

## LA GESTATION DIFFICILE DE L'OFFICE NATIONAL DES FORÊTS

---

De juin 1964 à la fin de cette même année, le ministre et nous-mêmes allions pousser en priorité le dossier de la création de l'Office national des forêts. C'était de son succès ou de son échec que la suite, c'est-à-dire la réforme proprement dite des services extérieurs, allait dorénavant dépendre.

Si une réforme de l'administration était possible par décret, la création d'un établissement public remettant en cause des dispositions du code forestier était du domaine législatif.

Il fallait donc une loi pour que l'Office existât et par conséquent successivement, un texte gouvernemental, l'accord du président de la République en Conseil des ministres, un vote du Parlement.

Le ministre, téméraire sans doute, mais prudent, commence par le président de la République. Tous ses efforts seraient évidemment vains sans l'adhésion du général de Gaulle. Il lui demande audience un jour de juin, l'obtient. Je le vois à son départ, inquiet, mais ne le laissant pas paraître, et à son retour quelques instants plus tard, tout à fait rassuré. Il aura bien présenté son affaire. D'ailleurs contrairement à ce que beaucoup pensent le Général est ouvert aux réformes. Il aime le changement, sans doute parce qu'il juge que c'est là un bon aiguillon pour les hommes.

Cependant, l'entretien se terminant, le chef de l'État eut une ultime hésitation. Était-il convenable de transférer les forêts de la République, dont les plus belles avaient été des forêts royales, était-il convenable de transférer un tel héritage à un office ?

D'accord sans doute, avait alors décidé le Général pour la gestion, par un office, des forêts domaniales, mais dont l'État resterait propriétaire. Et voilà pourquoi l'Office national des forêts pourra posséder ou acquérir tout ce qui est nécessaire à l'exercice de ses missions... sauf des forêts.

Ainsi les convenances étant respectées, la voie était-elle ouverte. Mais la route était encore longue, et les embûches ne manquaient pas. Il fallait notamment maintenant briser la résistance délibérée de Valéry Giscard

d'Estaing, ministre des Finances. Tout se conjugait pour que ce dernier n'aidât point le ministre de l'Agriculture. D'abord, des raisons techniques, les Finances par principe et souci d'unité budgétaire, sont traditionnellement hostiles à la création d'établissements publics, exception faite – les intérêts de la rue de Rivoli peuvent peser plus lourd que les principes – lorsqu'il s'agit d'établissements relevant de la seule tutelle de leur département. Pour des raisons de circonstances ensuite, afin de ne pas créer un précédent susceptible d'être invoqué par d'autres administrations et particulièrement, car il en était très question, par celle des postes et télécommunications. Enfin, et cela ne concernait que le ministre lui-même, pour faire obstacle à un encombrant rival. C'est l'époque où dans la génération suivant celles du Général et de Georges Pompidou, deux hommes estimaient avoir une stature nationale et pouvoir prétendre par conséquent aux plus hautes ambitions : Edgard Pisani et Valéry Giscard d'Estaing. Alors, l'on ne se fait pas de cadeaux. Et notamment, le second entend ne rien ménager pour gêner le premier. C'est la guerre au couteau, et à la place où je suis, responsable de l'administration générale et du budget de la rue de Varenne, j'en reçois les confidences et subis les conséquences de ce combat souterrain et permanent.

De la nécessité de réformer l'administration des Eaux et Forêts, Pisani en est pénétré depuis qu'il a été, à 30 ans, peu après la Libération, nommé préfet d'un département forestier, la Haute-Marne. Son premier compagnon de réflexion dans ce domaine, Michel Cointat, ingénieur des Eaux et Forêts, non conformiste qui devait le suivre de la Haute-Marne à la rue de Varenne avant d'être lui-même plus tard ministre de l'Agriculture, n'aura sans doute pas été étranger à cette constatation qu'il fallait faire quelque chose dans cette maison et à son profit.

Dès son arrivée au gouvernement, Edgard Pisani déclare – et il ne cessera de le rappeler – qu'il est le premier ministre de l'Agriculture à se préoccuper de la forêt. Il faut reconnaître que ses prédécesseurs comme ses successeurs absorbés par le court et le moyen terme, assaillis par le quotidien ou le politique, n'auront jamais été de véritables ministres de la forêt. Edgard Pisani entend l'être. Et il le prouve.

À peine installé rue de Varenne, il fait voter, en 1963, la loi qui porte son nom sur la forêt privée. Il aura en même temps proposé de sortir du budget de l'Agriculture les dépenses de la forêt domaniale et de celui des Finances les recettes de cette même forêt, et de les rassembler

dans un budget annexe. Valéry Giscard d'Estaing s'était opposé à une telle mesure et Edgard Pisani l'avait mal accepté. Il n'avait pas renoncé et entendait bien prendre sa revanche. L'Office, qui allait singulièrement plus loin, était une occasion qu'il entendait bien ne pas laisser échapper. Les deux hommes n'ayant pu, dans un tel climat se rejoindre sur aucun compromis, c'était donc au Premier ministre de trancher. Il sera invité à le faire non seulement sur la réforme forestière, mais sur celle des services extérieurs, puisqu'autant il s'agit d'un tout.

La date de l'arbitrage est fixée au 15 juillet 1964. Avec Guy Salmon Legagneur, qui aura été en Algérie en 1958 mon compagnon des jours difficiles, et que j'ai retrouvé au cabinet du ministre, nous nous préparons à cette échéance. Chacun de nous craint que le ministre ne soit allé trop loin dans ses ambitions. L'attitude du « tout ou rien » comportait en cas de refus des risques graves puisqu'il mettrait en cause, tant il s'était engagé publiquement, l'autorité du ministre. Mieux valait dans ces conditions, pensions-nous, un demi-résultat que l'on pourra habiller comme un demi-succès, qu'un échec.

Non sans mal, nous obtenons du ministre que soient livrés à l'arbitrage deux dossiers, l'un étant celui que plaiderait d'abord le ministre, l'autre constituant une position de repli.

Le premier est évidemment celui de la réforme poussée à son terme. Un seul directeur départemental, un seul corps, un office national des forêts. Le second est celui d'une réforme limitée : une direction départementale de l'Agriculture sans doute, mais le maintien de trois corps dont l'un cependant, celui au Génie rural, s'augmenterait d'un contingent de services agricoles pour constituer le corps du Génie rural et de l'Économie agricole, les ingénieurs des Eaux et Forêts restant en dehors de toute fusion, et enfin un service individualisé pour la gestion et l'exploitation des forêts publiques.

Nous avons surtout travaillé sur cette deuxième hypothèse, bien présentée, solidement argumentée, tant nous ne donnions pas de grandes chances d'aboutissement à la première. Le seul à y croire était le ministre.

Le 15 juillet se réunissent donc à Matignon sous la présidence du Premier ministre, Edgard Pisani, Valéry Giscard d'Estaing, Louis Joxe.

Edgard Pisani développe son argumentation, le ministre des

Finances multiplie ses objections, le ministre de la Réforme administrative écartelé entre ses deux collègues exprime sa sympathie et ses réserves.

Contre tous les pronostics, la conviction d'Edgard Pisani entraîne celle du Premier ministre qui tout bien pesé – et sans doute pas mécontent de contrarier l'excès d'assurance de son ministre des Finances – balaye les objections et rend sur tous les points un arbitrage favorable au ministre de l'Agriculture.

En ce qui concerne la forêt, voici l'extrait de la décision d'arbitrage :

*« La gestion des forêts domaniales de l'État et des forêts soumises au régime forestier sera confiée à un établissement public, l'Office national des forêts, qui sera créé par voie législative, le statut de cet Office, son organisation administrative, la situation de son personnel et ses relations financières avec l'État étant précisées par des décrets ultérieurs ».*

Ainsi après le feu vert du président de la République, Edgard Pisani, seul contre tous, vient-il de surmonter l'opposition de ses collègues. Son projet devient celui du gouvernement. Restait le vote du Parlement. Encore fallait-il rédiger le projet de loi et reprendre par conséquent le dialogue avec nos partenaires gouvernementaux dont l'un d'entre eux, et non le moindre, ne cachait pas sa ferme intention de regagner sur l'application le combat qu'il avait perdu sur le principe.

Le temps nous est compté. Notre objectif est d'en terminer avec l'Office au plus tard en décembre 1964 afin que l'ensemble de la réforme, dont la mise en œuvre exige la simultanéité de celle de chacun de ses éléments, puisse recevoir son effet au 1<sup>er</sup> janvier 1966.

Nous faisons en effet notre compte à rebours.

Six mois pour mettre en œuvre les textes d'application. Ceux-ci doivent par conséquent être publiés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1965.

Six mois pour la négociation et la mise en état de ces textes, soit le premier semestre de 1965. Cet échéancier est jouable à condition que le préalable dont toute la suite dépend – c'est-à-dire le texte de l'Office national des forêts – soit levé, c'est-à-dire que la loi soit votée et promulguée au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1965.

Nous sommes dans la deuxième quinzaine de juillet. Il nous faut donc aboutir dans la prochaine session parlementaire.

Sans attendre, nous commençons à rédiger. C'est Fernand Grévisse, directeur général des Eaux et Forêts, conseiller d'État et remarquable juriste qui va prendre à son compte la mise au point du texte et des négociations sur l'Office. Son autorité, et on peut le dire son rayonnement personnel, va jouer dans toute cette phase un rôle essentiel.

De mon côté, j'ai la charge de mener à bien la préparation des textes réglementaires concernant la direction départementale et la constitution des corps uniques.

Après un mois d'études conjointes, de conversations, au niveau des bureaux et des cabinets, nous aboutissons dans la deuxième quinzaine d'octobre à une liste des points de désaccord.

Nous n'évoquons pas ici ceux nombreux concernant le reste de la réforme et ne retiendrons que le projet de loi sur l'Office. Deux désaccords essentiels nous auront longtemps séparé : le statut des personnels de l'Office d'une part, la nature juridique de l'établissement, d'autre part.

18

Sur le personnel de l'Office, après de longues et difficiles négociations un accord intervenait finalement. Nous acceptons le principe d'un statut administratif, c'est-à-dire aux règles générales de la fonction publique, étant entendu que des formules seraient trouvées permettant des facilités de gestion au directeur général de l'Office.

Plus particulièrement, il était décidé que les ingénieurs du cadre supérieur (IGREF) ne seraient pas détachés à l'Office, mais mis à disposition. Ainsi ne serait pas rompue dès sa création, l'unité de gestion du corps unique. Ainsi surtout serait assurée la mobilité des hommes et en particulier la faculté de passage, sans plus de difficultés qu'un simple changement d'affectation, de l'administration d'État à l'Office et inversement.

Le principe en même temps était posé que les situations matérielles seraient comparables, afin que des avantages de rémunérations excessives d'une administration par rapport à une autre ne provoquent une mobilité à sens unique.

Ainsi avions-nous répondu très largement, sur ce problème des

personnels, aux préoccupations du ministre de la Fonction publique et du ministre des Finances. Ce dernier pensait sans nul doute en tirer argument pour faire connaître le caractère administratif du futur établissement. C'était la logique, et il n'y avait pratiquement aucun précédent d'un établissement à caractère industriel et commercial dont le personnel était lié au statut de la fonction publique, puisqu'autant d'ailleurs, la principale caractéristique de ce genre d'établissement tient justement aux statuts particuliers de ses agents. Dans la foulée donc, les représentants des Finances, soutenus par ceux de la Fonction publique, présentent comme une évidence pour le nouvel établissement un statut à caractère administratif. C'était ne pas connaître la ténacité du ministre de l'Agriculture.

M. Pisani entend en effet ne pas céder sur le caractère industriel et commercial du futur établissement. Pour des raisons autant politiques que techniques.

Pour assurer sa victoire contre Valéry Giscard d'Estaing qui lui avait refusé quelques années plus tôt le très raisonnable budget annexe des forêts, Edgard Pisani entend bien exploiter son succès du 15 juillet et aller jusqu'au bout de sa volonté de réforme. Il y avait pour lui quelque chose de symbolique dans l'expression la plus libre, la plus autonome, la plus conquérante, la plus éloignée du point de départ – c'est-à-dire cette administration des Eaux et Forêts, sinon routinière et formaliste, mais certainement traditionaliste et conservatrice – il n'y avait rien qui s'en éloignait plus que ces mots magiques : « industriel et commercial ».

Mes collègues des Finances comme nous-mêmes avons des instructions formelles de ne pas céder sur ce point. Et le futur statut de l'Office national des forêts s'ajoute donc à la liste des désaccords.

Le 13 novembre 1964, comme le 15 juillet, MM. Giscard d'Estaing, Joxe et Pisani se retrouvent dans le bureau du Premier ministre.

Je suis là, autour de la table, avec quelques conseillers des autres ministres.

Une heure était prévue.

L'opposition est vive entre Valéry Giscard d'Estaing et Edgard Pisani. Profitant du fait que le caractère industriel et commercial du futur Office n'avait pas été expressément prévu le 15 juillet et que son adversaire

allait donc au-delà de ce qui avait été consenti au premier arbitrage, le ministre des Finances tente de revenir sur l'Office lui-même.

Et adorant ce qu'il avait brûlé deux ans plus tôt, il expose les mérites du budget annexe. Tout cela est admirablement présenté, avec cette dialectique précise où brille Valéry Giscard d'Estaing, impressionnante, sûre d'elle.

À l'écouter, il nous est difficile de ne pas douter de l'issue. Et puis, cédant à la partie la moins noble de son caractère, et méconnaissant le caractère profond et fin du Premier ministre, il commet une erreur. « Votre réforme, M. Pisani, si nous y arrivons, vous ne pourrez la mettre en œuvre. Vous n'avez même pas réussi à en convaincre les intéressés. Les forestiers eux-mêmes n'en veulent pas. » Et pour prouver son affirmation, il sort de son dossier un tract d'un syndicat des personnels forestiers avec en titre « Non à la réforme ».

Le Premier ministre a écouté sans broncher.

La séance est alors levée.

20

Quelques jours plus tard, les participants reçoivent notification de la décision du Premier ministre. En ce qui concerne l'Office, elle tient en une ligne :

*« L'Office des forêts est un établissement à caractère industriel et commercial ».*

\*

\*

\*

À ce moment de ce récit, il convient sans doute de l'éclairer en signalant le rôle joué sans nul doute par celui des collaborateurs les plus proches du Premier ministre, qui, pour le compte de ce dernier, portaient ce dossier.

Michel Jobert est alors encore directeur adjoint du cabinet. Il en est le deuxième personnage avant d'en devenir au départ de M. Ortoli

le premier. Mais déjà se manifeste la confiance que place en lui Georges Pompidou, une confiance qui ne fera que se confirmer au fil des années et jusqu'à la disparition tragique du président de la République.

On lui a confié – ou l'a-t-il demandé? – le sort de la réforme Pisani. Il nous aura souvent convoqués, écoutés, sans rien révéler de ses sentiments. Comment imaginer que ceux-ci n'aient pas tenu une place essentielle dans les arbitrages rendus par le Premier ministre.

Mon premier contact avec lui datait de 1960. J'étais préfet de l'Oise. Nous avons décidé de jumeler l'Oise – c'était la mode alors – avec le département de la Saoura. Michel Jobert était à cette époque directeur de cabinet du ministre chargé du Sahara.

Je retrouvais quatre ans plus tard cet homme de petite taille, avec ce visage respirant l'intelligence, le regard vif, cette incomparable façon de vous accueillir, de vous écouter, de se taire.

Nous comparaissons donc devant lui, fonctionnaires attentifs, soucieux de convaincre, loyaux envers nos ministres respectifs. Devant l'assurance de nos adversaires des Finances, habitués à se trouver dans une position de force, habitués de la certitude de tout savoir et ne jamais se tromper, il nous fallait de la conviction, de bons arguments, de la patience.

Est-ce de nous écouter les uns et les autres dans ces joutes qui sont un des rouages de l'administration française que Michel Jobert était devenu notre allié? Car, comment douter qu'il l'ait été après les deux arbitrages favorables et inattendus de juillet et de novembre...

La suite en apportera la confirmation. Au plan personnel, il appuiera la proposition d'Edgard Pisani de me confier la direction générale du nouvel établissement. Enfin, il sera lui-même candidat à la présidence du conseil d'administration.

Mais n'anticipons pas.

\*

\*

\*