

Quelle place pour la forêt dans la politique de l'eau ?

par Henry d'YVOIRE

Forestier, membre du Comité de bassin Rhône-Méditerranée depuis seulement quelques années, au titre du CNPF Auvergne Rhône Alpes, le rédacteur de cet article n'a d'autres ambitions que de décrire les bases de l'organisation de la gouvernance de l'eau et de faire part de sa modeste expérience au sein d'un Comité de bassin. Sans être un spécialiste du sujet, il témoigne de sa perception et de ses interrogations sur la place de la forêt aujourd'hui, parmi de nombreux et divers acteurs, dans l'élaboration de la politique de l'eau.

L'organisation de la gestion de l'eau

La Directive cadre sur l'eau (DCE)

La définition et la mise en œuvre de la politique de l'eau implique un nombre considérable d'acteurs ou de parties prenantes. Les orientations prises et les actions retenues et conduites résultent de l'articulation entre différents dispositifs. Il s'agit de dispositifs de concertation, de coordination, de portage et d'intervention à différents niveaux des territoires, depuis l'Europe jusqu'aux intercommunalités. Une Directive cadre sur l'eau (DCE) d'octobre 2000 fournit un cadre déterminant pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Elle fixe des objectifs environnementaux, avec des objectifs de masses d'eau en bon état et des échéances pour améliorer leur état quantitatif et qualitatif. Elle définit aussi une procédure avec une méthodologie planifiée sur des cycles de six ans. La mise en œuvre de cette procédure relève de l'un des différents niveaux de territoire qui est essentiel, celui des grands bassins hydrographiques.

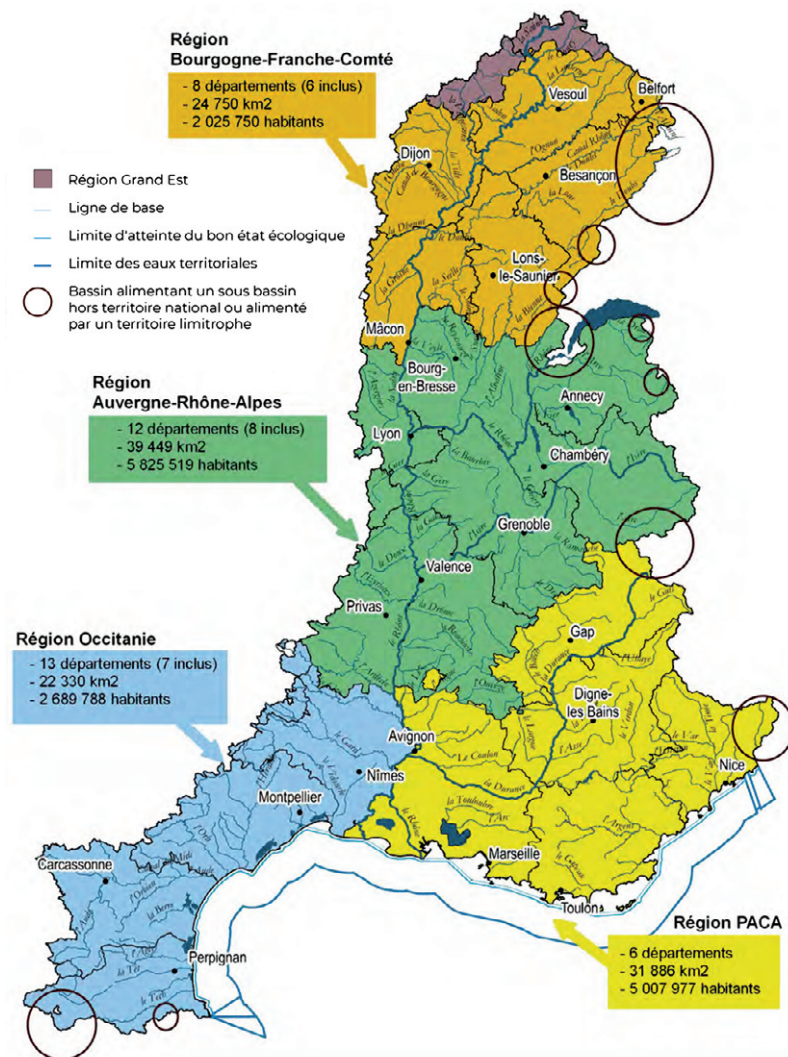
1 - L'Agence de l'eau, est un établissement public à caractère administratif qui participe à la gestion de l'eau sur une circonscription administrative de bassin, dont les limites correspondent à un grand bassin hydrographique.

Le Comité de bassin et l'Agence de l'eau

La France métropolitaine compte sept bassins hydrographiques. Ils correspondent aux grands bassins versants des grands fleuves dont notamment le bassin Rhône-Méditerranée et le bassin Corse. Le bassin Rhône-Méditerranée concerne, de façon plus ou moins partielle, plusieurs régions administratives dont Auvergne Rhône-Alpes (AURA) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Il couvre près du quart du territoire national. C'est à l'échelle de ces grands bassins que s'opère la gestion de l'eau et des milieux aquatiques selon un principe essentiel de concertation entre les usagers, les élus et l'Etat. Cette concertation s'exerce sur chacun de ces sept bassins au sein d'un comité de bassin parfois qualifié de « parlement de l'eau ».

Le Comité de bassin Rhône-Méditerranée est une assemblée de 165 membres comprenant 40% d'élus, 20% d'usagers économiques (agriculture, industrie, pêche... et, seulement depuis 2017, sylviculture), 20% d'usagers non-économiques (associations de défense de l'environnement, associations de consommateurs, fédérations de chasse...), et 20% de représentants de l'Etat. Le Comité de bassin, fonctionne avec l'appui de différentes instances, dont un conseil scientifique et une Commission relative aux milieux naturels (CRMN), et l'accompagnement étroit de l'Agence de l'eau¹, en l'occurrence ici, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. Il débat et définit de façon concertée les orientations de la politique d'intervention de l'Agence dont le Conseil d'administration est présidé par le Préfet coordonnateur. Le Comité de bassin est donc indissociable de l'Agence de l'eau avec laquelle il partage un pouvoir de décision, y compris sur les ressources budgétaires que sont les redevances payées par les usagers de l'eau.

Fig. 1 : Caractéristiques générales du bassin Rhône-Méditerranée.
Source INSEE - Recensement général de la population 2015.



Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE) et le Programme de mesures (PDM)

Parmi les missions du Comité de bassin, l'élaboration et le suivi du SDAGE (Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) est un élément central de la politique de l'eau. Conformément à la DCE, le SDAGE et ses documents d'accompagnement orientent et planifient la gestion de l'eau à l'échelle du bassin. Il arrête les « orientations fondamentales » et les dispositions retenues pour une gestion équilibrée de la ressource et le maintien ou la restauration du bon état des milieux aquatiques. C'est un document de référence qui planifie pour 6 ans les politiques publiques à conduire.

Après différentes étapes de concertation et de consultation durant deux ans, le SDAGE 2022-2027 a été voté en mars 2022 par le Comité de bassin Rhône-Méditerranée. Parmi les différentes étapes, il faut préciser que sur des périmètres intermédiaires entre celui du bassin et ceux des versants locaux, cinq « commissions géographiques » couvrant le bassin rassemblent de façon élargie les acteurs de l'eau et participent à la préparation du SDAGE.

Le SDAGE débouche sur un PDM (Programme de mesures) qui, sur le bassin

Rhône-Méditerranée, définit plus de 7000 actions concrètes territorialisées à conduire. Pour sa mise en œuvre, l'Agence dispose, pour le bassin Rhône-Méditerranée, d'un budget de près de 600 millions d'euros par an. Mais il faut noter que l'effet de levier de ce budget est important puisqu'il représenterait, selon l'Agence, 9 % de l'ensemble des dépenses consacrées à l'eau.

Le Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et la Commission locale de l'eau (CLE)

Le SAGE (Schéma d'aménagement et de gestion des eaux) décline à un niveau local correspondant à un sous-bassin versant, les orientations prioritaires du SDAGE. Il est élaboré par une Commission locale de l'eau (CLE). Cette instance de concertation regroupe, elle aussi, de façon très élargie les collectivités territoriales, les usagers professionnels et non-professionnels, et l'administration. Elle bénéficie du concours de l'Agence. C'est généralement sur les territoires les plus sensibles ou fragiles que s'élaborent des SAGE. Ils visent à renforcer la concertation locale pour des actions prioritaires de protection des ressources et de coordination des usages qui peuvent être en conflit. Sur le bassin Rhône-Méditerranée, il existe une quarantaine de SAGE, en fonctionnement, en élaboration, ou en émergence. Ils couvrent près de 20 % du territoire du bassin. Pour vérifier et valider la cohérence indispensable entre les SAGE et le SDAGE, le Comité de bassin délègue sa compétence à une commission restreinte, le « comité d'agrément ».

Une tardive et difficile implication de la forêt privée dans la gouvernance de l'eau

Une représentation récente dans les Comités de bassin

A l'origine, il n'y avait aucune place prévue pour la forêt par le législateur dans les Comités de bassin. Or différentes études démontraient clairement le rôle indéniable de la forêt dans la régulation et l'épuration de l'eau. Une publication de sensibilisation

significative a notamment été éditée par la Fédération des forestiers privés en octobre 2012 : « *Des forêts pour l'eau potable : la forêt protège votre eau* » - Forêt Privée Française.

C'est donc très logiquement qu'il y a une dizaine d'année, la Fédération (aujourd'hui Fransylva), avec l'appui du Centre national de la propriété forestière (CNPF), s'est rapprochée des ministères concernés, notamment celui de l'Environnement, pour tenter d'obtenir un siège au sein de chacun des Comités de bassin. Cette initiative s'inscrivait dans une perspective d'établissement de partenariats avec les acteurs de l'eau, en leur fournissant des services avec l'idée de justes contreparties. Cette demande qui semblait légitime, rencontre d'emblée un accueil très réservé pour différentes raisons : mem-

Photo 1 :

L'eau, qui semble ici jaillir de la forêt, interagit avec elle sur de vastes espaces ce qui justifie une politique coordonnée entre ces deux ressources naturelles fragilisées.

Photo Thomas Duhen.



bres des Comités de bassin considérés comme déjà trop nombreux ; contrairement à beaucoup d'autres activités, celles liées à la forêt ne polluent pas l'eau ; difficultés à envisager que des propriétaires privés puissent être financés. Il avait été notamment envisagé, mais donc sans succès, de financer la réalisation de documents de gestion durable dans les têtes de bassin. Mais les risques de perturbations de la ressource en eau par des travaux éventuellement inadaptés n'inquiétaient apparemment pas les interlocuteurs de l'époque.

Finalement, sans doute à force de persévérance, un compromis fut proposé en 2017 du fait aussi, semble-t-il, d'un décret élargissant les missions des Agences de l'eau à la préservation de la biodiversité. Par un arrêté du 10 mai 2017 relatif à la représentation des collectivités territoriales et des usagers aux Comités de bassin, il est alors proposé dans chacun des Comités de bassin, un représentant de la « sylviculture » (et non pas de la forêt), soit désigné par le CNPF, en tant qu'établissement public, pour se joindre au collège des « usagers économiques » avec les représentants de l'agriculture, de l'industrie, des carrières, de l'énergie hydraulique, de la pêche professionnelle...

Photo 2 :

Ici dans le Champsaur (Hautes-Alpes), comme ailleurs, les hauts des bassins versants sont majoritairement boisés. Cela justifierait que la forêt soit prise en compte dans les SAGE.
Photo L-M Duhen.

Le SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 : des ambitions décevantes pour la forêt

Malgré nos sollicitations, le rôle global de la forêt privée et de la sylviculture sur la ressource en eau n'est pas suffisamment pris en

considération. Sans que cela préjuge de ce qui a pu éventuellement être pris en compte dans d'autres SDAGE des grands bassins, il n'y a pas, dans le SDAGE Rhône-Méditerranée, de présentation d'un ensemble construit de la réalité forestière et de dispositions clairement dédiées à la forêt. Alors qu'il est souligné que « plus de la moitié du bassin Rhône-Méditerranée est couvert par des "espaces naturels" dans lesquels le couvert forestier prédomine largement », l'ensemble des enjeux économiques et écosystémiques de la forêt avec ses différents acteurs n'apparaissent pas. Ils auraient dû être pris en compte au même titre que ce qui a été précisément développé pour les principaux autres « usagers économiques » (collège auquel la sylviculture est donc rattachée), comme notamment l'agriculture. La forêt privée et sa gestion n'apparaissent pas comme contributeurs à part entière au maintien ou à la reconquête durable du bon état de l'eau.

Parmi les « orientations fondamentales » du SDAGE, la première d'entre elle est, à juste titre, « S'adapter aux effets du changement climatique ». Il est alors étonnant de constater que rien ne soit mentionné sur les perturbations inquiétantes des écosystèmes forestiers et leurs impacts négatifs sur la régulation et l'épuration de la ressource. Rien n'est mentionné, par exemple, sur les dépérissements avec leurs conséquences sur l'érosion des sols et les risques de minéralisation, sur les problèmes sanitaires sur les ripisylves, sur la fragilisation des zones humides boisées, ou encore sur la nécessité d'anticipation sur des opérations de renouvellement de peuplements... Lutter contre le ruissellement, favoriser l'infiltration et la recharge sont des nécessités grandissantes sur lesquelles les forestiers et les organismes qui les accompagnent devraient être des partenaires identifiés et reconnus à associer et à soutenir.

La seconde orientation fondamentale qui est de « Privilégier la prévention et les interventions à la source pour plus d'efficacité » interroge. Curieusement, là encore, le rôle préventif de la forêt dans la protection des aires d'alimentation des captages et le bon fonctionnement des milieux n'est pas mentionné. C'est donc seulement de façon diluée qu'apparaissent dans ce SDAGE, à propos des zones humides, des forêts alluviales, et des ripisylves, de rares allusions ponctuelles aux services attendus de la forêt.



Un bilan nuancé avec quelques perspectives

En préalable, il faut préciser que malgré les difficultés d'intégration globale de la forêt dans le fonctionnement de la gouvernance et la politique de l'eau, il ne faut pas occulter l'existence d'actions concrètes sur le terrain entreprises ou accompagnées notamment par le CNPF. Même si elles sont, semble-t-il, limitées, elles montrent que des réalisations et des avancées sont possibles. Elles reposent sur des opportunités politiques et techniques sur le terrain avec des structures locales qui portent, par exemple, un contrat de milieu comme un contrat de rivière ou une convention de partenariat pour la protection d'un captage. Elles peuvent aussi porter sur le renforcement du rôle hydrologique de la forêt sur un impluvium avec une Société d'exploitation d'eaux de sources. On peut citer l'exemple reconnu qui est réalisé avec l'Association syndicale libre forestière du Mont Forchat qui regroupe et mobilise les propriétaires forestiers pour un partenariat avec le Syndicat intercommunal des eaux des Moises (Haute-Savoie), afin de préserver la ressource en eau.

Cependant, la question d'une reconnaissance à un juste niveau de la forêt et de ses capacités de préservation reste posée. Il est vrai que la définition et la conduite de la politique de l'eau est d'une grande complexité avec des arbitrages difficiles. Ceux-ci privilégient les grandes priorités avec des urgences de reconquête de bon état quantitatif ou qualitatif de certaines masses d'eau.

La « sylviculture » est donc un peu oubliée car c'est une activité relevant d'un « usager économique » qui, dans l'univers de l'eau, face à d'autres usagers et des acteurs qui pèsent lourd a du mal à se faire entendre. Contrairement aux autres usagers économiques, il a, avec la forêt, un impact positif sur l'eau et celui-ci est, du reste, bien admis. Mais cet impact, parce que la forêt ferait naturellement bien son travail en faveur de l'eau, est, hélas, considéré comme normal et finalement mineur. Quant aux interventions sylvicoles, même si elles peuvent nécessiter des adaptations, sauf exception, et contrairement à l'agriculture, elles ne bénéficient pas, pour l'instant, de possibilités de compensation comme, par exemple, des PSE (Paiement pour services environnementaux).

Pour l'avenir, s'il est recherché une prise en compte plus engagée de la forêt par les

acteurs de l'eau, il me semblerait nécessaire d'essayer d'avancer sur plusieurs registres :

- un renforcement, avec l'aide du CNPF et de Fransylva, d'une concertation et d'une coordination nationale, pour pouvoir s'appuyer sur une ambition politique partagée et pouvoir s'y référer ;

- une vigilance organisée pour associer le plus possible des représentants de la forêt dans des instances comme les Commissions géographiques et les Commissions locales de l'eau ;

- envisager une possibilité d'informer et de communiquer sur la forêt et ses enjeux auprès de l'ensemble des membres des collèges des élus et des usagers des Comités de bassin ;

- comme cela a déjà pu se faire dans certains bassins à l'initiative du CNPF, se rapprocher des Agences pour préciser avec elles la nature des actions susceptibles d'être engagées et soutenues, sans possibilité pour autant de bénéficier de financements directs de l'Agence. Comme évoqué précédemment, il faut passer par les structures qui, au niveau d'un territoire et d'un projet portent les contrats ;

- travailler sur des modalités d'adaptation des forêts au changement climatique en lien avec la ressource en eau notamment pour préserver l'eau potable sur les zones de captage ;

- former les propriétaires forestiers sur la gestion des ripisylves, les milieux alluviaux, les zones humides boisées.

Photo 3 :

Les propriétaires forestiers rencontrent des acteurs de l'eau qui aident l'un des leurs à la préservation et à l'entretien d'une zone humide, lors du programme Sylvamed. Photo L-M Duhen.





Henry d'YVOIRE
Vice-président CNPF
Auvergne Rhône
Alpes
Membre du Comité de
Bassin Rhône-
Méditerranée

Par ailleurs, il semble que les dramatiques incendies que la forêt vient de subir justifient plus que jamais de mettre en avant les exigences d'adaptation au changement climatique. Pour chaque grand bassin, il existe un Plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC) dans le domaine de l'eau. Il porte sur des recommandations. Pour le bassin Rhône-Méditerranée, piloté

par l'Agence de l'eau, ce plan établi en 2014 est en cours de révision. C'est peut-être une occasion d'être un peu mieux entendu.

Mais, une fois de plus, pour réaliser tout cela il faudrait des moyens humains supplémentaires dont nous manquons cruellement !

H.Y.

Résumé

Régis par la Directive Cadre sur l'Eau, les sept Comités de bassin français constituent les « parlements de l'eau ». Celui du bassin Rhône-Méditerranée comprend 165 membres (40 % d'élus, 20 % d'usagers économiques, 20 % d'usagers non-économiques, 20 % de représentants de l'Etat). En 2017, Fransylva a obtenu un poste au titre de la sylviculture au sein des usagers économiques pour établir un partenariat avec les acteurs de l'eau. Pour l'instant, l'accueil est très réservé. Dans le SDAGE, la forêt privée et sa gestion n'apparaissent pas comme contributeurs à part entière au maintien ou à la reconquête durable du bon état de l'eau alors que 50% de la région est couverte d'espaces naturels où la forêt domine. Cela est difficilement compréhensible à l'heure du changement climatique qui a des conséquences négatives sur la forêt et les ressources en eau. Une forêt fragilisée ne rendra plus les mêmes services de filtre, de réduction des ruissellements et de protection des sols. Sa destruction par l'incendie ou par la sécheresse aura des impacts directs en matière d'érosion. Le fonctionnement des zones humides, des sources et des cours d'eau, situés en milieu forestier, sera perturbé.

Néanmoins, il existe des coopérations entre les acteurs de l'eau et les forestiers qui peuvent servir de références sur un sujet particulièrement complexe. La "sylviculture" est un peu oubliée car elle n'est pas nocive et pèse de peu de poids vis-à-vis des autres usagers. C'est pourquoi plusieurs registres, sont proposés pour impliquer les acteurs forestiers et adapter certaines interventions sylvicoles en accompagnant techniquement et financièrement les propriétaires et leurs gestionnaires. Ils pourraient être repris à l'occasion de la révision en cours du Plan de bassin d'adaptation au changement climatique (PBACC) piloté par l'Agence de l'eau.

Summary

What place for forests in water policy ?

Governed by the Framework Directive for Water, the seven water boards throughout France together form the « parliaments for water ». The board for the Rhône-Mediterranean catchment area is made up of 165 members (40% elected representatives, 20% economic consumers, 20% non-economic consumers, 20% representatives from the central government). In 2017, Fransylva obtained one seat in the name of silviculture within the economic consumers quota with a view to setting up partnerships with stakeholders in water; for the moment, the reception has been lukewarm. In the SDAGE (Guideline framework for land use and improvement and water management), privately-owned forests and their management do not figure as fully-fledged contributors to the upkeep or the sustainable recovery of water despite the fact that 50% of the region is covered by natural areas dominated by forests and woodlands. This situation is barely understandable given today's climate change with its negative impact on forests and the water resource a fragilized forest will not provide the same services such as water filter, a brake on run-off or soil protection. The destruction of forests and woodlands by wildfire or drought will have a direct impact on erosion and perturb the functioning of wetlands, springs and water courses situated in forested areas.

Even so, there are collaborative undertakings in which stakeholders in both forestry and water are involved that can serve as references in this particularly complex field. « Silviculture » has been somewhat overlooked as it is not especially damaging, nor does it have the weight of other stakeholders or users. It is for this reason that various registers have been drawn up as a way of involving forestry professionals and adapting certain silvicultural methods by providing technical and financial backup to forest landowners and their managers. These documents could be introduced during the current revision of the « Plan for adapting catchment areas to climate change » (PBACC) under the aegis of the regional Water Board.