manque de coordination entre les divers services, les conflits de compétence ou de hiérarchie entraînèrent l'abandon de ce type d'organisation. La réorganisation administrative de 1946-47 donna lieu à de multiples

tractations, ainsi dans les Basses-Alpes, le Conseil général usa de toute son influence dans la capitale, notamment en faisant intervenir certains hommes politiques, pour que Digne, au regard de l'importante œuvre forestière que connaissait le département depuis un siècle, soit le siège d'une conservation⁹³. Les officiers forestiers, surtout les conservateurs qui avaient vu leur nombre presque triplé par rapport à 1939, redoutaient une réorganisation qui ramènerait leur effectif au niveau d'avant guerre, bouchant un peu plus les perspectives de carrières, alors qu'ils prétendaient obtenir certains avantages comme des primes de technicité et voulaient que leur statut soit aligner sur celui des Mines, devant les Ponts et Chaussées et le Génie Rural. Devant la mauvaise tournure que prenait pour eux les événements, le 5 février 1947, le conservateur de Grenoble écrivait à son collègue de Digne : *« Nous voilà classés après les inférieurs à peine agricoles des services agricoles! Cette fois c'est un peu trop »*⁹⁴. Un mois plus tard devant le caractère inéluctable de la réforme il déclarait sans illusion : *« On a l'impression que l'on se torpille à qui mieux mieux et que si l'on avait monté de sang froid une entreprise pour stériliser les énergies on n'aurait pas mieux réussi. Enfin attendons le passage de l'ombilic en tenant compte que nous sommes très attaqués - tout le corps - et qu'au total il vaut mieux ne pas extérioriser notre mécontentement et faire le hérisson »*⁹⁵ (voir annexe 2).

En 1959, l'administration comprend :

- 495 ingénieurs des Eaux et Forêts:
 - 11 inspecteurs généraux
 - 2 directeurs d'école (Nancy-Les Barres)
 - 98 conservateurs
 - 116 ingénieurs principaux
 - 165 ingénieurs de première classe
 - 103 ingénieurs de deuxième classe
- 206 ingénieurs des travaux :
 - 10 ingénieurs principaux de classe exceptionnelle

⁹³ Voir à ce propos un échange de correspondance, Arch. Dép. des Alpes de Haute Provence, 90 W 3 , Réorganisation du service (1946-47).

⁹⁴ Arch. dép. des Alpes de Haute Provence, 90 W 3 , Réorganisation du service (1946-47). Lettre du conservateur des Eaux-et-Forêts de Grenoble, 5 février 1947.

⁹⁵ Arch. dép. des Alpes de Haute Provence, 90 W 3 , Réorganisation du service (1946-47). Lettre du conservateur des Eaux-et-Forêts de Grenoble, 11 mars 1947.

- 48 ingénieurs principaux des travaux
- 97 ingénieurs des travaux de première classe
- 61 ingénieurs des travaux de deuxième classe

Au niveau des préposés, il n'y a pas de modification dans la dénomination des grades avant le décret du 27 février 1951 qui réorganise leur corps, les gardes devenant des agents techniques et les brigadiers des chefs de district. « *Ultérieurement on distinguera, parmi les agents techniques, les agents techniques brevetés et les sous chefs de district; le chef de district deviendra chef de district spécialisé; puis le technicien forestier apparaîtra. Toutes ces dénominations ne correspondent pas à de nouvelles fonctions, mais elles ont pour objet d'aménager et d'améliorer les carrières* »⁹⁶. Le caractère de plus en plus technique de la fonction forestière concerne donc aussi le personnel de base et au-delà du simple changement de dénomination, les acquis syndicaux d'entre les deux guerres montrent que la fonction policière tend à prendre moins de place dans le quotidien des forestiers. Ainsi, l'organisation syndicale des préposés obtient :

- l'abolition du port du fusil et du sabre, des séances de tir et des revues d'armes.
- la suppression de l'obligation de porter le sac de l'officier en tournée, d'allumer deux feux différents, des distances obligatoires de marche entre officiers et préposés.
- etc...

Il peut nous sembler, aujourd'hui, qu'une telle évolution était logique. Ce n'était pas si évident à l'époque et longtemps la rigueur hiérarchique a continué à gérer les relations entre ingénieurs et techniciens. Et elle a sans doute été un des facteurs qui ont fait, au moment de la création de l'Office National des Forêts, que les personnels ont abandonné relativement facilement cette vieille administration, anachronique par certains aspects.

Au niveau de son organisation, l'Administration forestière n'a pas connu de bouleversement profond (sauf durant la guerre) avant celui de 1966. Pourtant les contraintes économiques n'ont pas cessé de peser sur la forêt entre 1918 et 1966, surtout du fait de la guerre de 1939-45.

⁹⁶ *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle, op. cit.*, p.609.

c) 1950-1964 : une administration ne répondant pas aux exigences du marché :

Le dernier quart de siècle de l'histoire de l'Administration des Eaux-et-Forêts voit se poser avec plus d'acuité encore, en partie du fait de la Seconde Guerre Mondiale, les problèmes, déjà anciens, de l'économie forestière. L'inadaptation de la production à la demande, la France, déficitaire en résineux, est obligée d'importer de grosses quantités de bois de papeterie et de sciage, or les réserves de devises sont épuisées après deux guerres mondiales dans lesquelles le pays a été en première ligne. La vétusté du système de mobilisation et de transformation des bois, le directeur général des Eaux-et-Forêts, Dufay, dans une conférence de presse le 24 juin 1946⁹⁷ déplore qu'en France, pour 10 millions de m³ produits en forêts, l'exploitation et le sciage réduisent ce volume à 6,5 millions de m³ et qu'après la mise en œuvre, il ne ressort que 4 millions de m³ de produits finis soit une déperdition de 60 %. L'orientation conservatrice de la politique forestière ne faisant qu'accentuer les difficultés du moment.

c.1) Une réforme de la politique forestière :

La première tentative de redressement fut l'œuvre du directeur général des Eaux-et-Forêts, Leloup, qui présenta le 18 mai 1945 un rapport intitulé : *Pour une nouvelle politique forestière*. Pour la première fois, la politique forestière, proposée, est orientée en fonction des besoins du marché, la sylviculture pratiquée par les forestiers étant commandée par les exigences des utilisateurs et plus seulement par la nécessité d'assurer la reproduction des espaces forestiers. Le rapport de Leloup contient en germe de nombreuses mesures essentielles au développement de la forêt et de l'économie forestière française, comme le Fonds Forestier National pour dégager l'effort de reboisement des contraintes budgétaires ou un statut de la forêt privée avec plus qu'un simple contrôle de l'État, une obligation d'aménagement (futur plan simple de gestion qu'impose la loi du 6 août 1963), pour que la forêt privée assure sa part de la production que demande le marché. Mais les mesures qu'il propose, jugées trop dirigistes, entraînent l'opposition des groupes de pression libéraux qui obtiennent son départ. Son successeur, Dufay, met en œuvre le vaste plan de reboisement à but productif que réclame le pays depuis les années 30 en mettant en

⁹⁷ Voir *R.E.F.*, juillet 1946.

œuvre le Fonds Forestier National créé par la loi du 30 septembre 1946.

c.2) L'inadaptation du service forestier à ses nouvelles missions :

La mise en place du F.F.N. ne secrète pas de nouvelles structures administratives (si ce n'est certains comités consultatifs comme le Comité consultatif des reboisements en 1951), au sein de l'administration centrale est distingué en 1947 un service dit "des relations extérieures" et plus tard de "l'économie forestière" qui gère les interventions en forêt privée dont le F.F.N.. Dans les départements les plus boisés des inspections distinctes se partageaient les interventions en forêts soumises et non soumises et un personnel contractuel était engagé, mais peu nombreux.

Finalement la mise en place de cet outil extraordinaire, qu'est le F.F.N., révèle l'inadaptation de l'organisation administrative forestière et son cruel manque de moyens. Outre leurs fonctions habituelles, les forestiers devaient instruire chaque année plus de 25 000 demandes et assurer le contrôle des surfaces traitées par le F.F.N. qui allaient en augmentant. Le budget de leur administration étant plutôt restreint ils se trouvèrent vite dépassés par le travail et le recours aux agents techniques, qui abandonnaient un peu plus leur rôle de surveillance, parfois avec réticence, était encore insuffisant. De cette surcharge de travail, conjuguée au manque de moyens et à la rigidité des règles administratives et financières qui rendaient impossible toute adaptation rapide des méthodes culturales et des investissements aux besoins du marché, il résultait un manque d'efficacité du service public et une sous-production des forêts soumises au régime forestier.

c.3) La suppression de la millénaire administration des forêts :

L'inadaptation de l'Administration des Eaux-et-Forêts aux trop nombreuses tâches qu'on lui avait confiées devenait évidente. En 1960, l'Union des syndicats d'ingénieurs des Eaux-et-Forêts présentait une étude intitulée : *La France a-t-elle une politique forestière?*, qui montrait le manque de moyens de l'Administration par rapport à ses tâches. Elle marquait le début d'un débat forestier qui devait déboucher, en 1964, sur la création de l'Office National des Forêts (O.N.F.), organisme chargé de porter à son maximum la production des forêts de l'État et des collectivités publiques. Ainsi, cent vingt-sept ans après la

définition du régime forestier qui prévoyait que les forêts domaniales devaient être gérées dans l'intérêt de tous en vue de produire les bois qui faisaient défaut à l'économie, le législateur met en place les moyens structurels pour porter cette production à un niveau optimum. Cette continuité historique montre la permanence des préoccupations et la difficulté qu'il y a à réformer les administrations pour les adapter à leur mission du moment. D'ailleurs les grandes réformations de l'Administration forestière à l'époque contemporaine, notamment les deux réformes essentielles de 1791 et 1964, n'ont pas donné lieu à de véritables débats législatifs. En 1791, la création de la nouvelle administration s'est faite en fin de session parlementaire, les articles ont été plus lus que discutés et en 1964, c'est à l'occasion d'une discussion budgétaire de fin d'année, en moins de quatre jours que s'est faite la création de l'O.N.F.. Le 8 décembre 1964 à l'Assemblée Nationale le député Edmond Duchesne déclarait : « nous allons ... voter "à la sauvette" une loi créant en France un nouvel office et supprimant l'administration millénaire des eaux et forêts »⁹⁸ . Outre cet excès de précipitation, la question de la pertinence de cette réforme a été soulevée. En effet tous les acteurs de l'époque, même Edgard Pisani, le ministre de l'Agriculture défenseur du projet, étaient d'accord sur le fait que si l'État avait financé régulièrement depuis vingt-cinq ans l'Administration forestière, la question de sa réforme ne se poserait pas, ce n'était donc pas l'adaptation de sa structure à ses missions qui était en cause. Pourtant paradoxalement ce n'est pas en améliorant son mode de financement que les politiques règlent la question mais en la réformant, Edgard Pisani le 9 décembre 1964 justifie cette réforme en insistant sur les différences entre les missions confiées au service forestier en 1791 et celle qu'il doit assurer en 1964 : «le corps forestier est passé d'une préoccupation à dominante réglementaire à une préoccupation à dominante économique »⁹⁹ . Pour lui, en 1964, la réforme devient inéluctable devant l'extraordinaire développement des besoins. Ainsi, alors que dans d'autres pays la tendance est à la spécialisation des administrations, la France choisit l'éclatement de sa structure d'encadrement de l'économie forestière.

En Italie, où la mise en place de la législation et de l'Administration forestière unitaire avait abouti à une certaine neutralisation de l'action forestière, les premières

⁹⁸ J.O., Débats parlementaires, mercredi 9 décembre 1964, compte rendu de la 3^{ème} séance du 8 décembre 1964, p. 5935.

⁹⁹ J.O., Débats parlementaires, jeudi 10 décembre 1964, compte rendu de la 2^{ème} séance du 9 décembre 1964, p. 5993.

années du siècle voient une vive reprise du débat forestier notamment à l'occasion de congrès forestiers, en 1907 à Florence, en 1909 à Bologne, en 1911 à Turin, etc... La décadence forestière, l'incapacité administrative, les contraintes économiques, les thèmes de réflexion y sont nombreux. L'idée que l'intervention de l'État doit être plus massive se dégage de manière évidente pour tous les acteurs de l'économie forestière et agricole, marquant la rupture avec l'époque très libérale qui avait suivi la formation du royaume italien. Les particuliers recherchant leur profit n'ont, ni intérêt à conserver leurs forêts, ni à investir dans des plantations nouvelles à rendement très hypothétique et lointain; l'État doit donc s'investir davantage, d'abord pour conserver les forêts à des fins hydrogéologiques, mais aussi pour accroître son patrimoine forestier à des fins économiques. La loi Luzzatti du 2 juin 1910 ouvre donc le XX^{ème} siècle forestier italien, elle constitue la première ébauche d'une nouvelle législation et administration forestière.

2.3 L'évolution de l'Administration forestière italienne de 1910 à nos jours :

a) 1910 : la relance de la politique forestière de l'État :

a.1) L'expression des idées :

Longtemps escamoté, le débat forestier connut au début du siècle un renouveau spectaculaire, grâce notamment à l'action de l'association "Pro montibus e silvis". Tous les aspects de l'économie forestière et montagnarde étaient abordés, pourtant ce sont les aspects économiques de la production forestière qui retinrent le plus l'attention de l'État. Le régime imposé depuis un quart de siècle, outre qu'il n'avait été d'aucune efficacité en matière de défense des forêts, avait à peu près effacé cette préoccupation de l'action forestière. Au mois de mai 1904 dans un article publié dans *l'Italia moderna*, «Vini, uve e legnami nei trattati di commercio», le docteur Agostino Lunardonì après avoir constaté que les importations italiennes de bois bruts et sciages n'avaient pas cessé de croître depuis les années 1880, écrit : «*L'Italie doit se préoccuper des besoins de bois toujours croissants de son peuple actif; elle doit, comme l'ont fait la France, la Hongrie et même l'Espagne, soumettre les bois*

communaux à un régime rationnel qui sauve de la ruine ce qu'il en reste, qui assure l'amélioration des peuplements, la transformation des taillis en futaies, la diffusion des essences résineuses qui nous font tant défaut.

Laissons aux particuliers, partout où l'état du sol et le régime des eaux ne s'y opposent pas, la liberté de gérer à leur gré et même de ruiner leurs bois, mais sauvons ce peu qui reste encore aux communes et aux établissements publics! Reconstituons le patrimoine du peuple, la fortune des générations futures! »¹⁰⁰.

Le congrès forestier de Bologne en 1909 synthétise toutes les questions relatives à la sauvegarde et au développement de la forêt et émet une série de vœux, notamment :

- que soit créer un domaine forestier de l'État;
- que soit introduites des actions positives liées à la conversion des bois et au reboisement;
- que le bois doit être considéré comme les autres cultures en tenant compte que le revenu est à long terme donc l'État doit par endroit se substituer à l'initiative privée, ailleurs l'encourager et l'aider.

Une partie de ces vœux est réalisé par la loi dite Luzzatti, du nom de son auteur, que le Parlement italien approuva le 2 juin 1910 et qui marquait une nette volonté de reprise en main de la gestion des espaces forestiers publics en vue tout à la fois de les conserver à des fins hydrogéologiques et de leur faire produire les matières nécessaires à l'industrie et au commerce.

a.2) Le rôle modèle de l'État :

La loi de 1877 ne fut pas remise en cause mais le régime forestier à des fins économiques fut institué. Les bois des communes, des provinces, des établissements publics, des associations et des sociétés anonymes devaient être exploités suivant un "plan économique" approuvé ou, à défaut de présentation de celui-ci, prescrit par l'autorité forestière. Ce régime de tutelle économique pouvait aussi être appliqué aux forêts que le Ministère avait déclaré d'utilité publique ou aux bois de particuliers qui en auraient fait la demande. Cette mesure de contrôle des bois des communautés et des personnes morales qui avait pour objet d'imposer la conservation et l'amélioration des bois à des fins économiques,

¹⁰⁰ Extrait cité par L.F. Tessier, «La question forestière en Italie», in *R.E.F.*, novembre 1904, p. 697.

n'était pas, comme le régime forestier français, limitée aux forêts susceptibles d'aménagement et d'exploitation. Ainsi au niveau de la tutelle administrative imposée aux forêts, l'Italie disposait d'un ensemble réglementaire, assez complet, qui prenait en compte toutes les fonctions reconnues des espaces boisés, la protection des sols, la régularisation du régime des cours d'eau et la production de matières ligneuses.

La loi institua aussi la "régie spéciale du domaine forestier d'État" (azienda speciale del demanio forestale di Stato) pour procéder au moyen de l'accroissement et de l'inaliénabilité de la propriété forestière de l'État et par l'exemple d'un bon régime industriel, à l'accroissement de la sylviculture et du commerce des produits forestiers. Elle était autorisée à acheter des forêts ou à exproprier des terrains nus (sauf les prés et pâturages). Ce caractère de modèle que doit avoir le domaine et les modes d'intervention de l'État pour que l'économie forestière d'une nation soit florissante se retrouve constamment dans l'histoire forestière¹⁰¹, ainsi en France, encore en 1963, sont créés des «districts pilotes de reboisement» dont le but est, entre autre, de : *«promouvoir ... un développement du reboisement grâce à l'exemple qu'ils devront constituer »*¹⁰². En 1966, première année de fonctionnement de l'Office National des Forêts, son Conseil d'administration rappelle que : *«Si l'Office ne peut apporter la preuve que les investissements forestiers sont rentables même lorsqu'ils ont comme objectif la production de bois de qualité courante, l'intensification des reboisements en France sera condamnée et vouée à l'échec »*¹⁰³. Les forestiers et scientifiques italiens du début du siècle étaient conscients de cette absence de modèle. *«Si nous devons aspirer à un domaine forestier qui soit immensément plus étendu que l'actuel, pour le moment, immédiatement, l'obligation de faire en sorte que les 60 000 ha de bois inaliénables soient élevés à la dignité de culture techniquement valables s'impose; ils auront le mérite de montrer au Pays, et même aux organes de l'État, que [le reboisement n'est pas une entreprise inutile]. Tant que l'État continuera à donner la démonstration de son insuffisance à bien administrer les forêts qu'il possède aujourd'hui, et ne donnera pas les preuves de s'être, au moins, mis courageusement, avec des réformes organiques techniques,*

¹⁰¹ Voir Curten aîné, *Coup d'œil politique et économique sur l'état actuel des bois et forêts en France*, Grenoble, Chez J. Allier, imprimeur, 1804, 46 p.

¹⁰² Arch. dép. du Gard, 7 W 31, Reboisement, aménagements, 1960-1966, Lettre du ministre de l'Agriculture au Préfet du Gard, 9 avril 1963.

¹⁰³ Office National des Forêts, *Activités du Conseil d'administration en 1966*, p. 86.

sur la bonne voie, quel encouragement pourront avoir le Pays et le Parlement à demander et à voter les millions pour la constitution d'un grand domaine forestier, dont l'avantageuse productivité soit indiscutable »¹⁰⁴ .

a.3) La création du Corps forestier royal :

La mise en œuvre d'une telle réforme passait par la réorganisation de l'Administration forestière, la loi Luzzatti comprenait cinq titres, le premier s'occupait de cette réorganisation. La nouvelle administration s'articulait en Direction des forêts, Conseil supérieur des Eaux et Forêts et Corps forestier Royal. La partie directive était confiée au directeur général des forêts, assisté du Conseil supérieur des Eaux et Forêts qui était composé d'hommes politiques et de techniciens de l'agriculture (forestiers, ingénieurs du génie, etc...), la partie exécutive dépendait des divisions territoriales, les inspections. Comme en France on distinguait, le personnel de garde, gardes et brigadiers et le personnel technique, inspecteurs, assistants. La loi prévoyait le passage graduel des gardes provinciaux au sein des gardes du corps forestier et l'augmentation du nombre d'officiers (jusque là l'Administration forestière de l'État était composée essentiellement des officiers (inspecteurs, sous-inspecteurs, ...)), le personnel passa donc de cinq cent onze à trois mille trois cent cinquante-six forestiers, trois cent quarante inspecteurs, seize assistants et trois mille gardes (maréchal, brigadier, garde). La réorganisation de l'administration centrale se fit assez facilement, mais il fut moins facile de : *«compléter les postes des inspecteurs départementaux ... et ceux des sous-inspecteurs adjoints, parce que trop peu nombreux étaient les élèves sortis chaque année de l'Institut forestier de Vallombrosa. Très difficile fut aussi la sélection du personnel de garde qui des corps provinciaux (habituellement mal*

¹⁰⁴ L. Raineri, «Demanio forestale di Stato. Limiti del problema», *Atti del Congresso forestale di Bologna del 1909*, cité par A. Mura, *op. cit.* p.31. «Se noi dobbiamo aspirare a un demanio forestale che sia immensamente più esteso dell'attuale, intanto immediatamente ci si impone l'obbligo di far sì che i 60 000 ettari di boschi inalienabili siano portati alla dignità di colture tecnicamente valevoli; le quali abbiano virtù di dimostrare al Paese e agli stessi organi dello Stato, che l'impiantare boschi non ha da essere un'impresa passiva. Finchè lo Stato continuerà a dare dimostrazione della sua insufficienza a bene amministrare i boschi che ora possiede, o non darà le prove almeno di essersi messo coraggiosamente, con organiche riforme tecniche, sulla via opposta, quale incoraggiamento potranno avere Paese e Parlamento a chiedere e a votare milioni per la costituzione di un grande demanio forestale, di cui sia carattere indiscutibile la conveniente produttività?». ».

entraînés et surtout peu disciplinés) devait passer dans le Corps royal des forêts »¹⁰⁵ . Le besoin de compétences induit par le recrutement des officiers et la mise en œuvre de la loi Luzzatti amena la réformation du système d'enseignement forestier, le 4 août 1913 fut institué à Vallombrosa l'École pour les agents forestiers gradés (Scuola per gli agenti forestali graduati), et le 15 janvier 1914, à Cittaducale, l'École pour élèves gardes forestiers (Scuola per allievi guardie forestali). La nouvelle loi donna une impulsion nouvelle à l'activité forestière, mais les carences de sa mise en place et la guerre ramenèrent le corps forestier à un état aussi critique que celui d'avant 1910.

a.4) L'impact de la réorganisation forestière de 1923 sur le Corps :

Après la guerre, deux problèmes se présentèrent aux forestiers, il leur fallait d'abord procéder à la reconstitution des forêts endommagées par les actions de guerre ou par les surexploitations qu'elles induisirent, et réorganiser et réformer la législation forestière car les territoires gagnés à la suite de la victoire subissaient encore les anciennes lois austro-hongroises. Plus qu'une simple remise en ordre de la législation forestière, la loi de réorganisation de la législation forestière du 30 décembre 1923 fut un véritable coup de balai qui rompit avec la loi de 1877 et réorienta la politique forestière en fonction de deux buts : *«défendre la stabilité du terrain et la régularité du régime des eaux; favoriser les éléments et les valeurs de l'économie montagnarde ... en conservant et améliorant, entre autre, la propriété boisée la plus remarquable et en valorisant la fonction protectrice exercée par de tels bois »¹⁰⁶.*

Au niveau des structures administratives, l'organisation hiérarchique des personnels administratifs de l'État dont ceux du Corps forestier royal fut renouvelée. On distinguait quatre catégories, le groupe A comprenait le personnel technique supérieur, la groupe B le

¹⁰⁵ *L'Azienda di Stato per le foreste demaniali, op. cit.*, p.37. «completare i posti degli ispettori compartimentali ... e quelli dei sotto-ispettori aggiunti, chè troppo pochi erano gli allievi annualmente usciti dell'Istituto forestale di Vallombrosa. Difficoltosa fu pure la selezione del personale di custodia che dai corpi provinciali (di solito mal addestrati e soprattutto scarsamente disciplinati) doveva passare nel Corpo reale delle foreste.»

¹⁰⁶ Mario de Martini, «Dalla tutela dei boschi alla politica della montagna», in *Agricoltura*, anno XXII, luglio 1973, n° 7, p. 31. «difendere la stabilità del terreno e la regolarità del regime delle acque; favorire gli elementi e i valori dell'economia montana ... conservando e migliorando, tra l'altro, le proprietà boschive più ragguardevoli e valorizzando la funzione protettiva esercitata da taluni boschi».

personnel technique, le groupe C le personnel d'ordre (d'ordine) et de garde. Un décret du 23 décembre 1923 réforma les services forestiers, les anciennes circonscriptions furent supprimées et le territoire subdivisé en sections (ripartimenti), qui comprenaient plusieurs districts, les bureaux des administrations des forêts domaniales furent assimilés à des districts. Sans être négligeables ces aménagements administratifs ne changèrent pas la physionomie du corps, il faut attendre 1926 pour voir le régime fasciste imprimer sa marque au service forestier et en faire un des piliers de l'ordre nouveau.

b) 1926-1943 : l'administration forestière fasciste :

b.1) Les justifications de la militarisation du corps forestier :

Depuis les premières années du siècle on débattait dans les milieux forestiers de l'opportunité de militariser le Corps forestier. Avant la guerre des études avaient été entreprises dans ce sens, s'orientant vers l'existence parallèle d'une Direction générale pour les services techniques et administratifs et d'un Commandement général pour les services de police¹⁰⁷. Mais en fait certaines mesures allèrent vers une civilisation du corps, ainsi un décret du 24 janvier 1915, n° 92 abolit l'uniforme pour le personnel technique. Après la guerre, la question de la militarisation fut reprise, outre le fait qu'il fallait réformer l'organisation forestière pour en perfectionner le fonctionnement au regard des nouvelles missions redéfinies par la loi de 1923, il apparaissait au nouveau régime nécessaire d'encadrer cette collectivité d'hommes armés dans une organisation dans laquelle les rapports disciplinaires seraient plus rigoureux que dans une administration civile; de plus, le corps forestier devait être muni de l'autorité nécessaire pour imposer le respect de la loi et de l'ordre, et en cela, l'embrigadement constitué sans doute une mesure dissuasive très impressionnante pour les populations rurales. Le nouveau régime trouvait là aussi un outil d'affermissement de son pouvoir sur les campagnes. La justification première de la création le 16 mai 1926 de la Milice nationale forestière (Milizia nazionale forestale (M.N.F.)) composant des forces armées nationales, en remplacement du Corps forestier royal, le régime la trouva dans l'ampleur et la difficulté des tâches qui étaient confiées au service forestier :

¹⁰⁷ Voir *Azienda di Stato per le foreste demaniali*, Vol. I, tome I, 1959, *op. cit.*, p. 39.

- 1) défense du patrimoine boisé national;
- 2) gestion directe du domaine forestier de l'État;
- 3) tutelle économique des biens sylvo-pastoraux des communes et établissements publics;
- 4) aménagement hydraulique, forestier et agraire des bassins des cours d'eau à régime désordonné pouvant entraîner des dommages publics; reboisement à des fins hydrogéologiques et autres opérations comprises dans les travaux de bonification intégrale;
- 5) amélioration des pâturages de montagne;
- 6) détermination des bois et autres terrains à soumettre à une limitation de jouissance pour cause d'intérêts public;
- 7) amélioration et expansion de la sylviculture, à travers la propagande et l'assistance aux particuliers;
- 8) gestion des parcs nationaux;
- 9) mobilisation des bois;
- 10) formation du premier cadastre forestier;
- 11) service de la statistique forestière;
- 12) enrôlement, entraînement militaire et préparation technico-professionnelle des personnels;
- 13) surveillance de la chasse;
- 14) surveillance de la pêche;
- 15) garde des sentiers;
- 16) concours aux services de sécurité publique et de police militaire.

«De telles tâches, particulièrement difficiles par l'environnement où elles doivent s'exercer, exigent outre une solide préparation technique, une vitalité, une ténacité, un esprit de sacrifice à toute épreuve.»

Voici pourquoi l'Organisme appelé à les accomplir ne pouvait être qu'un Organisme disciplinairement encadré, vivifié par une pure foi fasciste qui milite sous l'insigne du

Licteur, symbole d'unité, de force et de justice »¹⁰⁸.

b.2) L'organisation de la Milice Nationale Fasciste :

Le commandement de la Milice dénommé Inspection générale (Ispettorato generale) était confié à un inspecteur général ou lieutenant général, les autres grades, inspirés de la Rome impériale, étaient suivant la hiérarchie :

- Consul général (console generale)
- Consul (console)
- Premier sénior (primo seniore)
- Sénior (seniore)
- Centurion (centurione)
- Chef manipule (capomanipole)
- Soldat de première classe (milite scelto)
- Soldat (milite)
- Élève soldat (allievo milite)

Au niveau de la division territoriale administrative, outre l'inspection générale, il y avait quatre commandements de régions et sept légions territoriales qui comprenaient les écoles forestières. Les unités inférieures formaient une structure pyramidale articulée ainsi : 22 cohortes (coorte), 61 centuries (centuria), 178 manipules (manipolo), 419 équipes (squadra), 1370 détachements (distaccamento). La Milice nationale forestière dépendait pour ses attributions techniques et administratives du ministère de l'économie nationale (qui s'occupait de l'Agriculture) et pour la discipline en tant que corps armé, elle était placée sous les ordres du Commandement général de la Milice volontaire pour la sécurité nationale (Milizia volontaria per la sicurezza nazionale).

La Milice forestière nationale devait durer à peu près telle quelle jusqu'à la fin du régime fasciste, elle contribua à l'intensification de la politique forestière, surtout des

¹⁰⁸ Mario Michelangeli, «Il servizio forestale in Italia», in *l'Alpe. Rivista forestale italiana*, anno XXIII, n° 11-12, 1936, p. 351. «Tali compiti, particolarmente difficili per l'ambiente dove essi debbono esplicarsi esigono oltre che una solida preparazione tecnica anche una vitalità, una tenacia, uno spirito di sacrificio a tutta prova.

Ecco perchè l'Organismo chiamato a compierli non poteva essere se non un Organismo disciplinatamente inquadrato, vivificato da pura fede fascista che militasse sotto l'insegna del Littorio simbolo di unità, di forza e di giustizia».

reboisements. Elle fut un fer de lance de la politique économique fasciste, contribuant dans son domaine à la poursuite des objectifs de la bonification intégrale et de l'autarcie, mais aussi au maintien de l'ordre forestier, les actions de police en vue de défendre les forêts furent plus nombreuses.

c) La restauration d'un corps civil technique ayant des fonctions policières :

c.1) L'abandon des signes distinctifs fascistes :

Le 6 décembre 1943, un décret rétablit le Corps forestier royal qui reprenait les missions et la structure de la Milice sans les dénominations et signes distinctifs fascistes. Un autre décret du 8 mars 1947 modifia la dénomination des grades du Corps forestier :

- Directeur général (direttore generale)
- Inspecteur général (ispettore generale)
- Inspecteur supérieur (ispettore superiore)
- Inspecteur chef (ispettore capo)
- Inspecteur principal (ispettore principale)
- Inspecteur (ispettore)
- Inspecteur adjoint (ispettore aggiunto)
- Garde de première classe (guardia scelta)
- Garde (guardia)
- Élève garde (allievo guardia).

c.2) 1948 : la création du Corps forestier de l'État :

Après l'abolition de la royauté, le Corps forestier de l'État (Corpo forestale dello Stato (C.F.S.)) fut établi par un décret du 12 mars 1948 et ses devoirs furent précisés :

- 1) reboisements, restauration des terrains et ouvrages d'art connexes;
- 2) tutelle technique et économique des bois;
- 3) aménagement hydraulico-forestier et hydraulico-agraire des bassins-versants et aménagement hydraulico-forestier des zones de bonification;
- 4) encouragements à la sylviculture et à l'agriculture de montagne;

- 5) tutelle technique et économique des biens sylvo-pastoraux des communes et établissements publics;
- 6) tutelle et amélioration des parcours de montagne;
- 7) police forestière;
- 8) entraînement du personnel forestier;
- 9) recherche et application expérimentale forestière;
- 10) statistique et cadastre forestier;
- 11) surveillance sur la pêche, la chasse et les sentiers;
- 12) propagande forestière;
- 13) gestion technique et administrative des forêts domaniales et amélioration du domaine forestier de l'État;
- 14) tout ce qui a rapport à la défense et l'accroissement des forêts et de l'économie montagnarde.

On voit que les attributions des forestiers ont très peu changé par rapport à la période fasciste; on insiste pourtant moins sur les fonctions policières. Le corps est redevenu un corps civil technique avec des fonctions policières, les forestiers suivant leur grade conservent la qualification d'officier ou d'agent de police judiciaire et d'agent de la sécurité publique.

Au niveau de la répartition territoriale, la Direction Générale des Forêts, qui comprend plusieurs divisions, contrôle la Régie d'État pour les forêts domaniales (Azienda di Stato per le foreste demaniali) et le Corps forestier de l'État qui est structuré avec un bureau central et des bureaux périphériques :

- 14 Inspections Régionales, (ayant juridiction sur une ou plusieurs régions) qui veillent sur toute l'activité forestière de leur circonscription et contrôlent et coordonnent l'action des inspections départementales et de district;
- 72 Inspections Départementales (ayant juridiction sur une ou plusieurs provinces) qui exécutent les devoirs techniques, administratifs et de police;
- 46 Inspections de districts (ayant juridiction sur plusieurs communes) qui assistent les inspections départementales là où se manifeste l'exigence d'une circonscription territoriale plus localisée;

- des stations forestières confiée à des sous-officiers, des gardes de première classe et des gardes et qui constituent l'unité de base de l'administration forestière locale.

Les effectifs du Corps forestier sont théoriquement sur le papier de 5 055 personnes (dont 4 200 gardes), mais de nombreux postes ne sont pas pourvus¹⁰⁹.

Dans sa forme, le Corps forestier de l'État n'a pas beaucoup évolué depuis.

Le poids des contraintes économiques, politiques et sociales a donc été, en France et en Italie, à la base de l'évolution de l'organisation forestière. Évolution que l'on peut définir comme une perpétuelle recherche de l'équilibre entre des exigences très diverses, parfois opposées. Ainsi, les forestiers français, conservateurs dans l'âme, n'ont eu de cesse, depuis deux siècles, de faire reconnaître le caractère d'intérêt général pour un pays d'avoir une forêt la plus étendue et belle possible et de situer leur action au rang de service public. De son côté l'État, tout en reprenant à son compte le discours forestier ne pouvait négliger l'exploitation et la rentabilisation de son domaine quand l'économie et la défense du pays l'exigeaient. Nous avons donc eu en France une évolution de l'organisation administrative stimulée par un courant interne conservateur qui renforçait les structures existantes, les complétant au besoin de façon très pragmatique, et un courant externe qui cherchait à adapter l'outil forestier à la fonction essentielle que la société du moment reconnaissait à la forêt. Mais cette évolution, marquée par la mise en place de services spécialisés ou la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial, n'a jamais été linéaire et à sens unique. Durant la phase de conservation pure et simple, les enjeux économiques ont contribué à la mise en place du régime forestier et aujourd'hui où avec la création de l'O.N.F. on pourrait croire que les considérations économiques et productivistes ont définitivement été reconnues comme essentielles, on s'aperçoit qu'en vingt-cinq ans une certaine inertie forestière a fait que l'O.N.F. a pratiquement, comme on le verra plus loin, repris à son compte toutes les grandes missions de l'ex-administration des Eaux-et-Forêts.

On retrouve en Italie la même recherche d'équilibre entre des contraintes extra forestières et les aspirations du monde forestier. L'organisation forestière fortement

¹⁰⁹ Voir Giulio Sacchi, «Il Corpo forestale dello Stato», in *L'Italia forestale e montana*, anno VI, n° 5, settembre-ottobre 1951, p. 209 à 216.

ébranlée à la fin du XIX ème siècle, a d'abord bénéficié des efforts de ses membres et de la corporation forestière (scientifiques, hommes politiques, ...) pour rendre à la forêt et à l'administration une place et un rôle réels (lois de 1910 et 1923). Elle a ensuite profité des circonstances politiques, économiques et sociales pour renforcer ses structures et ses prérogatives. La période fasciste et le sens de l'ordre qu'elle a voulu imposer, a permis de "resserrer les rangs", la militarisation du corps allait dans le sens d'une plus grande rigueur professionnelle et d'un affermissement de l'autorité administrative. Les contraintes économiques et sociales, politique fasciste d'autarcie et de bonification intégrale, développement des régions arriérées, lutte contre le chômage ont donné au corps forestier un large champ d'intervention, gérant du patrimoine forestier national et tuteur de la quasi totalité des forêts et espaces sensibles italiens, protecteur de la nature et défenseur et agent d'amélioration de l'agriculture montagnarde, il est aussi un partenaire essentiel des grands projets d'aménagement du territoire italien comme la Caisse pour le Midi.

Les administrations forestières françaises et italiennes ont donc évolué, à l'époque contemporaine, vers une technicité de plus en plus affirmée et orientée. L'évolution de l'organisation et des structures s'est faite en fonction de l'évolution des missions forestières. De la conservation à la restauration puis la mise en valeur de la forêt, l'action forestière s'est faite plus précise et a exigé un savoir et un savoir faire toujours plus grands. Le passage d'une action purement négative de défense des espaces forestiers à une action plus positive d'amélioration et d'extension des forêts a montré aussi aux forestiers que la forêt s'insérait dans un milieu qui en montagne était lui même, écologiquement et économiquement, en péril. Le relèvement des espaces forestiers passait là par le relèvement des conditions écologiques et économiques de la montagne. Parallèlement, grâce aussi à la propagande forestière, la forêt apparaissant utile au maintien des grands équilibres écologiques, protection des sols, régularisation du régime des cours d'eau, purification de l'air, etc..., l'intervention des forestiers fut sollicitée pour reboiser les montagnes, corriger les torrents, améliorer les pâturages. Le forestier sortait dès lors de son domaine, la mission forestière s'enrichissait par capillarité, de la restauration des terrains de montagne à l'amélioration de l'agriculture, la mise en valeur touristique et la protection de la nature

montagnarde.

Globalement chaque nouvelle mission tendait à rompre l'image du forestier gendarme pour promouvoir celle du forestier technicien, mais la définition des missions se faisant suivant le double impératif de la protection et de la mise en valeur d'un patrimoine (végétal, animal, territorial, ...), la fonction forestière continue à lier intimement les activités policières et techniques. Ainsi malgré l'évolution technique, la référence militaire, qui s'estompe aujourd'hui en France mais reste primordiale en Italie, a constitué un aspect fondamental de l'histoire de l'Administration forestière, aussi bien au niveau de l'organisation que des missions.

3) Entre tradition et modernité, référence militaire et missions nouvelles :

La logique conservatrice qui a guidé l'élaboration de la législation forestière contemporaine en France comme en Italie répondait à un besoin d'ordre, le forestier devait défendre la forêt et les droits de l'État sur celle-ci. On a vu comment en France au moment de la Révolution les divers projets d'organisation de l'administration évoluèrent vers des formes de plus en plus proches du modèle militaire. Les impératifs de la défense forestière et l'intégration du corps forestier au sein des forces armées nationales firent de la référence militaire un aspect fondamental des administrations forestières françaises et italiennes contemporaines. Même l'élargissement des missions ne rompit pas la tradition qui alla en se renforçant en Italie et qui en France, malgré une civilisation de fait du corps, connaît certaines formes de résurgences. Ainsi la définition de missions nouvelles s'est faite entre tradition et modernité.

3.1 Fonction policière et modèle militaire, un aspect fondamental de l'administration forestière :

a) L'importance et la diversité des références militaires et policières :

L'État dans la détermination de sa politique forestière a cherché, à l'époque contemporaine, à assurer la satisfaction des divers besoins essentiels à l'équilibre écologique, économique et social de la nation. Il a été ainsi amené : « *à imposer certains modes et limites de jouissance et à exercer une surveillance en vue de la conservation et de la protection des forêts dans l'intérêt général* »¹¹⁰. Au moment de la mise en place des législations forestières contemporaines, l'esprit de conservation dominant dicté par l'impérieuse nécessité de stopper la décadence forestière conduisit les gouvernants à adopter des règles très restrictives, parfois exorbitantes, et à doter l'administration chargée de les appliquer des moyens autoritaires nécessaires.

¹¹⁰ J. de Vaissière, « La politique forestière et l'opinion publique » in *Comptes rendus du sixième congrès forestier mondial, Madrid, 1966, Barcelone, 1968*, tome I, p. 879.

a.1) Surveiller et punir : base du service forestier :

La fonction policière de surveillance et de contrôle fut confiée à une organisation, bâtie sur le modèle militaire, que le législateur de l'époque voulut fortement hiérarchisée. En 1791 devant les représentants du peuple, Pison du Galan, rapporteur du projet créant l'Administration forestière, défend au niveau structurel la nécessaire existence d'une administration centrale : *« pour surveiller les administrations forestières secondaires »*¹¹¹ , quant au niveau du personnel, il déclare : *« trois classes de préposés employés dans les départements, sous la surveillance de l'administration centrale, nous ont paru nécessaires pour la conservation des forêts; savoir, des conservateurs, des inspecteurs et des gardes, qui se surveilleront graduellement »*¹¹² .

Surveiller et punir, telle est à l'origine la mission essentielle du forestier. Les agents doivent veiller sur les préposés et les préposés sur les populations rurales. Aussi est-ce au niveau des gardes que se concentrent d'abord essentiellement les exigences de valeurs policières et militaires. *« La première qualité dont on doit s'assurer ... est la probité. ... Il faut aussi qu'un garde soit brave; c'est ainsi qu'il réprimera l'audace des délinquans et des brigands dont les forêts sont souvent le repaire »*¹¹³ . On demande aussi au garde de la vigilance et de l'activité pour surveiller jour et nuit son triage.

a.2) Place aux vétérans de l'armée dans les postes de préposés :

Pour cela on donne, à partir de 1811, la préférence dans le recrutement des préposés aux anciens soldats. Le décret du 8 mars 1811 réserve la moitié des postes vacants dans l'Administration forestière aux vétérans et précise qu'à l'avenir nul ne pourra être admis à exercer un emploi dans une administration civile s'il ne compte cinq années de service. La pratique des emplois réservés reste constante jusqu'à nos jours, l'État et l'Administration forestière y trouvent plusieurs avantages. On offre ainsi une retraite aux vétérans de l'armée tout en limitant le rengagement des sous-officiers trop âgés pour les épreuves des campagnes militaires et le corps forestier profite des qualités policières de ces hommes et de leur respect de la discipline et de la hiérarchie. L'Italie bien qu'ayant adopté la même logique

¹¹¹ *Gazette nationale ou le Moniteur universel*, séance du samedi 20 août 1791, n° 233, Dimanche 21 août 1791.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ Dralet, *op. cit.*, p. 46-47.

conservatrice que la France n'a pas privilégié l'accès des militaires aux fonctions forestières, tout au plus a-t-elle reconnu : *«la nécessité absolue d'avoir un corps d'agents¹¹⁴ bien discipliné et rompu aux fatigues de la montagne, composé d'éléments encore jeunes, provenant si possible de la vie saine des champs, qui aient des jarrets d'acier et un cœur solide »*¹¹⁵ .

Devant la pratique des emplois réservés, certains forestiers, comme Paul Weyd, ont, en France, regretté qu'elle empêche le recrutement d'individus plus habitués à la vie champêtre, surtout des fils de gardes, d'autant plus que la proportion des postes réservés a toujours été relativement importante, de 50 à 75 % en métropole et en totalité en Algérie où les forestiers dépendaient directement de l'autorité militaire. En 1911, Weyd écrit : *«le meilleur recrutement est sans contredit celui des fils de préposés. Nourris dans les traditions de dévouement et de probité qui font l'honneur de notre Administration, ils savent, en acceptant leurs modestes fonctions, ce qu'il leur faudra d'abnégation pour les remplir. Ils connaissent, par avance, les fatigues des opérations; ... ils n'éprouvent pas cette amère désillusion que j'ai vue chez certains sous-officiers qui croyaient, de bonne foi, que le métier consistait uniquement à faire quelques promenades hygiéniques en forêt »*¹¹⁶ . Si les avantages de ce recrutement est clair pour l'État, certaines voix forestières se firent entendre pour en souligner les inconvénients pour l'Administration. On reprocha aux anciens militaires leur peu d'enthousiasme pour la vie forestière et le métier, il faut dire qu'ils pouvaient aussi prétendre à des emplois de receveurs des postes, de buralistes voire de percepteurs et qu'en fait la carrière forestière très mal payée et peu considérée n'étaient souvent postulée que par ceux à qui l'on avait refusé des fonctions plus brillantes. On leur reprocha aussi une certaine "frivolité" et leur goût pour les attractions urbaines.

a.3) Structures, modèles et missions militaires et policiers :

¹¹⁴ En Italie le terme agent désigne le personnel inférieur que l'on nomme en France préposés, le personnel supérieur est désigné par le terme d'officier, alors qu'en France jusque dans les années 1920 c'est le terme agent qui est utilisé.

¹¹⁵ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p. 65. *«la necessità assoluta di avere un corpo di agente ben disciplinato e rotto alle fatiche della montagna, composto di elementi ancor giovani, tratti possibilmente dalla vita sana dei campi, che abbiano garretti di acciaio e cuore saldo»*.

¹¹⁶ P.M. Weyd, *Les forêts de Lozère*, Paris, A. Taffin-Lefort, 1911, p. 283.

a.3.1) Une hiérarchie structurée et contraignante :

Mais plus qu'au niveau de sa composition et de son recrutement, la référence militaire et policière est visible dans l'organisation, l'uniforme et les missions. La structure pyramidale de l'administration et la hiérarchie qui lui correspond sont les mêmes que dans les autres corps militaires comme la gendarmerie, à ceci près que le quadrillage territorial du pays dépend surtout de la situation des forêts soumises au régime forestier. Le respect de cette hiérarchie a toujours été pour les forestiers (surtout pour les cadres) une condition essentielle du bon fonctionnement de leur administration. Tout manquement est signalé. En 1849, le sous-inspecteur des forêts de Digne dans une lettre au garde général de Riez rapporte les termes d'une remarque qui vient de lui être faite, certainement par son conservateur : *« Monsieur le sous-inspecteur, les rapports des gardes ou agents avec leurs chefs ou avec l'autorité sont tracés par les instructions et il importe essentiellement au bien du service que chacun reste dans ses attributions. J'ai eu à remarquer cependant que contrairement à ces prescriptions, des agents, des brigadiers ou des gardes s'adressent directement soit à MM. les préfets, soit à moi, en produisant des demandes plus ou moins fondées.*

Cette démarche se trouve en opposition formelle avec l'article 15 de l'ordonnance du 1^{er} août 1827 et je ne saurais le tolérer plus longtemps »¹¹⁷.

En 1884, George Fabre, inspecteur et chef du service du reboisement du Gard reçoit un blâme pour avoir conseillé à des vendeurs mécontents de la lenteur des démarches administratives dans l'acceptation de leurs offres de vente de s'adresser aux élus locaux, aux députés entre autre¹¹⁸. La hiérarchie forestière n'apprécie pas d'être court-circuitée, elle défend ses prérogatives devant les libertés de son personnel ou les empiétements de l'extérieur. Même après la création de l'Office National des Forêts, les questions de hiérarchie entre le nouvel établissement et son ministère de tutelle posent des problèmes de préséance. Ainsi en 1971, l'ingénieur, chef du centre de gestion O.N.F. de Nîmes informe directement le préfet du Gard du programme départemental annuel des travaux neufs dans les

¹¹⁷ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155, Circulaires et instructions du directeur général des Eaux et Forêts de 1836 à 1885. Lettre du sous-inspecteur des forêts au garde général de Riez, Digne le 10 avril 1849.

¹¹⁸ Voir Frédéric Fesquet, *Les grands reboisements de l'Aigoual, 1860-1914*, mémoire de maîtrise, Université Paul Valéry, Montpellier III, 1988, p. 100.

forêts domaniales. Le directeur départemental de l'Agriculture n'appréciant pas de n'avoir pas été informé au préalable, s'adresse en ces termes au directeur régional de l'O.N.F. :
«permettez moi d'attirer votre attention sur le fait que l'interprétation que vous donnez de la circulaire du ministère de l'Agriculture du 27 mai 1971 n'emporte pas mon accord. En effet, cette circulaire, à la page 3, indique très clairement au 4 ème alinéa :

“L'administration est seule compétente pour programmer les opérations, prendre les décisions de financement, engager, liquider et ordonnancer les dépenses, contrôler la réalisation des programmes.”...

La lecture de la circulaire, en particulier de ces alinéas, ne laisse place à aucune ambiguïté, l'Administration étant celle de l'État, à savoir la Direction départementale de l'Agriculture, placée sous l'autorité du Préfet, selon les dispositions des décrets de 1964 sur la réforme administrative.

Je souhaiterais que dans les autres occasions vous vouliez bien adresser à mon Service vos propositions de programmes. Elles seront étudiées en collaboration avec les vôtres et transmises par mes soins au Préfet du Gard »¹¹⁹ . Même si cette lettre n'eut pratiquement aucun effet, elle montre combien étaient délicates les questions de respect de la hiérarchie.

Dans les rapports entre forestiers, le respect de la hiérarchie était surtout contraignant pour les préposés. Par exemple durant les tournées avec les agents, ils devaient porter les sacs, se tenir en arrière à une distance minimale et ne leur adresser la parole que s'ils étaient interrogés. Durant les bivouacs, ils devaient faire un feu particulier pour les agents qui mangeaient entre eux. La tradition forestière décrit généralement dans les rapports entre préposés et agents, une attitude paternaliste de ces derniers envers leurs subordonnés. Dans les faits, le père s'avérait souvent être le maître, les agents ayant parfois tendance à considérer les gardes comme leurs domestiques et à leur demander des services non forestiers. Les responsables de l'administration centrale rappelèrent, à plusieurs reprises au XIX ème siècle, que les agents n'avaient pas à utiliser leurs subordonnés pour leur convenance personnelle¹²⁰ . La subordination à leur administration était telle qu'après

¹¹⁹ Arch. dép. du Gard, 7 W 33-34, Reboisement, aménagements, travaux, 1971-1972. Lettre de l'ingénieur en chef du G.R.E.F., directeur départemental de l'Agriculture du Gard au directeur régional de l'O.N.F., Nîmes, le 2 novembre 1971.

¹²⁰ Voir G. Buttoud, *L'État paternel : les gardes forestiers du XIX ème siècle face à leur administration*, Nancy, I.N.R.A., 1984, 33 p.

1861, les gardes ne purent se marier qu'après en avoir référé à celle-ci (qui pouvait s'y opposer), ils perdaient ainsi une partie de la plus élémentaire des libertés humaine, se marier et fonder une famille librement. Dans un tel contexte, la fonction essentielle du garde était d'obéir, le corps des préposés s'assimilait ainsi, par cet aspect aussi, à l'armée.

a.3.2) L'uniforme : unité et autorité du corps :

La nécessité de formaliser cette hiérarchie amena très tôt l'instauration de l'uniforme qui résume l'esprit de l'organisation de l'appareil forestier et fortifie le principe d'autorité, le forestier incarnant l'État. En France, il apparaît avec la réorganisation de 1801, et en Italie, la première loi unitaire en matière forestière concerne, en 1862, l'unification de l'uniforme et l'obligation pour les forestiers de le porter, ainsi que les armes de service. Pourtant la précocité de la mesure ne fut pas synonyme de généralisation immédiate des signes distinctifs forestiers. Le plus grand désordre continua de régner autant chez les agents que chez les préposés, le coût et les frais d'entretien de l'uniforme étant souvent hors de proportion avec la solde forestière. Pourtant, les gardes français ne devaient au début du XIX^{ème} siècle se procurer qu'une bandoulière munie d'une plaque, mais celle-ci était en argent. En Italie, l'uniforme définit en 1862 s'étant révélé encombrant et dispendieux, fut modifié en 1869, puis régulièrement retouché jusqu'à nos jours (en 1915, l'uniforme pour les officiers fut un temps aboli). La France dut faire de nombreux efforts pour imposer une tenue correcte à son personnel, on demanda aux conservateurs de ne pas délivrer de commissions aux candidats qui ne seraient pas vêtus au moins d'une veste, d'un pantalon de drap vert et d'une casquette en bon état. Après 1852, les plaques furent faites en cuivre. Mais il faut attendre 1870 et la réorganisation militaire qui suivit pour voir l'uniforme forestier se rapprocher du modèle militaire, le costume des agents et préposés fut organisé sur le même modèle et à la veille de 1914 il fut mis en conformité presque parfaite avec le modèle militaire, il incarnait enfin l'unité du service et ce que son organisation avait de hiérarchique¹²¹ .

a.3.3) Des missions non-forestières d'ordre public :

¹²¹ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 288 à 295.

Militaire et policier, le corps forestier l'était par sa composition, par son organisation et son allure, il l'était aussi et surtout par l'ensemble des missions de maintien de l'ordre public (forestier et non forestier) qu'on lui demanda d'assurer. Dans le cadre de leur action purement forestière et pour leur permettre de défendre le patrimoine forestier, les gardes forestiers étaient (et restent) des agents dépositaires de la force publique, officiers de police judiciaire et comme tels placés sous la surveillance du ministère public sans préjudice de la subordination à l'égard de leurs supérieurs dans l'administration. Mais très vite, l'État a voulu utiliser ce corps quasi-militaire pour assurer le maintien de l'ordre dans les campagnes. La loi du 9 floréal an XI précisait que le corps de la garde forestière pouvait être employé comme celui de la gendarmerie et concurremment avec lui pour tous les services de police et de justice civile et militaire dans l'étendue du canton où il exerce. Le 31 mai 1851, Legrand, directeur général des forêts demandait aux agents et préposés de ne pas s'opposer aux demandes des préfets et sous-préfets en vue du maintien de l'ordre. En 1854, un décret confirme ce rôle qui est à nouveau rappelé par une circulaire du 12 juillet 1898. *«La commission extraparlamentaire instituée par décret du 13 novembre dernier, pour rechercher les moyens propres à améliorer la police du vagabondage et des campagnes a constaté la nécessité d'utiliser sérieusement le concours de tous les agents qui sont chargés, à un titre quelconque, de veiller à la sûreté publique et de coopérer à la découverte des auteurs des crimes et délits. ... en conséquence, je vous serais obligé de vouloir bien attirer, d'une manière toute particulière, l'attention de ces agents sur la mission qui leur a été confiée et dont l'importance s'est accrue avec le développement de la circulation dans les campagnes sans cesse sillonnées aujourd'hui par des voyageurs en quête de travail, par des vagabonds, des mendiants, et aussi des malfaiteurs »*¹²².

Ainsi outre leurs fonctions normales, les préposés devaient concourir à la répression des délits concernant la chasse, la pêche, les allumettes chimiques, les cartes à jouer, le roulage et messageries publiques, les fabriques clandestines de sel et les tabacs. Ils devaient leur concours à la gendarmerie et aux préposés des douanes pour la saisie des objets dont l'importation est défendue par les lois et pour l'arrestation des contrebandiers. Entre 1852 et 1870, ils étaient tenus d'informer le commissaire de police cantonal de tout ce qui

¹²² Direction des Eaux et Forêts, circulaire n° 540, Paris, 12 juillet 1898.

intéressait la tranquillité publique. L'empiètement des obligations policières dans le quotidien forestier, s'il était bien accepté dans ses finalités pouvait donner lieu à quelques désaccords dans sa forme. Ainsi en 1853, le conservateur des forêts d'Aix, Jayet, au cours d'une tournée dans le Var avait constaté que les commissaires de police cantonaux exigeaient que les gardes forestiers se rendissent chez eux à jours fixe, pour s'entretenir avec eux et leurs transmettre des ordres. Après en avoir référé au directeur général, le conservateur signale à ses subordonnés : *« que dans les circonstances ordinaires, les communications que les commissaires de police pourraient avoir à adresser aux préposés forestiers, devaient leur être faites par l'intermédiaire de leurs chefs, mais que dans le cas de troubles ces communications pourraient avoir lieu directement »*¹²³. On voit là, d'une part le souci pour l'Administration forestière de garder le commandement de son personnel, d'autre part un certain souci de ne pas voir les préposés trop négliger leurs triages.

a.4) Italie : une participation constante des forestiers aux missions de sécurité publique :

En Italie, les fonctions policières du Corps forestier furent peu à peu définies, par le décret royal du 5 février 1915 notamment. *« Outre aux traditionnels services [d'institut], et à la surveillance des travaux d'aménagement hydro-forestiers, les agents étaient tenus à concourir dans leur territoire au service de police militaire, en collaboration avec l'armée, les carabinieri et les gardes de finance »*¹²⁴.

a.4.1) Une priorité du régime fasciste :

Avec la réorganisation législative et administrative de 1923, les agents forestiers furent considérés comme officiers de police judiciaire aux termes du code de procédure pénale et de la loi de sécurité publique. Enfin la création de la Milice forestière nationale en 1926 compléta cette évolution en faisant plus d'importance aux fonctions militaires et policières : *« Les fonctions de la Milice forestière nationale se révèlent donc essentiellement techniques, mais non disjointes d'autres de caractère administratif, comptable, militaire et -*

¹²³ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155, Circulaires et instructions du directeur général des Eaux et Forêts de 1836 à 1885. Lettre du conservateur Jayet, Aix, le 16 août 1853.

¹²⁴ *L'Azienda di Stato per le foreste demaniali*, Vol. I, tome I, 1959, p.37. *« Oltre ai tradizionali servizi d'istituto, ed alla sorveglianza dei lavori di sistemazione idraulico-forestale, gli agenti erano tenuti a concorrere nel loro territorio al servizio di polizia militare, in collaborazione con l'esercito, i carabinieri e le guardie di finanza »*.

*non la dernière par l'importance intrinsèque et l'activité requise - de police »¹²⁵ . En 1928, un décret du 29 janvier précisa que la Milice forestière était une branche de la Milice volontaire pour la sécurité publique¹²⁶ . À ce service de police s'ajoutait des obligations militaires. Les lois et règlements de l'armée s'appliquaient au personnel forestier et le service effectué dans la Milice forestière était compté comme service militaire. Le recrutement du corps se fit toujours sur des conditions de diplômes d'agronomie et de génie civil, mais les nouvelles recrues devaient suivre, en plus des cours d'instruction forestière, des cours d'instruction militaire. La Milice forestière était soumise à un entraînement militaire et pouvait être appelée à participer aux manœuvres de l'armée. La propagande fasciste ne manquait pas une occasion de mettre en valeur cette participation des forestiers à la préparation guerrière du pays, ainsi en 1935 une revue en papier glacé sur la Milice forestière, pleine de fresques en couleur à la gloire de Mussolini et du régime fasciste, montre sur toutes les photos les forestiers en uniforme et en arme, souvent en train d'effectuer des exercices militaires¹²⁷ . Chaque fois que l'on y évoque la préparation technique des forestiers, on ajoute un mot sur la préparation militaire : *«la préparation collective du personnel avec entraînement militaire n'a pas été oubliée. ... En outre la Milice nationale forestière a participé, pour la première fois, aux grandes manœuvres estivales de l'Armée, se gagnant, par la façon avec laquelle elle s'est acquittée des diverses missions qui lui avaient été confiées, l'éloge du Duce »¹²⁸ . En fait, il semble que durant la Seconde Guerre Mondiale, les impératifs économiques amenèrent le gouvernement à employer d'abord les forestiers à l'approvisionnement en bois des populations civiles, de l'armée et de l'industrie. Après l'armistice du 25 juillet 1943 et l'occupation du Nord par l'armée allemande, le régime fasciste replié et l'occupant allemand tentèrent d'utiliser les forestiers de façon différentes : *«ainsi, alors que l'autorité militaire allemande cherchait à donner à la Milice forestière des missions essentiellement techniques, l'autorité politico-militaire italienne***

¹²⁵ *La Milizia forestale*, anno XII, 1935, p. 6. « le funzioni della M.N.F. risultano pertanto prevalentemente tecniche, ma non disgiunte da altre di carattere amministrativo, contabile, militare e -non ultime per importanza intrinseca ed attività richiesta - di polizia».

¹²⁶ Voir *Azienda di Stato per le foreste demaniali*, Vol. I, tome I, 1959, p. 40.

¹²⁷ *La Milizia forestale*, anno XII, 1935.

¹²⁸ *La Milizia forestale*, anno XII, 1935, p. 8 . «Nè è stata dimenticata la preparazione collettiva del personale come addestramento militare. ... Inoltre la M.N.F. ha partecipato, per la prima volta, alle grandi manovre estive dell'Esercito, guadagnandosi, per il modo col quale ha disimpegnato i particolari compiti che le erano assegnati, l'elogio del Duce».

insistait pour en faire un organe de police, particulièrement chargée de la surveillance sur les montagnes et dans les forêts, abris préférés des formations partisans »¹²⁹ .

a.4.2) Un souci réaffirmé de la République italienne :

La chute du régime fasciste n'entraîna pas fondamentalement de changement, les attributions restèrent les mêmes mais tous les insignes distinctifs fascistes disparurent. Le décret du 12 mars 1948 qui établissait les missions confiées au Corps forestier de l'État précise que l'effectif, officiers, sous-officiers et gardes : *«est un personnel technique avec fonction de police. Aux officiers et aux sous-officiers est attribuée la qualification d'officier de police judiciaire, aux gardes de première classe et aux gardes celle d'agent de police judiciaire. À tout le personnel avec fonction de police est attribuée aussi la qualification d'agent de Sécurité Publique »¹³⁰ .* Dans la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, malgré l'évolution environnementale de la fonction forestière, l'utilité policière du corps forestier n'a pas été remise en question, elle a même été rappelée par la loi du 1^{er} avril 1981 sur la nouvelle organisation de l'Administration de la sécurité publique. L'article 16 précise que le Corps forestier de l'État peut être appelé à concourir à l'accomplissement des services d'ordre et de protection civile avec les autres forces de police; il se trouve ainsi inclus parmi les cinq forces nationales ayant des devoirs de police.

L'organisation militaire et policière du corps doit donc beaucoup en Italie aux influences politiques, mais l'intérêt forestier a aussi commandé une orientation plus coercitive de l'activité forestière : *«la propagande, même habilement exercée, l'enseignement, l'exemple, les aides ne suffiront jamais à eux seuls à obtenir des populations rurales et spécialement de celles de la montagne, par leur nature et par les conditions de milieu plus que les autres portées à l'égoïsme, cette plus rigoureuse discipline, dans les systèmes d'exploitation de la terre, qu'il est nécessaire d'exiger et que, au besoin, on doit pouvoir imposer afin que l'intérêt collectif ne reste pas soumis à l'intérêt des particuliers,*

¹²⁹ Azienda di Stato per le foreste demaniali, Vol. I, tome I, 1959, p.46. «così, mentre l'autorità militare tedesca cercava di dare alla Milizia forestale compiti essenzialmente tecnici, l'autorità politico-militare italiana insisteva per farne un organo di polizia, con particolari incarichi di sorveglianza sulle montagne e nelle foreste, sedi preferite dalle formazioni partigiane».

¹³⁰ *Il Corpo forestale dello Stato, op. cit.*, p. 18. «è personale tecnico con funzioni di polizia. Agli ufficiali e ai sottufficiali è attribuita la qualifica di ufficiale di Polizia giudiziaria; alle guardie scelte e alle guardie quella di agente di Polizia giudiziaria. A tutto il personale con funzione di polizia è attribuita anche la qualifica di agente di Pubblica Sicurezza».

et les lois et règlements donnent les résultats que l'on en attend »¹³¹.

b) Un rôle policier capital pour l'État et vexatoire pour les ruraux :

b.1) Corps forestier et État : une convergence d'intérêts :

Les forestiers et l'État ont, à l'époque contemporaine en France et en Italie, des intérêts convergents en matière d'ordre et de soumission des populations à la loi. L'activité forestière trouve toujours des conditions d'exercice qui lui sont favorables pendant les périodes où le pays est dirigé par un pouvoir fort et autoritaire. Ainsi, l'historiographie forestière française retient le Second Empire comme l'âge d'or, par les conditions faites aux forestiers et par les réalisations de l'Administration forestière en France¹³². En Italie, les réalisations forestières de la période fasciste, notamment en ce qui concerne le reboisement, sont sans commune mesure avec ce qui fut fait avant, entre 1860 et 1923. La stabilité et l'ordre réussissaient donc aux forestiers qui dans les campagnes contribuèrent à cet état d'équilibre. L'État profita de l'Administration forestière pour imposer l'ordre et assurer sa propre existence, et souvent il ne la soutint que parce que sa présence sur le terrain lui assurait la réalisation de ce double objectif¹³³. On peut constater aussi qu'en France et en Italie les épisodes de réorganisation des administrations ou législations forestières ont souvent coïncidé avec des phases de reprise en mains de la nation. En France, le Code forestier de 1827 contribue à rétablir l'ordre rural et royal après les désordres de la Révolution et de l'Empire, en Italie la réforme législative de 1923 et la création de la Milice nationale forestière en 1926 marquent le début d'une ère nouvelle pour le pays. Les forestiers savent d'ailleurs mettre en valeur auprès des autorités leur rôle de défenseur des intérêts de l'État, en 1862, le conservateur des forêts d'Aix écrivait au Préfet des Basses-Alpes à propos de son

¹³¹ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p. 65. «la propaganda, per quanto abilmente esercitata, l'insegnamento, l'esempio, gli aiuti non basteranno mai dai soli ad ottenere dalle popolazioni rurali e specialmente da quelle della montagna, per loro natura e per condizioni di ambiente più delle altre portate all'egoismo, quella più rigorosa disciplina, nei sistemi di sfruttamento della terra, che é necessario richiedere e che, occorendo, si deve potere imporre affinché l'interesse collettivo non rimanga sopraffatto dall'interesse dei singoli, e le leggi ed i regolamenti diano i risultati che se ne attendono.»

¹³² Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, Éditions du C.N.R.S., Paris, 1987.

¹³³ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 71.

administration : *« il y a presque un intérêt moral et social à la soutenir dans les efforts qu'elle fait pour habituer les habitants au respect de la loi. L'époque n'est pas éloignée où ces malheureux ignorants, jaloux et ne croyant qu'au triomphe de la force brutale se soulevaient contre tout ce qui semblait un obstacle à leurs coupables convoitises »*¹³⁴ . En France les événements au XIX ème siècle lui donnent raison, parmi les troubles paysans, les troubles forestiers ont été les plus importants, obligeant souvent la troupe à intervenir. Dans la première moitié du XIX ème siècle, 60 000 hommes auraient été envoyés dans les Pyrénées pour aider les forestiers¹³⁵ . Chaque période de crise nationale voit la reprise et l'amplification de l'opposition paysanne, les forestiers se trouvent alors en première ligne.

b.2) Une sévérité excessive mal supportée :

L'Administration des forêts, dans ses fonctions de maintien de l'ordre public dans les campagnes, s'est souvent montré des plus sévères. La peur du gendarme que tout citoyen a pu connaître un jour, pour les ruraux a souvent été la peur du garde forestier. Les plaintes des populations contre cette sévérité ont été nombreuses. Le 14 mai 1895, Alicot, député des Hautes-Pyrénées, s'en faisait le rapporteur devant la Chambre des députés. L'administration déclare-t-il : *« ne se préoccupe que d'une seule chose : se servir du code forestier, avec les armes rigoureuses qu'il lui donne, pour arrêter les délinquants... »*

*Il y a des cas dans lesquels un garde apercevant une bête qui a dépassé d'un mètre la ligne du périmètre, constate le délit et dresse procès-verbal. On va devant le tribunal correctionnel, on cribble les délinquants d'amendes et on les ruine »*¹³⁶ .

Les forestiers français n'ont pas eu le monopole de la sévérité, au début du XX ème siècle, le Ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce italien ayant reçu de nombreuses plaintes sur la rigueur excessive avec laquelle certains forestiers appliquaient la loi, une circulaire du 18 avril 1901 essaya de mettre de l'ordre dans l'application des textes de loi. *« Souvent, pour l'extirpation d'une souche, même sèche, ou pour l'excavation de*

¹³⁴ Arch. Dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914, Lettre du conservateur des forêts d'Aix au Préfet des Basses-Alpes, le 10 juillet 1862.

¹³⁵ Voir Philippe Vigier "Les troubles forestiers du premier XIXe siècle français" in *Revue Forestière Française* , n° spécial intitulé "Sociétés et forêts" , 1980.

¹³⁶ *Journal Officiel de la République française*, 15 mai 1895, Discours de M. Alicot, député des Hautes-Pyrénées, à la Chambre des députés, 14 mai 1895.

quelques rochers, on dresse des contraventions pour défrichement et déboisement; et on qualifie même la taille de quelque branche de plantes résineuses de déboisement. Ce sont des opérations qui dans la plupart des cas ne pourraient tomber sous le coup de la loi forestière et des règlements relatifs, ne constituant pas en elles-mêmes une véritable infraction, à moins que ce ne fut pour en déduire un dommage manifeste à la consistance du sol ou à la reproduction des plantes.

D'autres fois, au contraire, les officiers mêmes qui se montrent aussi rigoureux dans des choses de moindre importance, n'hésitent pas à donner de faciles et inconsidérés avis favorables pour la distraction du régime forestier de zones boisées que au contraire il importait de conserver ou pour le déboisement et la réduction en culture agraires qu'il fallait refuser »¹³⁷.

c) La participation des forestiers à la défense nationale :

La fonction militaire de contribution à la défense nationale n'a pas marqué de la même façon la vie de l'Administration forestière, même si en France chaque crise au XIX ème siècle a été l'occasion de renforcer l'organisation militaire du corps et la part de celui-ci dans la défense du territoire.

c.1) L'intégration du corps forestier français aux forces armées nationales au XIX ème siècle :

C'est durant l'invasion de 1814 que les forestiers français furent amenés pour la première fois à participer à la défense de leurs pays. Dans certains départements frontaliers, des Alpes, des Vosges et du Jura, on essaya de profiter de l'expérience militaire des gardes

¹³⁷ Archivio di Stato, Firenze, Prefettura di Firenze, Vincolo forestale, 190, filza 7. Ministero di agricoltura, industrie e commercio, circolare n° 16, Roma, 18 aprile 1901. «Sovente, per l'estirpazione di qualche ceppaià, anche secca, o per lo scavo di pochi sassi, si elevano verbali di contravvenzione per dissodamento e diboscamento; e come diboscamento si qualifica pure il taglio di qualche ramo di piante resinose. Sono operazioni queste, che nella maggior parte dei casi, non potrebbero cadere sotto le discipline della legge forestale e dei relativi regolamenti, non costituendo esse una vera e propria infrazione, a meno che non fosse per derivarne un danno manifesto alla consistenza del suolo o alla riproduzione delle piante.

Altre volte, invece, gli ufficiali stessi che si mostrano così rigorosi in cose di nessun conto, non si peritano di dare facili ed inconsulti pareri adesivi per lo svincolo di zone boschive che invece importava di conservare o per diboscamenti e riduzioni di terreni vincolati a coltura agraria che bisognava negare».

pour s'opposer à l'avance des troupes coalisées. Mais la mesure resta très localisée, relevant de l'initiative de certains préfets. En 1831, le problème italien rendant les relations franco-autrichiennes plus tendues, l'armée fut réorganisée et une ordonnance du 27 août 1831, créa des compagnies spéciales qui devaient servir comme guides ou éclaireurs dans les départements voisins ou rapprochés de la frontière. Le personnel forestier pouvait en cas d'invasion être affecté au service militaire, mais ce concours était limité dans l'espace (seul les 29 départements les plus proches de la frontière sont concernés) et le temps (la durée des opérations). Les gardes devaient être réunis en compagnies de cinquante à quatre-vingt hommes sans que l'effectif put dépasser la moitié du nombre des préposés en activité dans chaque département. Les préposés restaient aux ordres des agents, les compagnies étant sous les ordres du général commandant la division territoriale. Mais aucune mesure ne rendit applicable cette ordonnance qui resta lettre morte.

Durant la guerre de 1870-1871, la mobilisation des forestiers se fait dans la pagaille. Dans un premier temps, ils s'engagent dans l'armée régulière, puis un décret du 9 août 1870 permet la mobilisation comme guides dans l'est de la France des gardes forestiers; le 15 août la mesure est étendue à la région parisienne et le 28 à tout le territoire. Mais les handicaps, nombreux, hypothèquent encore leur action, les armes sont de mauvaises qualité, les gardes ont perdu l'habitude de leur maniement et les agents censés commander n'en étaient pas capable. Après les premiers revers, le directeur général Faré à la demande du ministre de la Guerre, réunit à Paris mille deux cents forestiers chargés de participer à la défense de la capitale, armés de fusils Chassepot et organisés en deux bataillons, ils contribuent à la défense des remparts de la ville.

La guerre franco-prussienne ayant montré l'impréparation des forces françaises, la loi du 24 juillet 1873 revoit l'organisation de l'armée, elle prévoit que : *«Les hommes appartenant à des services régulièrement organisés en temps de paix, peuvent, en temps de guerre, être formés en corps spéciaux destinés à servir, soit avec l'armée active, soit avec l'armée territoriale »*¹³⁸. Le décret du 2 avril 1875 crée le corps des chasseurs forestiers, le personnel forestier entre alors définitivement dans la composition des forces militaires du pays. La totalité du personnel était mobilisable et devait être armée par le Ministère de la

¹³⁸ Loi du 24 juillet 1873, titre premier, article 1. J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlement et avis du Conseil d'État*, année 1873, Paris, 1873.

guerre et habillée par l'Administration forestière. Toute démission de forestiers devait recevoir le consentement des autorités militaires. Les agents et préposés sont alors organisés par conservation en compagnies ou sections (suivant l'effectif disponible). On distingue les compagnies actives, formées des hommes aptes au service de campagne, qui sont destinées à seconder les opérations actives et les compagnies territoriales, formées des autres hommes, qui sont destinées à concourir au service de l'armée territoriale. Autant que possible, les chasseurs forestiers restent sous les ordres de leurs chefs du temps de paix. La formation militaire était assurée par des entraînements au tir périodiques soumis à inspections et les élèves de l'école forestière de Nancy suivaient une préparation militaire.

En 1885, le corps des chasseurs forestiers comprenait six mille hommes commandés par deux cent soixante officiers et organisés en quarante-huit compagnies, quarante-deux sections et quatorze détachements. Ce corps fut rarement appelé à collaborer aux manœuvres de l'armée, si ce n'est dans certaines zones frontalières en montagne. Ainsi les forestiers bas-alpins servirent chaque année, dans les années 1880, de guides aux manœuvres du 15^{ème} corps d'armée sur la frontière franco-italienne¹³⁹. Par la suite, un ensemble de décrets vint modifier les imperfections de l'organisation, la distinction établie entre compagnies actives et territoriales fut supprimée, la structure du corps fut modifiée pour limiter le nombre de chefs, etc...

c.2) Les problèmes et ambiguïtés de la militarisation du corps forestier français :

La militarisation du corps forestier, de plus en plus complète, n'allait pas sans ambiguïté. D'un côté, les agents supérieurs l'appelaient de leurs vœux soucieux qu'ils étaient d'obtenir les avantages réservés aux militaires, mais d'autre part, on se souciait aussi du devenir des forêts au moment où les forestiers seraient appelés ailleurs. Les tenants d'une militarisation complète du corps fondaient leurs discours et leurs prétentions sur les contraintes militaires imposées aux forestiers à l'égal des militaires¹⁴⁰, et sur le fait que le quotidien forestier était assez proche de celui de la gendarmerie, corps militaire. En 1911, le *Bulletin de l'Association des Agents des Eaux-et-Forêts*, défend ainsi ce point de vue,

¹³⁹ Voir Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155, Circulaires et instructions du directeur général des Eaux et Forêts de 1836 à 1885.

¹⁴⁰ Voir Marcel Raux, « Réorganisation et augmentation des traitements. L'état d'officier », in *Bulletin de l'Association des Agents des Eaux-et-Forêts*, 1^{ère} année, 15 février 1911, n° XIII.

considérant : «*que, dans la gendarmerie, les officiers et hommes de troupes remplissent de nombreuses fonctions civiles (police du roulage, surveillance de la chasse et de la pêche, enquêtes judiciaires, surveillance des cabarets, etc), sont groupés comme les Agents et préposés forestiers et sont inspectés par leurs chefs et les inspecteurs généraux de la gendarmerie , que les gendarmes sont recrutés comme les préposés forestiers; que ceux-ci et leurs chefs concourent avec les gendarmes à la surveillance des voies ferrées (passage des souverains), des frontières, des places fortes et des individus suspects; qu'une correspondance de grade est déjà admise avec les militaires de la gendarmerie pour les retraites forestières; qu'il y a donc de très grandes analogies entre la Gendarmerie et l'Administration forestière* »¹⁴¹ .

Malgré la vigueur de cette aspiration, une consultation des délégués de l'*Association des Agents des Eaux-et-Forêts* sur l'assimilation du corps forestier aux autres corps militaires montra en 1911 que les forestiers étaient hostiles à ce processus. Peut-être parce qu'ils ne voulaient pas être distraits de leur mission forestière par d'autres obligations. Le mode d'organisation militaire en cas de conflit étant déjà jugé, par certains, incompatible avec l'ordre forestier. En 1891, un chroniqueur de la *Revue des Eaux-et-Forêts* , soucieux de concilier l'intérêt de la défense avec l'intérêt forestier et estimant qu'en cas de guerre, si le personnel forestier était mobilisé, les forêts seraient à la merci de tous les excès, ce qui mettrait en péril l'approvisionnement en bois de l'armée, de l'industrie et des civils, écrit : «*l'Administration ne saurait se dispenser d'organiser son personnel de manière à mettre à l'abri les richesses forestières dont elle a la garde* »¹⁴² .

c.3) La place des forestiers français dans les deux conflits mondiaux :

La Première Guerre Mondiale allait montrer la justesse de cette analyse. Tout le monde avait pensé que la guerre serait courte, et les forestiers suivant leur vocation militaire allèrent au feu et leur sacrifice fut considérable. Mais la prolongation du conflit posa des problèmes d'approvisionnement en bois, pour la construction des tranchées, des abris, pour les voies ferrées, pour le chauffage, sans compter les besoins de l'industrie et

¹⁴¹ *Bulletin de l'Association des Agents des Eaux-et-Forêts*, 2^{ème} année, 15 juillet 1911, n° II, p. 3-4.

¹⁴² «Organisation militaire du corps forestier», in *R.E.F.*, tome 30, 1891, p. 222.

des populations. Pour faire face à ces besoins, le 25 juillet 1915 fut créé le service forestier aux armées : « *véritable Administration forestière militaire, cherchant à concilier aux mieux les nécessités de la guerre et la conservation des massifs boisés* »¹⁴³ . Cette mesure se révélant insuffisante, les divers services des armées durent multiplier les exploitations anarchiques pour satisfaire les besoins. Pour coordonner l'ensemble un décret du 4 mai 1917 créa le Comité général des forêts, transformé le 3 juillet en Comité général des bois fonctionnant sous l'autorité de la direction générale des Eaux et Forêts.

L'expérience avait donc montré que les forestiers devaient, en temps de guerre, continuer à assurer leur service pour soutenir l'effort des armées, de l'industrie et satisfaire les besoins des populations. C'est dans ce but que le 10 novembre 1939, la direction générale des Eaux et Forêts fut transformée par décret-loi en "Service Militaire des Bois de Guerre". Il devait veiller à l'approvisionnement en bois de l'armée. Chaque conservation correspondait à un "Centre Militaire des Bois de Guerre", (C.M.B.G.). Les forestiers qui avaient été mobilisés au sein des C.M.B.G., donc dans leur propre service¹⁴⁴ , pouvaient passer des marchés de gré à gré avec des producteurs, des marchands de bois et des scieurs-producteurs pour la fourniture de bois. « *L'administration forestière obtenait du même texte des pouvoirs étendus de réquisition. Chargé seul de l'approvisionnement en bois des armées, le service forestier ... disposait désormais d'un appareil réglementaire précis qui devait même bientôt lui permettre de soumettre toutes les exploitations dans les forêts non soumises à déclaration officielle* »¹⁴⁵ .

Après la défaite de juin 1940, le régime de Vichy et l'occupant allemand utilisèrent les compétences de l'Administration forestière pour assurer les besoins en bois des divers utilisateurs. Ainsi malgré leur organisation militaire, les forestiers ont surtout contribué à l'effort des armées en assurant leur fonction naturelle de gestionnaire des espaces forestiers et fournisseurs de matières premières ligneuses. Ceci est vrai en France, mais se retrouve aussi en Italie.

¹⁴³ *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle, op. cit.*, p. 626.

¹⁴⁴ Mais les forestiers pouvaient être affectés à des C.M.B.G. autres que leur conservation d'origine.

¹⁴⁵ Gérard Buttoud, *op. cit.* , p. 459-460.

c.4) L'engagement de la Milice forestière italienne dans la Deuxième Guerre Mondiale :

Le régime fasciste avait fait du corps forestier un organe militaire, mais en fait dès l'entrée en guerre de l'Italie, le 10 juin 1940 : «à l'Administration forestière furent confiés de nouvelles missions très importantes, relatives à l'approvisionnement en bois et en combustibles végétaux de la population civile, des forces armées et des industries »¹⁴⁶ . Un décret du 22 juillet 1932 prévoyait l'institution d'un "Service des bois" chargé de fournir des bois d'œuvre et de feu aux forces armées mobilisées et qui devait fonctionner avec le personnel forestier de l'État. Mais dès le mois d'août 1940 de nouvelles mesures furent prises, un décret du 18 août détermina les devoirs du Ministère de l'Agriculture et des forêts pour l'approvisionnement en bois de la nation. Le ministre, au moyen de la Milice nationale forestière, avait la faculté de réquisitionner les surfaces boisées, les produits ligneux, les scieries, les moyens de travail et de transport; d'organiser les travaux forestiers et en scierie; de répartir et d'assigner aux divers concessionnaires la production ligneuse et de consigner le matériel réquisitionner ou produit. Le 2 janvier 1941 cet ensemble de mesures fut appliqué au charbon de bois, la Milice nationale forestière pouvait requérir les services d'autres fonctionnaires de l'État, de militaires rappelés en service ou de professionnels du bois. Enfin, le 10 octobre 1940, le bois de feu fut aussi concerné. Pour mieux contrôler l'application de ces mesures, le 18 août 1942 fut créé l'Inspection du service des bois (Ispettorato servizio legnami).

L'histoire forestière française et italienne contemporaine s'est donc bâtie sur cette double évidence : que l'action des forestiers était d'abord une action policière de défense des intérêts forestiers de la nation et que donc l'administration chargée de veiller sur ces intérêts devait être munie de tous les attributs de l'autorité publique. Les corps forestiers français et italien ont donc été constitués sur le modèle militaire. Par la composition, l'organisation et les missions, ils ont été un élément des forces armées nationales. Au XX^{ème} siècle, l'évolution économique et les spécificités de la guerre moderne ont modifié les données du problème. En France dès la fin du XIX^{ème} siècle le nombre des délits a fortement diminué

¹⁴⁶ *L'Azienda di Stato per le foreste demaniali*, Vol. I, tome I, 1959, *op. cit.*, p.45.

«all'Amministrazione forestale vennero affidati nuovi compiti gravemente impegnativi, inerenti all'approvigionamento del legname e dei combustibili vegetali alla popolazione civile, alle forze armate ed alle industrie».

avec la désertification des campagnes, le travail des forestiers, même des préposés, fut alors de plus en plus technique. En Italie par contre, la pression démographique est restée forte, malgré l'immigration, jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale. Au niveau de la défense nationale, la guerre moderne se gagnant de plus en plus grâce à la force économique, le rôle des forestiers s'est avéré plus profitable en forêt pour ravitailler les populations, l'industrie et l'armée, le bois redevenant la seule source d'énergie et le matériau de construction le plus abordable.

Cette évolution n'a pas pour autant marqué de rupture avec la référence policière et militaire, véritable fondation de l'institution forestière. L'élargissement des missions forestières dans un sens de plus en plus économique et social, s'accompagnait de l'affermissement de la tutelle administrative forestière donc d'un renforcement du contrôle policier. Ainsi, les reboisements de protection et la correction des torrents furent en France synonymes d'extension du régime forestier aux périmètres de reboisement, soit à près de 500 000 ha; de nos jours encore, les contrats F.F.N. s'accompagnent de la même procédure.

Ainsi la prise en charge de missions nouvelles, tout en contribuant à en changer l'activité, renforce la tradition forestière.

3.2 Permanence du passé et missions nouvelles :

Au moment de la mise en place des législations forestières contemporaines, les objectifs de la politique forestière, en France comme en Italie, n'étaient pas fondamentalement très différents de ceux d'aujourd'hui. Par contre au niveau de leur réalisation, la démarche adoptée a beaucoup évolué. La logique de conservation et de protection, qui avait fait de l'activité de police l'essentiel du quotidien forestier, est devenu moins impérativement indispensable après que les forestiers aient, en France, repris en main les forêts publiques par la soumission des communaux et le cantonnement des droits d'usage. Dans le même temps, la forêt, dans un environnement économique, social et écologique en pleine mutation, se voyait attribuer de nouvelles fonctions. Non pas nouvelles parce qu'elles étaient inconnues mais parce qu'elles étaient négligées, ainsi la France redécouvrit les vertus protectrices du couvert forestier et l'Italie, l'impérieuse nécessité de

développer la sylviculture à des fins économiques. Le développement de l'activité forestière de l'État rompait aussi avec l'esprit de conservation pur et simple, la restauration des forêts et leur mise en valeur occupèrent, à partir de la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, autant les forestiers français que la surveillance, les soumissions et les cantonnements.

a) Le forestier, gardien des droits des "générations futures" :

L'époque contemporaine est donc marquée par l'évolution de la mission et des missions forestières. Il est, notamment, une caractéristique de la fonction forestière qui est alors universellement reconnue, c'est que le forestier récolte les fruits semés par ses aînés et prépare ceux que ses successeurs récolteront. Ce lien d'interdépendance entre les générations a, pendant longtemps, été un argument pour les forestiers pour s'opposer à la dilapidation du domaine public forestier par les gouvernants. Les générations successives ne sont pas propriétaires des forêts, mais seulement usufruitières, elles doivent se transmettre ce capital intact et n'en prélever que la production annuelle. Au XX^{ème} siècle, l'irruption dans l'ensemble des préoccupations humaines, du problème écologique a systématisé ce point de vue à l'ensemble des ressources de la planète. En 1966, au congrès forestier mondial de Madrid, un forestier américain résume ainsi cette idée : *« mises à part ces contributions d'ordre technique, le forestier a un autre rôle dans ce monde troublé. Son code, ses valeurs de références, ses préoccupations aussi bien que sa vocation, devraient aider à mieux comprendre les processus de l'occupation de notre planète par l'homme, et l'usage qu'il en fait. Le forestier a toujours à faire à des problèmes à long terme. Ce sont à la fois le passé, le présent et l'avenir qui déterminent à longue échéance, à la fois ses prévisions et ses projets. Aux termes mêmes de son code, le forestier s'engage à admettre que chaque génération se voit confier la garde de l'ensemble des sols de la planète pour le bien des générations encore à venir, et le forestier a appris à accepter ce principe, selon lequel l'homme doit savoir limiter son utilisation de l'écorce terrestre par des impératifs d'ordre écologique, et en même temps, savoir utiliser les forces naturelles dans la poursuite de ces objectifs »*¹⁴⁷ .

Le forestier n'est donc plus seulement, aujourd'hui, le gendarme de l'État en forêt, le rôle essentiel que la planète ne cesse de reconnaître à son couvert forestier en a fait, bien

¹⁴⁷ E.I. Kotok, « Le forestier dans un monde troublé », in *Comptes rendus du sixième congrès forestier mondial, Madrid, 1966*, Barcelone 1968, Tome I, résumé , p. 669.

avant que cette expression ne fasse les gros titres des médias, le gardien des “droits des générations futures”. Ce nouvel apostolat a eu des conséquences sur l’ensemble des missions que doit assurer le service forestier. Plus nombreuses et variées, elles n’ont pourtant pas rompu la tradition forestière marquée par la permanence du passé. Le forestier gendarme, le forestier écologiste ou le forestier économiste présentent les diverses facettes d’une personnalité façonnée par l’histoire de l’Administration des forêts. Et si l’on peut dire que le forestier du début du XIX^{ème} siècle avait surtout un rôle policier et financier, on ne peut pas dire si celui d’aujourd’hui est plus préoccupé par la défense de la biodiversité ou la production de matières ligneuses. En fait chaque génération fait sienne les valeurs et les objectifs des générations antérieures, la tradition forestière s’enrichit ainsi à la façon d’un Mille-feuille. Ceci est vrai au niveau des individus, ça pourrait l’être, on le verra, au niveau de l’institution.

b) Évoluer sans renoncer à l’héritage forestier :

On peut suivre au cours des deux derniers siècles comment s’est fait cet enrichissement de la tradition forestière.

b.1) Persistance des réflexes policiers :

Ainsi en France, le reboisement et la restauration des terrains de montagne, première mission qui ne soit pas strictement policière ou financière que le service forestier prit en charge à partir de 1860, donna lieu à l’élaboration et la mise en œuvre d’un ensemble de mesures techniques alliant les interventions forestières et de génie civil. Mais l’intervention forestière de protection, bien que spécifique se fit toujours dans le cadre général de la protection et la conservation du patrimoine boisé soumis au régime forestier. Dans un rapport à la Chambre, le conservateur des forêts de Grenoble, Hun, en 1853, détermine quelles actions doivent, dans le cadre de la lutte contre les torrents, revenir aux agents forestiers : *«les travaux de restauration de la végétation ligneuse et herbacée sur les terrains en pente, les endiguements rustiques, les déblais journaliers sur les rameaux des*

torrents, la police et la répression sur toutes les propriétés de la zone montagneuse »¹⁴⁸. On voit qu'il n'oublie pas de citer à côté de mesures techniques la nécessaire action de police que le corps forestier doit mener dans les forêts. Pour beaucoup de reboiseurs de la fin du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème}, cette action était un préalable indispensable à la réussite de l'œuvre de restauration des montagnes. En 1859, l'inspecteur des forêts de Digne écrivait à son conservateur : «*Dans tous les cas il ne faut pas se dissimuler que quoique ce soit qu'on voulut entreprendre pour préserver ce malheureux département d'une ruine imminente on rencontrerait une opposition à peu près générale de la part des habitants, et que ce ne serait que par des mesures législatives énergiques réclamées depuis bien longtemps et dont l'exécution serait énergiquement poursuivie, qu'on pourrait espérer vaincre la résistance* »¹⁴⁹.

b.2) Conserver avant tout :

Dès la fin du siècle dernier, l'attachement que les forestiers manifestent à l'égard de leurs pouvoirs ne peut plus s'expliquer par la seule pression de la nécessité, mais en partie aussi par leur goût pour la procédure et par la tradition forestière. En 1945, malgré le fait que deux guerres mondiales aient consacré son rôle de producteur de bois, la mission essentielle du forestier reste la même que cent ans plus tôt : «*son devoir essentiel est, avant tout, la conservation et la protection de la forêt* »¹⁵⁰.

Cet esprit de conservation, on peut dire que les forestiers, au moins jusque dans les années 1970, ne s'en sont jamais départis, même dans les périodes de crise comme les guerres où la nécessité dictait d'anticiper la production des forêts, certains forestiers ont dénoncé les dangers de cette pratique. Ainsi en 1940, la loi du 6 août avait ordonné la vente par anticipation des coupes de 1941, l'inspecteur Amalric de Carcassonne fit part, à cette occasion, de ses réserves dans ses rapports sur les ventes des coupes de 1940 et 1941. Le 18 janvier 1941 il constate que le service forestier a fait un gros effort pour

¹⁴⁸ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914, Rapport du 25 novembre 1853 du conservateur des forêts de Grenoble, Hun, *De l'extinction des torrents*, 54 p. manuscrites.

¹⁴⁹ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914, Lettre de l'inspecteur des forêts de Digne au conservateur d'Aix, Digne le 25 mars 1859.

¹⁵⁰ L. Badré, «La mission de l'officier forestier» in *R.E.F.*, mars 1945, p. 143.

l'approvisionnement en bois et qu'il ne : *«saurait au détriment des forêts continuer ces mises en vente de bois de feu pendant plusieurs années »*¹⁵¹ . L'année suivante il ajoute : *«En 1941, il ne nous a pas été possible d'augmenter les coupes de bois de feu. Ces coupes sont même en légère régression sur les ventes de 1940, par suite de l'absorption des possibilités des ressources forestières de la région en bois de feu. Dans l'assiette de ces coupes le maximum a été à peu près fait en 1940 et 1941. On ne saurait continuer pour ne pas être taxés de déboiseurs pour le cas de cause fortuite qui amènerait quelque importante inondation dans la basse plaine du département »*¹⁵² .

b.3) Divergences et convergences de la politique et de la tradition forestière française depuis 1964 :

b.3.1) Un cas de conscience : la création de l'O.N.F. et le rappel des valeurs forestières :

Mais, c'est après la création de l'Office national des forêts, en 1964, que sont apparues les plus graves divergences entre la tradition forestière et les objectifs de la politique forestière française. Les buts de l'O.N.F. étaient de porter à son maximum la production des forêts de l'État et des collectivités, pour cela ses dirigeants devaient créer selon le mot de M. Delaballe, Directeur général de l'O.N.F. en 1970 : *«une obsession de la productivité »*. Or assez rapidement un certain décalage apparut entre la pratique forestière traditionnelle et les instructions administratives, les vieux forestiers ressentaient mal la pratique des coupes à blanc étoc, leur façon de marteler restait encore très conservatrice des forêts. Les réticences individuelles furent suivies par une prise de conscience collective, dès avant la guerre quelques scientifiques, que l'on ne nommait pas encore "écologistes", avaient émis des réserves sur l'enrésinement systématique pratiqué par l'Administration des forêts. Les nouvelles pratiques de l'O.N.F. ravivèrent le débat écologique et à partir de 1971-1972, les cris d'alarme d'éminents scientifiques (les professeurs Monod, Jacquot, Aubréville, Demesse,...) alertèrent l'opinion publique.

De leur coté les forestiers avaient, dans un premier temps, salué la création du

¹⁵¹ Arch. dép. de l'Hérault, 2 W 767, Rapport du 18 janvier 1941 sur les ventes des coupes de bois de 1940 par M. Amalric, Inspecteur à Carcassone

¹⁵² Arch. dép. de l'Hérault, 2 W 767, Rapport du 14 janvier 1942 sur les ventes des coupes de bois de 1940 par M. Amalric, Inspecteur à Carcassone.

nouvel office espérant qu'il amènerait les moyens qui faisaient défauts à l'ancienne administration. Par ailleurs, les ingénieurs des eaux-et-forêts en devenant des ingénieurs du génie rural des eaux et forêts gagnaient des avantages statutaires qu'ils convoitaient depuis le début du siècle et les préposés voyaient avec satisfaction la fin des vieilles pratiques paramilitaires, le côté garde-à-vous leur devenant difficile à supporter. C'est de ces agents techniques que vinrent les premières réactions, à la fois pour défendre la forêt et les forestiers. En 1970 par une série de réunions, ils firent connaître leur position. Un article de *La Marseillaise* du 15 juin 1970 intitulé : « Pas de forêts sans forestiers » condamne les coupes à blanc étoc : « *abattant tous les arbres, sans exception, des centaines et des centaines d'hectares. Rentabilité, que de crimes en ton nom* »¹⁵³. L'opposition à la nouvelle organisation forestière et à ses pratiques s'organise autour du Syndicat national unifié des personnels techniques des forêts (C.F.D.T.) qui : « *parce que les forestiers d'aujourd'hui sont ceux d'hier* »¹⁵⁴, publie le 9 septembre 1971 : *S.O.S. Forêt française*, petit fascicule qui pour la première fois dans la société française, bien que produit par un syndicat, ne pose aucune revendication matérielle mais prend position sur un enjeu de société, sur une certaine vision de l'avenir de la planète. Il proclame la motion suivante :

« *Les personnels techniques forestiers C.F.D.T.*

- *prennent acte, avec satisfaction, de la création récente d'un Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature;*

- *déplorent l'éparpillement actuel des missions forestières et l'écartèlement du corps forestier;*

- *tiennent à affirmer avec force le rôle prépondérant des forestiers en matière de protection et de promotion de l'espace naturel;*

- *mandatent le Conseil syndical pour tous contacts et actions en vue d'un regroupement de l'ensemble des services forestiers dans une Direction unique au sein du Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature* »¹⁵⁵.

Le constat essentiel de ce livre est que la forêt est en danger, à cause de l'éclatement

¹⁵³ Arch. dép. de Vaucluse, 1120 W 142, *La Marseillaise* du 15 juin 1970, article intitulé : « Pas de forêts sans forestiers ».

¹⁵⁴ Jean Cauwet, Nicole Demesse, Roger Fischer, Alain Persuy, *France ta forêt fout le camp!*, 1976, coll. Lutter, Stock 2, p. 172.

¹⁵⁵ *S.O.S. Forêt française*, livre blanc présenté par le Syndicat National Unifié des Personnels techniques des Forêts (C.F.D.T.), supplément à *Unité forestière*, n° 58, 1972, p. 3.

du service forestier qui ne peut plus assumer les missions de service public traditionnellement confiées aux forestiers, et en premier lieu la conservation des espaces boisés qui de ce fait reculent et s'appauvrissent devant les promoteurs, les décharges et autres pollutions et les pratiques forestières de l'Office. Plus que les inconvénients économiques, ce sont les effets écologiques qui sont le plus redoutés; pour les auteurs il faut sauver la forêt parce qu'elle est indispensable à la vie, leur fascicule se conclut d'ailleurs sur cet appel : « *Sauver la forêt... Sauver la nature... Sauver la vie...* »¹⁵⁶ . Il y aurait donc depuis les années 1970, dans l'Administration forestière française, un certain décalage, les forestiers héritiers d'une tradition conservatrice des ressources forestières doivent travailler pour une administration chargée de rentabiliser les forêts publiques pour alléger le coût de leur gestion et fournir du bois à l'économie nationale. « *Les forestiers ne sont pas devenus des marchands de bois, mais l'office est condamné à vendre du bois* »¹⁵⁷ .

b.3.2) Un souci de l'O.N.F. : ne pas perdre les prérogatives de l'ancienne administration :

Il faut toutefois relativiser l'analyse des forestiers sur l'évolution de leur administration, s'il est vrai que l'O.N.F. a été pensé par E. Pisani, en 1964, comme une administration de mission : « *adaptée à un problème, à un temps, à un lieu* »¹⁵⁸ , chargée de la réalisation d'objectifs dont les principaux étaient d'ordre économique, la nécessité alliée à une certaine inertie forestière, la force de la tradition, ont fait que la nouvelle institution à garder la forme et les préoccupations de l'ancienne. Ainsi les services extérieurs sont comme auparavant organisés en fonction du poids de la gestion forestière et conservent une structure pyramidale : direction régionale, centre, subdivision, secteur, triage. De même, les dirigeants de l'Office ne perdent pas de vue le fait que, responsables du domaine forestier public, ils doivent veiller à ce qu'il assure toutes les fonctions que l'on attribue au couvert forestier, production mais aussi protection et loisir. En 1968, le Conseil d'Administration de l'O.N.F. déclare : « *Il ne faut pas se dissimuler que l'activité de l'Office, dans des régions où le domaine qui lui est confié ne comporte pratiquement aucune forêt de production, a plus le caractère d'une mission d'intérêt général que d'une gestion économique et financière.*

¹⁵⁶ S.O.S. *Forêt française*, op.cit., p. 23.

¹⁵⁷ *France ta forêt fout le camp!*, op. cit., p. 208.

¹⁵⁸ E. Pisani, « Administration de gestion, administration de mission », in *Revue française de Sciences politiques*, n° 2, avril-juin 1956, vol. VI, p. 324.

*Sans doute doit-on considérer que l'équilibre positif de certaines régions vient tout naturellement compenser le déficit de certaines autres »*¹⁵⁹ . Et, de fait, depuis sa création l'Office ne s'est pas cantonné dans la production et la vente des bois, elle a pris en charge, par le biais de conventions signées avec divers partenaires dont l'État et les collectivités territoriales, tout un ensemble de travaux d'intérêt général qui étaient traités avant 1966 par l'Administration forestière. Ainsi la programmation des travaux pour la période 1971-1975 prévoyait que serait confiés à l'O.N.F. les actions suivantes¹⁶⁰ :

- l'occupation des ex-harkis dans des chantiers forestiers (1169 travailleurs en 1970);
- la restauration des terrains de montagne;
- le boisement F.F.N. des terrains appartenant aux collectivités publiques;
- la fixation des dunes (Aquitaine);
- le boisement du littoral du Languedoc-Roussillon;
- l'extension des activités de protection et de reconstitution de la forêt méditerranéenne;
- l'aménagement des forêts domaniales pour la récréation

Plus tous les travaux d'équipement en forêt publique, routes, parkings, sentiers pédestres et équestres, aires de pique-nique, signalisation et le rôle de maître d'œuvre que doit tenir l'Office dans certains aménagements comme la création de stations de sports d'hiver¹⁶¹ . Il faut dire que dès la première année de fonctionnement de l'O.N.F., même si le mot d'ordre était : *« Produire plus, produire mieux, produire et récolter moins cher, vendre mieux »*¹⁶² , les responsables de l'institution forestière ne voulurent pas voir d'autres intervenants assurer les missions sociales du forestier : *« ainsi , déclarent-ils, l'alternative est simple et le choix également. Si l'Office se cantonne dans son rôle étroit de gestionnaire de la forêt, d'autres que lui viendront y travailler, y assurer les interventions de nature sociale, et la gestion des massifs à vocation d'accueil risque de passer dans d'autres mains »*¹⁶³ . Si l'on rappelle que les agents de l'O.N.F. sont aussi responsables des délits

¹⁵⁹ «Communication sur les problèmes posés à l'Office National des Forêts dans un centre de gestion méditerranéen», in *Office National des Forêts, Conseil d'Administration*, année 1968, p. 24.

¹⁶⁰ Arch. dép. du Gard, 7 W 33-34, reboisements, aménagements, travaux, 1971-1972. Jean Pottier et Pierre Bonnaire, «La programmation des travaux pour le VI ème plan (1971-1975)», in *Le Moniteur*, 26 février 1972, p. 17 à 25.

¹⁶¹ Voir notamment Arch. dép. du Gard, 7 W 38, reboisements, aménagements, forêts domaniales, 1953-1974.

¹⁶² Office National des Forêts, *Activités du Conseil d'administration en 1966*, p. 86.

¹⁶³ Idem, p. 109.

forestiers et de chasse commis dans les forêts soumises au régime forestier, on voit qu'en quelques années la nouvelle institution forestière a quasiment pris la forme et les missions de l'ancienne.

b.3.3) La persistance des valeurs de références :

Lorsque l'on parle de permanence du passé à propos de l'Administration forestière, ce n'est pas une image mais une réalité qui concerne aussi bien les hommes que l'institution et que certains trouvent pesante mais que d'autres constatent avec soulagement. En 1982, le gouvernement avait demandé un rapport sur l'Office, les auteurs de celui-ci ont pu constater quel était le poids de la tradition forestière; les forestiers ont conscience d'être les héritiers de l'Administration des Eaux-et-Forêts et en ont gardé certains réflexes : *« Pour beaucoup, la production de bois et sa commercialisation ne sont ainsi qu'une sorte de sous-produit de la mission essentielle de l'Office qui est d'améliorer la forêt »*¹⁶⁴ .

Les rapports se succèdent mais la tendance demeure et l'importance croissante des problèmes écologiques renforce les forestiers dans leurs convictions et même si la production reste le moteur de l'institution, elle se fait dans des conditions parfois assez contraignantes. Ainsi les forestiers gardois révisent-ils actuellement les aménagements de la forêt de l'Aigoual en respectant les divers biotopes des espèces végétales et animales à protéger. Le fait que les services forestiers soient aujourd'hui sous la co-tutelle des ministères de l'Agriculture et de l'Environnement constitue peut-être un premier pas vers ce ministère de l'Environnement chargé de la gestion de toutes les forêts, mais aussi de la chasse, des parcs nationaux et régionaux et du F.F.N., creuset de la réunification forestière qu'espère le syndicalisme forestier. En attendant, l'O.N.F. a dépassé les objectifs qui avaient provoqué sa création et revendique pleinement, pour lui et son personnel, l'héritage de l'ancienne administration des Eaux-et-Forêts. *« Les valeurs de référence des forestiers sont le fruit de leur longue histoire, de la nature de leurs tâches et de leur attachement à leurs missions. La notion de service public, le sens du long terme et du respect des équilibres naturels, la qualité des prestations font partie intégrante de la tradition de notre établissement »*¹⁶⁵ . Si

¹⁶⁴ Direction Régionale de l'O.N.F., Montpellier. Jean-Louis Chartier, Michel Jacob, *Rapport sur l'Office National des Forêts*, 1983, dactylographié, p. 21.

¹⁶⁵ Office National des Forêts, « Nos Valeurs de Références » in *Le projet O.N.F.*, p. 1, sans date.

les déterminants économiques restent primordiaux, l'O.N.F. gère 30 % de la forêt française et met sur le marché 40 % de la production nationale de bois, les priorités de l'établissement sont aujourd'hui conformes aux grandes aspirations de la tradition forestière, elles visent notamment à enrichir le patrimoine forestier de l'État et des communes et à accomplir au mieux les missions de service public (protection, accueil, surveillance, ...).

Ainsi les missions et modes d'intervention forestiers ont beaucoup évolué depuis deux siècles, mais la mission forestière essentielle, clé de voûte de la tradition, est toujours restée la conservation et l'amélioration des forêts publiques soumises au régime forestier. L'histoire forestière française et les événements qu'elle a connus dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, montrent avec évidence comment s'est opéré cette permanence du passé. L'Italie n'a pas connu les mêmes bouleversements, les objectifs de la politique forestière sont restés constants, s'enrichissant sans qu'il y ait de déperdition réelle des compétences.

c) Le forestier italien du XX^{ème} siècle : tuteur de la montagne, des forêts et de l'environnement :

On a vu que l'objectif premier de la législation forestière italienne avait été d'ordre écologique reconnaissant le caractère impérieux de la conservation du couvert végétal dans certaines zones hydrogéologiquement sensibles. Assez rapidement, dès le début du XX^{ème} siècle, des impératifs économiques avaient entraîné une première évolution de cette législation que la loi du 30 décembre 1923 élagua de certaines mesures et unifia en un texte unique. Cette première grande étape dans la définition des prérogatives forestières, bien qu'intégrant des mesures sur la production forestière ou l'amélioration des pâturages de montagne, conférait au forestier, en rapport avec les exigences du temps, des fonctions éminemment hydrogéologiques et comprenait la forêt non comme une fin fondamentale mais comme un moyen pour régulariser le régime des cours d'eau et protéger les versants des montagnes. L'instrument de cette politique était la soumission au régime forestier des bassins-versants à des fins hydrogéologiques. Cette première phase qui visait à la restauration des terrains de montagne, portait en germe la seconde étape de la définition de la politique forestière. Une fois stoppée la dégradation écologique du milieu montagnard, les forestiers durent, à partir de 1950-1951, par le biais d'une série de lois sur les zones

sous-développées et sur la montagne, s'attacher à stopper la décadence économique et sociale de la montagne. «*Dans cette période d'environ vingt ans, alors que naissaient et entraient en fonction les sociétés de bonification montagnarde, et puis les Conseils de vallées et les Communautés montagnardes, le Corps Forestier de l'État fut dans de nombreuses zones le premier et l'unique instrument de restauration physique et de reprise économique de la montagne* »¹⁶⁶. Dans les années 1980, une série de lois sur la protection de la nature¹⁶⁷ vint modifier l'esprit de la législation et de la mission forestière : «*posant la forêt, le bois, la végétation, comme des valeurs centrales, c'est à dire comme une fin et non comme un moyen* »¹⁶⁸. Cette ultime étape, que l'on peut qualifier d'environnementale, a clairement rendu au forestier une image que ses missions dans la restauration des terrains ou le développement économique des milieux montagnards, avait quelque peu estompé : «*le forestier est, et a toujours été, un défenseur de l'environnement et de la végétation. ... Les forestiers, donc, ont leurs propres racines, ni agraires, ni [ingénieristiques]; elles sont biologiques, écologiques et environnementales dans le sens que leur action vise toujours à la défense de la végétation naturelle et du bois qui en est la plus grande expression, soit qu'ils poursuivent des objectifs sectoriaux (hydrogéologie, production ligneuse) ou bien globaux (défense de l'environnement par le rétablissement de la végétation naturelle, lutte contre les incendies de forêts, bonification montagnarde, etc...)* »¹⁶⁹.

Ainsi en matière forestière, l'histoire législative italienne est allée dans le sens d'un renforcement de la tradition forestière qui comme en France fait du forestier un professionnel de l'environnement. Alors qu'en France la tradition a dû s'imposer face à des considérations productivistes, l'Italie a réalisé en un siècle d'histoire une unité de décision et

¹⁶⁶ *Il Corpo forestale dello Stato, op. cit.*, p.19. «In questo periodo di circa vent'anni, mentre gradualmente nascevano ed entravano in funzione i consorzi di bonifica montana, e poi i Consigli di valle e le Comunità montane, il C.F.S. fu in molte zone il primo ed unico strumento di recupero fisico e di ripresa economica della montagna».

¹⁶⁷ Parmi ces lois signalons : loi du 1er mars 1975, n° 47, sur la défense des bois contre les incendies, loi du 8 août 1985, n° 431, étendant la servitude paysagère aux forêts.

¹⁶⁸ Cesare Arretini, «La professione forestale», in *EM linea ecologica, economia montana*, luglio-agosto 1992, n° 4, anno XXIV, p. 13. «ponendo la foresta, il bosco, la vegetazione, come valori centrali, cioè come fine e non come mezzo».

¹⁶⁹ idem, p. 13. «il forestale è, ed è sempre stato, un difensore dell'ambiente e della vegetazione. ... I forestali, quindi, hanno radici proprie, né agrarie, né ingegneristiche; esse sono biologiche- ecologiche-ambientali nel senso che la loro azione è sempre finalizzata alla difesa della vegetazione naturale e del bosco che ne è la massima espressione, sia che perseguano scopi settoriali (idrogeologia, produzione legnosa) oppure globali (difesa dell'ambiente mediante il ripristino della vegetazione naturale, lotta agli incendi boschivi, bonifica montana, ecc.)».

de contrôle qui concerne les forêts, mais aussi les parcs nationaux, la police de l'environnement et de la chasse, l'aménagement des bassins-versants, l'inventaire forestier national, etc... et qui s'incarne dans le Corps forestier de l'État. Dans l'avenir en Italie : « *L' "agent forestier", toujours plus spécialisé professionnellement, continuera, ..., à être tuteur attentif de la montagne, des forêts et de l'environnement en général, afin que ces biens puissent être laissés en héritage aux générations futures* »¹⁷⁰ .

En France et en Italie, la forêt, sa conservation, son développement, domine donc depuis sa création la pensée du corps forestier. Bien sur, la personnalité et l'activité des forestiers ont beaucoup changé mais l'évolution contemporaine tout en marquant l'enrichissement des missions forestières n'a fait que réaffirmer la primauté de l'arbre et de l'écosystème forestier. Institution policière et militaire, maître d'œuvre de l'aménagement des montagnes ou agent économique essentiel, l'Administration forestière a toujours cherché à rendre à la forêt la place et le rôle qu'elle devait avoir et tenir. La prise en charge de missions nouvelles n'a pas remis en cause la tradition forestière qui vise à ne faire à l'arbre, rien que sa place mais toute sa place. En la matière, le reboisement des montagnes apparaît comme une étape essentielle à la fois pour la forêt, française et italienne, et pour le corps forestier.

Le corps forestier, en France et en Italie, a donc été et reste un instrument d'ordre. Bâti sur le modèle militaire, il a d'abord été, en France, le défenseur des droits forestiers de l'État et de la pérennité des forêts publiques et en Italie, le protecteur du couvert végétal des zones hydrogéologiquement sensibles. L'histoire politique et militaire des deux états a fait que ce rôle de gendarme, strictement limité à l'origine dans l'espace forestier, a très vite pris des dimensions nouvelles. La participation au maintien de l'ordre public, l'assistance aux armées en campagnes, l'embrigadement et l'intégration au sein des forces armées nationales ont marqué l'élargissement et la systématisation des prérogatives policières originelles. La militarisation constitue donc un aspect essentiel de l'histoire contemporaine des

¹⁷⁰ *Il Corpo forestale dello Stato, op. cit., p.47.* «L' "agente forestale", sempre più specializzato professionalmente, continuerà, ..., ad essere tutore attento della montagna, delle foreste e dell'ambiente naturale in genere, affinché tali beni possano essere lasciati in eredità alle generazioni future»

administrations forestières en France et en Italie. Elle ne constitue, pourtant, qu'une face de cette histoire, des contraintes économiques, écologiques et sociales ont fait des forestiers de vrais professionnels de l'environnement, capables de préserver, d'améliorer, de mettre en valeur et de rentabiliser les espaces forestiers et montagnards. Aussi l'organisation de l'administration a-t-elle évolué suivant cette double exigence, assurer l'efficacité policière et technique.

À la fonction première de défense de la forêt, se sont ajoutées des missions nouvelles, restauration des terrains en montagne pour lutter contre les inondations et l'érosion, développement de la sylviculture auprès des propriétaires particuliers, protection de l'environnement contre les incendies, la pollution, etc... Les références et valeurs forestières ont donc beaucoup évolué à l'époque contemporaine, mais sans jamais rompre avec les valeurs de base. Le discours forestier est aujourd'hui écologique, conformément à la tradition forestière, touristique et économique pour répondre aux besoins de la société, mais aussi très conservateur des grands équilibres naturels dont la forêt est la forme la plus évoluée.

Le forestier présente donc à l'époque contemporaine ce paradoxe positif d'être à la fois à l'écoute des problèmes de la société en ce qui concerne la forêt, le bois et l'environnement naturel, prêt à intervenir et intervenant, mais en même temps ne délaissant que peu les réflexes du passé. Ainsi, dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, c'est un corps quasi-militaire, qui vient de remporter deux batailles successives, la soumission des bois communaux au régime forestier et le cantonnement des droits d'usages, qui entreprend en France le reboisement des montagnes. Il ne fait aucun doute que les habitudes coercitives des forestiers ont alors influé sur leur façon d'aborder cette mission nouvelle. En retour, on peut se demander si les spécificités de l'action d'aménagement des montagnes n'ont pas fait évoluer l'administration des forêts vers une civilisation, sinon du corps lui-même, du moins de ses attitudes et de ses pratiques.

La prise en charge de la lutte contre les inondations et l'érosion des sols en montagne par le reboisement constitue donc une étape essentielle pour l'administration forestière française, un premier pas dans la modernité forestière.

II) Les grands axes des législations françaises et italiennes sur le reboisement des montagnes :

Au moment de la mise en place des législations forestières françaises et italiennes contemporaines, le rôle protecteur du couvert forestier était officiellement reconnu en Italie et admis en France. La science et l'expérience montraient que la revégétalisation des versants était : *«le moyen le plus efficace de ralentir les cours d'eau en montagne, d'y consolider le sol et, par conséquent, de restreindre à leur source, les effets désastreux des inondations »*¹⁷¹ . Pourtant la place faite à la reconquête végétale était assez restreinte dans le cadre législatif. En France le code de 1827 ne prévoyait que des exemptions fiscales temporaires pour les terrains reboisés, situés sur les pentes des montagnes. Et en Italie, la loi de 1877, malgré la création de sociétés de reboisement constituées entre l'État et les provinces ou les communautés, cherchait surtout à assurer la stabilité des terrains et du régime des eaux par le maintien en l'état du couvert végétal.

Les inondations qui frappèrent au XIX ème siècle les deux pays amenèrent l'attention publique à se porter de manière plus précise sur le problème de la restauration forestière des montagnes. En France, dès les années 1840, la question était en débat dans les milieux officiels, les projets de lois préparés par l'Administration des forêts se heurtaient à des considérations économiques telles que la gêne que le reboisement pourrait amener à l'élevage ou alors les bouleversements politiques ne permettaient pas la mise en place d'une loi propre à assurer le rétablissement de l'équilibre écologique des montagnes. En Italie, la loi de 1877 ayant été instaurée de façon à ne pas gêner l'agriculture, l'extension du couvert forestier, que les inondations rendaient nécessaire, se heurtait à des difficultés insurmontables. La loi de 1888 sur le reboisement resta ainsi lettre morte. La mise en place de lois sur le reboisement fut donc assez longue et se fit sous la pression des inondations et des catastrophes que provoquait le déboisement. En France, les pouvoirs publics répondirent d'abord aux appels au secours des sinistrés et aux requêtes des municipalités et conseils généraux par l'envoi de secours financiers et par la mise à l'étude d'un vaste plan pour endiguer,

¹⁷¹ A. Tétreau, *Commentaire de la loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains de montagne*, Paris, Société d'imprimerie et librairie administratives et classiques Paul Dupont, 1883, p. 10.

canaliser, et contenir les cours d'eau les plus dangereux. Mais la résolution du problème des inondations par le génie civil montra vite ses limites financières. L'urgente nécessité allée à un certain opportunisme politique et financier amenèrent donc en 1860 à la mise en place de la première loi française sur le reboisement des montagnes. Première mesure d'un ensemble législatif qui mettait en place une politique spécifique de restauration des espaces montagnards. En Italie, devant l'inefficacité des mesures adoptées pour promouvoir le reboisement au niveau national, et face à l'urgence que connaissaient certaines régions comme la Calabre, la Basilicate, etc..., une série de lois, instaurant des mesures à caractère local et cherchant à faciliter la renaissance économique des régions concernées, imposa le reboisement comme une action préalable et nécessaire à l'action d'aménagement. Par la suite, le reboisement fut systématiquement associé à toutes les grandes actions d'aménagement et de développement régional comme la bonification intégrale ou l'action en faveur du Mezzogiorno et des régions sous-développées.

Il y a donc eu deux approches différentes, au niveau législatif, de la question des reboisements à des fins protectrices. En France on a cherché à stopper les inondations et la dégradation des terrains de montagne par le biais, entre autre, du reboisement et l'on a pour cela édicté une réglementation spéciale. Par contre en Italie, si les objectifs étaient identiques, leur réalisation devait concourir à la réalisation d'un objectif plus global fixé par la loi, le relèvement économique ou l'aménagement agricole d'une région par exemple. La législation sur les reboisements de protection n'était donc pas spécifique. On ne peut pourtant pas dire qu'il y a eu une voie italienne et une voie française. Après la Seconde Guerre Mondiale, la France a, elle aussi, intégré le reboisement dans des actions d'aménagements de portées plus vastes, dans l'aménagement de la vallée de la Durance ou du bas-Languedoc notamment. De son côté l'Italie s'est dotée après la guerre de mesures qui concernant des reboisements de production avaient aussi des justifications de protection. Enfin les mesures prises par la Communauté Économique Européenne en faveur de la forêt et des régions méditerranéennes ont fait une part relativement importante aux reboisements de protection et de production.

À la fin du XIX ème siècle, les dérèglements écologiques avaient donc amené le vote des mesures en faveur des reboisements de protection; au XX ème siècle, des impératifs

économiques tout aussi puissants amènent les pouvoirs publics à prendre des mesures pour accroître la production de bois, en premier lieu par l'accroissement de la superficie forestière.

Au cours du XIX^{ème} siècle, le bois avait perdu peu à peu sa fonction énergétique au profit du charbon de terre, mais le développement conjoint des industries, du commerce et de l'urbanisation firent croître à l'époque contemporaine la demande de bois d'œuvre et d'industrie. Or la forêt méditerranéenne n'était pas adaptée, et aujourd'hui encore, pour satisfaire une telle demande. Ainsi la France et l'Italie ont longtemps été (l'Italie encore) tributaire de l'étranger pour assurer leurs besoins en bois. Tant que le marché mondial et leurs ressources financières permettaient aux deux pays d'assurer la demande en bois, la situation, bien que préoccupante pour certains économistes, n'avait aucun caractère d'urgence. Après la Première Guerre Mondiale, la fermeture du marché russe et la hausse des prix des produits forestiers modifia les attitudes. Une première série de mesures réglementaires chercha, surtout en France, à favoriser l'extension des boisements à des fins productives. Mais c'est surtout après le deuxième conflit mondial qu'un problème d'ajustement des ressources aux besoins se posa au niveau mondial. La deuxième moitié du XX^{ème} siècle a donc vu, en France, la mise en place d'un ensemble législatif cherchant à favoriser les reboisements de production et la modernisation des industries de transformation. L'Italie n'a pas, elle, eu la même ambition, l'extension des forêts n'a pas été une priorité de la politique forestière qui a préféré la plantation d'arbres sur des terrains fertiles laissés par l'agriculture, la populiculture surtout, au reboisement des terrains non agricoles, même si elle a mis en place quelques actions en faveur de ce type de boisement. Mais l'expérience italienne a ceci de particulier que les reboisements effectués dans le cadre de lois générales sur l'aménagement du territoire avaient un caractère à la fois protecteur et producteur. La législation sur les reboisements de production, en France et en Italie, est donc assez variée, elle ne concerne pas spécifiquement la montagne, mais vu la place que tient celle-ci en Méditerranée, elle y a été appliquée en priorité.

La mise en place de la législation sur le reboisement a donc été progressive, les pouvoirs publics ont de façon très pragmatique répondu à l'urgence du moment. Et l'urgence a d'abord été, en France comme en Italie, de faire face aux inondations qui périodiquement ruinaient le pays.

1) Les reboisements de protection en France : une politique spécifique de restauration des terrains de montagne :

Dans le premier quart du XIX^{ème} siècle, l'observation et l'expérience avaient contribué à l'élaboration d'un discours scientifique sur les dangers du déboisement et ses conséquences qui n'avait eu l'audience que d'une faible frange de la société. À partir des années 1830 la recrudescence des débordements amenèrent les différents acteurs sociaux à se tourner vers l'État pour qu'il prenne en charge ce problème. Un an avant la vote de la loi de 1860 sur le reboisement des montagnes, Clavé écrivait dans la *Revue des Deux-Mondes* : «*La science a fait son œuvre : elle a observé, décrit, expliqué les phénomènes; c'est maintenant à la pratique de faire servir les résultats acquis par la science aux intérêts du plus grand nombre. Ici commence la tâche de l'État* »¹⁷² . Or l'État n'a, longtemps, pas eu d'attitude clairement définie. Conscient que la torrencialité et les inondations étaient des entraves à l'avènement de la société nouvelle alors en train de se dessiner, il n'a fait que reproduire les réflexes du passé en construisant des digues. En fait, à partir de 1860, la mise en place de la législation sur le reboisement et la restauration des terrains de montagne, fruit d'une nécessité depuis longtemps ressentie, a bénéficié de conditions politiques et financières favorables.

1.1 La genèse de la législation sur les reboisements de protection :

Dès le début du XIX^{ème} siècle, donc, la doctrine sur le rôle écologique des forêts est construite et dispose de ses premiers fondements scientifiques, mais concrètement, sur le terrain les problèmes d'inondations sont traités par le génie civil.

¹⁷² J. Clavé, «Le reboisement et le régime des eaux en France», in *Revue des Deux Mondes*, 1^{er} février 1859, p. 660.

a) Les Ponts et Chaussés, le génie civil et les inondations :

La construction d'ouvrages d'art, malgré l'importance des moyens financiers qu'elle exigeait, était considéré par beaucoup comme la solution la plus rationnelle. En 1801, Bonnaire, le préfet des Hautes-Alpes écrivait dans un mémoire : *«Les secours de l'ancien gouvernement ont donné à quelques communes les moyens de construire des digues qui réunissent le double avantage de garantir des inondations les propriétés voisines et de rendre cultivable d'immenses délaissés qui, avec le temps, deviennent des fonds extrêmement précieux. Depuis la Révolution, ces sortes de construction sont devenues tout à fait impossibles, et il en résulte chaque jour des pertes plus ou moins considérables : je connais des villages qui, depuis peu, ont perdu la moitié, d'autres presque la totalité de leur territoire »*¹⁷³ .

Au milieu du siècle, alors que la question du reboisement est dans toutes les bouches, la préférence va encore, pour la majorité, vers les ouvrages d'art pour mettre le pays à l'abri de ses cours d'eau. Certains, montagnards et défenseurs de l'industrie pastorale, par hostilité au reboisement, comme Jouyne, qui est sceptique sur ses effets et croit plus dans l'intervention de l'Administration des Ponts et Chaussées, appellent de leurs vœux un vaste plan d'aménagement des cours d'eau. *«La France possède un corps d'ingénieurs savant; c'est à ce corps qu'est due la gloire de donner au pays une bonne et solide canalisation de nos fleuves »*¹⁷⁴ . D'autres, avec à leur tête Franqueville, le directeur des Ponts et Chaussées qui a la confiance de Napoléon III, conscients de l'inefficacité de l'endiguement ne sont toutefois pas convaincus de celle du reboisement et prônent la construction de barrages en montagne pour ralentir l'écoulement des eaux. Après les graves inondations de juin 1856 qui ont vu la Loire et le Rhône saccager une partie considérable du pays, une lettre de l'Empereur au ministre des Travaux publics oriente l'action des pouvoirs publics dans ce sens et résume la démarche. La cause du mal, d'après cette lettre, est que les crues viennent de l'eau tomber dans les montagnes, la pente facilitant la concentration rapide des eaux dans les cours d'eau : *«mais si ce volume d'eau peut être retenu de manière à ce que l'écoulement ne se fasse qu'en deux ou*

¹⁷³ Arch. Nat. F/20/158, Mémoire statistique du département des Hautes-Alpes par le préfet C. Bonnaire, Gap, 5 nivose an 9 de la république française.

¹⁷⁴ Z. Jouyne, *Reboisement des montagnes : reboisements, difficultés, causes des inondations et moyen de les prévenir*, Digne, Repos éditeur, 1850, p.159.

trois fois plus de temps, alors, on le conçoit, l'inondation sera rendue deux ou trois fois moins dangereuse. ... Tout consiste donc à retarder l'écoulement des eaux. Le moyen d'y parvenir est d'élever dans tous les affluents des rivières ou des fleuves, au débouché des vallées et partout où les cours d'eau sont encaissés, des barrages qui laissent dans leur milieu un étroit passage pour les eaux, les retiennent lorsque leur volume augmente, et forment ainsi en amont des réservoirs qui ne se vident que lentement »¹⁷⁵ . Après la publication de la lettre, le corps législatif vota un crédit de 12 millions pour les réparations urgentes et le début des études.

Notons ici que l'on a souvent présenté Napoléon III comme un partisan du reboisement et un acteur essentiel de la mise en place de la première loi sur le reboisement des montagnes. Il faut relativiser cette vision, si vraiment il y avait eu un franc élan forestier chez Napoléon III, certainement que dès 1856, sinon avant, le reboisement aurait pris une importance plus grande dans l'ensemble législatif destiné à lutter contre les inondations.

En fait, il semble que l'Empereur n'ait fait que partager les croyances du moment sur les capacités respectives du corps forestier et de celui des Ponts et Chaussées à lutter contre les dérèglements des cours d'eau. D'ailleurs même lorsque le reboisement était évoqué pour la résolution de ce problème, son initiative relevait souvent du ministère des Travaux publics. Ainsi, en février 1847, un *Projet relatif au reboisement des montagnes et à la conservation des sols forestiers* , présenté aux Chambres par Lacave-Laplagne, prévoyait de donner l'initiative des opérations au ministère des Travaux publics qui devait définir les zones à risque et établir les plans des travaux d'art à réaliser. L'administration forestière devait selon ce projet, se contenter : *« d'acheter et distribuer des graines ainsi que de faire exécuter le reboisement des terrains domaniaux »*¹⁷⁶ . Ceci explique aussi pourquoi les forestiers ont dû revendiquer avec autant de constance la prise en charge de l'œuvre du reboisement des montagnes.

b) L'entrée du corps forestier et de la forêt dans le débat sur la lutte contre les inondations :

Pourtant, si le recours au génie civil restait la règle, les limites de cette voie

¹⁷⁵ *Moniteur Universel*, 22 juillet 1856, Lettre de l'Empereur au ministre des travaux publics, Plombières, le 19 juillet 1856.

¹⁷⁶ Frédéric Ogé, «Les prémices de la politique de restauration des terrains en montagne», in *R.G.P.S.O.*, Tome 59, fasc. 1, 1988, p. 13.

apparurent assez rapidement à divers administrateurs. D'abord aux préfets, Dugied et Ladoucette, et aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, Fabre et Surell, mais aussi assez rapidement au gouvernement. En 1842, le ministre des Travaux publics écrivait à ses collègues du Commerce et des Finances et de l'Intérieur : *«Ce n'est pas uniquement dans le développement de travaux de défense que l'on doit chercher un remède efficace à un état de chose aussi inquiétant. Il est devenu nécessaire de remonter à la source même d'un mal qui fait chaque jour de nouveaux progrès.*

Le [reboisement]¹⁷⁷ des montagnes est depuis longtemps signalé comme l'une des causes qui exercent la plus facheuse influence sur le régime des fleuves et qui tendent à donner à leur cours un caractère intermittent et torrentiel. La destruction des bois qui arrêtaient et régularisaient le long des montagnes l'écoulement des eaux pluviales est aggravée par le parcours des troupeaux qui par leur piétinement font perdre au sol toute consistance et mettent presque à nu les rochers.

C'est sous ce nouveau point de vue qu'il me paraît nécessaire d'étudier la cause primitive des désastres que nous avons si souvent déplorer »¹⁷⁸ . Le ministre propose ensuite la création d'une commission interministérielle chargée de faire des propositions pour mettre fin aux inondations, mais malgré l'avis favorable de ses collègues, celle-ci ne vit pas le jour.

b.1) L'influence des forêts reconnue au niveau local et régional :

Dans les départements, les autorités préfectorales avaient déjà pris des mesures, à la fois pour mieux connaître les causes du mal et pour inciter les responsables locaux à réagir. Dans les Basses-Alpes, par une lettre du 10 mai 1821, le préfet avait demandé aux sous-préfets et à divers maires du département qu'elle était l'influence des forêts sur le système météorologique des divers cantons. Les réponses avaient été unanimes pour reconnaître que l'activité torrentielle était très forte et que les forêts avaient une influence sur les sols, les cours d'eau, la salubrité et les vents. Pourtant les opinions étaient partagées, certains n'avaient pas de certitude absolue, ainsi le maire des Mées répond le 17 juin 1821 : *«on*

¹⁷⁷ Il s'agit certainement d'une erreur de copie, il faut lire déboisement.

¹⁷⁸ Arch. Nat. F/14/7546, Navigation, inondation, reboisement des montagnes. Copie d'une lettre adressée par le ministre des Travaux publics, le 8 octobre 1842 à M. le ministre du Commerce et des Finances, et le 4 novembre 1842 à M. le ministre de l'Intérieur.

*croit s'être aperçu que les débordements de la rivière Durance et de celle de la Bléone étaient plus considérables »*¹⁷⁹ , d'autres reproduisaient le discours très engagé des partisans du reboisement comme le maire de La Javie dans sa réponse du 2 juin 1821 : *« pendant que ces forêts existaient, elles affermissaient le sol, protégeaient les pentes, agitaient et arrêtaient les nuages, rompaient les vents ... réglaient la distribution des eaux et entretenaient dans l'atmosphère une humidité favorable à la végétation; les hommes étaient plus robustes et les animaux semblaient offrir plus de force et de vigueur »*¹⁸⁰ . Ce type de consultation allié au souci qu'avaient les préfets de préserver les intérêts de l'État (routes, agriculture, industrie, population, ...), fit de ces administrateurs les premiers apôtres du reboisement des montagnes. Leur action auprès des communes et conseils généraux fut importante et c'est certainement sous leur impulsion que de nombreuses assemblées départementales firent au reboisement une place dans leurs débats sous forme de vœux adressés au gouvernement ou par le vote de subventions. On l'a vu pour le département du Puy-de-Dôme et des Basses-Alpes, c'est aussi vrai ailleurs, ainsi le préfet des Hautes-Alpes s'adressant au Conseil Général de son département en 1841 déclare : *« Messieurs est-il nécessaire de s'attacher à démontrer que le déboisement des montagnes est la cause des désastres auxquels vous opposez des barrières impuissantes? Que conséquemment le reboisement est le seul, le vrai, l'infaillible moyen d'enlever aux torrents leur puissance dévastatrice »*¹⁸¹ .

b.2) Jusqu'en 1840 : des forestiers en retrait dans le débat mais actifs sur le terrain :

Avant qu'il n'y ait un véritable débat national sur le reboisement et la lutte contre les inondations, il y avait donc eu une réflexion au niveau régional dans laquelle les forestiers avaient été quelque peu absents. Non pas qu'ils se soient désintéressés de la question, mais ils n'occupèrent que rarement le devant de la scène, à l'exception notable de Baudrillart qui publia, en 1831, dans le *Bulletin de la Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale*

¹⁷⁹ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914. Lettre du maire des Mées, le 17 juin 1821.

¹⁸⁰ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914. Lettre du maire de La Javie, le 2 juin 1821.

¹⁸¹ Arch. Nat. F/14/7546, Navigation, inondation, reboisement des montagnes. Extrait du rapport du préfet au Conseil général des Hautes-Alpes, session de 1841. «Du reboisement et de l'endiguement des rivières».

un mémoire sur le déboisement des montagnes¹⁸² . Publication qui reprend mot à mot la circulaire n° 366 du 4 novembre 1807 sur le repeuplement des pentes et sommets des montagnes, décrivant la méthode à employer et demandant qu'un relevé des montagnes et collines susceptibles d'être traitées suivant celle-ci soit fait. Si, d'ailleurs, l'on étudie de plus près les réalisations de l'administration forestière dans la première moitié du XIX ème siècle, on voit qu'avec les faibles moyens réglementaires que l'État avait mis à sa disposition en matière de reconstitution des espaces forestiers, les forestiers avaient déjà initié une pratique assez ambitieuse de reboisement, les *Annales forestières* estiment, en 1849, que : «la somme des reboisements en France revêt chaque année une surface de terrain dénudée qui équivaut moyennement à 15 000 ha »¹⁸³ (soit à peu près l'équivalent de ce que réalise le F.F.N. aujourd'hui), dans son domaine d'une part, mais aussi dans celui des communes. En répondant au besoin de sécurité des communautés, c'est ainsi qu'en 1843 le garde général Wurstein avait commencé des plantations pour mettre la ville de Sisteron à l'abri des éboulements, il avait poursuivi en 1846 en demandant au préfet des Basses-Alpes les fonds nécessaires à la poursuite de son action, ou en incitant les communes à reboiser certaines parcelles comme le fit le garde général Maréchal à Barcelonnette en 1851¹⁸⁴ .

En général, si les forestiers se trouvaient souvent sans moyens provenant de leur ministère de tutelle, ils participaient à l'œuvre de reboisement en collaborant à des projets financés par les communes ou plus souvent par les conseils généraux. En 1845, le chroniqueur des *Annales forestières* se félicitait de la fructueuse collaboration de son administration avec les autorités communales et départementales dans le Puy-de-Dôme¹⁸⁵ . Il faut dire que l'effort du département était considérable puisque en 1844 et 1845, il avait voté un crédit de 10 000 F pour reboiser des terrains communaux. À titre de comparaison, le ministère de l'Agriculture et du Commerce avait consacré, en 1840, 15 343 F à des

¹⁸² Baudrillart, *Mémoire sur le déboisement des montagnes et sur les moyens d'en arrêter les progrès et d'opérer le repeuplement des parties qui en sont susceptibles*, Imprimerie de Madame Huzard, 1831, 18 p. (extrait du *Bulletin de la Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale*, n° CCCXIX et CCCXX, cahiers de janvier et février 1831).

¹⁸³ «Assemblée Nationale : discussion de la proposition de M. Dufournel sur le reboisement et le défrichement» in *Annales forestières*, tome VIII, mars 1849, p.107.

¹⁸⁴ Voir Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914.

¹⁸⁵ Voir «Travaux de reboisement dus au concert des agents forestiers et des autorités départementales et communales» in *Annales forestières*, tome 4, août 1845, p. 355-356.

encouragements décernés aux auteurs de tentatives de reboisement sur les montagnes¹⁸⁶. Les projets visant à faciliter les reboisements se multipliaient tous azimuts, ainsi en 1841, fut envisagé la création d'une sécherie de graines pour favoriser le reboisement dans les Bouches-du-Rhône. De leur côté, les forestiers usaient des moyens que leur donnait le code de 1827 pour favoriser l'extension forestière. La soumission au régime forestier des bois communaux était notamment un moyen de préparer le terrain à la renaissance forestière. Dans les Basses-Alpes, 10 000 ha de terrains qui avaient été soumis au régime forestier illustrent au milieu du siècle cette démarche, les *Annales forestières* les décrivent en ces termes en 1845 : «*ce sont aujourd'hui des pâturages gazonnés ou des bois naissants* »¹⁸⁷. La soumission au régime forestier comme mode de reboisement, faute de mieux les forestiers de la première moitié du XIX^{ème} siècle ont largement appliqué cette méthode.

b.3) L'émergence d'une ambition forestière pour la montagne :

Mais, comme une hirondelle ne fait pas le printemps, ces actions, très importantes mais aussi très localisées, ne faisaient pas des forestiers des pionniers ou des militants actifs de la cause du reboisement. D'autant que même lorsque ceux-ci s'intéressaient à la question du reboisement et de la lutte contre les inondations, ils ne perdaient pas leur habitudes réglementaires et policières.

b.3.1) Systématiser les mesures conservatoires :

Ainsi, en 1845, le Directeur général de l'administration des Forêts, Legrand, dans un *Rapport sur le reboisement des montagnes* n'oublie-t-il pas de préciser que pour porter remède aux inondations il fallait soumettre au régime forestier tous les terrains en pente¹⁸⁸, il propose à son ministre de tutelle (celui des Finances) une systématisation des mesures que les forestiers appliquent depuis le début du siècle, notamment : «*une application plus étendue du régime forestier, une meilleure organisation des gardes communaux, la révision de la législation pénale sur la matière, enfin la concession de certaines immunités en*

¹⁸⁶ Voir «Chroniques forestières» in *Annales forestières*, tome 1, janvier 1842, p. 52 à 56.

¹⁸⁷ «Travaux de reboisement dus au concert des agents forestiers et des autorités départementales et communales» in *Annales forestières*, tome 4, août 1845, p. 356.

¹⁸⁸ Voir Frédéric Ogé, «Les prémices de la politique de restauration des terrains en montagne», article déjà cité, p. 11-12.

récompense à l'industrie sylvicole »¹⁸⁹. Les agents forestiers, poursuivant l'activité qu'ils mènent depuis le début du siècle, apparaissent alors, dans les projets gouvernementaux, comme : «*le fer de lance de l'État, sans que rien ne vienne contrebalancer les pouvoirs exorbitants qui leur sont attribués : à eux de lever le plan des terrains embrigadés; à eux de contraindre les particuliers à respecter bois et broussailles; à eux de surveiller les travaux à faire.* »¹⁹⁰.

C'est dans les années 1840 que l'Administration des forêts opère un changement d'attitude et revendique de façon plus constante la réalisation du reboisement des montagnes par ses propres soins. Au moment où la société prend conscience de l'ampleur du problème des inondations, les forestiers adoptent un profil plus militant. Le premier numéro des *Annales forestières*, en janvier 1842, commence par un article de Lorentz intitulé : «*Reboisement des montagnes : les Alpes et les Pyrénées*»¹⁹¹ ; le même numéro de la revue, dans ses chroniques forestières, constate que la question du reboisement des montagnes commence à entrer parmi les préoccupations de l'esprit public; en septembre 1843, les mêmes chroniques rappellent la nouveauté de cette préoccupation¹⁹².

b.3.2) Revendiquer le reboisement des montagnes pour l'administration forestière :

Ce changement d'attitude s'accompagne de la revendication par l'Administration forestière de la prise en charge de ce qui apparaît alors comme une mission d'intérêt général. Elle défend ses positions face à l'administration des Ponts et chaussées, le 21 janvier 1842, le Directeur général des forêts dans une lettre au sous-secrétaire d'État, fait remarquer que la question du reboisement des montagnes est plutôt du ressort de l'administration forestière que de celle des Travaux publics¹⁹³. Elle ne veut pas, non plus, laisser l'initiative à d'autres administrations, ainsi lorsque le ministre de l'Agriculture et du Commerce saisit les conseils généraux de la question, les *Annales forestières* font remarquer : «*que c'est à*

¹⁸⁹ Arch. Nat. F/14/7546, Navigation, inondation, reboisement des montagnes. Lettre du ministre des Finances au ministre de l'Agriculture, 11 septembre 1845.

¹⁹⁰ Andrée Corvol, *L'homme aux bois. Histoire des relations de l'homme et de la forêt XVII^e à XX^e siècle*, Fayard, Paris, 1987, p. 330.

¹⁹¹ Lorentz, «*Reboisement des montagnes : les Alpes et les Pyrénées*», in *Annales forestières*, janvier 1842, tome 1, p. 13 à 22.

¹⁹² Voir supra p. 152.

¹⁹³ Arch. Nat. F/14/7546, Navigation, inondation, reboisement des montagnes. Extrait d'une lettre du Directeur général des forêts au sous-secrétaire d'État, 21 janvier 1842.

l'administration des forêts qu'appartient l'initiative de toutes les propositions qui ont été faites à ce sujet »¹⁹⁴ . Les forestiers justifient leurs prétentions par la spécificité de l'objectif à atteindre, il ne s'agit pas de rectifier quelques points biens précis de quelques cours d'eau, mais de conserver et rétablir l'équilibre naturel qui existait entre des cours d'eau et leurs bassins; de plus le cadre administratif de leurs services est déjà bien structuré en montagne. Le conservateur des forêts de Grenoble, Hun, l'explique ainsi : «S'il s'agissait d'opposer de grands travaux d'art aux effets des torrents, c'est effectivement à la science de l'ingénieur qu'on devrait recourir, mais ce dont il s'agit c'est très principalement de l'extinction des torrents par la conservation des pâturages et des bois.

N'est-ce point là une attribution toute naturelle de la mission de l'Administration forestière?

Le service de police et de restauration auquel il faudra pourvoir, s'étendra sur tout le territoire et principalement dans la zone la plus élevée, loin des vallées où s'exercent l'activité commerciale et agricole du pays, où serpentent les grandes voies de communication et de transport, où sont cantonnés les préposés et les agents secondaires des Ponts et Chaussées.

Pour étendre leur action sur les régions précitées, il faudrait créer un cadre tout nouveau et former son personnel à des attributions toutes nouvelles pour lui.

L'Administration forestière a sur ces régions un cadre tout formé, tout exercé, il suffit de le renforcer.

Pour combattre les torrents, les limites du concours des deux administrations ne sont-elles pas fixées par la nature même des choses?

Aux ingénieurs des Ponts et Chaussées, les travaux de défense qu'exigent l'art de l'ingénieur; c'est presque exclusivement au fond des vallées déjà riches et populeuses qu'ils sont efficaces et que leur dépense n'est pas hors de proportion avec la valeur des propriétés à garantir.

Aux agents forestiers les travaux de restauration de la végétation ligneuse et herbacée sur les terrains en pente, les endiguements rustiques, les déblais journaliers sur les rameaux des torrents, la police et la répression sur toutes les propriétés de la zone

¹⁹⁴ «Chroniques forestières», in *Annales forestières*, janvier 1842, tome 1, p. 53.

montagneuse »¹⁹⁵ . Le point de vue forestier est, en la matière, renforcé par les positions de certains ingénieurs des Ponts et Chaussées, au premier rang desquels Surell qui dans son livre-programme met en doute la capacité des ouvrages d'art à arrêter les ravages des torrents : «*Tous nos mesquins ouvrages ne sont que des défenses, ainsi que l'indique même leur nom. Ils ne diminuent pas l'action destructive des eaux; ils l'empêchent seulement de s'étendre au-delà d'une certaine borne. Ce sont des masses passives opposées à des forces actives; des obstacles inertes et qui se détruisent, opposés à des puissances vives qui attaquent toujours et ne se détruisent jamais. Là paraît toute la supériorité de la nature, et le néant de nos pauvres artifices* »¹⁹⁶ .

b.3.3) Faire de la montagne le domaine de l'arbre :

On voit naître aussi à ce moment de l'histoire forestière française, et c'est clairement dit dans le témoignage de Hun que l'on vient de citer, une ambition forestière pour la montagne. Au début du XIX^{ème} siècle, l'obligation faite aux propriétaires de forêts de demander une autorisation pour les défricher, avait donné lieu à d'innombrables débats. Une idée qui n'était pas nouvelle connut alors une large audience, il fallait alléger les contraintes pesant sur les forêts en plaine et les renforcer en montagne. Peu à peu le débat fit des montagnes le domaine de l'arbre et la plaine celui des cultures. L'idée fut alors systématiquement reprise par les auteurs s'intéressant aux questions forestières et agricoles. Les forestiers en intégrant dans leur discours la notion de "vocation forestière des montagnes" s'ouvraient du même coup de nouveaux horizons. La prise en charge du reboisement des montagnes constitue alors pour eux un premier pas vers la maîtrise d'un nouveau champ d'intervention et la réalisation de leur projet forestier pour la montagne. Il marque aussi, et pour longtemps, la prééminence de leur administration en montagne; position pilote qui leur fait dire, jusqu'au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, que l'économie montagnarde est une exclusivité forestière : «*Les problèmes que pose l'économie montagnarde ne peuvent être entièrement résolus que par les forestiers. En altitude, plus que*

¹⁹⁵ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914. *De l'extinction des torrents*, rapport manuscrit du conservateur des forêts de Grenoble, Hun, communiqué à la Chambre le 25 novembre 1853.

¹⁹⁶ Alexandre Surell, *Étude sur les torrents des Hautes-Alpes*, Paris, Dunod éditeurs, 1870 2^{ème} édition, p.165.

*partout ailleurs, chaque chose doit être à sa place »*¹⁹⁷ .

c) Une longue et progressive gestation législative :

c.1) La multiplication des projets de loi :

À partir des années 1840, les forestiers prennent donc l'initiative en matière de reboisement des montagnes. En 1840, Lorentz, administrateur des forêts, avait été chargé d'une mission d'étude dans les Alpes et les Pyrénées, afin d'apprécier les effets du pâturage sur le sol boisé, dont les principales conclusions furent publiées dans le premier numéro des *Annales forestières*, en 1842, sous le titre : «Reboisement des montagnes : les Alpes et les Pyrénées». Dans son rapport, Lorentz demandait qu'une législation, identique à celle édictée en 1810 pour les dunes de Gascogne, soit mise en place en montagne. Des commissions spéciales devraient déterminer après exploration des lieux, les espaces auxquels il serait à propos de ne donner d'autre destination que le pâturage et les lieux où dans l'intérêt général, celui-ci serait expressément prohibé. Ces commissions ne devraient pas perdre de vue les intérêts de l'industrie pastorale, mais une fois leur travail achevé : *«le gouvernement prescrirait le boisement de toutes les portions de montagnes où il y aura urgence de l'effectuer, et le ferait exécuter au frais de l'État par les soins de l'administration forestière, sur tous les points où les propriétaires persisteraient à s'y refuser. Il est bien entendu que le domaine prendrait possession des terrains ainsi boisés jusqu'à ce que, par la suite des temps, la jouissance des bois provenant des semis l'eût complètement dédommagé. Il serait à désirer que l'administration publique fût investie de ce pouvoir, sauf à n'en user qu'après avoir épuisé tous les moyens de persuasion et de conciliation, et qu'après avoir complètement échoué contre les résistances de l'intérêt privé »*¹⁹⁸ . On ne sait quel accueil fut réservé à ces propositions, Fourchy signale qu'en 1841, l'année de la parution du livre de Surell mais sans rapport avec celui-ci, le Directeur général des forêts, Legrand, proposa au ministre des Finances un projet complet de loi sur le reboisement des montagnes¹⁹⁹ . On

¹⁹⁷ P. Reneuve «Une exclusivité forestière : l'économie montagnarde» in *R.E.F.*, août-septembre 1947, p.525.

¹⁹⁸ Lorentz, «Reboisement des montagnes : les Alpes et les Pyrénées», article déjà cité, p. 18.

¹⁹⁹ Pierre Fourchy, «Un centenaire oublié : les lois de 28 juillet 1860 et 8 juin 1864 sur le reboisement et le gazonnement des montagnes» in *R.G.A.*, tome LI, fasc.1, 1963, p. 26.

peut penser que ce projet s'inspirait du rapport de Lorentz. L'administration forestière fit à ce moment là de réels efforts pour arriver au vote d'une loi, en avril 1843, la rédaction des *Annales forestières* espérait la promulgation rapide d'une loi sur le reboisement liée à celle sur les défrichements. Mais, projet trop ambitieux ou pas assez respectueux des intérêts des populations, il fut abandonné. En 1845, le Directeur général des forêts élabora un nouveau projet revenant à des modes d'intervention plus traditionnels et prévoyant : «*la délimitation des régions dans lesquelles les forêts sont nécessaires à l'intérêt public, avec, dans ces régions, la soumission au régime forestier de tous les terrains appartenant à l'État, aux communes et aux établissements publics et l'interdiction aux particuliers de faire dans leur bois aucune exploitation sans y avoir été autorisés* »²⁰⁰ . Mais ce projet resta dans les cartons.

Une nouvelle proposition de loi fut déposée aux Chambres le 22 février 1847 par le ministre, Lacave-Laplagne. Intitulée : *Projet de loi relatif au reboisement des montagnes et à la conservation du sol forestier*, elle prévoyait la réalisation d'études préliminaires, le reboisement dans les forêts domaniales, des subventions pour les particuliers et une exemption d'impôts pendant 50 ans. Elle provoqua d'emblée l'objection des défenseurs de l'industrie pastorale²⁰¹ et fut retirée dès le 7 juin 1847.

L'instabilité politique qui marqua l'avènement de la II ème République, mit un terme aux efforts de l'administration et du gouvernement pour arriver à mettre en place un texte législatif réglant la question du reboisement. Notons toutefois qu'en 1848-1849, M. Dufournel proposa le reboisement de 500 000 ha en 6 mois pour donner du travail aux ouvriers durant l'hiver 1849; mais, cette proposition rejetée car jugée irréalisable par manque de moyens²⁰² , relevait plus de la logique des ateliers nationaux que de celle de la lutte contre les inondations.

c.2) L'ultime apport des forestiers : la définition des modes d'intervention de l'État :

Les forestiers ne désarmaient pourtant pas et cherchèrent à faire valoir leur point de

²⁰⁰ L.F. Tessier, «L'idée forestière dans l'histoire : époque contemporaine», in *R.E.F.*, février 1905, p. 66.

²⁰¹ Voir Jouyne, *Reboisement des montagnes : reboisements, difficultés, causes des inondations et moyen de les prévenir*, *op. cit.*

²⁰² Voir «Assemblée Nationale : discussion de la proposition de M. Dufournel sur le reboisement et le défrichement» in *Annales forestières*, article déjà cité.

vue de diverses manières, par leur action en forêt domaniale lorsqu'ils en avaient les moyens financiers comme ce fut le cas en 1855 quand ils purent disposer de 500 000 F de crédits spéciaux, ou par leur activité de propagande. Hun produisit quelques écrits sur les moyens de réaliser la restauration du bouclier forestier nécessaire à la défense contre les cours d'eau²⁰³. Trois gardes généraux des Eaux-et-Forêts, Jeandel, Cantegril et Bellaud réalisèrent, dans les années 1850, une série d'expériences qui montrèrent que l'action inondante était deux fois plus considérable sur les terrains déboisés que sur ceux couverts de forêts. En 1859, Clavé fit, dans la *Revue des Deux Mondes*, une synthèse des connaissances sur les effets du déboisement et sur les mesures à adopter, constatant que les mesures incitatives prises jusque là n'avaient rien apporté, il écrivit : «*Il ne reste donc plus que l'expropriation pour cause d'utilité publique et le reboisement par l'État, et à son profit, des terrains où cette opération aura été reconnue nécessaire. ...*

Il serait à désirer que l'État fût détenteur de toutes les forêts dont la conservation aurait été jugée nécessaire au point de vue du climat, de la salubrité, du régime des eaux ou de la défense du territoire, parce que les services qu'elles rendent dans ces circonstances intéressent la société tout entière »²⁰⁴. Paradoxalement, les *Annales forestières* restèrent, dans les années 1850, assez discrètes sur la question, il n'y eut pas de grands articles tout juste des compte-rendus d'ouvrages, comme celui de Vallés²⁰⁵, ou d'expériences.

Parallèlement aux efforts des forestiers, un mouvement d'opinion, composé de scientifiques, d'hommes de lettres, d'ingénieurs, faisaient du reboisement une question vitale. D'autant plus vitale que les années 1856-1859 connurent une dramatique série d'inondations. À la fin des années 1850, le pays était, psychologiquement, prêt à accepter une législation forestière pour lutter contre les dévastations des cours d'eau. Le génie civil ayant montré ses limites, le reboisement semblait être le dernier rempart à opposer aux fleuves et rivières de France. Les conditions psychologiques étaient bonnes, encore fallait-il que les conditions politiques et financières le soient aussi.

²⁰³ Hun, *De l'extinction des torrents*, rapport manuscrit communiqué à la Chambre le 25 novembre 1853.; Fourchy signale aussi qu'il aurait publié une brochure sur les trois départements dauphinois dans laquelle il proposait un programme de restauration d'ordre législatif et réglementaire.

²⁰⁴ J. Clavé, «Le reboisement et le régime des eaux en France», article déjà cité, p.654.

²⁰⁵ Vallés, ingénieur des Ponts et Chaussées, *Études sur les inondations, leurs causes, leurs effets et les moyens de combattre leurs inconvénients et de profiter de leurs avantages*, 1857.

d) Napoléon III, parrain de la première loi française sur le reboisement des montagnes :

d.1) Des circonstances politiques favorables :

Arrivé au pouvoir le 10 décembre 1848, Louis-Napoléon Bonaparte n'avait pas la durée pour lui. Élu pour quatre ans, la constitution interdisait sa réélection immédiate, aussi la période 1848-1852 fut-elle un moment de consolidation du pouvoir bonapartiste, d'abord suivant des moyens légaux en cherchant à modifier la constitution en faveur du prince-président, finalement par la prise du pouvoir par la force, le 2 décembre 1851. Après la restauration de l'Empire, qui constituait le premier pas du relèvement français en Europe, Napoléon III voulut anéantir l'œuvre du Congrès de Vienne qui en 1815 avait réorganisé l'Europe sur les restes de l'Empire de Napoléon I^{er}. En 1854-1855 (guerre de Crimée), la France avait d'abord, avec l'alliance anglaise, ruiné le prestige de la Russie. Et en 1858, Napoléon III s'engagea auprès du Piémont pour mettre fin à l'influence autrichienne en Italie.

La décennie de 1850 fut donc marquée par le grand dessin européen de l'Empereur, mais à la fin de cette période, celui-ci atteignit les limites de ses ambitions internationales. D'une part, l'objectif de refaire de la France une nation prédominante en Europe était pratiquement atteint, mais surtout les prétentions françaises sur le continent, si elles n'avaient pas été réfrénées, n'auraient pas manqué de heurter les intérêts anglais et prussiens. D'ailleurs, après l'expédition d'Italie en 1859, l'opinion crut un moment à une guerre avec l'Angleterre. Pour dissiper cette inquiétude et montrer sa volonté pacifique, l'Empereur voulut faire un geste, à la fois en direction du pays et de l'étranger. Par une lettre du 5 janvier 1860 au ministre d'État (voir annexe 3) : «*le souverain déclare la paix et met à l'ordre du jour le "développement de la richesse nationale" par "un système général de bonne économie politique"*». »²⁰⁶.

d.2) Le programme de la paix et l'essor économique national :

Dans l'esprit de la lettre, ce programme de la paix doit marquer la rénovation économique du pays, pour cela, les ministres doivent : «*préparer les mesures les plus*

²⁰⁶ Louis Girard, *La politique des Travaux Publics du Second Empire*, Paris, A. Colin, 1952, p. 242.

propres à donner une vive impulsion à l'agriculture, à l'industrie et au commerce », Napoléon III complète cette orientation générale par des propositions concrètes:

- «- *Suppression des droits sur la laine et les cotons;*
- *Réduction successive sur les sucres et les cafés;*
- *Amélioration énergiquement poursuivie des voies de communication;*
- *Réduction des droits sur les canaux, et par suite abaissement général des frais de transport;*
- *Prêt à l'agriculture et à l'industrie;*
- *Travaux considérables d'utilité publique;*
- *Suppression des prohibitions;*
- *Traité de commerce avec les puissances étrangères »*²⁰⁷ .

Le lancement de ce programme de développement économique lève donc les derniers obstacles qui avaient, jusque là, bloqué toutes les tentatives de reconstruction du territoire national. Non seulement, le pouvoir est maintenant mieux disposé à prendre en compte les problèmes intérieurs, mais en plus la conclusion de la paix a permis de ne pas épuiser la totalité de l'emprunt qu'avait souscrit le pays pour soutenir la politique de Napoléon III. Ainsi, les conditions politiques et financières favorables, qui avaient jusque là fait défaut aux partisans du reboisement des montagnes, sont-elles enfin réunies. Ce programme n'est pas, pour autant, un plan de restauration forestière, le reboisement n'y est évoqué qu'en complément de l'œuvre d'amélioration et de développement de l'agriculture. La lettre précise que les campagnes et l'agriculture doivent participer au développement général, pour cela il faut : «*défricher les forêts situées dans les plaines et reboiser les montagnes, affecter tous les ans une somme considérable aux grands travaux de dessèchement, d'irrigation et de défrichement* »²⁰⁸ . Le reboisement est donc intégré dans l'action de l'État car il est susceptible de participer au développement d'une société dont l'objectif est d'assurer la libre circulation des marchandises et l'unité du marché national. À ce moment de l'histoire française : «*Torrents, avalanches, inondations, marais, sécheresses sont les défis que doit*

²⁰⁷ *Moniteur Universel*, 15 janvier 1860, Lettre de Napoléon III au ministre d'État, palais des Tuileries, le 5 janvier 1860.

²⁰⁸ *Idem*.

relever la société si elle veut parvenir au stade industriel »²⁰⁹. Notons que le programme de Napoléon III fut vivement critiqué par l'opposition orléaniste à l'exception de la partie portant sur le reboisement. Dès le mois de février, Léonce de Lavergne écrit dans la *Revue des Deux Mondes* : «*L'opération de reboisement des montagnes soulève moins de doutes, en ce qu'on l'a toujours regardée comme ne pouvant être entreprise et menée à bien que par l'État ... Sans la révolution de février, les travaux de reboisement seraient commencés depuis dix ans, il est bien temps de les reprendre* »²¹⁰.

d.3) Les objectifs ambitieux et limités du Second Empire :

La lettre de Napoléon III est suivie au cours de l'année 1860 par une série de grands rapports, publiés dans le *Moniteur universel*, dans lesquels les ministres font successivement l'inventaire de tout un secteur de l'économie nationale. Le 3 février 1860, c'est le ministre des Finances, Magne, qui fait un rapport sur le reboisement des montagnes le présentant comme une mesure administrative destinée à développer la prospérité publique. Après avoir fait l'historique de l'attitude des pouvoirs publics face au déboisement, il propose deux remèdes. Dans les forêts domaniales en montagne, le reboisement pourrait être réalisé par l'affectation chaque année au budget de l'administration des forêts d'un crédit spécial destiné au repeuplement. Ailleurs, une loi à la fois incitative et coercitive permettrait de réaliser la restauration forestière. Le rapport est accompagné d'un "état des terrains à reboiser" qui évalue la superficie du territoire concernée à 1 133 743 ha, situés dans 26 départements du sud de la France²¹¹ (voir carte 9). Parmi ces départements, les 12 départements de la région méditerranéenne comprennent 656 142 ha à reboiser, soit 57,87 % de la surface concernée. La répartition par nature de propriétaires de ces espaces montre que l'action de reboisement concerne avant tout les particuliers et les communes (voir graphique 5). Cette orientation s'explique certainement par l'état des terrains, mais aussi par l'influence de la loi de 1857 sur les landes de Gascogne; le gouvernement comme il l'avait fait pour cette région voulait lancer un mouvement des communes et des particuliers.

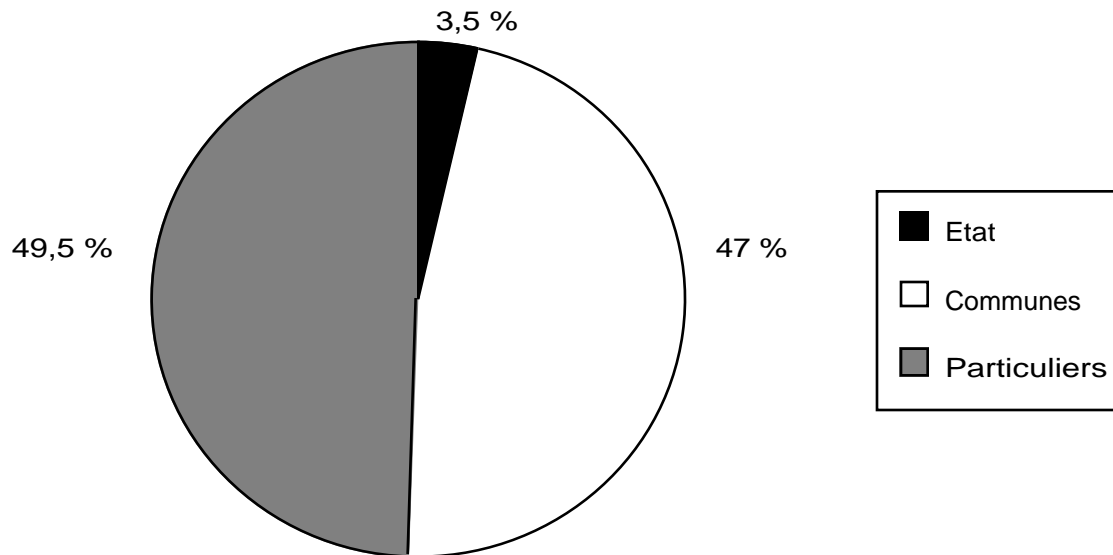
²⁰⁹ Bernard Kalaora et Antoine Savoye, *Forêt et sociologie : les forestiers de l'École de Le Play, défenseurs des populations de montagne (1860-1913)*. I.N.R.A., Rungis, 1984, p. 10.

²¹⁰ Léonce de Lavergne, «*Le programme de la paix*», in *Revue des Deux Mondes*, 15 février 1860, tome 25, p. 967.

²¹¹ *Le Moniteur Universel*, 3 février 1860. Rapport à l'Empereur par P. Magne, ministre des Finances, concernant le reboisement des montagnes.

La loi sur le reboisement des montagnes qui est votée le 28 juillet 1860 fait donc de la subvention le premier mode d'intervention de l'État, mais comme on ne peut pas seulement compter sur le bon vouloir des communes et des particuliers, l'Administration des Forêts peut imposer le reboisement dans des périmètres où l'utilité publique le justifie. Le financement de la loi est conforme à cette vision, 10 millions sur 10 ans sont affectés au reboisement, somme dérisoire si on la compare aux besoins²¹².

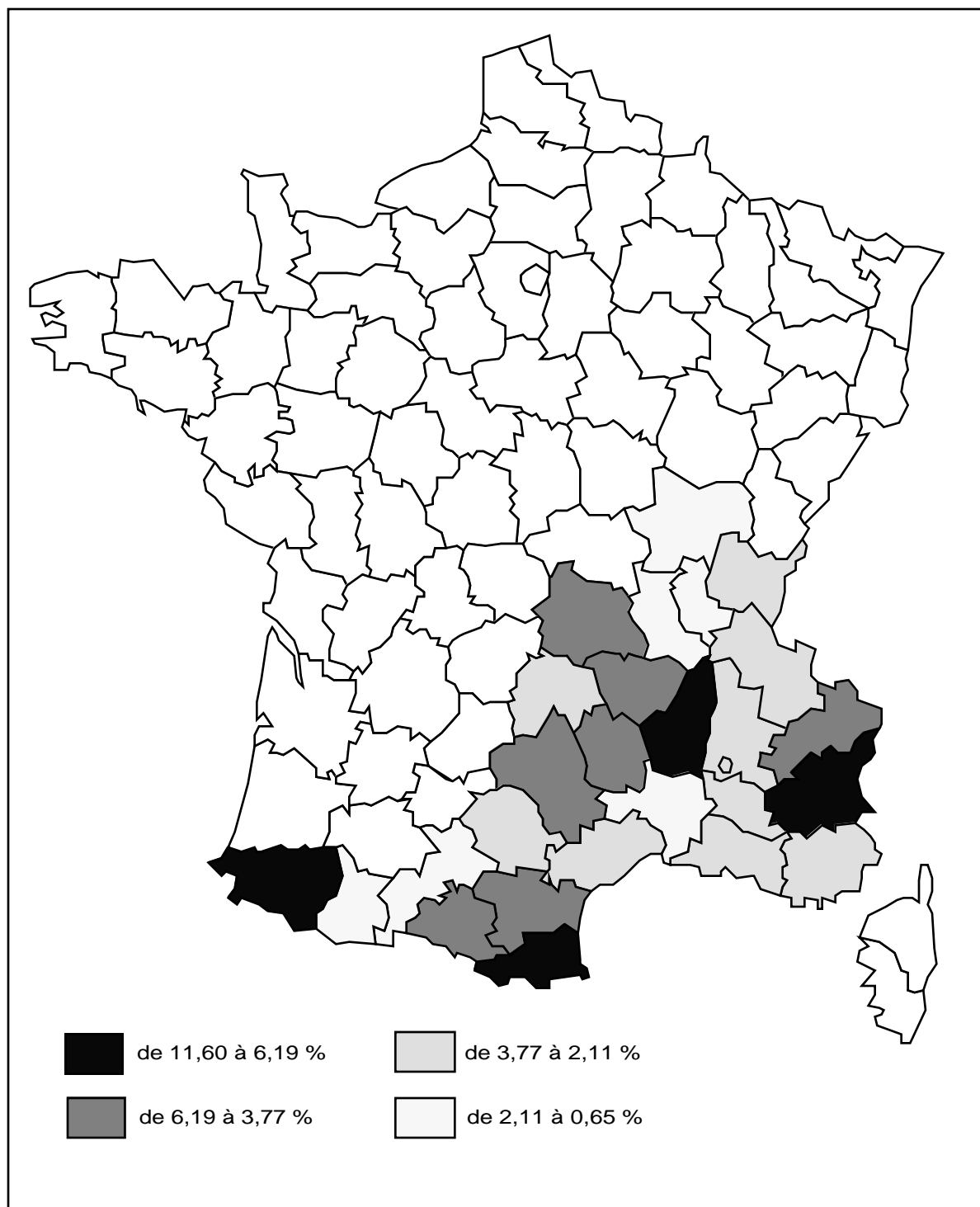
Graphique 5 : Répartition par nature de propriétaires des surfaces à reboiser en 1860, d'après le rapport du ministre des Finances, Magne.



Sources : *Le Moniteur Universel*, 3 février 1860. Rapport à l'Empereur par P. Magne, ministre des finances, concernant le reboisement des montagnes.

²¹² En 1858, dans une étude sur l'aménagement et la législation des eaux au point de vue des inondations, Monestier-Savignat estimait le coût du reboisement de la France à 2 milliards de francs. Estimation citée par Paul Descombes, *La lutte contre les inondations par le reboisement*, Bordeaux, Féret & fils, éditeurs, 1911, p. 9.

Carte 9 : Répartition en pourcentage des 1 133 743 ha à reboiser en 1860 d'après le rapport du ministre des Finances, Magne.



Source : *Le Moniteur universel*, 3 février 1860. Rapport à l'Empereur par P. Magne, ministre des finances, concernant le reboisement des montagnes.

En fait, l'État devait certainement compter sur un vaste effort financier des communes et des particuliers pour étendre le reboisement, son rôle se bornant à stimuler, favoriser ou prendre en charge celui-ci là où cet effort serait défaillant. En mettant à la charge des propriétaires les travaux, l'État voulait dépenser peu, faire beaucoup et récupérer son avance de fonds²¹³. L'exposé des motifs de la loi du 28 juillet 1860 montre clairement que l'efficacité de la loi dépend essentiellement de leur attitude : «*Supposons, d'abord, que la somme de 10 millions soit employée tout entière en travaux faits par l'État; l'ensemble des massifs créés sera de 55 500 ha à peu près. Dans le cas contraire, celui où tout le crédit serait réparti en subventions, le résultat serait environ de 142 800 ha. Suivant donc que la proportion des travaux subventionnés serait de 1/4 ou de 1/3 sur l'ensemble des travaux, on obtiendrait 77 000 ou 84 000 ha de reboisement. Nous ne pensons pas que ce soit une illusion de se promettre 80 000 ha* »²¹⁴.

d.4) L'adoption de la loi du 28 juillet 1860 : un exemple d'opportunisme politique et financier :

La mise en place de la première loi sur le reboisement des montagnes, si elle se fait après un demi-siècle d'efforts de la part de scientifiques, d'administrateurs ou de forestiers pour faire reconnaître l'impérieuse nécessité de conserver et de restaurer le couvert forestier montagnard, n'apparaît donc pas, en fait, comme l'aboutissement de cette croisade. Le reboisement a, dans cette période, toujours été promu et défendu par un groupe forestier (au sens très large du terme), mais il n'est apparu impératif aux pouvoirs publics que lorsque la pression des dérèglements écologiques menaçait la prospérité nationale. Le vote de la loi du 28 juillet 1860, qui reprend l'argumentation scientifique des défenseurs du reboisement et certaines des propositions qui depuis 1840 avaient été faites, ne s'inscrit pas dans une tradition pro-forestière, mais dans une logique politique, économique et financière. Elle constitue, en cela, plus une mesure de circonstance qu'une pièce maîtresse de la réalisation d'un grand dessin forestier ou d'aménagement du territoire. Si les ambitions

²¹³ Andrée Corvol, *L'homme aux bois. Histoire des relations de l'homme et de la forêt XVII^e-XX^e siècle*, op. cit., p. 332-333.

²¹⁴ Dalloz, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, Paris, Au bureau de la jurisprudence générale, 1860, 4^e partie, p. 129.

internationales de Napoléon III avaient été différentes, on peut penser que la loi n'aurait pas vu le jour. Fruit, plus d'un opportunisme politique et financier que d'une foi forestière, l'Empereur n'était pas l'ami des forêts et des forestiers que l'on a décrit souvent, la loi de 1860 s'inscrit donc dans un vaste ensemble législatif qui comporte aussi une «loi relative à l'exécution des routes forestières» et une «loi relative à la mise en valeur des marais et terres incultes appartenant aux communes». Elle ne reçoit d'ailleurs que 1/16^{ème} des crédits que Napoléon III veut consacrer à son programme (160 millions).

Quel sens lui donner dans ces conditions? Est-ce un simple geste en faveur des campagnes (après les inondations de 1856 la protection des grandes villes par des endiguements avait été à peu près réalisée) ou une tentative réelle d'atténuer les effets des inondations? On pourrait disserter longuement sur les motivations du législateur en 1860, certainement que la prise de conscience de la nécessité de restaurer un manteau protecteur sur les montagnes n'a pas été à l'origine de son action, sinon la loi aurait été instaurée plus tôt, quoi qu'il en soit la loi donne aux forestiers cette perspective et leur ouvre les portes d'un domaine qu'ils, on l'a vu, essayaient d'investir depuis plus de vingt ans. En cela, la loi du 28 juillet 1860, même si elle est dans sa genèse opportuniste et de circonstance, marque l'histoire forestière contemporaine. Les forestiers la regrettent d'autant plus, après 1882, qu'elle pose le reboisement comme l'objectif à atteindre et leur laisse une large liberté d'action (ce qui n'est pas toujours le cas dans les lois ultérieures). L'utilité publique exige le reboisement pour lutter contre les débordements des cours d'eau, mais l'Administration forestière l'exécute non pas comme un moyen de défense, mais comme un objectif en lui même.

1.2 Le reboisement dans la loi du 28 juillet 1860, une fin ou un moyen?

a) Une loi pour inciter et contraindre au reboisement :

Si les circonstances qui entourèrent la promulgation de la loi du 28 juillet 1860 n'ont rien de forestières, la loi est elle, par contre, une parfaite synthèse de toutes les propositions qui avaient été faites depuis les années 1840.

a.1) Contraindre dans l'intérêt général :

Les propositions de Surell y trouvent avant tout leur pleine application, le reboisement est reconnu comme l'unique moyen de lutte : «*L'art se bornera à imiter la nature, à s'emparer de ses procédés, et à opposer habilement les forces de la vie organique à celles de la matière brute* »²¹⁵ . Les mesures qu'il préconisait, donner à l'administration le droit de déterminer les zones dont la consolidation importe à l'intérêt public et permettre la soumission au régime forestier et l'expropriation des terrains les plus dégradés notamment, la loi les met en œuvre de la manière suivante (voir dans annexe 4 le texte de la loi):

- elle pose le principe que l'intérêt général peut exiger que des travaux de reboisement soient rendus obligatoires par suite de l'état du sol et des dangers qui en résultent pour les terrains inférieurs (article 4);
- l'État détermine le périmètre des terrains à reboiser, et déclare l'utilité publique, par un décret rendu en Conseil d'État, après enquête (articles 5 et 6);
- en cas de refus des particuliers, leurs terrains sont acquis par l'État par expropriation et reboisés (article 7);
- en cas de refus des communes, le reboisement est effectué d'office par l'État qui garde la jouissance des terrains jusqu'au remboursement intégral de ses dépenses (article 8);
- dans les deux cas, le reboisement étant effectué, les communes ou les propriétaires peuvent obtenir leur réintégration, en abandonnant à l'état la moitié des terrains reboisés, ou en lui remboursant intégralement les dépenses faites en travaux, intérêts et principal(articles 7 et 9).

a.2) Une priorité favoriser l'action des populations :

Mais le gouvernement ne veut recourir à cet ensemble de mesures coercitives qu'en dernier ressort, il prévoit d'abord des encouragements propres à gagner l'adhésion des populations concernées. Les articles 1, 2 et 3 prévoient des subventions en nature (délivrance de graines) et en argent, qui sont accordées en raison de l'utilité des travaux et, pour les communes et établissements publics, eu égard à leurs besoins et à leurs efforts financiers respectifs. De plus pour alléger les charges pesant sur les communes

²¹⁵ Alexandre Surell, *op. cit.*, p. 193.

propriétaires de terrains inclus dans des périmètres de reboisements obligatoires, la loi prévoit que les ensemencements et plantations : *«ne peuvent être faits annuellement, dans chaque commune, que sur le vingtième au plus en superficie de ses terrains, à moins qu'une délibération du conseil municipal n'autorise les travaux sur une étendue plus considérable »*²¹⁶ , (article 10). Ces mesures, destinées à orienter l'action de la loi et à en atténuer les contraintes liées à sa mise en œuvre, s'accompagnent de l'association théorique des populations aux prises de décisions. Les particuliers et les communes qui devaient, dans l'esprit de la loi, être les principaux artisans du reboisement, sont consultés au moment de l'établissement des périmètres dans lesquels celui-ci devait être rendu obligatoire. La déclaration d'utilité des travaux était précédée : 1° d'une enquête ouverte dans chaque commune intéressée pendant un mois; 2° d'une délibération des conseils municipaux, prise avec l'adjonction des plus imposés; 3° de l'avis d'une commission spéciale composée du préfet du département ou de son délégué, d'un membre du conseil général, d'un membre du conseil d'arrondissement, d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines, d'un agent forestier et de deux propriétaires appartenant aux communes intéressées; 4° de l'avis du conseil d'arrondissement et de celui du conseil général, (article 5).

Ces prérogatives données aux populations rurales constituent aussi des gages contre une interprétation trop abusive de la loi qui si elle ne concerne que le reboisement, n'a pas d'objectifs forestiers mais bien hydrogéologiques. L'exposé des motifs le dit bien : *«Ce vaste reboisement divisé en massifs de 800 à 2 000 ha, suivant le besoin, permettrait de protéger un nombre considérable de points menacés. Cette protection sera d'autant plus efficace et plus étendue qu'il ne sera pas toujours nécessaire de créer des massifs absolument compacts et solidaires. Il y aura souvent avantage, et au point de vue hydraulique et dans l'intérêt des populations, à composer le massif général des petits massifs coordonnés suivant la disposition des lieux, et entremêlés de terrains laissés en pâturages, de telle sorte que la superficie protégée se trouvera beaucoup plus vaste que la somme des surfaces effectivement boisées »*²¹⁷ .

²¹⁶ Article 10, loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes.

²¹⁷ Dalloz, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine*, op. cit. p. 129.

a.3) Prédominance de l'arbitraire et des mesures vexatoires :

Malgré les objectifs de la loi et l'ensemble de mesures préservatrices qu'elle contient le caractère essentiel de celle-ci est l'arbitraire gouvernemental et administratif qui met la charge financière du reboisement sur les propriétaires et permet la spoliation des communautés et populations rurales. Dans le cas de la mise en place des périmètres obligatoires de reboisement, le choix des terrains et la détermination des travaux à exécuter sont du ressort exclusif de l'administration forestière qui reçoit le concours d'un ingénieur des ponts et chaussées ou des mines (article 5); les représentants des populations, s'ils sont consultés, n'ont qu'un droit d'avis; enfin, l'utilité publique des travaux n'est pas déclarée par les députés mais par le Conseil d'État qui rend un décret impérial. Tout cela fait qu'en réalité, les forestiers chargés de la mise en œuvre de la loi sont pratiquement libres de faire ce qu'ils veulent au niveau de la détermination des périmètres de reboisement. La mise en place de ceux-ci apparaît : *«comme un acte émanant essentiellement du pouvoir exécutif : ni les habitants ni leurs députés n'interfèrent dans le fonctionnement de cette mécanique. À aucun moment leur participation n'est envisagée sur le mode actif ...ils n'ont à prendre aucune initiative ni aucune décision susceptibles de modifier en quoi ce ce soit le programme »*²¹⁸ . En outre, au niveau de la réalisation des travaux rendus obligatoires, la loi contient des mesures vexatoires que le conseiller d'état, Tétreau, qualifiait en 1883 de : *«dispositions malheureuses »*²¹⁹ . Une fois l'utilité publique décrétée, les propriétaires se trouvent, en effet, devant l'alternative de reboiser à leurs frais leurs terrains, avec les subventions que l'administration serait éventuellement *«disposée à consentir »*²²⁰ , ou bien, en cas d'impossibilité ou de refus, de perdre la totalité ou la moitié de leurs propriétés, (articles 7, 8 et 9).

b) Le reboisement dans la loi du 28 juillet 1860 : une fin ou un moyen?

La loi a donc donné une large autonomie de décision et d'action aux forestiers. Qu'en ont-ils fait? L'ont-ils appliqué dans une perspective de lutte contre les inondations, ont-ils

²¹⁸ André Corvol, *L'homme aux bois. Histoire des relations de l'homme et de la forêt XVII ème-XX ème siècle*, op. cit., p. 331.

²¹⁹ A. Tétreau, *Commentaire de la loi du 4/4/1882 sur la restauration et la conservation des terrains de montagne*, Paris, Sté d'imprimerie et librairie administratives et classiques Paul Dupont, 1883, p. 11.

²²⁰ Article 6, loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes.

profité de celle-ci pour accroître le couvert forestier montagnard ou pour assurer leurs positions en montagne, en contrôlant les communaux notamment? On verra plus loin que l'action forestière en montagne a tenu de tout cela à la fois, ce qui est certain, c'est que dans l'application de la loi de 1860 les objectifs des forestiers ont dépassés les objectifs de la loi. Par exemple, en 1875, un procès-verbal constatant la prise de possession des terrains vendus à l'État par la commune de Rémollon (Hautes-Alpes) déclare : *« C'est surtout pour combattre le mouvement redoutable de ce torrent [l'Ermitage, N.D.R.] que l'État avait décrété le périmètre obligatoire de Rémollon, et c'est dans ce bassin de réception que c'est concentrée l'action de la commission de reboisement. Des travaux considérables y ont été faits, des sommes importantes dépensées. Les résultats ont été très remarquables. Toutes les pentes inférieures du ravin sont maintenant régularisées et presque complètement garnies d'une belle végétation herborée et forestière. Au bout d'un temps relativement peu long, grâce aux travaux de plantation exécutés, et aussi grâce à l'existence de forêts de pins bordant les deux crêtes du ravin, l'État peut espérer voir s'y constituer une jeune forêt qui pourra donner des produits et qui trouvera dans le chemin construit au fond du ravin par l'administration une voie précieuse d'écoulement »*²²¹ . L'administration forestière intervient donc en montagne à des fins hydrogéologiques, mais l'évolution des peuplements créés vers la forêt n'est pas perdue de vue. Georges Fabre n'agit pas différemment sur l'Aigoual lorsqu'il démarche, dès son entrée en fonction, les propriétaires des derniers bois du massif pour constituer l'embryon de la future forêt domaniale²²² . On touche là à une constante de l'histoire des reboisements, que l'on retrouve en Italie, les justifications premières de l'intervention forestière peuvent être très spécifiques, hydrogéologiques ou de production ligneuse, mais la forêt créée tient, elle, suivant les situations locales, un rôle plus global de protection, de production et de loisir.

Dans le cadre de la loi du 28 juillet 1860, le reboisement a-t-il été plus une fin en lui même, ou un moyen adapté suivant la conjoncture et les situations régionales? Certainement que la réponse à cette question varie suivant les régions et les forestiers, mais

²²¹ Centre des Archives Contemporaines, Fontainebleau, AGRI 4445, périmètre de Rémollon. Procès-verbal constatant la prise de possession des terrains vendus à l'État par la commune de Rémollon (acte administratif du 27 octobre 1875), 15 novembre 1875.

²²² Voir Frédéric Fesquet, *Les grands reboisements de l'Aigoual 1860-1914*, mémoire de maîtrise, Université Paul Valéry, Montpellier III, p. 76-77.

globalement on peut dire que le reboisement a été tout à la fois un moyen et une fin. Bien sur, il a été souvent reproché aux forestiers, après le vote de la loi du 8 juin 1864 sur le gazonnement des montagnes, de favoriser l'arbre au détriment du gazon. Mais dans les faits, malgré de nombreux litiges sur l'état réel des terrains inclus dans les périmètres de reboisement, rien ne montre que les forestiers ont poursuivi une politique de restauration des espaces forestiers au détriment de la lutte contre les dévastations des cours d'eau.

c) La nécessaire réformation de la loi :

c.1) Les premières critiques et tentatives d'aménagement :

Cette première loi sur le reboisement, trop énergique, a vite atteint ses limites : *«les procédés mis en œuvre ... étaient trop contraires à la fois aux intérêts des populations des montagnes et à leurs notions de droit pour pouvoir réussir »*²²³ . Même les forestiers qui étaient très attachés aux prérogatives et à la liberté d'action que leur donnait la loi reconnurent après coup ses imperfections. Demontzey constata que les effets de la loi eussent été tout autre : *«si , au lieu de la mise en charge des travaux sur le compte des communes et de la confiscation déguisée d'une partie de leurs propriétés, l'État avait pu aborder, franchement et préalablement, l'acquisition, amiable ou par expropriation, des terrains nécessaires et se présenter ainsi devant elles avec les garanties les plus complètes de justice et de satisfaction légitime des intérêts »*²²⁴ . Rapidement des propositions avaient été faites par le directeur des forêts, Vicaire, pour essayer de gagner la sympathie des montagnards. Le 7 novembre 1861 une commission avait été instituée pour présider à l'application coordonnée des lois sur le reboisement des montagnes et sur l'assainissement et la mise en valeur des terrains communaux incultes. Le 8 juin 1864, une loi sur le gazonnement des montagnes vint compléter la loi du 28 juillet 1860 (voir annexe 4). Elle offrait une alternative au reboisement en permettant que les périmètres déclarés d'utilité publique soient entièrement ou en partie gazonnés (articles 1et 2). Elle reprenait sur plusieurs points les termes de la loi du 28 juillet 1860, notamment en ce qui concerne le mode de

²²³ Jean Bailac, *Le reboisement en France, son utilité, sa mise en pratique*, Bordeaux, Y. Cadoret, imprimeur de l'université, 1910, p. 37.

²²⁴ P. Demontzey, *L'extinction des torrents en France par le reboisement*, Paris, Imprimerie Nationale, 1894, p. 9.

détermination des périmètres de gazonnement obligatoires et le mode d'épuration de la dette des communes. Mais malgré ses concessions aux populations pastorales, la loi restait à la fois impopulaire et imparfaite.

c.2) 1873-1882 : un long débat d'intérêts :

En 1873 fut créée à la direction générale des forêts une commission dite Commission forestière des Alpes qui estima nécessaire une réforme de la loi de 1860. Les réflexions de cette commission servirent de base à des propositions que le directeur général Faré fit au ministre des Finances. Entre 1874 et 1882, de nombreux projets s'affrontèrent présentés par le gouvernement et le Sénat²²⁵.

c.2.1) Une administration forestière favorable à un aménagement partiel de la loi de 1860 :

Le 11 avril 1876, le ministre des Finances, Léon Say, présenta au corps législatif un projet de loi sur le reboisement et le gazonnement des montagnes qui ne modifiait pas radicalement les lois de 1860 et 1864 mais se contentait de les fusionner; dans cette proposition le gouvernement ouvrait le droit aux subventions pour gazonnement aux associations pastorales comme les fruitières (il était jusque là réservé aux particuliers et aux communes) et il appliquait le droit commun c'est à dire l'expropriation aux travaux obligatoires de reboisement qui sont de véritables travaux publics, levant ainsi l'ambiguïté instaurée en 1860. Ce projet fut adopté par la Chambre mais rejeté par le Sénat qui présenta un contre projet en 1879.

c.2.2) Des sénateurs soucieux de limiter au maximum l'emprise forestière :

Le souci des sénateurs, représentants des communes, était de préserver les revenus pastoraux et de donner des garanties aux populations montagnardes en limitant l'expropriation. Le sénateur Eugène Michel soutenait que les travaux de reboisement dépouillaient le propriétaire d'un revenu assuré, le pacage, sans donner à la propriété une valeur certaine²²⁶. Dans la séance du Sénat du 26 mai 1879, dans son rapport sur le projet

²²⁵ Voir *Revue des Eaux-et-Forêts*, répertoire n° 7, 1876-1877; *Revue des Eaux-et-Forêts*, répertoire n° 9, 1880-1881; *Revue des Eaux-et-Forêts*, répertoire n° 10, 1882-1883 et Charles Guyot, *Cours de droit forestier*, tome III, Paris, Lucien Laveur éditeur, 1912, p. 117 à 120.

²²⁶ Voir *Revue des Eaux-et-Forêts*, répertoire n° 7, 1876-1877, p. 155 à 159.

gouvernemental, il déclare : *«L'urgence et le danger sont les deux caractères auxquels la loi attache la nécessité du reboisement. Les travaux de restauration seront entrepris partout où le sol, profondément attaqué, déchiré, dégradé, sera menacé d'une ruine immédiate ou d'un éboulement certain; ils seront restreints aux parties les plus abruptes, où le bois seul peut venir et que le bois seul peut défendre. L'expropriation ne dépassera pas les limites du torrent, et ce champ d'opération sera malheureusement encore assez vaste pour qu'on ne songe pas à l'agrandir »*²²⁷ . Le contre-projet sénatorial, présenté le 22 février 1877, élargit le débat et met en avant les mesures préventives, le titre I concerne la réglementation des pâturages, le titre II, la mise en défens et le titre III le gazonnement et le reboisement.

c.2.3) Un compromis favorables à toutes les parties :

Deux tendances s'opposaient donc, le gouvernement et l'administration étaient pour une réforme partielle des lois existantes, les représentants des départements alpins voulaient une refonte plus complète. Notons que paradoxalement les propositions du sénat qui élargissaient considérablement les pouvoirs de contrôle des forestiers sur la dépaissance, étaient combattues par leur administration qui : *«consciente des difficultés qu'elle avait du vaincre avec une législation restreinte, redoutait de ne pouvoir triompher de la résistance des populations pastorales »*²²⁸ . Devant les propositions sénatoriales, le gouvernement retira son premier projet et en présenta un nouveau qui était largement influencé par les propositions du Sénat, mais que les sénateurs trouvèrent encore trop forestier. Le 1^{er} juillet 1880, Eugène Michel déclara au Sénat : *«Le projet de loi qui vous est présenté est l'œuvre de l'administration forestière. Il avait été substitué par elle au projet qui avait été élaboré par une grande commission nommée par M. le ministre des travaux publics. Ce projet se ressent de son origine, de la situation et des préoccupations de ceux qui en sont les auteurs. Tout le monde sait que l'administration a des trésors de tendresse paternelle pour le reboisement. Eh bien, l'intérêt forestier tient non pas toute la place, mais trop de place dans*

²²⁷ Sénat, séance du 26 mai 1879, «Rapport fait au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi, adopté par la chambre des députés, sur le reboisement et le gazonnement des montagnes, par Eugène Michel, sénateur» in *Revue des Eaux-et-Forêts*, répertoire n° 9, 1880-1881, p. 139.

²²⁸ Charles Guyot, *Cours de droit forestier*, tome III, Paris, Lucien Laveur éditeur, 1912, p. 118.

le projet de loi en délibération pour qu'il puisse gagner à lui les populations pastorales »²²⁹ .

Il semble qu'Eugène Michel ait donné plus de responsabilité à l'administration forestière qu'elle n'en a eu réellement dans l'élaboration du nouveau projet. En effet, malgré son opinion le Sénat adopta le projet et après que celui-ci ait reçu l'accord des députés, il revint devant les sénateurs qui reconnurent, par la voix de Michel, que ce projet était une émanation de leurs propres propositions et de celles de la commission instituée par le ministre des travaux publics. La succession de débats qui depuis 1873 animaient le gouvernement, la chambre des députés et le Sénat, aboutissait donc au vote de la loi du 4 avril 1882 relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne.

1.3 La loi du 4 avril 1882, une redéfinition du champ et des moyens de la restauration des terrains de montagne :

En 1873, le gouvernement avait voulu, tout en conservant les orientations générales de la loi de 1860, réformer les imperfections qui rendaient son application difficile. En fait, c'est à une abrogation pure et simple qu'aboutit le débat public lancé à cette occasion.

a) Rendre la montagne aux montagnards :

a.1) Renoncer au reboisement et préserver les pâturages :

La nouvelle loi, adoptée le 4 avril 1882 (voir annexe 4), cherche avant tout, suivant le souci du Sénat, à préserver les intérêts des montagnards en limitant le plus strictement le champ de l'intervention forestière et en favorisant une restauration avant tout pastorale des montagnes. L'utilité publique des travaux doit être justifiée par la dégradation du sol et par les "dangers nés et actuels" qui en résultent et ne peut être déclarée que par une loi (article 2) donnant donc aux représentants des populations un droit de regard sur l'application de la loi. La notion de reboisement disparaît quasiment de l'énoncé du texte législatif, elle n'est évoquée directement qu'une fois dans l'article 6, titre I concernant la restauration des terrains en montagne, dans un passage concernant l'avenir des travaux : «*Le paragraphe 1 er*

²²⁹ *Revue des Eaux-et-Forêts*, répertoire n° 9, 1880-1881, p. 169.

de l'article 224 du code forestier, qui autorise le défrichement des jeunes bois pendant les vingt premières années après leur semis ou plantation, n'est applicable dans aucun cas aux reboisements effectués en exécution de la présente loi »²³⁰ . À part cette référence fugitive, la loi spécifie que des subventions peuvent être accordées, en dehors des périmètres établis, soit en délivrance de graines ou de plants, soit en argent, soit en travaux. L'administration forestière, si elle conserve l'initiative des travaux, elle détermine quels terrains doivent être restaurés et la nature des travaux à exécuter (article 2) et assure leur réalisation (article 4), ne peut donc plus appréhender le reboisement comme le moyen unique de restauration. La loi prévoit d'ailleurs de nombreuses mesures destinées à favoriser la restauration des pâturages. Ainsi l'administration peut procéder à la mise en défens des terrains et pâturages appartenant aux communes, aux établissements publics et aux particuliers : *«toutes les fois que l'état de dégradation du sol ne paraîtra pas encore assez avancé pour nécessiter des travaux de restauration »*²³¹ , mais celle-ci ne peut excéder 10 ans et doit être assortie, pour les communes, du paiement d'une indemnité pour privation de jouissance (article 8). Durant cette période, l'État peut exécuter dans les terrains interdits tous les travaux qu'il souhaite pour accélérer leur consolidation, *«pourvu que ces travaux n'en changent pas la nature, et sans qu'une indemnité quelconque puisse être exigée du propriétaire, à raison des améliorations que ces travaux auraient procurées à sa propriété »*²³² (article 10). Le législateur a donc voulu éviter que sous couvert de conservation et d'amélioration, les forestiers n'étendent les superficies forestières. La mise en valeur pastorale des terrains est aussi recherchée par l'obligation faite à certaines communes d'élaborer un règlement des pâturages indiquant : *«la nature et les limites des terrains communaux soumis au pacage, les diverses espèces de bestiaux et le nombre des têtes à y introduire, l'époque du commencement et de la fin du pâturage, ainsi que les conditions relatives à son exercice »*²³³ (article 12).

²³⁰ *Journal officiel de la République française*, mercredi 5 avril 1882, article 6, loi du 4 avril 1882 relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne.

²³¹ *Journal officiel de la République française*, mercredi 5 avril 1882, article 7, loi du 4 avril 1882 relative à la restauration et à la conservation des terrains en montagne.

²³² *Idem*, article 10.

²³³ *Idem*, article 12.

a.2) Limiter le champ d'intervention forestier :

Le but de la loi de 1882, s'il reste conforme à celui de la loi de 1860 dans ses grandes lignes, c'est-à-dire régulariser le régime des cours d'eau, opte donc pour des modes d'intervention beaucoup plus strictement définis. Les forestiers ne peuvent traiter directement que les zones très dégradées qui souvent forment les lèvres des torrents, ailleurs toute intervention ne peut avoir comme forme que l'amélioration agricole. Le reboisement devient donc dans la loi un complément de l'œuvre de restauration strictement limité dans l'espace.

Outre cette redéfinition du champ et des modes de l'intervention forestière, la loi cherche à préserver les droits des propriétaires. Si l'intérêt général exige la création de périmètres de restauration, qui se fait dans les mêmes conditions que pour la loi de 1860, l'État se voit obligé d'acquérir, soit à l'amiable, soit par expropriation, les terrains inclus dans les périmètres et d'y exécuter les travaux à ses frais (article 4). Toutefois les propriétaires, particuliers et communes, peuvent conserver leurs propriétés s'ils s'engagent à exécuter les travaux. Dans le cas d'une mise en défens, si au bout de 10 ans l'État veut maintenir celle-ci, il se voit obligé d'acquérir, avec accord des propriétaires, les terrains concernés (article 8).

La transition entre les lois de 1860 et 1882 est assurée par le titre III de cette dernière. Les lois de 1860 et 1864 sont abrogées, mais les périmètres décrétés sont provisoirement maintenus. La loi donne trois ans à l'administration pour les réviser, à l'expiration de ce délai, les terrains maintenus dans les périmètres doivent dans un délai de cinq ans être acquis à l'amiable ou par expropriation par l'État (articles 16, 17, 18 et 19). Enfin l'État fait abandon des créances qu'il aurait à faire valoir auprès des communes et établissements publics en vertu de la loi du 28 juillet 1860 (article 20).

b) Des forestiers désavoués en colère :

La loi du 4 avril 1882 marque donc, au moins au niveau législatif, une fracture. L'idée du reboisement des montagnes salvateur avait attendu près d'un siècle pour être mise en œuvre. La nouvelle loi, sans revenir sur la nécessaire amélioration des conditions hydrogéologiques des montagnes, cherche à amoindrir toutes les références forestières de la

restauration des terrains en montagne. Autant la loi de 1860 pouvait apparaître comme un instrument de conquête forestière des espaces montagnards, autant celle de 1882 apparaît comme un moyen d'y restreindre le domaine de l'arbre. La limitation du rôle de l'arbre préfigure celle de l'influence des forestiers. L'intervention forestière en montagne se faisait jusqu'en 1882 d'une façon contraignante et autoritaire; à partir du 4 avril 1882, la restauration des terrains en montagne, et non plus le reboisement des montagnes, doit se faire d'une manière beaucoup plus incitative même si la nécessité oblige l'État à prendre des mesures curatives coercitives très localisées. Les forestiers étatistes, partisans de l'intervention de l'État en montagne pour une plus grande protection des espaces naturels, même au prix de l'exclusion des populations, virent dans la nouvelle loi une atteinte aux prérogatives de leur administration. Dès 1877, Tassy, le plus virulent, dénonça le libéralisme du projet de loi en cours d'examen²³⁴ et les concessions que, d'après lui, le gouvernement faisait pour des raisons électorales. Demontzey, en des termes moins agressifs, souligna lui aussi les manques de la loi qui laisse de larges pans de l'espace rural hors de l'action de l'État²³⁵. Le débat atteignit, après le vote de la loi, une intensité que ne rendent pas les colonnes de la *Revue des Eaux et forêts*, mais que l'on peut penser très agité, à la lecture de deux de ses articles. L'effervescence et les écarts de conduite que provoqua la nouvelle loi parmi les forestiers obligèrent le ministre de l'Agriculture, de Mahy, à rappeler à l'ordre les forestiers par une lettre au directeur des forêts, Lorentz : *«En ce qui concerne les agents forestiers, formés pour la plupart à une école où ils ont appris à devenir fonctionnaires éclairés autant que bon patriotes, il n'est pas douteux que le sentiment de leurs obligations professionnelles ne doive suffire pour les garder de tous mauvais vouloir envers le gouvernement dont ils sont les subordonnés.*

Cependant je ne puis vous dissimuler, mon cher directeur, que des plaintes assez nombreuses et assez précises pour retenir mon attention me sont parvenues de divers côtés, au sujet des opinions politiques de certains agents supérieurs des forêts ...

Je n'ignore pas que nos collaborateurs, ayant pour mission de sauvegarder les intérêts généraux du pays contre des prétentions, des convoitises d'autant plus ardentes, que

²³⁴ Louis Tassy, *La restauration des montagnes, étude sur le projet de loi présenté au Sénat, 1877.*

²³⁵ Voir P. Demontzey, *op. cit.*, p. 11.

fort souvent elles sont inspirées par le besoin, par la nécessité de subvenir aux exigences de la vie, sont exposés, plus que d'autres fonctionnaires, à se créer des inimitiés; je n'ignore pas qu'ayant à gérer les biens patrimoniaux de plus de onze mille communes, qui peut-être ne se préoccupent pas toujours assez des générations futures, ils courent le risque d'exciter certains mécontentements. Je sais, et cela est à leur honneur, que la perspective de ce risque et de ces inimitiés ne les arrête pas dans l'accomplissement de leurs devoirs, et que, plus d'une fois, ils ont sacrifié leur position plutôt que d'accéder à des prétentions illégitimes et fâcheuses pour la conservation des forêts.

... Mais il n'en reste pas moins vrai, indéniable, qu'un certain nombre d'agents forestiers ont tenu une conduite qui, au point de vue politique, ne pouvait être que mal interprétée, et devenait dès lors répréhensibles.

*J'appelle donc, mon cher directeur, toute votre attention, toute votre sollicitude sur ce point, non moins que sur les principes de doctrine forestière que je tiens à faire prévaloir »²³⁶ . Le ministre insiste donc sur la nécessaire fidélité des agents de l'État au gouvernement, nous sommes dans une période de renforcement du pouvoir républicain et les forestiers sont plutôt conservateurs, mais il achève sa lettre en précisant qu'il défendrait aussi les orientations forestières du gouvernement, avertissement direct aux détracteurs de la loi du 4 avril 1882. Ce rappel à l'ordre ne calma pas les plus virulents, ainsi Tassy publia un nouveau livre contre la loi en 1883²³⁷ , mais la hiérarchie forestière essaya de calmer le débat. Dans la présentation de l'ouvrage de Tassy dans la *Revue des Eaux et forêts* , B. de la Grye tout en réaffirmant l'imperfection de la loi, relativise celle-ci : «*M. Tassy signale, avec une vivacité que chez lui l'âge n'affaiblit pas, les lacunes et les inconséquences de cette loi qui, destinée à favoriser le reboisement des montagnes, impose de telles restrictions à cette œuvre qu'elle semble avoir été faite pour l'entraver.**

Ces critiques sont, pour la plupart, très fondées. La meilleure preuve que la loi du 4 avril 1882 n'est pas bonne, c'est qu'aucun de ceux qui ont coopéré à sa rédaction ne veut en accepter la paternité. Mais les lois de 1860 et de 1864 n'étaient pas irréprochables, et malgré leurs vices, n'a-t-on pas, sous leur empire, exécuté de grands et d'utiles travaux?

²³⁶ Lettre du ministre de l'Agriculture, de Mahy, à Lorentz, directeur des forêts, in *R.E.F.*, tome 21, 1882, p. 294-295.

²³⁷ L. Tassy, *Restauration et conservation des terrains en montagne, loi du 4 avril 1882*, Paris, Rothschild, 1883, 83 p.

On peut toujours s'arranger de manière à n'appliquer d'une loi défectueuse que des dispositions utiles. Or la loi de 1882 en contient une qui doit faire oublier bien des lacunes, c'est celle qui donne à l'administration la faculté d'acquérir les terrains à reboiser ou à consolider. »²³⁸.

Les forestiers adaptèrent donc leur mode d'intervention aux exigences de la loi, on verra plus loin que l'action qu'ils menèrent entre 1882 et 1914 ne fut pas réellement entravée par celle-ci, mais le recours systématique aux ouvrages d'art dans la correction des torrents fut ressentie par certains forestiers comme un détournement de la mission forestière de restauration des terrains en montagne. Ce recours au génie civil et le relatif abandon de la revégétalisation était-il une conséquence de la loi ou avait-il d'autres causes? Toujours est-il que malgré les perspectives ouvertes par la loi en matière d'agrandissement du domaine forestier de l'État, les forestiers ne cessèrent pas de revendiquer jusqu'en 1913 la reconnaissance du rôle du reboisement dans la restauration et surtout l'abrogation des dispositions de l'article 2 de la loi de 1882 limitant leur action aux zones les plus dégradées (dangers nés et actuels).

c) La loi du 16 août 1913 : une révision des objectifs de la loi de 1882 :

La crise forestière du début du XX^{ème} siècle caractérisée par le renchérissement des bois d'œuvre et d'industrie (voir plus haut) et le débat qu'elle provoqua favorisèrent la réforme de la loi du 4 avril 1882. La mise sous tutelle de l'action forestière en matière de restauration des espaces montagnards, avait contraint l'administration à changer ses modes d'intervention. Les constructions d'ouvrages d'art devinrent plus importantes et les forestiers faute de pouvoir contraindre cherchèrent aussi à convaincre les montagnards. Cette "éducation" des populations largement relayée et prise en charge par de nombreuses associations pro-forestières²³⁹ insiste, bien sûr, sur le rôle écologique de l'arbre mais aussi et surtout sur l'intérêt économique et social qu'il y a à garantir ce rôle et sur les bénéfices financiers que l'on peut retirer du reboisement. Ainsi Paul Descombes, le président de

²³⁸ Présentation de l'ouvrage de L. Tassy, *Restauration et conservation des terrains en montagne, loi du 4 avril 1882*, Paris, Rothschild, 1883, 83 p., in *R.E.F.*, tome 23, 1884, p. 167.

²³⁹ Voir B Kalaora et D. Poupardin, «Les forestiers dans leurs rapports avec les associations», in *Le corps forestier dans tous ses états de la Restauration à la Belle époque*, *op. cit.*, p. 38 à 72.; Andrée Corvol, «Les sociétés scolaires forestières, politique et pédagogie» in *Enseigner et apprendre la forêt, XIX^{ème} - XX^{ème} siècle*, Paris, L'Harmattan, 1992, p.87 à 105.

l'Association Centrale pour l'Aménagement des Montagnes, écrivait en 1911 : «*Le reboisement est un mode fructueux de placement pour les capitaux dont les possesseurs peuvent envisager des opérations à long terme; dans ces conditions son emploi contre l'inondation n'est pas une dépense proprement dite, comme les endiguements qui ne donneront aucun revenu* »²⁴⁰ . Le reboisement gagnait ainsi peu à peu un nouveau statut de mode de mise en valeur rentable des terrains à faibles potentialités agricoles. Il n'était plus dans le discours forestier seulement question de reboiser pour des raisons écologiques mais aussi économiques. En 1892, les forestiers estimaient que les terrains incultes occupaient en France 6 226 189 ha dont 1 450 000 ha appartenant aux communes et établissements publics que l'État devait encourager à reboiser : «*en leur consentant des avances, en leur accordant des subventions en argent, en leur délivrant gratuitement des graines et des plants* »²⁴¹ . La première décennie du siècle fut riche en propositions, émanant de forestiers ou d'associations, cherchant à favoriser le reboisement du pays (les objectifs essentiels et les moyens de la politique forestière française du XX ème siècle sont définis à ce moment là).

Le désir de réforme de la loi du 4 avril 1882 des forestiers rejoint donc au début du siècle ce mouvement plus largement forestier. Le 16 août 1913 fut votée une loi modifiant et complétant la loi du 4 avril 1882, en vue d'assurer le reboisement du sol de la France (voir annexe 5). La loi introduisait dans l'article 1 de la loi de 1882 le reboisement, l'objectif à atteindre en montagne n'était plus seulement la restauration et la conservation des terrains mais aussi leur reboisement. La notion de "dangers nés et actuels" disparaissait de l'article 2 et dans l'article 5 le reboisement au même titre que l'amélioration, la consolidation des sols et la mise en valeur des pâturages pouvait recevoir des subventions. La modification tardive de la loi de 1882 pose bien des questions. Est-ce une adaptation de la politique de restauration pour mieux assurer la réalisation de ses objectifs ou une réorientation partielle de ceux-ci? Nous pensons que ce réajustement est en fait la première mesure tendant à favoriser les reboisements en vue de produire des bois d'œuvre et d'industrie, il correspondrait donc à une réorientation des objectifs de la loi de 1882. La législation sur les reboisements de protection et la restauration des terrains en montagne préfigure donc par cet ajustement la politique des reboisements de production qui, élaborée de façon très

²⁴⁰ P. Descombes, *op. cit.*, p. 12.

²⁴¹ L. Pardé, «La question forestière en France» 2 ème partie in *R.E.F.*, juillet 1906, p.386.

pragmatique à partir de 1900, trouve une forme très achevée avec la création du Fonds forestier national en 1946.

Les lois du 28 juillet 1860 et du 4 avril 1882, si elles s'inscrivaient dans le cadre général de l'intérêt public, étaient toutefois des mesures spécifiques de restauration hydrogéologiques des espaces montagnards. Certes, la loi de 1860 était un élément d'un vaste plan de développement économique, mais les lois qui furent mises en place dans le cadre de ce plan n'étaient en rien coordonnées les unes aux autres. Il y eut bien une tentative pour appliquer de concert la loi sur le reboisement des montagnes et sur l'amélioration des terrains communaux incultes mais qui fut postérieure au vote des deux lois. L'ouverture de la loi sur les reboisements de protection et la restauration des terrains à la société et à ses problèmes se fit de deux manières, d'une part en intégrant le regazonnement et la réglementation des pâturages dans les préoccupations de la loi, d'autre part, par l'attitude militante des forestiers qui proposèrent plusieurs modèles de transformation de l'économie montagnarde. En abordant les problèmes de la montagne de façon plus globale, les forestiers les premiers énoncèrent les idées de vocation agricole, pastorale ou forestière des terres, d'équilibre entre les divers modes d'utilisation des terres ou de mise en valeur des potentialités énergétiques des montagnes.

Au niveau législatif ou réglementaire, il faut attendre la deuxième moitié du XX^{ème} siècle pour voir les reboisements de protection (et de production) intégrés dans de vastes actions de développement régional.

1.4 L'intégration du reboisement a des actions d'aménagement régional :

La fin de la Deuxième Guerre Mondiale marque le début d'un grand chantier de reconstruction dans les pays qui ont participé au conflit. Il s'agit surtout de rebâtir ce qui a été détruit, mais certains pays en profitent aussi pour assurer le développement de leurs régions défavorisées. L'Italie le fait pour le Mezzogiorno, les États-Unis poursuivent l'action commencée avant la guerre dans la vallée du Tennessee. Ces aménagements visent à :

«améliorer le niveau de vie et le rendement d'une région formant une unité géographique par une mise en valeur méthodique »²⁴² . En France, l'article 9 de la loi de finances n° 51-592 du 24 mai 1951 prévoit : «que par voie de concession, pourraient être confiées à un établissement public, à une société d'économie mixte ou à tout autre organisme l'étude, l'exécution et éventuellement l'exploitation des ouvrages ayant pour but la mise en valeur de régions déterminées »²⁴³ . Dans la région méditerranéenne, deux grands projets voient alors le jour; l'aménagement de la vallée de la Durance à des fins agricoles, industrielles et touristiques, la réalisation phare du projet étant la construction du barrage de Serre-Ponçon; et celui du bas-languedoc suivant un plan qui propose la réalisation d'un réseau d'irrigation pour régulariser le régime des eaux, libérer les cultivateurs de la monoculture, favoriser l'industrialisation de la région et la recherche d'un meilleur équilibre entre la plaine et la montagne.

a) L'aménagement de la vallée de la Durance :

a.1) Le reboisement un préalable de l'aménagement :

Par un arrêté du 3 juillet 1952, le ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme avait créé la Commission officielle d'Aménagement de la région de la Durance dont le but était la mise en valeur rationnelle du bassin de la Durance qui souffrait de l'exode rural, de l'enclavement et des crues de la Durance. Elle comprenait plusieurs sous-commissions dont trois étaient dirigés par des conservateurs des Eaux-et-Forêts. Dès les premiers rapports de la commission, les problèmes de la montagne furent soulevés. La construction du barrage de Serre-Ponçon permettait surtout une modernisation de l'agriculture par l'irrigation en aval, en amont les coûts d'installation et de fonctionnement (colmatage, pompage, ...) étaient trop importants. Se posait alors le problème du devenir de l'agriculture, fallait-il renoncer à l'aménagement agricole en montagne. La sous-commission chargée des problèmes de la montagne au contraire pensait que : «*la seule industrialisation des vallées, jointe au*

²⁴² Ministère de la reconstruction et du logement. Direction de l'aménagement du territoire. *Rapport général de la commission d'aménagement de la région de la Durance*, Paris, Imprimerie nationale, 1953, p. 15.

²⁴³ Marie-Françoise Souchon, *La compagnie nationale d'aménagement de la région du Bas-Rhône-Languedoc*, Paris, Éditions Cujas, 1968, p. 35.

développement des forêts et de l'économie pastorale, aurait pour résultat de faire le vide dans les hautes vallées alpestres, qu'il ne convient pas de compter sur les seules vertus du tourisme, mais de maintenir une tradition agricole adaptée, par l'abandon des cultures non rentables et le développement de certains produits de qualité : semences, miel, fraises et framboises, myrtilles, développement des prairies artificielles, etc... »²⁴⁴ . Ainsi sans en faire les modes uniques, la sous-commission fait de l'industrialisation des vallées et du développement des forêts et de l'économie pastorale le principal vecteur du développement des hautes terres. Parmi les vœux qu'elle émet, les trois premiers sont :

« 1° Que les travaux de reboisement en Haute-Provence, tant dans le domaine de l'État que chez les particuliers et sur les terrains communaux, avec l'aide du Fonds forestier national, soient considérablement intensifiés pendant les vingt ans à venir;

2° Que le programme des travaux de restauration des montagnes en Haute-Provence soit adapté aux conditions nouvelles créées par les réserves hydroélectriques, et considérablement intensifié au cours des deux prochaines décades;

3° Que le budget des améliorations pastorales en Haute-Provence soit considérablement augmenté pendant les deux prochaines décades et le taux des subventions de l'État considérablement majoré; »²⁴⁵ .

Le reboisement est donc un préalable à l'aménagement plus global du bassin de la Durance, les forestiers ne doivent plus l'aborder seulement comme une opération spécifique mais comme un volet d'un aménagement plus vaste. Dans le cadre de la création de réserves hydroélectriques, la revégétalisation des terrains en érosion est essentielle pour éviter le colmatage des barrages. Le reboisement retrouve là un nouveau rôle d'intérêt général. Le changement est important, c'est avec de nouveaux objectifs et de nouvelles méthodes que les forestiers doivent agir. Jean Bouttière en 1954 voulut montrer à propos du bassin de la Durance avec : *«quel esprit nouveau, les forestiers ont dû aborder ces questions pour satisfaire aux objectifs que s'était proposés la Commission et qui sont de deux ordres différents : augmentation de la production et mise en harmonie des travaux d'investissement forestiers et pastoraux avec le but même de l'aménagement, à savoir : rompre le déséquilibre*

²⁴⁴ Ministère de la reconstruction et du logement. Direction de l'aménagement du territoire. *Rapport général de la commission d'aménagement de la région de la Durance*, op. cit., p.33.

²⁴⁵ Idem p. 33.

démographique, diminuer les frais d'entretien du système d'équipement hydroélectrique par intensification des travaux de Restauration en montagne »²⁴⁶ .

a.2) La faiblesse de l'investissement :

Pourtant, ce changement de statut du reboisement qui n'est plus là présenté comme concurrent des pâturages, ne provoque pas l'adhésion des communautés. En 1955, le préfet des Basses-Alpes avait suggéré que des fonds provenant de la subvention prévue par la convention de Serre-Ponçon soient utilisés à des travaux de reboisement dans le cadre du programme de rénovation agricole et avait sollicité les communes. Sur 22 municipalités contactées, une seule, celle de Revel signala le 17 mars 1956 que 300 ha de terrains communaux pouvaient être reboisés. Les autres ne répondirent pas ou bien signalèrent qu'elles n'avaient aucun terrain à reboiser (Faucon, St Martin-de-Seyne, ...) ou qu'elles se réservaient des pâturages (Pontis, Jausiers, ...) ²⁴⁷ . De plus malgré l'intérêt affiché pour la restauration des terres par le reboisement dans le cadre du vaste projet d'aménagement du bassin de la Durance, d'importantes zones d'érosion persistent longtemps. En 1974, François Ramade signalait à propos du barrage de Serre-Ponçon que rien n'avait été fait pour mettre en œuvre l'indispensable programme de reboisement et de restauration des sols qui s'imposait pour protéger cette vaste retenue d'un rapide comblement ²⁴⁸ . D'après lui, chaque année le barrage perdrait 30 m³ de capacité par suite de l'apport des matériaux alluviaux entraînés par l'érosion. En 1989, un responsable du service R.T.M. des Alpes-de-Haute-Provence, F. Combes, écrivait à propos de l'envasement et de l'accumulation des matériaux dans le lit de la Durance : « *Ne serait-il pas possible, là encore, de penser à la prévention et d'envisager la végétalisation des zones en érosion active : une petite fraction (de l'ordre de 2 %) du bassin de ces rivières fournit par exemple, la plupart des matériaux fins* »²⁴⁹ .

Ces différents indices témoignent sinon d'un échec, du moins d'une certaine déficience,

²⁴⁶ Jean Bouttière, «L'aménagement de la vallée de la Durance. Le problème agro-sylvo-pastoral» in *R.F.F.*, décembre 1954, n° 12, Numéro spécial consacré au problème de l'équilibre agro-sylvo-pastoral, p. 738.

²⁴⁷ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 90 W 8, Reboisement (1945-1964).

²⁴⁸ Voir François Ramade, *Éléments d'écologie appliquée*, Paris, Édiscience, 1974. p. 430-431.

²⁴⁹ F. Combes, «Restauration des terrains en montagne : du rêve à la réalité», in *R.F.F.*, tome XLI, 2, 1989. p. 104.

de l'intégration du reboisement à des actions d'aménagement de portée plus vaste. Pourtant le rôle de la reforestation dans l'aménagement d'une région est clairement énoncé et reconnu. L'aménagement ne peut plus se faire sans prendre en compte le rôle de l'arbre et de la forêt, l'exemple de l'aménagement du bas-languedoc en offre un nouveau témoignage.

b) L'aménagement de la région Bas-Rhône-Languedoc :

En 1952 avait été créée la Société d'étude des canaux de la rive droite du Rhône pour faire des études techniques de l'irrigation de la région. Le 24 juin 1953, la Commission de modernisation et d'équipement de la région du Bas-Rhône-Languedoc adopta un plan d'aménagement général proposant la réalisation d'un réseau d'irrigation pour régulariser le régime des eaux, libérer les cultivateurs de la monoculture, favoriser l'industrialisation de la région et la recherche d'un meilleur équilibre entre la plaine et la montagne. En 1955, ce programme fut confié à la Compagnie Nationale d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône-Languedoc (C.N.A.R.B.R.L.) créée par décret n° 254 du 3 février 1955 en remplacement de la Société d'étude des canaux de la rive droite du Rhône. La compagnie était constituée de plusieurs services dont un service forestier. La même année, le décret n° 55-873 du 30 juin prescrivit l'établissement de programmes d'Action Régionale destinés à compléter le plan de modernisation et d'équipement du Plan et qui devaient concerner tous les secteurs de l'activité économique, agriculture, tourisme, industrie, transports, logements, ... et sociale. Le Programme d'Action Régionale concernant la région du Languedoc (Aude, Hérault, Lozère, Gard) fut publié au Journal Officiel le 27 janvier 1959, il comportait un important volet forestier qui mettait l'accent à propos du reboisement sur la priorité à donner aux zones aptes à porter des peuplements forestiers de haute productivité, piémont et montagne (Lozère surtout). Le but étant de constituer des ressources ligneuses abondantes et régulières tout en assurant un complément de salaires pour les populations employées à la création des forêts nouvelles. Pourtant ces reboisements ont aussi un rôle protecteur, le programme précise que dans le Gard (Cévennes) et l'Hérault, la C.N.A.R.B.R.L. doit procéder à ceux-ci pour protéger la plaine irriguée de l'érosion²⁵⁰.

La mise en place des actions sylvo-agricoles qui suivirent montrèrent aussi

²⁵⁰ *Journal Officiel*, 27 janvier 1959. Région du Languedoc, Programme d'Action Régionale.

l'importance du rôle physique des forêts à créer, ainsi le projet concernant la commune de Cognac (Gard) précise que les ressources agricoles diminuent et la commune se vide de ses habitants : *« parce que ce sol est lui-même en cours de destruction de plus en plus marquée sous les effets de l'érosion que favorise le pâturage extensif »*²⁵¹ .

Ainsi, l'intégration du reboisement à des actions d'aménagement régional répond à des objectifs de protection et de production. L'aménagement du territoire se faisant de façon plus méthodique, la forêt assure dans celui-ci l'ensemble des fonctions qui lui sont traditionnellement reconnues et qui prennent alors une importance nouvelle. L'ensemble du secteur forestier contribue ainsi de façons très diverses aux actions de développement régional. Cette évolution est perceptible au niveau national, pratiquement tous les grands projets d'aménagements au niveau local, régional ou national ont un volet "forestier", mais elle apparaît plus méthodique et à une plus grande échelle au niveau européen.

c) Le rôle du reboisement dans la réglementation communautaire européenne :

c.1) Un complément de la politique agricole :

En effet, si la Communauté économique européenne (C.E.E.) n'a pas de politique forestière stricto sensu, bien qu'une conférence forestière en juin 1959 ait souligné : *« la nécessité qu'une politique commune en matière forestière soit dégagée et appliquée par l'ensemble des Pays membres »*²⁵² , elle n'en mène pas moins, par le biais des instruments dont elle dispose, surtout le Fonds Européen d'Orientation et de Garanties Agricole (F.E.O.G.A.), de nombreuses actions forestières induites par des politiques diverses (agricoles, environnement, développement, ...) dont les objectifs fondamentaux sont non forestiers. Jusqu'à la fin des années 1980, l'efficacité forestière n'a pas été l'objectif primordial des actions de la C.E.E. dans le domaine forestier. Les diverses actions menées, même si elles étaient de vaste ampleur, n'en étaient pas moins des actions d'accompagnement,

²⁵¹ Arch. dép. du Gard, 7 W 31. Fonds de la préfecture, reboisement, aménagement, 1960-1966. Résumé succinct de l'étude sur la commune de Cognac (Gard) : affectation des terres, programme d'action sylvo-pastorale, par le service forestier de la C.N.A.R.B.R.L.

²⁵² Conférence forestière réunie par la Commission en juin 1959. Résolution finale. citée in Communauté européenne, *Notes rapides de l'Europe verte*, « Mémoire forêts : document consultatif sur l'action de la Communauté dans le secteur forestier ». N° 36, annexe XXVIII. Bruxelles.

le plus souvent un volet de la restructuration des exploitations agricoles ou une alternative éventuelle à la décadence économique des zones rurales affectées par la crise agricole. Ainsi par exemple, la Commission des communautés européennes en 1988 énonce en ces termes un des premiers objectifs de la C.E.E. en matière forestière : *«Alors que l'agriculture connaît une crise profonde dont les conséquences se traduiront par la déprise de certaines terres jusqu'à présent consacrées à la production agricole, la forêt et les activités qui s'y rattachent apparaissent comme une alternative crédible dans nombre de régions. ... Sans être une panacée, le développement forestier bien conduit et intégré dans le cadre d'un programme de revitalisation régionale peut constituer un moyen essentiel de réorientation socio-économique de certaines régions »*²⁵³ .

c.2) Une action commune forestière en Méditerranée : le règlement CEE n° 269/79 :

La région méditerranéenne a, peut être plus que toute autre, bénéficié de l'aide européenne en la matière. Entre 1980 et 1984, la Communauté a engagé quatre cent soixante-neuf millions d'unités de compte européennes (E.C.U.) dans le domaine forestier dont deux cent soixante-quatorze pour le développement forestier dans les régions méditerranéennes²⁵⁴ . Cette action initiée à partir de 1964 grâce au F.E.O.G.A.-section orientation (règlement (C.E.E.) n° 17/64) devait avoir une influence sur les structures agricoles²⁵⁵ . Reprise et orientée en faveur des zones méditerranéennes, cette action est précisée dans ces objectifs par le règlement (C.E.E.) n° 269/79 du Conseil du 6 février 1979, instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté. Elle concerne le boisement, l'amélioration des forêts dégradées, l'aménagement des torrents, la construction des chemins forestiers et certains projets pilotes dans des domaines d'intérêt local, mais relève d'une logique essentiellement agricole. Cette action se propose de venir en aide à l'agriculture méditerranéenne en diminuant ses contraintes édaphiques et climatiques résultant de l'érosion, de la sécheresse estivale, du régime des pluies et des vents, etc..., elle reprend pour cela l'instrument forestier qu'un siècle de

²⁵³ Commission des communautés européennes, *Stratégie et action de la communauté dans le secteur forestier*, (communication de la Commission), Bruxelles, 23 septembre 1988. p.7.

²⁵⁴ Voir Communauté européenne, *Notes rapides de l'Europe verte*, «Mémoire forestier» : document consultatif sur l'action de la Communauté dans le secteur forestier». *op. cit.*, p. 43.

²⁵⁵ *Journal officiel des Communautés européennes* L 34 du 19 avril 1964.

pratique, en Europe, a imposé comme un moyen efficace de restauration et d'amélioration du milieu. De plus, elle escompte, rappelons le, que la forêt constituera une source nouvelle d'emplois pour les agriculteurs. Dans les considérations qui précèdent les divers articles de ce règlement les références à la politique agricole commune sont constantes. Le Conseil considère notamment : *«que, ..., la structure sociale de l'agriculture et les disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles doivent être prises en considération dans l'élaboration de la politique agricole commune.*

... que, pour atteindre les objectifs de la politique agricole commune ... des dispositions particulières, adaptées à la situation des zones agricoles les plus défavorisées quant à leurs conditions de production, doivent être prises au niveau de la Communauté.

... que le présent régime particulier d'aides à des actions forestières vise à compléter des actions communes agricoles concernant spécialement les régions méditerranéennes de la Communauté.

... que la forêt contribue à une meilleure utilisation de la main d'œuvre dans l'agriculture.

... »²⁵⁶ .

Bien que les objectifs généraux soient agricoles, les opérations menées et les effets immédiats attendus sont bien forestiers et écologiques, on retrouve ce double aspect dans l'article 1 qui précise : *«Afin de relever le niveau de vie de la population agricole de certaines zones méditerranéennes de la Communauté, il est institué une action commune destinée à améliorer, par le moyen d'une intervention dans le secteur forestier, les conditions géophysiques et culturelles défavorables à l'agriculture, notamment en ce qui concerne la conservation du sol et des eaux »²⁵⁷ .*

Les régions concernées sont, en France, le Languedoc-Roussillon, la Provence-Alpes-Côte d'Azur et la Corse, ainsi que les départements de l'Ardèche et de la Drôme; et en Italie, le Mezzogiorno, le Lazio, la Toscane, la Ligurie, l'Ombrie, les Marches, l'Émilie-Romagne ainsi que les provinces de Cuneo et Alessandrie dans le Piémont et de Pavie dans la Lombardie. Les États membres élaborent un programme-cadre indiquant les aires géographiques concernées,

²⁵⁶ *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L 38 du 14 février 1979. Règlement (C.E.E.) n° 269/79 du Conseil du 6 février 1979 instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté.

²⁵⁷ Règlement (C.E.E.) n° 269/79 du Conseil du 6 février 1979 instaurant une action commune forestière dans certaines zones méditerranéennes de la Communauté. article 1.

la description de leur situation et celle des objectifs à atteindre, l'importance économique du programme pour le secteur agricole, une prévision des coûts, etc... Au sein de ce programme-cadre, des programmes spéciaux s'appliquent à une ou plusieurs zones de l'aire géographique considérée, ils ont leurs objectifs et leur importance propres.

Chaque État membre dépose les demandes de concours auprès de la Communauté qui par le biais du F.E.O.G.A. finance 50 % des coûts de réalisation des travaux avec des limites suivant la nature des travaux. La contribution minimale des pouvoirs publics dans chaque pays est au moins de 40 % des coûts et celle du propriétaire du terrain d'au moins 5 % sauf si le programme spécial est d'intérêt public et que le propriétaire contraint d'y participer n'en retire aucun bénéfice.

La durée prévue de cette action était de cinq ans et son coût prévisionnel à la charge de la Communauté de cent quatre-vingt-quatre millions d'E.C.U..

c.3) Les Programmes Intégrés Méditerranéens (P.I.M.) : un instrument de développement régional :

L'année 1985 marque un tournant. Certaines mesures, quoique toujours agricoles, ont des objectifs plus forestiers, ainsi le règlement (C.E.E.) n° 797/85 du Conseil du 12 mars 1985²⁵⁸, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture prévoit une mesure d'aide au boisement et à l'amélioration des surfaces forestières dans les exploitations agricoles, mesure dont le champ d'application est élargie par la suite. Le règlement (C.E.E.) n° 1096/88 du Conseil du 25 avril 1988²⁵⁹ portant instauration d'un régime d'encouragement à la cessation de l'activité agricole prévoit l'octroi aux agriculteurs âgés qui cessent l'activité agricole et procèdent au boisement de leurs surfaces, d'une indemnité annuelle jusqu'à l'âge de 70 ans ainsi qu'une prime annuelle par hectare boisé, pour une durée de 20 ans.

Ces mesures concernent l'ensemble de la C.E.E.. Au niveau méditerranéen, l'action initiée en 1979 arrive à échéance à la fin de 1985. Elle n'est pas reconduite dans sa forme originelle mais par le règlement (C.E.E.) n° 2088/85 du Conseil du 23 juillet 1985²⁶⁰

²⁵⁸ *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L 93 du 30 mars 1985.

²⁵⁹ *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L 110 du 29 avril 1988.

²⁶⁰ *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L 197 du 27 juillet 1985.

relatif aux programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) et par le règlement (C.E.E.) n° 1401/86²⁶¹ instituant une action commune qui vise la promotion de l'agriculture dans certaines zones défavorisées du Nord de l'Italie. Le règlement instaurant les P.I.M. reprend à son compte les dispositions du règlement n° 269/79, mais il en élargit le champ d'application géographique. En France sont concernées les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Aquitaine et Midi-Pyrénées et les départements de la Drôme et de l'Ardèche (à l'exception des villes de Marseille, Bordeaux et Toulouse et de la zone côtière à urbanisation continue et d'activité touristique permanente où ne sont possibles que des interventions en matière de pêche ou d'aquaculture). En Italie, sont concernés, l'ensemble du Mezzogiorno, y compris le Latium, les régions de la Ligurie, Toscane, Ombrie et les Marches, ainsi que le versant des Appenins administré par l'Émilie-Romagne et les lagunes du nord de l'Adriatique entre la zone de Comacchio et celle de Marano Lagunara pour des actions concernant l'aquaculture, (à l'exception des villes de Rome, Naples, Palerme, Florence et Gênes et de la zone côtière à urbanisation continue et d'activité touristique permanente où ne sont possibles que des interventions en matière de pêche ou d'aquaculture). De plus la Grèce, qui est entrée dans la C.E.E. en 1981, est entièrement comprise dans la zone méditerranéenne et entre donc dans le champ d'application du règlement 2088/85.

Outre l'élargissement géographique, il y a surtout une redéfinition des objectifs, les P.I.M. ne sont plus seulement une mesure d'aide à l'agriculture méditerranéenne par le biais d'un programme d'investissement forestier, il s'agit surtout d'un instrument de développement régional qui a pour objet d'améliorer les structures socio-économiques des régions méridionales de la Communauté, de la Grèce surtout, en intégrant l'ensemble des secteurs de l'activité économique de ces régions, l'agriculture et la pêche mais aussi toutes les autres activités industrielles et commerciales. Ces programmes doivent : *«apporter une réponse globale à la diversité des problèmes rencontrés par les régions en question et s'assigner trois objectifs, à savoir le développement, l'adaptation et le soutien à l'emploi et aux revenus* »²⁶². Les domaines concernés sont donc nombreux, l'agriculture, la pêche et les activités connexes, y compris les industries agro-alimentaires, l'énergie, l'artisanat et

²⁶¹ *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L 128 du 14 mai 1986.

²⁶² *Journal officiel des Communautés européennes*. n° L 197 du 27 juillet 1985. Règlement (C.E.E.) n° 2088/85 du Conseil du 23 juillet 1985 relatif aux programmes intégrés méditerranéens. p. 1.

l'industrie, y compris le bâtiment et les travaux publics et les services, y compris le tourisme. La liste des actions concourant aux objectifs des PIM ne se limite donc plus aux interventions forestières et à l'agriculture, le financement n'en est donc plus uniquement assuré par le F.E.O.G.A., mais aussi par le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (F.S.E.), de plus des prêts sont consentis par la Banque européenne d'investissement (B.E.I.). L'effort budgétaire de la Communauté est aussi plus important, l'ensemble des fonds devait fournir 2,5 milliards d'Écus, un effort budgétaire supplémentaire représentant 1,6 milliard d'Écus était réservé à cette action et une enveloppe de 2,5 milliards d'Écus accordée sous forme de prêt était prévue. Enfin les P.I.M. sont programmés pour une durée de 7 ans.

La fin des années 1980 marque donc une orientation nouvelle et plus ambitieuse de la stratégie forestière de la Communauté. Après une période de 30 ans que les responsables européens qualifient de léthargique²⁶³, le secteur forestier est appelé à : *«jouer un rôle actif contribuant au "mieux faire" et au "mieux être" de la Communauté »*²⁶⁴. La première étape de cette rénovation forestière s'étendait de 1989 à 1992, les domaines prioritaires étaient le boisement de terres agricoles, le développement et la mise en valeur des forêts dans les zones rurales, le programme liège, la protection de la forêt et des mesures d'accompagnement (amélioration de l'efficacité de la filière bois, information du public, vulgarisation forestière, associations forestières, ...). À court terme l'action communautaire doit se traduire par une meilleure protection des forêts, l'accroissement du couvert forestier, la revitalisation de la filière bois et une contribution accrue du secteur forestier au développement des zones rurales. À moyen terme, elle devrait aboutir : *«à une amélioration générale de la situation du secteur forestier lui permettant d'assurer plus efficacement ses fonctions essentielles au profit de la Communauté »*²⁶⁵.

L'action forestière de la C.E.E., le reboisement et l'extension des superficies boisées notamment, a donc été pendant longtemps une simple mesure d'accompagnement, un instrument de la politique agricole. L'adoption et la mise en œuvre d'une politique spécifiquement forestière ont été tardives et ne sont encore que partiellement entamées. Cette

²⁶³ Voir Commission des communautés européennes, *Stratégie et action de la communauté dans le secteur forestier*, (communication de la Commission), Bruxelles, 23 septembre 1988. p. 14.

²⁶⁴ Idem. p. 14.

²⁶⁵ Idem. p. 14.

situation a favorisé l'intégration de l'action forestière à des programmes de développement intéressant plus particulièrement l'agriculture comme dans le cas du règlement 269/79 sur l'action forestière commune ou à des projets de développement à plus grande échelle comme c'est le cas pour les P.I.M..

Le reboisement retrouve ainsi à l'échelon européen le même rôle que lui avait assigné, après la Seconde Guerre Mondiale, la politique nationale d'aménagement régional. Dans le cadre de ces politiques d'aménagement et de développement régional, le reboisement des montagnes, tel qu'il avait été initié en France au XIX ème siècle, perd une part de sa spécificité, on ne parle plus uniquement de protection des sols et de régularisation du régime des cours d'eau mais aussi de production de bois, de reconversion de la main d'œuvre agricole, de création d'industries de transformation, d'impact touristique, etc... Évolution qui à priori peut sembler nouvelle, et elle l'est par la publicité qu'elle reçoit, mais qui en fait reprend le discours de l'administration forestière ou du moins des forestiers de la fin du XIX ème siècle les plus engagés dans la rénovation socio-économique des montagnes françaises, méditerranéennes en particulier.

La législation française sur les reboisements de protection a donc beaucoup évolué depuis un siècle. Fruit d'une nécessité longtemps ressentie, elle ne doit qu'à la conjonction de facteurs politiques et économiques favorables d'avoir vu le jour. En adoptant le reboisement comme moyen de lutte contre les inondations, le Second Empire ne faisait que reconnaître les limites du génie civil. Il n'adoptait pourtant pas le point de vue forestier qui cherchait à conserver et rétablir l'équilibre naturel qui existait entre des cours d'eau et leurs bassins en rendant à l'arbre sa place en montagne. Les moyens financiers ne furent pas à la hauteur de la tâche. De plus si l'extension du couvert forestier répondait à l'attente de l'administration forestière et à celle d'une minorité de l'opinion publique, elle heurtait profondément les intérêts d'une population composée essentiellement de paysans qui voyaient dans l'arbre un concurrent dans l'utilisation de la terre. Le recours au reboisement fut en quelque sorte un moindre mal. Après la chute de l'Empire, le débat autour de la réforme de la loi du 28 juillet 1860 sur le reboisement des montagnes donna lieu à une remise en cause non seulement de celle-ci mais du reboisement lui-même. La loi du 4 avril 1882 sur la

restauration et la conservation des terrains en montagne, si elle remplace et prolonge celle du 28 juillet 1860, fait l'impasse sur le reboisement. Ses dispositions essentielles cherchent à limiter le plus possible l'activité forestière en montagne, d'une part en limitant dans l'espace le champ d'action des forestiers et d'autre part en privilégiant des modes d'interventions non forestiers, amélioration pastorale surtout, le reboisement disparaît quasiment de l'énoncé de la loi.

La première législation sur les reboisements de protection, législation de circonstance qui gère une grande partie de l'activité forestière en montagne jusqu'à la Seconde Guerre Mondiale, est donc spécifique. Elle vise le rétablissement d'une situation hydrogéologique plus favorable à l'activité agricole de la montagne et à la sûreté des vallées. Après 1945, cet objectif est réaffirmé, non plus seulement, dans le cadre d'un ensemble de mesures spécifiques à la restauration hydrogéologique de la montagne, mais dans le cadre plus global de l'aménagement et du développement socio-économique de régions en retard de développement. Le reboisement et la création de forêts nouvelles ne sont alors plus seulement un élément du paysage nécessaire à la cohésion écologique de celui-ci, mais à son développement économique aussi, par l'occupation de la main d'œuvre, la reconversion des exploitations agricoles, la fourniture de matières premières ligneuses ou encore l'attrait des frondaisons pour les citadins. Les espaces forestiers assument alors l'ensemble des fonctions qui lui sont traditionnellement reconnues, protection des sols, production de bois et accueil du public.

Intégré à des actions de développement régional, le reboisement perd donc une part de sa spécificité, on ne peut plus alors parler simplement de reboisement de protection. L'Italie n'a pas vraiment connue l'étape d'une législation forestière spéciale pour les reboisements de protection, en 1888, une loi sur le reboisement avait bien été discutée et votée par les députés mais il semble qu'il y ait eu un blocage entre le vote et l'application de celle-ci puisqu'elle ne fut jamais mise en œuvre. Devant l'inefficacité des mesures adoptées pour promouvoir le reboisement au niveau national (loi de 1877 notamment), et face à l'urgence

que connaissaient certaines régions comme la Calabre, la Basilicate, etc..., une série de lois, instaurant des mesures à caractère local et cherchant à faciliter la renaissance économique des régions concernées, imposa donc le reboisement comme une action préalable et nécessaire à l'action d'aménagement. Il devenait un volet de projets dépassant le cadre strictement forestier. Par la suite, il fut systématiquement associé à toutes les grandes actions d'aménagement et de développement régional comme la bonification intégrale ou l'action en faveur du Mezzogiorno et des régions sous-développées.

2) Les reboisements de protection en Italie : un élément de la politique d'aménagement et de développement régional :

Dans la pensée forestière italienne, le bois a toujours dominé, comme culture productive, comme qualification territoriale garante de la conservation de la nature et surtout comme instrument de protection des sols et si la forêt a été exploitée de diverses manières, sa fonction essentielle, constamment rappelée depuis plusieurs siècles, a été et reste celle-ci. En 1969, le Directeur général pour l'économie montagnarde et pour les forêts, Vitantonio Pizzigallo, déclarait : *«la première fonction de la forêt dans notre Pays doit être celle de protection »*²⁶⁶. Orientation qui non seulement n'a pas été revue depuis, mais a été confirmée²⁶⁷ au point de vue politique mais aussi économique et social : *«les forêts italiennes aujourd'hui assurent surtout, même si de façons très différenciées, une fonction fondamentale pour l'environnement, la conservation des habitats, la protection des sols et c'est principalement pour ces fonctions que la demande de forêt continue de croître »*²⁶⁸.

Cette prédominance du rôle protecteur, due aux caractéristiques géographiques et physiques du territoire italien situé essentiellement dans l'aire méditerranéenne où des conditions climatiques très agressives s'exercent sur des milieux sensibles (près 80 % du territoire est en pente) et fragilisés par l'action des hommes, est à la base de la législation forestière italienne contemporaine qui au lendemain de l'Unité reconnaît la forêt comme un élément fondamental de la défense du sol montagnard et fait du rôle hydrogéologique de celle-ci la base du régime forestier. Au moment de la discussion du projet de loi forestière en 1877, le député Ceresa déclarait : *«je désire les forêts surtout pour la nécessité absolue de conserver à mon pays une production ligneuse, pour la nécessité absolue de conserver à l'Italie un bon régime des eaux, pour la nécessité absolue qu'a le pays d'être sauvé au moyen des forêts de très nombreux dommages hygiéniques, que, bien que niés, l'expérience nous*

²⁶⁶ Vitantonio Pizzigallo, «La difesa del suolo e la funzione del Corpo Forestale dello Stato» in *L'Italia forestale e montana*, anno XXIV, n° 3, maggio-giugno 1969, p. 130. «la primaria funzione del bosco nel nostro Paese deve essere quella protettiva».

²⁶⁷ Voir di Mario Ferrari-Aggradi, «Stato del sistema foresta-legno : problemi e prospettive» in *Linea ecologica*, anno XXIV, n° 4, luglio-agosto 1992, p.45 à 55.

²⁶⁸ Alberto Quadrio Curzio, Roberto Zoboli, «Il bosco e il suo valore, ecco come lo si calcola» in *Oasis*, supplemento n° 10, ottobre 1992, p. 34. «i boschi italiani oggi assolvono soprattutto, anche se in modo assai differenziato, una fondamentale funzione per l'ambiente, la conservazione degli habitat, la protezione del suolo ed è principalmente per queste funzioni che la domanda di foreste continua a crescere».

montre de la façon la plus ouverte »²⁶⁹ .

Au moment de la réalisation de l'Unité, les traditions et la situation forestières du pays étaient donc telles qu'il n'y eut pas, comme en France, de débats pour savoir s'il fallait ou non reboiser. Le reboisement des terrains dégradés soumis au régime forestier fut prévu par la loi du 20 juin 1877, il devenait le principal instrument de la politique forestière italienne, le complément nécessaire du régime forestier.

2.1 Le reboisement, complément nécessaire du régime forestier :

a) Une double contrainte au XIX^{ème} siècle : protéger la terre en développant l'agriculture :

a.1) Des exemples de législations protectrices à l'époque moderne :

Au cours du XIX^{ème} siècle l'Italie connaît comme la France une phase paroxysmique de l'activité torrentielle, la fréquence des inondations aurait alors d'après certains observateurs pratiquement doublé²⁷⁰ . Mais la question n'y est pas nouvelle, dès le XVI^{ème} siècle le discours autour des conséquences hydrogéologiques de la déforestation est déjà très structuré. Dans son *Discours sur l'Arno* en 1660, Viviani : «*n'hésite pas à attribuer au téméraire défrichement des Appennins les très graves dommages que l'Arno et ses affluents avaient porté à la Toscane* »²⁷¹ . Le débat resta longtemps au niveau de la théorie sans réellement prendre de forme de mise en œuvre quelconque. C'est Venise qui adopte en 1530 les premières mesures législatives destinées à lutter contre l'érosion, une loi évoque l'enterrement de la lagune que provoque le déboisement et oblige les propriétaires à reboiser. En 1598 une nouvelle loi plus spécifique est votée, elle vise le rééquilibrage géologique et la sauvegarde de la lagune et prend pour cela des mesures contre le déboisement, prévoit le

²⁶⁹ Chambre des députés italienne, session de 1876-1877. Discussion, journée du 16 avril 1877, discussion du projet de loi forestière. «*desidero le foreste soprattutto per la necessita assoluta di conservare al mio paese la produzione legnosa, per la necessita assoluta di conservare all'Italia un buon regime delle acque, per la necessita assoluta che ha il paese di essere salvo per mezzo delle foreste da moltissimi danni igienici, che, tuttoche negati, l'esperienza ci dimostra nel modo il più aperto*».

²⁷⁰ Voir Carlo Marangoni, *Diboscamento e rimboscamento* , Firenze, Ufficio della rassegna nazionale, 1883, 21 p.

²⁷¹ Vitantonio Pizzigallo, «*La difesa del suolo e la funzione del Corpo Forestale dello Stato*», article déjà cité, p. 131. «*non esitò ad attribuire al temerario dissodamento degli Appennini i danni gravissimi che l'Arno ed i suoi affluenti avevano portato alla Toscana*».

reboisement des terrains déboisés et diverses peines dont la confiscation des terrains si le propriétaire est le contrevenant²⁷². Mais on peut penser que ces mesures furent insuffisantes, en 1601 et 1608, les frères Paulini, devant les désordres des cours d'eau et l'atterrissement continu de la lagune, proposèrent aux autorités de la République un projet en vue de rétablir l'équilibre rompu en coordonnant : «*le régime forestier montagneux, le régime hydraulique et le régime lagunaire* » sans se «*borner à traiter seulement les cours d'eau par des barrages et des dragages* »²⁷³.

La démarche de la Sérénissime offre un exemple de réaction d'un État devant le problème de l'érosion torrentielle. Tous les États italiens adoptèrent à l'époque moderne des mesures plus ou moins complètes et élaborées pour lutter contre les perturbations hydrogéologiques. Et à la veille de l'Unité ce sont pour l'essentiel des objectifs de protection qui déterminent leur action forestière²⁷⁴. Mais celle-ci reste essentiellement conservatrice cherchant à contenir le déboisement plutôt qu'à promouvoir le reboisement.

a.2) Après l'Unité : priorité au financement de l'indépendance nationale :

La première mesure législative unitaire qui intéressa directement le couvert forestier rompait quelque peu avec les pratiques conservatrices. La loi du 4 juillet 1874 sur les biens communaux incultes disposait que les biens incultes communaux qui étaient patrimoniaux devaient être mis en culture et s'ils tombaient sous le coup de la loi forestière être mis en bois. Les communes avaient un délai de cinq ans pour obtempérer, après ce délai en cas de non réalisation des travaux, les biens devaient être vendus ou loués en emphytéose avec l'obligation de reboisement pour ceux soumis à la loi forestière²⁷⁵. La mesure était plus agricole que forestière, Romualdo Trifone dans son *Histoire du droit forestier en Italie* l'évoque à peine sans s'y attarder, et répondait à des impératifs plus politiques et économiques qu'à une réelle prise en compte de l'état de dégradation des terrains communaux.

Pour le législateur, le problème à résoudre n'était pas écologique mais financier et

²⁷² Voir Ivone Cacciavillani, *Le leggi veneziane sul territorio 1471-1789. Boschi, fiumi, bonifiche e irrigazioni*, Signum edizioni, Padova, 1984, 255 p.

²⁷³ H. Saur, «Un codice veneziano del "1600" per le acque e le foreste» in *R.E.F.*, février 1941, p. 120.

²⁷⁴ Cf. supra, p. 118 et ss.

²⁷⁵ À propos de la loi du 4 juillet 1874 voir Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie» in *Actes du premier congrès international de l'aménagement des montagnes*, Bordeaux 19, 20, 21 juillet 1907, Féret éditeur, Bordeaux, 1909, p. 129 à 153.

concernait l'indépendance nationale. Des circonstances favorables avaient permis l'unification politique de la péninsule, il fallait maintenant donner à l'Italie tous les attributs de l'indépendance, armée, administration, chemin de fer, voies de communication²⁷⁶. C'est la terre, seule richesse du pays, qui paya l'accès du pays à ce niveau de souveraineté. «*Les recettes de l'État passèrent de 522 millions de lires-or de 1862 à 1865 à 1056 millions dans la période 1876-1880; et bien qu'il soit malaisé d'établir dans quelles proportions ces recettes provenaient des différentes sources de richesse, il ne fait pas de doute que l'agriculture fut la plus lourdement imposée. La production agricole connut alors un développement extraordinaire, et les chiffres relatifs aux exportations (de 478 millions de lires-or en 1861 à 1008 en 1880) indiquent qu'elle fut en grande partie dirigée vers les marchés étrangers, permettant ainsi les importations nécessaires au premier développement de la péninsule* »²⁷⁷. La loi sur la mise en valeur agricole des communaux faisait suite d'ailleurs à l'expropriation et la vente des biens ecclésiastiques, 575 000 ha entre 1867 et 1880²⁷⁸, mesure qui visait autant à assouvir la faim de terre de la bourgeoisie foncière qu'à procurer des recettes au Trésor²⁷⁹. On peut se demander pourquoi la loi du 24 juillet 1874 prévoit le reboisement des terrains soumis au régime forestier. Peut-être par respect des mesures forestières des États pré-unitaires encore momentanément en vigueur.

La mise en place de la législation forestière unifiée se fait dans l'optique du développement de l'agriculture, plus qu'une rupture par rapport aux anciennes lois, elle est une adaptation de celles-ci aux conditions socio-économiques nouvelles. Adaptation favorable donc aux intérêts de l'agriculture et des grands propriétaires fonciers. Rappelons que la loi du 20 juin 1877 soumettait à la servitude forestière les bois et les terrains dépouillés de couverture végétale sur les sommets et les pentes des montagnes jusqu'à la limite supérieure de la zone du châtaignier et ceux qui par leur nature ou situation pouvaient, s'ils étaient déboisés, présenter un danger (éboulement, érosion, ...). Au-delà de la limite du châtaignier l'agriculture n'étant pas possible ou très faiblement rémunératrice, cette délimitation non seulement ne gênait pas l'agriculture mais lui ouvrait des terrains qui jusque là étaient

²⁷⁶ Voir Sergio Romano, *Histoire de l'Italie du Risorgimento à nos jours*, Paris, Éditions du Seuil, 1977, p. 61 à 67.

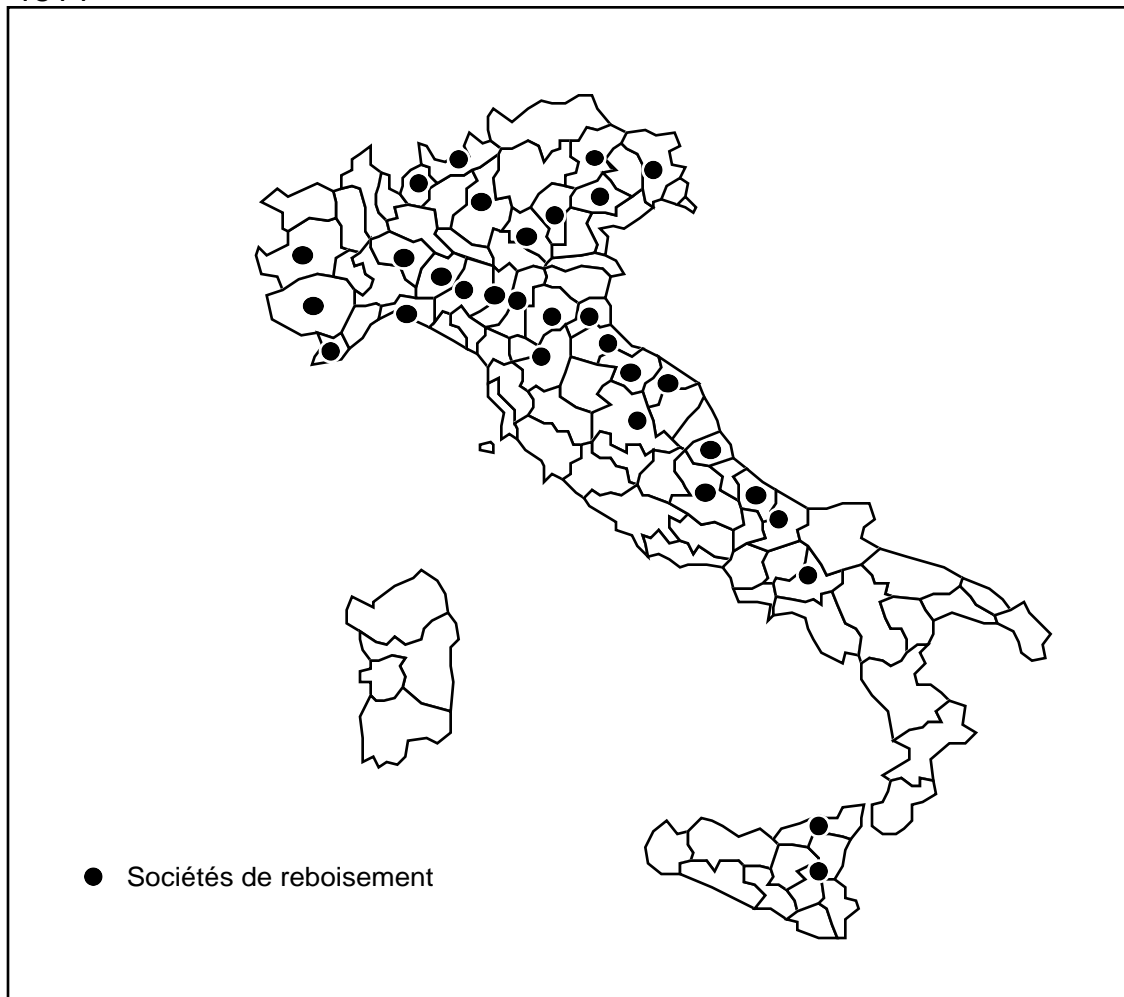
²⁷⁷ Sergio Romano, *op cit.*, p. 65.

²⁷⁸ Sergio Romano, *op. cit.*, p. 62.

²⁷⁹ Voir Pietro Piuksi, *Ecologia forestale e selvicoltura generale : appunti dalle lezioni*, anno accademico 1980 - 1981, Opera Universitaria, Firenze, 1981, 179 p.

protégés par des lois plus restrictives. Dans les faits la loi aboutit à la distraction de nombreux terrains du régime forestier et à un accroissement de la déforestation.

Carte 10 : Répartition par provinces des Sociétés de reboisement italiennes au 30 juin 1914



Sources : Ministero dell'Economia Nazionale, Direzione generale delle foreste e demani, *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914- 30 giugno 1924*, Roma, «Grafia» S.A.I., industrie grafiche, 1927, 705 p.
Note : Certaines sociétés créées après l'Unité cessèrent de fonctionner avant 1914, comme celles formées entre l'État et les provinces de Novara et Cosenza, ou celle formée entre l'État et la commune de Sestola, province de Modène.

b) Le reboisement dans la loi de 1877 :

Cette loi qui constitue le code forestier italien et que l'on désigne comme responsable

de la ruine forestière de l'Italie²⁸⁰ comprend aussi un titre consacré au reboisement. La nouvelle loi limitait en fait le régime forestier aux zones hydrogéologiquement sensibles, les sommets, les pentes et certaines zones fragiles. Sa logique voulait que l'attention de l'administration forestière se porte avant tout sur ces terrains et assure leur stabilité. Tous les terrains susceptibles d'être cultivés étaient libérés des contraintes de la servitude forestière, mais ceux qui la subissaient, devaient être stabilisés, par le reboisement notamment.

b.1) Rendre possible sans imposer : les sociétés de reboisement :

La loi du 20 juin 1877 comprenait cinq parties²⁸¹, la seconde (article 11 à 15) était consacrée au reboisement dont la mise en œuvre était du ressort des Comités forestiers²⁸² (article 11). L'article 13 prévoyait la constitution facultative ou obligatoire de sociétés (Consorti) entre propriétaires de terrains à reboiser et le droit pour ceux-ci de s'exempter de cette obligation en cédant leurs terrains à la société. La constitution des sociétés qui se fit entre l'État et les provinces le plus souvent, ne connut pas un véritable engouement, en 1914 il en existait trente et une situées essentiellement le long de l'Appennin septentrional (voir carte 10). De plus de nombreuses sociétés créées avant 1914 ne développèrent aucune activité, comme celles de Ravenne et Catane ou bien cessèrent de fonctionner après quelque temps comme celles de Novara et Cosenza²⁸³. L'État concourait à l'exécution des travaux de reboisement effectués par les sociétés par la direction et la surveillance de ceux-ci offerte par l'administration forestière et par : «*des contributions à la dépense égales, normalement, à celles des autres organismes sociétaires* »²⁸⁴. La loi autorisait la Société à exproprier les terrains situés dans l'aire de reboisement dans le cas où les propriétaires auraient refusé d'accomplir les travaux prévus ou de faire partie de la

²⁸⁰ Voir L.F. Tessier, «La question forestière en Italie» in *R.E.F.*, novembre 1904, p. 684 à 698 et Pierre Buffault, «Choses forestières d'Italie» in *R.E.F.*, avril 1908, p. 196 à 213.

²⁸¹ Pour une analyse de la loi voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p. 170 à 179.

²⁸² Le Comité forestier devait être composé, dans chaque province, du Préfet, président, de l'Inspecteur forestier, d'un ingénieur nommé par le ministère et de trois membres nommés par le Conseil provincial, ainsi que d'un représentant des communes concernées par ses travaux.

²⁸³ Voir *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.236 à 275.

²⁸⁴ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p. 248. «contributi alla spesa in misura uguale, normalmente, a quella degli altri enti consorziati».

Société. Cette possibilité ne pouvait s'exercer dans le cas où les expropriés étaient propriétaires de quatre cinquième de l'aire à reboiser (article 15). Enfin notons que l'article 12 permettait l'expropriation des terrains soumis au régime forestier où le Comité forestier estimait le reboisement nécessaire.

La loi du 20 juin 1877 apparaît donc comme un compromis entre des intérêts contradictoires, elle donne, d'une part, satisfaction à ceux qui réclamaient une liberté absolue dans l'utilisation de la terre, sans négliger, d'autre part, l'avis de ceux qui croyaient nécessaire de tenir compte de l'intérêt public et demandaient la conservation et la restauration du couvert forestier.

b.2) Une restauration forestière aléatoire dans une loi fortement critiquée :

Dès sa mise en application, la loi fut fortement critiquée, son seul aspect forestier était que l'on reconnaissait ponctuellement la forêt comme un moyen de préserver les sols et de régulariser le régime des cours d'eau mais : *«L'œuvre de restauration montagnarde restait confiée à l'éventuelle action de l'État, des provinces et des communes, seuls ou réunis en société »*²⁸⁵. Ses insuffisances de la loi furent encore amplifiées par une application trop rapide et anarchique de celle-ci. Des zones qui d'après la loi auraient du être soumises au régime forestier furent libérées, alors que d'autres furent soumises alors que leur état ne l'exigeait pas. Il n'y eu pas ou peu de visite des lieux, la révision du régime forestier étant faite à partir des cadastres. Cette révision fut d'ailleurs fréquemment influencée par des considérations personnelles des fonctionnaires chargés de la réaliser. Dans la pratique, la délimitation des zones soumises au lieu de s'appuyer sur des frontières naturelles facilement identifiables s'est basée sur des limites de propriétés sans cesse mouvantes, de sorte qu'il fut longtemps difficile de dire dans certains endroits si l'on était dans une zone soumise ou non au régime forestier.

Pourtant une fois commis les abus du début, la révision du régime forestier induite par la loi de 1877, fut poursuivie jusqu'en 1914, corrigeant parfois les excès de la première heure. Entre 1884 et 1914, 374 725 ha furent soumis au régime forestier, cette

²⁸⁵ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit. p. 67.* «L'opera di restaurazione montana rimaneva affidata all'eventuale azione dello Stato, delle provincie e dei comuni, da soli o riuniti in consorzio».

superficie comprenait des terrains recouverts de végétation mais surtout des terrains nus²⁸⁶ :

années	bois	buisson/ arbustes	nu	total
1884	2940346 ha	411459 ha	540157 ha	3891962 ha
1894	2968795 ha	384048 ha	749793 ha	4102636 ha
1904	2962045 ha	394427 ha	778161 ha	4134633 ha
1914	2977144 ha	432457 ha	857086 ha	4266687 ha

Malgré ses insuffisances, la loi, là où elle instaura le régime forestier, contribua à la conservation des terrains et des bois, cinquante ans après sa mise en place l'Administration forestière reconnaissait : *«il est du reste facile de relever comment les bois et les terrains soumis à la servitude forestière se trouvent, en général, dans des conditions meilleures que ceux, de même nature, pente et consistance, non soumis »*²⁸⁷ .

Toutefois les tentatives de réforme de la loi concernant le reboisement, mais aussi la police et l'organisation de l'administration forestière, furent rapidement assez nombreuses. Les conditions hydrogéologiques du pays et l'inefficacité et les excès de la loi de 1877 l'exigeant. Dans les années 1880, on estimait à 387 632 ha la superficie des terrains à restaurer²⁸⁸ , l'importance de ce chiffre était en rapport avec la fréquence des inondations qui à la même époque frappèrent le pays²⁸⁹ . La succession d'événements catastrophiques provoqua à la fin du XIX ème et au début du XX ème siècle : *«la formation d'une coalition d'intérêts entre l'industrie, l'agriculture de plaine et la population urbaine, qui réclamait de l'autorité publique une tutelle plus appropriée contre la menace des agents atmosphériques,*

²⁸⁶ Données extraites de *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit. p. 67.*

²⁸⁷ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit. p.79.* «è del resto facile rilevare come i boschi e terreni soggetti al vincolo forestale si trovino, in generale, in condizioni migliori di quelli non vincolati di ugual natura, pendio e consistenza».

²⁸⁸ Voir Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 132.

²⁸⁹ Voir Alberto Mura, *Ordinamento forestali e problemi montani*, Milano, Giufre', 1973, p. 26-27.

essentiellement au moyen d'une politique forestière différente »²⁹⁰ . Le reboisement, très peu pratiqué jusque là malgré les dispositions législatives, constituait pour les forestiers et certains hommes politiques la solution à appliquer, le complément indispensable du régime forestier.

c) 1888 : une loi avortée pour provoquer le reboisement :

c.1) L'inefficacité des sociétés de reboisement et l'influence de la R.T.M. française :

Le 2 décembre 1882, le ministre de l'Agriculture, Berti, présenta à la Chambre des députés un projet de loi intitulé : *Disposizioni intese a promuovere i rimboschimenti* (Propositions destinées à provoquer le reboisement), qui fut examiné par une commission qui présenta son rapport le 26 février 1884²⁹¹ . La commission fit d'abord le bilan de la loi de 1877, celle-ci avait provoqué la vente de nombreux communaux mais pas d'amélioration réelle par le reboisement, de 1877 à 1881, 2 590,78 ha seulement avaient été reboisés et 2 696 214 plants avaient été distribués en dix ans soit de quoi reboiser 400 ha. Les projets de reboisement élaborés en 1880, 1881 et 1882, cent trente-sept au total, ne couvraient que 7 243 ha ce qui fit dire aux membres de la commission : «*Par conséquent, si l'administration mérite des éloges pour avoir coopéré à cette forme opportune de reboisement, il ne faut pas se faire trop d'illusion sur les résultats qu'elle a obtenus* »²⁹² . Les causes de l'inefficacité des lois existantes résidaient essentiellement dans les conditions socio-économiques du pays, l'activité pastorale qui était la principale activité du pays entraînait en concurrence avec la forêt dans l'utilisation du territoire, la population très pauvre ne pouvait l'abandonner pour attendre les lointains bénéfices des plantations et de plus le morcellement de la propriété était une gêne importante. Face à cette situation la commission proposa les bases d'une loi sur le reboisement fondée sur cinq règles :

²⁹⁰ Alberto Mura, *op. cit.*, p. 29. «*il formarsi di una coalizione di interessi fra industria, agricoltura di piano e popolazione urbana, che reclamava dalla pubblica autorità una più adeguata tutela contro la minaccia degli agenti atmosferici, soprattutto per mezzo di una diversa politica forestale.*».

²⁹¹ Italie. Chambre des députés. *Propositions destinées à provoquer le reboisement. Rapport de la Commission. Séance du 26 février 1884*. Traduction de J.B. Borelli, Nice, 1885. (Document manuscrit conservé à la bibliothèque de l'E.N.G.R.E.F., Nancy).

²⁹² Italie. Chambre des députés. *Propositions destinées à provoquer le reboisement. Rapport de la Commission. Séance du 26 février 1884, op. cit.* p. 12.

1°- des études sérieuses en matière hydraulique et forestière devaient être menées avant le début des travaux;

2°- il fallait favoriser par tous les moyens l'initiative du propriétaire;

3°- «*éviter même au moyen de grands sacrifices pécuniaires tout ce qui peut soulever les hostilités des populations; payer tous les préjudices directs ou indirects qui leur seront causés et procéder graduellement de manière à ne point modifier trop brusquement l'industrie pastorale* »²⁹³ ;

4°- «*restreindre les travaux au strict nécessaire, mais établir d'une manière complète et durable ceux qui sont entrepris* »²⁹⁴ ;

5°- commencer les travaux où c'est le plus urgent.

Il est intéressant de noter que le projet de la commission donne une importance égale à l'industrie pastorale et à la forêt, il est en cela très proche de la loi française de 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne. Les analogies ne s'arrêtent d'ailleurs pas là, comme en France où la loi de 1882 voulait restreindre l'intervention forestière aux zones où le danger était né et actuel, la proposition italienne veut restreindre les travaux au strict nécessaire; enfin le législateur français avait imposé l'expropriation pour préserver les intérêts des populations, ce que le projet italien cherche à réaliser en faisant une règle du respect des intérêts des propriétaires et du financement par l'État des mesures destinées à se gagner leur sympathie. Y a-t-il eu une influence française dans l'élaboration de la proposition de loi sur le reboisement? On peut le penser, le rapport de la commission fait d'ailleurs directement référence à l'exemple français et de nombreux contacts entre les administrations forestières françaises et italiennes ont été pris à cette époque. En 1887, le forestier italien Piccioli publie un rapport sur les reboisements exécutés en France²⁹⁵ , on sait aussi que le manuel de Demontzey : *Traité pratique du reboisement et du gazonnement*²⁹⁶ , couronné par l'administration des forêts en 1878 a été diffusé à l'étranger, en Italie notamment, au début du XX^e siècle²⁹⁷ par le canal officiel, et

²⁹³ Idem, p. 31.

²⁹⁴ Idem, p. 31.

²⁹⁵ Fr. Piccioli, *Sui rimboschimenti eseguiti in Francia : rapporto*, 1887.

²⁹⁶ P. Demontzey, *Traité pratique du reboisement et du gazonnement des montagnes*, Paris, Rothschild, 1882, 2^e édition, 528 p., 105 fig., 47 pl.

²⁹⁷ Voir Centre des Archives Contemporaines, Fontainebleau, AGRI 4473. Cette liasse contient une série de lettres d'administrateurs étrangers désireux de se procurer l'ouvrage de Demontzey.

certainement qu'il avait déjà circulé d'une autre manière.

c.2) La loi du 1^{er} mars 1888 sur le reboisement : un engagement de l'État :

La discussion autour de ce projet se prolongea jusqu'en 1886, elle tendait peu à peu à la mise en place d'une loi spécifique au reboisement sans plus aucun lien avec une modification de la loi de 1877. Le projet approuvé par les députés le 31 mars 1886 ne fut pas examiné par les sénateurs pour cause d'achèvement de la législature avant le 19 novembre 1887. Après un nouvel examen par les députés, la loi fut votée le 1^{er} mars 1888. *«Selon cette loi, lui été soumis tous les terrains, répertoriés au moyen de la formation et de la publication de listes spéciales, pour lesquels le Ministère de l'agriculture reconnaissait la nécessité du reboisement pour garantir la consistance du sol et l'aménagement hydraulique (articles 1 à 3). Du fait que ceux-ci étaient compris dans les listes, ils étaient soumis au régime forestier (article 4). Le reboisement devait être réalisé ou à la charge de la société des propriétaires (article 5) ou à la charge des particuliers intéressés (articles 6 et 13) et toujours avec une contribution de l'État dans la mesure des deux cinquièmes de la dépense (articles 8 et 14) ou encore à la charge et aux frais de l'État après expropriation des terrains (articles 12 et suivants). »*²⁹⁸. La situation des terrains concernés par la loi était plus rigoureuse que pour ceux soumis à la loi de 1877, les activités agricoles, les coupes ou le pâturage n'étaient pas permis s'ils n'étaient pas en conformité avec des plans approuvés par l'autorité compétente. L'article 19 prévoyait la mise en défens temporaire des terrains dégradés avec indemnité au propriétaire ou usufruitier.

Cette loi fut complétée par la loi du 30 mars 1893 qui prenait en compte les terrains où le reboisement et la restauration des terrains devaient être complétés par des ouvrages hydrauliques. Dans ces cas l'efficacité de la loi dépendait de la constitution de sociétés et de la part de l'aide financière de l'État.

Jusqu'en 1910, d'autres projets essayèrent à la fois de corriger les rigueurs de la loi

²⁹⁸ Romualdo Trifone, *op. cit.*, p. 182. «Secondo questa legge ad essa erano soggetti tutti i terreni, per i quali il Ministero di agricoltura riconosceva la necessità del rimboschimento per garantire la consistenza del suolo o la sistemazione idraulica, mediante la formazione e pubblicazione di appositi elenchi (artt. 1-3). Per il fatto che essi erano compresi negli elenchi, erano vincolati (art. 4). L'imboschimento doveva essere fatto o a cura del consorzio dei proprietari (art. 5) o a cura dei singoli interessati (artt. 6 e 13) e sempre col contributo dello Stato nella misura di due quinti della spesa (artt. 8 e 14), od anche a cura e spese dello Stato previa espropriazione dei terreni stessi (articoli 12 e ss).

de 1877 et de celle de 1888, des députés en 1897 proposèrent de considérer l'élevage comme la règle et le reboisement comme une exception²⁹⁹. En 1902, un projet de loi du ministre de l'Agriculture, Bacelli, craignant que l'allègement des contraintes instaurées par la loi de 1877 n'aboutisse à la destruction des forêts, proposa un raidissement de celles-ci. Le ministre voulait que soit soumis au régime forestier : «*toutes les forêts, tous les terrains nus solides sur les sommets et les pentes des montagnes, tous les terrains qui, si défrichés et cultivés, auraient pu altérer la consistance du sol et le régime des eaux; que le déboisement et le défrichement fussent autorisés exceptionnellement seulement par le Ministère, que le reboisement eût donné droit à des exemptions fiscales* »³⁰⁰. Mais le projet ne fut pas discuté.

c.3) Une volonté non appliquée :

Malgré le vote d'une loi spécifique, le reboisement ne reçut pas d'élan nouveau, c'est même à se demander si la loi du 1^{er} mars 1888 fut réellement appliquée. Les différentes statistiques élaborées par la suite n'y font aucune allusion. Le *Rapport sur l'Administration des forêts appartenant au Domaine de l'État, 1^{er} juillet 1914 - 30 juin 1924*³⁰¹ de 1927 qui fait le bilan des réalisations des diverses lois promulguées entre 1877 et 1924 n'y attribue aucune part dans les reboisements exécutés depuis l'Unité, ni même Generoso Patrone, professeur à l'université de Florence qui en 1952 fit dans *Italia forestale e montana* le bilan de la contribution de l'État à l'aménagement hydrogéologique des montagnes et à l'amélioration et l'extension des bois et pâturages en montagne de 1867 à 1950³⁰². Par ailleurs les auteurs du début du siècle furent assez critiques vis à vis des résultats de la politique de reboisement qui fut menée par l'État au moyen de la loi de 1877 ou de celle à l'action plus fantomatique de 1888. Michele Zapella signale en 1905 à propos de cette

²⁹⁹ Voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p. 184.

³⁰⁰ Romualdo Trifone, *op. cit.* p. 185. «tutti i boschi, tutti i terreni nudi saldi sulle cime e sulle pendici dei monti, tutti i terreni che, se dissodati e coltivati, avrebbero potuto alterare la consistenza del suolo e del regime delle acque; che il diboscamento e il dissodamento fossero autorizzati in casi eccezionali solo dal Ministero, che l'imboschimento avesse dato diritto ad esenzioni fiscali».

³⁰¹ Ministero dell'Economia Nazionale, Direzione generale delle foreste e demani, *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1^o luglio 1914-30 giugno 1924*, Roma, «grafia» S.A.I. industrie grafiche, 1927, 705 p.

³⁰² Generoso Patrone, «Il contributo dello Stato e degli Enti alle sistemazioni montane e al miglioramento e l'ampliamento dei boschi e dei pascoli montani dal 1867 al 1950» in *Italia forestale e montana*, anno VII, n° 6, novembre-dicembre 1952, p. 321 à 349.

dernière qu'elle avait : «*causé de douloureuses désillusions et manqué presque complètement son but* »³⁰³ . En 1911, évoquant l'action de l'État en matière de reboisement, Ghino Valenti a ce jugement qui peut sembler sévère : «*ce qui s'est fait par l'État pour le reboisement est une tellement pauvre chose, que l'on a presque honte à le faire connaître* »³⁰⁴ .

d) 1900-1910 : définition d'une politique forestière active de l'État :

d.1) L'apport des congrès forestiers : la loi Luzzatti :

Face à ce constat d'échec, le débat sur la politique forestière connut au début de ce siècle une forte activité, dans les congrès forestiers de Bologne (1909), Turin (1911) et Naples (1914) surtout, les idées exposées eurent une grande influence sur la législation forestière italienne³⁰⁵ . Les orientations qui se manifestèrent alors revendiquaient une intervention plus massive de l'État à des niveaux différents. L'investissement forestier était peu attractif pour des particuliers car il immobilisait des capitaux qui pouvaient être plus rentables, et plus rapidement, dans d'autres placements. L'État se devait donc d'avoir vis à vis des propriétaires fonciers une politique incitative plus ambitieuse et généreuse, surtout à propos du reboisement, mais il devait aussi s'investir lui-même dans l'œuvre de restauration forestière du pays par la création d'un grand domaine forestier de l'État dont la gestion, confiée à une administration spéciale, devrait montrer que la sylviculture est une activité industrielle et commerciale moderne qui, bien menée, pouvait être très bénéfique à l'économie nationale et aux intérêts des propriétaires de forêts. Par ailleurs l'aspect humain et social de la question forestière fut aussi évoqué, bien que de façon plus discrète, à Bologne surtout où l'économiste Arrigo Serpieri déclara : «*une extension de la superficie forestière - pour protéger la montagne et la plaine et l'augmentation de notre richesse hydraulique - implique une condition essentielle : à savoir de tels progrès dans l'économie des populations*

³⁰³ Michele Zappella, *Leggi sulle foreste*, Martino Franca, C. Ippolita, 1905, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 132.

³⁰⁴ Ghino Valenti, *L'Italia agricola dal 1861 al 1911*, Roma, 1911, 113 p. cité par Generoso Patrone, «Il contributo dello Stato e degli Enti alle sistemazioni montane e al miglioramento e l'ampliamento dei boschi e dei pascoli montani dal 1867 al 1950», article déjà cité, p. 321.

³⁰⁵ Voir Alberto Mura, *op. cit.*, p. 29 à 34.

montagnardes qui leur créent des conditions de vie moins misérables »³⁰⁶ .

Cette intense réflexion déboucha en 1910 sur un ensemble législatif qui ne remit pas fondamentalement en question le régime forestier tel qu'il avait été défini en 1877 mais qui l'étendit et créa un ensemble d'instruments destinés à développer la sylviculture.

d.2) Les termes nouveaux de la question forestière comparables en France et en Italie:

La loi du 2 juin 1910, connue sous le nom de loi Luzzatti³⁰⁷ , contenant des mesures pour le domaine forestier de l'État et pour la tutelle et l'encouragement de la sylviculture, sans modifier la définition du régime forestier, prescrivait que les bois appartenant aux communes, aux provinces, aux universités agraires, aux associations et aux sociétés anonymes devaient être utilisés suivant un plan économique approuvé, ou en cas de non présentation, prescrit par l'autorité forestière locale et par le Comité forestier. «*Ainsi la technique forestière s'introduit dans les bois des institutions pour en prendre un contact direct, porteuse d'ordre, de rationalité, d'amélioration, de cessation des abus, de périodicité constante des revenus, de constitution de réserves ligneuses, à l'avantage évident de l'institution, et de celui supérieur du Pays* »³⁰⁸ . Cette mise sous tutelle du patrimoine boisé des collectivités et personnes morales qui avait pour but d'en assurer la conservation et l'amélioration était très proche de la notion française de soumission des communaux au régime forestier. Elle préfigurait sinon un changement radical des critères déterminant la définition du régime forestier, du moins une adaptation. En 1877, ce sont des critères uniquement hydrogéologiques qui avaient été pris en compte pour définir les limites de la servitude forestière. En 1910, le souci primordial reste encore la conservation des espaces forestiers pour des objectifs de protection mais le régime forestier en imposant des plans de gestion change quelque peu de finalité et diversifie l'activité forestière. La forêt doit assurer

³⁰⁶ A. Serpieri, «Economia montana e restaurazione forestale», in *Atti del Congresso forestale di Bologna del 1909*, cité par A. Mura, *op. cit.* p.32. «un'estensione della superficie forestale - a tutela della montagna e del piano, ad incremento della nostra ricchezza idraulica - implica una condizione essenziale : cioè tali progressi nell'economia delle popolazioni montane che creino ad esse condizioni di vita meno misere».

³⁰⁷ Pour une analyse de cette loi voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p. 189 à 199.

³⁰⁸ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.91. «Così la tecnica forestale s'introduce nei boschi degli enti per prendervi diretto contatto, apportatrice di ordine, di razionalità, di miglione, di cessazione di abusi, di periodicità costante di redditi, di costituzione di riserve legnose, con evidente vantaggio dell'ente, e di quello superiore del Paese».

la stabilité hydrogéologique des montagnes, elle doit aussi participer à la vie économique du pays. Les bois des particuliers font aussi l'objet de soins plus attentifs, ainsi l'article 27 de la loi oblige les propriétaires de châtaigneraies désireux d'exploiter leurs bois pour les extraits tanniques, à en demander l'autorisation au Ministère qui subordonnait celle-ci à la réalisation de certains travaux, mise en défend, plantations, greffes. Enfin, ce régime de tutelle économique pouvait être appliqué aussi aux bois que le Ministère aurait déclaré d'utilité publique et à ceux des particuliers qui en auraient fait la demande.

Notons à ce niveau une certaine symétrie avec le débat forestier français, le problème du contrôle de la gestion des forêts privées est à la même époque débattu en France et débouche trois ans plus tard sur la loi du 2 juillet 1913 dite loi Audiffred qui précise que l'Administration peut se charger de la conservation et de la régie des bois des particuliers et des sociétés qui en font la demande, moyennant une redevance annuelle; de même dès 1914 les députés français discutent sur l'intérêt qu'il y a à mettre sous tutelle des forêts non soumises dont le rôle protecteur est important, réflexion qui produit en 1922 la loi du 28 avril sur la soumission au régime forestier des forêts de protection (Loi Chauveau). La question forestière se pose à peu de choses près de la même façon en France et en Italie et les remèdes sont assez proches. Le rapprochement se fait aussi au niveau du rôle de l'État dans la gestion de son domaine. Depuis 1827, la France gère son domaine forestier en vue d'assurer les besoins en bois du pays. Avec la loi Luzzatti, l'Italie s'oriente dans cette direction.

d.3) L'investissement de la collectivité dans la reforestation :

Ce sont les collectivités et en premier lieu l'État qui doivent veiller à fournir à l'industrie nationale les bois dont elle a besoin. Et en la matière, l'État italien ne peut imposer la mise sous tutelle des forêts publiques sans rationaliser la gestion de son propre domaine. La loi crée donc une Administration spéciale du domaine forestier de l'État (*Azienda speciale del demanio forestale dello Stato*)³⁰⁹ pour : *«pourvoir au moyen de l'accroissement et l'inaliénabilité des propriétés boisés domaniales et par l'exemple d'un bon régime industriel de celle-ci, à l'augmentation de la sylviculture et du commerce des produits*

³⁰⁹ Dans son *Histoire du droit forestier en Italie*, Romualdo Trifone consacre un appendice spécial au domaine forestier de l'État, à son administration et aux lois les intéressantes. Voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p. 313 à 375.

forestiers nationaux »³¹⁰ . Le domaine forestier de l'État, composé de forêts administrées jusque là par divers ministères (finances, travaux publics et agriculture), pouvait être agrandi. L'administration était pour cela autorisée à acquérir des terrains boisés et même à exproprier des terrains nus (mais pas des prés ou des pâturages) à reboiser, dans les limites de son budget (articles 10 et 11). Dans le Mezzogiorno et en Sicile, les terrains boisés ou susceptibles d'amélioration forestière appartenant aux domaines communaux et non adaptés à l'exercice des droits d'usage et non exploitables pour assurer les besoins des populations pouvaient être confiés à l'Administration du domaine forestier (article 24).

Rationaliser la gestion du domaine forestier de l'État et imposer une jouissance ordonnée de celui des collectivités publiques et personnes morales constitue alors une étape essentielle du développement forestier italien. Pour les forestiers la loi de 1910 : *«représente la première esquisse d'une grande politique forestière, en ce qu'elle prend en particulière considération les conditions hydrogéologiques du terrain et les fonctions des forêts* »³¹¹ . L'encouragement de la sylviculture qui apparaît dans le titre de la loi passe aussi par l'instauration de mesures propres à stimuler le reboisement. Lorsqu'il est réalisé sur des terrains soumis au régime forestier appartenant à des communes ou personnes morales, l'article 26 de la loi prévoit qu'il doit être effectué sous la direction de l'Administration et suivant un projet établi par elle et approuvé par le Ministère. En ce qui concerne les terrains privés, soumis ou non, ayant fait l'objet d'un reboisement, des mesures incitatives *«tendant à favoriser un équilibre de rendement entre culture forestière et autres formes d'utilisation de la terre* »³¹² sont prises. Des exonérations d'impôts fonciers et de la taxe additionnelle communale et provinciale (sovrimposta comunale e provinciale) de quinze ans si le bois est gouverné en taillis ou de quarante ans s'il est éduqué en futaie sont accordées (article 28). Dans le cas de certains reboisements facultatifs et pour

³¹⁰ Loi du 2 juin 1910, n° 277, article 9. cité par Alberto Mura, *op. cit.*, p.34. «provvedere mediante l'ampliamento e l'inalienabilità delle proprietà boschive demaniali e con l'esempio di un buon regime industriale di esse, all'incremento della silvicoltura e del commercio dei prodotti forestali nazionali».

³¹¹ Mario de Martini, «Dalla tutela dei boschi alla politica della montagna», article déjà cité, p.30. «rappresentò la prima impostazione di una grande politica forestale, in quanto prende in particolare considerazione le condizioni idrogeologiche del terreno e le funzioni dei boschi.»

³¹² Donato Romano, «I rimboschimenti nella politica forestale italiana» in *Monti e Boschi*, n° 6, 1986, p.7. «tendenti a favorire un equilibrio di rendimento tra coltura boschiva ed altre forme di utilizzazione della terra».

la reconstitution de forêts très dégradées le Ministère peut accorder la direction technique gratuite des travaux ainsi que les plants et graines nécessaires et des primes de 50 à 100 liras par hectare. Ces primes ne sont accordées que cinq ans après achèvement des travaux et les propriétaires sont tenus d'accomplir les opérations d'entretien déterminées par le plan de culture et de conservation établi par le Ministère (article 29).

d.4) Esquisse d'une politique pour la montagne intégrant le reboisement :

Enfin si la loi de 1910 cherche à stimuler l'activité forestière à des fins hydrogéologiques et économiques, elle esquisse aussi un mouvement en faveur des montagnes dont l'amélioration des conditions physiques et socio-économiques commence à apparaître comme une clé de la question forestière italienne. Pour cela l'État veut que puisse s'exercer toutes les initiatives et : *«toutes ces formes de collaboration qui peuvent avantageusement contribuer à l'amélioration économique des habitants de la montagne, condition indispensable pour que même l'aménagement physique de celle-ci soit assuré »*³¹³ . Pour mobiliser toutes les énergies des organes spéciaux de propagande sont instaurés sur le modèle de ce qui est fait en agriculture, des stations et des chaires ambulantes de sylviculture et d'agronomie montagnardes (alpicoltura) sont créées, ainsi que de petites industries forestières.

La loi Luzzatti de 1910 redéfinit donc dans une certaine mesure les objectifs et les moyens de la politique forestière italienne, elle consacre le reboisement comme une des voies principale du redressement forestier du pays à des fins hydrogéologiques et économiques et confirme le rôle complémentaire du régime forestier qu'il a joué depuis l'Unité. En 1877, la servitude forestière ayant un caractère uniquement restrictif, le reboisement, tel que la loi en prévoit l'application, est la seule mesure à caractère positif prévue par le code forestier. Toutes les mesures réglementaires et législatives prises jusqu'en 1910 concernant la restauration du couvert forestier visent à l'imposer dans les terrains les plus dégradés. La réorganisation forestière de 1910 qui est plus incitative que coercitive, fait le constat que la politique menée depuis plus de trente ans ne peut avoir d'efficacité réelle sans une prise en compte moins superficielle des problèmes de la montagne. On retient que la loi rationalise la

³¹³ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.155. «tutte quelle forme di collaborazione che possono maggiormente contribuire al miglioramento economico degli abitanti della montagna, condizione indispensabile perche anche la sistemazione fisica di essa sia raggiunta».

gestion du domaine forestier de l'État, impose une jouissance ordonnée de celui des collectivités publiques et personnes morales et promeut le reboisement, mais au delà de ces aspects essentiels, elle oriente l'action forestière vers la mise en place en montagne d'un substrat favorable au développement d'une grande œuvre forestière. Pour que l'activité de reboisement de l'État soit efficace : *«il est d'abord nécessaire que l'environnement économique dans lequel l'œuvre même doit s'exercer se modifie complètement et que le montagnard se sente stimuler par son propre intérêt à exécuter ces travaux de reboisement pour lesquels l'État demande sa collaboration »*³¹⁴. Le reboisement devient donc un moyen et une fin de l'amélioration des conditions économiques des montagnes, il contribue à la mise en place d'une situation socio-économique qui doit faciliter par la suite la bonification forestière donc le reboisement.

L'intervention en faveur des populations de montagne qui trouve au début du siècle ses premières ébauches, constitue par la suite un souci permanent de la politique forestière que l'on peut qualifier de politique de la montagne. Sans remettre fondamentalement en cause la restauration des espaces montagnards par le reboisement, les moyens de celle-ci tiennent plus compte des intérêts des populations montagnardes.

2.2 La restauration forestière et la politique pour la montagne au XX ème siècle :

En 1910 avait été pris en compte les intérêts fondamentaux de la montagne pour faciliter la pénétration forestière. Dans les années qui suivent, les moyens de la restauration forestière sont peu à peu réformés, ils se mettent en conformité avec la nouvelle attitude vis à vis du rôle et du devenir des espaces forestiers.

a) La modernisation et la synthèse de la législation forestière post-unitaire :

³¹⁴ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.157. «é prima necessario che l'ambiente economico nel quale l'opera stessa deve svolgersi, si modifichi completamente e che il montanaro si senta stimolato dal suo stesso interesse ad eseguire quei lavori di rimboscimento per i quali lo Stato richiede la sua collaborazione».

a.1) L'aménagement hydro-forestier des bassins de montagne : la loi du 13 juillet 1913 :

La loi du 13 juillet 1911, n° 774, instaure des mesures pour l'aménagement hydro-forestier des bassins de montagne et pour les ouvrages hydrauliques et les bonifications, elle abroge les lois de 1888 et 1893 et confie à l'État : « *l'initiative et la charge des reboisements dont l'utilité est associée à la nécessité de l'aménagement montagnard et de la régulation hydraulique, reconnaissant qu'il était vain d'attendre des propriétaires des dépenses de ce genre et qu'il pouvait suffire d'encourager leur initiative sans en faire une obligation* »³¹⁵ . Le décret d'application de la loi, n° 442 du 21 mars 1912³¹⁶ , précise en ce qui concerne la sylviculture, que les travaux de reboisement et de consolidation des bassins de montagne, coordonnés à des opérations de bonification, doivent être exécutés par les soins et aux frais de l'État quand les conditions de terrain sont telles qu'elles compromettent, au préjudice de l'intérêt public, la consistance du sol, la sécurité des habitats et le bon régime des eaux (articles 1 et 2). La préparation des projets et l'exécution des travaux sont du ressort du bureau du Génie Civil et de l'inspection forestière, la réception des travaux se faisant par une commission technique comprenant des personnels des deux administrations (article 5). La collaboration entre les forestiers et les ingénieurs du génie civil n'a pas été sans dissensions. En 1921, Serpieri juge que la division des compétences entre les deux administrations est une complication inutile, les forestiers étant techniquement compétents pour les travaux forestiers mais aussi pour les petits ouvrages d'art³¹⁷ . Point de vue qui est discuté par le chef de l'office hydro-forestier de Rome, Achille Mantese, qui en février 1922 dans *L'alpe : rivista forestale italiana* réfute l'idée que la restauration des montagnes puisse se faire seulement avec des travaux forestiers et de petits ouvrages hydrauliques. Selon lui dans les bassins où il y a urgence la technique de l'ingénieur, qui a les capacités voulues, doit s'associer à celle du forestier.

L'approbation des projets compilés par les forestiers et les ingénieurs du génie tenait lieu de déclaration d'utilité publique (article 6). Ces projets bien que concernant le

³¹⁵ Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.199. « *l'iniziativa e l'onere dei rimboschimenti, la cui utilità fosse risultata collegata alla necessità dell'asestamento montano e della sistemazione idraulica, riconoscendo che era vano attendere dai proprietari oneri di tal genere e che poteva bastare incoraggiare la loro iniziativa senza costituirne un obbligo* ».

³¹⁶ Pour le détail de ce décret voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.200 et 201.

³¹⁷ Voir A. Serpieri, « *l'ordinamento del servizio delle sistemazioni idraulico-forestali* » in *L'Alpe : rivista forestale italiana*, serie II, anno VIII, n° 12, dicembre 1921.

reboisement devaient signaler les terrains qui bien que déjà défrichés pouvaient être encore cultivés sans risque de dommages, ainsi que ceux dans lesquels la consolidation pouvait se limiter au simple gazonnement ou à la création de pâturages arborés. Les terrains inclus dans les périmètres formaient une liste qui devait être publiée et notifiée aux intéressés; (articles 7 et 8). L'article 9 prévoyait temporairement une indemnité annuelle pour privation de pâturages ou de jouissance.

Le reboisement n'était donc plus le seul moyen de consolidation des terrains, l'agriculture était préservée là où son usage n'était pas préjudiciable, elle était même encouragée par des améliorations agricoles. Ainsi l'intervention forestière pouvait être temporaire, la mise en défens, compensée par une indemnité, de certaines zones pouvait suffire à consolider les terrains tout en leur donnant une plus-value, dans ce cas le propriétaire ne pouvait ni cultiver son terrain, ni exercer le pâturage tant que le bois n'avait pas atteint un âge et une hauteur déterminé (article 11 et 12). Il pouvait aussi renoncer à ces charges, l'État pouvait alors soit acquérir les terrains soit les prendre en charge sans indemnités pour le propriétaire (article 11 et 12). Tous les terrains inclus dans les périmètres de travaux étaient soumis au régime forestier, les propriétaires devaient observés dans les opérations d'exploitation les plans culturaux approuvés par le ministère de l'Agriculture.

Cet ensemble de mesures avait pour but tout en préservant les intérêts des populations de permettre la restauration des espaces montagnards qui reposait quand même sur le rétablissement du couvert forestier. Le reboisement pouvait être confié aux propriétaires, seuls ou réunis en société, dans ce cas ils avaient droit à des primes et à la distribution de graines et de plants (article 13). Enfin l'article 14 reconduisait les exemptions fiscales instaurées par la loi de 1910. Les mesures d'encouragement au reboisement étant les mêmes que celles de 1910, le principal apport de cette loi est donc que l'attitude de l'État face aux problèmes de la montagne se fait plus positive. La forêt n'est plus considérée au niveau biologique comme l'unique moyen de la restauration : *«En effet, sont aussi retenus comme moyens appropriés : le gazonnement, le pré et le pâturage arboré et*

même la culture agraire pourvu qu'elle soit menée de façon opportune »³¹⁸ . Le décret du 6 mai 1915 n° 589 sur l'amélioration des pâturages de montagne complète cette orientation en permettant la concession de primes comme pour le reboisement.

a.2) La réorganisation de la législation forestière : la loi du 30 décembre 1923 :

La Première Guerre Mondiale amène des changements importants en matière forestière. L'annexion de nouveaux territoires riches en forêts à la fin des hostilités oblige l'État italien à révisé l'ensemble des textes législatifs forestiers de ces ex-provinces autrichiennes et par la même occasion à simplifier son propre code forestier qui depuis un demi-siècle s'était considérablement enrichi. Le 30 décembre 1923, la loi n° 3267 réorganise l'ensemble de la législation forestière italienne et énonce certains principes qui depuis 1910 orientaient la politique forestière. Les deux objectifs essentiels sont : *«défendre la stabilité du terrain et la régularité du régime des eaux; favoriser les éléments et les facteurs de l'économie montagnarde et surtout la sylviculture, en conservant et améliorant, entre autre les propriétés boisés les plus remarquables et valorisant la fonction protective exercée par de tels bois* »³¹⁹ .

a.2.1) Une rupture avec l'héritage forestier de 1877 :

L'interdépendance de la question hydrogéologique et du problème du développement des montagnes, implicitement reconnue depuis 1910, est clairement affirmée par la loi de 1923, mais plus qu'une répartition égale et une gestion équilibrée entre la forêt et le pâturage que se proposent de réaliser les lois de 1912 et 1915, celle de 1923 cherche à coordonner l'activité forestière à l'ensemble de l'activité agricole en montagne. *«On cherchait donc à réaliser cette conception plus unitaire de la défense du sol, de la régularisation du régime des eaux et de l'amélioration économique de l'environnement montagnard, qui, déjà apparu précédemment dans quelques lois spéciales (pour la Basilicate*

³¹⁸ Mario de Martini, «Dalla tutela dei boschi alla politica della montagna», article déjà cité, p.30. «Infatti, sono anche ritenuti mezzi idonei : l'inerbimento, il prato e il pascolo arborato e la stessa coltura agraria purché opportunamente disciplinata».

³¹⁹ Romualdo Trifone, «Il vincolo forestale prima e dopo la legge del 1877» in *L'Italia forestale e montana*, anno VII, n° 3, 1952, p. 125. «difendere la stabilità del terreno e la regolarità del regime delle acque; favorire gli elementi e i fattori dell'economia montana e sopra tutto la silvicoltura, conservando e migliorando, tra l'altro le proprietà boschive più ragguardevoli e valorizzando la funzione protettiva esercitata da taluni boschi».

et pour la Calabre, pour le bassin du Sele, pour la Sardaigne et pour les provinces Pouilleuses), s'était démontrée susceptible de résultats pratiques très intéressants »³²⁰ .

Concrètement, cette réorganisation rompait les derniers liens que l'ensemble législatif forestier conservait avec la loi de 1877, la soumission des terrains au régime forestier ne se faisait plus en référence à la limite supérieure du châtaignier, mais par rapport à leur situation réelle : *«devaient être soumis au régime forestier les terrains de quelque nature et destination, qui par l'effet de certains modes d'utilisation auraient pu avec des dommages publics subir des dénudations, perdre leur stabilité et troubler le régime des eaux. La détermination de ces terrains devait être faite par zones dans le périmètre des divers bassins fluviaux. Le contenu de la servitude n'était pas très différent de celui de 1877, le déboisement et le défrichement étaient toujours subordonnés à l'autorisation du comité forestier et aux modalités prescrites par celui-ci, mais l'exercice du pâturage était circonscrit dans des limites plus étroites et rigoureuses »*³²¹ . La détermination du régime forestier se faisait donc sur la base de considérations hydrogéologiques et suivant la qualité des propriétaires (les bois des collectivités et personnes morales restaient soumis au régime forestier). Le courant forestier qui depuis la fin du XIX ème siècle demandait la révision de la loi de 1877 trouvait donc en 1923 une reconnaissance de ses revendications.

a.2.2) Une démarche globale confondant les activités forestières et agricoles pour une amélioration des conditions montagnardes :

Mais l'aspect essentiel de la loi réside dans la prévision d'interventions publiques destinées à favoriser l'amélioration de l'économie montagnarde. La loi semble : *«reconnaître la nécessité de substituer, dans certaines conditions de lieu et de milieu, à la pure*

³²⁰ Alberto Camaiti, «I bacini montani» in *L'Italia forestale e montana*, anno VII, n° 3, 1952, p. 114. «Si cercò quindi di realizzare quella concezione più unitaria della difesa del suolo, della regimazione delle acque e del miglioramento economico dell'ambiente montano, che, già apparsa precedentemente in alcune leggi speciali (per la Basilicata e per la Calabria, per il bacino del Sele, per la Sardegna e per le provincie Pugliesi), si era dimostrata suscettibile di risultati pratici molto lusinghieri».

³²¹ Alberto Mura, *op. cit.*, p.38. «dovevano essere vincolati i terreni di qualsiasi natura e destinazione, che per effetto di certi modi di utilizzazione avrebbero potuto con danno pubblico subire denudazioni, perdere stabilità e turbare il regime delle acque. La determinazione di questi terreni doveva essere fatta per zone nel perimetro dei singoli bacini fluviali. Il contenuto del vincolo non si discostava molto da quello del 1877; il diboscamento e il dissodamento erano sempre subordinati all'autorizzazione del comitato forestale e alle modalità da questo prescritte, ma l'esercizio del pascolo era circoscritto in limiti più stretti e rigorosi».

intervention de remise en ordre hydrogéologique, obtenue par le reboisement et par la réalisation de travaux intensifs dans les lits des torrents, une intervention visant à l'aménagement hydraulique et agraire du sol à savoir en substance, à la conciliation des exigences hydrogéologiques avec la nécessité alimentaire de la population »³²² .

L'amélioration des conditions de vie passe d'abord par le relèvement des conditions physiques, qui sont elles directement dépendantes de l'état du couvert forestier. La reprise par la loi de l'ensemble des mesures en faveur de la sylviculture codifiées depuis le début du siècle montre que le souci reste quand même forestier. Toutes les opérations d'aménagement hydro-forestier restent à la charge et aux frais de l'État; en ce qui concerne le reboisement, la consolidation des terrains et les ouvrages connexes le Ministère de l'agriculture et des forêts est compétent; pour ce qui est des ouvrages hydrauliques c'est le Ministère des travaux publics. Les opérations d'amélioration d'initiative particulière sont aussi largement subventionnées. L'aide au reboisement reste de même nature que par le passé, celui-ci peut être promu par l'administration forestière ou par les provinces et communes, seules ou réunies en sociétés, en usant de mesures incitatives (exemptions d'impôts, distribution des graines et plants, direction technique des travaux et subventions dont le taux passe aux deux tiers du coût des travaux) ou de manière coercitive, l'administration peut occuper temporairement le terrain, décider sa mise en défends ou procéder à l'expropriation³²³ .

Le relèvement de la situation économique peut être assuré par des opérations d'amélioration des pâturages de montagne (extirpation des buissons, épierrement, semis de plantes fourragères, irrigation, construction d'étables, etc ...) l'État peut concéder des subventions pouvant atteindre 35 % de la dépense, de plus, les communes pour ce type d'opération pouvaient prétendre à des prêts très favorables de la Caisse des dépôts et des

³²² E. Jandolo, C. Mingazzini, *La bonifica nelle colline argillose plioceniche*, Tip. Failla, Roma, 1934. cité par Francesco Carullo, «La sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani e leggi 10 agosto 1950, n° 646 e 647» in *L'Italia forestale e montana*, anno VI, n° 5, 1951, p. 219. «riconoscere la necessità di sostituire, in date condizioni di luogo e di ambiente, al puro intervento di riassetto idrogeologico, ottenuto col rimboschimento e con la esecuzione di opere intensive nell'alveo dei torrenti, un intervento diretto alla sistemazione idraulico-agraria del suolo e cioè, in sostanza, alla conciliazione delle esigenze idrogeologiche con la necessità alimentare della popolazione».

³²³ Le titre II de la loi du 30 décembre 1923, n° 3267 est consacré à l'aménagement et au reboisement des terrains de montagne (alla sistemazione ed al rimboschimento di terreni montani). Le chapitre II de ce titre, article 75 à 89, est plus particulièrement consacré au reboisement et à la consolidation des terrains soumis au régime forestier (rimboschimento e rinsaldamento di terreni vincolati).

prêts.

La loi du 30 décembre 1923 ne constitue donc pas au niveau de son contenu une véritable révolution, elle ne fait que reprendre en les étendant et les coordonnant des mesures antérieures. Elle n'est pas non plus une loi pour la mise en valeur et la bonification des espaces montagnards, elle cherche plus à réaliser un aménagement hydro-forestier rationnel qu'un simple aménagement agricole productif. Les améliorations pastorales ont pour objectif de promouvoir un élevage intensif pratiqué sur des surfaces plus restreintes consolidées par le gazonnement et les petits ouvrages de collecte des eaux des cours d'eau et de pluie. Elles contribuent donc à la régularisation du régime des cours d'eau et à la protection des sols dans les zones où elles sont pratiquées, mais de plus elles allègent la charge qu'une exploitation de type extensif fait peser sur l'ensemble de l'espace avec tous les effets qui en découlent.

Son originalité principale réside dans la globalité de la démarche qui bien que depuis longtemps reconnue comme nécessaire n'est réellement énoncée qu'en 1923. La restauration du couvert forestier contribue par son rôle protecteur au relèvement des conditions physiques et économiques de la montagne et en retour l'amélioration de ces conditions facilite la restauration forestière. La loi donc : *« n'oublie pas l'intérêt public, qui a déterminé l'intervention de l'État, mais cherche à concilier avec le respect de celui-ci celui, non négligeable, des populations et des particuliers, confiant aux organes d'état compétents la mission de créer le point intermédiaire sur lequel peuvent s'équilibrer les intérêts contradictoires »*³²⁴.

b) 1923-1933 : La bonification ou l'arbre comme élément de la politique pour la montagne :

b.1) La bonification, une volonté politique :

À ce moment de son histoire législative on peut qualifier la politique forestière italienne de "politique de la montagne" mais pas encore de "politique pour la montagne",

³²⁴ Mario de Martini, « Dalla tutela dei boschi alla politica della montagna », article déjà cité, p.31. « non dimentica l'interesse pubblico, che ha determinato l'intervento dello Stato, ma cerca di conciliare col rispetto di esso quello, non trascurabile, delle popolazioni e dei privati, rimettendo ai competenti organi statali il compito di creare il punto intermedio sul quale possono equilibrarsi i contrapposti interessi ».

l'objectif principal restant la restauration forestière à des fins de protection et non pas le relèvement agricole. La transformation agraire et la valorisation du sol à des fins productives sont envisagées en 1923, 1924 et 1926 par des lois sur les bonifications hydrauliques, sur les aménagements en montagne, sur les transformations foncières et sur les irrigations. Lois qui sont coordonnées et perfectionnées dans celle du 13 février 1933, n° 215, sur la bonification intégrale. L'objectif n'est là plus forestier, le régime fasciste cherche d'une part à assurer l'autonomie alimentaire du pays et l'élimination du déficit de la balance commerciale et d'autre part à : *«introduire les paysans dans l'État, les promouvoir au rôle d'acteurs d'une grande affaire nationale, annuler l'espace qui sépare leur travail de l'État-ville dont ils sont les serviteurs lointains et anonymes »*³²⁵ .

b.2) La forêt réinsérée dans le paysage :

Si l'État retire de la bonification intégrale des avantages économiques, politiques et sociaux, la forêt élargit, elle, son domaine. L'article 1 de la loi du 13 février 1933 précise quel est le champ de l'œuvre de bonification : *«... Les opérations de bonification sont celles qui s'accomplissent sur la base d'un plan général de travaux et d'activités coordonnés, avec d'importants avantages hygiéniques, démographiques, économiques et sociaux, dans des zones comprenant des lacs, des étangs, des marais et des terres marécageuses, ou constituées de terrains de montagne en mauvais état au point de vue hydrogéologique et forestier, ou bien de terrains, utilisés, à cause de graves problèmes d'ordre physique ou social, de façon extensive, et susceptibles, une fois résolus ceux-ci, d'une radicale transformation de l'organisation productive ...»*³²⁶ . Par la bonification, l'arbre et la forêts retrouvaient donc aussi leur place dans l'organisation du paysage. La déforestation avait fragilisé la montagne, le reboisement était donc le remède naturel à cet état de chose. L'article 2 de la loi précise d'ailleurs que sont nécessaires aux fins générales de la bonification : *«... les travaux de reboisement et de reconstruction de bois détériorés, de correction des tronçons montagnards*

³²⁵ Sergio Romano, *op cit.*, p.197.

³²⁶ Loi du 13 février 1933, n° 215, contenant les nouvelles normes pour la bonification intégrale. Titre I, Article 1. *«... Le opere di bonifica sono quelle che si compiono in base ad un piano generale di lavori e di attività coordinate, con rilevanti vantaggi igienici, demografici, economici e sociali, in comprensori di cui ricadono laghi, stagni, paludi e terre paludose, o costituiti da terreni montani dissestati nei riguardi idrogeologici e forestali, ovvero da terreni, estensivamente utilizzati per gravi cause d'ordine fisico o sociale, e suscettibili, rimosse queste, di una radicale trasformazione dell'ordinamento produttivo. ...»*.

des cours d'eau, de consolidation de leurs versants, même au moyen de la création de prés et pâturages arborés, d'aménagement hydraulique et agraire des pentes même ...»³²⁷ .

Les travaux de reboisement reçoivent donc une nouvelle impulsion et l'arbre entre dans le cadre général de l'aménagement rural pour la constitution de prés et pâturages arborés mais aussi pour l'amélioration des routes et de l'irrigation. Notons que durant cette période de reconstruction de l'espace national, analogue à ce que la France connut dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, le reboisement, outre les avantages hydrogéologiques, économiques et sociaux qu'il offrait au pays, constituait aussi pour le régime fasciste un excellent moyen de propagande. Alors que jusque dans les années 1920 l'orientation forestière était plutôt à l'intensification de la culture forestière³²⁸ , la milice nationale forestière, durant sa période d'existence, rechercha au contraire un élargissement de la zone forestière, la présentation des travaux réalisés étant plus valorisante lorsqu'elle pouvait s'exprimer en taux d'accroissement. Ainsi en 1935, faisant le bilan de l'œuvre forestière du régime fasciste, la revue *La milizia forestale* constate : «*L'implantation de nouvelles forêts a été effectué durant l'exercice 1933-34 sur une extension de 12 774 hectares, supérieure non seulement à celle de l'exercice précédent, mais aussi à celui de n'importe quel exercice antérieur. Elle dépasse de 19 % celui de 1932-33, et correspond à environ 14 fois la moyenne annuelle du demi siècle qui a précédé la Marche sur Rome* »³²⁹ .

b.3) L'arbre, un élément du progrès de la montagne :

Sans être une loi forestière, la loi du 13 février 1933 marque donc une étape importante pour la forêt et les forestiers; au niveau de l'orientation générale de la politique forestière du pays, c'est sans doute la bonification intégrale qui fait basculer celle-ci dans le

³²⁷ Loi du 13 février 1933, n° 215, contenant les nouvelles normes pour la bonification intégrale. Titre II, Article 2. «... le opere di rimboscimento e di ricostruzione di boschi deteriorati, di correzione dei tronchi montani dei corsi d'acqua, di rinsaldamento delle relative pendici, anche mediante creazione di prati o pascoli alberati, di sistemazione idraulico-agraria delle pendici stesse».

³²⁸ Voir *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.89 et 90.

³²⁹ *La milizia forestale*, anno XII, 1935, p. 26. «L'impianto di nuovi boschi è stato effettuato nell'esercizio 1933-34 sulla estensione di ettari 12774, superiore a quella dell'esercizio precedente non solo, ma altresì a quella di qualsiasi esercizio anteriore. Essa supera del 19 % quella del 1932-33, e corrisponde a circa 14 volte la media annua del cinquantennio che ha preceduto la Marcia su Roma».

champ d'une politique pour la montagne. Avant la loi l'action de l'État dans l'aménagement montagnard se limitait souvent à des opérations de correction des torrents et de reboisement; avec la définition de zone de bonification, outre ces actions, l'État doit exécuter tous les travaux nécessaires à l'établissement et la conservation d'une organisation productive. Ce n'est plus seulement un meilleur équilibre hydraulique et forestier qui est recherché : *«mais la meilleure organisation de l'économie montagnarde, dans toutes les branches qui la composent, avec tous les moyens techniques aptes à assurer la défense et le progrès de la montagne »*³³⁰ .

Au-delà de la question des déterminants et des objectifs de la politique forestière, on peut remarquer que cette évolution met en lumière le progressif changement de statut de la forêt. Jusqu'en 1910-1920, elle était considérée essentiellement comme un instrument de protection des sols et de régularisation du régime des cours d'eau, à partir de 1923 on la reconnaît aussi comme un élément améliorateur des conditions environnementales, surtout dans les zones dégradées. *«En fait, grâce à l'école italienne, commencent à s'affirmer de façon plus claire, quelques concepts fondamentaux d'écologie forestière qui démontrent comment la forêt exerce non seulement une influence locale, mais aussi à distance, particulièrement sur la réduction de la vitesse du vent, sur les températures extrêmes, sur les circonstances hydriques, sur les conditions d'humidité »*³³¹ .

c) La genèse de la législation actuelle pour la montagne : 1949-1971 :

c.1) Misère montagnarde et chantiers de reboisement : 1947-1949 :

Malgré la mise en œuvre d'une politique pour la montagne à la fois plus ambitieuse et globale, les conditions de celle-ci ne s'améliorèrent pas. La guerre contribua même à la

³³⁰ A. Serpieri, *La legge sulla bonifica integrale nel terzo anno di applicazione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1933. cité par Francesco Carullo, «La sistemazione idraulico-forestale dei bacini montani e leggi 10 agosto 1950, n° 646 e 647» in *L'Italia forestale e montana*, anno VI, n° 5, 1951, p. 221. «ma il migliore organico assetto dell'economia montana, in tutti i rami che la compongono, con tutti i mezzi tecnici atti al fine della difesa e del progresso della montagna».

³³¹ Ministero dell'agricoltura e delle foreste, *Carta della montagna : vol. I carta della montagna e territorio montano*, Geotecnico (gruppo ENI), 1976, p. 206. «Incominciano infatti ad affermarsi, grazie alla scuola italiana, in maniera più chiara, alcuni concetti fondamentali di ecologia forestale che dimostrano come il bosco eserciti non solo una influenza locale, ma anche a distanza, particolarmente sulla riduzione della velocità del vento, sugli estremi di temperature, sulla circostanze idrica, sulle condizioni di umidità».

détérioration du patrimoine boisé national, par la destruction de 120 000 ha de forêts et par une surexploitation des ressources, le bois étant l'unique source d'énergie. À la fin des hostilités, le constat de l'état de misère des populations de montagne fut général, en 1946, un député de la Constituante, Michelis proposa un ensemble de mesures en faveur de la montagne, dont l'abandon progressif de la servitude forestière³³². Le Congrès national de la montagne et du bois qui se tint à Florence en 1947, tout en étant opposé à l'abolition de la servitude forestière rappela l'extrême pauvreté de la montagne. Finalement, les députés inscrivent à l'article 44 de la charte constitutionnelle : «*La loi dispose des mesures en faveur des zones de montagne* »³³³. Problèmes forestiers et montagnards semblaient donc plus que jamais indissolublement liés les uns aux autres. La première loi en faveur des populations de montagne fut celle du 29 avril 1949, n° 264, sur les chantiers de reboisement. Ses objectifs étaient d'ordre sociaux, plutôt que d'accorder une indemnité aux chômeurs, l'État préférait, même à un coût supérieur, leur faire accomplir une œuvre utile. L'instauration de ces chantiers répondait au slogan : «*Pas de subsides mais du travail* »³³⁴. Les premières mesures en faveur des chômeurs furent prises à partir de novembre 1947 par le ministre du travail qui jusqu'en mai 1948 à peu près finança des cours pour 50 000 chômeurs. Mais se furent les citoyens qui profitèrent de la mesure. En mai 1948, il obtint 250 millions pour ouvrir des chantiers pour semer et planter des arbres; devant le succès de la formule, 400 millions de plus furent alloués à son ministère. De septembre 1948 à mars 1949, cent six chantiers furent créés dans toute l'Italie (voir carte 11)³³⁵. La loi du 29 avril 1949 institutionalisait la formule des chantiers en la dotant de moyens financiers plus considérables, cinq milliards devaient être consacrés à ceux-ci soit de quoi faire reboiser 50 000 ha par 80 000 chômeurs. L'initiative de l'instauration des chantiers revenait aux propriétaires des terrains (communes, institutions, particuliers, ...) qui élaboraient des projets qui devaient être approuvés par l'inspecteur forestier. L'État prenait en charge la rémunération des chômeurs et des instructeurs (des cours étaient dispensés aux chômeurs); les autres frais, matériel et rétribution du personnel spécialisé, restaient à la charge du

³³² Voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.286 à 288.

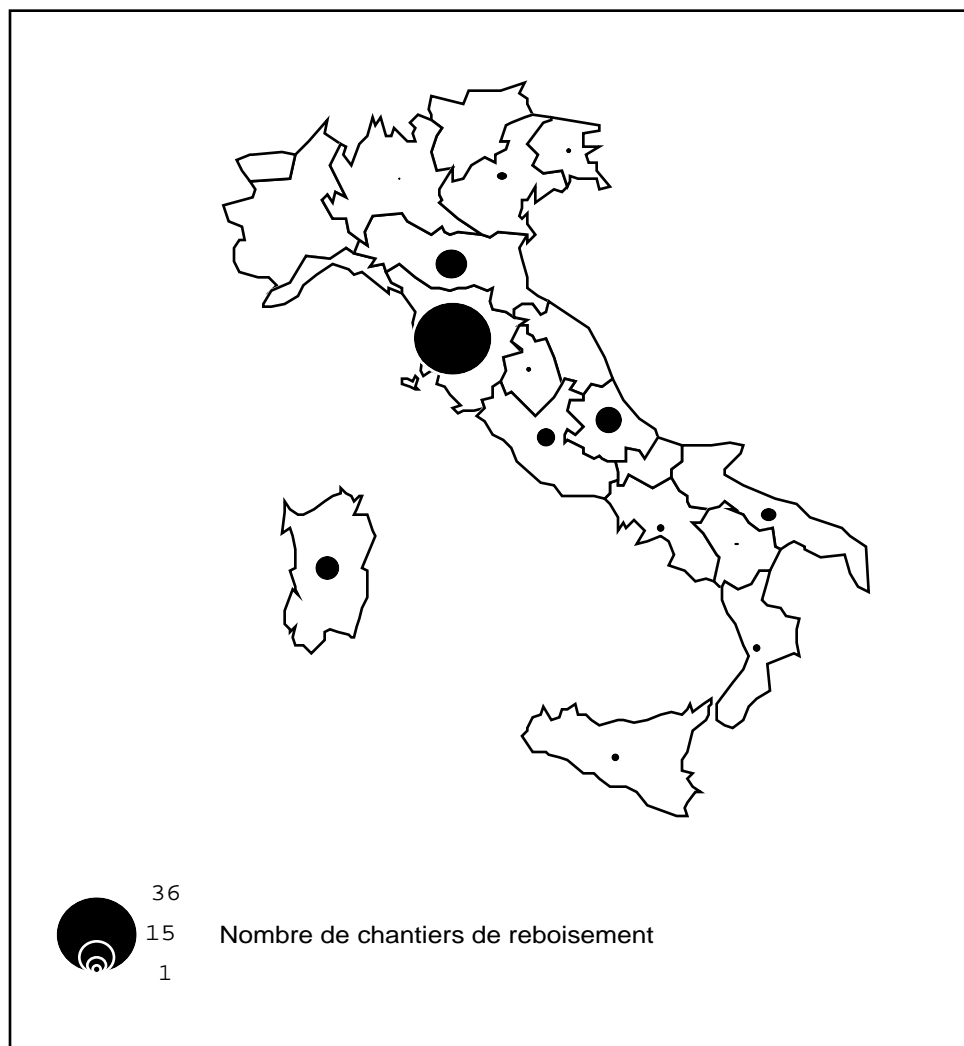
³³³ A. Mura, *op. cit.*, p. 57. «La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane».

³³⁴ Ministero del lavoro e della previdenza sociale, *Cantieri per disoccupati*, Venezia, 144 p. (sans date). «Non sussidi ma lavoro».

³³⁵ Voir Ministero del Lavoro, *I cantieri di rimboschimento*, Tumininelli, Roma, marzo 1949, 16 p.

propriétaire. Les chomeurs de 18 à 60 ans recevaient 500 liras par jour, plus 60 liras par personne à charge et une prime de 1 000 liras par mois³³⁶.

Carte 11 : Répartition des chantiers de reboisement ouverts et financés de septembre 1948 à mars 1949



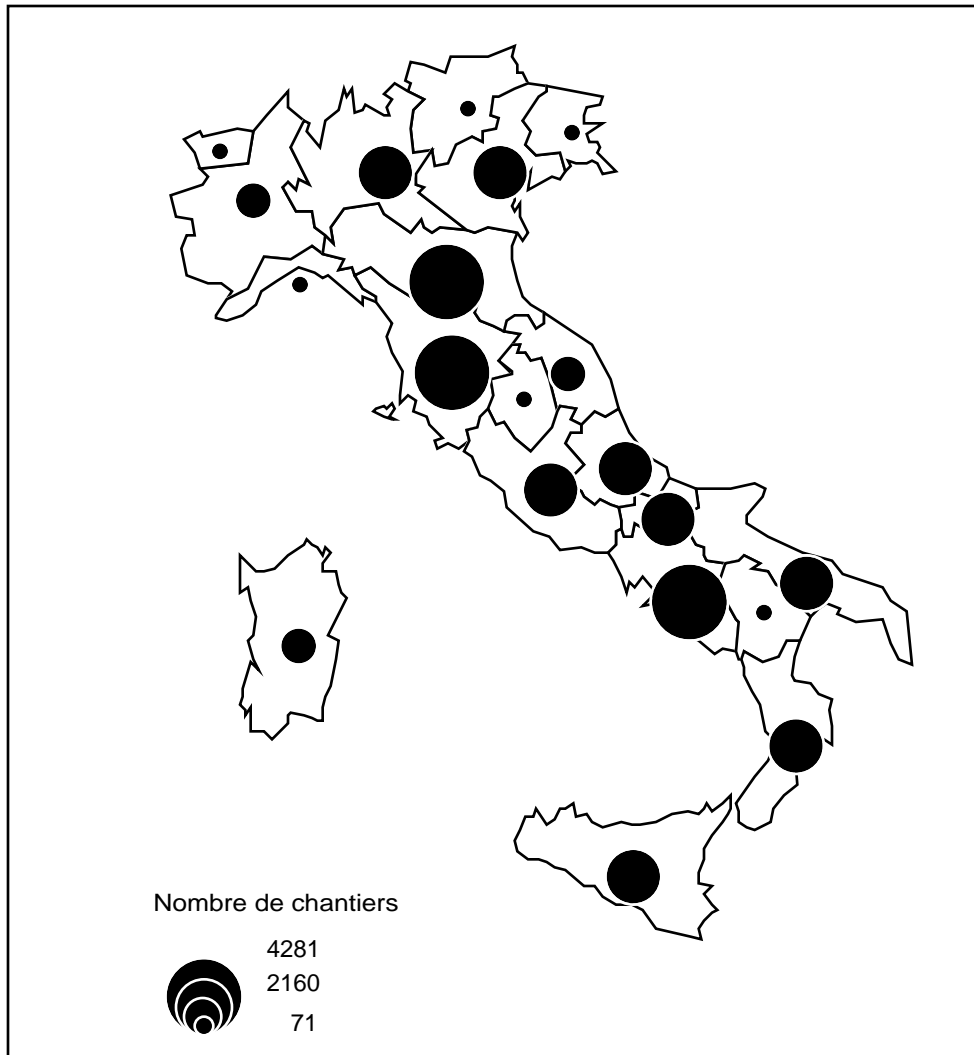
Sources : Ministero del Lavoro, *I cantieri di rimboschimento*, Tuminelli, Roma, marzo 1949, 16 p.

De 1949 à 1956, plus de 10 000 chantiers furent autorisés sur l'ensemble du territoire (voir carte 12). Le reboisement connut alors un essor considérable, le promoteur des chantiers, Fanfani, le 13 mai 1952 devant le Sénat fit un premier bilan : «*dans la*

³³⁶ Pour tous les détails de la loi voir Ministero del lavoro e della previdenza sociale, *Cantieri per disoccupati*, Venezia, 144 p. (sans date).

période 1867-1922, 926 ha par an en moyenne furent reboisés, dans la période 1922-1934, 6 271 ha en moyenne chaque année, alors que pour la seule période 1945-1951, dans les seuls chantiers de reboisement, on est arrivé à reboiser quelque chose comme 30 000 ha en moyenne par an »³³⁷.

Carte 12 : Répartition des chantiers de reboisement ouverts et financés entre 1949 et 1956 en Italie.



Source : Ministero del lavoro e della previdenza sociale, *Cantieri per disoccupati*, Venezia, 144 p. (sans date).

Notons que dans la politique sociale des États, les activités forestières furent souvent

³³⁷ Cité par Mario de Martini, «Dalla tutela dei boschi alla politica della montagna», article déjà cité, p.34. «nel periodo 1867-1922 si rimboschirono in media 926 ettari all'anno, nel periodo 1922-1934 in media ogni anno 6 271 ettari, mentre nel solo triennio 1945-1951 nei soli cantieri di rimboscimento si è arrivati a rimboschire qualche cosa come 30 000 ettari all'anno in media».

le support de leur action en faveur des populations, on le verra encore pour l'Italie avec les lois spéciales pour la Basilicate, la Calabre, etc La France connut aussi dans les années 1930 les chantiers de chômeurs dont l'activité fut surtout orientée vers la mise en valeur des forêts existantes, souvent issues des forêts créées à la fin du XIX ème siècle dans le cadre des lois sur le reboisement et la restauration des terrains de montagne.

c.2) Mesures en faveur des territoires montagnards : la loi du 25 juillet 1952 :

Si le reboisement connut avec la loi du 29 avril 1949 une nouvelle impulsion, il n'y apparaissait que comme un moyen. Le développement ultérieur de la politique en faveur des zones de montagne confirma ce rôle. Du débat autour des conditions de l'économie montagnarde, qui marqua la fin des années 1940, sortit la conviction que les dispositions de la loi de 1923 : *«pour l'aménagement des terrains en montagne, leur reboisement, les encouragements en faveur de la sylviculture et de l'agriculture montagnarde étaient inadaptées à l'ampleur et à la difficulté du problème à résoudre pour l'accroissement de l'économie et l'amélioration de la vie des populations montagnardes, et que désormais l'équilibre entre les ressources locales, la densité de la population, l'insuffisance du revenu tiré de l'élevage du bétail, de la sylviculture et d'une agriculture pauvre et primitive et le désordre du régime des eaux, le manque d'exploitation des terrains qui pouvaient fournir de nouvelles et plus abondantes ressources, exerçait son poids sur l'opinion publique et spécialement sur les experts* »³³⁸ . La loi du 25 juillet 1952, n° 991, intitulée « mesures en faveur des territoires montagnards » (provvedimenti in favore dei territori montani) fut la première tentative pour affronter sur des bases nouvelles le problème de la mise en valeur des espaces montagnards. Elle marquait surtout le premier essai de définition de l'espace montagnard, l'article 1 précisait notamment qu'était considéré comme territoire montagnard, celui des communes situées pour au moins 80 % de leur superficie au-dessus de 600 m d'altitude ou ayant un dénivelé entre leur point le plus bas et leur point le plus haut

³³⁸ Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.297. «per la sistemazione dei terreni montani, il loro rimboschimento, gl'incoraggiamenti a favore della silvicoltura e dell'agricoltura montana erano inadeguati all'ampiezza ed alla difficoltà del problema da risolvere per l'incremento dell'economia e il miglioramento della vita delle popolazioni montane, e che ormai lo squilibrio tra le risorse locali, la densità della popolazione, l'insufficienza del reddito tratto dall'allevamento del bestiame, dalla silvicoltura e da un'agricoltura povera e primitiva e il disordine del regime delle acque, la mancanza di sfruttamento dei terreni, che potevano fornire nuove e più abbondanti risorse, esercitava il suo peso sulla pubblica opinione e specialmente sugli esperti».

de 600 m au moins. À tous les territoires déclarés montagnards furent étendus les aides réservées jusque là aux zones de bonification. La stimulation de l'activité privée était recherchée surtout par la concession de prêts pour les améliorations agricoles, pastorales et artisanales, par la constitution possible, à l'initiative des propriétaires ou des collectivités publiques, de sociétés de bonification auxquelles devaient être confiées de préférence l'exécution de plans généraux de bonification comprenant des travaux en partie à la charge de l'État et en partie à la charge des particuliers. Des sociétés de prévention avaient la possibilité d'imposer aux particuliers des orientations culturales et les travaux d'amélioration nécessaires à la stabilité du terrain et au bon régime des eaux. Dans le domaine plus strictement forestier, l'article 6 de la loi autorisait l'Administration des forêts domaniales à acquérir pour un milliard chaque année de terrains nus susceptibles d'être reboisés ou de former des prés et pâturages. En plus de ce mode d'acquisition, l'Administration pouvait accroître son patrimoine en expropriant les terrains reboisés à la charge totale de l'État quand ils étaient contigus à ses propres terrains ou quand ceux-ci formaient une zone boisée d'extension suffisante pour former une unité technique administrative autonome. Grâce à cette disposition, l'État a pu acquérir environ 300 000 hectares de terrains dégradés ou faiblement boisés dont la restauration devait permettre la mise en œuvre de nouvelles activités agro-pastorales³³⁹

En fait la loi pour la montagne présente un aspect novateur très restreint par rapport à l'ensemble législatif précédent. *«Somme toute, sa caractéristique principale résulte celle d'être, malgré les ambitions de ses auteurs, une simple loi financière, c'est à dire de permettre l'investissement avec continuité de grosses sommes pour une période assez longue (dix ans, pour être précis) dans les zones de montagne »*³⁴⁰. Et à ce niveau, on peut dire que la loi a été efficace, de 1953 à 1971, environ soixante milliards de lires ont été dépensées chaque année en reboisements et gazonnements, amélioration des pâturages, correction des torrents, construction d'ouvrages d'irrigation ou de stabilisation des glissements : *«tous travaux non seulement utiles, mais indispensables pour la bonne conservation et mise en*

³³⁹ Voir, *Il corpo forestale dello Stato, op. cit.*, p. 18-19.

³⁴⁰ A. Mura, *op. cit.*, p. 59. «Tutto sommato, la sua caratteristica principale risulta quella di essere, nonostante le ambizioni dei suoi compilatori, una semplice legge finanziaria, cioè di permettere l'investimento con continuità di grosse somme per un periodo abbastanza ampio (dieci anni, per la precisione) nelle zone di montagna ».

valeur des terrains non adaptés à d'autres cultures plus rentables. Même les travaux d'amélioration foncière, en priorité la construction de bâtiments ruraux, de routes communales et intercommunales, ainsi que les approvisionnements en eau pour l'irrigation et la consommation, ont certainement aidé et renforcé l'économie pauvre de la montagne »³⁴¹

. Le financement de la loi pour la montagne, prévu pour dix ans, fut prolongé en 1962 pour cinq ans. En 1971, la loi du 3 décembre, n° 1102, instaura de nouvelles mesures pour le développement de la montagne. Outre la création des communautés montagnardes et l'ensembles des mesures propres à stimuler le développement économique et social de la zone montagnarde, l'article 9 de la loi établit que : *«en plus des régions (qui hériteront du domaine forestier et pourront en acquérir un autre) les Communautés Montagnardes et les communes peuvent acquérir, même en les expropriants, des terrains pour les destiner à la formation de bois et de réserves naturelles »³⁴²* .

c.3) La spécificité forestière de la politique italienne pour la montagne :

La nécessaire reconstruction des espaces montagnards par la reforestation a donc amené, à partir des années 1930, le législateur italien a envisagé les questions forestières et montagnardes dans leur globalité. L'intervention forestière de l'État s'est donc faite au XX^{ème} siècle avec le souci permanent de concilier les objectifs de l'intérêt général avec les intérêts de la montagne. Mais si la politique forestière s'est confondue dans ses grandes lignes avec la politique pour la montagne, il ne faut pas perdre de vue que l'intervention forestière n'a par ailleurs rien perdue de sa spécificité. Le régime forestier s'est appliqué sur des espaces de plus en plus vastes, en 1952 la superficie soumise à la loi forestière était d'environ 7 000 000 d'hectares, elle avait presque doublé en vingt-cinq ans³⁴³ . Le

³⁴¹ Mario de Martini, «Dalla tutela dei boschi alla politica della montagna», article déjà cité, p.36. «tutti lavori non solo utili, ma indispensabili per la buona conservazione e messa in valore di terreni non atti ad altre colture più redditizie. Anche le opere di miglioramento fondiario, in prevalenza costruzione di fabbricati rurali, di strade poderali ed interpoderali, nonché di approvvigionamenti idrici a scopo irriguo e potabile, hanno certamente aiutato e potenziato l'economia povera della montagna».

³⁴² Loi pour le développement de la montagne du 3 décembre 1971, n° 1102, article 9. «oltre alle Regioni (che erediteranno il Demanio Forestale e potranno acquistarne altro) le Comunità Montane ed i Comuni possono acquistare, anche espropriando, terreni per destinarli alla formazione di boschi e riserve naturali».

³⁴³ Voir Romualdo Trifone, «Il vincolo forestale prima e dopo la legge del 1877», article déjà cité, p. 126.

reboisement bénéficiait des mesures des lois sur la bonification, sur les chantiers de chômeurs et en faveur de la montagne, il était aussi encouragé par les mesures prévues par le code forestier, exemptions fiscales, direction technique des travaux, fournitures de graines et plants.

Omniprésente du nord au sud de la péninsule, fragilisée par l'action conjointe des hommes et des éléments, la montagne a donc été à l'époque contemporaine le champ d'action des forestiers italiens. C'est sur cet espace que s'est concentrée leur intervention, d'abord essentiellement conservatrice, ensuite plus ambitieuse dans leur volonté de restaurer un cadre montagnard stable au point de vue hydrogéologique et productif au point de vue agricole, mais aussi forestier, touristique et artisanal. Artisans de la restauration forestière, ils ont d'abord appliqué une législation dans laquelle la forêt par son rôle protecteur des sols et régulateur du régime des eaux et par son implantation dans l'espace montagnard apparaissait d'abord comme un élément de l'intérêt général. À partir de 1910 la prise en compte des intérêts vitaux de l'économie montagnarde dans la mise en œuvre de cette politique forestière a constitué le premier pas du développement conjoint de la forêt et de la montagne. Le rôle thérapeutique de la restauration forestière n'était plus envisagé seulement au niveau national, mais aussi au niveau local. Le relèvement des conditions physiques (pas uniquement par le reboisement) étant nécessaire au relèvement des conditions économiques.

Ce changement d'attitude vis-à-vis des intérêts des populations montagnardes, d'abord destiné à faciliter l'œuvre de reconquête forestière, est assez rapidement devenu une priorité de l'État inscrite dans la constitution. Le reboisement, tout en restant une fin forestière, a alors été, avec le gazonnement, la correction des torrents, l'amélioration des pâturages, un moyen de la politique pour la montagne.

Cette évolution s'explique aussi par un changement d'échelle dans le mode d'intervention de l'État. À la fin du XIX^{ème} siècle, l'ensemble législatif mis en place par le jeune État italien revêtait aussi un caractère unificateur et s'appliquait à la nation toute entière. C'est particulièrement vrai dans les domaines intéressant la souveraineté nationale comme l'administration des forêts. La mise en place du régime forestier et des premières mesures concernant le reboisement se fit donc au niveau national et sans effets réels si ce

n'est une aggravation de la situation. En 1905, Michele Zappella constate : «*l'œuvre "vraiment sainte" de la restauration du pays par la forêt reste stationnaire et les dommages augmentent* »³⁴⁴ . Devant donc l'échec des lois générales de 1874, 1877 et 1888 et face à l'impérative nécessité d'intervenir dans des régions en retard de développement et dévastées par les calamités naturelles liées à la déforestation, à la fois pour protéger les habitations et les travaux d'intérêt général et assurer le relèvement économique, l'État est amené à prendre des dispositions législatives particulières à certaines zones et régions. Dans ces lois régionales, les mesures d'ordre forestier complètent et s'intègrent à un plan de développement plus vaste consistant essentiellement à l'exécution de travaux publics, routes, aménagement hydraulique des cours d'eau, fourniture d'eau potable, assainissement des habitations, etc....

Le développement de la politique pour la montagne tient aussi en partie de cette logique, on retrouve dans les lois régionales la même démarche forestière qu'en montagne. La restauration forestière est un des moteurs du relèvement économique de la montagne, elle a été aussi un élément de l'aménagement et du développement régional en Italie au XX^{ème} siècle.

2.3 L'action forestière et l'aménagement et le développement régional :

a) Les lois pour les régions méridionales au début du XX^{ème} siècle :

a.1) Un objectif proclamer : créer des ressources financières :

La tradition forestière italienne ayant toujours affecté à la forêt, pour son influence sur les conditions du milieu³⁴⁵ , un rôle essentiellement protecteur, à la fin du XIX^{ème} siècle, à la suite d'une série d'évènements catastrophiques qui virent les cours d'eau de la péninsule dévaster de nombreuses régions et provinces, un ensemble législatif, dans lequel l'intervention forestière tenait une place relativement importante, fut mit en place en vue de venir en aide aux sinistrés et d'atténuer ou de compenser les effets économiques de la

³⁴⁴ Michele Zappella, *Leggi sulle foreste*, Martino Franca, C. Ippolita, 1905. cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 133.

³⁴⁵ Voir Paolo Principi, «La foresta come elemento equilibratore delle forze naturali ed i problemi del rimboschimento» in *L'Italia forestale e montana*, anno XI, n° 2, 1956. p. 52 à 64.

déforestation et des inondations, éboulements et glissements de terrains qu'elle provoquait. Les lois spéciales pour la Sardaigne (2 août 1897, n° 382), pour le bassin du Sele (26 juin 1902, n° 245), pour la Basilicate (31 mars 1904, n° 140), pour la Calabre (25 juin 1906, n° 255), pour les dommages produits par l'éruption du Vésuve (19 juillet 1906, n° 390) et celle pour la Basilicate et la Calabre (9 juillet 1908, n° 445) cherchèrent au moyen de l'aménagement hydrogéologique des bassins des cours d'eau, de travaux publics et par un effort financier extraordinaire à assurer le relèvement physique et le développement économique de ces zones situées dans le sud du pays.

Le premier souci de cet ensemble législatif était de créer les ressources financières nécessaires au développement de l'agriculture et à la consolidation des terrains; l'intitulé des lois de 1904 pour la Basilicate et 1906 pour la Calabre le précisait bien. À cet effet des organismes financiers furent institués, en Sardaigne, une caisse usagère gérant les biens anciennement grevés d'usages fut constituée en personne morale, elle percevait les redevances liées à ces terrains et devait faire des avances ou accorder des primes aux communes et particuliers pour la construction de bâtiments ou pour des reboisements (article 6 à 10 de la loi de 1897 pour la Sardaigne); l'article 1 de la loi sur la Basilicate créait une caisse provinciale de Crédit agricole pour cette région, elle avait pour objet : «*de faire des avances en argent et en nature aux caisses agricoles, sociétés agricoles coopératives ou autres, aux propriétaires et fermiers, pour travaux et améliorations agricoles et pour reboisements* »³⁴⁶. La loi pour la Calabre de 1906 fit de même en instituant dans les trois provinces calabraises un institut de crédit agricole dénommé Institut Victor-Emmanuel III (article 45 et suivants). Ces organismes financiers étaient dotés par l'État de terrains patrimoniaux boisés ou à reboiser appartenant au Trésor public et à la province (loi pour la Basilicate, article 25). Cette mesure réalisait en Italie un vœu que les forestiers français avaient émis dès le début du XX^{ème} siècle³⁴⁷ et qui fut repris et formulé par des manifestations forestières comme le premier Congrès international de l'aménagement des montagnes qui se tint à Bordeaux les 19, 20 et 21 juillet 1907. Le onzième vœu du congrès, présenté par la Société d'agriculture de la Lozère et le Touring-club, demandait : «*Que les*

³⁴⁶ Loi du 31 mars 1904, n° 140, pour la Basilicate, article 1, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 139.

³⁴⁷ Voir Paul Descombes, *L'évolution de la politique forestière*, Berger-Levrault, Paris, 1914, 330 p.

Caisses d'épargne et en général, les établissements d'intérêt public soient autorisés à consentir des prêts gagés sur des forêts ou sur des reboisements, et à employer leurs fonds en reboisements »³⁴⁸.

Les lois régionales créaient donc un climat favorable à la restauration forestière, au reboisement en particulier qui était favorisé d'abord par une dotation financière exceptionnelle. La loi de 1897 pour la Sardaigne prévoyait sur une période de vingt ans une dépense de huit millions de liras pour les travaux d'hydrauliques et de reboisement dont 1 250 000 liras pour les reboisements (articles 20 et 21); dans la région du Sele, la loi de 1902 réservait annuellement 100 000 liras pendant dix exercices aux travaux de reboisement et aux dépenses relatives à la protection forestière; la loi de 1904 pour la Basilicate autorisait, elle, une dépense de 21 600 000 liras pour l'exécution de travaux hydrauliques, de régularisation des eaux, de reboisement et de restauration des terrains montagneux; enfin celle pour la Calabre en 1906 prévoyait une dépense extraordinaire de 119 380 000 liras pour des travaux publics, dont 23 600 000 liras pour l'organisation hydraulique (reboisement compris). Dans le cas des lois pour la Basilicate et la Calabre la dépense prévue était pour les 5/6 à la charge de l'État et pour 1/6 à celle de la province qui y était obligée. L'attribution des aides se faisait sous forme de primes allant de 50 à 100 liras par hectare de terrain reboisé et de délivrance gratuite de semences et de plants. Enfin des exemptions d'impôts fonciers pouvaient être accordées sous certaines conditions. L'ensemble des travaux forestiers restait du ressort de l'administration forestière qui dans le cas d'aménagement nécessitant des ouvrages d'art devait collaborer avec le génie civil.

a.2) Redéfinir le rôle du couvert forestier et corriger le régime forestier :

La disposition de ressources financières s'accompagna aussi d'une redéfinition partielle du rôle du couvert forestier dans ces régions et en premier lieu de la correction des graves lacunes de la loi de 1877.

³⁴⁸ Vœux adoptés par le 1^{er} congrès international de l'aménagement des montagnes in *Actes du premier congrès international de l'aménagement des montagnes*, Bordeaux 19, 20, 21 juillet 1907, p. 397.

En 1902, la loi pour le bassin du Sele³⁴⁹ qui avait pour objectif de défendre la pérennité et l'abondance des sources du Sele et des autres cours d'eau naissants dans l'Appennin napolitain et qui alimentaient en eau Naples et ses environs mais aussi l'aqueduc de la Pouille en cours de construction et qui devait traverser la région, corrigea le régime forestier tel que la loi de 1877 l'avait défini pour l'ensemble du bassin hydrologique. Tous les terrains situés dans le périmètre, même ne répondant pas aux critères de la loi de 1877, devaient être soumis à la servitude forestière, des règles spéciales de conservation et de culture déterminées par un règlement d'administration publique leurs seraient appliquées (article 15), les bois existants, communaux ou privés devaient être astreints à des plans de conservation et de culture : *«véritables petits règlements d'exploitation déterminant le mode de traitement des bois, l'âge d'exploitabilité, la nature et l'ordre des coupes et travaux accessoires »*³⁵⁰ qui préfiguraient les plans économiques de la loi Luzzatti de 1910.

De même la loi pour la basilicate de 1904 imposait une servitude à des fins hydrogéologiques et économiques, celle-ci était proposée : *«pour tous les terrains qui ont besoin de restauration afin d'empêcher les éboulements, ou qui sont à reboiser dans l'intérêt du régime des eaux ou pour raisons hygiéniques ou économiques ...»*³⁵¹ . En 1906, la loi pour la Calabre étend aussi la servitude et introduit encore une notion nouvelle dans le droit forestier italien promise à un bel avenir, l'amélioration des pâturages comme un moyen de développement de l'agriculture et de régularisation du régime des cours d'eau. L'article 67 de la loi précise que la servitude forestière sera proposée : *«pour tous les terrains qui ont besoin d'être restaurés en vue d'empêcher les éboulements ou pour tous ceux sur lesquels le reboisement ou la réglementation du pâturage intéressent le régime des cours d'eau ou l'hygiène ou l'économie publiques »*³⁵² .

Plus qu'une simple rectification, la loi fait évoluer les critères de détermination du régime forestier qui s'applique alors aussi pour des raisons économiques et ceci à un double point de vue. Non seulement on soumet à la tutelle forestière des terrains boisés ou à reboiser

³⁴⁹ Le Sele est un fleuve côtier qui prend sa source dans l'Appennin napolitain à l'est de Salerne et se jette à la mer entre Eboli et paestum.

³⁵⁰ Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 138.

³⁵¹ Loi du 31 mars 1904, n° 140, pour la Basilicate, article 38, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 140.

³⁵² Loi du 25 juin 1906, n° 255, pour la Calabre, article 67, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 146-147.

pour assurer la défense des routes, des voies ferrées, des ouvrages publics ou encore des ressources hydriques, mais en plus les forêts existantes ou issues des reboisements doivent par leur production participer au relèvement économique que la loi cherche à atteindre. Ainsi l'article 40 de la loi pour la Basilicate spécifie que : *«Les bois existants et ceux de nouvelle création, soumis à la servitude forestière, ne pourront être l'objet de coupes générales ou partielles avant d'avoir atteint la maturité économique »*³⁵³ . L'objectif du régime forestier n'est donc plus seulement la protection physiques du pays et de ses intérêts économiques mais aussi par la production forestière le développement de ces intérêts même. À travers les lois pour la Basilicate et la Calabre : *«la forêt fut considérée non seulement comme un moyen de défense de la consistance du sol et de la conservation du régulier régime des eaux, mais comme une richesse qui devait être défendue et protégée durant la longue période de sa formation contre les tendances égoïstes des propriétaires »*³⁵⁴ .

Enfin, encore un mot sur les mesures visant l'amélioration des pâturages. Pour la première fois dans la législation italienne, la loi de 1906 pour la Calabre reconnaît au gazonnement et à l'aménagement des parcours en montagne une place certaine dans la restauration des espaces montagnards. L'article 77 prévoit que : *«Le service forestier étudie et prépare les projets de travaux forestiers et ceux d'amélioration des pâturages existant sur les fonds de l'État, des provinces et des communes »*³⁵⁵ . Le gazonnement et l'amélioration des pâturages donne droit aussi à des exemptions fiscales, comme le reboisement (article 84).

L'ensemble législatif extraordinaire appliqué dans la première décennie du siècle au midi italien porte donc en germe non seulement la politique d'intervention en faveur des zones en retard de développement qui est mise en œuvre après la Seconde Guerre Mondiale, mais aussi, par les dispositions forestières qu'il applique, les orientations forestières et montagnardes qui sont mises en pratique en 1910, 1923, 1933 et 1952. L'existence de la forêt est reconnue nécessaire et étroitement liée, non seulement à la construction et au

³⁵³ Loi du 31 mars 1904, n° 140, pour la Basilicate, article 40, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 140.

³⁵⁴ Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.186. «Il bosco fu considerato non solo come mezzo di difesa della consistenza del suolo e della conservazione del regolare regime delle acque, ma come una ricchezza che doveva essere difesa e protetta durante il lungo periodo della sua formazione contro le tendenze egoistiche dei proprietari».

³⁵⁵ Loi du 25 juin 1906, n° 255, pour la Calabre, article 77, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 147.

maintien de grands travaux publics, comme l'aqueduc des Pouilles, et à la consolidation du sol mais aussi à la prospérité agricole du pays comme pour la Sardaigne, la Basilicate et la Calabre.

a.3) La critique des lois régionales :

a.3.1) Un modèle pour les forestiers français :

Cette conception et la globalité de la démarche proposée par les lois régionales qu'elle induisait, avait un caractère juste, novateur et ambitieux que les forestiers français ne manquèrent pas de relever. Selon eux si l'on reconnaissait en France : *« que la forêt est la source d'une matière première indispensable et le remède préservatif et curatif des inondations, ravinements, ruissellements, tous phénomènes ayant leur origine en montagne et se répercutant ensuite sur la plaine, l'on ne voit pas assez que la présence de la forêt est en même temps, quoique à un moindre degré, nécessaire dans la plaine, en raison de son rôle météorologique et hygiénique, comme au point de vue économique; l'on ne voit pas assez qu'elle intéresse la prospérité même de l'agriculture »*³⁵⁶. De plus ils voyaient comme une chose absolument digne d'attention la combinaison des moyens administratifs, financiers et économiques aptes à la conservation et à la reconstitution des forêts que le législateur italien avait réalisée dans le cadre de la législation spéciale, : *« tous procédés rendus solidaires et connexes devant conduire à la régénération de pays misérables et ruinés tant par les agents physiques que par des conditions morales et sociales »*³⁵⁷.

L'expérience italienne paraissait d'autant plus intéressante aux yeux des forestiers français, qu'elle donnait à la forêt le rôle salvateur et restaurateur que Surell lui avait attribué en 1838 et sur lequel le mouvement français en faveur du reboisement et de la restauration des espaces montagnards avait bâti l'ensemble de son argumentation et de ses revendications.

a.3.2) La critique politique des méridionalistes :

En Italie pourtant, les lois spéciales en faveur du Mezzogiorno suscitèrent une vague

³⁵⁶ Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 149.

³⁵⁷ Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 144-145.

de critiques au niveau politique, économique et financier. Les méridionalistes, défenseurs du Midi face au Nord conquérant, voyaient dans cette législation axée sur les travaux publics : «une ultérieure soustraction de richesse à l'activité productive, un instrument de désagrégation et de corruption du monde politique méridional, un nouveau triomphe de l'«*Italia dépensièra*» »³⁵⁸. Outre cette ambiguïté politique, ils reprochaient à ces lois de ne pas aller aux racines du problème et de ne pas éliminer les obstacles (politique fiscale et douanière) à la formation et l'accumulation de capitaux. Les sommes allouées étaient importantes mais elles devaient se révéler inadéquates face à la masse des problèmes non résolus (reboisement, lutte contre la malaria, transformations foncières, équipements civils) que seul un réveil général de l'activité productive, une large mobilisation de forces parallèlement aux investissements publics aurait pu affronter efficacement³⁵⁹.

Face à ces manques, la dépense publique avait plus une fonction de subside caritatif plutôt qu'incitatif. Elle s'appliquait dans des zones dont l'état de décomposition était chronique, ainsi en Calabre, en 1928, après cinquante ans d'unité, la route provinciale littorale ionique était toujours et encore coupée³⁶⁰, les sommes allouées par la législation spéciale servaient souvent à réparer les dommages en cours au détriment peut-être de l'effort de développement et de restauration.

a.3.3) La critique forestière :

Même les forestiers qui pourtant pouvaient appréhender ces lois, ou du moins leurs dispositions forestières, comme un espoir d'évolution de toute la législation des forêts ne manquèrent pas d'en relever les limites. Ils se prononcèrent notamment pour la limitation des reboisements et une meilleure définition des résultats que l'on en espérait. Aldo Pavari énonça dans *l'Alpe* cette position : «*Il est donc nécessaire de restreindre les reboisements à quelques zones et de concentrer tous les moyens sur des objectifs limités, bien circonscrits;*

³⁵⁸ Umberto Zanotti Bianco, «La legge per la Basilicata» in Rosario Villari, *Il Sud nella storia d'Italia, antologia della questione meridionale*, Editori Laterza, Bari, 1963, p. 388. «un ulteriore sottrazione di ricchezza all'attività produttiva, uno strumento di disgregazione e corruzione del mondo politico meridionale, un nuovo trionfo dell'«*Italia spenderèccia*» ».

³⁵⁹ Voir Umberto Zanotti Bianco, «La legge per la Basilicata» in Rosario Villari, *Il Sud nella storia d'Italia, antologia della questione meridionale*, Editori Laterza, Bari, 1963, p. 388 à 402.

³⁶⁰ Voir O. Salutari, «Le sistemazioni idraulico-forestale nella provincia di Reggio-Calabria» in *l'Alpe*, anno XV, n° 1, gennaio 1928.

et en même temps de conduire à leur fin avec diligence et énergie les travaux dont on aura reconnu l'opportunité. Mais surtout, il faut situer le problème du reboisement dans une étude générale de l'environnement, sans quoi l'on ne pourra parvenir à un choix rationnel des zones à reboiser »³⁶¹ . Aurait-on, dans le cadre des lois spéciales, trop attendu du reboisement au risque de l'étendre inconsidérément à des zones non aptes à porter des bois ou où la culture agraire aurait été plus rentable? Il semble que toutes les situations se soient présentées, liées à un manque de préparation technique et de connaissances des terrains. Les échecs ont été nombreux et ont même amené certains forestiers à demander l'abandon du concept de reboisement pour raisons économiques qui conduisait, selon eux jusqu'à l'absurde, à soumettre au reboisement de vastes domaines communaux qui pouvaient constituer de très bon pâturages, loués à prix intéressant³⁶² .

b) 1950 : l'action pour le Mezzogiorno :

Malgré les objections, qui concernaient aussi bien l'esprit des lois que leurs résultats, faites à cette forme d'intervention, la politique de : «*soutien économique, au moyen de travaux publics et de défense du sol, aux zones restées en dehors du développement* »³⁶³ fut largement reprise par la suite pour favoriser l'aménagement et le développement de certaines zones et régions. On a vu que dans les années 20 et 30 la politique forestière et agricole avait orienté son action en faveur des zones défavorisées au premier rang desquelles se trouvait la montagne. Après la Seconde Guerre mondiale, l'Italie se trouva à nouveau confrontée aux mêmes problèmes. Une large partie de son territoire se trouvait, à cause de ses conditions physiques, sociales et économiques, en retard par rapport au reste du pays et plus particulièrement par rapport au Nord. L'État italien assumait donc dans un premier temps son rôle protecteur par l'adoption de mesures d'aides, comme la loi de 1949 sur les

³⁶¹ Aldo Pavari, «Il rimboscimento delle argille eoceniche della Basilicata» in *l'Alpe*, anno X, n° 5, maggio 1923. «E dunque necessario restringere i rimboscimenti a poche zone e concentrare tutti i mezzi su obiettivi limitati, ben circoscritti; intanto condurre a termine con diligenza ed energia le opere di cui si ravvisi l'opportunità. Ma soprattutto occorre inquadrare il problema del rimboscimento in uno studio generale dell'ambiente, senza di che non si potrà pervenire ad una scelta razionale delle zone da rimboscire. ».

³⁶² Voir M. Pironti, «Il rimboscimento della Basilicate» in *l'Alpe*, 1915, p. 128 et suivantes.

³⁶³ Salvatore Puglisi, «Sistemazione del suolo nel Mezzogiorno» in *Monti e Boschi*, n° 2, 1986, p. 3. «sostegno economico, per mezzo di lavori pubblici e di difesa del suolo, alle zone tagliate fuori dallo sviluppo».

chantiers de reboisement, et dans un deuxième temps mit en place les instruments de l'aménagement et du développement économique de ces zones défavorisées. La loi en faveur de la Montagne de 1952 s'inscrit dans cette logique. Elle avait été précédée en 1950 par des lois en faveur des régions en retard de développement, la loi n° 646 du 10 août 1950 instituant la Caisse pour des travaux extraordinaires d'intérêt public dans l'Italie méridionale (Cassa per il Mezzogiorno) et la loi n° 647 du même jour pour l'exécution de travaux extraordinaires d'intérêt public dans l'Italie septentrionale et centrale³⁶⁴.

b.1) Une synthèse des lois régionales :

Les objectifs de ces lois ne sont pas fondamentalement différents de ceux des législations spéciales antérieures. L'article 1 de la loi pour le Mezzogiorno précise que l'exécution de travaux extraordinaires durant la décennie 1950-1960 a pour but le progrès économique et social de l'Italie méridionale au moyen de la réalisation de plans nécessaires à : *«l'aménagement des bassins de montagne et des cours d'eau en dépendant, à la bonification, à l'irrigation, à la transformation agraire, même dépendant des programmes de réforme foncière, à la viabilité ordinaire non nationale, aux aqueducs et égouts, aux implantations pour la valorisation des produits agricoles et aux travaux d'intérêt touristique »*³⁶⁵. Depuis la fin du XIX^{ème} siècle face à la complexité des problèmes des régions méridionales comme de la montagne, la recherche de solutions a toujours été plus globale, on est passé de la défense des sols et des cours d'eau, à l'amélioration des pâturages et la mise en valeur agricole par l'irrigation, et au besoin par l'assèchement de marais, avant d'ouvrir les espaces par la construction de voies de communication, la réhabilitation et la modernisation des habitations. La Caisse pour le Mezzogiorno synthétise cette évolution est adopte donc un point de vue unitaire, soucieuse de la résolution des problèmes hydrogéologiques, économiques et sociaux son champ d'action est à la mesure de ces objectifs.

³⁶⁴ Pour une synthèse sur l'évolution de la législation spéciale pour le Mezzogiorno voir A. Mura, *op. cit.*, p. 94 à 102.

³⁶⁵ Loi du 10 août 1950, n° 646, sur l'institution de la Caisse pour des travaux extraordinaires d'intérêt public dans l'Italie méridionale (Cassa per il Mezzogiorno), article 1. «sistemazione dei bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, alla bonifica, all'irrigazione, alla trasformazione agraria, anche in dipendenza dei programmi di riforma fondiaria, alla viabilità ordinaria non statale, agli acquedotti e fognature, agli impianti per la valorizzazione dei prodotti agricoli e alle opere di interesse turistico».

Comme les législations antérieures elle réserve donc une place relativement importante à l'arbre et à la forêt dans le schéma général d'aménagement et de développement du Sud, en montagne surtout rejoignant ainsi des préoccupations typiquement forestières. Le 22 janvier 1956, le président de la Caisse, Gabriele Pescatore, devant l'Académie italienne de sciences forestières évoque en ces termes l'importance de la bonification de la montagne pour la forêt : *«elle apparait en fait comme le grand instrument pour réinsérer graduellement, dans un nouvel équilibre structurel de notre montagne, cette couverture arborée qui, sans discrimination et violemment détruite, doit retrouver sa juste place dans la nouvelle organisation productive des régions méridionales »*³⁶⁶ . Il n'est pourtant pas question d'étendre inconsidérément la forêt pour assurer la conservation des sols et du bon régime des eaux. La loi recherche avant tout le développement économique en favorisant de manière rationnelle l'essor de l'agriculture, la substitution du bois aux cultures ne doit se faire que dans les terrains les moins aptes à l'agriculture et seulement si les conditions démographiques sont favorables³⁶⁷ . On voit là que l'influence de la pression humaine est primordiale, comme elle le fut en France au moment de l'application des lois sur le reboisement et la restauration des terrains de montagne.

Il y a donc dans cette action de développement régional une infinité de relations de causes et d'effets, l'intervention forestière doit assurer en partie la résolution du problème montagnard qui est une condition du succès de l'action elle même. On y retrouve donc l'ensemble des mesures déjà prescrites pour le développement de l'agriculture et de la montagne et qui sont encore reprises en 1952 dans la loi pour la montagne et dans la loi du 26 novembre 1955, n° 1177 instaurant, pour une durée de dix ans, des mesures extraordinaires en faveur de la Calabre pour l'aménagement hydraulique et forestier, pour l'aménagement des cours d'eau et des bassins de montagne, pour la stabilité des pentes et pour la bonification des montagnes et des vallées. Dans la même logique on peut aussi cité la loi du 11 juin 1962, n° 588, mettant en place un plan en faveur de la renaissance économique et

³⁶⁶ Gabriele Pescatore, «La bonifica della montagna meridionale» in *L'Italia forestale e montana*, anno XI, n° 1, 1956, p. 28. «essa appare infatti come il grande strumento per reinserire gradualmente, in un nuovo equilibrio strutturale della nostra montagna, quella copertura arborea che, indiscriminatamente e violentemente distrutta, deve ritrovare il suo giusto posto nel nuovo assetto produttivo delle regioni meridionali».

³⁶⁷ Voir Gabriele Pescatore, «La bonifica della montagna meridionale» article déjà cité, p. 27 et 28.

sociale de la Sardaigne ou encore celle pour la Calabre du 28 mars 1968, n° 437, qui entre 1967 et 1980 devait s'intéresser à l'aménagement hydrogéologique du sol et à l'institution de parcs nationaux.

L'entassement successif et souvent chaotique de cet ensemble législatif contenant des lois datant parfois du début du siècle, jamais explicitement abrogées, entraîna en 1967 une nécessaire rationalisation et intégration de cet ensemble de mesures dans un "code du Mezzogiorno", texte unique qui synthétisait l'ensemble législatif existant. Mais les lois du 30 juin 1967, n° 1523 réorganisant la législation antérieure et celle du 6 octobre 1971, n° 853, sur le financement de la Caisse pour le Mezzogiorno ne rompirent pas réellement avec les objectifs généraux de l'action en faveur des zones en retard de développement, la réalisation de grandes infrastructures d'intérêt public restait le moteur du développement de l'activité productive et de l'économie régionale.

b.2) La Cassa per il Mezzogiorno :

La première partie du texte unique des lois sur le Mezzogiorno est consacrée à l'organisation générale de celles-ci et des administrations ayant en charge leur application, la deuxième contient un ensemble de mesures intéressant diverses régions et touchant directement à la matière forestière et au reboisement. Pour la Basilicate, l'État pourvoit à l'exécution des travaux d'aménagement hydraulique de la plaine et des montagnes, y compris des reboisements liés à ces opérations. Il assure la charge totale du reboisement et de la consolidation des terrains domaniaux de l'État, des provinces et des communes soumis au régime forestier pour des raisons hydrogéologiques, ainsi que les dépenses de reconstitution des forêts dégradées, de construction de maisons forestières et de mise en place de haies et de routes forestières : *«nécessaires pour l'implantation, la bonne conservation et la rationnelle utilisation des nouvelles forêts »*³⁶⁸ . Durant la période pendant laquelle l'administration forestière prend en charge les terrains communaux à reboiser ou à consolider, la commune reçoit une indemnité égale au revenu moyen perçu pour ces terrains dans les quinze années précédentes. Tous les terrains reboisés à la charge de l'État, des provinces ou des communes sont dès le début des travaux inclus dans le domaine forestier de l'État. En Calabre on

³⁶⁸ A. Mura, *op. cit.*, p. 99. «necessarie per l'impianto, la buona conservazione e la razionale utilizzazione dei nuovi boschi».

retrouve les mêmes dispositions pour le reboisement et la consolidation des terrains y compris ceux des particuliers sans que ceux-ci n'entrent dans le domaine forestier de l'État; la définition de la zone montagnarde y est aussi revue, les terrains situés au-dessus de 300 m. d'altitude sont classés en zone de bonification montagnarde et ceux qui sont situés au-dessous de cette limite sont classés en zone de bonification intégrale. Le taux des subventions allouées par la loi par rapport à celle pour la montagne dans les zones de bonification montagnarde est en augmentation de 50 à 75 %. Les mesures spécifiques à la Calabre devaient s'appliquer en appoint ou intégrées à celles prévues par les lois pour le Mezzogiorno et la montagne. Enfin, la Sardaigne faisait aussi l'objet de soins spéciaux visant la renaissance économique et sociale de l'île, au niveau forestier, la loi du 11 juin 1962, n° 588, prévoyait la cession à l'administration des forêts domaniales de la région des zones dans lesquelles des travaux de reboisement étaient nécessaires. Le reste des dispositions avaient des objectifs essentiellement agricoles.

b.3) Les critiques faites à la "Caisse" :

Comme au début du siècle les lois spéciales, la loi pour la Caisse pour le Mezzogiorno ne fit pas l'unanimité, les opposants à son instauration y virent une nouvelle série de dépenses dont les résultats, à la vue des expériences du passé, ne seraient en aucune manière en proportion avec l'ampleur du sacrifice financier. Même si le Sud présentait toutes les conditions du sous-développement : manque de routes, d'hôpitaux, d'écoles, absence d'aménagement des montagnes et de bonification, etc..., la solution de la question méridionale ne dépendait pas, selon eux, d'une intervention de l'État : *«le problème du Mezzogiorno n'est pas un problème de travaux publics, même si les travaux publics sont, comme il est évident, nécessaires»*³⁶⁹, mais de la réforme de la société traditionnelle qui briserait les servitudes féodales qui asservissent le Sud et empêchent sa renaissance. Pour Giorgio Amendola qui est contre l'instauration de la caisse, la mise en place d'une organisation qui traite le Mezzogiorno de zone sous-développée et reprend des méthodes déjà usitées ne saurait suffire

³⁶⁹ Giorgio Amendola, «Contro la istituzione della cassa per il Mezzogiorno» in Rosario Villari, *op. cit.*, p. 639. «il problema del Mezzogiorno non è un problema di lavori pubblici, anche se i lavori pubblici sono, come è ovvio, necessari».

à rattraper le retard accumulé depuis l'Unité³⁷⁰.

c) Un objectif constant : réinsérer la forêt dans le paysage et les structures économiques régionales :

La forêt, comme élément physique de maintien et de défense des sols et de régularisation du régime des eaux, comme élément économique d'une production ligneuse meilleure et accrue et comme élément social visant à accroître les possibilités d'occupation d'une main d'œuvre sans ressources, a donc été un des piliers de l'aménagement et du développement économique des régions méridionales italiennes. Le législateur italien en faisant, avec persistance, des reboisements de protection un véritable instrument de reconstruction du territoire n'a pas simplement reconnu le rôle salvateur de l'arbre et du couvert forestier, il a aussi pressenti, suivant en cela l'école forestière italienne, quelle était la place de la forêt en tant qu'élément fondamental du paysage. L'implantation et l'agencement des activités humaines à l'intérieur de celui-ci et dans le cadre plus général du territoire national doit se faire en respectant le maillage forestier, sous peine de devoir faire face au déchainement des éléments naturels et à la ruine des aménagements humains. La reconstitution de ce maillage, étape obligée du relèvement économique, déjà poursuivie par des lois forestières et les lois sur la bonification intégrale et en faveur de la montagne, et qui en reprend les méthodes, est dans le Mezzogiorno recherchée par l'intermédiaire de lois spéciales. Est-ce à cause de l'insuffisance des lois nationales? Du manque de financement de celles-ci? Où bien l'urgence de la situation a-t-elle guidée l'action des pouvoirs publics? L'intervention extraordinaire de l'État dans ces régions tient sans doute de toutes ces causes. Par l'originalité des dispositions législatives qu'elle propose, elle a contribué à faire évoluer l'ensemble législatif forestier notamment par une définition plus stricte du régime forestier et une politique incitative en faveur des reboisements plus ambitieuse. Enfin, la démarche adoptée dès le début du siècle face aux problèmes des régions défavorisées, à savoir en rechercher la résolution par une action, concertée et conjointe de l'ensemble des moyens administratifs et financiers disponibles (même si c'est dans une mesure et pour une période limitée), dans les domaines marquant les handicaps les plus grands par rapport à une

³⁷⁰ Voir Giorgio Amendola, « Contro la istituzione della cassa per il Mezzogiorno » in Rosario Villari, *op. cit.*, p. 633 à 644.

situation normale ou plus favorable, a été durant tout le XX ème siècle largement reprise par les pouvoirs publics. Même si l'on peut remarquer que la multiplication des lois a entraîné à la longue une confusion certaine, la pratique des interventions extraordinaires présente des avantages, que les forestiers français avaient soulignés, et a été reprise dans plusieurs pays, on l'a vu en France après la Seconde Guerre Mondiale avec les plans d'aménagement de la vallée de la Durance, c'est aussi vrai ailleurs, ainsi : *«la méthode italienne d'intervention extraordinaire a inspiré l'action que, dans les pays du Tiers monde, conduisent des organismes internationaux comme la F.A.O. et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement »*³⁷¹ .

L'évolution de la législation forestière italienne a donc été considérable depuis la création de l'État italien contemporain et le reboisement et la restauration forestière y ont toujours eu un rôle important. Au moment de la mise en place du régime forestier italien en 1877, qui marqua l'abandon à la libre exploitation des terrains ayant les meilleures aptitudes agricoles, le reboisement, confié aux sociétés de propriétaires dont l'État les provinces et les communes, apparut comme la seule mesure à caractère positif soucieuse de l'intérêt général. Il fut ainsi à la fin du XIX ème siècle le complément nécessaire d'un régime forestier inefficace fortement contesté par les forestiers et le principal mode d'action, en dehors de l'activité de police, de l'administration forestière. La déforestation ayant entraîné la ruine de nombreuses zones, il apparaissait en outre comme le remède à la décadence physique et économique de certaines régions. Dans la première décennie de notre siècle, une série de lois régionales confirmèrent ce rôle, le reboisement restait un moyen de lutte contre les perturbations écologiques, avec les moyens du génie civil, mais sa finalité n'était plus seulement la protection des plaines et de leurs villes et industries, mais aussi la consolidation et l'amélioration des terrains à des fins de développement agricole. Le reboisement et l'intervention forestière qui sortaient dès lors de leur préoccupation traditionnelle : la restauration et la conservation de la forêt et du couvert végétal des zones exposées, virent l'ensemble législatif qui réglait leur champ et leur mode d'application

³⁷¹ Salvatore Puglisi, «Sistemazione del suolo nel Mezzogiorno», article déjà cité, p. 3. «il metodo italiano d'intervento straordinario ha ispirato l'azione che, nei paesi del Terzo mondo, conducono organismi quali la F.A.O. e la Banca mondiale degli investimenti».

évoluer de façon considérable. Les mesures à caractère coercitif qu'avaient instauré le législateur furent complétées par des règles plus incitatives qui devaient gagner les propriétaires et les populations à la cause du reboisement. Cette nouvelle démarche amenait aussi l'État à prendre en considération les intérêts économiques des montagnards qui supportaient surtout l'action d'aménagement hydrogéologique, la montagne étant à la source de toutes les catastrophes. L'amélioration des pâturages et la modernisation des pratiques agraires devaient participer au même titre que le reboisement à la restauration des espaces montagnards, la forêt et l'agriculture en retirant des bénéfices communs. Le reboisement entraînait dès lors à double titre dans les actions d'aménagement et de développement régional, d'abord comme instrument de maintien et de restauration de conditions naturelles favorables aux établissements humains et à leurs activités et ensuite comme source de matières premières, susceptible, par l'entretien qu'il exige et les revenus qu'il fournit, de présenter une alternative à l'appauvrissement et au chômage des populations.

Les lois italiennes sur l'aménagement du territoire ont donc eu au XX^{ème} siècle un volet forestier dans lequel le reboisement et l'amélioration des forêts existantes ont eu une importance considérable. Ce fut le cas des lois pour le développement du Mezzogiorno et pour celles en faveur de la montagne et pour la bonification agricole du pays. Mais si le législateur a eu tout intérêt à faire de l'intervention forestière un instrument de développement et de bonification, les forestiers se sont ainsi peu à peu constitués un vaste champ d'intervention, la montagne. La politique pour la montagne a donc été une politique forestière, non pas en vue de reboiser et d'installer la forêt sur toutes les pentes, dans toutes les vallées et jusqu'au dernier sommet, mais pour permettre à chaque zone, chaque terrain de recevoir la culture, agraire ou forestière, que le climat, la géologie et la topographie lui donnaient pour vocation de recevoir. Attitude très écologique que l'école forestière italienne adoptent au début du siècle et qui ne fait que se renforcer avec le temps, en 1986 au moment de la création du Ministère de l'Environnement italien, leur administration est appelée, en plus de ses attributions traditionnelles à défendre le milieu naturel.

La tradition forestière italienne, très écologique dans sa démarche, a donc fait des reboisements de protection un pilier de l'intervention de l'administration. Pourtant les réalités économiques au XX^{ème} siècle amènent les pouvoirs publics, aussi bien en France qu'en Italie, à prendre des mesures pour accroître la production de bois, en premier lieu par l'accroissement de la superficie forestière. Au cours du XIX^{ème} siècle, le bois avait perdu peu à peu sa fonction énergétique au profit du charbon de terre, mais le développement conjoint des industries, du commerce et de l'urbanisation firent croître à l'époque contemporaine la demande de bois d'œuvre et d'industrie. Or la forêt méditerranéenne n'était pas adaptée, et aujourd'hui encore, pour satisfaire une telle demande. Ainsi la France et l'Italie ont longtemps été (l'Italie encore) tributaire de l'extérieur pour assurer leurs besoins en bois. Tant que le marché mondial et leurs ressources financières permettaient aux deux pays d'assurer la demande en bois, la situation, bien que préoccupante pour certains économistes, n'avait aucun caractère d'urgence. Après la Première Guerre Mondiale, la fermeture du marché russe et la hausse des prix des produits forestiers modifia les attitudes. Une première série de mesures réglementaires chercha, surtout en France, à favoriser l'extension des boisements à des fins productives. Mais c'est surtout après le deuxième conflit mondial qu'un problème d'ajustement des ressources aux besoins se posa au niveau mondial. La deuxième moitié du XX^{ème} siècle a donc vu, en France, la mise en place d'un ensemble législatif cherchant à favoriser les reboisements de production et la modernisation des industries de transformation. L'Italie n'a pas, elle, eu la même ambition, l'extension des forêts n'a pas été une priorité de la politique forestière qui a préféré la plantation d'arbres sur des terrains fertiles laissés par l'agriculture, la populiculture surtout, au reboisement des terrains non agricoles, même si elle a mis en place quelques actions en faveur de ce type de boisement. Mais l'expérience italienne a ceci de particulier que les reboisements effectués dans le cadre de lois générales sur l'aménagement du territoire avaient un caractère à la fois protecteur et producteur. La législation sur les reboisements de production, en France et en Italie, est donc assez variée, elle ne concerne pas spécifiquement la montagne, mais vu la place que tient celle-ci en Méditerranée, elle y a été appliquée en priorité.

3) La redécouverte de la fonction productrice de la forêt : la législation en faveur des reboisements de production :

La gravité et la fréquence des perturbations écologiques dont la science et l'expérience firent des effets du déboisement, si elles permirent la mise en place de la législation sur les reboisements de protection, éclipsèrent aussi en partie des préoccupations traditionnelles de la politique forestière. L'intervention de l'État en forêt avait trouvé, à l'origine, sa justification dans la nécessité d'en régler la propriété et l'usage à des fins productives (pas uniquement forestières)³⁷². Ainsi les préoccupations législatives forestières de l'époque moderne, en France et en Italie, étaient liées à la fonction économique du bois, à la fois source d'énergie et matériau de construction. À la fin du XVIII^{ème} et au XIX^{ème} siècle, la prise en compte de la fonction écologique du couvert forestier et le déclin durant la révolution industrielle, du rôle économique du bois firent de la production de matières ligneuses un objectif secondaire de la gestion forestière, maintenu dans une certaine marginalité réglementaire malgré certaines initiatives particulières.

Mais l'industrialisation qui, portée par le charbon et la machine à vapeur, avait entraîné l'abandon de certains usages du bois, inventa aussi de nouvelles techniques et créa de nouveaux besoins en produits ligneux, poteaux de mines, pâte à papier, traverses de chemin de fer, emballages commerciaux, etc..., qui nécessitaient des bois de qualité, bois d'œuvre et d'industrie que la structure forestière française, essentiellement constituée en taillis, pouvait difficilement fournir. Dans la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle et la première moitié du XX^{ème} siècle, il y eut donc une relative disette de bois de qualité que des importations couvrirent mais qui alerta les milieux administratifs, politiques et industriels. L'accroissement de la production forestière par l'extension de la couverture forestière apparut, en France, comme la réponse évidente au problème de l'ajustement des ressources aux besoins. Réponse d'autant plus évidente que l'exode rural libérait depuis un demi-siècle des espaces agricoles dont la reconversion en forêts n'heurtait plus, comme le faisaient les reboisements de protection, les intérêts des populations rurales. En Italie, même si l'exode vers les centres industriels du nord et l'étranger fut important, la pression démographique resta très forte jusqu'après la Seconde Guerre Mondiale. Les tentatives d'accroissement de la

³⁷² Voir. supra, p. 114.

production de bois oscillèrent entre deux voies, l'intensification de la production par une meilleure gestion des forêts et des boisements à haut rendement comme la populiculture, et l'extensification par le reboisement des terrains ayant les moins bonnes aptitudes agricoles. Le législateur et l'administration pratiquèrent de façon très pragmatique les deux voies avec une préférence pour la première en ce qui concerne la stricte production de bois de qualité. Mais tous les reboisements pratiqués en vue de la satisfaction d'objectifs hydrogéologiques, d'aménagement et de développement de certaines zones étaient aussi implicitement destinés à produire des bois pour satisfaire les besoins de l'économie nationale.

La mise en place de conditions socio-économiques favorables à l'arbre et à la forêt ne fut pas suivie par la promulgation parallèle de mesures tendant à accroître la production forestière. Quelques essais furent entrepris auprès des communes pour les inciter à mettre en valeur par le reboisement leurs communaux incultes délaissés par l'agriculture. Dans la première moitié de ce siècle on voulut aussi étendre les modes de gestion des forêts domaniales à celles des particuliers. Mais cet ensemble de dispositions resta souvent sans suite par manque de financement. En Italie, la définition toujours de plus en plus stricte du régime forestier mettait l'accent sur le rôle économique de la production des forêts sans qu'un plan d'ensemble ne chercha à initier un véritable mouvement de reforestation à but productif. C'est la France après la guerre en 1946 qui instaura l'instrument de modernisation de la filière-bois le plus ambitieux et cohérent. Le Fonds Forestier National (F.F.N.), mesure de mobilisation des capitaux en faveur de la production forestière et de sa transformation, permit au pays d'accroître de plus de deux millions d'hectares sa superficie forestière tout en améliorant les conditions d'exploitation et de transformation des produits de la forêt. L'Italie qui paradoxalement faisait de plus en plus appel aux importations pour assurer la satisfaction de ses besoins en bois, ne put que tenter des expériences ponctuelles pour alléger sa dépendance en bois vis-à-vis de l'étranger.

3.1 La place de la production dans la législation forestière en France et en Italie au XIX^{ème} siècle :

L'Ancien Régime avait surtout cherché à préserver les capacités productives des

espaces forestiers par l'amélioration de leur administration et la lutte contre les abus. Des réformes avaient cherché, sous le règne de divers souverains, de François I^{er} à Henri IV, à préserver la forêt des activités artisanales et industrielles (forges, briqueteries, verreries, salines, etc...) qui dès le XVI^{ème} siècle dévorèrent une partie du patrimoine boisé national. Mais ce ne fut qu'avec la grande réforme des forêts que mena Colbert à partir de 1663 que fut réglée, selon des principes faisant de la recherche de la production de bois son but essentiel, la gestion du domaine boisé. L'ordonnance de 1669 rationalisait l'administration des forêts et précisait les méthodes et les aménagements à appliquer aux forêts de la Couronne, du clergé ou de la noblesse, notamment la mise en réserve du quart de leur superficie pour croître en futaie et l'allongement de la rotation des taillis à dix ans³⁷³. En Italie aussi les premières interventions en matière de gestion des espaces boisés furent dictées par le même souci, Venise chercha ainsi, pour des motifs politiques, militaires et économiques évidents, à réglementer l'usage de ses bois afin qu'ils assurent la production du bois d'œuvre nécessaire à l'entretien et au renouvellement de sa flotte³⁷⁴.

a) Les diverses voies de l'accroissement de la production forestière :

a.1) Améliorer la réglementation et l'encadrement forestier :

L'ordonnance de Colbert marqua profondément toute la législation forestière française et, au moment de la Révolution, alors que les maîtrises étaient abolies, l'ensemble des mesures qu'elle contenait fut maintenu, même si le droit nouveau entraîna quelques changements comme la levée de toutes les restrictions pesant sur les forêts des particuliers. Les tentatives d'instauration d'une nouvelle administration des forêts rappelèrent quel rôle, avant tout économique et stratégique comme par le passé, la nation attribuait à ses forêts. Le 20 août 1791, Pison du Galan, décrit devant la Constituante quel est ce rôle : *«les forêts ci-devant domaniales ou ecclésiastiques doivent devenir ainsi entre les mains de la nation un objet important de revenu public, une ressource pour la marine infiniment précieuse, et qui aura l'avantage politique de rendre l'entretien de notre marine indépendant des nations*

³⁷³ Voir Raphaël Larrère et Olivier Nougarede, *op. cit.*, p. 49 à 58.

³⁷⁴ Voir Ivone Cacciavillani, *op. cit.*, p. 89 et 90.

étrangères »³⁷⁵ , il espère que la nouvelle organisation forestière accroîtra d'un tiers les revenus annuels des forêts publiques. L'aspect financier de la gestion forestière est au début du XIX ème siècle relativement important, les publications forestières le rappellent souvent. Dralet dans son *Traité du régime forestier* , en décrivant les fonctions administratives des officiers et agents précise qu'elles : «*ont pour objet tout ce qui concourt directement à la conservation des forêts, à leur amélioration et à l'augmentation des revenus qu'elles fournissent au Trésor Public* »³⁷⁶ . La logique financière prend entre 1817 et 1820 le dessus par rapport aux autres préoccupations avec la suppression de l'administration des forêts, le domaine boisé passant sous le contrôle de l'administration de l'Enregistrement et des Domaines.

Mais le poids de ces préoccupations ne fait pas oublier à l'administration et au gouvernement le rôle initial des forêts, même la prise en compte des problèmes écologiques liés à la déforestation des montagnes se fait sans perdre de vue le rôle productif des bois. La circulaire n° 366 du 4 novembre 1807 sur le repeuplement des pentes et sommets des montagnes note que : «*la destruction inconsidérée des bois sur les sommets et les pentes rapides des montagnes, en privant la société d'une production de première nécessité, est devenue la cause d'une calamité publique* »³⁷⁷ . Pourtant il y a un certain décalage entre le discours qui rappelle sans cesse quel rôle productif doit avoir la forêt et les mesures qui doivent le favoriser. Celles-ci sont uniquement d'ordre réglementaire et concernent l'action de l'administration et de son personnel qui doivent par les modes de gestion et les aménagements qu'ils déterminent et mettent en œuvre, assurer le développement de la production et de l'industrie forestière. Ainsi le conservateur doit veiller au développement de la production, de l'industrie et du commerce des produits forestiers, il est responsable de la mise en valeur du territoire forestier (pas uniquement par des plantations forestières) et de l'amélioration et de la conservation des forêts, mais il doit aussi répondre aux besoins de l'économie, même en adaptant l'aménagement forestier ou en prospectant de nouveaux

³⁷⁵ Pison du Galan, séance de la Constituante du 20 août 1791, *Gazette nationale ou le Moniteur Universel*, n° 233, dimanche 21 août 1791.

³⁷⁶ Dralet, *op. cit.*, p. I de l'introduction.

³⁷⁷ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 177, Rapports relatifs au reboisement de 1819 à 1914. Repeuplement des pentes et sommets des montagnes, circulaire du 4 novembre 1807, n° 366.

débouchés pour les produits des forêts qu'il gère³⁷⁸. Les conservateurs du XX^{ème} siècle auraient pu reconnaître dans cette définition des fonctions de leurs prédécesseurs une partie des leurs.

Les améliorations se faisaient donc dans les forêts de l'État ou celles des communes qui étaient soumises au régime forestier et elles étaient l'œuvre, soit de concessionnaires qui devaient rendre les terrains en état de bois à la fin de leur jouissance, soit de gardes qui occupaient le loisir de leurs tournées à exécuter des semis ou des plantations et que l'administration distinguait par l'attribution de prix et de médailles³⁷⁹. Mais plus que ces actions, certainement très appréciables, l'amélioration forestière des forêts de l'État et des collectivités fut surtout recherché par une rationalisation de leur gestion par la soumission des forêts communales au régime forestier et par le cantonnement des droits d'usage. L'arrêt des abus et l'application de règles de cultures étant les conditions de l'amélioration certaine de ces bois.

En dehors de ces dispositions, strictement réglementaires, il n'y eut pas au XIX^{ème} siècle de lois cherchant à imposer le reboisement à des fins productives, comme pour les reboisements de protection. Pourtant le discours sur le rôle économique de la production forestière restait essentiel, en 1882, le ministre de l'agriculture, De Mahy le répétait toujours : *«le but que l'État doit poursuivre, en matière de forêts, n'est pas seulement de procurer au trésor des recettes plus ou moins prochaines. Sans doute, le côté fiscal n'est pas à dédaigner; mais ce qui importe beaucoup plus, c'est la production et la préparation de matériaux nécessaires à l'outillage national ...»*³⁸⁰. Les forestiers étaient aussi conscients des insuffisances de la production de bois, en 1857, les *Annales forestières* publièrent un extrait de l'*Abrégé de la science forestière* de Hartig, demandant que les forêts communales et celles des particuliers fussent traitées de manière à ne pas en appauvrir les peuplements³⁸¹.

³⁷⁸ Voir supra p. 191-192.

³⁷⁹ Voir à ce propos «Repeuplements dans les forêts, par la voie de concession à temps, de terrain vagues à remettre en nature de bois» in *Annales forestières* (faisant suite au *Mémorial forestier*), n° XVII, septembre 1809, p. 428.; et «améliorations exécutées par les gardes» in *Annales forestières* (faisant suite au *Mémorial forestier*), n°LXIII, juillet 1813, p. 317.

³⁸⁰ Lettre du ministre de l'agriculture, de Mahy, à Lorentz, directeur des forêts, in *R.E.F.*, tome 21, 1882, p. 293.

³⁸¹ Voir Buffévent (de), «De la nécessité d'élever les produits matériels des forêts au niveau des besoins de la consommation» in *Annales forestières*, tome 16, 1857, p. 281 à 287.

a.2) Des prémisses d'expériences de reboisement à des fins spéculatives :

Dans le même temps, des particuliers soucieux de mettre en valeur leur patrimoine foncier et d'effectuer un placement que la hausse des prix du bois promettait fructueux n'hésitaient pas à réaliser des reboisements de production, Baudrillart en donne des exemples dès 1831 dans les Pyrénées-Orientales³⁸². Au tournant du siècle, devant le dépérissement continu des forêts, des initiatives de particuliers cherchèrent à restaurer leurs capacités productives par la création de sociétés ayant pour objet d'investir dans l'achat et la mise en valeur forestière des terrains incultes. En 1845 fut ainsi créée la Société royale de boisement dont les promoteurs constatant que les forêts étaient loin de suffire aux besoins de la consommation, déploraient aussi que le tribut payé à l'étranger chaque année pour l'importation de bois avait plus que décuplé entre 1816 et 1842³⁸³. Selon l'évaluation qu'en faisait la Société, la conversion en bois de deux millions d'hectares devait suffire à combler les besoins de la consommation. Il n'est pour cela pas question d'enlever cette superficie à l'agriculture, mais de mettre en valeur une partie des huit millions d'hectares de terres incultes que compte la France. *« C'est là que doivent se diriger de nouveaux efforts; il faut en fécondant ces terrains stériles, étendre le sol productif de la France, et agrandir notre territoire »*³⁸⁴ déclare la brochure présentant la société, démontrant par la même :

« 1° Que l'insuffisance des bois est, pour la France, un danger immense et qui s'accroît chaque jour.

2° Que le boisement de terrains incultes en essences de pins est un moyen facile et sûr de ramener l'équilibre entre la production et la consommation du bois, sans disputer à l'agriculture le sol fécond qui lui est nécessaire.

*3° Qu'une Société peut seule commencer cette grande tâche en donnant l'impulsion aux idées et l'exemple aux intérêts. »*³⁸⁵.

Les objectifs de la société sont donc d'acheter à bas prix, partout en France, des terrains inaptes à la culture, des landes, des sables, etc..., de les ensemercer de pins, essence à croissance rapide, de profiter des produits fournis par les éclaircies et les élagages, et au

³⁸² Voir Baudrillart, *op. cit.*

³⁸³ Voir *Du reboisement de la France*, Paris, Plon frères, 1845, p. 2.

³⁸⁴ *Du reboisement de la France*, *op. cit.*, p. 4.

³⁸⁵ *Du reboisement de la France*, *op. cit.*, p. 6.

bout de vingt-cinq ans, de revendre les forêts créées en profitant des bénéfices de la plus-value. Au-delà de l'aspect purement spéculatif de la démarche, qui est dans le ton de l'époque, Guizot, ministre de Louis-Philippe avait encouragé la recherche de l'intérêt matériel par cette phrase célèbre : « *Enrichissez-vous par le travail et par l'épargne* »³⁸⁶ , on retient que le reboisement est considéré comme un moyen de colonisation de l'espace intérieur que la violence des conditions naturelles empêche d'exploiter suivant les méthodes d'une agriculture en pleine modernisation. Lorsqu'à la même époque on commence à évoquer le nécessaire reboisement des montagnes pour protéger les implantations humaines, on se situe dans la même optique, il ne s'agit pas simplement de protéger des villes mais de regagner à la société des espaces que les éléments lui disputent.

Ces reboisements de production, initiative de particuliers, s'il ne connurent pas une grande extension en montagne contribuèrent à la transformation et la mise en valeur de régions entières. Ainsi en Sologne, ce sont des particuliers qui sous la Restauration entament le premier effort de reboisement en pin maritime et pin sylvestre, près de 80 000 ha sont ainsi couverts de bois durant tout le siècle (l'État participe à l'action par des subventions, surtout après les gelées de 1879 qui détruisirent 60 000 ha de jeunes peuplements). Dans le cas des Landes de Gascogne, l'État avait lancé le mouvement de reconquête forestière par la fixation des dunes et par l'assainissement et la mise en valeur des landes (loi du 19 juin 1859), mais contrairement à ce qui se passa en montagne, les communes et les particuliers adhèrent à l'opération profitant du concours de l'État, en 1849, les trois départements de la région, Dordogne, Gironde et Landes possédaient 316 961 ha de forêts, à la veille de la Première Guerre Mondiale, un massif continu de près d'un million cent mille hectares couvrait la contrée dont 89 % appartenant à des particuliers³⁸⁷ . Si la loi sur la mise en valeur des Landes aboutit à la création de la plus grande forêt française dont le rôle producteur est indéniable dès sa création, on ne peut pourtant pas la considérée comme la première loi forestière visant à la réalisation de reboisements destinés à l'économie nationale.

La création de la Société royale de boisement, qui ne fut pas la seule à s'intéresser au

³⁸⁶ Philippe Vigier, *La Monarchie de Juillet*, Paris, P.U.F., Que sais-je n° 1002, 1962, p. 75.

³⁸⁷ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 579 à 582.

boisement et à la production forestière³⁸⁸ et l'intérêt que les propriétaires portaient à la restauration forestière de leur domaine, montre donc qu'une certaine urgence se faisait sentir en matière d'approvisionnement du marché en bois. Il n'y avait pourtant pas autour de ce problème le même mouvement de pression qui animait la croisade en faveur du reboisement des montagnes, à l'exception de quelques rares articles dans les *Annales forestières* mais qui souvent prenaient le déficit de matières ligneuses comme une illustration du nécessaire renforcement du régime forestier³⁸⁹, la question de l'accroissement de la production des forêts françaises intéressait peu le public.

b) Le discours sur le rôle économiques des forêts et du reboisement :

b.1) Les avertissements des forestiers sur la pénurie de bois d'œuvre :

Il faut attendre la fin du XIX^{ème} et le début du XX^{ème} siècle pour voir se développer avec plus de régularité et de force le discours sur les dangers de la pénurie de bois pour le développement économique, aussi bien en France qu'à l'étranger. En 1871, Broilliard affirme dans la *Revue des Deux-Mondes* : «*il faut bien reconnaître que, plus on consomme de bois moins on en produit. C'est là un fait très important qui prend de jour en jour des proportions nouvelles, et tend à se généraliser sur notre globe ... En même temps les besoins de bois d'œuvre, autrefois à peu près stationnaires, se développent avec une incroyable rapidité. La consommation a plus que doublé depuis cinquante ans, et dès à présent la France achète à l'étranger plus de bois d'œuvre qu'elle n'en produit*»³⁹⁰. Le même auteur examine en 1876 dans la même revue la question de la disette de bois au point de vue du sapin³⁹¹.

Au niveau politique et administratif, des voix mettent en garde et constatent l'urgence, ainsi Thiers le 22 janvier 1870 dans la *Tribune française* reconnaît la raréfaction continue

³⁸⁸ En 1850, les *Annales forestières* évoquent la création à Paris d'une Compagnie anonyme de la propriété foncière dont les objectifs devaient être assez proches de ceux de la Société royale de boisement.

On peut aussi consulter à la Bibliothèque Nationale : Gasnier, *Observation sur le budget supplémentaire de 1831 et projet d'une société anonyme pour l'acquisition emphytéotique de 280 000 hectares de bois, avec retour à l'État au bout de 40 ans*, Paris, 1831.

³⁸⁹ Voir Buffévent (de), «De la nécessité d'élever les produits matériels des forêts au niveau des besoins de la consommation», article déjà cité.

³⁹⁰ Ch. Broilliard, «La disette du bois d'œuvre. De la réserve des chênes d'avenir» in *Revue des Deux-Mondes*, tome 95, 15 septembre 1871, p. 340 et 341.

³⁹¹ Voir *Revue des Deux-Mondes*, 15 avril 1876.

des bois de construction³⁹². Les traités d'aménagement forestier produits par les membres de l'administration des forêts mettent l'accent sur l'intérêt qu'il y a à conserver et améliorer le couvert forestier pour des raisons écologiques mais aussi économiques³⁹³. Mais ce n'est qu'à l'aube du XX^{ème} siècle que les cris d'alarmes prennent, avec l'augmentation des prix du bois, un caractère plus prophétique. En 1900, au Congrès international de sylviculture de Paris, le forestier Mélard affirmait : «*On marche vers la disette.*

La hausse des produits forestiers à laquelle il faut s'attendre pour les plus belles marchandises ne fera que précipiter l'échéance fatale.

La production ligneuse, dans laquelle le temps intervient comme facteur principal, est en effet soumise à des règles économiques très différentes de celles qui régissent la production industrielle ou agricole.

En thèse générale, toute augmentation des prix payés par le consommateur a pour résultat de surexciter la production. Quand il s'agit de produits ligneux, toute majoration des prix incite les propriétaires imprévoyants à réaliser les capitaux forestiers accumulés par les générations précédentes; d'où il résulte qu'à toute augmentation de la demande correspond une destruction et, par conséquent, une diminution de la production.

La situation présente est donc pleine de périls, et il est urgent d'en saisir l'opinion publique »³⁹⁴. Pour cela il proposait un élargissement du régime forestier aux forêts privés qui devaient être gérées selon les aménagements en vigueur dans les forêts domaniales, comme le faisaient ses prédécesseurs. Mais les espoirs des forestiers ne se limitaient pas strictement à une extension du régime forestier, ils présentaient aussi le reboisement comme un moyen de satisfaire les besoins de l'industrie nationale et d'atténuer le déficit du commerce des bois avec l'étranger. Pourtant la recherche de la production restait souvent simplement souhaitable, les forestiers cherchant d'abord à imposer le reboisement à des fins protectrices comme le montre le compte-rendu de la conférence que fit, le 19 décembre

³⁹² Cité par Broilliard, «La disette du bois d'œuvre. De la réserve des chênes d'avenir», article déjà cité, p. 344.

³⁹³ Voir notamment les ouvrages de Louis Tassy forestier qui fut professeur de sylviculture à Nancy : *Étude sur l'aménagement des forêts*, 1854, et *L'aménagement des forêts*, Paris, Doui, 1887.

³⁹⁴ A. Mélard, «Insuffisance de la production du bois d'œuvre dans le monde» in Ministère de l'Agriculture, *Congrès international de sylviculture*, Paris, 1900, Imprimerie Nationale, p. 30, cité par Paul Descombes, *L'évolution de la politique forestière*, op. cit., p. 282-283.

1902, l'inspecteur Kuss à la Société d'encouragement pour l'industrie nationale³⁹⁵.

b.2) Les forêts nationales garantes de la production de bois :

Au XIX^{ème} siècle, au chapitre de la législation sur les reboisements de production bien peu de choses ont donc été faites. Certes, la production forestière est le problème qui a le plus intéressé le pouvoir depuis le Moyen-âge et les faiblesses qui l'affectent au cours du siècle dernier sont bien relevées sans pour autant provoquer une réaction législative spécifique de l'État, la loi de l'offre et de la demande étant, si l'on peut dire, à la base des premiers reboisements de production dans des régions inhospitalières où l'arbre ne concurrence par l'agriculture. L'absence de loi cherchant à favoriser la production de l'ensemble de la forêt française ne signifie pas que l'État se désintéressait du problème. Des mesures réglementaires concernant l'amélioration des forêts soumises au régime forestier étaient chargées de maintenir, voire d'accroître la production de bois. Cette démarche était d'ailleurs conforme avec l'esprit dans lequel avait été instauré le régime forestier par le code de 1827. Les forêts domaniales devaient être gérées directement par l'État, par l'intermédiaire de l'Administration forestière, dans l'intérêt de tous en vue de produire les bois qui faisaient défaut à l'économie. Mais tant qu'elles n'étaient pas capables d'assurer à elles seules l'approvisionnement du pays, le législateur faisait peser des contraintes sur les forêts des collectivités susceptibles de participer à cet effort de production. Une fois que les forêts domaniales auraient été en mesure de pourvoir aux besoins, les contraintes pesant sur les autres possesseurs de bois devaient être levées. La gestion des forêts soumises se faisait donc dans une optique productiviste, le cantonnement des droits d'usages et la conversion en futaies qui occupèrent une grande partie du temps des forestiers au XIX^{ème} siècle le montrent bien.

c) La production dans les préoccupations forestières italiennes :

Si l'on peut distinguer en France deux voies distinctes, l'une pronant le reboisement pour des raisons essentiellement "écologiques" et l'autre recherchant l'accroissement de la

³⁹⁵ Voir Compte-rendu de la "Conférence sur le reboisement faite à la société d'encouragement pour l'industrie nationale" le 19/12/1902 par M. Kuss, inspecteur à l'administration centrale des Eaux et Forêts in *R.E.F.*, janvier 1903, p. 33 à 35.

production de bois (avec des intersections entre les deux ensembles). En Italie, la démarche est plus globale, même si le souci principal reste d'éviter le déboisement pour ne pas perturber l'équilibre naturel existant entre les versants des montagnes et leurs cours d'eau. Il ne faut surtout pas se priver de la production des forêts et donc les reboisements que l'on est amené à réaliser présentent le double avantage d'améliorer les conditions hydrogéologiques des sites concernés et de préparer les futures récoltes de produits ligneux dont l'économie a besoin. Ce point de vue est exposé par divers auteurs avant et après l'Unité italienne, en 1842, Giacomo Steffani, assistant forestier à Vérone, décrit, comme Surell en France à la même époque, les désastres dus au déboisement et proclame : «*avec le boisement des montagnes et collines de l'Italie supérieure on met fin à la cause réelle des désastres qui l'affligent* »³⁹⁶. Après avoir indiqué la façon de procéder pour reboiser (choix des terrains, des essences et préparation technique), il introduit des considérations économiques sur les besoins en bois à assurer : bois de marine, artisanat, tannage des peaux, teinture, nourriture des animaux, etc... Il signale tout particulièrement l'intérêt des résineux dont le bois est utilisé dans la construction et dans les mines pour les poteaux. Son ouvrage cherche à concilier les intérêts des agriculteurs et l'intérêt général, ainsi comme Surell dans les Hautes-Alpes, il annonce l'amélioration par le reboisement de l'élevage.

c.1) Un souci réel des législations forestières pré-unitaires :

La législation forestière pré-unitaire, principalement soucieuse de la conservation des forêts existantes pour des motifs hydrogéologiques, ne perdait toutefois pas de vue l'utilité économique des bois. Des gouvernements cherchèrent à développer la production des forêts de diverses façons, on retrouve souvent l'instauration de réserves comme en Lombardie-Vénétie où la loi du 27 mai 1811 prévoyait que : «*les bois des particuliers, si en taillis, devaient être coupés chaque sept ans, en réservant vingt-cinq baliveaux et, si de haute futaie, en en réservant vingt; les propriétaires auraient pu disposer de ceux-ci après*

³⁹⁶ Giacomo Steffani, *Della necessità e dei modi d'imboschire i monti e colli dell'Italia superiore*, Verona, Tip. di Leonardo De Giorgi, 1842, p. 11. «Coll'imboschimento dei monti, e colli dell'Italia superiore si togliè la causa effettrice dei disastri, che l'affliggono».

quarante ans dans le premier cas, après cent vingt dans le second »³⁹⁷. Dans les bois de l'État, des communes et des établissements publics, les bois devaient servir d'abord à assurer les besoins de la marine, un quart au moins des forêts devait être réservé pour croître en haute futaie. L'influence française est là visible, la loi a été instauré par Eugène-Napoléon, on y retrouve l'ordonnance de 1669. On retrouve le même désir de préservation des capacités productives des bois dans le Piémont, la loi du 1^{er} décembre 1833 interdit dans les bois de haute futaie les coupes des arbres sans autorisation spéciale et avant que ceux-ci aient atteint leur maturité³⁹⁸, donc qu'ils ne soient aptes à faire des bois d'œuvre. Par ailleurs, les projets et les mesures cherchant à faire face au manque de bois sont nombreux, dans le duché de Modène, la loi du 3 février 1851 interdit la coupe des chênes sans autorisation. À la même époque, le Piémont connut un long débat sur l'organisation de l'administration et les objectifs de la politique forestière, en 1858, le Sénat présenta un projet : *«pour justifier l'ingérence gouvernementale en faveur de la production ligneuse et soutenir que la libre concurrence des producteurs ne suffisait pas à éliminer le danger de la pénurie de bois* »³⁹⁹. À l'occasion de ce débat on évoqua diverses mesures devant améliorer la situation notamment le reboisement des terrains en pentes, non aptes à d'autres formes de cultures. Le rapport financier des plantations d'arbres apparaissait aussi, en lui-même, parfois plus intéressant que d'autres cultures, en effet, sur certains terrains l'agriculture était si peu productive que l'autorité publique aurait eu plus d'intérêts à les reboiser qu'à y laisser pratiquer une agriculture très faiblement lucrative et qui mettait en péril l'équilibre des terrains⁴⁰⁰.

c.2) Après 1877 : l'oubli relatif du rôle productif des forêts :

La réorganisation législative qui suivit l'Unité ne prit pas en compte ces quelques

³⁹⁷ Romualdo Trifone, *op. cit.*, p. 138. «I boschi di privati, se cedui, dovevano essere tagliati almeno ogni sette anni, riservando venticinque allievi e, se di alto fusto, riservandone venti; di questi i proprietari avrebbero potuto disporre dopo quarant'anni nel primo caso, dopo centoventi nel secondo».

³⁹⁸ Voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.141.

³⁹⁹ Voir Romualdo Trifone, *op. cit.*, p.146. «per giustificare l'ingerenza governativa a favore della produzione legnosa e sostenere che la libera concorrenza dei produttori non bastava ad eliminare il pericolo della penuria della legna».

⁴⁰⁰ Voir Benedetto del Bene «Dei provvedimenti al difetto ed all'eccesso de boschi» in A. di Berenger *Opuscoli forestali*, serie prima, tome II. 1793.

tentatives de soutien de la production de bois, la loi de 1877 n'envisageait la forêt que dans son rôle hydrogéologique, libérant de la tutelle forestière de nombreux bois qui finirent sur les marchés. À la fin du XIX^{ème} siècle, les exportations italiennes de bois variaient de neuf à dix millions de francs par an, mais en 1878, cette valeur fut de vingt-trois millions : *«on venait de promulguer la loi forestière du 20 juin 1877 et les propriétaires s'étaient hâtés de dévaster les forêts que les comités institués par l'art. 6 de la loi avaient laissés à leur libre disposition »*⁴⁰¹ . Par contre coup et en liaison avec l'accroissement de la demande, les importations de bois bruts et de sciages ne cessèrent de croître dès les années 1880. En mai 1904, Agostino Lunardon, ancien élève de l'école forestière de Vallombrosa, dans un article intitulé : *«Vini, uve e legnami nei trattati di commercio»* (vins, raisins et bois dans les traités de commerce), publié dans *l'Italia Moderna*, après avoir repris les analyses de Broilliard et Mélard sur la disette mondiale de bois d'œuvre, en souligne les dangers pour son pays, il écrit : *«L'insuffisance de la production d'un pays en une marchandise donnée peut constituer une rupture de l'équilibre économique, une servitude quelquefois perpétuelle; mais elle n'est une ruine que si les autres pays ne peuvent fournir cette marchandise à un prix raisonnable et en quantité suffisante »*⁴⁰² . Devant ce danger de ruine forestière et économique, il appelle ses concitoyens à un vaste effort de reboisement des montagnes italiennes : *«Tous nous devons coopérer à cette œuvre de rédemption, à cette entreprise patriotique des plus nobles et des plus élevées, à ce travail qui nous assurera la reconnaissance de nos enfants et qui, tout en étant économiquement avantageux, rendra à notre pays son nom de "bel paese" »*⁴⁰³ . Mais l'amélioration de la productivité ne passe pas pour lui seulement par l'extension du couvert forestier, à l'exemple de la France, l'Italie doit rationaliser et mettre en valeur ses forêts publiques pour couvrir ses besoins en bois, pour cela elle doit : *«soumettre les bois communaux à un régime rationnel qui sauve de la ruine ce qu'il en reste, qui assure l'amélioration des peuplements, la transformation des taillis en futaie, la diffusion des essences résineuses qui nous font tant défaut »*⁴⁰⁴ .

⁴⁰¹ A. Mélard, «Italie : commerce extérieur des bois communs» in *R.E.F.*, novembre 1904, p. 668.

⁴⁰² Agostino Lunardon, «Vini, uve e legnami nei trattati di commercio», cité par L.F. Tessier, «La question forestière en Italie» in *R.E.F.*, novembre 1904, p. 694.

⁴⁰³ Idem, p. 696.

⁴⁰⁴ Idem, p. 697.

Ce discours synthétise les propositions qui jusqu'en 1910 sont faites dans les congrès forestiers italiens pour restaurer le rôle productif des forêts, il n'est pourtant pas essentiel dans la pensée forestière qui continue de voir dans la forêt un régulateur du cycle de l'eau, une défense des versants des montagnes et accessoirement une source de matières premières. L'inventaire sur l'importance des forêts que fait Pietro Lancetta en 1900 le montre clairement, sur neuf fonctions qu'il définit, huit concernent l'utilité écologique des forêts et une son utilité économique⁴⁰⁵.

La législation forestière italienne n'a donc fait jusqu'en 1910 qu'une place très limitée aux mesures concernant la production de bois. Ce n'est qu'au début du XX^{ème} siècle qu'en Italie et en France une réaction se fait jour. Si, au-delà des Alpes, elle se borne surtout à une rationalisation du régime forestier et une extension de ses objectifs, elle prend en France la voie de l'extension de la superficie forestière. La première moitié de notre siècle voit la mise en œuvre de quelques essais, l'énonciation de diverses propositions, en fait, l'élaboration des bases sur lesquelles se batit, après la Seconde Guerre Mondiale, le vaste plan de reboisement du territoire français et d'amélioration de l'exploitation et de la transformation des produits forestiers, qu'est le Fonds Forestier National. L'Italie n'a, elle, pas vraiment dépassé le stade des essais et des mesures ponctuelles dans ses tentatives pour accroître la production du bois nécessaire à son industrie, mais il est vrai qu'en matière de politique forestière ses choix ont été différents de ceux de la France.

3.2 Les mesures en faveur des reboisements de production en France dans la première moitié du XX^{ème} siècle :

a) État de la réflexion sur la production de bois à la veille de 1914 :

Les premières années du siècle voient une variation brutale du prix de certains bois, ainsi le m³ de chêne passe de 30 à 80 francs entraînant de nombreux excès dans la gestion des forêts des particuliers. Les superficies subissant la coupe à blanc ne cessent alors de croître, jusqu'à émouvoir les représentants de la nation et certains défenseurs de la forêt. Le 10

⁴⁰⁵ Voir Pietro Lancetta, *Gli alberi. Importanza delle selve. Rimboschimento delle montagne. Importanza dell'albero e come si pianta un albero*, Livorno, Raffaello Giusti, editore, 1900, 15 p.

novembre 1908, Charles Dumont à la Chambre des députés dénonce la spéculation dont font l'objet les grandes forêts particulières et annonce une prochaine disette⁴⁰⁶. Les analystes forestiers devant l'évolution de la société moderne chiffrent les besoins futurs auxquels devront répondre les forêts de la planète, soulignant l'impréparation et l'inadaptation de la forêt face à cette demande. Ainsi, Mélard, étudiant l'évolution des chemins de fer dans le monde, estime que pour cette seule branche de l'économie, 80 à 100 millions de m³ de bois seront nécessaires pour les traverses des futures voies et 6 à 8 millions de m³ pour leur entretien régulier chaque année⁴⁰⁷.

a.1) Étendre le régime forestier aux forêts privées :

L'évolution socio-économique montrait donc les insuffisances et les limites de la politique forestière définie au cours du XIX^{ème} siècle. Les forêts publiques apparaissaient notamment comme incapables d'assurer, seules, l'approvisionnement en bois de l'industrie nationale. Un décret du 31 mars 1905 institua une commission extra-parlementaire, composée de membres du Parlement et de forestiers pour : «*mieux harmoniser le code forestier avec l'état actuel des mœurs, des besoins économiques et des intérêts généraux du pays* »⁴⁰⁸. De nombreuses propositions furent faites par des forestiers et des associations synthétisant l'ensemble des remèdes qui étaient régulièrement évoqués dans le microcosme forestier. Il fallait avant tout conserver, pour des raisons à la fois économiques et écologiques, les forêts existantes dont le devenir n'était pas garanti par la législation forestière, celles des particuliers surtout. Ouvrons ici une parenthèse pour souligner que de nombreux forestiers (aujourd'hui encore) étaient hostiles à la possession de forêts par des particuliers, cause de la ruine de la forêt française comme le dit Huffel dans la *Revue des Eaux et Forêts* : «*Le mal provient du défaut de continuité dans la gestion et des changements trop fréquents dans la personne ou les conditions de fortune du propriétaire. Le remède sera de placer les forêts entre les mains de propriétaires impérissables, ou tout au moins plus*

⁴⁰⁶ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 574.

⁴⁰⁷ Voir A. Mélard, «Les chemins de fer du monde à la fin du XIX^{ème} siècle» in *R.E.F.*, juin 1903, p. 321 à 325.

⁴⁰⁸ Paul Descombes, *L'évolution de la politique forestière*, op. cit., p.116.

longévifs que l'individu humain, et à situation stable »⁴⁰⁹ .

La première décennie du siècle vit donc fleurir les projets de réforme et d'élargissement du champ du régime forestier. Sans remettre en cause le droit de propriété, le milieu forestier proposa toutefois la soumission des forêts privées à une servitude forestière qui pouvait être d'ampleur variable suivant les propositions, de la simple limitation des coupes ou de l'obligation de repeupler les terrains après une coupe rase à la création de forêts de protection qui seraient soumises à des servitudes plus lourdes telles que la surveillance des agents et préposés de l'État et l'obligation de produire un aménagement fixant la nature, la quotité et le mode d'assiette des coupes⁴¹⁰ . En 1907, Fernand David dépose un projet de loi ayant pour but de mettre fin au déboisement du sol de la France⁴¹¹ dont l'article 6 prévoit le classement en forêt de protection des forêts qui sont situées en montagne à une altitude supérieure à 800 mètres. Les tentatives d'extension de la servitude forestière suivent donc en partie l'exemple italien, les fondements du régime forestier français étaient d'ordre économique, on cherche à y ajouter des considérations écologiques. Mais le législateur n'emprunte cette voie que bien plus tard (loi Chauveau, 1922), pour l'heure il retient comme nécessaire d'ordonner la jouissance des forêts privées, sans pour cela s'immiscer de façon trop autoritaire dans leur gestion. La loi du 2 juillet 1913 dite loi Audiffred précise que l'Administration peut se charger de la conservation et de la régie des bois des particuliers et des sociétés qui en font la demande, moyennant une redevance annuelle. Cette possibilité offerte aux particuliers ne reçut pas un accueil enthousiaste, la surface totale des forêts privées soumise à ce régime a rarement dépassé 50 000 hectares⁴¹² .

a.2) Encourager le reboisement : l'exemple de l'Association Centrale pour l'Aménagement des Montagnes :

Mais le débat autour de la question forestière, dont la production de bois n'est qu'un

⁴⁰⁹ G. Huffel, «Associations forestières» in *R.E.F.*, décembre 1907, p. 739.

⁴¹⁰ Voir L. Pardé, «La question forestière en France» 2^{ème} partie in *R.E.F.* juillet 1906, p. 394-395.

⁴¹¹ Voir Charles Guyot, *Cours de droit forestier*, tome III, Paris, Lucien Laveur éditeur, 1912, 768 p.

⁴¹² Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, *op. cit.*, p. 575.

aspect, ne s'est pas cantonné à la remise en cause du statut de la propriété forestière privée. De nombreuses idées, ayant un caractère plus positif furent émises comme le développement de l'enseignement forestier, la création d'associations en vue du reboisement, des encouragements au reboisement sous formes de prix en argent ou en nature, de médailles, des exemptions d'impôts pour les terrains incultes reboisés ou encore l'organisation d'un crédit sylvicole. De nombreuses associations adhèrent à ce mouvement de réflexion, ainsi l'Association Centrale pour l'Aménagement des Montagnes dont l'objectif premier était l'amélioration des pâturages de montagne chercha aussi des moyens pour augmenter la production des bois d'œuvre. Elle proposa :

- « 1° de grouper les propriétaires forestiers en syndicats,
- 2° d'améliorer la défense contre l'incendie,
- 3° d'atténuer les charges fiscales des forêts,
- 4° d'organiser un crédit forestier,
- 5° d'obtenir une représentation de la sylviculture privée,
- 6° de répandre l'enseignement forestier. »⁴¹³ .

Dans la même optique, certaines sociétés furent constituées pour pratiquer des reboisements à des fins économiques. En 1910, à Limoges fut fondée l'Oeuvre forestière du Limousin, société dont les buts étaient l'achat de terrains pour les boiser ou les gazonner. La même année, à Aurillac, l'Oeuvre du reboisement du Massif Central dont les objectifs étaient analogues à ceux de la société limousine. Ces sociétés et leurs buts ont inspirée durant la Première Guerre Mondiale l'effort d'organisation de l'accroissement de la production forestière par la reforestation⁴¹⁴ .

a.3) Favoriser le reboisement de la France : adapter la législation sur la R.T.M. :

Si cette période de l'histoire forestière française, riche en réflexion, voit la formulation des grands maux dont souffre la société au niveau des forêts et de leur utilité et les premières propositions de remèdes, elle ne correspond pas à une phase d'intense activité législative. À l'exception de la loi du 12 mars 1909 autorisant les associations d'utilité publique à acquérir des forêts et de celle du 2 juillet 1913 sur la gestion des forêts privées,

⁴¹³ Paul Descombes, *L'évolution de la politique forestière*, op. cit., p.293.

⁴¹⁴ Voir Arch. dép. de l'Hérault, 10 R 362, Sous-comité d'action économique du Tarn.

rien ne vient bouleverser le paysage législatif forestier si ce n'est la loi du 16 août 1913 qui complète les prescriptions de la loi du 4 avril 1882. Il ne faut toutefois pas négliger la signification de cette dernière, elle a été votée en vue d'assurer le reboisement du sol de la France. La loi introduisait dans l'article 1 de la loi de 1882 le reboisement, l'objectif à atteindre en montagne n'était plus seulement la restauration et la conservation des terrains mais aussi leur reboisement. La notion de "dangers nés et actuels" disparaissait de l'article 2 et dans l'article 5 le reboisement au même titre que l'amélioration, la consolidation des sols et la mise en valeur des pâturages pouvait recevoir des subventions. La modification de la loi de 1882 n'est pas une simple adaptation de la politique de restauration des terrains, elle est aussi une première réponse à la question forestière qui se pose à ce moment et à laquelle le législateur ne peut répondre en appliquant les remèdes prescrits par les forestiers. Ce réajustement peut être en fait considéré comme la première mesure nationale tendant à favoriser les reboisements en vue de produire des bois d'œuvre et d'industrie, il n'est pas appliqué pour promouvoir le reboisement des montagnes mais celui de la France, la dimension écologique est dépassée pour rejoindre le point de vue économique. La loi du 16 août 1913 correspondrait donc à la première réaction législative en vue d'assurer l'extension du couvert forestier français à des fins économiques.

b) L'influence de la Première Guerre Mondiale dans la structuration de la filière-bois :

b.1) Rationaliser la mobilisation des bois :

La Première Guerre Mondiale pose à nouveau de façon plus urgente la question du bois. Les besoins des armées sont énormes, il fallait 40 à 50 m³ de grumes pour construire un abri d'artillerie⁴¹⁵, plus les bois pour les tranchées, les piquets, les traverses, les abris et le bois de feu. Croyant à une guerre courte, les militaires et les hommes politiques n'avaient pas prévu de système de récolte et d'approvisionnement en bois des armées, l'assimilation militaire des forestiers leur donnant vocation à servir, ils délaissent les forêts et leurs

⁴¹⁵ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p.626.

productions⁴¹⁶ . Pour faire face à l'énormité des besoins, un Service forestier aux armées fut créé en juillet 1915, mais avec la durée les besoins s'accrurent encore et furent satisfaits de façon anarchique par divers services : génie militaire, armement, intendance, aviation⁴¹⁷ . De plus, la tradition forestière, très conservatrice, s'avéra totalement inadaptée à ce type de situation et le haut personnel forestier dut se tourner vers les propriétaires et marchands de bois susceptibles de les aider. Au mois de mai 1917 fut institué au ministère de l'Agriculture un «Comité général des forêts», qui devint en juillet le «Comité général des bois» chargé de coordonner les mesures réglant la mobilisation des bois, il comprenait dix-neuf fonctionnaires et sept professionnels (propriétaires, exploitants forestiers).

L'ouverture aux professionnels se poursuivit par la suite, un arrêté ministériel du 26 septembre 1918 qui prescrivait un recensement des ressources forestières susceptibles d'être réalisées pour satisfaire aux besoins de la défense nationale, instituait aussi dans chaque département une commission consultative des exploitations forestières de guerre dont faisaient partie des professionnels de la filière-bois. Dans le Gard, la commission était constituée de MM. Hermet, conseiller général à Génolhac, Pécheral, inspecteur des Eaux-et-Forêts à Nimes, Porte, Président du syndicat forestier du Gard et Augier-Ducros, marchand de bois à Nimes⁴¹⁸ . Le rôle de cet organisme consultatif ne se limitait pas à rechercher de nouveaux gisements de bois pour alimenter l'effort de guerre, il devait aussi se prononcer sur les moyens de pourvoir à l'alimentation des industries locales du bois et d'une manière générale sur les mesures à prendre en vue de sauvegarder les intérêts forestiers régionaux⁴¹⁹ . Malgré la situation extraordinaire et la cassure provoquées par la guerre, les vœux émis par les commissions (au début de l'année 1919) sont assez semblables à ceux émis avant la guerre par le monde forestier. Les données du problème forestier ont beaucoup évolué, surtout par la confirmation de l'évolution des besoins et la raréfaction de la

⁴¹⁶ Les forestiers avaient proposé à la fin du XIX ème siècle une organisation militaire de leur corps qui prenne en compte à la fois l'intérêt de la défense et l'intérêt forestier, mais ce n'était pas uniquement pour veiller à l'approvisionnement en bois de l'armée, de l'industrie et des civils. C'était aussi pour empêcher tous les excès qui n'auraient pas manqué de se produire dans les forêts en cas de mobilisation des forestiers. Voir L.F., «Organisation militaire du Corps forestier» in *R.E.F.*, tome 30, 1891, p. 221 à 224.

⁴¹⁷ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12 ème au 20 ème siècle*, *op. cit.*, p.626.

⁴¹⁸ Voir Arch. dép. du Gard, 7 M 964.

⁴¹⁹ Voir Arch. dép. du Gard, 7 M 964.

ressource, mais les remèdes restent sensiblement les mêmes, on prône la rationalisation de la gestion des forêts existantes suivant la méthode appliquée par l'administration des forêts au cours du XIX^{ème} siècle, on est conscient qu'il faut améliorer les conditions d'exploitabilité des massifs et l'on rappelle que la propriété forestière doit être gérée de la façon la plus constante possible par un propriétaire qui soit le plus stable comme l'État. Ainsi, le 4 mars 1919 la Commission consultative des exploitations forestières du département des Basses-Alpes émet les vœux suivants :

« -Vœu que pour les peuplements feuillus, le traitement de la forêt soit toujours dirigé vers la production de bois d'œuvre par des aménagements en futaie lorsque le sol le permet.

-Vœu que la loi impose la soumission au régime forestier des forêts particulières susceptibles d'aménagement et ayant plus de 10 ha d'un seul tenant.

- Vœu que des crédits aussi importants que possible soient de nouveau affectés aux acquisitions et aux subventions prévues par la loi du 4 avril 1882 sur la restauration et la conservation des terrains en montagne.

- Vœu que l'État encourage par des subventions la construction de routes forestières dans les forêts communales et l'acquisition de câbles porteurs par les communes là où la construction de routes ne serait pas possible économiquement en raison du relief du sol »⁴²⁰ .

L'action que l'administration a mené dans le département depuis 1860 est donc jugée de façon positive et les membres de la commission appellent à la poursuite de celle-ci. La Commission consultative des exploitations forestières du Gard dans sa première séance rejoint ce point de vue en émettant le vœu que l'État continue ses acquisitions en vue d'accroître son domaine forestier, mais elle est consciente de la pauvreté des terrains et des forêts qu'ils portent : *« // y a beaucoup de terrains improductifs dont la production forestière est très limitée ... l'aménagement des forêts dans le Gard ne permet pas de grandes coupes et ne semble pas devoir permettre l'essor de la grande industrie du bois ... »⁴²¹ .* Pourtant il est possible de profiter des aptitudes forestières de certaines zones, pas simplement en rationalisant leur gestion mais en étendant le couvert forestier. *« Il n'y a que dans les parties montagneuses d'Alais et du Vigan que la production pourrait donner de bons résultats, il faut donc*

⁴²⁰ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 176, Rapport de Hulin, inspecteur des Eaux-et-Forêts, Digne-ouest, sur la reconstitution des forêts françaises, le 4 mars 1919.

⁴²¹ Arch. dép. du Gard, 7 M 964. Procès-verbal de la séance du 17 avril 1919 de la commission consultative des exploitations forestières du Gard.

encourager le reboisement en résineux de ces montagnes »⁴²² .

b.2) La création de sociétés de reboisement :

Devant la pénurie des matières ligneuses deux voies se dessinent donc, l'intensification de la production sur les surfaces existantes par une rationalisation de leur gestion et l'extension des surfaces productives par le reboisement. La première voie semble avoir recueillie l'adhésion de l'ensemble des acteurs forestiers au début du XX^{ème} siècle, mais c'est vers la seconde que se portent peu à peu les efforts des décideurs économiques. Durant la guerre, les besoins en produits ligneux entraînent dans ce sens les responsables de l'économie nationale. En 1917, la Section Économique de la 16^{ème} région : *«se préoccupant du tort fait à notre sylviculture par les besoins de la guerre a cherché à remédier à la situation fâcheuse qui en résulte en provoquant la création de Sociétés de Forestation, dans les départements les plus déboisés »⁴²³ .* Dans les départements du Tarn et de l'Aveyron, un mouvement favorable à ce type d'action est rapidement très actif et reçoit l'appui de nombreuses personnalités dont le botaniste Charles Flahault. Le 3 septembre 1917, le directeur des services agricoles de l'Aveyron, E. Marre, évoque les modes et le champ d'intervention d'une telle société : *«j'ai pensé d'autre part qu'il serait possible à une Société comme celle que nous projetons d'établir chez des particuliers, avec lesquels il serait fait une sorte de contrat de métayage à long terme, des boisements dont le produit serait ultérieurement partagé dans une proportion à déterminer »⁴²⁴ .* Le 17 octobre 1917 est créée à Rodez une Société de Reboisement. Dans le département voisin du Tarn, le correspondant de la Section Économique, H. Sarrat, diffuse les mêmes idées et le 23 octobre 1917 devant le sous-comité d'action économique du Tarn, il expose : *«la grave diminution des richesses forestières de France, du fait des destructions de la guerre et des coupes nécessitées par la défense Nationale, et combien il est désirable que des initiatives de reboisement soient prises et encouragées »⁴²⁵ .*

⁴²² Arch. dép. du Gard, 7 M 964. Procès-verbal de la séance du 17 avril 1919 de la commission consultative des exploitations forestières du Gard.

⁴²³ Arch. dép. de l'Hérault, 10 R 362. Note dactylographiée intitulée, "Reboisement", sans date (mais antérieure au 17 octobre 1917).

⁴²⁴ Arch. dép. de l'Hérault, 10 R 362. Lettre du directeur des services agricoles de l'Aveyron, E. Marre, Rodez, le 3 septembre 1917.

⁴²⁵ Arch. dép. de l'Hérault, 10 R 362. Sous-comité d'action économique du Tarn, extrait du procès-verbal de la séance du 23 octobre 1917.

Un projet de société ayant déjà reçu l'appui des mines de Carmaux et d'Albi et de personnalités avait été élaboré, le 8 novembre 1917, le sous-comité, avec la participation de Charles Flahault et de Paul Descombes, est amené à examiner ce projet. Chaque membre donne son avis sur les modes de reboisement, les statuts de la société et les projets de boisement. Les buts de la société sont : a) achat et boisement de terrains de peu de valeur; b) boisement de terrains qui lui seraient concédés à titre de métayage à long terme, par des propriétaires fonciers; c) exploitation et vente des bois dans les terrains de la Société; d) exécution de travaux de reboisement ou d'opérations forestières à forfait, pour le compte des particuliers, de communes ou d'établissements publics; e) toutes autres opérations jugées utiles pour la mise en valeur des terrains improductifs, aussi bien dans l'intérêt général que dans l'intérêt des sociétaires⁴²⁶. Le projet des sociétés de forestation reprend donc en gros les objectifs des sociétés qui avaient vu la jour au milieu du XIX^{ème} siècle⁴²⁷. Il montre que l'activité forestière en matière d'accroissement de la production s'oriente vers le reboisement, durant l'entre-deux-guerres de nombreuses initiatives essaient d'imposer la reforestation à des fins économiques comme une œuvre d'intérêt général.

c) Multiplication des projets et manque de moyens financiers dans l'Entre-deux-guerres :

La France était entrée dans la guerre avec un statut de grande puissance mondiale, militairement et économiquement forte, elle en sort exsangue en ayant perdu un cinquième de ses hommes de 20 à 40 ans dont une part importante de ses "élites". Pour financer la guerre, l'État a procédé à l'émission massive de monnaie ce qui a entraîné une dévalorisation de celle-ci et l'inflation quasiment inconnue avant 1914. De plus la dette envers les États-Unis est énorme, la France et la Grande-Bretagne sont débitrices envers ce pays de 10 milliards de dollars⁴²⁸. L'Europe a perdu dans la guerre sa prééminence économique et aborde la reconstruction avec de lourds handicaps.

⁴²⁶ Arch. dép. de l'Hérault, 10 R 362. Sous-comité d'action économique du Tarn. Procès-verbal de la réunion tenue à la préfecture du Tarn, le 8 novembre 1917, en vue de la formation d'une Société Forestière provoqué par la Section Économique de la 16^{ème} Région. Fascicule imprimé à Mazamet, imprimerie Victor Carayol, 1917, 24 p.

⁴²⁷ Cf supra, p. 372.

⁴²⁸ Voir J. Bouillon, A.M. Sohn et F. Brunel, *Histoire : le monde contemporain. 1914-1945*. Bordas, Paris, 1980, p. 4 à 30.

c.1) Renchérissement et raréfaction des bois :

Au niveau forestier, la France éprouve les difficultés que certains auteurs avaient annoncés au début du siècle. Les prix des produits ligneux ont considérablement augmenté, en 1860, le m3 de chêne brut en grume valait 30 francs, en 1923 il vaut 600 francs⁴²⁹ ; en ce qui concerne la pâte à papier, la France qui en exportait doit en importer à des prix qui inquiètent les industriels et les forestiers. La *Revue des Eaux-et-Forêts* signale en 1923 que : « depuis 1913, le prix de la pâte mécanique a augmenté de plus de 2000 % et celui de la pâte chimique de 1500 à 1800 %, bien que ni la baisse du franc, ni l'élévation des salaires ne suffisent à expliquer cette hausse »⁴³⁰ . Outre le renchérissement, la filière-bois connaît aussi des difficultés d'approvisionnement à l'étranger, les frontières russes se sont, pour cause de révolution, fermées privant le pays de son principal fournisseur. Devant cette situation, les appels à la réaction se multiplient, les bois d'œuvre et d'industrie sont rares, ils sont chers, il faut donc les produire. Charles Flahault dans un congrès du reboisement à Montpellier en 1927 le dit en ces termes : « Retenons que le bois devient une marchandise de grande valeur et qu'il vaut la peine qu'on le produise. Or, le bois manque en France et va manquer dans le monde entier. Il y a en France 11 000 scieries; la plupart d'entre elles sont dans l'impossibilité de se développer et d'accepter des commandes, parce qu'elles manquent de matière première pour s'alimenter et satisfaire leur clientèle »⁴³¹ .

c.2) La propagande de l'Association Nationale et Industrielle du Bois (A.N.I.B.) pour le reboisement :

Cette situation incite les principaux consommateurs à investir dans la production forestière soit en se rendant propriétaire de forêts pour s'assurer du bois nécessaire à leur consommation comme le firent les Houillères du Centre⁴³² , ou bien en favorisant l'extension des plantations d'arbres. En la matière, l'action que mène l'Association Nationale et

⁴²⁹ Données citées par Charles Flahault, «Le boisement des terres incultes et la commission départementale de reboisement de l'Hérault» in *Actes du congrès du reboisement tenu à Montpellier les 22 et 23 juin 1927*, Paris, Service agricole de la compagnie P.L.M., 1927, p. 39 à 65.

⁴³⁰ A. Arnould, «Reboisements nécessaires pour satisfaire aux besoins de pâte à papier» in *R.E.F.*, tome 61, 1923, p. 392.

⁴³¹ Charles Flahault, «Le boisement des terres incultes et la commission départementale de reboisement de l'Hérault», article déjà cité, p. 53.

⁴³² Voir A. Arnould, «Reboisements nécessaires pour satisfaire aux besoins de pâte à papier», article déjà cité, p. 400.

Industrielle du Bois (A.N.I.B.) à partir de 1921 est sans doute la plus opportuniste⁴³³ . L'association cherche à réactiver les fêtes de l'arbre et autres entreprises de vulgarisation et de propagande que la Direction des forêts et diverses associations avaient tenté de mettre en place depuis 1880. Pour cela, elle cherche à lier la commémoration de la mémoire des morts pour la France avec des plantations, garantes du souvenir et du lien entre générations. Dans une lettre sans date (mais antérieure à 1923, car à partir de ce moment la dénomination de la fête est : Fête de l'arbre et du reboisement), l'A.N.I.B. demande aux maires de France d'organiser une fête de l'Arbre et de la Plantation le 11 novembre, justifiant ainsi sa demande : *«Dans de nombreuses communes, on a pris l'habitude de lier en cette circonstance l'idée de l'Arbre et celle de la Patrie : l'Arbre en effet n'est-il pas comme un pont jeté par dessus les générations? Et si son tronc est le gardien fidèle des blessures passées, sa cime néanmoins s'élance comme nos pensées vers l'avenir meilleur.*

Planter un arbre est un acte humble, mais durable, fécond et digne de la fête du 11 novembre, aussi bien par le symbole que ce geste représente, que pour son efficacité matérielle.

Bien plus d'année en année peuvent être traités en une heure de causerie les sujets les plus variés et les plus attachants, qui font connaître aux enfants, et parfois aussi aux adultes, le rôle essentiel de la forêt dans la nature et dans la civilisation. On leur apprendra tour à tour à respecter l'arbre, à l'aimer, à le défendre contre le feu, contre les troupeaux; on leur fera toucher du doigt les avantages économiques qu'on peut en retirer, et ils comprendront bien vite que c'est là leur meilleure Caisse d'Épargne, et la plus certaine source de recettes pour la commune.

Et c'est alors spontanément que jailliront ça et là des désirs de réalisation : embellissement d'une place ou d'un carrefour, création d'un jardin d'enfants, d'un mail, d'un petit arboretum, aménagement d'un bosquet ou d'un jardin public, reboisement de friches communaux et particuliers, formation d'une Société scolaire forestière, avec pépinière annexée.

Il n'y a pas un village de France où il n'y ait à faire quelque chose, et si l'on songe que

⁴³³ Voir à propos de l'action de l'Association Nationale et Industrielle du Bois en faveur du reboisement, Andrée Corvol, «Les sociétés scolaires forestières, politique et pédagogie» in *Enseigner et apprendre la forêt, XIX ème - XX ème siècle*, Paris, L'Harmattan, 1992, p.102 à 105.

la plantation, chaque année, de 1 000 petits plants de deux ans ... permettrait le reboisement de 9 000 ha incultes, on se rend compte de quelle utilité pratique incontestable peut devenir ce geste symbolique »⁴³⁴ .

L'A.N.I.B. fait donc appel aux sentiments patriotiques des populations, mais c'est pour mieux faire passer le discours forestier sur la conservation des forêts, la commémoration cède le pas à l'instruction qui est elle même axée sur les vertus économiques de l'arbre, caisse d'épargne des particuliers et meilleure source de revenus pour les communes. La fête d'ailleurs ne doit pas se résumer à la plantation symbolique d'un arbre mais doit viser la réalisation d'actions utiles, comme des aménagements d'espaces récréatifs voire des reboisements de friches qui par leur étendue (9 000 ha) aient une utilité pratique certaine. L'association pour stimuler les énergies offre des prix en argent, des médailles et des diplômes pour les plus belles fêtes.

c.3) L'impuissance financière de l'État et l'appel aux collectivités locales :

L'Administration forestière qui depuis 1840 tente d'imposer, pour des motifs très divers, le reboisement trouve donc à ce moment un soutien essentiel. Même si la forêt qu'elle défend n'est pas celle que les industriels du bois cherchent à promouvoir, la conjonction d'intérêts arrive pour elle à un moment important. En effet, l'État est conscient de la précarité de la situation des marchés du bois, le ministre de l'Agriculture, H. Cheron, dans une lettre aux préfets le 31 mars 1923 reconnaît que le pays manque de bois d'œuvre et doit en importer très cher⁴³⁵ , mais sa situation financière ne lui permet pas de consacrer un effort budgétaire aux reboisements de production semblable à celui qui avait été fait pour les reboisements de protection avant la guerre. Tout au plus peut-il demander à ses forestiers un effort de gestion et une propagande plus active en faveur de la forêt. Dans sa lettre aux préfets, H. Chéron écrivait : *«Le perfectionnement de nos méthodes sylvicoles serait de nature à réduire ce déficit. Trop de forêts traitées en taillis, à de courtes révolutions, ne fournissent guère que du bois de feu, dont la production est surabondante et la vente souvent*

⁴³⁴ Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 29, Eaux et forêts. Lettre de l'Association Nationale et Industrielle du bois aux maires de France intitulé : la Fête de l'Arbre et de la Plantation (sans date).

⁴³⁵ Voir Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155. Lettre du Ministre de l'Agriculture, H. Cheron, aux préfets, le 31 mars 1923.

difficile »⁴³⁶ . La rationalisation des modes de gestion ne peut suffire, on doit aussi chercher à étendre le domaine de l'arbre en vue de produire du bois mais aussi pour protéger les pentes. Mais les forestiers pour atteindre ces objectifs ne reçoivent pas d'argent mais des instructions : «*pour diffuser dans le public, par une propagande incessante, les idées et les connaissances propres à faire apprécier le rôle de la forêt, à vulgariser les bonnes méthodes sylvicoles, à encourager au reboisement* »⁴³⁷ .

Consciente des limites qui leurs sont imposées l'État et l'Administration forestière ont donc tendance à solliciter davantage les collectivités territoriales. Dans le Vaucluse, le conservateur des forêts, Chaudey, propose en 1923 au Président du Conseil général un programme de travaux pour : «*reconstituer la forêt aujourd'hui à peu près disparue* »⁴³⁸ de cette région. Le Président demande alors au Préfet de prévenir les maires du département pour qu'ils en délibèrent avec les conseils municipaux, mais la majorité des communes n'est pas intéressée, à l'exception de quelques projets ambitieux comme à Bédoin et quelques signes de bonne volonté comme la commune de Lagnes qui vote un crédit de 100 francs⁴³⁹ .

c.4) La Commission départementale de reboisement de l'Hérault :

Les carences de l'État amenèrent ainsi certains départements à mettre en place des organismes en vue de faciliter l'œuvre de restauration du couvert forestier. Dans le département de l'Hérault, le Conseil général avait, en octobre 1908, débattu de la question du reboisement et proposé la création d'une commission présidée par Charles Flahault, chargée de proposer des mesures pour le reboisement et contre les inondations⁴⁴⁰ . En 1924, il créa une Commission départementale de reboisement dont le président fut bien Flahault jusqu'à sa mort en 1935. Elle était constituée de conseillers généraux, de forestiers, de personnels des services agricoles et du génie rural et de diverses personnalités. Le programme de la

⁴³⁶ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155. Lettre du Ministre de l'Agriculture, H. Cheron, aux préfets, le 31 mars 1923.

⁴³⁷ Arch. dép. des Alpes-de-Haute-Provence, 7 M 155. Lettre du Ministre de l'Agriculture, H. Cheron, aux préfets, le 31 mars 1923.

⁴³⁸ Arch. dép. de Vaucluse, 7 M 311. Lettre du conservateur des forêts, Chaudey, au Président du Conseil général de Vaucluse, le 29 décembre 1923.

⁴³⁹ Voir Arch. dép. de Vaucluse, 7 M 311, l'échange de correspondance entre le Conseil général, la préfecture et les communes.

⁴⁴⁰ Arch. dép. de l'Hérault, 2 W 921. Rapport de M. Masse sur le reboisement, Paris, 1^{er} décembre 1924.

Commission était de faire de la propagande et de procéder à des plantations aussi bien sur des terrains incultes que sur les bords des routes et canaux ou en haies brise-vent, Charles Flahault ne négligeait aucune sorte de plantation, ainsi deux kilomètres de routes pouvaient recevoir quatre cent arbres⁴⁴¹. La Commission attribuait des subventions aux communes et distribuait des plants aux particuliers, aux communes ou aux entreprises, elle complétait de la sorte l'action de l'administration forestière et même se substituait à elle parfois, rôle que défendait fermement, tout en le regrettant, Flahault. En 1928, il présentait ainsi les raisons de la création de la commission et les buts qu'elle poursuivait : *«la commission a été instituée pour seconder l'Administration des Eaux et Forêts. Nous n'avons pas à apprécier les raisons pour lesquelles l'Administration qui, en 1860, a été l'initiatrice des travaux de reboisement et de restauration des montagnes, n'a jamais obtenu ni les ressources financières, ni le personnel nécessaire pour mener à bien l'œuvre inaugurée ...*

Il semble hors de doute que les organismes qui se multiplient dans nos départements au pourtour de la Méditerranée en vue des reboisements sont destinés à faire quelque chose de ce que l'Administration compétente est empêchée de réaliser, en raison des moyens insuffisants en homme et en argent, dont elle dispose. Le jour où notre administration des Eaux et Forêts aura enfin l'ampleur qu'elle a maintenant dans les pays civilisés, la Commission départementale de reboisement et les organisations similaires n'auront plus leur raison d'être; ils tomberont comme chose inutile.

*En attendant, il semble que le but commun soit simple : faire naître du bois partout où la terre ne peut assurer de rendement satisfaisant à la culture agricole »⁴⁴². Ce rôle ne faisait toutefois pas l'unanimité, et à plusieurs reprises des discussions sur les limites respectives de l'action de la commission et sur celle des Eaux et Forêts marquèrent les réunions. Le président rappelant chaque fois l'urgence au point de vue économique qu'il y avait à agir : *«on sème et on plante chaque année, dans l'Afrique du sud, au Canada, en Nouvelle-Zélande et ailleurs des millions d'arbres de chez nous, de nos chênes, de nos peupliers, de nos pins qui nous reviennent déjà comme bois d'importation »⁴⁴³.**

⁴⁴¹ Charles Flahault, «Le boisement des terres incultes et la commission départementale de reboisement de l'Hérault», article déjà cité, p. 53 et s.

⁴⁴² Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 29, Eaux et forêts. Commission départementale de reboisement de l'Hérault, 32^{ème} réunion, 12 décembre 1928.

⁴⁴³ Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 29, Eaux et forêts. Commission départementale de reboisement de l'Hérault, 34^{ème} réunion, 4 octobre 1929.

d) La reconnaissance des conditions d'une ambitieuse politique de reboisement :

d.1) Créer des ressources : l'exemple de la taxe sur les produits des jeux (1920) :

Le développement d'une politique forestière ambitieuse se heurte donc dans l'Entre-deux-guerre à des difficultés budgétaires qui non seulement empêchent tout effort de reboisement mais perturbent aussi la simple gestion forestière en ce qui concerne l'entretien, le renouvellement et l'équipement de la forêt domaniale et la mise en valeur des forêts communales⁴⁴⁴. L'État cherche donc dans un premier temps à créer des ressources nouvelles pour les forêts et leur développement, pour cela une taxe sur les produits des jeux est instaurée en 1920 et est reconduite par l'article 22 de la loi de finances du 31 décembre 1921⁴⁴⁵. Jusqu'à la fin des années trente, les forestiers disposent donc de certains crédits, encore modestes, qui leur permettent d'acquérir des forêts dégradées, de subventionner le reboisement de terrains communaux ou le fonctionnement de certaines associations ou sociétés scolaires. Ainsi la Commission départementale de reboisement de l'Hérault reçoit-elle en 1936, 2 000 francs alloués par la commission spéciale pour la répartition des produits des jeux⁴⁴⁶. Les actions de propagandes de ces organismes sont aussi encouragées, comme ce fut le cas en 1936 et 1937 pour la société forestière "Le Chêne" dont l'action, publication d'une revue, cours dans les écoles normales, etc..., était jugée utile pour le reboisement. Comme l'était aussi l'œuvre des sociétés scolaires forestières par les boisements entrepris ou celle de diverses institutions comme la Société d'études des sciences naturelles de Nîmes qui en 1938 fut subventionnée pour l'entretien d'une pépinière⁴⁴⁷. Les subventions allouées à des communes ou des départements pour le reboisement étaient attribuées sous la condition que les parcelles boisées soient par la suite soumises au régime forestier, à moins que l'Administration des Eaux-et-Forêts ne reconnaissent l'inopportunité de cette mesure.

⁴⁴⁴ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 596 et 597.

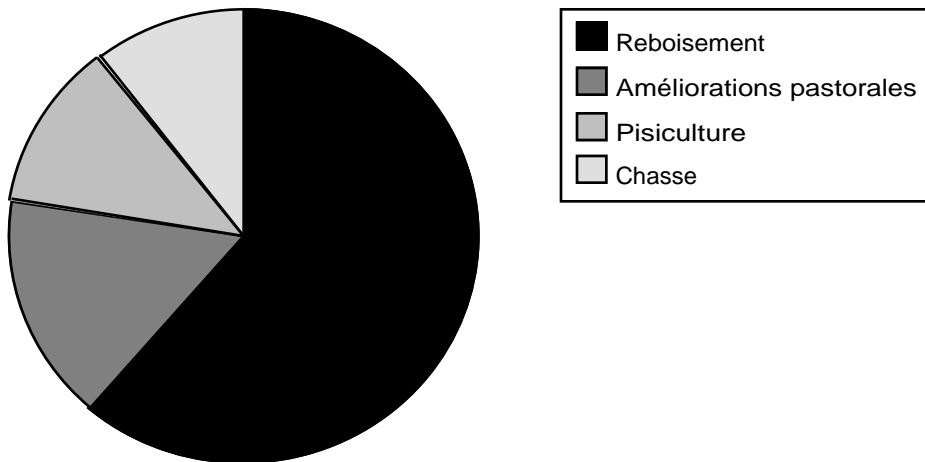
⁴⁴⁵ Loi de finances du 31 décembre 1921, *J. O.* du 1^{er} janvier 1922, p. 3.

⁴⁴⁶ Voir Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 30.

⁴⁴⁷ Arch. Nat., F/2/2056. Ministère de l'Agriculture. Direction générale des Eaux et Forêts. Subventions allouées sur les fonds mis à la disposition du Ministère de l'Agriculture sur le produit des jeux pour œuvres intéressant le reboisement et l'amélioration des pâturages (la chasse et la pêche sont ajoutées à l'encre). années 1936, 1937 et 1938. Plusieurs feuillets dans la même liasse.

Les fonds provenant de cette taxe n'étaient pas uniquement destinés au reboisement, ils pouvaient aussi servir à l'amélioration des pâturages, de la chasse et de la pêche (pas systématiquement chaque année dans ces deux domaines). Ainsi en 1936, la répartition des 1 105 700 francs se fit ainsi : 679 370 francs furent attribués au reboisement, 178 540 francs aux améliorations pastorales, 130 790 francs à la pisciculture et 117 000 francs à la chasse.

Graphiques 6 : Répartition du produit des jeux en 1936.



Source : Arch. Nat., F/2/2056. Ministère de l'Agriculture. Direction générale des Eaux-et-Forêts. Subventions allouées sur les fonds mis à la disposition du Ministère de l'Agriculture sur le produit des jeux pour œuvres intéressant la reboisement et l'amélioration des pâturages (la chasse et la pêche sont ajoutées à l'encre). Répartition du 10 avril 1936.

d.2) Disposer de millions d'hectares de friches agricoles :

Cet apport de capitaux à l'œuvre de reboisement coïncide avec un changement d'attitude des communes vis à vis de l'arbre et de la forêt. Le rôle protecteur du couvert forestier est alors pleinement reconnu, comme l'est sa valeur économique. Le conseil municipal de la commune de Combes (Hérault) autorise en 1930 le reboisement d'une partie de son territoire considérant : «*les avantages du reboisement tant au point de vue de la*

régularisation des eaux et du régime des pluies, que de la mise en valeur des terrains incultes pouvant donner dans l'avenir des revenus importants pour la commune ... [et] qu'il reste une réserve suffisante de terrains pour contenir les pâturages, sans gêner les usagers »⁴⁴⁸ . Ce mouvement de reboisements communaux intéresse surtout les communes des piémonts, ainsi les subventions qu'accorde la Commission départementale de reboisement de l'Hérault concernent essentiellement des boisements effectués dans la zone collinaire du bas Languedoc, dans des communes ayant le même profil et les mêmes ambitions que celle de Combes⁴⁴⁹ .

Devant le nombre croissant des demandes, le ministère de l'Agriculture énonça, dès 1931, les conditions à satisfaire pour donner une suite favorable à celles-ci :

- 1) l'État (l'Administration des Eaux-et-Forêts) prendrait entièrement à sa charge les travaux de boisement;
- 2) les terrains ainsi boisés seraient soumis au régime forestier;
- 3) les produits des exploitations faites dans les peuplements ainsi constitués seraient partagés par moitié entre l'État et la commune propriétaire;
- 4) une convention serait conclue à cet effet entre l'État et la commune pour une durée de 99 ans, étant admis que ce délai serait prorogé d'une durée égale à l'expiration du terme, à moins que la commune ne fasse connaître, un an avant la fin de cette période, qu'elle préfère abandonner à l'État, en toute propriété, la moitié en valeur de la forêt ainsi constituée.

Après consultation du Conseil supérieur de l'administration départementale et communale, le 12 novembre 1935, la quatrième condition fut modifiée ainsi : *« Si à l'expiration du contrat passé entre l'État et la commune, l'État n'a pas été remboursé de l'intégralité des frais de boisement, augmentés des intérêts au moyen du prélèvement à son profit de 50 % de la valeur des produits récoltés, la commune aurait à opter entre les trois alternatives suivantes :*

1° renouvellement du contrat,

2° paiement à l'État en 10 annuités du solde de sa créance,

3° abandon à l'État en toute propriété d'une partie des territoires boisés d'une valeur égale

⁴⁴⁸ Arch. Nat., F/2/2056. Délibération du conseil municipal de la commune de Combes (Hérault), du 20 novembre 1930.

⁴⁴⁹ Voir Arch. Nat., F/2/2056. Délibération du conseil municipal de la commune de Rosis (Hérault) du 16 novembre 1930 et Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 29, 156 M 30 et 2 W 657, les comptes rendus des séances de la Commission départementale de reboisement de l'Hérault.

au montant de ladite créance »⁴⁵⁰ .

Le problème forestier se posait donc en ces termes, il y avait en France, d'une part des millions d'hectares de terres incultes en friche appartenant aux communes et particuliers et que l'agriculture avait abandonnée et d'autre part l'économie nationale qui avait d'importants besoins en bois. Tous les encouragements prodigués pour atteindre à la solution logique de la question (dégrèvement d'impôts, subventions, création d'associations syndicales), c'est-à-dire le reboisement par les propriétaires de leurs terrains, n'avaient eu que des résultats limités et n'avaient été appliqués que dans un cadre souvent précaire et temporaire. Les crédits fournis par la taxe sur les produits des jeux et l'action de propagande de certaines associations ne pouvaient déterminer la mise en œuvre et le suivi d'un vaste mouvement de reforestation.

d.3) Permettre à l'État de gérer un budget régulier et des surfaces à reboiser :

Plusieurs idées nouvelles furent avancées, en 1930, André Tardieu, alors président du Conseil, proposa l'exécution d'un Plan d'Outillage National; ce projet intéressant l'ensemble de l'économie du pays aurait prévu un crédit de 120 millions de francs pour le reboisement, restauration des terrains de montagne comprise. Des représentants des régions du Sud-Ouest proposèrent d'augmenter ce crédit et d'y consacrer 450 millions, dont 300 pour le reboisement proprement dit, Émile Faure, député de la Seine, proposa, afin d'assurer la bonne exécution des travaux, la création d'un Office National du Reboisement : «*organisme autonome destiné à assurer la continuité de cette œuvre* »⁴⁵¹ . Un organisme dirigeant et des crédits spécifiques, telles étaient donc les conditions qui apparaissaient nécessaires à la réalisation de l'œuvre de reforestation. L'ampleur de celle-ci était d'ailleurs clairement définie par l'importance des superficies incultes sur lesquelles le reboiseur pouvait, une fois réglée la question du financement, installer une couverture végétale forestière, à savoir les quatre millions d'hectares de landes, de friches abandonnées, de garrigues appartenant aux particuliers (trois millions d'hectares) et aux communes (un million d'hectares) et qui

⁴⁵⁰ Arch. Nat., F/2/2056. Note sur la question du reboisement par l'État des terrains incultes appartenant aux communes, départements, établissements publics et particuliers par la Direction de l'administration départementale et communale du Ministère de l'Intérieur, sans date (mais postérieur au 12 décembre 1935).

⁴⁵¹ Jean Messugue, «Le reboisement et le plan d'outillage national» in *Le petit méridional*, 22 janvier 1931.

pouvaient être mis en valeur par l'arbre sans concurrencer l'agriculture. L'étendue concernée impliquait une accélération du rythme des travaux car : *«Tenant compte d'après les chiffres moyens obtenus au cours de ces dernières années qu'il est reboisé par an, en France, une surface totale de 13 000 hectares (8 000 par les particuliers, 3 500 par les communes et 1 500 par l'État dans les périmètres de montagnes) cela porterait- lecteurs, ne souriez pas! - à 300 ans, 3 siècles (!) le temps nécessaire à l'achèvement de cette œuvre »*⁴⁵² . Suivant les besoins envisagés, les estimations des surfaces à reboiser varient beaucoup, ainsi en 1923 pour assurer l'approvisionnement des industries papetières la *Revue des Eaux et Forêts* estime qu'il : *«suffirait de reboiser 300 000 ha pour assurer à la France la production de bois de pâte nécessaire à ses besoins. »*⁴⁵³ . L'A.N.I.B., estime elle que, pour que la France puisse trouver chez elle sans décimer ses massifs forestiers un approvisionnement suffisant en bois, elle doit procéder à un reboisement massif de ses terres incultes, elle propose un programme étudié sur un siècle et comportant la plantation de 40 000 hectares par an⁴⁵⁴ , soit le reboisement de quatre millions d'hectares.

La prise en charge du reboisement par l'État qui se dessine au début des années trente semble alors la solution la plus juste au problème rencontré. En 1937, le sous-secrétaire d'état à l'Agriculture, Liautey, dépose à la chambre des députés un projet de loi relatif au reboisement avec l'aide de l'État des terrains incultes appartenant aux communes, départements, établissements publics, ainsi qu'aux particuliers et sociétés (voir annexe 6) dont l'exposé des motifs déclare : *«L'unique obstacle à un reboisement intensif est d'ordre financier. Les propriétaires, qu'il s'agisse des communes ou de particuliers, ne disposent pas, en effet, des capitaux nécessaires pour boiser leurs friches et leurs landes.*

Le concours financier de l'État, prenant à sa charge la totalité des frais de boisement, peut seul lever cet obstacle et faire enfin passer le problème du reboisement du domaine des

⁴⁵² Jean Messugue, «Le reboisement et le plan d'outillage national» in *Le petit méridional*, 22 janvier 1931.

⁴⁵³ A. Arnould, «Reboisements nécessaires pour satisfaire aux besoins de pâte à papier» in *R.E.F.*, tome 61, 1923, p. 399.

⁴⁵⁴ Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 29. Tract de l'Association Nationale et Industrielle du Bois signé par son président Yves le Trocquer, sénateur, ancien ministre, intitulé : "La fête de l'Arbre". Sans date mais transmis aux maires le 23 octobre 1931.

vœux à celui des réalisations. »⁴⁵⁵ . Dans ce projet l'initiative des travaux reste aux propriétaires qui doivent partager la moitié de la valeur des produits de toute nature provenant des terrains ainsi reboisés jusqu'à ce que l'État ait été remboursé de son investissement. Dans le cas des terrains communaux ceux-ci sont soumis d'office au régime forestier. Chaque année la loi de finance doit fixer le crédit dont peut disposer le Ministère de l'Agriculture pour ces travaux de reboisement. Le 28 mai 1937, le projet est approuvé à l'unanimité par les députés⁴⁵⁶ mais ne reçoit aucune suite.

Dans la première moitié du XX^{ème} siècle, l'État, les forestiers et les professionnels du bois prennent donc, dans l'urgence, la mesure de l'inadaptation de la structure forestière française aux exigences du marché et du retard qu'il faut combler aussi bien au niveau des modes de gestion des massifs que de l'étendue exploitable disponible. Cette prise de conscience s'accompagne de la formulation des solutions à adopter, parmi celles-ci, le reboisement apparaît comme la plus prometteuse, sous réserve de pérenniser son financement et de mettre en place les organismes (toujours étroitement liés à l'Administration forestière) capables de le promouvoir et de le réaliser. Bien qu'aucun texte de loi sur la production de bois ne vienne marquer la reconnaissance et la mise en application de ces idées, cette période porte en germe les orientations en faveur du reboisement que l'on retrouve en 1946 dans le Fonds forestier national. et qui en font la singularité : développement et modernisation de la filière-bois par un financement indépendant et régulier.

3.3 La place de la production dans la législation forestière italienne au XX^{ème} siècle:

a) Les carences et voies de la production dans la première moitié du XX^{ème} siècle :

L'Italie a connu le même débat, mais la redécouverte de la fonction productive des forêts y a été à la fois plus nécessaire, mais dans le même temps, peut-être moins achevée.

⁴⁵⁵ Arch. Nat., F/2/2056. Chambre des députés, session de 1937, annexe au procès-verbal de la 2^{ème} séance du 29 janvier 1937. Projet de loi relatif au reboisement avec l'aide de l'État des terrains incultes appartenant aux communes, départements, établissements publics, ainsi qu'aux particuliers et aux sociétés.

⁴⁵⁶ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 597.

a.1) Une production faible et de mauvaise qualité :

La discussion sur la nécessité de réformer le régime forestier de 1877 était au début du siècle déjà ancienne. Fondé sur des critères purement hydrogéologiques, celui-ci ne prenait nullement en compte les autres utilités des forêts et du bois que des congrès forestiers s'attachèrent dans la première décennie du siècle à rappeler. La loi de 1877, si elle avait libérée l'agriculture de la "tutelle" forestière, avait surtout par contrecoup entamé le capital forestier italien et ses ressources ligneuses. Outre les conséquences hydrogéologiques, ce régime avait encore appauvri la production de bois obligeant le pays à importer les produits ligneux nécessaires à son économie. En 1924, ceux-ci représentaient 1/7 ème du déficit du commerce extérieur, ce rapport étant seulement dépassé par le blé, le charbon et le coton⁴⁵⁷. Cette situation était aggravée par la nature de la production nationale que Serpieri décrit ainsi en 1915 : «*si nous mettons à part le produit des châtaigneraies domestiques, qui n'est pas, principalement, le bois, si on tient compte de la faible contribution donnée par la futaie feuillue à la production de bois d'œuvre, on voit comment la production de la véritable sylviculture italienne n'est en grande partie représentée par rien d'autre que du combustible* »⁴⁵⁸. Ainsi non seulement la production italienne était faible mais elle était d'une qualité médiocre au regard des exigences nouvelles de l'économie. Il fallait donc prendre des mesures pour empêcher la diminution de la couverture forestière protectrice mais aussi pour : «*obtenir une augmentation de notre production de bois* »⁴⁵⁹ et une amélioration.

a.2) Intensifier la production ou étendre la superficie forestière :

Pour cela deux voies s'offraient à l'État, la première consistait à intensifier la production sur l'unité de superficie, la deuxième privilégiait l'extension de la superficie

⁴⁵⁷ Voir *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.88-89.

⁴⁵⁸ A. Serpieri, «Aspetti e dati del problema forestale in Italia» in *L'Alpe. Rivista forestale italiana*, settembre 1915, n° 9, serie II, anno II, p. 304. «Se mettiamo a parte il prodotto dei castagneti domestici, che non è, in via principale, il legno - se teniamo conto dello scarso contributo dato dalle fustaie latifoglie alla produzione della vera e propria silvicoltura italiana sia in grandissima parte rappresentata da null'altro che combustibile ».

⁴⁵⁹ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p. 89. «ottenere un aumento della nostra produzione boschiva».

forestière⁴⁶⁰ . Cette seconde solution atteignait vite ses limites, pour les particuliers elle représentait un investissement important pour un faible intérêt économique, les autres formes d'occupation de l'espace (cultures et élevage) étant d'un rapport moins lointain et plus certain; pour l'État la charge financière imposée restait importante, mais en plus il se heurtait avec plus de violence aux intérêts des populations obligées, pour des raisons alimentaires, de maintenir un certain équilibre entre les différents modes d'utilisation des sols. Contrairement à la France qui depuis le milieu du XIX^{ème} siècle connaissait l'exode rural et la formation de friches, l'Italie devait faire face à un fort accroissement de sa population rurale, et malgré l'ampleur de l'émigration⁴⁶¹ , la pression démographique restait forte.

La première solution pour relever la production forestière semblait donc la plus aisée à mettre en œuvre. L'intensification de la production sur les espaces boisés existant ne concurrençait pas l'agriculture, pouvait apparaître comme une bonne opération de mise en valeur pour les particuliers et était d'un coût plus raisonnable. Sur cette voie, l'Administration forestière distinguait, suivant un potentiel de développement plus ou moins important, les forêts privées et celles des communes et des personnes morales. En ce qui concerne les bois des particuliers : *« Les trois millions et demi d'hectares boisés de propriété privée pourraient certainement, avec les améliorations que la technique forestière suggère, porter à une augmentation de la production considérable, mais, avant tout, dans leur ensemble, ils se trouvent dans des conditions assez satisfaisantes, parce que le particulier détruit certes la forêt pour la transformer en d'autres cultures, mais s'il la conserve, au moins il la défend, dans son propre intérêt, contre les dommages des tiers »*⁴⁶² . Les bois des communes et des personnes morales ne sont pas aussi bien conservés, ils représentent

⁴⁶⁰ Voir *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p.89 et 90.

⁴⁶¹ Entre 1901 et 1913, huit millions d'italiens quittèrent leur pays dont 4 711 000 émigrèrent aux Amériques, 3 374 000 provenaient du Mezzogiorno. Voir à ce propos Francesco Coletti, «L'émigrazione» in Rosario Villari, *Il Sud nella storia d'Italia, antologia della questione meridionale*, p. 403 à 423.

⁴⁶² *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p. 90. «I tre milioni e mezzo di ettari boscati di proprietà privata potrebbero certamente con i miglioramenti che la tecnica silvana suggerisce, portare ad un aumento rilevante di produzione, ma, innanzi tutto, nel loro complesso, essi si trovano in condizioni abbastanza soddisfacenti perché il privato distrugge bensì il bosco per trasformarlo in altre colture, ma se lo conserva, almeno lo difende, nel suo directe interesse, contro i daneggiamenti dei terzi».

environ deux millions d'hectares en très mauvais état. C'est sur ces espaces forestiers que les possibilités d'accroissement de la production sont les meilleures. C'est donc la gestion de ces espaces qui doit être rationalisée en priorité car par ailleurs : *«il ne semble pas que la contribution que la propriété privée peut amener à l'augmentation de la production boisée nationale puisse prendre l'importance que l'on pourrait croire au seul examen des superficies assez considérables recouvertes de bois »*⁴⁶³ .

a.3) La production un sous-produit de la législation forestière :

La politique forestière prend donc une orientation plus productiviste que consacre la loi Luzzatti du 2 juin 1910 qui institue une administration spéciale du domaine forestier de l'État pour : *«pourvoir au moyen de l'accroissement et de l'inaliénabilité des propriétés boisées domaniales et avec l'exemple d'un bon régime industriel de celles-ci, à l'accroissement de la sylviculture et du commerce des produits forestiers nationaux »*⁴⁶⁴ .

Outre la création d'un domaine boisé de l'État géré dans une optique nettement productiviste, la loi élargit le champ du régime forestier en établissant une servitude de nature économique sur les bois des communes, des provinces, des entreprises publiques, des associations et des sociétés anonymes qui devaient être utilisés suivant un plan économique approuvé par l'autorité forestière.

Cette intensification de la production forestière par l'enrichissement et l'amélioration des forêts des collectivités est assez proche de ce qui s'était fait en France au début du XIX ème siècle. L'Italie emprunte donc au début du siècle la même voie, pourtant l'extension du couvert forestier par des reboisements reste toujours d'actualité, d'une part pour des raisons hydrogéologiques qui restent primordiales même dans la loi Luzzatti, mais aussi pour des raisons productivistes. Ainsi les lois régionales du début du siècle prévoient que les forêts existantes ou issues des reboisements doivent par leur production participer au relèvement économique poursuivi. L'article 40 de la loi pour la Basilicate spécifie

⁴⁶³ *Relazione sulla azienda del demanio forestale di Stato, 1° luglio 1914 - 30 giugno 1924, op. cit.*, p. 90. «il contributo che la proprietà privata può portare all'aumento della produzione boschiva nazionale, non sembra che possa assumere quella importanza che si potrebbe ritenere al solo esame della superficie così considerevole rivestita di boschi».

⁴⁶⁴ Legge 2 giugno 1910, n° 277, sui «Provvedimenti per il demanio forestale di Stato e per la tutela e l'incremento della silvicoltura». «provvedere mediante l'ampliamento e l'inalienabilità delle proprietà boschive demaniali e con l'esempio di un buon regime industriale di esse, all'incremento della silvicoltura e del commercio dei prodotti forestali nazionali».

notamment que : «*Les bois existants et ceux de nouvelle création, soumis à la servitude forestière, ne pourront être l'objet de coupes générales ou partielles avant d'avoir atteint la maturité économique* »⁴⁶⁵ montrant le souci du législateur d'accroître la production des forêts. D'une manière constante et pas seulement dans le cadre des lois méridionales, les reboisements effectués, même au titre de la protection, ont souvent eu plusieurs rôles, écologique bien sûr, mais aussi social par le travail qu'ils apportaient aux populations et économique par les produits que les forêts nouvelles devaient fournir. Mais ce type de reboisement était inadapté à une bonne mise en production car ils ne faisaient souvent pas l'objet des soins cultureux nécessaires à la croissance rapide et conséquente des peuplements⁴⁶⁶.

Après la Première Guerre Mondiale, la réorganisation de la législation forestière que réalise Serpieri et qui reconnaît la politique forestière comme un élément d'une plus large politique économique n'amène rien de nouveau en matière de production. L'Entre-deux-guerre et les années cinquante et soixante⁴⁶⁷ voient bien une accélération du rythme du reboisement mais sa finalité affirmée reste essentiellement hydrogéologique et sociale (emploi des chômeurs). La multiplication des mesures en faveur du reboisement n'a en fait depuis 1877 pas servi le commerce du bois au contraire : «*la fonction protectrice prédominante que les forêts italiennes ont assumée dans le temps, fonction de laquelle se sont inspirées les lois instituées en matière forestière depuis l'Unité italienne (loi de 1877, loi spéciale Calabre 1905, loi organique de 1923, avec le règlement relatif de 1926, plan vert, lois spéciales Calabre), a fait passer au second plan ou directement annulé l'autre grande et importante fonction qu'ont certainement les forêts, la fonction productive, et avec l'idée, elle aussi fautive, qu'une forêt destinée à la conservation du sol, il suffit de l'implanter pour la rendre productive même si aucune des améliorations culturelles suggérées par la sylviculture*

⁴⁶⁵ Loi du 31 mars 1904, n° 140, pour la Basilicate, article 40, cité par Pierre Buffault, «La protection forestière en Italie», article déjà cité p. 140.

⁴⁶⁶ Voir Donato Romano, «I rimboschimenti nella politica forestale italiana», article déjà cité, p. 8.

⁴⁶⁷ De 1952 à 1968, l'État aurait reboisé, par une dépense totalement à sa charge, 560 000 ha. Voir Donato Romano, «I rimboschimenti nella politica forestale italiana», article déjà cité, p. 8.

ne lui est ensuite appliquée »⁴⁶⁸ . La production semble donc avoir été pendant longtemps un objectif implicite de la politique et de la législation forestière, inavouable certainement par l'opposition d'intérêts qu'il présente avec les objectifs de la conservation des forêts à des fins écologiques. L'exploitation de la forêt se fait par la destruction des arbres, la protection des sols par leur préservation. C'est cet objectif qui prime pendant longtemps dans la législation des forêts italiennes.

b) L'évolution des conditions socio-économiques et les besoins en bois :

Ainsi paradoxalement, l'Italie qui connaît des conditions socio-économiques et climatiques défavorables à l'arbre et qui pour cela a toujours été un pays importateur de produits forestiers⁴⁶⁹ , n'a longtemps fait qu'esquisser une politique forestière faisant de la production une priorité. Certes, tant que, du fait de la pression démographique, la faim de terre se faisait sentir dans les campagnes, les forestiers italiens pouvaient difficilement proposer comme leurs collègues français le reboisement de vastes superficies pour assurer l'approvisionnement en bois de l'économie nationale.

b.1) Changements socio-économiques et libération des terres par l'agriculture :

À partir des années cinquante, la situation démographique des campagnes évolue, la population montagnarde qui représentait 21,45 % de la population totale en 1882, n'en forme que 12,92 % en 1961⁴⁷⁰ , le développement industriel des villes attire les ruraux qui abandonnent la culture des terrains les moins aptes à l'agriculture, ouvrant de nouvelles

⁴⁶⁸ Domenico Intriari, *La forestazione in Calabria : fattore produttivo e protettivo : conferenza, Reggio Calabria, 25 gennaio 1984*, Gruppo I.C.I.D. Calabro, p. 7. «la prevalente funzione protettiva che i boschi italiani hanno assunto nel tempo, funzione alla quale si sono ispirate tutte le leggi emanate in materia forestale dall'unità d'Italia in poi (legge del 1877; legge speciale Calabria 1905; legge organica del 1923, con relativo regolamento del 1926; piano verde; leggi speciali Calabria) ha fatto passare in secondo piano od addirittura annullato l'altra grande ed importante funzione che hanno certamente i boschi, quella produttiva, e con l'idea, anch'essa errata, che un bosco destinato alla conservazione del suolo basta impiantarli per renderlo efficiente anche se ad esso non viene poi apprestata nessuna di quelle cure suggerite dalla scienza silvicolturale».

⁴⁶⁹ Voir Agostino Lunardon, «Vini, uve e legnami nei trattati di commercio», cité par L.F. Tessier, «La question forestière en Italie» in *R.E.F.*, novembre 1904, p. 684 à 698; L. Moser, «Produrre più legno» in *La rinascita forestale italiana*, Milano, 1967; V. Pizzigallo, «Directives de la politique forestière italienne» in *Comptes rendus du 6^{ème} congrès forestier mondial, Madrid 1966*, Barcelone 1968, tome I, p. 999.

⁴⁷⁰ D'après les données recueillies à l'article "montagne" dans *Enciclopedia agraria italiana*, vol. VII, MAJE-NIZ. Ramo editoriale degli agricoltori, Roma, 1972.

perspectives à la reforestation à des fins productives. En 1861, l'agriculture participait pour 60 % à la formation du revenu national, en 1968 sa part n'est plus que de 10 % dans la formation de celui-ci⁴⁷¹ .

Dans les années soixante, des estimations et des enquêtes tentèrent d'évaluer quelles superficies pouvaient être restituées à la forêt. En 1960, le professeur Moser estima que les terrains pouvant être consacrés à la production de bois couvraient en Italie 2 250 000 ha, dont 1 100 000 ha étaient des bois dégradés demandant à être reconstitués⁴⁷² . Une enquête nationale auprès des services provinciaux de l'agriculture menée par Cascino montra que 3 124 358 ha de terrains agricoles présentaient des conditions de culture (irrigation impossible, pente supérieure à 20-25 %) rendant difficile une agriculture économiquement rentable. Sur cette superficie, environ un million d'hectares devaient être rendus à la forêt et le reste au pâturage suivant la vocation naturelle des terrains⁴⁷³ . Il y a donc à ce moment en Italie : *«environ trois millions d'hectares de terres, dont un demi million en moyenne et haute colline et le reste en montagne, où un processus de progressif d'abandon, qui s'achevera probablement à la fin du siècle, est en cours, et dont la destination productive optimale est sylvo-pastorale »*⁴⁷⁴ .

b.2) Aggravation du déficit commercial forestier :

Ce recensement des superficies à vocation forestière correspond aussi à une période d'aggravation du déficit commercial forestier. Alors qu'en 1950 production et consommation étaient en équilibre en Europe, en 1965, malgré l'augmentation de la production, le déficit des six pays de la C.E.E. était de cinquante-trois millions de m³ répartis ainsi : quatorze pour l'Italie, vingt pour la R.F.A., neuf pour les Pays-Bas, six pour la France et quatre pour la Belgique et le Luxembourg. Dans le même temps la France assurait 80 % de ses besoins, la

⁴⁷¹ Voir Mario de Stefano, *Il patrimonio boschivo ed i territori montani in Italia e in Campania*, Napoli, Giannini editore, 1969.

⁴⁷² Voir Alberto Mura, *op. cit.*, p. 131.

⁴⁷³ Voir A. Cascino, «Terreni acclivi e limiti di convenienza della loro coltivazione», in *Agricoltura*, 1962, n° 9, p. 20.

⁴⁷⁴ Alberto Mura, *op. cit.*, p. 132. «circa tre milioni di ettari di terre, dei quali mezzo milione in media e alta collina e il resto in montagna, in cui è in atto un processo di progressivo abbandono, che presumibilmente si completerà verso la fine del secolo, e la cui destinazione produttiva ottimale è quella silvo-pastorale».

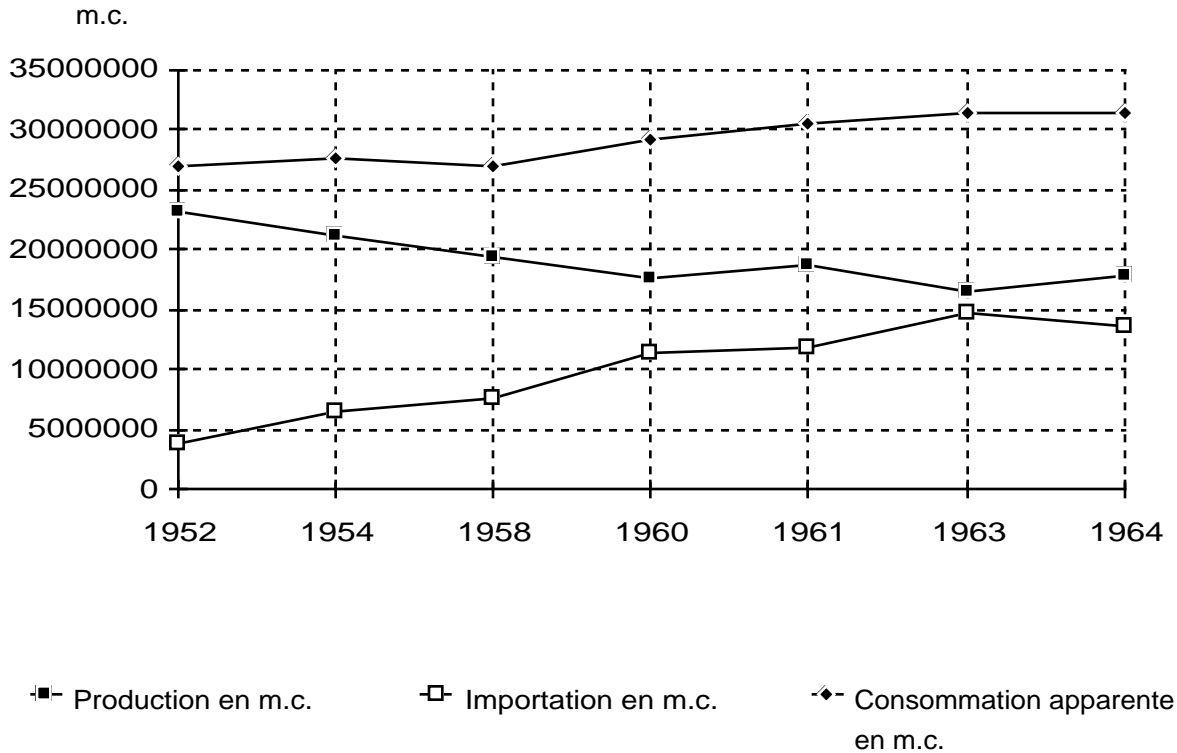
R.F.A. 55 %, la Belgique et le Luxembourg 38 %, l'Italie 30 % et les Pays-Bas 7 %⁴⁷⁵ . L'Italie était donc dans une situation moins favorable que ses partenaires européens et qui allait en se détériorant (voir le graphique 7). Entre 1952 et 1964, la consommation de bois avait crû de plus de 16 % passant de 27 047 530 m³ à 31 397 453 m³, alors que dans le même temps la production chuta de 30 %, de 23 219 999 m³ à 17 827 000 m³. Ce sont les importations qui compensèrent la différence, elles étaient de 3 827 531 m³ en 1952, en 1964, elles étaient de 13 570 453 m³, en croissance de plus de 254 %⁴⁷⁶ . Ces données qui montrent une dépendance accrue de l'Italie vis à vis de l'étranger, ne reflètent pourtant pas seulement un appauvrissement forestier. En effet la baisse de la production à deux origines, elle est en rapport avec la demande moindre du marché pour le bois à brûler et le charbon de bois qui durant la guerre et les années qui la suivirent furent très recherchés et qui forment la plus grande part des bois produits. Par ailleurs la guerre et les nécessités de la reconstruction induisirent une surexploitation des massifs que les forestiers, une fois les voies d'approvisionnement à l'étranger rétablies, devaient reconstituer provoquant une baisse de la production⁴⁷⁷ . L'aggravation de la situation du commerce des bois est donc toute relative, l'Italie qui était traditionnellement un pays importateur retrouve ses habitudes commerciales.

⁴⁷⁵ Données citées par Mario Casari, «Conservazione, miglioramento e potenziamento del patrimonio forestale : considerazioni economiche generali» in *Atti del Convegno nazionale : L'incremento del patrimonio forestale e la sua difesa dal fuoco, Bergamo, 9-10 juin 1967*, Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bergamo, 1971, 301 p.

⁴⁷⁶ Données extraites de V. Pizzigallo, «Directives de la politique forestière italienne» in *Comptes rendus du 6 ème congrès forestier mondial, Madrid 1966, Barcelone 1968*, tome I, p. 999.

⁴⁷⁷ Voir V. Pizzigallo, «Directives de la politique forestière italienne», article déjà cité, p. 998 à 1000.

Graphique 7 : Production, importation et consommation de bois apparente en Italie de 1952 à 1964 (unité mètre cube)



Source : V. Pizzigallo, «Directives de la politique forestière italienne» in *Comptes rendus du 6 ème congrès forestier mondial, Madrid, 1966, Barcelone, 1968, tome I, p. 999.*

Pourtant le déficit forestier reste préoccupant, les besoins augmentent fortement pour les bois d'œuvre et d'industrie que le pays n'est pas en mesure de produire, en 1964 les importations sont composées de 80 % de résineux.

b.3) Des propositions pour stimuler la production :

Diverses propositions sont alors faites pour stimuler la production italienne, Moser en 1961 propose un "plan du bois" visant le reboisement des terrains, abandonnés par l'agriculture, ayant les meilleures potentialités forestières et pouvant assurer un rendement à l'hectare de trois mètres cubes, le repeuplement des vides dans les futaies existantes et la conversion de taillis en futaies ou leur enrésinement. L'ensemble de ces surfaces couvrant

environ trois millions d'hectares, un programme comparable à celui du Fonds forestier national français est proposé. Sur une période de cinquante ans, 70 000 ha devraient être reboisés chaque année pour assurer la renaissance forestière italienne⁴⁷⁸. Les conditions de réalisation de ce programme tiennent pour ses promoteurs en trois points : il faut d'abord assurer le financement régulier des lois sur le reboisement existantes, en second lieu il faut étendre les mesures prévues par la législation forestière à tous les terrains indépendamment de leur situation par rapport au régime forestier, enfin il faut adopter de nouvelles mesures législatives qui : «*visent à stimuler et encourager l'afflux de capitaux privés dans le secteur forestier* »⁴⁷⁹, comme les exemptions d'impôts des terrains reboisés, les aides à la création de sociétés d'investissement forestiers, la créations d'obligations à buts forestiers garanties par l'État ou des exemptions fiscales pour les capitaux investis en forêt.

Moser insiste donc dans sa proposition sur les encouragements et les facilités que doivent recevoir les propriétaires et les investisseurs éventuels. Une autre vision fut proposée par Manlio Rossi-Doria, auteur d'un plan de développement agricole de la Basilicate, qui reprenait une idée de Francesco Saverio Nitti, auteur d'une enquête sur les conditions des paysans méridionaux en 1908, elle se résumait à : «*la reconstitution d'un grand domaine public sylvo-pastoral au moyen de l'acquisition graduelle, opportunement menée, de tous les terrains qui ne peuvent avoir d'autre destination plus avantageuse, qu'ils soient de propriété communale ou privée et, dans ce dernier cas, de grands et moyens ou de petits propriétaires* »⁴⁸⁰. Comme pour les reboisements de protection, la solution proposée débordait largement le domaine forestier, elle cherche à assurer la conservation et l'amélioration des ressources forestières mais aussi pastorales. La solution de la question forestière italienne dépendait donc toujours dans l'esprit de certaines personnes du devenir socio-économique des espaces montagnards, la loi pour le développement de la montagne du 3 décembre 1971, n° 1102, constituant une dernière confirmation de cette vision du problème.

⁴⁷⁸ Voir L. Moser, «*Produrre più legno*» in *La rinascita forestale italiana*, Milano, 1967, p. 125 et s., cité par A. Mura, *op. cit.*, p. 134-135.

⁴⁷⁹ A. Mura, *op. cit.*, p. 134. «*mirino a stimolare e a incoraggiare l'afflusso di capitali privati nel settore forestale*».

⁴⁸⁰ M. Rossi-Doria, *Prospettive di sviluppo dell'agricoltura lucana*, Matera, 1966, p. 30. «*la ricostituzione di un grande demanio silvo-pastorale mediante il graduale acquisto, opportunamente regolato, di tutti i terreni che non possono avere altra conveniente destinazione, siano essi di proprietà di comuni o dei privati e, in quest'ultimo caso, di grandi e medi o di piccoli proprietari*».

c) Depuis 1970, des lois pour accroître la production forestière :

En fait, il faut attendre le milieu des années soixante-dix pour voir une évolution significative de la politique des reboisements en Italie, qui adopte alors comme un des objectifs qu'elle doit réaliser le développement des rendements forestiers, notamment par des reboisements dont la justification essentielle est la production. Deux modes d'interventions sont alors définis, le premier dépendant de la loi "Quadrifoglio" du 27 février 1977, n° 984 , le second étant le Projet spécial n° 24 de la Caisse pour le Mezzogiorno.

c.1) La loi "Quadrifoglio" du 27 février 1977 :

La loi du 27 février 1977 concerne l'agriculture mais l'article 10 de celle-ci fixe pour le secteur forestier les orientations générales regardant : *«l'accroissement de la production de bois, en particulier au moyen de l'exécution de plantations d'essences forestières à croissance rapide sur des terrains non convenablement utilisés ou bien utilisés pour des cultures agricoles et des activités d'élevage, ou encore sur des terrains destinables au reboisement ou à l'amélioration de la sylviculture existante pour la protection de la nature en général et de l'équilibre hydrogéologique en particulier* »⁴⁸¹ . L'accroissement du rendement forestier est là un objectif clairement énoncé mais il n'apparaît en fait encore que comme secondaire, un moyen de rationalisation de l'occupation agricole du terrain et seulement dans la mesure où les plantations concourent aux objectifs traditionnels de la politique forestière : la conservation et l'accroissement des forêts à des fins écologiques.

c.2) Le Projet Spécial n° 24 de la caisse pour le Mezzogiorno :

Le Projet Spécial n° 24 de la Caisse pour le Mezzogiorno, pour des interventions de forestation à but productif dans le Mezzogiorno, dont la mise en place se fait de 1974 à 1977 dans le cadre d'un programme quinquenal d'intervention extraordinaire pour le Sud, est en la

⁴⁸¹ Donato Romano, «I rimboschimenti nella politica forestale italiana», article déjà cité, p. 9. «l'incremento della produzione legnosa, in particolare mediante l'esecuzione di piantagioni di specie forestali a rapido accrescimento in terreni non convenientemente utilizzati o utilizzati per colture agricole e attività di allevamento, oppure destinabili al rimboschimento o al miglioramento della selvicoltura esistente per la tutela dell'ambiente in genere e dell'assetto idrogeologico in particolare».

matière plus ambitieux. Même si on y retrouve des préoccupations sociales et agricoles, il répond à d'importantes exigences de la politique économique nationale qui sont :

- «a) chercher à diminuer le déficit d'approvisionnement interne de bois de la part de l'industrie de transformation;
- b) récupérer de vastes aires agricoles et/ou forestières de l'Italie centre-méridionale, marginalisées par la mutation des conditions économiques et sociales;
- c) créer des occasions de nouveaux emplois et accroître le degré d'utilisation des forces de travail sous occupées »⁴⁸².

Le projet étant une initiative de la Caisse pour le Mezzogiorno, son aire d'application, le sud de la péninsule, concerne les Marches, le Latium, les Abruzzes, la Molise, la Campanie, les Pouilles, la Basilicate, la Calabre, la Sicile et la Sardaigne. Le champ d'action de ce programme, compte tenu de ses objectifs productivistes et économiques, se limite à toutes : «ces actions consacrées à un accroissement des productions forestières avec une référence prééminente à celles ligneuses, susceptibles d'assurer la plus rapide et importante disponibilité de matière première, même de valeur non particulièrement estimable, à l'industrie de transformation du secteur »⁴⁸³. Pour cela le projet concentre son action sur les terrains de plus de dix hectares formant une unité de gestion et d'intervention économiquement rentable. Les actions soutenues regardent aussi bien l'implantation de nouveaux bois, l'amélioration de forêts existantes ou la transformation des produits, les principales interventions sont :

- le reboisement de terrains nus ou couverts de broussailles mais suffisamment fertiles pour permettre la croissance rapide des essences implantées;

⁴⁸² Cassa per il Mezzogiorno, *Progetto Speciale n° 24 : interventi organici di forestazione a scopo produttivo nel Mezzogiorno. Elaborazione progettuale e tecnica*, Ciclostilato, Roma, 1977, cité par Donato Romano, «I rimboschimenti nella politica forestale italiana», article déjà cité, p. 10.

«a) cercare di diminuire il deficit di approvvigionamento interno di legname da parte dell'industria di trasformazione;

b) recuperare vaste aree agricole e/o forestali dell'Italia centro-meridionale, divenute "marginali" per mutate condizioni economiche e sociali;

c) creare occasioni di nuova occupazione ed accrescere il grado di utilizzazione delle forze di lavoro sottoccupate.».

⁴⁸³ Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Progetto Speciale n° 24. Interventi organici di forestazione a scopi produttivi nel Mezzogiorno*, document dactylographié, sans date, p. 7. «quelli azioni volte ad un incremento delle produzioni forestali con il preminente riferimento a quelle legnose, tali da assicurare la più rapida e massiccia disponibilità di materia prima, anche non particolarmente pregiata, all'industria di trasformazione del settore».

- l'amélioration, la reconstitution et la transformation des formations boisées existantes dont la sous-exploitation dépend de raisons techniques et/ou économiques;
- les opérations de gestion et de traitement forestier, y compris l'équipement infrastructurel des massifs;
- les cultures de bois hors forêt comme la populiculture;
- la mécanisation des opérations en forêt à tous les moments de leur développement, des plantations à leur exploitation finale, dans cette optique, les opérations de préparation des sols et celles allant dans le sens d'une plus grande productivité sont admises⁴⁸⁴.

Les initiatives de travaux peuvent être le fait d'entrepreneurs privés ou publics (administrations territoriales gestionnaires de terrains publics). Le financement des actions retenues se fait de trois façons complémentaires, des subventions en argent allant jusqu'à 75 % de la dépense admise, des prêts à taux préférentiel, 2,50 %⁴⁸⁵, pour la part des dépenses ne recevant pas de subventions et un préfinancement, toujours au taux préférentiel de 2,50 %, dans la limite de 90 % de la part des dépenses subventionnées. Le plan prévoyait un investissement total de 1 685 milliards de lire (de 1977), dont 885 milliards à la charge de l'État et 800 à celle de l'entrepreneur.

c.3) Le Plan forestier national de 1986 : reboiser et planter des arbres :

L'évolution législative forestière, encore inachevée (le Projet Spécial n° 24 n'a concerné que le Sud et pour une période limitée), tend donc à imposer la production comme une fonction essentielle de la forêt. La loi du 8 novembre 1986, n° 752, sur le Plan forestier national (P.F.N.), consacre cette évolution : *«la forêt est considérée aujourd'hui comme une réserve d'énergie, de bois, de variété génétique et comme une expression spontanée de la Nature* »⁴⁸⁶. Pourtant dans la hiérarchie des fonctions, la production reste toujours secondaire. Ainsi, le Plan qui s'articule autour de 263 propositions, illustre : *«la stratégie des actions pour atteindre les objectifs d'efficacité globale, sans négliger les valorisations en*

⁴⁸⁴ Pour le détail des actions éligibles dans le cadre du Projet Spécial n° 24, voir Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno), *Progetto Speciale n° 24. Interventi organici di forestazione a scopi produttivi nel Mezzogiorno, op. cit.*, p. 7 à 15.

⁴⁸⁵ Le 13 novembre 1984, un décret du Ministre du Trésor a élevé le taux préférentiel des prêts et du préfinancement de 2,50 % à 4 %.

⁴⁸⁶ *Il corpo forestale dello Stato, op. cit.*, p. 98. «Il bosco è considerato oggi riserva di energia, di legno, di varietà genetica; è espressione spontanea della Natura».

termes économiques de la forêt et laissant clairement entrevoir les contours de valeurs plus hautes, c'est à dire des valeurs de la sphère écologique et culturelle »⁴⁸⁷ . Il y a donc une nette distinction entre les utilités de la forêt qui sont, notamment, de nature économique et sa fonction suprême qui est avant tout écologique. Le Plan forestier national insiste pourtant sur la nécessaire rationalisation productiviste de la gestion des bois (amélioration des peuplements, extension des surfaces, mécanisation, etc...) mais en précisant que ce type d'intervention peut se faire hors forêt. «Le bois peut se faire aussi en dehors des forêts, avec des cultures spécialisées, sans reposer sur les forêts. Pour cela le Plan propose des plantations de bois à la place des traditionnels reboisements. Feuillues nobles, populiculture, castagniculture à bois, sont souhaités par le Plan et soutenus avec des financements significatifs, même si non décisifs. Il y a maintenant une occasion inespérée, celle du terrain agricole fertile, abandonné par l'agriculture à cause de la politique des excédents : pourquoi ne pas le destiner à la culture de l'arbre? C'est une façon pour améliorer l'environnement et créer un revenu ligneux sans grever sur la forêt. Pour cela le P.F.N. se propose aussi la promotion du bois italien »⁴⁸⁸ . Le schéma de développement choisi est conforme à la tradition italienne qui, en 1910, en matière de production de bois, préférait l'intensification de l'exploitation des forêts à l'extension du couvert boisé et qui était régulièrement rappelée. Ainsi en 1966, au congrès forestier mondial de Madrid, Vitantonio Pizzigallo, le directeur général de l'économie des montagnes et des forêts, tout en soulignant l'importance que pourraient prendre les reboisements réalisés sur les terres abandonnées par l'agriculture, précisait : «ces reboisements ne donneront leur résultat plus concret, c'est-à-dire l'augmentation de la production du bois, que dans des dizaines et des dizaines d'années, alors qu'il est indispensable, au contraire, que l'on puisse disposer, à très bref délai autant que

⁴⁸⁷ *Il corpo forestale dello Stato, op. cit.*, p. 99. «la strategia delle azioni per raggiungere gli obiettivi di efficienza complessiva, senza trascurare le valorizzazioni in termini economici del bosco e lasciando chiaramente intravedere i contorni di valori più alti e cioè dei valori della sfera ecologica e culturale».

⁴⁸⁸ *Il corpo forestale dello Stato, op. cit.*, p. 100. «Il legno si può fare anche fuori delle foreste, con coltivazioni specializzate, senza gravare sui boschi. Per questo il Piano propone di fare piantagioni da legno al posto al posto dei generici tradizionali rimboschimenti. Latifoglie nobili, pioppicoltura, castagnicoltura da legno, sono auspicate dal Piano e sostenute con finanziamenti significativi, anche se non risolutivi. C'è ora un'occasione insperata, quella del terreno agricolo fertile, abbandonato dall'agricoltura per la politica delle eccedenze : perchè non destinarlo alla coltura dell'albero? E un modo per migliorare l'ambiente e creare reddito legnoso senza gravare sul bosco. Per questo il P.F.N. si propone anche la promozione del legno italiano».

possible, de cette plus grande quantité de matière première ligneuse dont l'Italie a besoin. Voici la tâche que l'Italie confie aux cultures de bois à croissance rapide : la première, parmi celles-ci, la populiculture.

C'est donc sur le reboisement classique et sur la diffusion des cultures à croissance rapide que l'Italie mise en plein. »⁴⁸⁹ .

Le modèle italien emprunte donc deux voies parallèles dans le développement de l'économie forestière. Les reboisements traditionnels sont destinés à créer des forêts ayant un rôle essentiellement écologique mais sans perdre de vue la production de bois; et les plantations d'arbres hors forêt, dont l'unique justification est économique, et qui ont pour objet la création de champs d'arbres auxquels on applique toutes les techniques et les méthodes de travail empruntées à l'agriculture⁴⁹⁰ (espacement régulier des plants pour permettre la mécanisation, sélection des plants, engrais, drainage, élimination des parasites, accès interdit au public, etc...). Ce type de plantation n'est pas propre à l'Italie, la France a aussi pratiqué, et pratique des cultures forestières intensives. Mais cette spécialisation des cultures présente de graves dangers notamment ceux de l'uniformisation des paysages et de la destruction ou de l'appauvrissement de certains écosystèmes qui vont à l'encontre de la mission écologique que les forestiers italiens doivent assurer.

Le Plan forestier national marque une étape supplémentaire dans l'élaboration de la politique forestière productiviste, il permet l'extension à l'ensemble de la péninsule italienne des mesures qui avaient été appliquées localement, mais il ne résoud pas le problème de la continuité de l'effort en instituant un financement régulier sur le long terme, 500 milliards sur cinq ans sont disponibles, l'autorité forestière l'admet d'ailleurs, soulignant que si les fonds sont restreint, les idées fortes sont pleines de promesses⁴⁹¹ .

Ainsi, au cours du XX ème siècle, la législation forestière italienne a intégré et orienté de façon toujours plus précise les problèmes liés à la fonction productive des forêts et des besoins en bois de l'économie nationale. La doctrine italienne en la matière, muette au moment de l'Unité, s'est peu à peu structurée, grâce notamment aux travaux de Di Berenger

⁴⁸⁹ V. Pizzigallo, « Directives de la politique forestière italienne », article déjà cité, p. 1000.

⁴⁹⁰ Voir à propos de ce type de cultures, Jean Mary Couderc, « Forêts ou plantations d'arbres », in *Bulletin de l'association de géographes français*, Paris, 1988, tome 65, n° 3, p. 227 à 237.

⁴⁹¹ Voir *Il corpo forestale dello Stato*, op. cit., p. 99.

et de Pavari et à la création de l'école forestière de Vallombrosa en 1869⁴⁹². Mais devant la double concurrence du milieu et des hommes, le milieu qui impose des conditions extrêmes favorisant le déchainement des éléments naturels et les hommes dont l'intérêt n'a longtemps pas été forestier mais agricole et pastoral, l'orientation productiviste de la politique forestière a été bridée. L'urgence physique et socio-économique ayant fait de la protection et de l'aménagement des espaces montagnards des priorités. C'est seulement l'évolution socio-économique de la société italienne dans la deuxième moitié du siècle qui permet le développement d'un ensemble de mesures réglementaires et législatives cherchant à amener la production au niveau des besoins. Mais cette réaction, très intéressante par l'originalité des solutions proposées, reste incomplète, soit qu'elle néglige une partie du territoire comme pour le Projet spécial n° 24, soit qu'elle manque de moyens financiers pour pérenniser l'intervention forestière comme le Plan forestier national.

Enfin soulignons qu'à partir de 1979, l'effort de relèvement de la production forestière italienne a bénéficié, comme en France, des aides communautaires de la C.E.E. qui en matière forestière n'étaient pas uniquement tournées vers la production⁴⁹³

On voit donc qu'en France et en Italie, la fonction productrice des forêts est allée en prenant de plus en plus d'importance, la gestion de ce rôle imposant l'adoption de mesures toujours plus nombreuses et précises. Alors qu'en Italie, la définition toujours de plus en plus stricte du régime forestier mettait l'accent sur le rôle économique de la production des forêts et que des essais, intéressants mais manquant d'une ambition d'ensemble et de moyens, cherchait à initier un véritable mouvement de reforestation à but productif. La France après la Guerre en 1946 instaurait un instrument de modernisation de la filière-bois à la fois ambitieux et cohérent. Le Fonds Forestier National (F.F.N.), mesure de mobilisation des capitaux en faveur de la production forestière et de sa transformation, qui permit au pays

⁴⁹² Voir Domenico Intriari, *La forestazione in Calabria : fattore produttivo e protettivo : conferenza, Reggio Calabria, 25 gennaio 1984, op. cit.*, p. 8 et ss. Comme en France, la sylviculture moderne italienne a été influencé par les idées des auteurs allemands, par Hartig notamment qui préconisait de faire de la forêt une machine à produire du bois.

⁴⁹³ Voir supra, p. 308 et ss.

d'accroître de plus de deux millions d'hectares sa superficie forestière tout en améliorant les conditions d'exploitation et de transformation des produits de la forêt.

3.4 Le Fonds forestier national français, un instrument au service de la production :

a) Les projets de relance d'une politique de reboisement de production calqués sur les reboisements de protection après 1945 :

a.1) La critique des législations antérieures :

Malgré les diverses tentatives qui essayèrent de relancer le mouvement de reboisement français, l'Entre-deux-guerres manqua d'une véritable ambition en la matière. Les mesures adoptées restèrent trop partielles et insuffisantes, ainsi la taxe en faveur du reboisement prélevée sur les produits des jeux conformément à la loi du 31 juillet 1920, outre le fait qu'elle était réservée à l'État, aux départements ou aux communes, jugés seuls capables d'entreprendre des reboisements, ne subventionnait qu'une faible partie des dépenses, de 25 à 50 %⁴⁹⁴. De plus les boisements réalisés dans ce cadre, l'étaient de façon anarchique sans objectif précis, ni plan global de développement des massifs. L'État et les collectivités gardaient une perspective très proche de celle des reboisements de protection⁴⁹⁵, alors que déjà les particuliers y voyaient un intérêt plus économique. La création des massifs se faisait suivant des initiatives plus ou moins dispersées, ce qui aboutit souvent à des reboisements en "timbre-poste" comme sur le plateau de Millevaches⁴⁹⁶ ou à des boisements très dispersés comme dans l'Hérault, rendant extrêmement difficiles les

⁴⁹⁴ Voir Arch. Nat., F/2/2056. Ministère de l'Agriculture. Direction générale des Eaux et Forêts. Subventions allouées sur les fonds mis à la disposition du Ministère de l'Agriculture sur le produit des jeux pour œuvres intéressant le reboisement et l'amélioration des pâturages (la chasse et la pêche sont ajoutées à l'encre). années 1936, 1937 et 1938.

⁴⁹⁵ La commission départementale de reboisement de l'Hérault qui comprenait de nombreux forestiers illustre bien cet état d'esprit qui faisait rechercher la continuation de l'œuvre déjà entreprise. On peut se reporter notamment à sa réunion du 6 octobre 1926 et à celle du 4 octobre 1929. Voir Arch. dép. de l'Hérault, 156 M 29, Eaux-et-forêts.

⁴⁹⁶ Voir Marc Rivière, *La politique française de restauration et d'extension forestière de 1946 à 1956*, Thèse de sciences économiques, Faculté de droit et sciences économiques de Paris, 1968, p. 358 et ss.

exploitations futures. Globalement, si l'image du reboisement avait évoluée de façon positive dans le public celui-ci, du fait de la longueur de la croissance des plantations, restait un placement peu sur (fluctuation des prix du bois sur le marché mondial, risques d'incendies, de chablis, etc...) et : « *ne constituait pas pour un particulier, dans l'immense majorité des cas, une opération rentable* »⁴⁹⁷ .

a.2) La loi sur les secteurs de reboisement du 21 janvier 1942 :

Durant la Deuxième Guerre Mondiale, le bois retrouva une importance considérable aussi bien comme source d'énergie que comme matériau de construction, mais les possibilités d'importation ayant disparues, le régime de Vichy dans un souci très nettement économique instaura la première loi dont l'objectif essentiel était l'accroissement de la production forestière. La loi du 21 janvier 1942 créant les "secteurs de reboisement" visait à mettre en valeur par la forêt les territoires incultes, elle était inspirée par un projet de loi déposé en 1936 par M. Edel⁴⁹⁸ . Le reboisement retrouvait un caractère d'intérêt général, dans un but économique cette fois, qui permettait aux pouvoirs publics d'imposer aux propriétaires des opérations de boisement à l'intérieur de secteurs délimités par arrêté ministériel. Pour la première fois dans l'histoire de la législation forestière l'utilité publique n'était pas fondée sur la lutte contre l'érosion et les inondations mais sur la satisfaction des besoins en bois du pays⁴⁹⁹ . La loi distinguait les travaux de première urgence qui devaient être réalisés dans des "secteurs" et les travaux de deuxième urgence qui étaient laissés à l'initiative des propriétaires groupés ou non en association. Les secteurs de reboisement étaient créés à l'initiative du directeur général des Eaux-et-Forêts après avis du Comité central du reboisement. La loi ne prévoyait aucune enquête, ni aucune publicité préalable destinées à garantir les intérêts des propriétaires. Une fois le secteur créé, les propriétaires pouvaient s'engager à effectuer les travaux eux-mêmes, ils bénéficiaient pour cela de subventions, ou ils pouvaient laisser à l'État le soin d'exécuter les travaux. L'Administration pouvait alors exproprier les terrains et les reboiser pour son compte ou alors exécuter les travaux pour le

⁴⁹⁷ Jean Prax, «Le reboisement. Ses divers aspects. Esquisse d'une politique nationale du reboisement tirée de l'expérience des Cévennes méridionales» in *R.E.F.*, avril 1946, p. 185.

⁴⁹⁸ Voir *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 631.

⁴⁹⁹ Voir Jean Gadant, «Quarante ans au service de la forêt française» in *R.F.F.*, n° spécial, "Le Fonds forestier national a quarante ans", 1987.

compte des propriétaires et se rembourser sur les produits futurs, les terrains restant soumis au régime forestier jusqu'à extinction de la dette⁵⁰⁰.

L'État français renouait donc avec les pratiques coercitives du Second Empire en essayant de rendre obligatoire le reboisement et en alourdissant l'arbitraire administratif puisque les populations ne sont plus comme dans les lois de 1860 et 1882 consultées, ni même averties. On peut penser que la formule convenait aux forestiers, certains comme Jean Prax demandèrent après la guerre le maintien du caractère obligatoire des travaux en permettant toutefois aux populations de faire valoir leur point de vue⁵⁰¹. Pourtant cette évolution allait à l'encontre de l'esprit d'ouverture que l'Administration affichait depuis la fin du XIX^{ème} siècle et ne devait durer que le temps du régime de Vichy. Mais plus que son aspect autoritaire, la loi souffrit de : *« l'extrême division de la propriété dans les zones à boiser. En présence d'une multitude de propriétaires, l'État aurait eu à entreprendre des travaux dans des conditions de dispersion difficilement praticables et dont l'aménagement ultérieur était impossible »*⁵⁰². La loi fut donc peu appliquée mais ne disparut pas du code forestier à la Libération. Le décret n° 54-1302 du 30 décembre 1954 tendant à favoriser la constitution de groupements pour le reboisement et la gestion forestière précisa qu'à l'intérieur des secteurs de reboisement une majorité de propriétaires favorables à la constitution d'un groupement forestier pouvait imposer sa volonté à une minorité hostile.

À la fin de la guerre, la nécessité de relancer une politique de restauration forestière plus ambitieuse apparut comme encore plus absolument indispensable. Durant la guerre, les forêts avaient été appauvries par de nombreuses exploitations qui continuèrent en 1945 pour assurer les besoins de la reconstruction. Le manque de bois d'œuvre et l'important déficit du commerce extérieur des bois amenèrent les forestiers à faire de nombreuses propositions pour relever la production de bois nationale.

a.3) Des projets chiffrés de plus en plus précisément :

Durant la guerre, déjà divers auteurs, forestiers ou professionnels du bois, avaient ébauché des mesures en vue d'étendre le couvert forestier. Demorlaine, en 1941, dans un

⁵⁰⁰ Voir Jean Prax, article déjà cité, p. 187.

⁵⁰¹ Voir Jean Prax, article déjà cité, p. 187.

⁵⁰² *Histoire de l'Administration française. Les Eaux et Forêts du 12^{ème} au 20^{ème} siècle*, op. cit., p. 631.

rapport présenté au Comité d'Agriculture de la Société Nationale d'Encouragement pour l'Industrie et l'Agriculture, avait proposé d'encourager les boisements par la réduction de l'impôt successoral et par l'éducation du public⁵⁰³. La même année, Dutilloy de l'Association nationale du bois, propose un programme qui devait aboutir au reboisement de 400 000 à 500 000 ha. Dans un premier temps, l'objectif était limité au reboisement de 20 000 ha par an, mais dès la quatrième année ce chiffre devait être doublé. Un Comité interprofessionnel du reboisement devrait être chargé d'organiser la récolte des graines, de développer des pépinières dans chaque région et d'assurer la production des plants. L'auteur du projet envisageait une dépense pour l'État de deux cent millions sur cinq ans qui d'après lui serait compensée par un prélèvement supplémentaire dans les forêts résineuses de 400 000 m³ d'une valeur sur pied de 100 F le m³⁵⁰⁴.

a.4) Les forestiers et la poursuite de l'œuvre entreprise par leurs aînés :

En avril 1946, Jean Prax, forestier en poste dans l'Hérault, ébauche, dans un article publié par la *Revue des Eaux-et-Forêts*, un plan de reboisement inspiré de l'expérience menée dans les Cévennes par son administration depuis 1860 avec les reboisements de protection. Il délimite deux domaines, un qui est laissé à la libre initiative des propriétaires particuliers et l'autre où l'État doit intervenir autoritairement. Les régions appartenant à ce second domaine qui : «*se signalent et par leur "dépression démographique" et par des méthodes culturales restées primitives, caractérisées par la persistance d'une jachère parfois assez longue et un régime pastoral extensif (mouton)* »⁵⁰⁵ sont, le sud du Massif Central, les Alpes méridionales, une parties des Pyrénées et certains coins de l'Est et de l'Ouest. Il ne s'agit pourtant pas de remplacer l'agriculture de ces régions par la forêt, le reboisement n'est envisagé que comme : «*l'un des aspects seulement d'un programme plus vaste, comportant la transformation profonde de l'économie rurale locale, l'autre aspect, complémentaire du premier, portant sur des améliorations agricoles susceptibles d'assurer, avec la suppression de la jachère, la culture intensive des terres non reboisés et la*

⁵⁰³ Voir dans la rubrique Revue des revues, Demorlaine, «Nécessité du reboisement de la France» in *R.E.F.*, avril 1941, p. 277.

⁵⁰⁴ Voir dans la rubrique Revue des revues, P. Dutilloy, «Le reboisement, source de richesse» in *R.E.F.*, avril 1941, p. 277.

⁵⁰⁵ Jean Prax, article déjà cité, p. 189.

transformation du régime pastoral »⁵⁰⁶ . Dans ces régions, l'auteur proposait que le reboisement et les améliorations rurales soient reconnus d'utilité publique et à ce titre soient exécutés par l'Administration. Après enquête et consultation des populations, les travaux devaient être obligatoires dans des secteurs déterminés par l'Administration. Enfin, la matière ligneuse étant une richesse nationale, elle devait demeurer la propriété de personnes morales de droit public (communes, État) et sa gestion devait être assurée par le service forestier sans restriction de durée.

Dans l'estimation des surfaces concernées par ce plan, Prax rejoignait le projet de Dutilloy estimant que l'on pouvait trouver les 450 000 ha à reboiser dans les régions qu'il avait signalées comme en difficulté et qui se situaient essentiellement sur le pourtour méditerranéen. Le Plan national de reboisement qu'il proposait s'inscrivait dans un délai plus long, quarante-cinq ans, mais se voulait plus complet, les forestiers ne devaient traiter que 10 000 ha par an mais il s'agissait d'acheter les terrains, de les reboiser et de les aménager⁵⁰⁷ .

Le projet de Prax revenait donc en gros à appliquer la législation sur la restauration des terrains de montagne en changeant ses objectifs, il ne s'agissait plus de protéger mais de produire du bois. Le caractère nécessairement autoritaire de la démarche et le projet de "nationalisation" des terres à reboiser, hérité de l'histoire de l'Administration et des lois de 1860 et 1882, apparaît indispensable à de nombreux forestiers. Dans les Basses-Alpes, l'inspecteur Widmann, chef de la commission de reboisement de Gap, envisage le 12 décembre 1945 «*une politique résolue de reboisement systématique* »⁵⁰⁸ qui verrait l'État, dans le cadre de la loi de 1882, reprendre sa politique d'acquisition de terrains avec des accommodements avec les vendeurs (sur la chasse notamment). Là encore, l'objectif n'est pas strictement forestier, l'économie locale est en plein bouleversement, la population se concentre dans les vallées principales pour travailler dans le commerce ou l'industrie, laissant de grands vides dans les vallées secondaires que la transhumance n'arrive pas à combler. Les forestiers pensent que le reboisement peut être une réponse à cet état de fait, pour cela il faut mener une : «*politique de travaux comprenant en même temps que les*

⁵⁰⁶ Jean Prax, article déjà cité, p. 189.

⁵⁰⁷ Voir Jean Prax, article déjà cité, p. 190 et ss.

⁵⁰⁸ Arch. dép. des Alpes-de-Hautes-Provence, 90 W 8. Rapport de Widmann, inspecteur, chef de la commission de Gap, sur le programme de reboisement, le 12 décembre 1945.

plantations proprement dites, la création de routes et la construction de maisons forestières et de bâtiments agricoles à l'usage des ouvriers. [une] politique de la main d'œuvre : en présence de la carence presque totale de la main d'œuvre locale, il faut prévoir à la fois des équipes mobiles de travailleurs et l'installation d'ouvriers sédentaires à proximité des chantiers les plus importants, pépinières, ... »⁵⁰⁹ .

L'encadrement réglementaire de la filière du bois qui avait été mis en place par le régime de Vichy, renforçait sans doute le penchant traditionnel des forestiers pour le contrôle, la surveillance et la coercition. La direction générale de l'administration se situait dans la même optique de développement de la politique forestière qui visait au renforcement des prérogatives économiques de l'État forestier⁵¹⁰ .

b) La mise en place du Fonds forestier national :

b.1) Le projet du directeur de l'administration forestière, Leloup :

En novembre 1944, Leloup prit la direction de l'Administration forestière avec comme objectif premier pour la forêt française, compte tenu de la situation du pays, de : *«renforcer le dispositif réglementaire destiné à accroître sa productivité »*⁵¹¹ . Il établit pour cela un programme⁵¹² pour à la fois rationaliser et mieux encadrer la gestion des forêts existantes et initier un grand mouvement de reboisement. La rationalisation de la gestion forestière concernait avant tout, les forêts non soumises au régime forestier, Leloup était favorable au maintien de la loi du 31 décembre 1941 instituant une procédure obligatoire de soumission au régime forestier des bois communaux. Pour les forêts privées, il proposait de définir : *«un statut qui garantisse leur conservation et leur exploitation” dans un sens favorable aux besoins globaux du pays »*⁵¹³ , pour cela il fallait que les propriétés privées boisées, de plus de 10 ha, soient dotées d'un plan d'aménagement, idée qui devait aboutir par la suite au plan simple de gestion. En vue de la rationalisation de la gestion de ces bois, le

⁵⁰⁹ Arch. dép. des Alpes-de-Hautes-Provence, 90 W 8. Rapport de Widmann, inspecteur, chef de la commission de Gap, sur le programme de reboisement, le 12 décembre 1945.

⁵¹⁰ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 471 à 473.

⁵¹¹ G. Buttoud, *op. cit.*, p. 474.

⁵¹² M. Leloup, *Rapport sur une politique forestière*, Paris, Ministère de l'Agriculture, 1945, 40 p.

⁵¹³ M. Leloup, *Rapport sur une politique forestière*, cité par G. Buttoud, *op. cit.*, p. 474.

regroupement des propriétaires dans des sociétés civiles forestières, pour former des unités de gestion aménageables, faisait partie des premières mesures préconisées. Mais le programme laissait deviner que son auteur estimait que seule la gestion par l'Administration forestière était de nature à élever la productivité des forêts, il proposait pour cela le développement des acquisitions amiables par l'État et l'expropriation des enclaves particulières dans les massifs publics.

En ce qui concerne l'extension forestière, qui ne pouvait se faire grâce au budget de l'État, Leloup reprenait l'idée des Fonds qui étaient très utilisés au début de la IV^{ème} République⁵¹⁴ et qui consiste : « *à compartimenter les travaux d'investissement nécessaires dans chaque branche de production* »⁵¹⁵ , et proposait la création d'un Fonds national de reboisement, alimenté par une taxe prélevée sur les bois d'œuvre et d'industrie sur pied, au moment où ils sont mis en vente ou exploités. Les produits de ce Fonds devaient servir notamment à financer une Société Nationale de Reboisement qui, sous le contrôle et avec la participation de l'État, devait procéder d'autorité au reboisement des terrains incultes divisés entre un grand nombre de propriétaires non intéressés par le reboisement. Dans chaque conservation, cette Société devait être gérée par des conseils associants propriétaires et forestiers. Leloup présente ainsi son fonctionnement : « *“les propriétaires du secteur à reboiser feraient à la Société l'apport de leurs terrains et recevraient en échange un nombre d'actions correspondant à leur valeur; l'État, de son côté, participerait à la Société pour le financement des travaux et recevrait des actions en représentation de ce financement. Seuls les propriétaires qui préféreraient renoncer à leur terrain seraient expropriés”* »⁵¹⁶ . Ce système devait permettre le reboisement de deux millions d'hectares.

Ce programme qui servit de base à plusieurs projets de loi, rencontra l'opposition de certains groupes de pression. Les grands propriétaires forestiers s'opposèrent à tout contrôle administratif sur les bois privés et de son côté la Fédération des associations des communes forestières mena des actions contre le maintien d'une législation interventionniste sur les prix qui les privées de larges bénéficiés⁵¹⁷ . Le caractère autoritaire et dirigiste du

⁵¹⁴ Comme le Fonds National d'Amélioration de l'Habitat alimenté par une taxe sur les immeubles et le Fonds National Routier alimenté par une taxe sur l'essence.

⁵¹⁵ Marc Rivière, *op. cit.*, p. 366.

⁵¹⁶ M. Leloup, *Rapport sur une politique forestière*, cité par G. Buttoud, *op. cit.*, p. 475.

⁵¹⁷ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 476.

programme heurtait trop d'intérêt pour passer au stade de loi. Pourtant en matière de reboisement, ce projet ne rencontre pas une véritable opposition, les mesures qu'il propose, le caractère autoritaire en moins, se retrouve dans le projet qu'élabore, en 1946, l'inspecteur général Tassion à la demande de Dufay le successeur de Leloup à la direction générale de l'administration forestière.

b.2) Rationaliser la filière-bois en la modernisant :

Le projet de Leloup avait été jugé trop dirigiste et les pressions continues des groupes d'intérêts libéraux avaient réussi à entrainer son remplacement à la tête de l'administration forestière⁵¹⁸. Son successeur, Dufay, dès sa nomination au mois de mai 1946, tout en trouvant les mêmes préoccupations changea de méthodes de résolution. Il n'était plus question d'agir sur les structures forestières privées pour les amener à un niveau de productivité comparable à celui des forêts soumises au régime forestier et donc tout projet visant à imposer et contrôler l'aménagement des forêts des particuliers ou portant atteinte à la moindre partie du droit de propriété fut abandonné. Par contre, le nouveau directeur général se proposa d'abord d'agir sur la mobilisation des bois, telle qu'elle était pratiquée, en la modernisant, ce qui permettait de ne pas heurter les intérêts des professionnels de la filière-bois. Dans une conférence de presse le 24 juin 1946, Dufay, après avoir rappelé que les ressources forestières allaient s'amenuisant dans le monde alors que les besoins, surtout à cause des nécessités de la reconstruction, ne cessaient de croître, posa le problème de l'ajustement des ressources aux besoins et donna une première réponse. Il fallait, selon lui, pour résoudre ce difficile problème mieux utiliser la matière première récoltée annuellement. Pour faire avancer la réflexion à ce sujet, il annonçait l'ouverture d'un Congrès international pour l'exploitation et l'utilisation rationnelle du bois en septembre 1946.

Mais la rationalisation de la mobilisation des bois ne pouvait suffire, le reboisement apparaissait toujours comme l'unique moyen pour parvenir à accroître de façon significative la production forestière nationale. Dufay, conscient de cet impératif, orienta la réflexion de

⁵¹⁸ Voir G. Buttoud, *op. cit.*, p. 479 et 480.

l'administration centrale dans ce sens⁵¹⁹ , produisant lui-même un article dans la *Revue des Eaux-et-Forêts* , dont le titre, «Il faut reboiser»⁵²⁰ était un véritable appel à l'opinion et une justification de la loi préparée par l'inspecteur général Tassion qui est votée par l'assemblée constituante le 30 septembre 1946 et qui instaure le Fonds forestier national (F.F.N.).

c) Le Fonds forestier national :

Au-delà de la simple extension ou reconstitution de la forêt française, le F.F.N. est un instrument d'amélioration des conditions d'exploitation de la forêt, il intéresse donc toutes les activités qui touchent à la production et la récolte de matières ligneuses, à leur écoulement et à leur transformation. L'Administration concilie donc dans cette loi le problème de l'extension de la superficie forestière et celui de la modernisation de la filière-bois que Dufay avait souligné à son arrivée à la tête de l'administration.

c.1) Un mécanisme financier :

Le F.F.N., comme l'avait imaginé Leloup dans son programme forestier, est : «*un compte spécial du Trésor alimenté par une taxe assise sur les produits des exploitations forestières et des scieries* »⁵²¹ . Ce sont donc les consommateurs de produits forestiers qui assurent le financement de la restauration de la forêt française et de la modernisation de la filière-bois. Ce mode de financement, continue et régulier qui convient aux investissements forestiers qui sont à long terme, présente aussi l'avantage d'indexer les recettes du Fonds sur les prix du bois. Ainsi le reboisement ne dépend plus des fluctuations budgétaires, non seulement les programmes de travaux envisagés deviennent réalisables, mais en plus, le suivi de ceux-ci est assuré par la pérennité du financement. La taxe qui est perçue en même temps que la T.V.A. sur les produits des exploitations forestières et des scieries, mais pas sur

⁵¹⁹ On peut se reporter à ce propos à la *Revue des Eaux-et-Forêts*, notamment à : P. Randet, «La protection et l'extension des surfaces boisées» in *R.E.F.*, juillet 1945, p. 381 à 396; Jean Prax, «Le reboisement. Ses divers aspects. Esquisse d'une politique nationale du reboisement tirée de l'expérience des Cévennes méridionales» in *R.E.F.*, avril 1946, p. 177 à 200; H. Gaussen, «Le problème du reboisement» in *R.E.F.*, juillet 1946, p. 361 à 372 et Messines, inspecteur général, «Actualité du reboisement» in *R.E.F.*, août-septembre 1946, p. 435 à 459.

⁵²⁰ B. Dufay, Directeur général des Eaux-et-Forêts, «Il faut reboiser» in *R.E.F.*, août-septembre 1946, p. 431.

⁵²¹ F. Meyer, *Législation et politique forestière*, Paris, Berger-Levrault, 1968, p. 113.

le bois de chauffage, était fixée par voie réglementaire dans une limite maximale de 10 %⁵²². Les industriels du bois trouvèrent cette limite très élevée car elle alourdissait le prix de revient à un moment où la concurrence des produits de remplacement s'annonçait forte⁵²³. Outre la perception de la taxe, le F.F.N. était alimenté par une taxe sur les papiers et cartons consommés en France limitée à 1 %, puis 0,80 % en 1965 et par les remboursements des avances et prêts qu'il avait consentis.

c.2) Un instrument d'investissement :

Le F.F.N. était à sa création un instrument d'investissement mais : *«peu à peu l'apparition de nouvelles mesures de politiques forestières, ainsi que des insuffisances budgétaires, l'engagent dans le financement d'action d'intérêt général et dans le soutien de divers budgets de fonctionnement. Un objectif essentiellement économique lui est assigné, mais au delà de sa fonction à produire du bois, il aura d'importantes retombées en matière touristique, d'aménagement du territoire, d'environnement : route forestière desservant un village, recul de la friche qui ronge le paysage et favorise les incendies, rôle patrimonial et protecteur que joue le reboisement en montagne, création d'un environnement esthétique et touristique, etc...»*⁵²⁴. Les investissements ouvrant droit aux aides du F.F.N. concernent le reboisement, l'équipement des massifs forestiers et des entreprises forestières, la protection contre les incendies et la conservation des forêts⁵²⁵.

La conservation des forêts concerne toutes les mesures pouvant éviter des exploitations prématurées ou des démembrements en cas d'héritage.

Pour la protection contre les incendies, le F.F.N. permet l'achat de matériel de lutte contre le feu (participation de 30 à 80 %) mais en dehors de la région méditerranéenne où le financement est assuré par l'État.

Les fonds affectés à l'équipement des massifs forestiers et des entreprises forestières permettent la création de voies de dessertes dans les forêts au moyen de prêts à 2,5 % sur une période de trente ans, un auto-financement étant laissé à la charge de l'emprunteur en

⁵²² Le taux de la taxe est longtemps resté de 4 à 5 %, mais en 1990 des contraintes communautaires l'ont révisé à la baisse, il se situe depuis entre 1 et 2 %.

⁵²³ Voir Marc Rivière, *op. cit.*, p. 366 et ss.

⁵²⁴ Jean Gadant, «Quarante ans au service de la forêt française», article déjà cité, p. 12.

⁵²⁵ Pour le détail des mesures voir Jean Gadant, «Quarante ans au service de la forêt française», article déjà cité.

fonction de sa capacité financière et de la rentabilité de la desserte créée. Plus tard, l'octroi de subventions, ouvrant droit pour les collectivités à des prêts complémentaires, permit d'accroître le volume des travaux. La modernisation des exploitations forestières et des scieries bénéficie aussi des crédits du F.F.N. pour, par exemple, l'achat de tracteurs pour le débardage, pour l'achat de matériel moderne de sciage ou encore pour améliorer le conditionnement des produits tout ceci pour rendre les sciages français plus compétitifs. À partir de 1966, le champ d'intervention du F.F.N. est élargi par un décret du 30 décembre, les travaux d'équipement des pépinières et les travaux d'experts pour l'établissement des plans simples de gestion entre dans les actions éligibles. Des prêts à 5 %, couvrant jusqu'à 45 % des investissements peuvent être accordés aux exploitants forestiers et scieurs qui s'engagent dans un vaste effort de modernisation, action qui en 1987 représente un cinquième du budget d'investissement du F.F.N..

c.3) Une priorité : le reboisement :

Enfin le reboisement constitue le volet le plus important du F.F.N., parce qu'il en ait la justification première mais aussi parce que les objectifs en la matière étaient très ambitieux. Le comité de contrôle prévoyait le reboisement de deux à trois millions d'hectares à la cadence de 70 à 100 000 hectares par an. Il prenait plusieurs formes et s'appliquait à des terres diverses : reboisement de terres agricoles, plantations de peupliers, enrichissement et conversion de taillis sans valeur, reconstitution de massifs ravagés par des incendies, Maures, Esterel et Aquitaine. La réalisation des travaux n'avait aucun caractère obligatoire, la loi était libérale et reposait sur l'incitation des propriétaires : *«La remise en valeur d'un terrain par le boisement, l'enrichissement d'une forêt pauvre, ne peuvent être entrepris qu'à la demande de leur propriétaire. L'Administration ne dispose d'aucun moyen lui permettant de fixer de manière impérative les zones à reboiser en première urgence »*⁵²⁶. Les aides du Fonds étaient accordées sous trois formes :

- La subvention en nature (don de plants) et en espèces. Cette aide est bien adaptée à la petite propriété et à des structures foncières morcelées. Jusqu'en 1969 l'aide en espèce était plafonnée, cette année là fut créée une prime non plafonnée pouvant atteindre 40 % de la

⁵²⁶ Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Comité consultatif des reboisements, compte-rendu de la réunion des 20 et 21 février 1952.

valeur des travaux les trois premières années et qui concernait les surfaces de plus de dix hectares (cinq hectares pour les peupliers).

- Le prêt en numéraire. Il est accordé aussi pour des grandes surfaces au taux symbolique de 0,25 % pour une période de vingt ans pour le peuplier et trente ans pour les résineux.

- Le prêt en travaux dit "contrat". Il impute les dépenses de reboisement sur les recettes des coupes futures. Les premiers revenus de cet investissement étant longtemps différés, cette forme d'aide met le montant de la dépense initiale à la charge de la génération qui récoltera les bois produits. Jusqu'au remboursement de la créance, l'Administration se substitue au propriétaire pour la réalisation et la gestion du reboisement. Mais ce prêt était couteux pour le F.F.N. et apportait une lourde charge à l'Administration. C'est pour cela qu'il ne fut accordé qu'aux groupements forestiers et aux collectivités réalisant des plantations sur au moins trente hectares. Ces inconvénients ont entraîné sa suppression.

d) Une définition de plus en plus pointue des objectifs du F.F.N. :

d.1) 1948-1952 : un effort important mais diffus :

Au début, le programme du Fonds était très large. L'Administration assurait sa mise en place, déterminait les modes d'interventions et procédait à une action d'éducation du public par la diffusion de plaquettes⁵²⁷ ou de prospectus et par la tenue de réunions. Ainsi le ministre de l'Agriculture par une circulaire du 26 novembre 1948 avait demandé aux conservateurs de prévoir des réunions de propagande, dans chaque commune des circonscriptions, sur les avantages qu'offrait le F.F.N.⁵²⁸. Dans un premier temps, alors que cette action de propagande n'a pas encore porté ses fruits, les forêts de l'État et celles soumises au régime forestier bénéficient largement des fonds du F.F.N.. Dans l'Hérault en 1948, 167 450 F. sont consacrés aux subventions en espèces, seulement 57 000 F. sont utilisés; en ce qui concerne les prêts, aucune demande n'est enregistrée; par contre l'enveloppe consacrée aux travaux exécutés par l'État sur des séries communales ou domaniales, dont des périmètres de reboisement comme à Rosis ou Cambon, était de

⁵²⁷ La Bibliothèque nationale conserve sous la cote : 8° FW 836 une plaquette diffusée en 1958 et 1962 qui déclare : « *Reboiser est un devoir national* » et qui détaille les aides qu'apporte le F.F.N. et les démarches à entreprendre pour en bénéficier.

⁵²⁸ Arch. dép. de l'Hérault, 2 W 3304, Commission de reboisement.

19 151 182 F.⁵²⁹ . Les premières expériences ont, peu à peu, permis de préciser les objectifs du reboisement, une première tranche de travaux fut définie, elle portait pendant une période de trente ans sur deux millions d'hectares et visait la reconstitution et l'amélioration des massifs et le reboisement de certaines friches. La deuxième tranche qui devait concerner aussi deux millions d'hectares porterait ensuite sur les terres agricoles non cultivées tout en cherchant à respecter l'équilibre entre cultures, pâturages et forêts et en s'appliquant : *«particulièrement aux zones méridionales, dont le reboisement se rattache plus à la restauration des sols qu'à la production de bois »*⁵³⁰ .

d.2) La définition de zones d'intervention :

Mais en 1952, devant le succès du F.F.N., le volume des demandes d'aides dépassant les possibilités du Fonds, le programme dut être précisé et des priorités établies. Le Comité consultatif des reboisements créé en février 1951 (composé de forestiers et de professionnels du bois) tint compte de cette évolution, dans sa réunion des 20 et 21 février 1952, il constatait : *«Au cours de la période de démarrage du F.F.N. il importait avant tout de faire connaître les avantages des différentes formules d'aide du F.F.N.. Il ne pouvait être question à cette époque d'éliminer que les projets qui apparaissaient comme techniquement mal étudiés ou non rentables, ou qui intéressaient des terrains à réserver à l'agriculture »*⁵³¹ . Il était donc nécessaire de faire un choix, le comité élabore donc un Plan de priorité pour le reboisement qui couvrait la période 1952-1957 et qui fut prolongé jusqu'en 1961. Les impératifs étaient de deux ordres, tout d'abord, conserver un bilan financier et économique positif en faisant en sorte que : *«l'effort du fonds soit réservé par priorité aux terrains dans lesquels les essences les plus précieuses peuvent être introduites avec les plus grandes chances de succès »*⁵³² , mais aussi participer au développement des régions par la sauvegarde et la reconstitution de l'économie des zones en voie de regression en ne se désintéressant pas de : *«certains terrains de médiocre qualité dont*

⁵²⁹ Arch. dép. de l'Hérault, 478 W 13, F.F.N., Hérault - dépenses - journaux - 1948-1949.

⁵³⁰ Marc Rivière, *La politique française de restauration et d'extension forestière de 1946 à 1956*, op. cit., p. 385 et 386.

⁵³¹ Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Comité consultatif des reboisements, compte-rendu de la réunion des 20 et 21 février 1952.

⁵³² Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Comité consultatif des reboisements, compte-rendu de la réunion des 20 et 21 février 1952.

*l'abandon ou la non-utilisation par la culture et l'élevage posent des problèmes graves de conservation des sols et d'équilibre économique et humains »*⁵³³ . Pour cela le comité définit deux zones d'investissement.

Des zones à priorité absolue dites priorité A dans lesquelles les conditions de sol et de climat assurent à la fois :

- la possibilité d'implanter les essences résineuses dont le marché du bois est demandeur;
- le minimum d'aléas dans la réussite des plantations (incendies, sécheresses);
- une production élevée;
- un rendement financier satisfaisant.

Le F.F.N. y concentre ses efforts aussi, afin que la densité des reboisements soit suffisante pour attirer les entrepreneurs forestiers (exploitants, scieurs et industries de transformation). Dans cette zone les essences employées étaient le peuplier dans les fonds de vallées et les résineux. Les régions appartenant à cette zone étaient : les Ardennes, la Normandie, l'Île de France, le versant alsacien et sud des Vosges, la Bretagne, le Morvan, le plateau de Millevaches, les montagnes du Bourbonnais et du Forez, le Beaujolais, le Lyonnais, l'Auvergne, Le Vivarais, les Cévennes, les landes de Gascogne, le Pays Basque, la Montagne Noire, les Monts de Lacaune et de l'Espinousse, l'Ariège et les Corbières occidentales.

Des zones à priorité conditionnelle, dites zones de priorité B, où : *«le reboisement sans être improductif, entre surtout dans le cadre d'un aménagement de l'espace rural. Les demandes d'aides en provenance de ces zones ne seront prises en considération qu'une fois satisfaites celles émanant des zones de priorité absolue. Toutefois un minimum de 20 % de l'ensemble des engagements du F.F.N. leur est réservé »*⁵³⁴ . Le comité consultatif des reboisements avait déterminé les essences à privilégier dans cette zone qui comprend : les friches calcaires de l'Est des départements de la Haute-Marne, l'Yonne et la Côte d'or, (pin noir), la Seine et Marne (Laricio, Douglas, Nordmann), la Sologne, (Pin Sylvestre), les landes de l'Ouest des départements de l'Indre et Loire, la Vienne et la Charente, (pin maritime), les Causses dans les départements du Lot, du Tarn, de l'Aveyron et de la Lozère, (cèdre, pin noir), les Alpes du Sud, (pin noir) et les collines et basses montagnes du

⁵³³ Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Comité consultatif des reboisements, compte-rendu de la réunion des 20 et 21 février 1952.

⁵³⁴ Marc Rivière, *La politique française de restauration et d'extension forestière de 1946 à 1956, op. cit.*, p. 389.

Languedoc méditerranéen, (pin noir, cèdre).

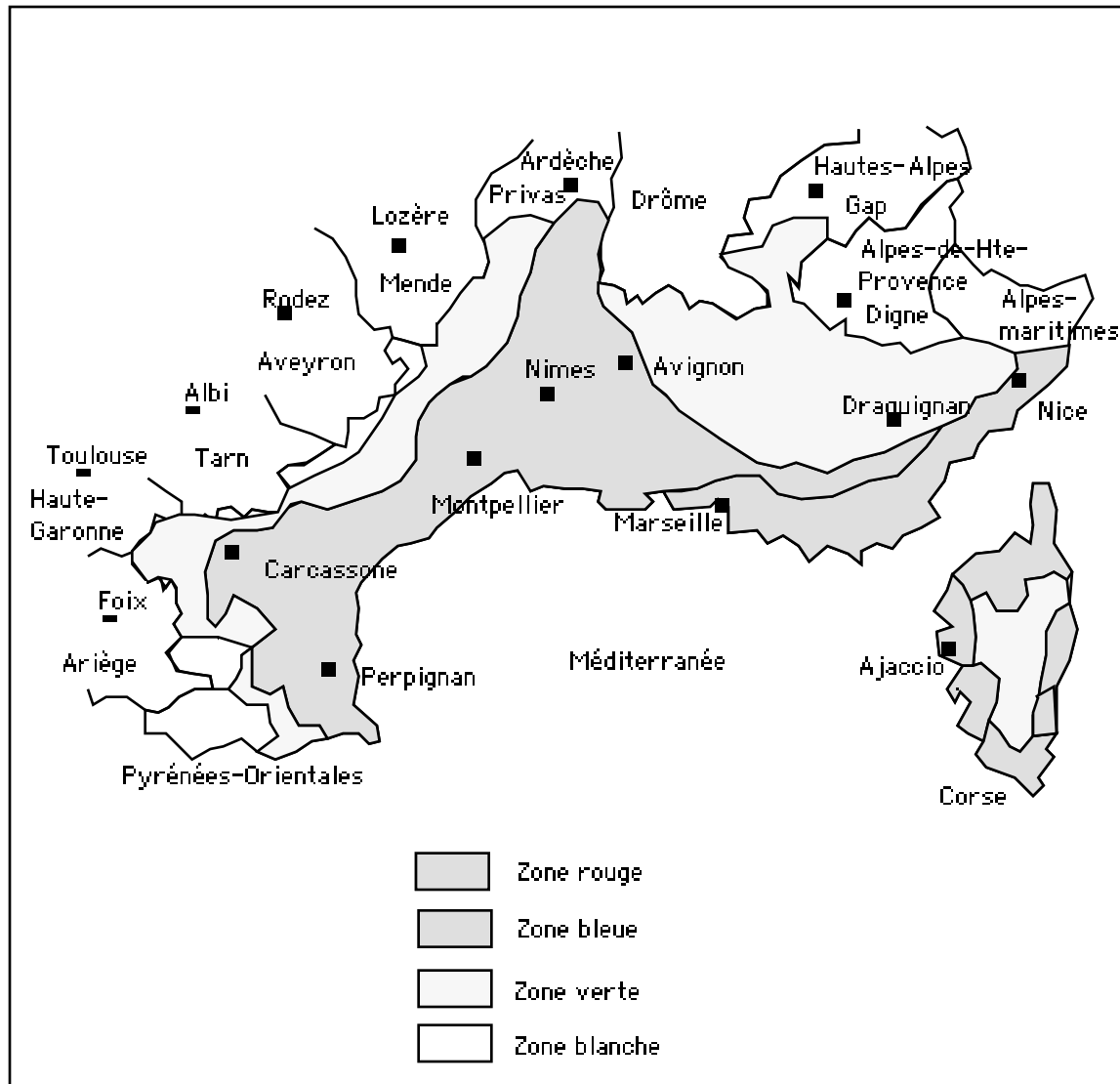
Dans les régions qui ne sont pas comprises dans une de ces zones, certains crédits peuvent être affectés pour le financement de contrats-pilotes qui constituent des exemples et peuvent être l'amorce d'un nouveau mouvement de reboisement.

d.3) Une relative mise à l'écart du monde méditerranéen :

On voit donc que le découpage réalisé par le comité consultatif des reboisements coupe la région méditerranéenne en trois parties, la bordure littorale est exclue du champ d'intervention du F.F.N., la zone des collines et basses montagnes (moyenne et haute pour les Alpes du sud) entre dans le champ des priorités B et la moyenne montagne de la bordure sud du Massif Central dans celui des priorités A. Il y a donc une gradation de la mer à la montagne, suivant l'altitude qui correspond aussi à un accroissement des potentialités forestières, la montagne méditerranéenne entrant dans la zone de forte potentialité (ce qui ne la classe pas forcément dans la zone de priorité A du F.F.N.). Ce zonage fut peu à peu affiné dans la région méditerranéenne, sans relation avec le F.F.N., en 1963 : *«une zone rouge était définie en prenant pour critère par commune la moyenne de 4 % de surface brûlée annuellement par rapport à la surface boisée »*⁵³⁵. En 1976, à l'occasion du VII ème Plan, dont une des priorités était la reconstitution de la forêt méditerranéenne ravagée par des incendies, un zonage complet de la région méditerranéenne fut réalisé par le Centre Technique du Génie Rural des Eaux et des Forêts (voir carte 13).

⁵³⁵ «La reconstitution de la forêt méditerranéenne» in *Paysan du Midi*, 9 décembre 1977.

Carte 13 : Zonage de la région méditerranéenne suivant les potentialités forestières réalisés en 1976 par le Centre Technique du Génie Rural des Eaux et Forêts.



Sources : réalisée d'après «La reconstitution de la forêt méditerranéenne» in *Paysan du Midi* du 9 décembre 1977.

La zone rouge, la plus touchée par les incendies, et la zone bleue constituent l'espace qui subit l'influence méditerranéenne la plus accusée, on y trouve des massifs très dégradés. La zone verte est un espace intermédiaire qui abrite des chênaies traitées en taillis peu dégradés susceptibles de se convertir naturellement en futaie. «*Cette conversion n'entraîne aucune augmentation de revenu mais recrée une forêt d'accueil, élément important dans des régions à vocation touristique* »⁵³⁶ . La zone blanche, qui fait la transition entre le monde

⁵³⁶ «La reconstitution de la forêt méditerranéenne» in *Le Paysan du Midi*, 9 décembre 1977.

méditerranéen et le reste du pays et qui comprend une large frange de la montagne méditerranéenne, est une zone à forte potentialité forestière où la création, la reconstitution et l'amélioration des forêts est du ressort de l'intervention en faveur des forêts de production.

Le zonage défini par le Comité consultatif des reboisements en 1952 fut donc confirmé en quelque sorte par les zonages ultérieurs, mais l'exclusion d'une partie de l'espace méditerranéen du domaine forestier du F.F.N. soulevait quelques objections. Lors d'une réunion de la Commission économique du Conseil général du Gard, consacrée au reboisement, le 21 décembre 1960, un de ses membres remarquait : *« que le résultat de reboisement étant bénéfique sur le plan de l'intérêt public, toute notion de rentabilité doit être écartée »*⁵³⁷. Ce n'est pourtant pas l'orientation que prit le F.F.N., en 1961, l'ordre des priorités fut encore plus axé sur la production. En matière d'essences, les sapins, épicéas et les autres résineux utiles à la papeterie furent promus; en ce qui concerne la situation des boisements, devaient être préférés, ceux dont : *« la production sera le plus rapidement et le plus facilement mobilisable, tant par les commodités d'accès des peuplements que par l'importance des volumes exploitables »*⁵³⁸; enfin la priorité dans l'examen des demandes devait être accordée aux forêts ou terrains appartenant à l'État, aux collectivités publiques et aux groupements forestiers qui avaient réalisé un remembrement effectif de propriétés.

e) La mise en place de crédits complémentaires au F.F.N. en région méditerranéenne :

Il fallait donc pour la région méditerranéenne trouver d'autres sources de financement pour étendre le reboisement dans les zones non prises en considération par le F.F.N., c'est ce que firent les autorités locales. En 1955, dans le département des Basses-Alpes qui n'était pas une zone de priorité absolue, le préfet suggéra que des fonds provenant de la convention Serre-Ponçon soient utilisés à des travaux de reboisement dans le cadre de la rénovation agricole⁵³⁹. Dans les cas où le F.F.N. ne voulait pas s'engager dans des travaux, la Direction générale des Eaux-et-Forêts conseillait aussi, toujours dans ce département, de

⁵³⁷ Arch. dép. du Gard, 7 W 31. Compte-rendu de la réunion du 21 décembre 1960 de la Commission économique du Conseil général du Gard, consacrée au reboisement.

⁵³⁸ Marc Rivière, *La politique française de restauration et d'extension forestière de 1946 à 1956*, op. cit., p. 390.

⁵³⁹ Voir Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Reboisement (1945-1964).

réactiver la loi de 1882 sur la restauration des terrains de montagne, plus particulièrement la clause sur les travaux facultatifs⁵⁴⁰. Les Conseils généraux jouèrent aussi un rôle important. Dans le Gard, l'assemblée départementale proposa, pour favoriser la reforestation, d'assurer le remboursement d'une partie des annuités des emprunts contractés par les communes désirant reboiser leur territoire⁵⁴¹. Dans les Basses-Alpes, en 1960, les élus départementaux proposèrent de prendre en charge le remboursement de 80 % de l'annuité du prêt F.F.N. consenti aux communes pour boiser leurs friches ou enrésiner leurs taillis pauvres, dans la limite de 1 000 ha par an⁵⁴².

L'État contribua aussi à trouver de nouvelles ressources pour les régions, notamment en prescrivant l'établissement de programmes d'action régionale⁵⁴³, celui du Languedoc fut publié dans le *Journal Officiel* du 27 janvier 1959. Les crédits budgétaires destinés aux aménagements régionaux pouvaient être complétés dans le cas des reboisements par des crédits du F.F.N. et/ou encore des crédits de la Compagnie Nationale du Bas-Rhône-Languedoc pour des travaux qui concernaient des zones où les investissements étaient non rentables au sens du F.F.N., comme celle des garrigues⁵⁴⁴.

La recherche de ces solutions financières, qui n'avaient comme objectif que de contourner les limites du F.F.N., n'avait pourtant pas pour but de réaliser des reboisements inconsidérés. Ainsi, la Commission économique du Conseil général du Gard procéda aussi à la définition de zones, la montagne (haute vallée de la Cèze, hautes vallées des gardons, haute Cévenne, au-delà de 900 m d'altitude, et causse de Lanuéjols) devait être le lieu du reboisement, de l'enrésinement, mais aussi des améliorations agricoles et pastorales; ailleurs, plus bas, étaient menées des actions mêlant tout à la fois des objectifs de production forestière et agricole, mais aussi de protection des sols et de régularisation du régime des cours d'eau⁵⁴⁵.

⁵⁴⁰ Voir Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Reboisement (1945-1964).

⁵⁴¹ Voir Arch. dép. du Gard, 7 W 31. Compte-rendu de la réunion du 21 décembre 1960 de la Commission économique du Conseil général du Gard, consacrée au reboisement.

⁵⁴² Voir Arch. dép. des Alpes de Hautes-Provence, 90 W 8, Reboisement (1945-1964).

⁵⁴³ Décret n° 55-873 du 30 juin 1955.

⁵⁴⁴ Voir Arch. dép. du Gard, 7 W 31. Note du conservateur des Eaux-et-forêts, J. Prax, pour la Commission économique du Conseil général du Gard, réunion du 7 décembre 1962, 30 novembre 1962.

⁵⁴⁵ Voir Arch. dép. du Gard, 7 W 31. Compte-rendu de la réunion du 21 décembre 1960 de la Commission économique du Conseil général du Gard, consacrée au reboisement.

En 1989 donc, dans les différentes zones définies dans la région méditerranéenne (voir carte 13), les investissements forestiers étaient financés par des crédits de diverses origines. Les crédits du F.F.N. s'appliquaient prioritairement dans la zone blanche à des opérations de boisement, reboisement et conversion, mais pouvaient être utilisés en zone verte : «*en portant une attention spéciale à la localisation des actions retenues afin de réunir le maximum de conditions favorables pour garantir l'efficacité des programmes* »⁵⁴⁶ . Les crédits du budget de l'État (chapitre 61.92 article 50) sont réservés prioritairement aux conversions par régénération naturelle, aux balivages, à la desserte forestière et au renforcement des actions du F.F.N. dans le domaine de la conversion par voie artificielle des taillis et taillis sous-futaies improductifs, et s'appliquent dans les zones blanche et verte. Enfin , les crédits du budget de l'État (chapitre 61.92 article 91) sont réservés aux opérations de reboisement et boisement et aident à la conversion des taillis, aux recépage des chênes et à tous les investissements nécessaires à la protection contre les incendies, ils s'appliquent dans les zones verte, bleue et rouge⁵⁴⁷ .

Enfin signalons que d'autres mesures qui ont été prises, ont une influence sur l'accroissement de la production, même si la production n'en est pas l'objectif premier. C'est le cas pour les actions financés par le Fonds Européen d'Orientation et de Garanties Agricole (F.E.O.G.A.) et par les Programmes Intégrés Méditerranéen (P.I.M.) en matière forestière dans la région méditerranéenne jusqu'en 1991⁵⁴⁸ . C'est aussi le cas des mesures d'aides à la conversion des terres agricoles, l'État par un décret du 6 décembre 1991 octroi aux exploitants agricoles, propriétaires des fonds à boiser, une prime annuelle de 1 000 F. par hectare pendant cinq à quinze ans en fonction de l'essence implantée. «*Ces derniers s'engagent à boiser tout ou partie de leur exploitation et à en assurer l'entretien pendant 15 ans* »⁵⁴⁹ .

Le F.F.N. a donc été, et reste, une réussite dans la législation forestière contemporaine française, il a repris l'élan des grands reboisements en résolvant les difficultés essentielles

⁵⁴⁶ Jean-Louis Sanchis, *Etablissement des clefs de répartition des crédits forestiers en Languedoc-Roussillon*, Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt, Montpellier, juin 1989, p. 5.

⁵⁴⁷ Les détails sur l'affectation des crédits et la nature des opérations financés dans chaque zone sont extraits de Jean-Louis Sanchis, *op. cit.*, p. 5.

⁵⁴⁸ Voir supra, p. 308 et ss.

⁵⁴⁹ *Le Paysan du Midi* du 13 février 1992.

que rencontraient les forestiers depuis plus d'un siècle. Il assure un financement régulier des travaux permettant la réalisation et le suivi des actions sur la longue durée et il a été bien accueilli par les propriétaires qui n'ont pas été contraints de reboiser. Son succès a été tel que l'État a dû prendre des mesures pour limiter l'extension des plantations⁵⁵⁰. La conjoncture économique et sociale lui a, certes, été très favorable, l'application des dispositions du F.F.N. n'a pas rencontré les mêmes difficultés que les lois sur la restauration des terrains de montagne, l'exode rural ayant, au cours du XX^{ème} siècle, allégé la pression sur les espaces ruraux ce qui a permis la libération des terres aux dispositions agricoles les moins bonnes, ainsi disponibles pour un usage forestier. Le F.F.N. n'a pourtant réglé que partiellement le problème de la restauration forestière de la région méditerranéenne. Certes dans son ensemble, la montagne a bénéficié des aides du Fonds, mais sa partie basse est restée sensiblement à l'écart de l'œuvre forestière du F.F.N., même si des actions, mêlant des crédits d'origine diverses, ont rendu possible d'importantes réalisations forestières.

Le F.F.N. apparaît en outre comme l'aboutissement cohérent d'une évolution législative sur les reboisements de production qui s'est longtemps cherchée. En effet, en France comme en Italie, la législation sur la production forestière a longtemps négligé la reforestation, cherchant à atteindre ses objectifs, à savoir produire les bois nécessaires à l'économie nationale, en rationalisant la gestion des forêts soumises au régime forestier et en étendant celui-ci. L'Italie particulièrement a fait de l'intensification de la production des forêts publiques une voie essentielle de l'accroissement de la production de bois. Même au niveau des boisements, les cultures intensives hors forêt du peuplier ou de l'eucalyptus ont eu une importance presque plus considérable en terme de production que les forêts qui, dans la logique écologique qui oriente la politique forestière italienne, gardent un rôle essentiellement de protection des sols, de régularisation du régime des cours d'eau et de conservatoire de la diversité biologique.

L'extension du couvert forestier à des fins productives n'a donc pas été une priorité dans le développement de la politique forestière italienne même si des mesures à caractère local ou temporaire et à but aussi hydrogéologique ont été prises. La législation sur les

⁵⁵⁰ Loi du 2 août 1960, n° 60-792 et décret du 13 juin 1961 relatifs à la réglementation de certains boisements.

reboisements de production se résume donc en fait en Italie à une série de lois régionales comme le Projet spécial n° 24, ou de mesures à caractère temporaire comme le Plan forestier national qui n'assurent pas le financement et le suivi régulier nécessaires aux travaux entrepris.

En France par contre, le reboisement est apparue dès la fin du XIX ème siècle comme une démarche indispensable au relèvement de la production forestière nationale et a été promu par des forestiers, des professionnels du bois, des hommes politiques et diverses associations. Misant d'abord sur une éducation du public, les groupes de pression forestiers ont, dans la première moitié du siècle, multiplié les propositions, reprenant les mesures des lois sur le reboisement et la restauration des terrains de montagne ou faisant des propositions originales, ils ont contribué tout à la fois à faire mieux connaître les principaux obstacles, budgétaires et humains, que rencontrait la mise en œuvre d'une vaste politique de reboisement et par une propagande continue à donner au reboisement une image plus positive auprès des populations. Toutefois, la démarche restait encore très contraignante ou pas assez intéressante financièrement, soit que les subventions étaient réservés aux communes et à l'État, soit que la réalisation des travaux donnait à l'administration forestière le contrôle des espaces forestiers concernés. De plus, si le discours général donnait au reboisement à entreprendre un caractère éminemment productif, dans les faits, les reboisements entrepris, du moins dans la région méditerranéenne, conservaient un rôle protecteur essentiel, ce souci apparaissant souvent dans les demandes d'aides produites par les communes. Il faut attendre la Deuxième Guerre Mondiale et la Libération pour que disparaissent presque complètement les références aux reboisements de protection et que l'accroissement de la production soit présenté comme une priorité nationale qui reçoit un instrument, le F.F.N., qui élimine à la fois les contraintes budgétaires et les éventuelles oppositions humaines car s'appliquant de façon très intéressante à la seule demande des propriétaires de terrains. Il a donc fallu attendre 1946 pour que la législation française sur les reboisements de production prenne forme avec l'unique loi du F.F.N..

Le schéma de constitution de la législation sur les reboisements répond à l'époque contemporaine en France et en Italie à la même logique. D'une part, la sauvegarde de l'intégrité physique des montagnes et des intérêts matériels et économiques des vallées et des

plaines ont imposé les reboisements de protection comme une œuvre d'intérêt public qui devait être encouragée et si besoin réalisée de façon autoritaire. Les lois françaises et italiennes reprennent en gros en la matière les mêmes démarches de remédiation : définition de zones où l'absence de couvert forestier est dommageable, mesures d'aides au reboisement, prises en charge éventuelle du reboisement par l'État sous des formes plus ou moins coercitives. Notons que la situation plus méditerranéenne de l'Italie a rendu cette démarche plus systématique, le reboisement étant une préoccupation constante dans la législation forestière italienne dont le souci essentiel est d'ordre hydrogéologique. D'autre part, la législation sur les reboisements a été le fruit d'une nécessité économique fortement ressentie au XX^{ème} siècle, surtout à partir de la Seconde Guerre Mondiale, le bois-matériau avec le développement de la société moderne est devenu une marchandise assez recherchée pour peser sur les déficits commerciaux des nations non auto-suffisantes en matières forestières. La réaction à cette situation coïncide avec une phase d'abandon des campagnes libérant des terres pour la forêt, ainsi la législation sur les reboisements de production, que dans un premier temps on voulu calquer sur celle élaborée pour la restauration des montagnes, y gagna en souplesse, plus attentive à susciter l'intérêt des propriétaires qu'à les contraindre, elle se voulait avant tout incitative. Là encore les mesures visant à favoriser le mouvement de reforestation sont assez semblables en France et en Italie, cherchant essentiellement à alléger le coût des travaux et leur entretien. Pourtant l'Italie n'a pas comme la France prolongé ses efforts en la matière. Alors que le F.F.N. a permis le reboisement de plus de deux millions d'hectares et l'amélioration des infrastructures forestières et de l'aval de la filière-bois, les lois italiennes n'ont permis que la réalisation d'actions ponctuelles, même si les surfaces concernées sont assez importantes, qui n'ont eu que tardivement des objectifs productivistes clairement affirmés.

Pourquoi y a-t-il une telle différence au niveau des ambitions des politiques de production entre la France et l'Italie? On peut se demander si la prédominance des influences méditerranéennes est compatible avec des programmes de forestation à buts productifs. On a vu en France que le F.F.N. avait écarté de son champ d'action la partie la plus méditerranéenne du territoire français pour cause de développement aléatoire des plantations et de rentabilité financière incertaine. C'est sans doute une des raisons qui ont fait préférer à

l'Italie, en matière de production, les plantations hors forêt, sur des terrains ayant d'assez bonnes qualités agricoles, d'essences à croissance rapide comme le peuplier et l'eucalyptus. De plus, l'abandon des terres par l'agriculture, perceptible en France dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle, y a été beaucoup plus tardif, jusque dans les années 1950-60, la pression démographique dans les campagnes et en montagne est restée assez forte. Ce n'est que par la suite que des possibilités nouvelles ont été offertes aux reboiseurs italiens, c'est d'ailleurs à ce moment que les mesures en faveur des reboisements de production ont été instituées.

Autoritaire et incitative, la législation sur les reboisements devait être appliquée par un instrument d'ordre, le corps forestier. Celui-ci assurait jusque là l'application des lois forestières de l'État en déployant surtout une action de police. Les forestiers français avaient déjà appliqué, par la force parfois, des lois contraignantes pour les populations rurales (soumission des communaux au régime forestier, cantonnement des droits d'usage). À priori, la mise en œuvre des lois sur le reboisement se situait dans la même logique. L'intérêt public exigeait la restauration du couvert forestier de certaines zones, comme il avait rendu nécessaire les mesures conservatrices des forêts publiques, or comme il avait été difficile de limiter la jouissance des populations dans ces forêts, il s'annonçait tout aussi problématique de restreindre les activités agricoles et pastorales en montagne pour rendre sa place à la forêt. L'ordre et la force étaient donc des "a priori" importants dans l'application des premières lois sur le reboisement des montagnes, mais s'agissant là de restaurer l'équilibre naturel que les hommes avaient, de façon irresponsable, rompu, il fallait aussi rééduquer les populations montagnardes et leur enseigner une nouvelle façon de gérer leurs entreprises agricoles et pastorales plus respectueuse de la vocation naturelle des espaces montagnards. Autrement dit, la forêt, à côté des pâturages, des prés et des cultures devait à nouveau constituer un élément important du paysage des montagnes. Plus que d'autorité, les forestiers devaient donc aussi faire preuve de compréhension, et ce d'autant plus qu'au niveau technique ils ne maîtrisaient pas toutes les données du problème des reboisements, une seule certitude les animait, le déboisement était responsable des perturbations écologiques qui mettaient le pays en danger. La mise en œuvre de la législation sur les reboisements fut donc pour le corps forestier, en France et en Italie, évidente et incertaine. Évidente parce qu'il fallait imposer la renaissance forestière en montagne notamment par des méthodes de police bien rodées, mais

incertaine aussi car tout restait à inventer et découvrir au niveau technique. La prise en charge de cette mission d'intérêt public fut certainement un facteur d'évolution important du corps forestier policier au corps des techniciens forestiers que nous connaissons actuellement.

À l'épreuve du milieu, la législation sur les reboisements subit des influences contradictoires, interprétation des forestiers chargés de l'appliquer, opposition des montagnards, contingences, techniques, sociales, économiques et politiques, qui finalement placèrent les réalisations en matière de reboisement en dehors, parfois, du champ délimité par la loi. Et si avec le temps, le reboisement est entré dans les habitudes, il a longtemps été, au moins en France, l'enjeu d'un débat passionné, et passionnant.