

# Refonder la gestion durable de la forêt française

Manifeste des Communes forestières



juin 2019

*« L'espérance est un risque à courir »*  
Georges Bernanos

## Préambule

La France d'aujourd'hui n'est plus celle d'il y a un demi-siècle et ne présage certainement que très peu de celle qu'elle sera à l'horizon 2050, car de grandes évolutions la traversent et la façonnent.

Cependant, la forêt, symbole du temps long, doit pouvoir s'inscrire sereinement dans la durée pour répondre aux grands enjeux de son temps et se perpétuer. D'intérêt général, elle doit plus que jamais être placée sous la protection de la Nation car, ne nous y trompons pas, les missions qu'elle remplit, les enjeux qu'elle porte, sont déterminants pour l'humanité, qui n'en prend conscience que lorsque la forêt disparaît.

Ainsi, le changement très rapide du climat, la disparition fulgurante de la biodiversité et l'augmentation des risques naturels majeurs, l'amorce de transitions en profondeur dans tous les domaines économique, écologique et sociétal, les évolutions institutionnelles et enfin la révolution numérique ont posé le cadre de cette réflexion prospective.

Aujourd'hui, les collectivités financent en grande partie les services rendus par la gestion forestière durable, parfois bien au-delà des recettes de la forêt, lorsqu'il en existe. L'enjeu est d'importance, ce qui milite pour la mise en place d'une reconnaissance financière rémunérant le rôle de protection que jouent les espaces forestiers. Cette proposition peut également être élargie aux rôles sociétaux.

Dans ce contexte, la prise en compte systématique de la biodiversité, qui conditionne la vitalité et la résilience de l'écosystème forestier, ainsi que la multifonctionnalité de tous les espaces forestiers, sans hyper-spécialisation des forêts dans les territoires, sont des préalables. En particulier, elle conditionne la pérennité de la valorisation économique de cette ressource naturelle à l'origine d'une filière structurante en milieu rural.

\*\*\*

La réinterrogation du modèle actuel de gestion des forêts publiques, à bout de souffle, a conduit la Fédération nationale des Communes forestières à une réflexion de fond pour l'adapter au monde d'aujourd'hui et de demain. Engagée en octobre 2018, cette réflexion a mobilisé l'ensemble de son conseil d'administration composé des Présidents des 55 associations départementales de Communes forestières. Au-delà de ses 6 000 adhérents, notre Fédération porte l'expression des élus des territoires dans l'intérêt de la nation.

Organisés en 7 groupes de travail, les élus ont fait des propositions que le bureau fédéral a synthétisées dans ce manifeste. Ce texte servira de socle aux prochaines discussions avec l'Etat, les Régions et les Départements afin d'aboutir à des solutions pérennes loin des clivages habituels, répondant ainsi à l'enjeu majeur que représente la pérennité de nos espaces forestiers.

\*\*\*

Ces propositions sous-tendent et attendent un positionnement fort de l'Etat, qui se doit de confirmer son rôle de protecteur des forêts et garant de leur intérêt général. Il est de son devoir de définir une politique forestière nationale qui a les moyens de ses ambitions et qui s'adapte aux spécificités régionales.

## **Nos 4 principes pour refonder la gestion des forêts françaises**

### **Maintenir et renforcer le régime forestier**

En forêt des collectivités, le régime forestier, outil d'une politique du long terme, doit être réaffirmé et véritablement déployé sur toutes les forêts publiques. En effet, construit au fil des siècles, il garantit la gestion durable et multifonctionnelle de ces forêts et la transmission d'un patrimoine de grande qualité. Il s'adapte en continu à son époque et apparaît d'une grande modernité. Il est donc indispensable qu'il intègre les évolutions institutionnelles et, légitimement, dans ce cadre renouvelé, donne aux collectivités propriétaires la décision pleine et entière de la destinée de leur forêt et de sa gestion.

### **Une grande administration forestière, pour l'ensemble des forêts françaises**

La satisfaction des objectifs d'intérêt général assignés aux forêts par la loi et leur place centrale dans la réponse au changement climatique et ses conséquences, implique de fait, une administration forestière faîtière, ayant pour l'ensemble des forêts françaises les missions régaliennes de cadrage et de contrôle des documents de gestion, de suivi de la santé des forêts, de gestion des grandes crises à venir et de gestion et prévention des risques naturels, à travers une présence territoriale continue.

### **Séparer les missions de service public de gestion des activités marchandes**

En matière de gestion forestière, les élus appellent aujourd'hui à une séparation nette des missions de service public de celles relevant d'activités marchandes. Il ne peut plus y avoir mélange entre les deux. D'abord parce qu'elles sont de nature différente. Ensuite parce que les personnels qui doivent les mener doivent pouvoir être parfaitement différenciés par les élus en charge des forêts des collectivités, distinguant ainsi leurs conseillers de leurs prestataires.

### **Les élus des collectivités forestières, au centre d'une gouvernance à reconstruire**

Les forêts des collectivités se sont vues, lentement mais sûrement « domanialisées ». Répondre aux défis de demain nécessite de redonner aux collectivités propriétaires les prérogatives légitimes issues des différentes réformes de décentralisation et en particulier de la loi NOTRe. La gouvernance entre les élus des collectivités forestières et un opérateur public national doit être repensée et révisée à tous les niveaux territoriaux.

Par ailleurs, les maires, qui ont reçu mandat des citoyens français dans l'expression du suffrage universel portent l'intérêt général et sont aménageurs du territoire. En conséquence, ils ont l'entière légitimité pour piloter les démarches forestières territoriales. Ainsi et dans le cadre d'une traduction législative de la politique forestière nationale au niveau local, la possibilité de mise en œuvre de Plans locaux Forestiers sous l'égide des élus, intégrerait pleinement le secteur forêt bois dans l'aménagement du territoire. Cette proposition pourrait s'inscrire dans un acte à venir de la décentralisation.

\*\*\*

*Conduite par des centaines d'élus, partagée par des milliers d'entre eux, cette réflexion définit dans ses grands principes l'objectif à atteindre. Les voies et moyens pour le concrétiser obéissent à des temporalités différentes et doivent prendre en compte la réalité actuelle. Au bout de ce processus, les solutions qui devront être trouvées se feront avec l'ensemble des acteurs en charge de ces questions.*

## Les 7 propositions des Communes forestières

1. Un régime forestier à conforter pour toutes les forêts des collectivités
2. Une administration forestière nationale pour toutes les forêts françaises
3. Un document de gestion durable, socle de la politique des collectivités propriétaires
4. Séparer les missions de service public de gestion des activités marchandes
5. Des élus acteurs de la commercialisation des bois
6. Propriété et utilisation des données
7. Le Plan Local Forestier, outil des élus pour repositionner la forêt dans l'aménagement du territoire

\*\*\*

## 1. Un régime forestier à conforter pour toutes les forêts des collectivités

### Considérant :

- l'article L 112.1 du Code forestier : « Les forêts, bois et arbres sont placés sous la sauvegarde de la Nation, sans préjudice des titres, droits et usages collectifs et particuliers. Sont reconnus d'intérêt général :
  - 1° La protection et la mise en valeur des bois et forêts ainsi que le reboisement dans le cadre d'une gestion durable ;
  - 2° La conservation des ressources génétiques et de la biodiversité forestières ;
  - 3° La protection de la ressource en eau et de la qualité de l'air par la forêt dans le cadre d'une gestion durable ;
  - 4° La protection ainsi que la fixation des sols par la forêt, notamment en zone de montagne ;
  - 5° La fixation du dioxyde de carbone par les bois et forêts et le stockage de carbone dans les bois et forêts, le bois et les produits fabriqués à partir de bois, contribuant ainsi à la lutte contre le changement climatique.Il est tenu un inventaire permanent des ressources forestières de la Nation ».
- l'article L121-3 du Code forestier : « Les bois et forêts relevant du régime forestier satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général soit par l'accomplissement des obligations particulières prévues par ce régime, soit par une promotion d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique» ;

**La Fédération nationale des Communes forestières réaffirme qu'un régime forestier spécifique doit être conforté pour tous les espaces forestiers propriétés des collectivités.**

### Nos propositions :

- Le fondement du régime forestier ne peut pas se limiter aux enjeux d'aménagement, d'exploitation et de reconstitution tels que mentionnés à l'article L 211.1 du Code forestier.
- Dans un contexte d'urgence concernant le changement climatique et de perte de la biodiversité, le régime forestier doit répondre en priorité aux objectifs de préservation de la diversité biologique et de la conservation des écosystèmes.
- Le régime forestier place en principe fondateur la multifonctionnalité. Chaque parcelle forestière doit intégrer à force équivalente :
  - la diversité biologique et la conservation des écosystèmes,
  - la récolte des bois,
  - l'accueil des différentes utilisations de l'espace forestier.
- Le régime forestier apporte la garantie d'une gestion patrimoniale avec une vision à long terme (garantir la valeur future de la forêt sous tous ses aspects : économique et écologique) et la garantie d'une adaptation de l'espace forestier aux enjeux à venir.
- Les maires assurent la concertation avec les citoyens et les utilisateurs de l'espace forestier, en s'appuyant sur les différentes structures compétentes.

## 2. Une administration forestière nationale pour toutes les forêts françaises

### Considérant :

- l'intérêt général de la forêt dont l'Etat est le garant ;
- la nécessité d'une politique forestière nationale forte pour répondre à l'ensemble des enjeux de la filière forêt-bois ;
- la nécessité de doter l'ensemble des forêts de documents de gestion durable et multifonctionnelle ;
- les apports majeurs des espaces forestiers publics et privés au développement des territoires, aux attentes sociétales et aux enjeux climatiques ;

**La Fédération nationale des Communes forestières propose un encadrement national unique de la gestion des forêts publiques et privées par une administration faîtière, centrale et déconcentrée, pour assurer la cohérence nationale en matière de cadre réglementaire, de surveillance, de contrôle et de police.**

### Nos propositions :

- Une administration forestière souple, efficace et réactive en capacité de répondre à des événements exceptionnels.
- Une administration forestière à l'écoute des territoires, qui va au-delà de l'application descendante d'une réglementation, avec des moyens humains à tous les échelons décisionnels (administration centrale, administration déconcentrée en région et dans les départements).
- Une administration forestière qui remplit les missions suivantes :
  - cadrage national puis régional d'élaboration et d'approbation des documents de gestion forestière durable pour les propriétaires privés et publics ;
  - contrôle de la mise en œuvre des documents de gestion durable ;
  - surveillance et police de l'ensemble des espaces forestiers ;
  - vérification de l'atteinte et maintien de l'équilibre sylvo-cynégétique ;
  - suivi de la santé des forêts ;
  - prévention des risques naturels.

### 3. Un document de gestion durable, socle de la politique des collectivités propriétaires

#### Considérant :

- le document de gestion durable, comme socle de la gestion patrimoniale et multifonctionnelle des espaces forestiers communaux ;
- que toute forêt des collectivités doit être dotée d'un document de gestion durable ;
- le rôle décisionnaire de la collectivité propriétaire vis-à-vis de la gestion de son patrimoine forestier dans son contexte territorial ;
- le risque possible de conflit d'intérêt entre le rédacteur du document de gestion durable et celui qui le met en œuvre ;

#### La Fédération nationale des Communes forestières propose que :

- **le rôle des élus soit primordial dans la définition des enjeux et des objectifs du document de gestion durable, pour mettre en adéquation les attentes de la collectivité avec les principes de gestion durable et multifonctionnelle de la forêt ;**
- **lorsqu'il s'avère que l'opérateur public national n'est pas en mesure de remplir ses missions, la collectivité propriétaire peut recourir à un organisme agréé par l'administration forestière nationale, pour rédiger le document de gestion durable de sa forêt en conformité avec le cadrage national puis régional d'élaboration ;**
- **dans tous les cas, ce document de gestion durable soit approuvé par l'administration forestière nationale dans un délai raisonnable ;**
- **l'élaboration de ce document de gestion durable de toute forêt publique soit financée par l'Etat.**

#### Nos propositions :

- Les collectivités propriétaires d'une forêt doivent disposer d'un document de gestion durable opérationnel, élaboré dans un délai raisonnable pour l'application du régime forestier.
- Un document de gestion durable qui, tout en préservant la biodiversité dans chacun des piliers de la multifonctionnalité, répond aux objectifs à long terme validés par les élus et prend en compte les enjeux d'aménagement et de développement économique du territoire.
- Le document de gestion durable, adapté à la taille et aux enjeux de la forêt, est renouvelable tous les 20 ans.
- Une continuité de la gestion sur le long terme, est mise en œuvre au fur et à mesure des mandats municipaux et des éventuels incidents climatiques ou sanitaires.

- La collectivité doit avoir la possibilité d'adapter la gestion de son patrimoine forestier à l'échelle la plus pertinente (regroupement, Syndicat intercommunal de gestion forestière, intercommunalité...).
- Le document de gestion durable des forêts des collectivités, tout comme celui des forêts domaniales et des forêts privées, doit être élaboré en cohérence avec le Plan Local Forestier (cf. proposition n°7).
- Les données collectées pour l'élaboration des documents de gestion durable des forêts des collectivités, sont propriétés des collectivités concernées et doivent être conservées par celles-ci.

## 4. Séparer les missions de service public de gestion des activités marchandes

### Considérant :

- la réalisation régulière de travaux (sylvicoles, accueil du public, protection...) et de coupes en application du document de gestion durable ;
- la contribution des travaux et des coupes de bois à l'économie locale et à la création d'emplois en milieu rural ;
- le risque possible de conflits d'intérêt lorsque l'opérateur prescrit des travaux qu'il réalise ensuite lui-même ;
- le Code de la commande publique ;

### La Fédération nationale des Communes forestières propose que :

- **chaque commune puisse choisir de confier la gestion de sa forêt (application du document de gestion, préparation et présentation annuelle voire pluriannuelle des programmes de travaux et de coupes, suivi des travaux et des coupes...) à un opérateur public national ou de la réaliser en régie, avec du personnel compétent,**
- **les missions de service public de gestion soient clairement séparées des activités concurrentielles.**

### Nos propositions :

- L'opérateur public national ne doit pas décider à la place des élus mais au contraire doit être au service de la stratégie définie par les élus pour leur territoire.
- L'opérateur public national doit être désintéressé pour ne pas prescrire des interventions qu'il réalise lui-même.

## 5. Des élus acteurs de la commercialisation des bois

### Considérant :

- la cohabitation, en France, de deux modèles d'approvisionnement de la filière bois, l'un « *de la forêt au marché* » et l'autre « *du marché à la forêt* » ;
- la place incontournable des collectivités dans l'économie de la filière : 2,9 Mha (17% de la forêt française) pour un volume de bois vendu de 7,5 Mm<sup>3</sup> (21% du bois vendu en France) ;
- l'attente de la filière bois d'avoir, pour les forêts publiques, un opérateur national de la commercialisation en mesure de peser significativement sur la structuration de leurs approvisionnements ;
- la nécessité de défendre la meilleure commercialisation possible des produits bois récoltés en forêts des collectivités afin d'optimiser leur rémunération et les retombées en matière de valeur ajoutée locale ;
- le risque de conflits d'intérêt lorsque l'opérateur qui commercialise les produits bois des forêts des collectivités a également des liens avec des entreprises de la filière ;

**La Fédération nationale des Communes forestières propose de repositionner les élus au cœur d'une commercialisation organisée nationalement et structurée de la forêt au marché.**

### Nos propositions :

- En s'appuyant sur les conseils d'un opérateur public national, la commune détermine une stratégie de commercialisation qui optimise la gestion de sa forêt, les recettes des ventes de bois et les liens entre les entreprises de travaux forestiers et les transformateurs du territoire.
- Cet opérateur public national doit avoir de fortes compétences commerciales, « filières » et « vente » (connaissance des produits, de leur marché, du tissu industriel et de sa concurrence...) qui soient en lien avec les attentes du marché économique et les enjeux de filières territoriales (toutes les entreprises de transformation, même petites, ont une valeur pour les territoires).
- Cet opérateur public national apporte un appui « technique et commercial » à la commune qui est la seule à définir les modes de vente de ses coupes ou des produits de ses coupes.
- La qualité des différents produits composant une coupe doit être prise en compte afin d'optimiser sa commercialisation et les recettes des ventes de bois.
- Au besoin, la commune peut recourir à un autre vendeur que cet opérateur public national pour satisfaire des marchés spécifiques. Ce point devra être discuté et précisé.
- La traçabilité des bois vendus doit être développée pour connaître, en toute transparence, leur destination et leurs orientations.
- La mise en œuvre des contrats d'approvisionnement doit être améliorée (simplification, transparence...) pour avoir une connaissance complète de l'équation économique de chaque collectivité qui vend ses bois de cette façon.
- Cet opérateur public national doit être indépendant de toute entreprise.
- Le modèle de développement pluri-produits/pluri-acheteurs doit être systématisé pour s'adapter à la diversité des forêts françaises et répondre à une sylviculture plus résiliente.

## 6. Propriété et utilisation des données

### Considérant :

- que la production et la diffusion de données constituent des enjeux majeurs et stratégiques ;

**La Fédération nationale des Communes Forestières réaffirme que les communes sont propriétaires des données sources concernant leur patrimoine forestier et qu'elles doivent en avoir l'usage plein et entier, sans restriction d'aucune sorte de la part du ou des opérateurs intervenant sur leur patrimoine forestier.**

### Nos propositions :

- Toutes les données (qualitatives, quantitatives et financières) concernant son patrimoine forestier sont systématiquement transmises à la commune propriétaire.
- La commune doit valider l'utilisation des données de sa forêt en particulier lorsqu'elles génèrent une rémunération pour des tiers.
- Par une étude au cas par cas, des communes doivent pouvoir accéder aux données des forêts privées et domaniales nécessaires à l'exercice de leur rôle d'aménageur du territoire.
- Les informations sur l'ensemble des forêts du territoire (accès libre aux données d'intérêt général et environnemental) doivent pouvoir être communiquées systématiquement et synthétiquement auprès du grand public.
- Le vocabulaire utilisé pour caractériser la gestion des forêts françaises doit être uniformisé.

## **7. Le Plan Local Forestier, outil des élus pour repositionner la forêt dans l'aménagement du territoire**

### **Considérant :**

- Dans l'expression du suffrage universel, les citoyens français donnent mandat, au-delà de tout corporatisme, aux élus pour être garants de l'intérêt général ;
- le rôle d'aménageur des élus qui œuvrent pour un développement équilibré et multifonctionnel des territoires ;
- la mise en œuvre, au niveau local, de la politique forestière nationale par les élus ;
- la force de propositions auprès des décideurs territoriaux et régionaux que constituent les élus locaux ;
- la trop faible prise en compte de la forêt, qui occupe une large part du territoire (30% en moyenne, bien souvent plus de la moitié) dans les documents territoriaux d'aménagement ;
- la nécessité de décloisonner le fonctionnement en silos dans lequel sont confinées la forêt et la filière bois ;
- la nécessaire intégration dans les documents régionaux d'orientations forestières, des aspects de desserte, foncier, tourisme, incendie, protection, équilibre forêt-gibier, chasse, compensation environnementale, objectifs de mobilisation, massification de l'offre, stratégies... qui ne relèvent pas des plans d'urbanisme ou de planification ;

**La Fédération nationale des Communes forestières propose la possibilité pour les élus de mettre en œuvre des Plans Locaux Forestiers, nouvel outil à créer par la loi, qui intégrerait pleinement le secteur forêt bois dans l'aménagement du territoire. Cette proposition trouverait pleinement sa place dans un acte de décentralisation à venir.**

### **Nos propositions :**

- La création d'un outil d'aménagement du territoire prenant en compte, sur le long terme, la forêt dans toute sa multifonctionnalité : le Plan Local Forestier ;
- Le Plan Local Forestier reconnaît et affirme le rôle d'aménageur du territoire des élus locaux ;
- Dans l'intérêt général, le Plan Local Forestier fixe un cadre « Forêt-Bois » en définissant des orientations pour la préservation et la valorisation du patrimoine forestier en cohérence avec l'ensemble des politiques publiques ;
- Le Plan Local Forestier place la forêt dans l'aménagement du territoire et ancre territorialement la gestion forestière afin que celle-ci soit en adéquation avec la politique de planification territoriale ;
- Le Plan Local Forestier est élaboré sous l'égide des élus locaux qui portent une volonté forte, à l'échelle pertinente définie localement, en associant les partenaires forestiers et en s'appuyant sur les projets existants ;

- Le Plan Local Forestier doit répondre aux enjeux de protection de l'environnement, de développement du tourisme, d'équilibre forêt-gibier en intégrant une dimension économique avec la définition d'une stratégie et d'une politique commerciale ;
- Le Plan Local Forestier tient compte des documents de gestion forestière existant ;
- Les futurs documents de gestion forestière (forêt privée/communale/domaniale) devront être en cohérence avec le Plan Local Forestier ;
- Le Plan Local Forestier alimente et oriente les documents d'urbanisme/planification qui doivent systématiquement le prendre en compte lorsqu'il existe ;
- Le Plan Local Forestier s'inscrit dans la déclinaison des politiques forestières, nationale et régionale, connecté avec les autres plans locaux forestiers « voisins », en particulier en insistant au développement entre les territoires ruraux et urbains.

**Non pas un document de plus dans le millefeuille, le Plan Local Forestier, en ouvrant la possibilité à l'intelligence collective locale de s'exprimer, permettra de dégager et d'optimiser les moyens alloués à la forêt sur un territoire.**

**Par le travail transversal, il facilitera la prise en compte des préoccupations de la société civile et l'information du grand public.**

**Le Plan Local Forestier facilitera ainsi totalement la capacité d'innovation et d'expérimentation des élus et des territoires.**