

**Rapport**

**Décentralisation et politique forestière :  
Propositions de mesures  
pour les communes forestières**

Jean-Claude Monin

Février 2003

A Antoine Monin, mon père, né en 1899

A Antoine Monin, mon petit fils, né en 1995

*Nos grands-parents ont vécu les dernières décennies de la civilisation rurale. Ils étaient d'une génération où les paysans faisaient, comme Monsieur Jourdain, de la gestion durable sans le savoir.*

*La forêt était en ce temps là un lieu familier : on y coupait du bois pour se chauffer, pour débiter des pièces de charpente, pour confectionner des meubles, pour façonner les outils des champs... Le garde forestier en ce temps là était un personnage reconnu et respecté.*

*La forêt était l'un des éléments essentiels de l'équilibre socio-économique de la vie rurale.*

*Nos petits enfants sont de la nouvelle génération du vingt et unième siècle, de la civilisation urbaine post industrielle, bien éloignée de la période rurale qui l'a précédée.*

*Cette génération sera vraisemblablement attachée à la représentation symbolique de la forêt, à sa richesse en biodiversité ou à ses capacités de lutte contre l'effet de serre.*

*Elle redécouvrira le bois, matière première renouvelable et écomatériau performant.*

*Elle appréciera un espace de promenade, de détente et de ressourcement. C'est la nouvelle vocation de la forêt ; c'est ce qu'on nomme dans le jargon technico-forestier la multifonctionnalité ; ce sont les nouveaux objectifs que devra atteindre la gestion forestière.*

*L'agent technique de l'ONF devra être ce nouveau professionnel de la forêt et de l'espace rural, capable d'écouter et de transformer des attentes en demandes.*

*Nous sommes aujourd'hui d'une génération de passeurs.*

*J'espère avec ce rapport, contribuer, bien modestement, à ce rôle de passeur, entre la lisière de la forêt du monde rural d'autrefois et l'orée de la forêt du vingt et unième siècle qui saura répondre aux attentes économiques et sociales de notre société.*

*Jean-Claude MONIN*

## TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>9</b>
<b>FICHE D'IDENTITE DES FORETS COMMUNALES .....</b>	<b>10</b>
<b>I - LE REGIME FORESTIER : UN STATUT SPECIFIQUE POUR LE PATRIMOINE FORESTIER DES COMMUNES .....</b>	<b>13</b>
1-1 Comment l'histoire a conduit le Code forestier à encadrer la gestion des forêts communales .....	13
1-2 Les compétences et les actions qui relèvent de l'Etat, d'un point de vue juridique et réglementaire .....	15
1-3 Le contenu du Régime forestier pour les collectivités : du concept à la définition analytique .....	16
1-4 Une approche de la politique forestière restée très sectorielle .....	18
<b>II - LES ATTENTES DES MAIRES DES COMMUNES FORESTIERES .....</b>	<b>19</b>
2-1 Quels objectifs pour les forêts des communes ? .....	19
2-1.a Une vision "durable" en trois dimensions.....	19
2-1.b L'importance croissante de la forêt communale dans la vie locale.....	20
2-1.c Le souci du maintien des équilibres financiers .....	20
2-2 Des élus attachés aux outils et aux systèmes "qui marchent" .....	22
2-2.a Le Régime forestier et l'ONF sont jugés très satisfaisants.....	22
2-2.b Les vertus de la solidarité font l'unanimité mais la gestion en commun suscite des réticences .....	22
2-2.c Les maires souhaitent pouvoir s'impliquer plus et mieux dans la gestion de leur forêt .....	23
<b>III - LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE LA SITUATION ACTUELLE .....</b>	<b>25</b>
3-1 Des rapports économiques entre l'amont et l'aval en pleine évolution.....	25
3-1.a La grume s'éloigne de la forêt.....	25
3-1.b Le développement du bois construction : une nouvelle dynamique, un défi pour les scieries françaises.....	26
3-1.c Le risque de sous-exploitation de la ressource en bois par démotivation des propriétaires.....	28

3-2	Les objectifs de gestion durable confèrent au Régime forestier un intérêt renouvelé .....	28
3-2.a	Une alliance entre protection et gestion : un atout dans les engagements internationaux .....	29
3-2.b	Le système de péréquation de la forêt domaniale.....	30
3-2.c	La gestion patrimoniale durable de la forêt communale.....	31
3-2.d	L’approvisionnement sécurisé de la filière bois par la forêt publique .....	32
3-2.e	Le maintien d'une compétence forestière de haut niveau .....	32
3-3	Une approche territoriale frileuse de la politique forestière.....	33
3-3.a	La nouvelle donne de la politique territoriale et de l'aménagement du territoire .....	33
3-3.b	Quelle échelle pour optimiser la prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt ?.....	35
3-3.c	Mieux intégrer la forêt dans la dynamique du développement territorial .....	39
3-3.d	L'aménagement et la gestion concertées des espaces : un levier de développement pour les territoires ruraux .....	41
3-4	Établir de nouvelles relations partenariales avec l'ONF.....	43
3-4.a	La Charte de la forêt communale (Paris le 7 juin 1991).....	43
3-4.b	Les Assises nationales de la forêt communale (Nogent / Haute-Marne, 31 mai / 1 <sup>er</sup> juin 2001) .....	44
3-4.c	Le contrat Etat – Office national des forêts 2001 – 2006.....	47

**IV - SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS ..... 48**

4-1	Un impératif de fond : développer et valoriser la forêt française et la filière bois .....	48
4.1.a	Par l'action interprofessionnelle.....	49
	• Proposition n°1 : Créer une interprofession nationale représentative de tous les secteurs professionnels de la filière forêt bois. ....	49
	• Proposition n°2 : Participer aux interprofessions régionales .....	50
4.1.b	Par l’organisation de tous les propriétaires et gestionnaires de la forêt française.....	50
	• Proposition n°3 : Soutenir l’association France Forêt et ses actions de développement forestier.....	51
	• Proposition n°4 : A l’instar du secteur agricole, créer une taxe fiscale pour financer les actions de développement promues par France Forêt.....	51
	• Proposition n°5 : A l’instar du secteur agricole, créer un dispositif de gestion des fonds provenant de la taxe suivant un système directement lié aux organismes représentatifs de la forêt française.....	52

4.1.c	Par la croissance de la récolte et des utilisations du bois, le soutien et le développement de l'emploi local et notamment les ouvriers forestiers.....	53
	• Proposition n°6: Produire un million de m <sup>3</sup> de sciages supplémentaires chaque année.....	53
	• Proposition n°7 : Faire évoluer les modes de ventes par le développement de la contractualisation et des ventes en commun type "fruitière" .....	54
	• Proposition n°8 : Intensifier les actions de promotion et d'utilisation du bois dans la construction – Nomination d'un "Monsieur bois-construction-environnement" .....	55
	• Proposition n°9 : Accompagner le développement du bois énergie, de la consommation domestique aux chaufferies collectives et industrielles – Nomination d'un "Monsieur bois énergie" .....	56
4.1.d	Par le suivi de la place de la forêt et du bois dans le développement durable des territoires .....	59
	• Proposition n°10 : Créer un observatoire économique et des emplois forestiers.....	59
4.1.e	Par la mise en place effective d'un fonds d'épargne forestière pour les collectivités territoriales .....	60
	• Proposition n°11 : Mettre en place le fonds d'épargne forestière destiné aux collectivités territoriales, prévu par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001.....	60
4.2	Conforter une véritable logique de développement territorial .....	61
4.2.a	Par la déclinaison des ORF en volets stratégiques opérationnels, selon des massifs forestiers régionaux ou interrégionaux, à l'initiative d'une région ou de toute autre collectivité, chef de file.....	63
	• Proposition n°12 : Créer des massifs forestiers ou des schémas de massif à l'échelle régionale ou interrégionale. ....	63
	• Proposition n°13 : Créer des structures d'animation et de promotion liées aux massifs forestiers.....	63
	• Proposition n°14 : Mieux associer les régions à l'approbation des ORF .....	63
4.2.b	Par la promotion des chartes forestières de territoire pour mieux intégrer la forêt dans les politiques contractuelles locales .....	69
	• Proposition n°15 : Soutenir le développement des chartes forestières de territoire.....	69
	• Proposition n°16 : Faire vivre un réseau d'échanges et de promotion des chartes forestières de territoire.....	69
	• Proposition n°17 : Mettre en place effectivement les dispositions de l'article 32 du RDR .....	69
4.2.c	Par la mise en œuvre d'un outil d'aménagement global d'un territoire communal ou intercommunal : le plan de gestion de l'espace naturel et du patrimoine .....	71
	• Proposition n°18 : Etudier les modalités de mise en place de plans de gestion de l'espace naturel et du patrimoine.....	71

4.2.d Par la levée des ambiguïtés, des incompréhensions et des facteurs de blocages associés à la gestion des biens sectionaux .....	72
• Proposition n°19 : Aborder franchement les problèmes associés à la gestion des bien sectionaux .....	72
<b>4.3 ONF et gestion des forêts communales : vers une logique de gestion partenariale déléguée.....</b>	<b>73</b>
4.3.a Par l'application des conclusions des Assises de la forêt communale.....	74
• Proposition n°22 : Renforcer la représentation des élus des communes forestières et des élus territoriaux au sein du conseil d'administration de l'ONF.....	75
• Proposition n°23 : Renforcer le rôle de la Commission communale.....	75
• Proposition n°24 : Renforcer et valoriser le rôle du 1 <sup>er</sup> Vice Président de l'Office, représentant des élus des communes forestières, par une réelle délégation .....	75
• Proposition n°25 : Créer des commissions régionales de la forêt communale .....	76
• Proposition n°26 : Créer un centre d'information, de documentation et de recherche sur la forêt publique et son histoire.....	76
4.3.b Par la révision de la Charte de la forêt communale .....	77
• Proposition n°27 : Mettre en place un processus de révision régulière de la Charte de la forêt communale.....	77
4.3.c Par une meilleure prise en compte des attentes de la société.....	77
• Proposition n°28 : instituer des conférences annuelles régionales de la forêt publique.....	77
• Proposition n°29 : instituer une journée annuelle d'information et de formation avec les élus au niveau de chaque "unité territoriale" de l'ONF .....	78
 <b>CONCLUSION .....</b>	 <b>79</b>
 <b>ANNEXE I</b>	
Liste des personnes rencontrées .....	80
 <b>ANNEXE II</b>	
Rôle de l'Etat dans la gestion des forêts relevant du Régime forestier.....	83
 <b>ANNEXE III</b>	
Liste des principaux ouvrages documentaires consultés .....	87
 <b>ANNEXE IV</b>	
Table des sigles .....	90

## *REMERCIEMENTS*

Je tiens à remercier tout spécialement Monsieur Michel Hermeline, adjoint à la Sous-Directrice des industries du bois au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales qui s'est particulièrement investi dans ce rapport ; son sens de l'écoute, son souci d'investigation et de synthèse ont beaucoup apporté au résultat de cette mission qui correspond à un véritable travail d'équipe.

Je remercie aussi Monsieur Jean-Yves Perrot, Directeur de cabinet du Ministre, Monsieur Bernard Chevalier, chargé de mission au cabinet du Ministre, Monsieur Pierre-Eric Rosenberg, Directeur de l'espace rural et de la forêt et Monsieur Bernard Goury, Directeur général de l'office national des forêts ainsi que ses collaborateurs qui m'ont apporté leur appui .

Je n'oublie pas non plus de remercier Madame Brigitte Deshaies qui a assuré l'organisation de la mission, ainsi que Madame Sophie Principaud qui l'a secondée.

Je sais gré des apports importants qui m'ont été donnés par tous ceux nombreux qui m'ont transmis des notes écrites et par ceux qui m'ont formulé des propositions orales lorsqu'ils se sont rendus à mon invitation.

Je ne saurais clore ce chapitre sans citer les présidents Jacques Delong et Yann Gaillard qui m'ont toujours encouragé et soutenu dans tous les engagements que j'ai pu prendre au sein de la FNCOFOR, comme pour cette mission qui m'a été confiée.



## **INTRODUCTION**

Alors que les débats internationaux sur le développement durable des ressources forestières mettent en avant les projets de "foresterie communautaire" ou les projets "associant les populations locales", les 11 000 communes forestières françaises peuvent se prévaloir d'une expérience unique et privilégiée dans ce domaine.

A la fois propriétaires forestiers et collectivités publiques en charge des équilibres socio-économiques locaux, les communes forestières ont su maintenir, au fil des décennies, des rapports harmonieux entre les hommes et le patrimoine forestier, en s'adaptant aux contraintes et opportunités nouvelles.

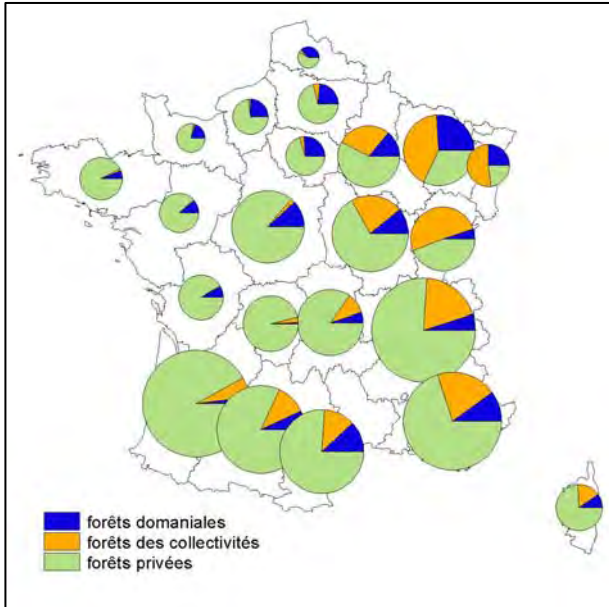
L'Etat, traditionnellement garant du long terme et de l'intérêt général, propriétaire lui-même de forêts prestigieuses, a toujours tenu une place importante dans la protection et la gestion durable des forêts.

Colbert, en son temps, a su formaliser les choses, alliant sens visionnaire et pragmatisme, jetant les bases du "Régime forestier" sur lequel se fonde la gestion des forêts publiques.

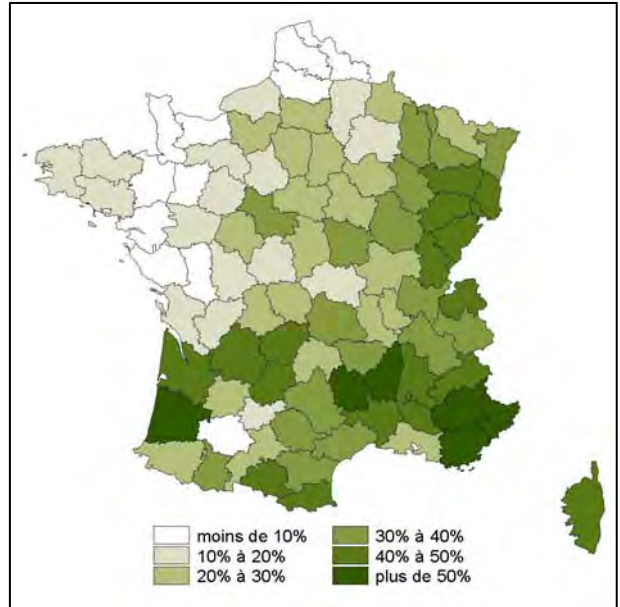
Ce "Régime forestier" est aujourd'hui confronté à une nouvelle étape de son évolution, étape qui répond elle-même à une volonté – et un besoin – de prise en charge par la société de l'avenir de ses espaces naturels forestiers, au niveau et dans les formes les plus adaptés.

Après la secousse qu'ont représentée les tempêtes de décembre 1999 et les débats de la récente loi d'orientation sur la forêt, le nouvel élan impulsé au mouvement de décentralisation et les réflexions en cours sur les affaires rurales en sont l'occasion.

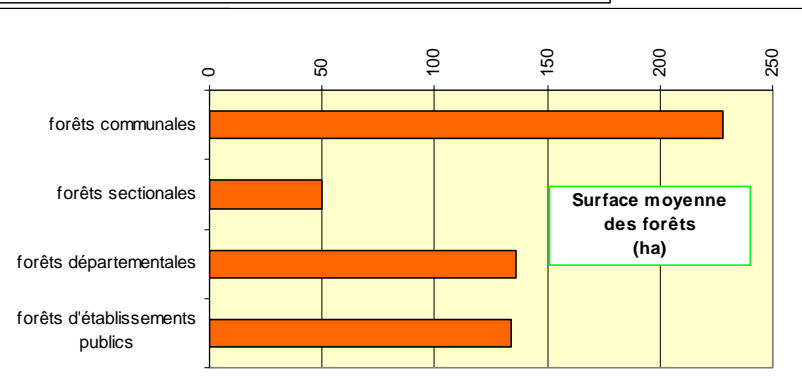
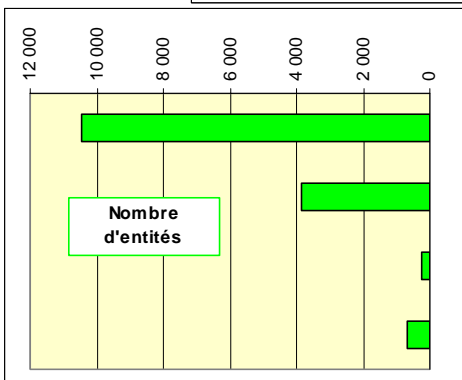
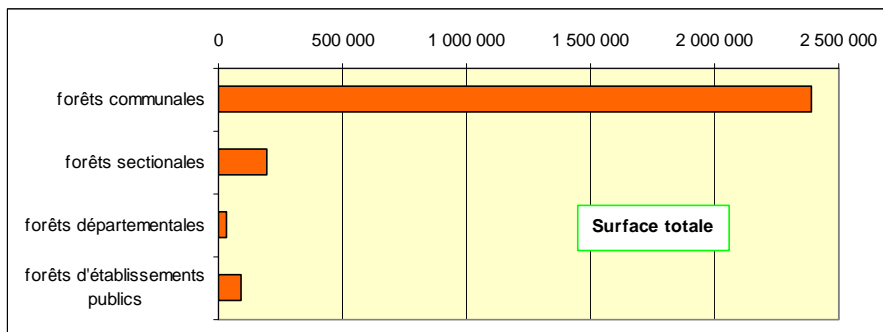
## FICHE D'IDENTITE DES FORETS COMMUNALES



Carte 1 : surface forestière régionale  
 surface maximale : Aquitaine – 1 815 000 ha  
 surface minimale : Nord – 80 000 ha  
 source ONF / IFN

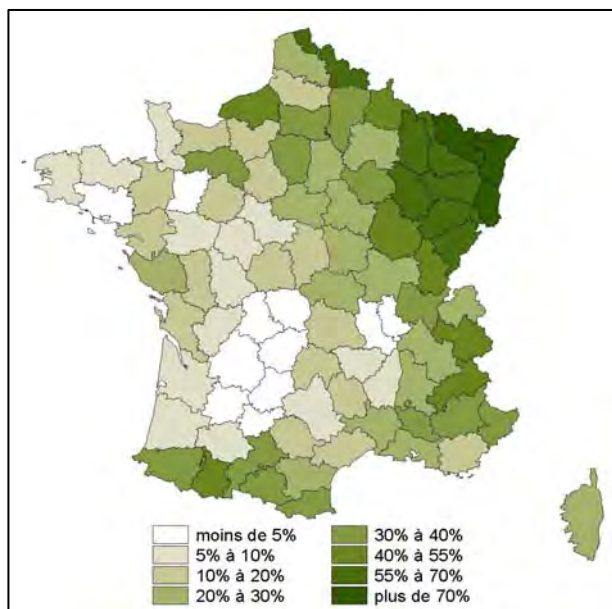


Carte 2 : taux de boisement  
 moyenne nationale 28.3%  
 source IFN

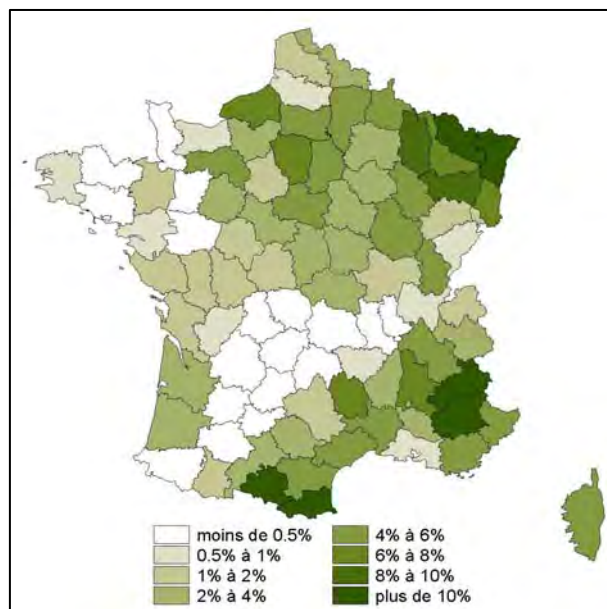


Graphique 3 : répartition par type de propriétaire des terrains relevant du régime forestier

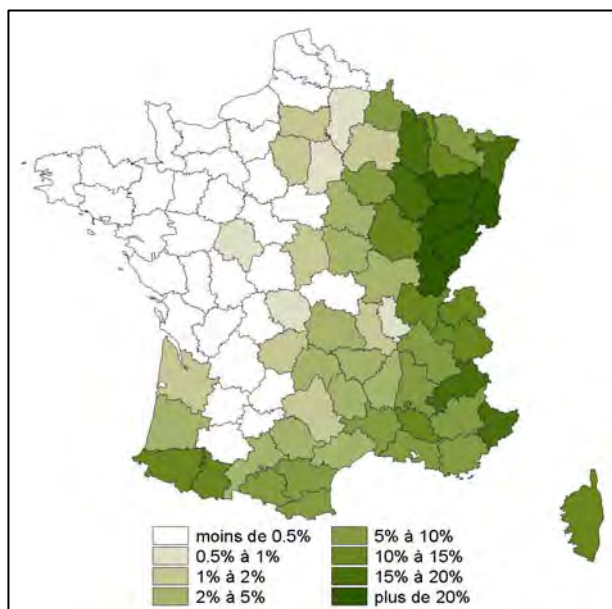
## FICHE D'IDENTITE DES FORETS COMMUNALES



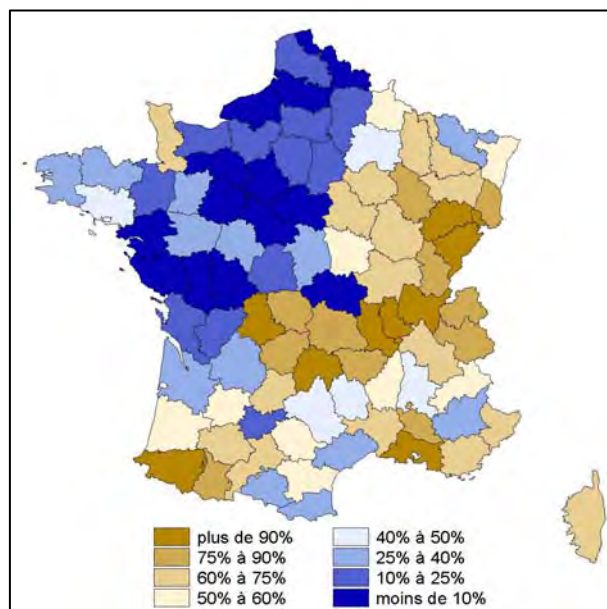
Carte 4 : taux de terrains relevant du régime forestier  
moyenne nationale 8.1%  
Source ONF



Carte 5 : taux de terrains domaniaux relevant du régime forestier - moyenne nationale 3.2%  
Source ONF

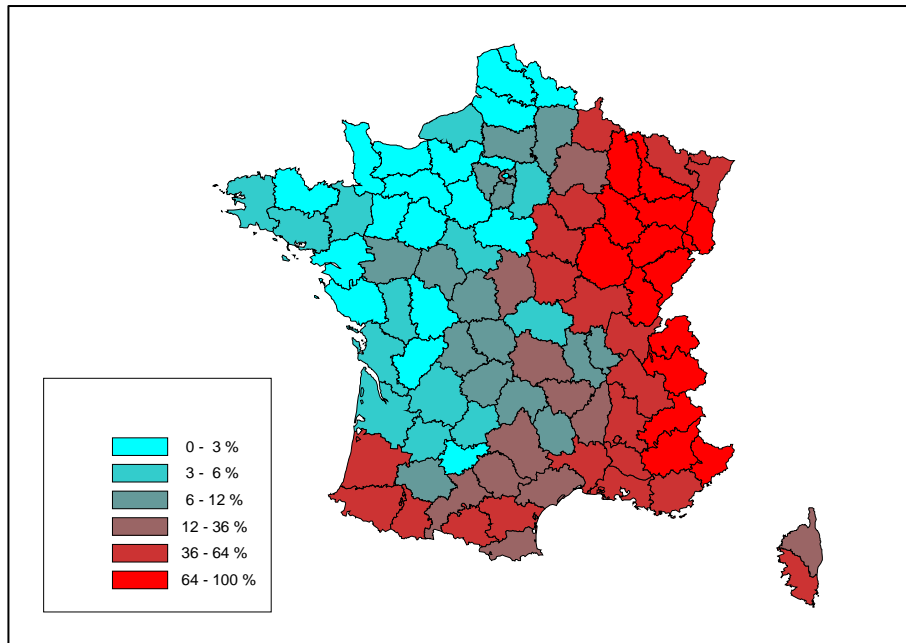


Carte 6 : taux de terrains des collectivités relevant du régime forestier - moyenne nationale 4.9%  
Source ONF

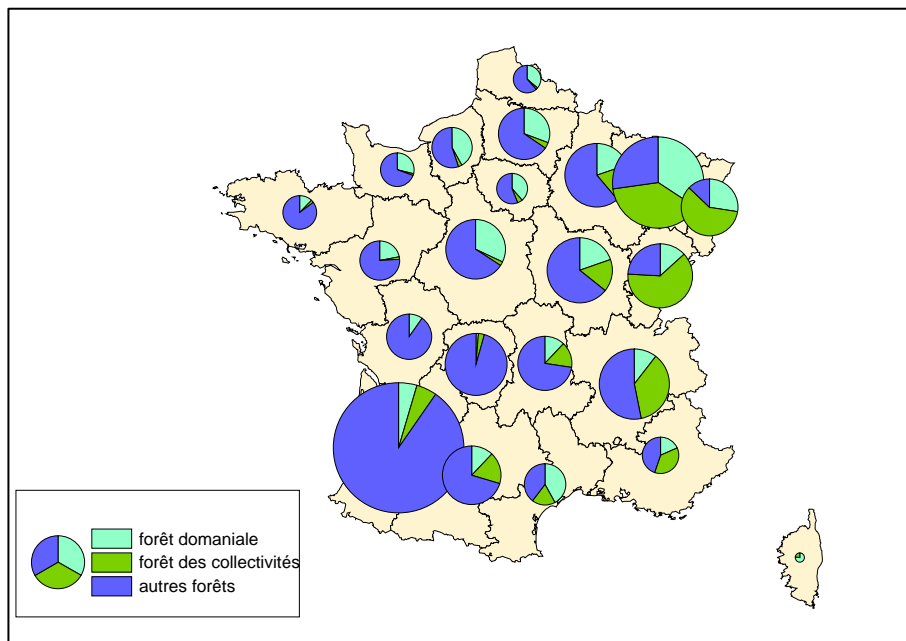


Carte 7 : part des terrains des collectivités dans l'ensemble des terrains relevant du régime forestier – moyenne nationale 40 %  
Source ONF

## FICHE D'IDENTITE DES FORETS COMMUNALES



Carte 8 : importance des communes forestières dans l'ensemble des communes  
Source ONF



Carte 9 : importance de la récolte de bois commercialisée par les communes forestières par rapport à la récolte totale commercialisée en France  
Source ONF

## **I- LE REGIME FORESTIER : UN STATUT SPECIFIQUE POUR LE PATRIMOINE FORESTIER DES COMMUNES**

### **1-1 Comment l'histoire a conduit le Code forestier à encadrer la gestion des forêts communales**

**Sens du long terme  
et  
multifonctionnalité  
ont conduit les  
forêts publiques à  
développer des  
outils de "gestion  
durable" avant  
l'heure**

La longue histoire forestière de la France illustre l'évolution des équilibres entre les forêts, réserve d'espace pour l'agriculture, sources de biens et de services de proximité, et les besoins des populations. La croissance démographique et le développement économique ont progressivement intensifié la conversion des espaces forestiers en terres agricoles et accentué l'utilisation des ressources forestières (bois, menus produits, pâturage...) jusqu'à créer des situations de surexploitation et de pénurie : pénuries de combustible (bois de feu), pénuries de matériaux (bois d'œuvre, pour la construction mais aussi pour la marine), pénuries d'espace (avec les défrichements agricoles), menaces sur les plaisirs (chasses royales, princières ou seigneuriales), etc. L'apparition de ces déséquilibres a mis en évidence les fonctions d'intérêt public des forêts, pour la protection des sols, pour la prévention des risques naturels (érosions, inondations, avalanches...) ou pour la pérennité des récoltes de bois de chauffage et de bois d'oeuvre.

Cette évolution et cette prise de conscience ont conduit la collectivité à développer une utilisation raisonnée des forêts, visant à ne prélever de la ressource qu'une quantité limitée, et à mettre en place progressivement une organisation technique et juridique de plus en plus élaborée, d'abord pour réguler les usages locaux, puis pour préserver l'intégrité des forêts et la pérennité de leur ressources, dans l'intérêt national. Dans certaines situations très dégradées, notamment en montagne dans les zones sensibles à l'érosion torrentielle, la reconstitution du couvert forestier est devenue d'intérêt public et a conduit à des actions volontaires de la puissance publique (périmètres de boisement et restauration des terrains en montagne à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle).

Dans une France traditionnellement centralisatrice, l'Etat a joué un rôle prépondérant dans ces évolutions et dans la mise en place de la réglementation forestière, en tant que propriétaire (souci de protection des ressources financières liées aux forêts domaniales ou des services comme la chasse) et en tant que garant de l'intérêt général (bois pour la marine, protection des sols, mise en valeur de landes, etc.). Il n'est pas étonnant que les périodes de pouvoir central fort aient produit les réglementations forestières les plus élaborées et les plus contraignantes.

Le code forestier actuel comprend ainsi, pour l'ensemble des forêts, des dispositions pour garantir l'intégrité des surfaces boisées (défrichements), pour la préservation du patrimoine (incendies, restauration des terrains en montagne, matériel de reproduction), pour assurer une gestion durable de la ressource en bois (obligation de plan de gestion) ; il comprend également un régime spécial de sanctions.

Les contraintes des règles de droit imposées aux propriétaires et qui entravent parfois assez fortement leur liberté d'action sont partiellement compensées par une politique d'aides publiques et par une politique fiscale favorable, notamment en matière de succession. Ces politiques sont justifiées, compte tenu du faible taux interne de rentabilité des investissements, du rapport très faible du chiffre d'affaires au capital forestier, de la durée des révolutions et, surtout, du réel intérêt public attaché à la bonne gestion des forêts.

La divergence marquée entre les intérêts privés des propriétaires et les intérêts généraux de la société (opposition entre le court terme et le long terme, difficultés à rendre compatible l'accueil du public, la protection de la nature et un rendement soutenu avec un retour des investissements après plusieurs générations), impose dans la plupart des cas, un concours de l'Etat plus fort que dans des domaines souvent jugés plus importants.

#### **Les fluctuations de la superficie de la forêt française**

Sous Louis XIV, le ministre Colbert jeta dans sa célèbre ordonnance de 1669 les bases d'une gestion suivie des forêts, en s'appuyant sur des ordonnances antérieures, notamment celle de 1318, remise en vigueur en 1516 par François I<sup>er</sup>. À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, la forêt française, qui supportait l'essentiel de l'effort énergétique national (forges, verreries, salines, tuileries...) apparaissait cependant toujours fortement dégradée par plusieurs siècles de surexploitation et ne couvrait plus guère que 9 millions d'hectares. Le Code forestier de 1827 développa et actualisa l'ensemble des dispositions antérieures. Mais le long combat qui s'en suivit pour privilégier le long terme (production de bois d'œuvre) par rapport au court terme (besoin de combustible domestique, et pour les forges et l'industrie) ne fut véritablement gagné qu'avec l'essor des techniques agricoles et l'apparition de la houille qui allégèrent considérablement les pressions que subissait la forêt. La superficie de la forêt française est aujourd'hui de plus de 15 millions d'hectares.

Pour les forêts publiques (domaine privé de l'Etat et domaine privé des collectivités locales), le code forestier instaure un régime spécial de gestion (le Régime forestier) qui se caractérise notamment par une protection renforcée contre les changements d'usage (défrichement, aliénation), par l'obligation d'élaborer pour chaque forêt un plan de gestion approuvé par l'Etat (l'aménagement forestier) qui fixe en particulier l'assiette annuelle des coupes à réaliser, par l'obligation de mise en vente par l'intermédiaire d'un opérateur unique, l'Office national des forêts, selon des modalités strictement encadrées. Le Régime forestier met également en place une surveillance générale des forêts par les agents assermentés de l'ONF.

En simplifiant, on pourrait dire que le Régime forestier instaure et garantit la protection du patrimoine et la réalisation d'une gestion durable pour l'ensemble des forêts publiques.

## **1-2 Les compétences et les actions qui relèvent de l'Etat, d'un point de vue juridique et réglementaire**

L'annexe II détaille, à partir du Code forestier, les différentes interventions de l'Etat dans la gestion des forêts relevant du Régime forestier.

Si la prise en compte du long terme et les fondements d'intérêt public de la politique forestière restent toujours très présents, le Code forestier et le Régime forestier, historiquement basés sur un fort encadrement par l'Etat des propriétés forestières privées et des forêts des collectivités, se sont adaptés à l'évolution du contexte économique et social, et au mouvement de déconcentration-décentralisation caractéristique des dernières décennies.

Ainsi, la dernière loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 réaffirme, à la demande de tous les partenaires professionnels, le caractère national de la politique forestière :

« Art. L.1<sup>er</sup> . – La mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général . »)

« Art. L.2. – La politique forestière relève de la compétence de l'Etat qui assure la cohérence nationale. *Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent passer des contrats avec l'Etat notamment dans le cadre des chartes forestières de territoire, en vue de concourir à la mise en œuvre de cette politique* » .

Ce nouvel ajout (en italique) détermine l'esprit d'innovation du texte qui contractualise des relations nouvelles de l'Etat et des collectivités territoriales, afin de conduire en partenariat la politique forestière nationale. **Ce principe d'association entre l'Etat et les collectivités territoriales est le fil conducteur retenu dans ce rapport pour formuler de nouvelles propositions.**

La nouvelle loi d'orientation accentue également une évolution amorcée par la loi de 1985 (mise en place des orientations régionales forestières) dans le sens d'une plus grande régionalisation du cadre de mise en œuvre de cette politique forestière.

En 2000, la réforme des aides publiques aux investissements en forêt avait confirmé cette volonté de déconcentration au niveau régional. La loi reconnaît à la fois la diversité des situations régionales et locales, la légitimité d'approches diversifiées selon les enjeux et la nécessité d'associer contractuellement les collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique forestière, au travers notamment des contrats de plan mais aussi des chartes forestières de territoire.

Cette orientation se traduit notamment par l'abandon des seuils uniques, définis au niveau national, pour rendre obligatoire une procédure ou enclencher une action. Ainsi c'est au niveau régional ou départemental que sont désormais arrêtés les seuils concernant l'obligation de plan simple de gestion, ceux concernant le contrôle de la reconstitution après coupes rases ou coupes d'amélioration des futaies, la surface des bosquets soumis à la

**Deux piliers fondateurs à réaffirmer : cohérence nationale et partenariat avec les collectivités territoriales**

législation sur le défrichement, l'interdiction de reboisement après coupe rase dans les zones soumises à la réglementation des boisements, ou encore la mise en œuvre de certaines mesures de prévention des incendies de forêt.

### **1-3 Le contenu du Régime forestier pour les collectivités : du concept à la définition analytique**

Le Régime forestier auquel les forêts communales ont longtemps été "soumises" avant, plus simplement, d'en "relever" (terme consacré depuis la loi d'orientation du 9 juillet 2001), est souvent employé à géométrie variable pour désigner soit les règles et les actions qui s'appliquent spécifiquement aux forêts des collectivités, soit l'ensemble des règles et des actions encadrant la gestion forestière des forêts publiques, soit encore l'ensemble des orientations, des règles et des actions qui président à cette gestion.

On cherchera en vain dans la loi une définition très précise et concise du Régime forestier. Une lecture attentive du code forestier permet néanmoins de dessiner les contours du Régime forestier ; la première colonne du tableau ci-dessous dresse la liste des actions qui en relèvent et qui sont donc mises en œuvre par l'ONF. Ces éléments figurent en annexe au contrat Etat-ONF signé le 22 octobre 2001. La deuxième colonne indique, classées selon les mêmes thématiques, les différentes actions qui ne rentrent pas directement dans le champ du Régime forestier mais le prolongent, pour élargir la gestion forestière.

<b>Actions relevant du Régime forestier</b>	<b>Autres actions, hors Régime forestier</b>
<b>Gestion foncière</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Soumission/distraction</li> <li>- Délimitation/bornage</li> <li>- Entretien des limites</li> <li>- Participation aux commissions administratives concernant le droit et l'affectation des sols</li> <li>- Instruction des demandes de défrichement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique de restructuration foncière : analyse, animation, négociations</li> <li>- dont notamment l'animation de la nouvelle procédure des échanges et cessions d'immeubles forestiers (ECIF)</li> </ul>
<b>Aménagement</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participation à l'élaboration des ORF</li> <li>- Elaboration des schémas régionaux d'aménagement</li> <li>- Élaboration des aménagements</li> <li>- Instruction des modifications/dérogations aux aménagements</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Études spécifiques, correspondant à des politiques locales particulières : protection des paysages, de certaines espèces menacées, etc.</li> <li>- animation, information et communication auprès des collectivités territoriales</li> </ul>
<b>Suivi des aménagements</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboration des programmes de travaux et des états d'assiette des coupes</li> <li>- Présentation/discussion avec les propriétaires</li> <li>- Vérification de la conformité d'exécution</li> <li>- Outils de suivi de l'évolution des peuplements</li> <li>- Expertise et conseil à la collectivité sur la gestion durable</li> <li>- Elaboration et présentation des comptes techniques et financiers de la forêt</li> <li>- Autorisation de pâturage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Études prospectives globales et définition de politiques sur les disponibilités en bois, l'implantation d'industries utilisatrices, les volumes de travaux, leur impact économique, les conséquences sur l'emploi.</li> <li>- Réalisation des travaux en maîtrise d'ouvrage des collectivités propriétaires.</li> <li>- Conseil et appui à la gestion des budgets communaux</li> </ul>



<p><b>Surveillance</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surveillance du foncier / des limites</li> <li>- État sanitaire</li> <li>- Occupations sans droit</li> <li>- Surveillance des servitudes, et des utilisations contractuelles.</li> <li>- Conformité des travaux / programme</li> <li>- Surveillance des travaux d'exploitation des coupes vendues sur pied.</li> <li>- Recherche des infractions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition de politiques locales de surveillance spécialisée, selon enjeux : environnement, accueil du public, etc.</li> </ul>
<p><b>Martelage</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toutes opérations de désignation d'arbres à vendre ou à délivrer.</li> </ul>	
<p><b>Gestion des coupes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparation administrative, juridique, commerciale nécessaire à la vente ou à la délivrance de produits martelés.</li> <li>- Surveillance et récolement des coupes, pour préserver les intérêts techniques et commerciaux des propriétaires, et la gestion durable des peuplements.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Montage d'accords commerciaux entre acheteurs et vendeurs de bois, contrats-types, etc.</li> <li>- Collecte et mise à disposition des informations sur l'état du marché.</li> <li>- Vente en commun de bois de plusieurs communes ("fruitière").</li> <li>- Politique de contractualisation.</li> </ul>
<p><b>Exploitation des coupes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Surveillance de l'exploitation des coupes vendues façonnées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise d'œuvre des travaux d'exploitation,</li> <li>- Exécution des travaux d'exploitation, éventuellement transports de bois aux usines</li> <li>- Classement, tri, négoce des bois façonnés</li> <li>- Le cas échéant, montage d'opérations particulières : stockage, exportations, etc.</li> </ul>
<p><b>Chasse, pêche</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expertises techniques et juridiques / gestion du gibier et plans de chasse compatibles avec une gestion durable des milieux forestiers.</li> <li>- Idem sur les ressources aquatiques et piscicoles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion cynégétique par massif, exploitation commerciale de la chasse.</li> <li>- Information des élus.</li> </ul>
<p><b>Missions d'intérêt général rattachées</b></p> <p>Si elles ne relèvent pas sensu stricto du Régime forestier, certaines missions d'intérêt général sont nécessairement prises en compte dans le cadre des plans d'aménagement</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Protection et gestion de la biodiversité et des paysages</li> <li>- dont actions spécifiques en faveur d'espaces ou d'espèces à haute valeur patrimoniale.</li> <li>- Information et accueil du public</li> <li>- dont opérations lourdes pour les scolaires, le public citoyen, brigades à cheval, etc.</li> </ul>
<p><b>Autres</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politique de communication active sur la forêt, la filière-bois et l'environnement, en direction des élus, de la presse, du grand public.</li> <li>- Observatoire économique et de l'emploi</li> <li>- Recherche-développement</li> </ul>

#### **1-4 Une approche de la politique forestière restée très sectorielle**

Les caractéristiques propres au Code et au Régime forestiers avec une forte implication de l'Etat, les échelles de temps différentes liées à la gestion forestière, la présence d'un établissement public national très impliqué dans la gestion et la dominance croissante d'autres secteurs très organisés (monde urbain, monde agricole...) ont eu tendance à cantonner la politique forestière dans un univers parallèle, suivant ses propres règles, mais relativement hermétique aux mutations rapides d'autres politiques liées à l'aménagement du territoire, la gestion de l'espace (urbanisme, l'environnement) ou l'intercommunalité.

**Aujourd'hui encore, les forestiers ont parfois face à la société un vieux réflexe de défense**

Certains ont même parlé de "tour d'ivoire" ou de "ghetto" pour qualifier le monde forestier, jugement certes caricatural, mais significatif d'une tendance de fond, qui puise sans doute ses racines dans des époques plus lointaines où il fallait défendre la forêt contre de multiples agressions.

Cette situation fait écho à la faible représentation des forêts au sein des organisations représentatives et notamment des chambres d'agriculture. Le désengagement progressif, mais sensible, des agriculteurs vis-à-vis de la forêt est un élément important à prendre en compte dans ce domaine.

Ainsi, les surfaces boisées rattachées aux exploitations agricoles ont-elles diminué de près de 60 % en 30 ans (3,1 Mha en 1970 et 1,3 Mha en 2000) avec une accélération à partir de 1990<sup>1</sup>. Depuis une dizaine d'années également, la proportion des exploitations agricoles disposant de surfaces boisées régresse fortement (32 % en 2000) alors qu'elle était plutôt stable auparavant (autour de 43 %). Cette évolution n'est pas liée à des actions de déboisement mais bien à une dissociation nette entre forêt et activités agricoles. Enfin, si environ un agriculteur sur deux exploite du bois, il s'agit majoritairement de bois de chauffage destiné à l'autoconsommation et les exploitants agricoles ne contribuent que très marginalement à l'économie industrielle du bois (ils récoltent moins de 1% du bois d'œuvre commercialisé).

---

<sup>1</sup> Les éléments cités dans ce paragraphe sont issus d'une étude de Bruno Cinotti et Dominique Normandin, dont les résultats ont été publiés dans le n°4 - 2002 de la Revue forestière française

## **II - LES ATTENTES DES MAIRES DES COMMUNES FORESTIERES**

### **2-1 Quels objectifs pour les forêts des communes ?**

Deux études récentes illustrent une évolution des priorités qu'assignent à leurs forêts communales les élus locaux : l'étude réalisée par Ernst & Young pour la FNCOFOR sur les attentes des communes forestières (février 2001) et l'étude réalisée par DEP-Conseil pour la DERF sur le Régime Forestier (février 1999).

#### **2-1.a Une vision "durable" en trois dimensions**

La plupart des élus locaux ont une approche multifonctionnelle affirmée du patrimoine forestier communal, qui est rarement réduit à une seule dimension économique, écologique ou sociale.

**Fonctions  
écologiques,  
économiques et  
sociales des forêts :  
la "triple bottom  
line" de la gestion  
durable est une  
référence de base  
des élus locaux**

Pour autant, la protection de l'environnement est la plus spontanément mise en avant, reflétant sans aucun doute une préoccupation croissante chez nos concitoyens : la forêt est souvent perçue comme un espace de nature par excellence et comme tel, doit être préservée alors que les exemples d'atteintes à l'environnement sont légions, souvent largement médiatisés (marées noires, déforestation tropicale, pollutions, disparitions d'espèces...).

La dimension économique de la forêt reste très présente pour les élus : les ventes de bois représentent souvent une part importante du budget communal et c'est d'ailleurs la seule ressource non fiscale qui a un impact significatif sur les recettes des communes. Le cadre de gestion durable et l'application du Régime forestier assurent, hors accident climatique, une régularité des récoltes et des recettes, compatible avec les potentialités de la forêt. La dimension économique ne se limite pas aux ventes de bois sensu stricto mais intègre également les activités liées à la gestion forestière, à l'exploitation et à la transformation des bois. La vocation touristique d'une forêt est également associée aux activités marchandes induites (hébergement, restauration...).

La dimension sociale de la forêt, comme espace de loisir, de détente, de ressourcement ou d'éducation, est également très présente même si elle est moins spontanément formalisée. Il est vrai que sauf dans des cas de fréquentation exacerbée, génératrice de nuisances, la fréquentation de la forêt – ou simplement sa présence dans le paysage – est d'un usage courant pour la majorité des habitants d'une commune. La pratique de l'affouage vient souvent renforcer ce lien affectif.

Cette vision multifonctionnelle de la forêt, souvent résumée dans le terme de gestion durable, relève d'un objectif de satisfaction équilibrée des différentes demandes sociales perçues par les maires – placés en position d'arbitre et d'animateur du développement local – tout en assurant la préservation et la transmission du patrimoine. La forêt s'insère alors véritablement dans le développement durable du territoire

### **2-1.b L'importance croissante de la forêt communale dans la vie locale**

**Une population plus motivée, des élus plus sensibles**

Pour beaucoup de maires, la place de la forêt dans la vie locale est appelée à prendre de plus en plus d'importance, notamment par le renforcement des enjeux socio-culturels qui constituent le ferment des relations entre les habitants et qui participent à l'équilibre des territoires : accueil du public, protection de la nature et de l'environnement, soutien des activités économiques, place de la forêt dans l'espace, liens avec la ville...

L'évolution des équilibres démographiques, le passage à une société de plus en plus urbaine, l'importance de l'attachement émotionnel à la forêt et ses symboles multiplient les demandes. La forêt cristallise des attentes de plus en plus diverses, au sein de la population communale mais aussi des communes voisines et des agglomérations.

Les maires restent particulièrement attentifs à l'activité économique et à l'emploi, éléments fondamentaux de l'équilibre social. Dans beaucoup de communes rurales, la forêt soutient des emplois pour sa gestion, pour la récolte et la transformation des produits, notamment du bois, pour les services associés... Les maires voient des perspectives positives pour le développement de l'emploi lié à l'accueil du public et au tourisme, ils sont confiants dans l'emploi lié à la gestion forestière, mais ils restent plus circonspects sur les emplois liés à l'aval (récolte, sciage, industrie de trituration, seconde transformation...).

### **2-1.c Le souci du maintien des équilibres financiers**

**Les forêts et leurs produits constituent un volet non négligeable de certains budgets communaux**

Pour beaucoup de communes rurales, les revenus de la forêt – essentiellement les recettes de ventes de bois – sont déterminants dans l'équilibre budgétaire, alors que depuis une vingtaine d'années, les charges globales ont fortement augmenté par rapport aux recettes de fonctionnement. Certains qualifient ainsi ce revenu forestier de "taxe professionnelle" des zones rurales.

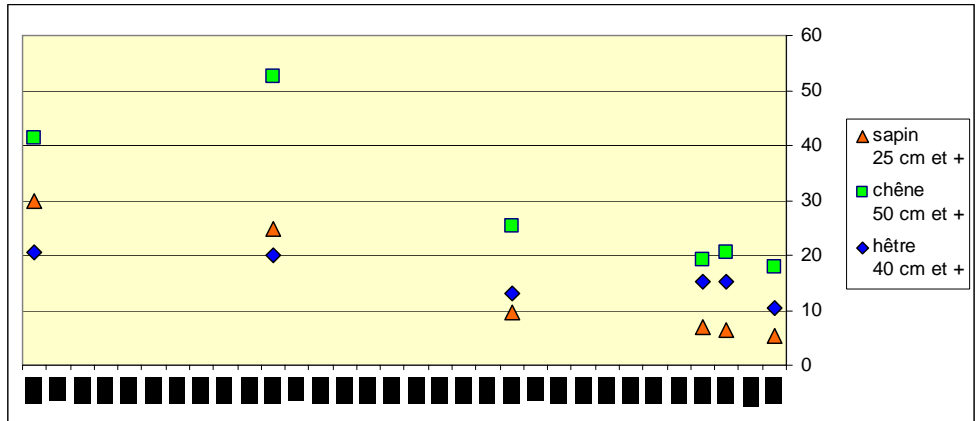
L'effondrement des recettes de ventes de bois, lié aux tempêtes de 1999 (baisse des prix, méventes, gels de coupe...) a bien montré la fragilité de certains budgets communaux et leur dépendance par rapport aux revenus de la forêt. Cette situation a nécessité la mise en place, par le ministère de l'Intérieur, d'un dispositif d'aide ciblé pour compenser ces déséquilibres.

En dehors de l'accident des tempêtes de 1999, les maires restent inquiets face à l'érosion, ou au mieux à la stagnation, des recettes de ventes de bois constatée au cours des vingt dernières années. A titre d'illustration, le graphique ci-après indique, pour quelques grandes essences, l'équivalence entre le prix de vente d'un m<sup>3</sup> de bois et le SMIC horaire depuis 1970.

Plus généralement, et même pour les communes où les recettes de ventes de bois sont faibles ou ont peu d'incidence sur le budget, la réponse aux multiples attentes de la société conduit à l'augmentation des dépenses liées à

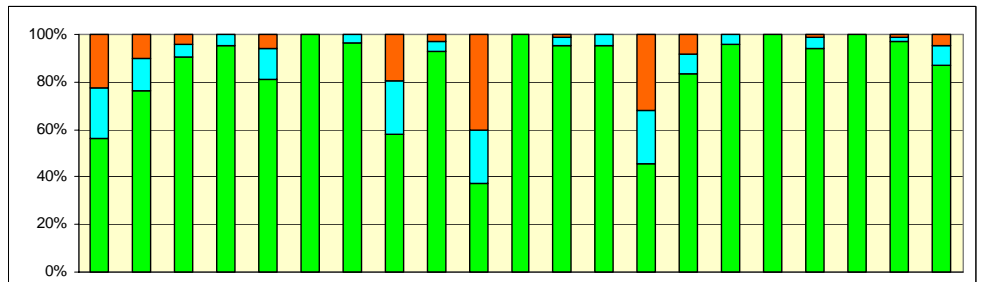
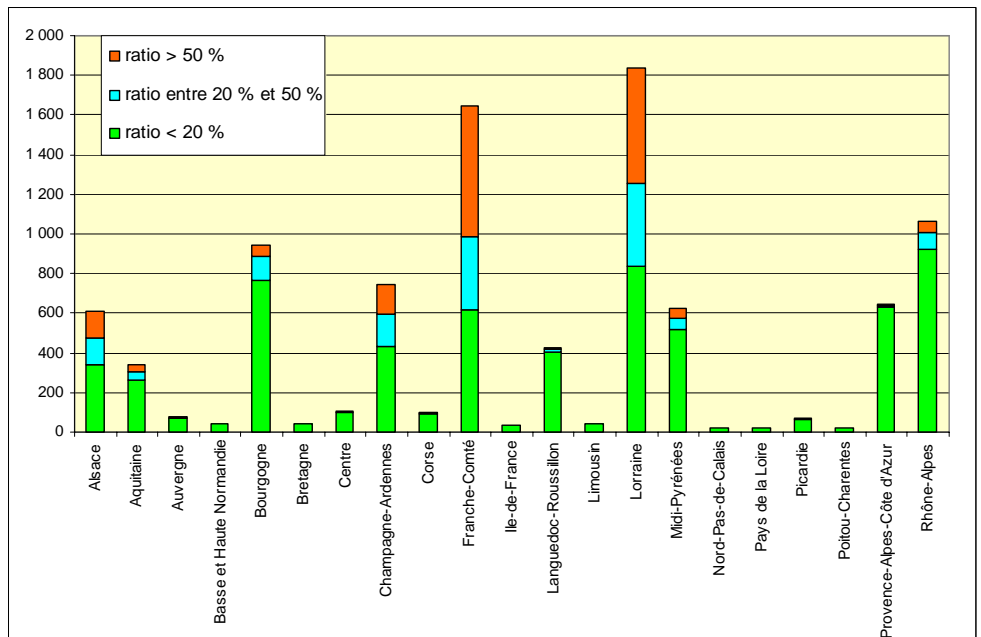
la forêt : incidence de l'accueil du public sur la gestion et nécessité d'investir et d'entretenir des infrastructures adaptées, contraintes et surcoût d'investissement liés à la prise en compte de la biodiversité, notamment des espèces et habitats remarquables, sensibilité accrue à la prévention des risques (incendies, érosion, inondations, avalanches...).

Nombre d'heures (niveau SMIC) correspondant au prix de vente d'un m<sup>3</sup> de bois



Source ONF

Nombre de communes forestières selon le ratio recettes bois / autres recettes



Autres recettes = produits des taxes locales (TFB, TFNB, THA, TP) et des dotations

Source ONF et MAAPAR

## **2-2 Des élus attachés aux outils et aux systèmes "qui marchent"**

### **2-2.a Le Régime forestier et l'ONF sont jugés très satisfaisants**

La grande majorité des maires sont très satisfaits de la qualité technique des aménagements forestiers et des interventions réalisées dans le cadre du Régime forestier. La gestion et la surveillance au quotidien de la forêt par les agents de l'ONF, ainsi que les conditions d'exploitation de la ressource forestière sont également très appréciées.

Grâce à un opérateur national comme l'ONF, chaque forêt communale bénéficie d'une assistance de haut niveau et dispose d'un ensemble de ressources partagées : veille technique et économique, diffusion d'expérience, formation des personnels, recherche et développement...

Les maires expriment toutefois le regret que la formation, l'information et la vulgarisation des compétences par l'ONF soient insuffisamment développées à leur égard. Ils aimeraient davantage de commentaires sur les interventions et d'explication sur les décisions, voire la mise en place d'un système de "pilotage" avec un dialogue renforcé entre l'ONF et les élus.

**Objectif :  
un régime forestier  
préservé mais  
modernisé**

**Bien qu'ils restent quasi – unanimement attachés au Régime forestier, les élus locaux souhaitent néanmoins sa modernisation, pour tenir compte des avancées de la décentralisation et des enseignements de la tempête.**

### **2-2.b Les vertus de la solidarité font l'unanimité mais la gestion en commun suscite des réticences**

L'existence du Régime forestier et d'un opérateur unique donne une identité à la forêt communale à laquelle les maires sont sensibles. L'égalité de gestion, quel que soit le niveau des ressources financières procurées par la forêt, participe également d'un effort de péréquation apprécié par les élus.

**... solidaire  
mais respectant  
l'identité de chaque  
commune...**

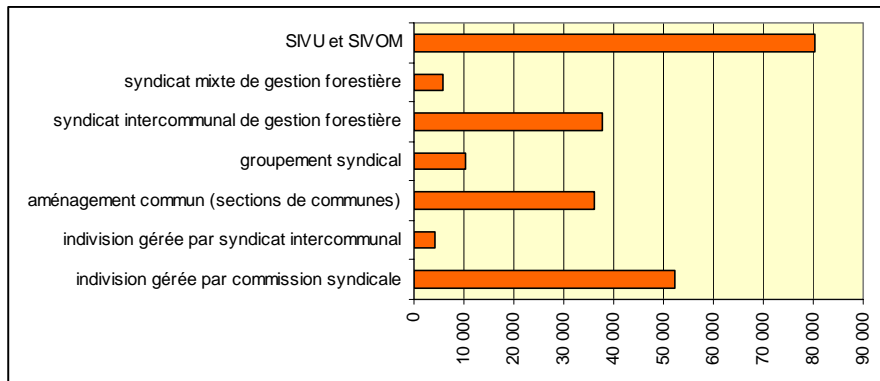
Pendant la période de crise due aux tempêtes, les communes ont apprécié la solidarité nationale, au travers des diverses aides mises en place, mais aussi la solidarité entre les communes forestières sinistrées et non sinistrées. Des stockages collectifs de bois chablis ont été réalisés. Les circonstances exceptionnelles ont même conduit certaines communes à commercialiser en commun leur bois, dans des conditions de marché particulières. Cette expérience de la "fruitière" a d'ailleurs mis en lumière certaines rigidités administratives et s'est avérée très complexe dans la forme qui a été utilisée (cf. proposition n°7).

Pour autant, à l'instar des propriétaires privés individuels, chaque commune reste en général très attachée à l'identité de sa forêt et ne souhaite pas s'engager dans des formes de regroupement de la propriété ou de la gestion.

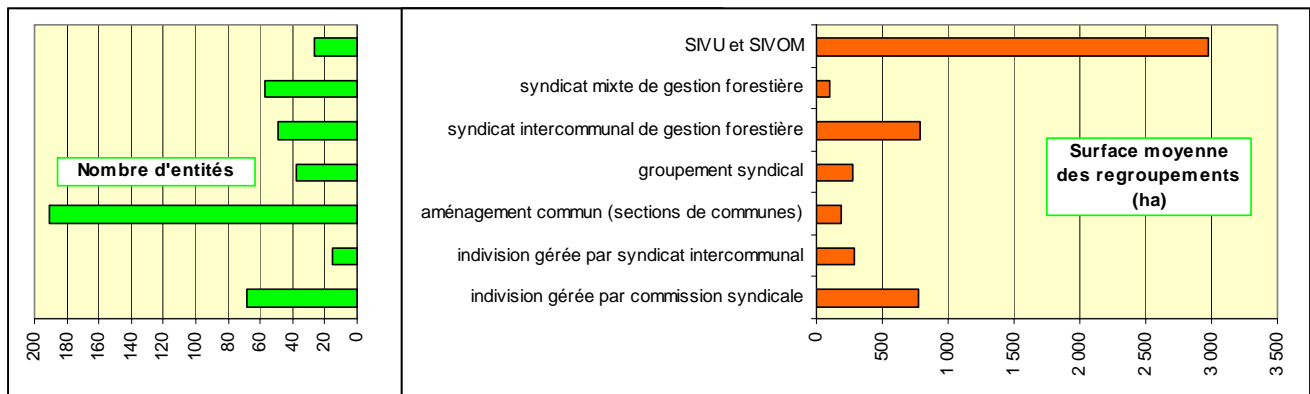
### Les formes de regroupement de la gestion des forêts communales

Un audit sur les modalités de regroupement des communes, sections de communes et établissements publics a été réalisé par l'Inspection générale de l'ONF en 1999. Il permet d'avoir un bilan des formes de regroupement utilisées, qui couvrent environ 8 % de la surface gérée et concernent 2 100 collectivités propriétaires, regroupées en 445 nouvelles entités. Une majorité de ces regroupements remontent aux décennies 1975-1985.

*Surfaces faisant l'objet d'un regroupement de gestion (ha)*



*Nombre et surface moyenne des regroupements*



### 2-2.c Les maires souhaitent pouvoir s'impliquer plus et mieux dans la gestion de leur forêt

Bon nombre de maires de communes sinistrées par les tempêtes de décembre 1999 ont un regard nouveau sur la gestion de la forêt. Confrontés à une situation qui les a dépassés, les maires souhaitent et déclarent vouloir être plus impliqués dans la gestion de leur forêt communale. Ils expriment alors des attentes fortes pour une gestion conjointe avec l'ONF et un pouvoir décisionnel accru sur les prix, les marchés, les essences plantées et les politiques d'investissement.

**... et accordant plus de place à l'initiative des maires**

Cette prise de conscience, exacerbée par les problèmes d'ordre matériel ou organisationnel consécutifs aux tempêtes, rejoint un sentiment plus général : les maires sont de plus en plus sensibles à la dimension économique de la forêt (pouvoir exploiter et commercialiser les bois dans de bonnes

conditions, maintenir le niveau des recettes, maintenir ou développer les activités...).

Derrière un dialogue renforcé avec l'ONF et une bonne compréhension des choix, tant en matière d'aménagement que de commercialisation, les communes sont de plus en plus attentives à la gestion de la ressource économique et financière que représente la forêt et à son intégration dans le territoire.



### **III - LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE LA SITUATION ACTUELLE**

#### **3-1 Des rapports économiques entre l'amont et l'aval en pleine évolution**

##### **3-1.a La grume s'éloigne de la forêt**

En matière de forêt, la France se caractérise par deux faits majeurs et une évolution :

1. Une forêt diversifiée productrice d'une matière première ligneuse en quantité et qualité ;
2. Un marché du bois important, bien situé sur le plan européen ;
3. Une évolution des activités aval qui deviennent de plus en plus distantes de la forêt. Le secteur papetier est ainsi complètement détenu par des capitaux étrangers : les centres de décision et la stratégie des groupes industriels Américains, Canadiens, Scandinaves sont par nature de plus en plus éloignés de notre politique forestière nationale. Ce phénomène de concentration d'entreprise et d'investissement de capitaux étrangers se développe aussi dans d'autres secteurs de la filière bois. Il est déjà très significatif dans la scierie, alors que dans le même temps le secteur bancaire français se désengage de plus en plus. Le débat sur la suppression du FFN et celui plus récent sur la création d'une interprofession nationale confirment l'accentuation de la distanciation entre l'aval et la forêt.

Cette évolution engendrée par une économie en pleine restructuration, ne doit pas être vécue comme une menace ou une fatalité. Par contre les propriétaires forestiers et les pouvoirs publics doivent tenir compte de ces changements et adapter leur politique et leur stratégie à cette nouvelle donne française, européenne et mondiale. A une industrie et un artisanat locaux, voire régionaux très liés à la forêt, ont succédé aujourd'hui des opérateurs industriels et financiers préoccupés principalement par l'obtention d'une matière première au moindre coût en quantité et en qualité, mais avec une recherche d'un approvisionnement sécurisé dans la durée.

La formule trop souvent employée « *l'aval tire la forêt* » n'est plus d'actualité et est désormais erronée. Il conviendrait de la remplacer par « *la forêt doit compter sur la forêt* ». La forêt doit s'unir et s'organiser pour peser sur les relations professionnelles et commerciales d'un type nouveau qu'elle doit établir avec ses acheteurs et ses partenaires.

Plus largement, cette nouvelle réalité économique qui s'impose à la forêt, s'applique également au-delà, à l'espace naturel, notamment à l'agriculture, avec une séparation de plus en plus prononcée entre les activités aval et amont. La logique industrielle et financière des groupes nationaux et internationaux qui dominent désormais les secteurs du bois (papiers,

**Des activités  
avales de plus en  
plus distantes de la  
forêt**

**" La forêt doit  
compter sur la  
forêt "**

panneaux, meubles...) et agro-alimentaires (grande distribution, industriels...), éloigne les acteurs des secteurs forestiers et agricoles de leurs marchés. L'aval, globalisé et industrialisé, ne raisonne plus en terme de filière mais de marché.

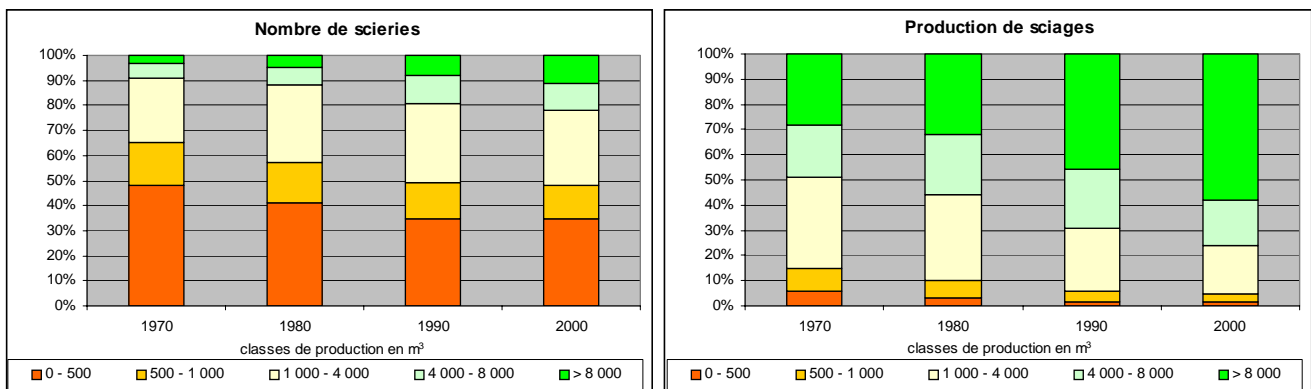
Face à cette réalité, il existe une perspective dans l'alliance des activités forestières, agricoles et rurales pour constituer un véritable secteur économique de l'espace naturel, capable de :

**Un véritable secteur de l'espace naturel pour promouvoir une économie globale des zones rurales**

- ➔ structurer une offre cohérente de produits et de services, marchands et non marchands,
- ➔ négocier avec les secteurs avals et les pouvoirs publics,
- ➔ faire évoluer la formation des forestiers, des agriculteurs et des autres professionnels de l'espace naturel vers de nouvelles compétences de marketing et de service,
- ➔ promouvoir dans l'avenir la nouvelle économie globale de l'espace naturel en zone rurale.

### Le mouvement de concentration dans les scieries

Si l'agriculture s'est transformée dans les années soixante, l'économie forêt bois a commencé sa mue vingt ans plus tard et l'on constate année après année la disparition de nombreuses scieries qui constituaient des éléments essentiels du maillage des activités bois du milieu rural. On dénombre aujourd'hui moins de 3 000 entreprises contre 6 800 dans les années 70 et la production des scieries les plus importantes (plus de 8 000 m<sup>3</sup>/an) est majoritaire alors qu'elles ne représentaient encore que le quart des sciages à l'époque.



Source : Agreste, enquête annuelle de branche et enquête annuelle d'entreprise

Les nombreuses petites entreprises installées en milieu rural subissent les évolutions en cours qu'elles n'ont pas vu ou n'ont pas voulu voir arriver. Bon nombre d'entre elles ne sont pas prêtes à faire face aux nouvelles contraintes qui s'imposent à elles ou tout simplement n'en n'ont pas – ou plus – les moyens. Dans un tel contexte, le dialogue et la coopération entre la forêt et l'aval de la filière sont plus difficiles, surtout lorsque viennent encore s'y mêler les intérêts des nouveaux opérateurs de type industriel, tributaires de centres de décision souvent très éloignés.

### 3-1.b Le développement du bois construction : une nouvelle dynamique, un défi pour les scieries françaises

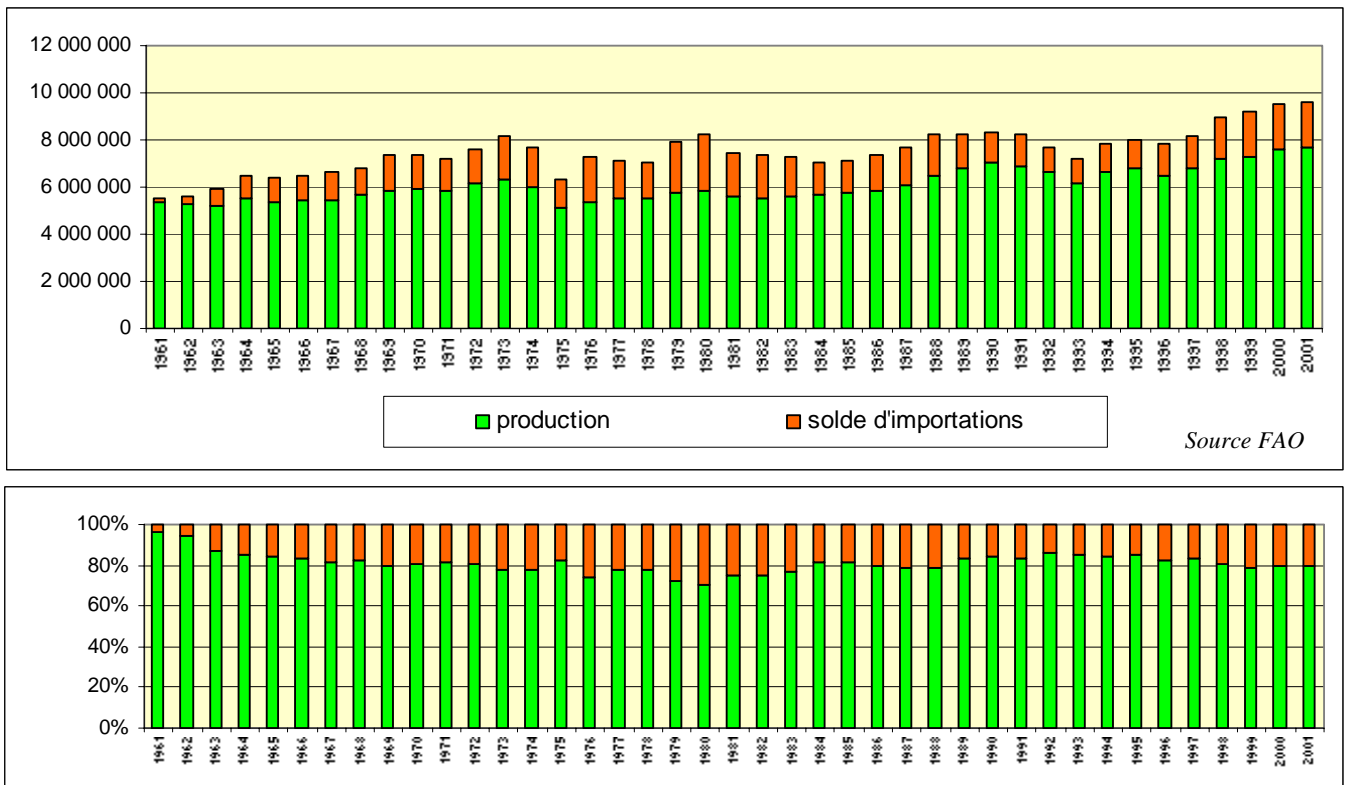
La construction constitue le premier débouché de la filière bois française avec une consommation annuelle de l'ordre de 14,5 millions de m<sup>3</sup> d'équivalent bois-ronds. La plus grosse part de ce bois est utilisée par les entreprises du bâtiment.

Un accroissement de l'utilisation du bois dans ce secteur permet, par effet de levier, d'accompagner des objectifs de dynamisation de la sylviculture et d'augmentation de la récolte, dans un contexte de croissance de la ressource forestière disponible. Il permet également à la fois de stocker durablement des quantités supplémentaires de carbone et de réaliser de meilleures performances énergétiques globales<sup>2</sup>.

L'accord cadre Bois-Construction-Environnement, signé en 2001 par les départements ministériels et les principales organisations professionnelles concernées, s'inscrit dans cette perspective et vise à développer significativement et collectivement, à l'échéance 2010, la part du bois utilisé dans le secteur de la construction. Un accroissement de 25 % de la part de marché est ainsi envisagé, correspondant à environ 4 millions de m<sup>3</sup> supplémentaires de bois ronds.

Les communes forestières, comme d'autres propriétaires, restent toutefois inquiètes face à la stagnation, ou même à l'érosion, des parts de marché des sciages français, et notamment des sciages résineux, directement concernés par l'objectif de l'accord cadre. L'examen des tendances récentes montre en effet une concurrence accrue des produits d'importation et les perspectives à court terme ne sont pas favorables, du fait du retard des scieries françaises face aux exigences croissantes du marché en terme de qualité (dimensions, humidité...) et de normalisation.

*Évolution de la consommation de sciages résineux en France et part des importations*



<sup>2</sup> Un m<sup>3</sup> de bois mis en œuvre en construction immobilise durablement 1 tonne de CO<sub>2</sub> prélevée dans l'atmosphère. En se substituant à d'autres matériaux plus coûteux en énergie à produire, il permet en outre d'économiser environ 0,8 tonne de CO<sub>2</sub>.

L'insuffisance du séchage est particulièrement criante et une simulation réalisée par la FNB et le CNDB montre ainsi qu'à l'horizon 2010, une augmentation de la consommation totale de sciages résineux de + 2,5 millions de m<sup>3</sup> de sciage est envisageable, mais la demande en produits séchés sera alors de + 5,5 millions de m<sup>3</sup> et celle de produits non-séchés de - 3 millions de m<sup>3</sup>. En l'absence d'évolution rapide des scieries pour s'adapter à cette nouvelle donne, le risque d'une sous-valorisation et d'une sous-exploitation des forêts françaises est réel.

### **3-1.c Le risque de sous-exploitation de la ressource en bois par démotivation des propriétaires**

Aux inquiétudes sur la performance des outils industriels de transformation et leur adaptation aux marchés, s'ajoute la crainte d'une démotivation des propriétaires forestiers – dont les communes forestières – face à une érosion continue des prix des bois.

Certes, la concurrence est de plus en plus exacerbée sur les marchés internationaux, mais il existe une limite au raisonnement purement économique de marché selon lequel le prix du bois payé au propriétaire est un prix résiduel d'ajustement aux marchés mondiaux des produits transformés.

Il est clair qu'en dessous d'un certain seuil – un revenu minimum d'exploitation – un propriétaire privé ou une commune forestière ne mobilisera plus son bois, ne voulant pas s'engager dans des complications inutiles au regard de la recette escomptée. Nul doute que certaines demandes sociales de non-exploitation trouveront alors un écho favorable auprès des propriétaires.

Or il est reconnu qu'en dehors de cas particuliers, et hors toute considération idéologique, la non-exploitation, accompagnée souvent d'une non gestion, ne permet pas d'optimiser les différentes fonctions attendues de la forêt. Dans le cas où des fonctions de protection de la forêt sont menacées, des aides sont d'ailleurs mises en place par la puissance publique pour assurer une gestion efficiente. Ainsi, le règlement de développement rural prévoit-il, par exemple, la possibilité de versement compensatoire pour l'exploitation forestière dans des zones à forte contrainte environnementale.

### **3-2 Les objectifs de gestion durable confèrent au Régime forestier un intérêt renouvelé**

Outre les garanties et les "garde-fous" inhérents à son histoire, plusieurs arguments forts plaident en faveur du maintien des « fondamentaux » du Régime forestier et de *l'unité nationale de la forêt publique domaniale et communale, avec un seul gestionnaire l'ONF* : le système de péréquation de la forêt domaniale, la gestion patrimoniale durable de la forêt

communale, l'approvisionnement sécurisé de la filière bois par la forêt publique et le maintien d'un pool de compétence forestière de haut niveau.

### **3-2.a Une alliance entre protection et gestion : un atout dans les engagements internationaux**

**Le régime forestier  
comme garantie de  
qualité d'une  
véritable gestion  
multifonctionnelle  
durable**

Le Code forestier et le Régime forestier peuvent apparaître comme un ensemble de garde-fous évitant de sacrifier le long terme forestier aux intérêts de court terme : ils constituent véritablement un statut complexe de protection du patrimoine forestier contre les aliénations, les défrichements, les dégradations, les surexploitations et les abus de jouissance. En ce sens, ils préfigurent les statuts de protection plus récents liés aux impératifs de préservation du patrimoine naturel (parcs nationaux, réserves naturelles...). Les premières mesures de protection sont d'ailleurs issues du "monde forestier" que ce soit les réserves artistiques de Fontainebleau ou les premiers parcs nationaux.

Pour autant le Régime forestier n'est pas uniquement un régime de protection mais aussi un régime de gestion, avec un souci de renouvellement des ressources en bois, et des autres produits et services fournis par les forêts, et de transmission aux générations futures de ces ressources. Ces objectifs se matérialisent au travers de l'aménagement forestier.

Initialement limité au souci de préserver, pour chaque forêt, le renouvellement des peuplements forestiers et leur bonne adéquation aux besoins en bois, les objectifs de gestion ont progressivement intégré d'autres préoccupations, au gré de l'évolution des demandes sociales. Les besoins de proximité, concrétisés par les droits d'usage, se sont étendus à des besoins d'intérêt général (national) qui ne pouvaient être correctement satisfaits sans une approche globale : approvisionnement en bois de marine, fourniture de bois énergie pour l'agglomération parisienne, richesse en gibier des domaines de chasse royaux (le bien-être du roi étant d'intérêt national...), préservation de la couverture boisée pour limiter l'érosion des sols en montagne et les inondations... plus récemment maintien du potentiel de biodiversité (en tant que bien collectif), stockage du carbone atmosphérique et lutte contre le réchauffement climatique, maintien d'espace de loisir et de ressourcement (bien-être des populations). Ces différents objectifs ont progressivement affirmé une vocation multifonctionnelle des forêts, formalisée dans les Directives ou les Orientations nationales de gestion des forêts publiques, et plus récemment inscrite dans un livre préliminaire au code forestier (loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001).

Ce cocktail qui associe des mesures de protection et des impératifs de gestion anticipait largement les récentes évolutions des discussions internationales autour des notions de gestion et de développement durables.

### 3-2.b Le système de péréquation de la forêt domaniale

Les forêts domaniales (domaine privé de l'Etat) couvrent 1,7 millions d'hectares et sont représentatives de la diversité des forêts françaises. L'Etat en a confié la gestion à l'ONF en définissant ses directives de gestion et en affectant à l'ONF les produits du domaine (ventes de bois, location de chasse, concessions, etc.) afin de couvrir tous les frais de gestion et les investissements.

La création en 1966 de l'ONF, établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a permis de considérablement dynamiser la gestion des forêts domaniales en évitant les inconvénients inhérents au fonctionnement via le budget de l'Etat.

L'examen de la comptabilité analytique de l'ONF permet d'évaluer le ratio entre les recettes et les charges domaniales. Avant la déstabilisation due aux chablis de 1999, ce bilan global était positif au niveau national. Pour autant, il recouvre une grande disparité entre les forêts et entre les régions. Dans un petit nombre de régions, la gestion est ainsi nettement bénéficiaire, dans d'autres à peu près équilibrée, et dans beaucoup d'autres enfin, très déficitaire. Le système actuel garantit donc une péréquation efficace qui permet à chaque forêt domaniale, quelles que soient les recettes marchandes qu'elle procure, d'assurer l'ensemble des fonctions relevant des objectifs de gestion durable et de satisfaction des besoins collectifs.

Cette péréquation nationale s'effectue dans le budget de l'EPIC ONF et n'a pas d'incidence directe sur le budget de l'Etat, en dehors de catastrophe naturelle d'ampleur exceptionnelle. Par ailleurs, l'excédent bénéficiaire des forêts domaniales permet à l'Etat de financer une partie des missions d'intérêt général qu'il impose à l'ONF.

**Le régime forestier  
comme vecteur  
d'un financement  
de base durable,  
adossé aux forêts  
domaniales**

#### **Le cas des forêts domaniales de la Corse**

La loi relative à la Corse (J.O. du 23 janvier 2002) prévoit en son article 21 le transfert à la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) de la propriété des forêts de l'Etat (soit 50.000 ha). Elle précise que les biens transférés relèvent du régime forestier et sont gérés par l'ONF dans les conditions prévues au titre IV du code forestier. Elle précise également que les modalités de transfert sont réglées par une convention tripartite conclue entre l'Etat, la CTC et l'ONF. La compensation financière résultant du transfert des revenus, charges et obligations y afférentes est calculée dans les conditions prévues à l'article L.4425-2 du code général des collectivités territoriales.

Les conditions historiques particulières d'appropriation par l'Etat de la forêt corse expliquent sans doute la décision de transfert à la CTC de la forêt domaniale, avec une rétrocession gratuite. Cet exemple, qui reste très spécifique, se traduira dans l'immédiat, et alors que les négociations de la convention ne sont pas terminées, par un surcoût pour l'Etat du fait :

- de la compensation du déficit de la gestion future de la forêt par la CTC (qui était pris en charge jusqu'à présent par l'ONF dans le cadre de la péréquation nationale), sur la base des résultats des 10 dernières années.
- d'un abondement supplémentaire du versement compensateur de l'Etat au profit de l'ONF.

En ce qui concerne les missions relevant du domaine marchand (notamment les travaux patrimoniaux), une délégation de service public est à l'étude pour confier à l'ONF les travaux d'entretien du domaine (23 ouvriers forestiers sont directement concernés).

### 3-2.c La gestion patrimoniale durable de la forêt communale

Grâce à la mise en œuvre du Régime forestier par l'ONF, chaque forêt communale est gérée conformément aux orientations nationales et régionales de la politique forestière. Le plan d'aménagement forestier, document de gestion périodiquement révisé, intègre ces différents objectifs, les décline en fonction des caractéristiques propres de la forêt, et les traduit notamment en programme de travaux et de coupes. Les ventes de bois, principale recette marchande de la forêt ne peuvent porter que sur les coupes ainsi programmées et doivent être réalisées par l'intermédiaire de l'ONF.

Les évaluations menées à partir de la comptabilité analytique et du compte d'exploitation général de l'ONF montrent que les charges liées à la mise en œuvre du Régime forestier (elles correspondent uniquement aux prestations mentionnées dans la première colonne du tableau exposé au chapitre 1-3 et ne comprennent donc pas les autres dépenses et notamment le coût des travaux) s'élèvent (hors DOM-TOM) à environ 136 M€. Si l'on déduit de ce chiffre le montant des "frais de garderie" versés par les communes (environ 19 M€), il reste une charge globale de 117 M€ correspondant à la subvention de l'Etat (le "versement compensateur").

Il ne s'agit pas là d'un système de péréquation entre forêts productives avec revenus et celles qui ne le sont pas, comme cela est trop souvent compris, mais une méthode de financement des frais de gestion permettant d'assurer l'ensemble des fonctions marchandes ou non marchandes pour chaque forêt communale, avec la même qualité et la même intensité de gestion forestière, quelles que soient sa situation géographique, ses caractéristiques et ses potentialités.

A cet égard, l'examen de la comptabilité analytique de l'ONF par département permet d'évaluer le ratio entre les recettes du domaine<sup>3</sup> par rapport aux charges de mise en œuvre du Régime forestier. Ce ratio est très variable, supérieur à un pour 41 départements, inférieur à un pour 47 autres, reflétant la diversité des situations forestières dans notre pays. Le regroupement de ces résultats en fonction d'une typologie sommaire, montre bien que le dispositif du Régime forestier ne correspond pas à une péréquation et un lissage des recettes mais à une subvention permettant une gestion durable de qualité, telle que définie dans la politique forestière nationale pour les forêts des collectivités.

*Produits du domaine et coût du Régime forestier dans les forêts des collectivités*

	Surface (ha)	Surface (%)	Recettes (M€)	Recettes (%)	Recettes (€/ha)	Coûts (M€)	Coûts (%)	Coûts (€/ha)	Recettes / coûts
1 - production de bois sans handicap	860 800	33	181	69	210	53	45	62	3,4
2 - montagne	463 300	18	24	9	52	20	17	43	1,2
3 - plaine et piémont	740 500	29	53	20	72	33	28	45	1,6
4 - méditerranéen	523 700	20	5	2	4	12	10	23	0,5
Total	2 588 300	100	263	100	102	118	100	46	2,2

<sup>3</sup> ventes de bois (243 M€) et autres produits (20 M€: location droit de chasse, concessions...)

**Le régime forestier comme source de rémunération des services rendus par les forêts des collectivités**

### **3-2.d L'approvisionnement sécurisé de la filière bois par la forêt publique**

L'ONF met en vente les bois des forêts domaniales et ceux des forêts des collectivités relevant du Régime forestier, dans un cadre défini par le code forestier et basé sur la mise en concurrence. Chaque année, il met en moyenne sur le marché 13 millions de m<sup>3</sup> de bois représentant environ 40 % du volume total. Pour le bois d'œuvre, les forêts publiques fournissent plus de 50 % du chêne, 85 % du hêtre et 50 % du sapin-épicéa mis en marché.

L'existence d'un opérateur national de taille européenne, pilotant et structurant le marché du bois au niveau de plus de 40 % de sa valeur, au travers de règles communes et transparentes est un atout très important pour la compétitivité de la filière forêt-bois. Cette situation permet en effet de compenser le handicap structurel de la forêt française lié à son morcellement, alors que les difficultés d'organisation commerciale de la forêt privée restent réelles, même si elles sont en voie d'amélioration.

Les industriels de l'aval sont très attachés à cet approvisionnement de la filière bois par la forêt publique qui permet de sécuriser les entreprises en proposant chaque année un volume de grumes de bois d'œuvre important et régulier. Cette spécificité française est très appréciée et souvent opposée à la situation prévalant dans d'autres pays, comme l'Allemagne, où la segmentation en unités administratives commercialement autonomes est loin de recouper les bassins d'approvisionnement et crée des singularités préjudiciables à la transparence des marchés. Par ailleurs, la présence d'un opérateur national comme l'ONF paraît la mieux à même de garantir l'adaptation aux situations très rapidement évolutives du marché des bois.

### **3-2.e Le maintien d'une compétence forestière de haut niveau**

Avec environ 7 200 fonctionnaires et 3 800 ouvriers forestiers, l'ONF regroupe sur l'ensemble du territoire national un ensemble de compétences mobilisables à tout moment et maintenu à un haut niveau par des actions de formation et des échanges d'expériences.

Le maintien d'un opérateur national de gestion, appuyé sur la gestion des forêts domaniales et la mise en œuvre du Régime forestier, reconnu à l'échelle européenne, est un gage de développement de compétences pointues pour l'adaptation aux évolutions demandées par les décideurs et les partenaires. La taille de l'ONF permet une mobilité géographique et thématique des personnels forestiers, indispensable pour éviter un effritement des motivations ou des capacités.

A cet égard, l'expérience de décentralisation forestière italienne, avec la disparition d'un "employeur unique" s'est avérée délicate. Compte tenu de la répartition des forêts domaniales et des forêts des collectivités en France, une évolution "à l'italienne" ne permettrait d'atteindre une taille critique que dans une ou deux régions.

**Le régime forestier  
comme facteur  
opérationnel de  
regroupement et  
de sécurisation de  
l'offre de bois, en  
amont de la filière**

**Le régime forestier  
comme creuset  
d'un pôle de  
compétences**



L'expérience anglaise, avec le maintien d'un opérateur national couplé au transfert de propriété des forêts domaniales, illustre la fragilité d'un tel montage avec aujourd'hui un débat très vif sur le démantèlement de la *Forestry Commission*. Les puissants pays forestiers que sont la Finlande ou la Suède, même s'ils ont expérimenté des dispositifs destinés à optimiser l'efficacité des structures via notamment des partenariats public/privé, n'ont jamais envisagé ce type d'option, plus fréquente dans les pays pour lesquels les enjeux économiques liés à la forêt sont faibles.

### **3-3 Une approche territoriale frileuse de la politique forestière**

#### **3-3.a La nouvelle donne de la politique territoriale et de l'aménagement du territoire**

Le mouvement de décentralisation, initié il y a une vingtaine d'années, a redistribué les pouvoirs, les compétences et les moyens au profit des collectivités territoriales, dont la Région. Une nouvelle dynamique s'est mise en place, favorisant l'efficacité de l'action publique et la démocratie de proximité. Les collectivités locales sont devenues des acteurs économiques majeurs.

Même si certains soulignent la fragilité des financements, la tentation (re)centralisatrice de l'Etat, la confusion des responsabilités et une lisibilité parfois difficile pour le citoyen, cette évolution est pleinement en phase avec les attentes de la société. L'approche locale est plus que jamais indispensable pour maintenir "le liant" de notre société et répondre aux défis qui se dressent devant nous : creusement des inégalités, perte d'identité, mondialisation, vieillissement de la population, menaces sur l'environnement...

Quelques tendances de fond qui imprègnent cette nouvelle donne issue de la décentralisation méritent d'être soulignées : la montée en puissance de l'intercommunalité, le développement de la politique contractuelle et la préférence à une logique de projets par rapport à une logique de guichet.

#### ➤ La montée en puissance de l'intercommunalité

Les 36 000 communes françaises constituent à la fois une richesse pour la démocratie locale ou le maintien des repères de proximité et un handicap pour l'efficacité d'un certain nombre d'actions, faute d'une taille critique suffisante à l'échelle de la commune. Les tentatives de "fusion-absorption" initiées dans les années 70 n'ont pas été couronnées de succès, soulignant l'attachement identitaire et la force symbolique de la commune. Par contre, de nombreux outils d'intercommunalité ont progressivement permis de mettre en commun des compétences de nature à remédier aux inconvénients de la dispersion communale. La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a permis de rationaliser un certain foisonnement des structures et les formes de regroupement intercommunal connaissent aujourd'hui un grand succès.

➤ Le développement de la politique contractuelle

Le contrat est un outil qui permet de mettre en commun des moyens destinés à financer des compétences partagées ou transversales. Le contrat de plan Etat-région en est l'une des illustrations les plus marquantes avec des enjeux financiers importants : 33,5 milliards d'euros mobilisés dans les contrats de plan sur la période 1994-1999 (Etat, régions, autres collectivités locales et fonds européens) et 51 milliards d'euros prévus pour la période 2000-2006 (dont 18 milliards de l'Etat, 17 milliards des régions et 15 milliards des autres collectivités et des fonds structurels européens)<sup>4</sup>.

D'autres formes de contrats jalonnent les relations entre l'Etat, les collectivités publiques, ou entre les collectivités publiques : contrats de ville, contrats locaux de sécurité, contrats de pays, contrats d'agglomération, contrats de parc naturel régional, contrats de développement...

➤ La préférence à une logique de projets par rapport à une logique de guichet.

Dans l'exercice de ses compétences, notamment en matière d'aménagement du territoire ou de développement économique, la Région a de plus en plus tendance à contractualiser sur un projet global, regroupant plusieurs communes ou EPCI et abordant tous les aspects de la vie économique locale dans un espace cohérent et pertinent, plutôt que d'apporter des aides ponctuelles sur tel ou tel aménagement, sans logique d'ensemble et avec un risque notable de saupoudrage.

Dans une telle logique, la forêt n'est pas toujours aisément intégrée, faute de porteurs de projets puissants mais aussi à cause de ses multiples fonctions dont la pertinence d'approche relève d'échelles très variables.

---

<sup>4</sup> auxquels s'ajoute plus d'un milliard d'euros de fonds de l'Etat et des régions dans le cadre des avenants "marée noire et tempêtes de 1999".

### **L'exemple des contrats de développement de Rhône-Alpes**

Démarche participative destinée à inciter et à accompagner la mise en oeuvre de projets de territoire à une échelle se rapprochant si possible des zones emploi INSEE, les Contrats de développement de Rhône-Alpes (CDRA) succèdent aux Contrats globaux de développement première génération (CGD). La priorité retenue est le développement économique, mais la souplesse offerte par ces CDRA permet l'élaboration de projets prenant en compte l'ensemble des thématiques spécifiques à chacun des territoires. Les problématiques de la formation professionnelle et du développement durable sont traitées dans le cadre de cette démarche, outil de concertation et d'action.

La Région apporte appui et accompagnement aux acteurs locaux, élus aussi bien que représentants de la société civile, associés au sein de Conseils locaux de développement. Elle intervient auprès des responsables locaux qui conservent l'initiative et la responsabilité des propositions, tant au niveau de la définition des projets (études et analyses) qu'au niveau de la réalisation et la mise en oeuvre d'actions appartenant à des domaines variés (économie, tourisme, agriculture, culture, urbanisme...). De plus, si les territoires le souhaitent, il est possible d'articuler la procédure régionale des CDRA avec celle des Pays au sein d'un Contrat de développement de pays de Rhône-Alpes. Dans ce cas, les territoires concernés peuvent bénéficier de l'aide financière conjointe de l'État et de la Région dans la phase d'élaboration du contrat pour l'animation et les études.

Les CDRA visent les collectivités locales organisées et regroupées, sur un nombre de territoires pouvant aller de 30 à 40 sur l'ensemble de Rhône-Alpes. La procédure comporte plusieurs étapes : agrément de la candidature, élaboration d'un contrat d'objectifs définissant les axes directeurs du projet, CDRA proprement dit, passé pour cinq ans. La Région apporte un soutien régional à l'animation de 20 000 à 30 000 € an et un soutien régional à la conduite d'études de 30 000 à 45 000 € an selon la richesse du territoire. Pour la mise en oeuvre du contrat, la Région apporte une aide financière variant entre 50 et 100 € habitant selon la richesse du territoire (pour un taux de subvention moyen compris entre 20 et 50 % de la dépense globale du contrat).

*Source : Guide des aides de la Région Rhône-Alpes en ligne - 2001*

### **3-3.b Quelle échelle pour optimiser la prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt ?**

A l'heure de la gestion durable, les ressources forestières doivent être comprises comme l'ensemble des produits (bois, gibier, champignons et autres *menus produits*) et des services (espace de loisir, biodiversité, protection des sols, protection des ressources en eau, stockage de carbone) que peut fournir une forêt.

Ces productions peuvent être infléchies par la gestion, mais demeurent fondamentalement ancrées sur le territoire :

- par les paramètres écologiques (sols, climat, géographie...) dont dépend le fonctionnement de l'écosystème forestier et le choix des essences,
- par l'histoire socio-économique locale qui, en France et en Europe, a façonné l'occupation de l'espace et l'organisation des paysages,
- par la structure foncière de la propriété forestière qui constitue le maillage élémentaire de la gestion.

La multiplicité des utilisations de l'espace forestier et de ses ressources n'est pas nouvelle. Autrefois autorégulées localement par des codes d'usage, oraux ou écrits, puis fédérées par des réglementations liées à l'espace rural (code rural, code forestier), ces utilisations dépassent aujourd'hui l'environnement immédiat de la forêt ou même le cadre *rural*.

**A la recherche  
de nouveaux  
équilibres**

Beaucoup de ces usages sont sources de tensions : protection de la biodiversité/production de bois, chasse/promenade, VTT/randonnée, escalade/protection des rapaces... Or, c'est bien le propriétaire, le gestionnaire ou le maire qui doit localement *in fine* procéder aux arbitrages et faire des choix pour instaurer une réglementation ou réaliser une gestion appropriée sur le terrain.

Si historiquement, les utilisateurs des ressources forestières étaient proches de la forêt et des propriétaires, les demandes sociales se sont de plus en plus éloignées à la faveur des facilités d'échanges commerciaux, de l'intérêt public ou de l'urbanisation croissante. Aujourd'hui, la plupart des demandes émanent d'une société civile essentiellement urbaine, déconnectée de la forêt productrice de bois, avec des logiques dont le déterminisme est basé sur l'émotionnel ou sur des phénomènes globaux (déforestation mondiale, effet de serre...).

La mondialisation de l'économie, le mouvement d'intégration et de gain de productivité, conduit également à des demandes économiques dont l'échelle dépasse largement le niveau local (bassin d'approvisionnement d'une industrie de transformation). La stratégie nationale et les choix d'implantation de telle unité industrielle à tel endroit ont des répercussions cruciales sur les territoires.

Enfin, la prise en compte par la puissance publique de l'intérêt collectif, notamment dans le domaine de l'environnement (risques naturels et biodiversité), conduit aussi à des actions réglementaires ou incitatives basées sur des approches nationales ou européennes (directive habitats, directive oiseaux, lutte contre l'effet de serre...).

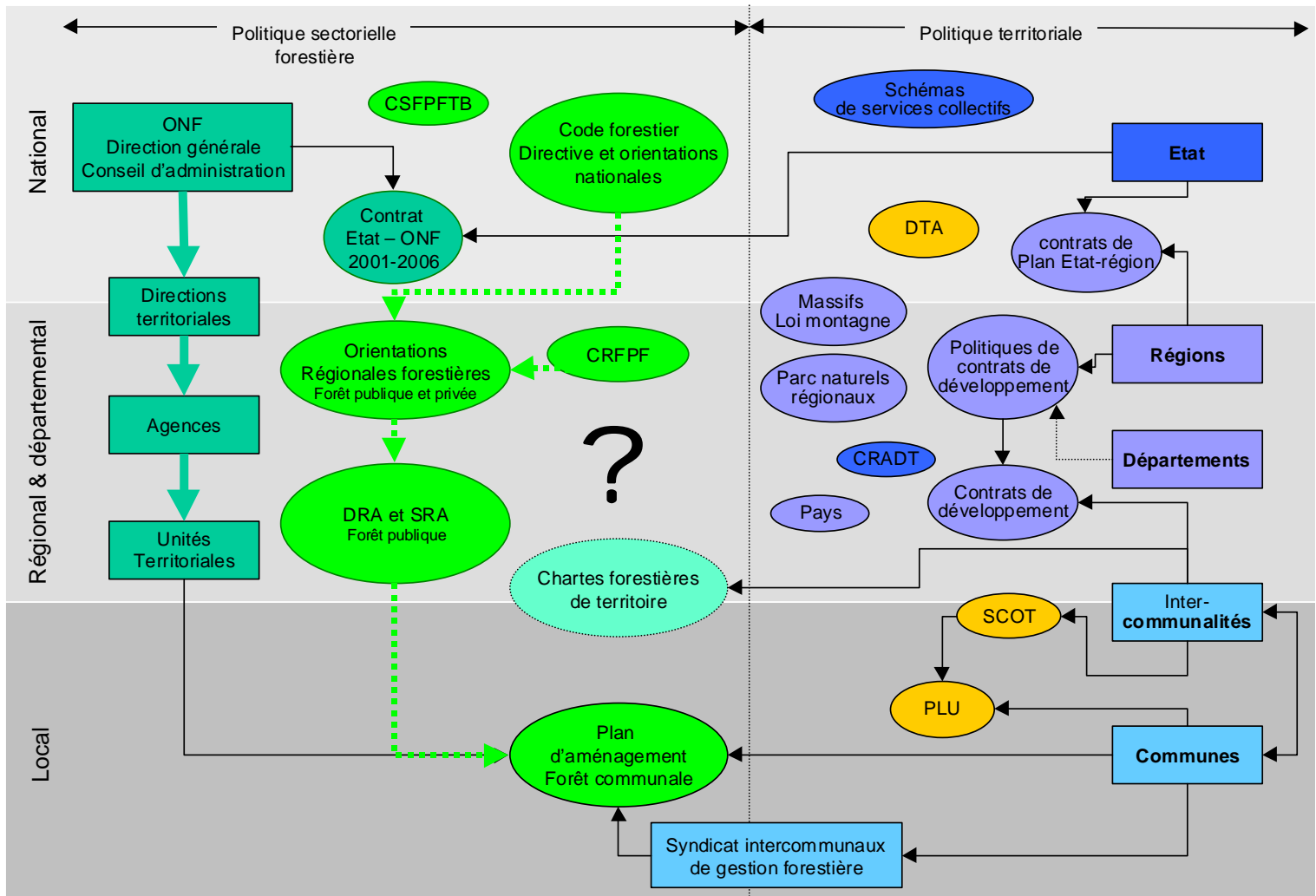
Historiquement, un équilibre socio-économique local s'est établi, essentiellement basé sur la vente de bois, qui rémunérait tous les coûts de gestion des ressources forestières (y compris non marchandes) supportés par le propriétaire. L'émergence croissante de nouvelles demandes sociales, au bénéfice d'utilisateurs de plus en plus distants, sans financement pour le propriétaire, pose clairement la question de la rémunération des fonctions non marchandes des forêts, clé d'un équilibre socio-économique qui reste le principal garant de la gestion durable des forêts. La diminution relative des cours des bois accentue cette tendance de fond.

**Gestion forestière - Aménagement du territoire - Développement local**  
**Quelques échelles... à titre d'illustration**

la propriété foncière - la forêt	document de gestion plan d'aménagement pour les forêts publiques plan simple de gestion obligatoire au dessus de 25 ha pour les forêts privées
la commune	réglementation d'usages locaux pouvoir de police du maire structuration de l'espace et de son utilisation (POS, réglementation des boisements, remembrement) plan d'aménagement communal possible
le massif forestier - la vallée - le massif montagnard - la petite région IFN	entité écologique et socio-économique schéma de desserte
le zonage écologique <i>ZNIEFF, ZICO</i>	élément de connaissance pour les gestionnaires
le zonage de protection <i>parc national, réserve naturelle, forêt de protection, ZPS, ZSC, arrêté de biotope, périmètre de captage</i>	contrainte d'utilité publique existence de plans de gestion ou assimilés
le zonage d'intervention	focalisation d'interventions publiques zonages européens des fonds structurels, zones franches
le pays - le PNR	regroupement de communes avec une identité particulière contractualisation avec pouvoirs publics
le département	source de financements coordination du réseau routier / aménagement foncier
le bassin d'approvisionnement	logique industrielle ressource suffisante avec une certaine pérennité
le bassin-versant	logique de gestion des ressources en eau agence de bassins
la région	source de financement niveau de compétence pour l'aménagement du territoire liste d'espèces protégées
la grande zone biogéographique <i>montagne, arc alpin, littoral, méditerranée</i>	dispositions spécifiques loi montagne, loi littoral, convention alpine... coordination de réseaux de protection
la nation	Réglementation / protection du patrimoine liste d'espèces protégées source de financement - fiscalité indicateurs de gestion durable / engagements internationaux
l'Union européenne	réglementation source de financement fonds structurels - incendies- pollution
L'Europe	écocertification

*Source : d'après Forêt et filière bois, le chemin de la performance, colloque organisé par le Groupe d'étude sur la forêt, le bois, le meuble et l'ameublement de l'Assemblée Nationale, 1999.*

## La politique forestière et les politiques territoriales : structures, outils et procédures Situation actuelle



*Ce schéma est illustratif et a vocation à illustrer la juxtaposition des structures, outils et procédures. Il ne représente pas de manière exhaustive toutes les interactions existantes.*

- CRADT : conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire
- CRFPF : commission régionale de la forêt et des produits forestiers
- CSFPFTB : conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois
- DRA : directive régionale d'aménagement
- DTA : directive territoriale d'aménagement
- PLU : plan local d'urbanisme
- SCOT : schéma de cohérence territoriale
- SRA : schéma régional d'aménagement

### 3-3.c Mieux intégrer la forêt dans la dynamique du développement territorial

Passer d'une  
logique sectorielle  
à une logique de  
développement  
territorial

Entre la définition de la politique nationale (code forestier, directives nationales, stratégie...) et son application concrète sur le terrain à l'échelle de la propriété (plan simple de gestion ou plan d'aménagement), il existe peu de lieux d'implication pour les collectivités territoriales – région ou département – ou leurs groupements, et par corollaire peu d'existence de la forêt au sein des dynamiques territoriales, alors même que la forêt est souvent au cœur des territoires.

Compte tenu de ses compétences territoriales, la région constitue un bon niveau pour organiser le dialogue entre les opérateurs/acteurs, les utilisateurs qui de plus en plus veulent devenir acteurs, et les pouvoirs publics.

Outre le *Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois (CSFPFTB)* placé auprès du Ministre en charge de la forêt, une instance spécifiquement forestière existe au niveau régional : la *Commission régionale de la forêt et des produits forestiers (CRFPF)*, placée auprès du Préfet de Région. Ces deux instances ont un rôle de conseil mais ne constituent pas des personnes morales. Leur composition a été progressivement élargie pour intégrer les acteurs de la société civile. L'importance de la représentation des associations est une avancée récente. Certains regrettent néanmoins qu'elles ne soient pas plus ouvertes sur le monde non-forestier.

Favoriser et  
dynamiser les  
échanges entre les  
instances de  
concertations  
forestières et  
territoriales

Ces deux instances gardent un caractère très administratif, même si elles évoluent vers un lieu de concertation avec la société civile. Le rôle de l'État y apparaît parfois confus, avec à la fois une fonction régaliennne, des prérogatives liées à son statut de propriétaire et un rôle de garant des arbitrages dans la filière. La question d'une évolution plus marquée reste posée, vers la création de véritables lieux de médiation et de proposition sur les objectifs et la stratégie forestière, dotés des moyens de fonctionnement nécessaires.

La vie des CRFPF s'avère parfois très inégale et la plupart ne se sont réunies qu'à la faveur de la révision des Orientations Régionales Forestières.

L'expérience montre que ces ORF peuvent être l'occasion de débats vivants et fructueux mais qui risquent de ne pas essaimer et se concrétiser dans les politiques locales de développement ou d'aménagement du territoire portées par les Conseils régionaux, faute de passerelles et de messagers.

A l'analyse, il existe beaucoup d'endroits où il est possible de parler de la forêt, dans des instances spécifiquement forestières ou non. Si la forêt n'est pas prise en compte à la hauteur de ses enjeux, c'est essentiellement par manque de porteurs de projets, politiques ou professionnels.

A cet égard, les travaux de la CRFPF et les ORF manquent souvent d'audience, car les responsables politiques des conseils régionaux ne s'y sentent pas impliqués.

L'expérience de l'application des contrats de plan Etat-Région montre que les projets (de toute nature) qui aboutissent sont ceux dont les acteurs trouvent les bonnes passerelles entre leurs milieux socioprofessionnels et les structures de concertation existantes.

L'émergence récente des interprofessions forêt-bois est une évolution encourageante. Si la dynamique de regroupement des partenaires au sein de ces interprofessions ne se décréte pas, leur présence est un élément dynamisant dans les projets de territoires.

Les chambres consulaires, comme les chambres d'agriculture, auxquelles sont rattachés les propriétaires forestiers, pourraient servir de relais, non exclusif de la représentation syndicale. Jusqu'à présent le secteur forestier y reste très peu pris en compte.

Il reste évident que les acteurs de la forêt-filière bois sont très déficients en matière de lobbying. Il est important de montrer que la forêt est un acteur, porteur de projet, et non un conglomérat hétéroclite de fonctions et de valeurs.

Il est indispensable que les gestionnaires forestiers "sortent du bois" et aient la volonté de s'intégrer dans l'aménagement du territoire. Se complaire dans l'excellence sylvicole ne pourrait que marginaliser la forêt.

L'expérience des parcs naturels régionaux est à cet égard intéressante. Elle montre l'intérêt d'une démarche territoriale mais aussi les difficultés à concilier les intérêts des différents acteurs forestiers et les risques de heurter les propriétaires forestiers dans leur propre démarche de développement durable.

La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 a pleinement reconnu cette nécessité d'intégration de la forêt dans le territoire, qui constitue à la fois un espace pertinent de projet et un lieu adéquat pour la reconnaissance de certaines fonctions non marchandes, débouchant sur des contractualisations entre « producteurs » et « utilisateurs » de biens ou de services fournis par les forêts. La loi propose ainsi des chartes forestières de territoire qui *peuvent être élaborées à l'initiative d'élus des collectivités concernées.*

Les communes, et notamment les communes forestières, ont vocation à jouer un rôle moteur dans l'émergence de projets territoriaux.

**Sortir de  
l'isolement : un  
vrai challenge pour  
les forestiers !**

**Un rôle important  
pour les élus :  
insérer la politique  
forestière dans un  
projet territorial**



### **La forêt et les parcs naturels régionaux**

Les quarante parcs naturels régionaux couvrent 6,8 millions d'hectares, soit 11 % du territoire national (hors dom-tom). Ils concernent 22 régions, 63 départements, près de 3 400 communes, soit 2,8 millions d'habitants. Les surfaces forestières incluses dans les 40 parcs naturels régionaux représentent 1,6 millions d'hectares, soit 11 % de la surface forestière nationale, avec une plus forte proportion de forêt publique (38%) que de forêts privées (8%). Le taux de boisement moyen des parcs est de 35%, supérieur à la moyenne nationale (26%). Toutefois, si certains parcs ne présentent pas de surfaces boisées, le taux de boisement peut dépasser 50% pour une dizaine d'entre eux.

Depuis plusieurs années, les parcs cherchent à développer le volet forestier de leur charte, en adoptant une approche transversale. Une forêt multifonctionnelle implique en effet de nombreux acteurs qui privilégient des objectifs économiques, environnementaux et sociaux différents, parfois délicats à concilier.

Une enquête menée conjointement par la fédération des parcs et l'Institut français de l'environnement (IFEN) en 1996 avait identifié cinq grands enjeux dans les actions forestières en cours dans les parcs :

- La fréquentation par le public,
- Les impacts des techniques sylvicoles sur la qualité biologique et paysagère des espaces,
- Les problèmes fonciers liés au morcellement de la propriété,
- La place de la forêt dans les territoires et la gestion des paysages,
- Les enjeux économiques, principalement le développement de l'emploi et la valorisation des bois locaux.

Les chartes forestières de territoire (CFT) offrent l'occasion d'enrichir ce volet forestier, dans une logique partenariale et contractuelle qui caractérise les modes de travail des parcs. Les CFT, en favorisant la concertation, permettent d'apporter une nouvelle dimension aux débats en matière de gestion forestière et d'associer des acteurs restés jusqu'alors en marge des processus de décisions. De nombreux parcs préconisent l'élaboration d'un document cadre, ou charte mère, sur le périmètre du parc, déclinée ensuite en CFT locales, selon des ensembles forestiers adaptés pour une plus grande opérationnalité.

### **3-3.d L'aménagement et la gestion concertées des espaces : un levier de développement pour les territoires ruraux**

En France, les territoires ruraux sont souvent marqués par des problèmes qui compromettent leur développement, et quelquefois leur devenir. Ils se traduisent le plus souvent par une crise démographique, avec une dépopulation accrue, une perte de vitesse des secteurs économiques traditionnels, essentiellement de production et de transformation, et sont toujours associés à des difficultés d'entretien des espaces et de conservation de la qualité des paysages.

Dans un tel contexte, les espaces, essentiellement agricoles et forestiers, se révèlent être des leviers importants pour le développement de ces territoires. Ils demeurent, avant tout, les supports des activités traditionnelles, agricoles et sylvicoles, qui conservent une place prépondérante dans la vie économique et sociale des territoires, avec la présence d'un tissu d'entreprises de ces deux filières. De plus, dès lors qu'il subsiste une qualité des paysages et une bonne préservation du patrimoine naturel, ces espaces représentent un important facteur d'attractivité en favorisant l'installation de résidents et la venue de touristes. Ils sont enfin le réceptacle de demandes croissantes de la société, de plus en plus urbaine (à 80 %), qui souhaite accéder à des espaces de loisirs de "plein air", moyennant une certaine disposition à payer.

Conforter les espaces dans les stratégies de développement des territoires ruraux implique de rassembler, autour d'un même projet, leurs principaux gestionnaires :

- d'une part les élus, responsables des choix d'aménagement et de gestion des espaces, avec des compétences accrues par les lois de décentralisation ;
- d'autre part, les acteurs agricoles et forestiers, dont les activités reposent sur l'exploitation de ces espaces.

Aujourd'hui, force est de constater que ces principaux gestionnaires interviennent de manière totalement indépendante sur les espaces, en particulier les acteurs agricoles et forestiers, qui héritent d'un processus historique de dissociation de leurs activités.

#### **Exemple des opérations pilotes pour une gestion concertée de l'espace rural**

Cette expérience a été réalisée dans les années 1999-2000, à l'initiative de la FNCOFOR, qui s'est associée à deux organisations représentatives du monde agricole et rural, l'Association Nationale pour le Développement de l'Aménagement Foncier Agricole et Rural (ANDAFAR) et le Groupe Forêt Paysanne.

L'objectif était de favoriser l'émergence d'un projet d'aménagement et de gestion concertés de l'espace à partir d'un partenariat privilégié entre les élus, les agriculteurs et les forestiers, et élargi aux autres acteurs afin que la dynamique s'inscrive dans une démarche globale de développement du territoire.

Trois territoires, organisés en intercommunalités, ont été le support de cette expérience. Ils sont marqués par des problématiques spécifiques :

- La communauté de communes des Combes, en Haute-Saône, est située en périphérie de Vesoul, dans le bassin de vie de Vesoul – Besançon ;
- La communauté de communes de Pierrefontaine-Vercel, au cœur du Doubs, conserve une forte vocation productive agricole (production de comté) et sylvicole ;
- La communauté de communes du pays de Murat, dans le Cantal, est soumise au déclin des territoires de moyenne montagne, contrebalancé par le fort pouvoir attractif de son patrimoine naturel.

Sur ces territoires, une année de concertation et de réflexion entre les acteurs a débouché sur un projet partagé d'aménagement et de gestion des espaces ruraux. En moyenne, 40 à 50 acteurs se sont volontairement mobilisés sur chaque territoire, dont respectivement 40 et 20 % d'agriculteurs et de forestiers. Enfin, et surtout, ces démarches ont instauré une dynamique de développement qui se poursuit et s'amplifie sur chacun de ces territoires. A ce jour, la communauté de communes de Pierrefontaine – Vercel s'est dotée d'une charte de Pays. Les communautés de communes des Combes et du Pays de Murat valorisent quant à elles la multifonctionnalité de leurs espaces forestiers en réalisant des actions coordonnées par une charte forestière de territoire.

Les 27 et 28 novembre 2000, près d'une centaine de participants et de partenaires de ces "opérations pilotes" se sont retrouvés à Noisdans-le-Ferroux, commune de la communauté des Combes, pour tirer les enseignements de leurs expériences.

Tous se sont unanimement positionnés en faveur de démarches (telles que les "opérations pilotes") qui confortent la gestion des espaces parmi les principaux leviers du développement des territoires ruraux, ceci selon les principes suivants :

- la mobilisation des acteurs du territoire est possible à partir d'une réappropriation des espaces et d'un choix d'actions de gestion coordonnées ;
- les échelles de la parcelle, de la propriété, de la commune, doivent être dépassées pour rechercher des complémentarités dans la gestion des espaces ;
- les espaces doivent être appréhendés dans toute leur multifonctionnalité, c'est-à-dire en prenant en compte l'ensemble de leurs fonctions économiques, sociales, environnementales et culturelles ;
- les responsables de la gestion des espaces que sont les élus, associés aux agriculteurs et aux forestiers, sont des acteurs moteurs et incontournables pour engager une telle démarche.

Parallèlement, on assiste à une "prise en main" des acteurs locaux qui se mobilisent autour de projets, partenariaux et transversaux, intégrant à la fois les outils des politiques sectorielles et de développement des territoires. Ainsi, les élus, les acteurs agricoles et forestiers, doivent-ils engager un nécessaire décloisonnement de leurs activités et de leurs stratégies de développement.

### **3-4 Établir de nouvelles relations partenariales avec l'ONF**

Trois documents soulignent la nécessité d'engager une réforme des relations entre les communes propriétaires de forêts communales et leur gestionnaire l'ONF : la Charte de la forêt communale (Paris le 7 juin 1991), les Assises Nationales de la Forêt Communale (Nogent / Haute-Marne, 31 mai / 1<sup>er</sup> juin 2001) et le Contrat Etat - Office national des forêts 2001 - 2006.

**Des avancées récentes pour un chantier toujours évoqué et trop peu engagé au cours des dernières années**

**Il s'agit d'un chantier important, toujours évoqué et trop peu engagé au cours des dernières années.**

Il est pourtant indispensable, même si les communes forestières ne remettent pas en question les fondements du Régime forestier et le rôle de l'Etat dans la gestion durable du patrimoine forestier. Il est indéniable que les prérogatives de la collectivité propriétaire, qui cherche à gérer sa forêt au mieux des intérêts et des demandes des habitants, et les compétences propres des communes et des autres collectivités territoriales en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, appellent un comportement partenarial de la part de l'ONF et un positionnement en tant que conseil auprès des collectivités. Le fait que l'ONF assure la surveillance du patrimoine, réalise les ventes des coupes de bois et prépare les plans de gestion qui seront approuvés par l'Etat et la collectivité concernée, ne signifie pas qu'il doive se substituer aux collectivités propriétaires dans tous les actes et les choix relevant de leurs compétences, ni porter un jugement ou influencer les décisions en invoquant l'autorité technique et le savoir-faire. Dans ce domaine, il ne s'agit pas d'un problème de champ de compétence – mais d'un problème de comportement entre acteurs et de mise en place d'une information et d'une formation suffisantes des élus locaux pour qu'ils puissent dialoguer « à armes égales » avec les techniciens de l'ONF et exercer ainsi pleinement leurs compétences.

#### **3-4.a La Charte de la forêt communale (Paris le 7 juin 1991)**

En 1991, la **Fédération nationale des communes forestières de France** rédige la Charte qui définit les axes du partenariat qui doit se développer avec l'Office national des forêts, pour une meilleure gestion de la forêt communale. Cette charte a été adoptée par l'ONF et la FNCOFOR le 7 juin 1991. Le principe fondateur de la charte est un partenariat étroit, basé sur l'information mutuelle et le dialogue permanent. L'objectif est d'œuvrer ensemble « pour assurer l'avenir de la forêt communale, la faire participer

*activement à la vie économique et préserver l'équilibre de l'espace rural, pour le meilleur service des générations présentes et futures ».*

Six chapitres rythment les engagements réciproques de l'ONF et des communes forestières :

- La référence au **principe fondateur du partenariat** pour la mission de service public de mise en œuvre du Régime forestier par l'ONF et l'exercice des prérogatives et de responsabilité de propriétaire par les communes. La mise en place des conditions d'un dialogue actif et constructif entre l'ONF et les communes (formation, information...)
- Le souci commun et fondamental de **préservation du patrimoine forestier**, avec simultanément le rôle de surveillance et de contrôle de l'ONF associé au rôle d'explication, d'écoute et de prévention du maire.
- L'attachement à **l'aménagement forestier**, outil de gestion durable des forêts, qui intègre les orientations nationales et régionales de la politique forestière en fonction des caractéristiques de chaque forêt communale et de son environnement socio-économique.
- L'importance des conditions de **commercialisation des bois**, avec les choix du propriétaire relatifs aux ventes des coupes programmées par l'aménagement et la mise en vente effective, réalisée par l'ONF.
- La proposition par l'ONF d'un **programme annuel de travaux** en fonction de l'aménagement et de l'état de la forêt, accompagné si nécessaire d'éléments financiers et budgétaires, afin que la commune puisse prendre ses décisions en termes de travaux à réaliser et de maître d'œuvre.
- La réalisation d'un bon équilibre sylvo-cynégétique, par l'application du plan de chasse et des mesures de **gestion de la faune**, en concertation entre l'ONF et la commune.

#### **3-4.b Les Assises nationales de la forêt communale (Nogent / Haute-Marne, 31 mai / 1<sup>er</sup> juin 2001)**

Les assises se sont déroulées à Nogent, du 31 mai au 1<sup>er</sup> juin 2001, avec le thème : "Construisons ensemble la forêt de demain". Elles ont permis de définir les grandes lignes de ce que pourrait devenir le partenariat ONF-FNCOFOR, structurées selon cinq axes :

##### **Une stratégie commune de développement**

Le territoire forestier devient un espace porteur de projets et de financements grâce à la montée en puissance des coopérations intercommunales.

Compte tenu de leurs expériences respectives, la FNCOFOR et l'ONF sont à même d'engager conjointement une action territoriale au bénéfice des forêts, de renforcer le rôle de ces dernières au service de l'environnement et de répondre à la demande sociale en matière d'accueil et de loisirs. Cette évolution passe par l'ouverture et le partenariat.

Une valorisation mutuelle de la forêt et des territoires est également nécessaire pour répondre aux besoins de la filière-bois. La production et la mise en marché régulière des bois issus de la forêt publique font de la FNCOFOR et de l'ONF des acteurs déterminants. Les forêts procurent également aux budgets des communes forestières et de l'Office des ressources financières essentielles que ces organismes entendent consolider.

La FNCOFOR et l'ONF souhaitent ainsi s'organiser pour être présents dans les instances de développement local, présenter conjointement des projets de développement auprès des conseils régionaux et généraux et répondre aux opportunités qui s'offrent dans les domaines de l'environnement, des paysages, du tourisme, de l'eau, du bois-construction ou du bois-énergie

Les chartes forestières de territoire sont des outils privilégiés de développement de l'interface forêt-territoire. Une implication plus forte des deux partenaires est de nature à faciliter la mobilisation de concours financiers.

### **Un renforcement des liens institutionnels**

La FNCOFOR et l'ONF ont conscience que l'avenir du modèle de la forêt publique repose sur leur capacité d'innovation dans leurs structures comme dans leurs relations.

Une nouvelle phase de décentralisation, les impacts de la tempête, les attentes économiques et humaines vis-à-vis de la forêt, la montée en puissance des territoires et de l'Europe nécessitent des changements que l'ONF et la FNCOFOR doivent mettre en oeuvre progressivement.

Il est ainsi envisagé de construire un maillage institutionnel plus dense au niveau du Conseil d'Administration de l'Office ainsi qu'au niveau régional avec la mise en place de Commissions régionales de la forêt communale. Une structure inter-direction pourrait suivre, sous l'autorité du Directeur général de l'ONF, les relations avec les communes, en particulier avec le premier vice-président du conseil d'administration de l'ONF, élu d'une commune forestière.

Outre le développement d'une politique commune de communication, une réflexion sera entreprise sur la création d'un centre d'information, de documentation et de recherche sur la forêt publique et son histoire.

La FNCOFOR et l'ONF souhaitent amorcer des actions communes de formation des élus et des personnels en s'appuyant sur l'Institut de Formation Forestière Communale (IFFC) et sur le groupement de coopération.

### **De nouvelles relations contractuelles**

L'ONF réalise, dans le cadre de conventions, des prestations de travaux, de maîtrise d'oeuvre et d'expertise pour le compte des communes forestières,

prolongement indispensable au Régime forestier pour l'application concrète des aménagements.

Après avoir procédé à une première analyse en commun des conditions techniques, juridiques et économiques de réalisation de ces prestations, la FNCOFOR et l'ONF considèrent qu'un travail approfondi doit être conduit à court terme, avec pour objectif, de rénover leurs modalités de contractualisation. La FNCOFOR et l'ONF prennent acte du déficit engendré par ces conventions et de la nécessité de rechercher les solutions pour y remédier avec l'aide de l'Etat et des collectivités.

### **Un label pour valoriser la forêt publique**

Les forêts publiques ont un devoir d'exemplarité en matière de multifonctionnalité et de gestion durable. Le Régime forestier et la procédure d'écocertification PEFC (Pan European Forest Certification) constituent des socles permettant de garantir la qualité des produits et les modes de gestion durable en forêt publique.

Toutefois, la démarche d'écocertification, qui s'adresse principalement aux acteurs de la filière bois et de l'environnement, ainsi qu'en bout de chaîne aux consommateurs, peut difficilement donner lieu à une forte reconnaissance auprès du public des spécificités des forêts publiques, compte tenu de la technicité du sujet.

Dès lors, en complément du Régime forestier et de l'écocertification, la FNCOFOR et l'ONF décident de créer un label spécifique aux forêts publiques pour aller plus loin en terme d'engagements vis-à-vis du public, pour apporter "un plus" en terme de qualité, et "tirer vers le haut" les forêts publiques et pour favoriser leur promotion.

### **Une modernisation des méthodes de commercialisation**

Les tempêtes de décembre 1999 ont montré la nécessité d'élargir les systèmes de vente, diversifier les modes de commercialisation et ouvrir le marché. Les communes ont un rôle actif dans la stratégie commerciale et les ventes de bois. La commercialisation régulière des bois participe à la gestion durable de la forêt dans toutes ses fonctions.

Des négociations peuvent se dérouler entre la partie amont constituée par la FNCOFOR et l'ONF et les acheteurs. Elle nécessite une concertation régulière entre l'ONF et les communes pour rendre les arbitrages nécessaires.

L'organisation du marché du bois passe par celle des ventes mais aussi par le renforcement du partenariat au sein de la filière. L'action commerciale doit également prendre en compte les attentes de chaque commune forestière dans le respect de son équilibre économique, de la sécurité juridique et de la

libre concurrence. Elle implique pour le vendeur comme pour le gestionnaire une adaptation technique, commerciale et financière.

Ce partenariat renouvelé entre la FNCOFOR et l'ONF s'appuiera sur des rencontres périodiques entre les deux structures, l'utilisation d'outils d'aide à la décision, la mise en oeuvre d'outils de commercialisation, l'application de la norme ISO 9000, des formations à la commercialisation, communes aux élus et aux personnels de l'ONF

### **3-4.c Le contrat Etat – Office national des forêts 2001 – 2006**

L'objectif principal de ce contrat est de permettre à l'ONF de répondre aux attentes de l'Etat, des collectivités et de la société dans ses différents domaines d'activité, tout en préparant l'avenir et en consolidant sa situation rendue plus fragile par les tempêtes de la fin de l'année 1999. Le contrat d'objectif exprime trois volontés, dans la ligne des principes posés par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 :

- adapter la gestion des forêts publiques à la situation et aux enjeux propres à chaque territoire et à chaque forêt, compte tenu de l'équilibre recherché entre les fonctions écologique, économique et sociale.
- renforcer l'exemplarité de la gestion, notamment sur le plan environnemental, et d'améliorer la performance économique, dans le cadre d'une filière bois plus dynamique.
- développer une concertation, adaptée aux enjeux préalablement identifiés, avec les élus représentant les propriétaires de forêts relevant du Régime forestier et les principaux acteurs locaux, sur les grandes orientations de la gestion forestière.

En matière de gestion des forêts communales, l'ONF s'engage auprès des communes forestières, outre à assurer l'application du Régime forestier, à favoriser le développement des démarches contractuelles. Le montant du versement compensateur correspondant aux objectifs fixés par les tutelles en termes de volume de prestations et de gains de productivité, sera évalué à partir de la comptabilité analytique de l'établissement. Les estimations établies à ce jour conduisent à considérer que le montant du versement compensateur devra être, d'ici 2006, proche de la stabilité à 122 millions d'euros.

Pour parvenir au meilleur niveau de qualité et d'efficacité des services rendus, l'Office devra améliorer ses performances et réaliser les gains de productivité nécessaires pour parvenir à l'équilibre de ses comptes d'ici à 2006.

Le contrat est aussi un défi pour l'ensemble des personnels qui voient reconnaître, par une requalification de leur statut, la responsabilisation et la professionnalisation accrues de leurs activités.

#### **IV - SYNTHÈSE ET PROPOSITIONS**

Dans une nouvelle étape de décentralisation voulue par le gouvernement et de modernisation attendue par les élus, doit-on suivre certaines propositions plus avant-gardistes comme par exemple transférer aux régions la propriété des forêts domaniales ?

**Innover tout en  
préservant les  
acquis**

A cette question, il faut répondre avec pragmatisme, en ayant le souci d'innover tout en préservant les acquis fondamentaux du système actuel qui a fait ses preuves depuis deux siècles. Le Régime forestier représente aujourd'hui un ensemble cohérent qui doit évoluer, mais dont le socle qui en fait la solidité et le caractère performant en matière de gestion forestière patrimoniale durable doit être préservé et renforcé.

Les propositions formulées ci-après tiennent compte de cet impératif mais sculptent de nouveaux contours qui apportent plus d'harmonie et d'efficacité fonctionnelle à l'édifice.

Victor Hugo qualifiait la forêt de Fontainebleau de "Monument de la nature" : il n'est pas souhaitable de classer le Régime forestier au titre des monuments historiques mais de l'adapter aux nouvelles lignes de force, actuelles et prévisibles, de notre société.

##### **4-1 Un impératif de fond : développer et valoriser la forêt française et la filière bois**

La France a la chance d'avoir une forêt en expansion, tant en surface qu'en production biologique, dans un monde où la consommation de bois ne cesse d'augmenter alors que les réserves disponibles ont tendance à diminuer malgré les efforts de plantations et de renouvellement des peuplements.

Il est paradoxal que cette potentialité française ne soit pas pleinement mise en valeur, tant pour ses effets bénéfiques directs en termes d'activité et d'emplois locaux que pour ses effets indirects en termes de gestion durable des espaces forestiers (toute forêt produit du bois et une gestion multifonctionnelle doit en tenir compte) ou de contribution aux grands équilibres écologiques (l'utilisation du bois matériau et la valorisation énergétique du bois même en fin de cycle de vie a un impact très positif sur les émissions de gaz à effet de serre).

Les communes forestières ne peuvent se satisfaire d'une telle situation alors qu'elles disposent de 16 % du patrimoine forestier français en surface. De plus, la forêt et le bois tiennent une place beaucoup plus importante dans les équilibres socio-économiques locaux que les seuls flux marchands qu'ils génèrent directement, même si ces derniers sont également essentiels pour certaines communes.



Les communes forestières sont donc fortement mobilisées pour développer les utilisations du bois, notamment du bois dans la construction qui constitue le premier débouché, et dynamiser les récoltes en conséquence, en tenant compte de l'ensemble des fonctions marchandes et non marchandes associées à cette récolte. Un tel équilibre ne peut dépendre des seules lois du marché où le "prix" du bois serait une variable résiduelle, mais relève d'un dosage délicat entre intérêt public et intérêt privé : le développement durable de la forêt et de ses ressources ne peut reposer uniquement sur la compétitivité des entreprises, même si celle-ci est indispensable et doit être développée.

La réussite d'un tel dosage passe par une organisation interprofessionnelle forte et équilibrée, capable de transcender les intérêts particuliers au profit d'une logique gagnant-gagnant pour l'ensemble de la filière.

#### **4.1.a Par l'action interprofessionnelle**

- **Proposition n°1 : Créer une interprofession nationale représentative de tous les secteurs professionnels de la filière forêt bois.**

L'organisation de la filière forêt-bois en une structure interprofessionnelle mature est rendue nécessaire par les nouveaux défis qui se présentent pour la valorisation des bois des massifs forestiers français. Les tempêtes de 1999 ont bien montré, à cet égard, l'importance d'une solidarité de filière pour éviter que chacun tire parti – ou se désintéresse – des faiblesses de ses partenaires habituels à tel ou tel moment, au risque de les fragiliser et d'en subir le contrecoup plus tard. Une stratégie commune et actions collectives s'imposent à la filière, afin de contrecarrer la démobilitation des propriétaires, fussent-ils des collectivités locales, la fragilisation des outils industriels, sensibles à la disponibilité, à la qualité et la régularité des approvisionnements, ou le découragement des consommateurs de produits bois, sensibles aux images de la forêt meurtrie.

Plus fondamentalement, la mise en place d'une structuration interprofessionnelle est devenue d'autant plus d'actualité que la taxe forestière qui alimentait le compte spécial du Trésor du FFN a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2000. En effet, depuis sa création en 1946, le FFN a permis d'une part de dynamiser les investissements forestiers de long terme (et notamment les reboisements), d'autre part de soutenir un grand nombre d'actions au profit de la filière dans son ensemble. Lors de la suppression du FFN, l'Etat s'est engagé, pour trois ans, à un apport budgétaire supplémentaire permettant la poursuite, et même l'amplification, de l'ensemble des actions menées avec le concours du fonds. A l'issue de cette période, il a été annoncé que les investissements à long terme continueront d'émarger au budget forestier de l'Etat, alors que les actions collectives en lien plus direct avec les marchés devront être partiellement financées par des cotisations professionnelles.

Pour faciliter cette évolution, la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 a ouvert la possibilité, pour une interprofession forestière, d'être reconnue au titre de l'article L. 632-1 du code rural et de bénéficier ainsi de l'extension d'accords interprofessionnels visant à conduire des actions collectives au bénéfice du secteur, financées par des cotisations volontaires obligatoires (CVO).

Les organisations professionnelles, dont la FNCOFOR, se sont activement engagées pour bâtir ces accords interprofessionnels et préparer le mode de fonctionnement de la structure chargée de les mettre en œuvre. Il reste que la création effective de cette interprofession se heurte au problème technique d'un mode de recouvrement viable des cotisations auprès des propriétaires forestiers et notamment des 3,8 millions de propriétaires privés.

La spécificité de la filière forêt bois transparait à nouveau derrière cet écueil et la notion d'intérêt public sous-jacent à un grand nombre d'actions forestières milite pour trouver une solution pragmatique et efficace qui permette de contourner cet obstacle. Les communes forestières y sont particulièrement sensibles et soutiennent pleinement la création effective de l'interprofession.

- **Proposition n°2 : Participer aux interprofessions régionales**

Si la création d'une interprofession, au sens de l'article L. 632-1 du code rural, est une nécessité, le maintien de la dynamique initiée dans les "interprofessions" régionales doit être prise en compte. Ces structures associatives ont, en effet, permis dans de nombreuses régions de faciliter le dialogue entre les différents maillons de la filière ; elles ont souvent "incarné" la filière forêt-bois auprès des autres partenaires et notamment les conseils régionaux et les conseils généraux ; elles ont également été porteuses de projets et ont fait entendre la voix de la filière lors des négociations ou dans la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région.

Cet élan ne doit pas être freiné par la création de la future interprofession nationale en devenir mais être utilisé comme relais local, en renforcement ou en complément des actions mises en place dans le cadre des accords interprofessionnels reconnus et étendus par l'Etat.

#### **4.1.b Par l'organisation de tous les propriétaires et gestionnaires de la forêt française**

Au chapitre 3, le rappel des évolutions récentes des rapports entre l'amont et l'aval de la filière se concluait par la formule : "*La forêt doit compter sur la forêt*". Derrière ce raccourci un peu provocateur, se cache la conviction que les propriétaires forestiers doivent aujourd'hui dépasser les clivages public/privé et se doter des compétences et des moyens pour pouvoir dialoguer, exprimer leurs contraintes et leurs attentes, comprendre celles des

autres et contractualiser avec les industriels utilisateurs de l'aval, bien sûr, mais aussi avec les autres utilisateurs de biens et de services forestiers.

"Sortir de la forêt" c'est indispensable pour ne pas rester isolé et subir les évolutions extérieures, mais encore faut-il développer les capacités pour comprendre, s'adapter et se développer.

Les communes forestières, à la fois propriétaires forestiers, acteurs du développement durable des territoires et garantes des équilibres socio-économiques locaux, sont convaincues que le plein exercice de leurs compétences passe aussi par un renforcement de "l'amont forestier" dans la perspective d'une organisation renforcée et d'un fonctionnement plus efficace de l'ensemble de la filière.

- **Proposition n°3 : Soutenir l'association France Forêt et ses actions de développement forestier.**

A l'automne dernier, l'association France Forêt a été créée entre le Centre national professionnel de la propriété forestière, l'Union de la coopération forestière française, l'Institut pour le développement forestier, la Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers sylviculteurs, la Fédération nationale des communes forestières et l'Office national des forêts. Elle réunit ainsi les principaux partenaires représentatifs de l'amont de la filière forêt-bois afin de promouvoir le développement des forêts françaises, tant publiques que privées, en commun entre les organismes qu'ils représentent.

Elle concrétise ainsi une prise de conscience et une nouvelle dynamique visant à éviter que les forêts, dans leur ensemble, soient de plus en plus à la merci des attentes diverses exprimées sur le patrimoine forestier, au risque de déséquilibrer la gestion et de démobiliser les propriétaires. Plus que jamais, il convient de transformer les attentes en demandes et d'y répondre sereinement.

- **Proposition n°4 : A l'instar du secteur agricole, créer une taxe fiscale pour financer les actions de développement promues par France Forêt.**

La première phrase du Code forestier en son article L.1, inséré par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 1999 indique que *la mise en valeur et la protection des forêts sont reconnues d'intérêt général.*

L'article L.1 indique également que *les forêts publiques satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général, soit par l'accomplissement d'obligations particulières dans le cadre du régime forestier, soit par une promotion des activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique.*

L'article L.221-6 précise enfin que les missions de développement forestier des centres régionaux de la propriété forestière et du Centre national professionnel de la propriété forestière, sont reconnues d'intérêt général.

L'association France Forêt s'inscrit dans cette perspective et cherche à promouvoir le développement forestier qui permet notamment :

- l'adaptation de la gestion des forêts aux évolutions scientifiques, technologiques, économiques et sociales ;
- le développement de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits forestiers ainsi que l'adaptation des produits à la demande ;
- la promotion de la diversité des produits et l'identification de leurs caractéristiques, ainsi que la gestion durable des forêts et les garanties qui y sont attachées, pour renforcer l'information du consommateur et satisfaire ses attentes ;
- la participation des acteurs forestiers aux programmes de nature à développer la qualification des emplois en vue de leur pérennisation, à fixer sur le territoire les capacités de récolte, de transformation et de commercialisation des produits forestiers et à assurer le maintien des activités économiques, d'animation et d'accueil notamment en zone rurale défavorisée ;
- la participation des acteurs forestiers aux programmes d'information et de formation de tous les types de public intéressés par la forêt, ses produits et ses services.

Pour que les propriétaires aient les moyens de réaliser ces actions de développement forestier, les membres de France Forêt demandent la création **d'une taxe affectée**, assise sur le revenu cadastral et destinée à financer ces missions communes en faveur de la forêt, conduites dans l'intérêt général.

L'assiette de cette taxe et son mode de recouvrement, apparaît aujourd'hui la seule alternative viable pour recouvrer auprès d'un aussi grand nombre de propriétaires publics et privés, une contribution au développement de l'ensemble de la forêt française.

Au-delà des préoccupations spécifiques de l'amont, il est évident que les producteurs de bois seront pleinement partie prenante des activités de la future interprofession et qu'il auront besoin d'un financement pour y participer, vu l'impossibilité opérationnelle de recouvrement des cotisations au niveau de la propriété forestière.

- **Proposition n°5 : A l'instar du secteur agricole, créer un dispositif de gestion des fonds provenant de la taxe suivant un système directement lié aux organismes représentatifs de la forêt française**

Le produit d'une taxe affectée doit être attribué à un établissement public ou à une structure ayant une mission d'intérêt général ou d'intérêt public commun.

Ce peut être le cas de l'association France-Forêt ou, à défaut, du Centre national professionnel de la propriété forestière, établissement public à caractère administratif, et de l'Office national des forêts, établissement public à caractère industriel et commercial, qui pourraient recevoir le produit de cette taxe respectivement pour les forêts privées d'une part, pour la forêt domaniale et les forêts communales relevant du Régime forestier d'autre part.

L'existence de l'association France Forêt est de nature à faciliter la concertation et les synergies dans la mise en œuvre, par ces deux établissements publics, des actions de développement forestier.

Les communes forestières sont particulièrement favorables à la mise en place de cette taxe affectée. Une gestion du produit de cette taxe via l'ONF devrait bien entendu se réaliser en individualisant, dans les comptes de l'ONF, les recettes et les dépenses afférentes. Les communes forestières demandent à avoir, sous une forme à déterminer, un droit de regard, de contrôle et d'orientation sur la partie de ces fonds provenant des propriétés des collectivités. Ce souhait rejoint les évolutions proposées pour l'ONF au chapitre 4.3.

#### **4.1.c Par la croissance de la récolte et des utilisations du bois, le soutien et le développement de l'emploi local et notamment les ouvriers forestiers**

- **Proposition n°6: Produire un million de m<sup>3</sup> de sciages supplémentaires chaque année**

Lors de la dernière assemblée générale, le nouveau président de Fédération nationale du bois a proposé à ses collègues et ses partenaires *l'ambition de scier 1 million de m<sup>3</sup> de plus en substitution aux bois importés.*

Les ordres de grandeur cités en appui du discours illustrent pleinement les impacts positifs qu'induit un développement de la production des scieries françaises sur l'économie et l'activité en milieu rural.

Un million de m<sup>3</sup> de sciages, c'est aussi 2 à 2,5 millions de m<sup>3</sup> de grumes. En tenant compte de la répartition actuelle de l'offre, c'est environ 1 million de m<sup>3</sup> à récolter en plus dans les forêts publiques. Avec son partenaire technique, l'ONF, les communes forestières sont prêtes à relever ce défi. Les études montrent que malgré les tempêtes de 1999, la ressource est disponible dans le cadre des aménagements forestiers, surtout dans les qualités courantes en bois résineux, qui sont a priori les premières concernées par cette perspective d'augmentation de production de sciages.

Ces catégories courantes sont aussi celles qui se prêtent le mieux à la contractualisation (cf. proposition n°7).

**Extrait du discours du Président de la Fédération nationale du bois  
lors de l'assemblée générale du 12 décembre 2002**

**1 million de m<sup>3</sup> de sciages, c'est au moins :**

65 millions d'Euros de valorisation forestière pour les propriétaires,  
2 500 emplois en récolte et en première transformation, des bûcherons qui travaillent, des débardeurs,  
des transporteurs, etc.

C'est 12 000 emplois induits ou confortés en milieu rural.

C'est 150 millions d'Euros de chiffre d'affaires en scierie.

C'est 30 millions d'Euros de TVA supplémentaires ;

et autant en taxe professionnelle, impôt sur le revenu, TVA induite par la consommation.

C'est 5 chercheurs supplémentaires.

C'est 3 générations d'élèves pour les centres de formation.

C'est 1 million de tonnes supplémentaires pour l'industrie de la trituration (panneau, papier) ou la valorisation de l'énergie.

C'est 1 million de tonnes de séquestration de carbone.

C'est 50 séchoirs supplémentaires en scierie.

C'est 10 entreprises françaises fabricant du bois industrialisé.

C'est 225 000 Euros de sommes collectées pour les actions collectives.

*Source : FNB*

La ressource existe et les communes forestières sont motivées pour accompagner l'évolution des scieries vers des produits aptes à contrer les importations de nos partenaires européens. En effet, un tel gain de part de marché va se jouer essentiellement sur la qualité des produits (séchage, respect des normes...) et va nécessiter une adaptation des outils de production.

Un million de m<sup>3</sup> de sciages en plus, c'est une opportunité pour une action interprofessionnelle forte et responsable, c'est une nécessité pour les forêts françaises.

- **Proposition n°7 : Faire évoluer les modes de ventes par le développement de la contractualisation et des ventes en commun type "fruitière"**

Quand on interroge les partenaires de la filière, chacun s'accorde à souhaiter une évolution des conditions de mise en vente des bois des forêts relevant du Régime forestier, jugées soit trop contraignantes, soit mal adaptées aux contraintes d'approvisionnement des industries, soit inflationnistes, soit au contraire déflationnistes... Il est parfois délicat de décrypter les motivations sous-jacentes de chacun, mais il est indéniable qu'une demande existe, notamment dans le domaine de la contractualisation qui peut effectivement apporter un bénéfice mutuel aux acheteurs et aux vendeurs.

La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 1999 a d'ailleurs reconnu cette demande en indiquant à l'article L134-7 du Code forestier, s'agissant des

ventes organisées par l'ONF, que, outre les ventes avec publicité et appel à la concurrence, *il peut être aussi procédé à des ventes de gré à gré pour des motifs d'ordre technique, commercial ou économique dans les cas et selon les modalités définies par décret en Conseil d'Etat. Des contrats d'approvisionnement pluriannuels peuvent être conclus.*

Le décret d'application n'est pas encore paru, mais en la matière, il semble bien que si la situation n'a pas évolué au cours des dernières années, si les contrats d'approvisionnement n'ont pas connu un essor significatif, c'est sans doute plus du fait de "blocages" au niveau des comportements que de véritables blocages réglementaires. L'épreuve des tempêtes de décembre 1999 et la mise en place de l'interprofession sont, dans ce domaine, deux facteurs susceptibles de faire changer favorablement cette situation qui pénalise l'ensemble de la filière.

Pour autant, il existe certains points de blocages ponctuels, de nature réglementaire, qu'il importe de lever au plus vite. C'est notamment le cas des difficultés rencontrées par les communes forestières de Franche-Comté lorsqu'elles ont souhaité faire une vente commune de leur bois suite aux tempêtes, en utilisant une partie des bois stockés sous aspersion sur une aire de stockage (opération connue sous le nom de "fruitière"). Le montage administrativo-financier conçu pour l'occasion s'est révélé d'une effroyable complexité, confinant parfois au ridicule. Il est urgent d'expertiser cette expérience et d'en tirer des conclusions pour simplifier et asseoir sur des bases claires cette forme de vente, en particulier vis-à-vis des règles de la comptabilité publique ou du droit de la concurrence. Ces ventes "mutualisées" sont en effet amenées à se développer, notamment pour répondre aux futurs contrats d'approvisionnement qui devront nécessairement s'appuyer sur une offre associant des bois de forêts domaniales et des bois de plusieurs forêts de collectivités.

Par ailleurs, de telles évolutions vont dans le sens du souhait de plus forte implication exprimée par les maires de communes forestières dans la gestion de leur forêt et dans les modes de commercialisation (cf. chapitre 2.2).

- **Proposition n°8 : Intensifier les actions de promotion et d'utilisation du bois dans la construction – Nomination d'un "Monsieur bois-construction-environnement"**

La construction est le principal débouché des bois récoltés dans nos forêts. Une augmentation de cette consommation est donc potentiellement bénéfique pour la gestion forestière et le développement économique local, sans compter les avantages liés au stockage de carbone dans le matériau bois et son incidence positive en termes de lutte contre le changement climatique.

Les communes forestières sont donc particulièrement favorables aux actions qui concourent au développement des usages du bois dans la construction.

Pour autant, elles sont inquiètes sur l'évolution des capacités de sciage nationales qui montrent des signes de stagnation et qui se trouvent aujourd'hui face au défi de la qualité, de la normalisation et de la concurrence de produits à forte valeur ajoutée. Les constats et les projections actuelles montrent clairement que, faute d'une adaptation rapide et d'une mobilisation de toute la filière, l'augmentation de la consommation de bois dans la construction se fera en faveur de produits importés.

S'il est indispensable de soutenir les efforts de promotion du bois dans la construction – car c'est un travail de longue haleine qui prépare les parts de marchés de demain – il est tout aussi important de favoriser l'évolution rapide de nos scieries – et notamment des moyennes scieries, les plus exposées – pour qu'elles conservent leurs parts de marché en s'impliquant massivement dans les produits ressuyés, séchés, normés...

Enfin, sans évoquer la "saga" ou le "serpent de mer" du décret de la loi sur l'air sur l'emploi d'une quantité minimum de bois dans les constructions, il apparaît tout aussi important, à côté de la voie législative et réglementaire, d'avancer dans la voie d'un label qui prendrait en compte ce paramètre au titre de la qualité environnementale globale d'un bâtiment, à l'instar des labels Qualitel ou HQE. L'impact et la lisibilité en termes de communication et de promotion en seraient renforcés.

Au-delà de cet aspect important, les communes, maîtres d'ouvrages publics, accueilleraient sans doute très favorablement un dispositif de "qualité totale" pour un bâtiment associant, dans la perspective d'un développement durable, le choix des matériaux, les caractéristiques du système constructif et le mode de chauffage. Les bâtiments publics communaux ont vocation à l'exemplarité en ce domaine.

Plus généralement, l'accord cadre bois-construction-environnement (cf. 3.1.b) a marqué un tournant dans la mobilisation des nombreux départements ministériels et des acteurs professionnels concernés. Après une phase de démarrage, il est temps aujourd'hui de faire pleinement vivre cet accord cadre. La complexité des thèmes à aborder et la multiplicité des compétences plaide pour la nomination d'une personne, d'un "Monsieur bois-construction-environnement", chargé de coordonner et d'animer, avec la légitimité nécessaire, les travaux de cet accord cadre et de déboucher sur des actions concrètes pour dynamiser l'emploi du matériau bois dans la construction. Une telle nomination traduirait l'engagement de l'Etat sur ce thème, stratégique pour nos forêts, notre environnement et la vie de nos territoires ruraux.

- **Proposition n°9 : Accompagner le développement du bois énergie, de la consommation domestique aux chaufferies collectives et industrielles – Nomination d'un "Monsieur bois énergie"**



L'énergie primaire issue de la combustion du bois représente près de 9,8 millions de tep par an en France, dont 90 % dans le secteur du chauffage domestique. Il n'est pas nécessaire de rappeler l'intérêt de l'utilisation du bois comme source d'énergie renouvelable, alternative à la consommation d'énergie fossile et à l'émission nette de gaz à effet de serre. Ces éléments sont rappelés à la fois dans le Plan national d'efficacité énergétique et dans le Plan national de lutte contre l'effet de serre. Outre cet intérêt général, le bois énergie est un sujet d'importance pour les communes car il contribue peut-être plus que le bois matériau, aux équilibres locaux et à l'implication des habitants dans la gestion de la forêt communale.

➤ Soutenir la consommation domestique

L'importance de l'autoconsommation en bois est une réalité de l'espace rural français. Le chauffage domestique au bois intéresse aujourd'hui plus de 3 millions de foyers en France. Les habitants des communes forestières restent très attachés à la pratique de l'affouage. Aller "faire son bois" est à la fois une utilité, une distraction et un facteur de cohésion de la vie locale. Les communes forestières sont ainsi doublement attachées au maintien de la consommation en bois de chauffage dans les foyers : au titre de la politique énergétique et de la lutte contre l'effet de serre, et au titre du développement local. A cet égard, il convient de saluer les démarches de qualité menées par l'ADEME avec les constructeurs d'appareils de chauffage (opération Flamme verte) et avec le CTBA (norme NF bois de chauffage). Toutefois, on peut regretter que le développement des petites chaufferies automatiques chez les particuliers ne soit plus encouragé. Aujourd'hui, la plaquette ou le granulé, associés à des matériels performants et spécialement conçus pour l'usage des particuliers, proposent une véritable alternative à la bûche traditionnelle, dont l'approvisionnement et la manutention peuvent rebuter certains amateurs. Globalement, le chauffage individuel au bois n'est pas un archaïsme qu'il convient de condamner au nom d'une insuffisance de contrôle ou d'une suspicion de précaution. S'il faut bien sûr faire des progrès sur la performance des appareils ou la qualité du bois combustible, il faut raison garder et agir avec pragmatisme et sans idéologie.

➤ Favoriser les chaufferies collectives bois dans les petites communes rurales

Cette montée en puissance des équipements collectifs et industriels est à saluer, mais l'installation d'une chaufferie bois dans de nombreuses petites communes rurales reste encore difficile, même avec la volonté des élus locaux et le souhait des habitants. Ce n'est pas tant le coût d'investissement qui est rédhibitoire, compte-tenu des aides existantes, mais le montage technique, financier et administratif du projet. Une petite commune est souvent perplexe face aux diverses propositions des constructeurs et son enthousiasme initial est bien souvent douché par la complexité des approches comptables, fiscales ou réglementaire.

Par ailleurs, les modifications apportées cette année dans le régime des aides de l'ADEME pénalisent fortement les petits projets ruraux par rapport aux

projets urbains ou industriels. Dans ce domaine également, les politiques doivent rester inscrites dans la durée, au risque de démobiliser les porteurs de projet et de casser des dynamiques.

L'intérêt d'un projet est souvent d'atteindre une masse critique suffisante pour mettre en place un réseau de chaleur. La puissance correspondant se situe, pour des petites communes, entre 100 et 1 000 KW. L'impossibilité d'appliquer le taux réduit de TVA pour la vente de chaleur est néanmoins pénalisant. De plus, la qualification d'un service public administratif (usage pour la commune uniquement, pas de vente de chaleur) en un service public industriel et commercial (usage pour la commune et des particuliers, vente de chaleur) s'avère particulièrement pénalisant (complexité financière, taux et modalités de récupération de la TVA différents...).

Pour favoriser l'extension des chaufferies bois dans ces communes, il faut véritablement pouvoir leur proposer un service complet d'assistance, un "kit" qui évite à chaque équipe municipale de se poser les mêmes questions. C'est le sens d'une étude en cours avec l'ADEME, l'ONF, la Caisse des dépôts et la FNCOFOR.

Mais au-delà de cette facilité, le développement de ces chaufferies bois serait également grandement facilité par un dispositif financier de type "tiers investisseurs" avec le concours d'organismes comme la Caisse des dépôts, EDF ou GDF... Pour les petites communes, il convient en effet de surmonter l'obstacle de l'endettement et de donner la possibilité de convertir l'effort d'investissement en un paiement régulier de l'énergie consommée, comme pour d'autres sources d'énergie. Un paiement au KW-bois est plus simple et serait bien mieux accepté, sans que ce prix soit nécessairement très compétitif car le choix du bois ne se réduit pas au simple achat d'une énergie : il s'agit d'un acte positif pour le développement et la vie locale. Pour l'organisme qui assurerait le portage financier, la propriété des crédits d'émission carbone générés par le projet, serait à intégrer dans les calculs.

➤ Favoriser le développement d'une filière d'approvisionnement en plaquettes forestières

Les prochaines années verront sans aucun doute une montée en puissance des utilisations énergétiques du bois, sous l'effet des politiques publiques en faveur des énergies renouvelables et de la lutte contre les changements climatiques. Les sous-produits des industries du bois étant pratiquement tous utilisés pour les industries de panneaux ou de pâte, et certains usages énergétiques locaux, la ressource en bois supplémentaire devra être trouvée en forêt. Certaines opérations expérimentales ont déjà eu lieu, pour assurer la production et la livraison de plaquettes forestières à des coûts compétitifs. En effet, des installations hésitent à se monter... faute de garantie de ressource, alors que la production de plaquette hésite à démarrer... faute de débouchés assurés. L'ouverture d'un marché de la plaquette forestière, de dimension significative, est nécessaire pour permettre à terme l'émergence d'une filière d'approvisionnement complète et structurée.

Les communes forestières sont impliquées dans ce développement, indispensable pour atteindre les objectifs des politiques publiques, et susceptible de créer de nouvelles activités en milieu rural. En tant que propriétaires forestiers, les communes sont également prêtes à s'engager dans des filières de récolte et d'approvisionnement de plaquettes forestières. Il est néanmoins nécessaire, au préalable, de bien étudier les conditions de valorisation de ces plaquettes pour le propriétaire, s'agissant d'une partie de la biomasse aujourd'hui non mobilisée ou laissée sur les coupes. Un travail important a déjà été réalisé avec l'ADEME, le ministère chargé de l'agriculture, les coopératives forestières et des sociétés d'exploitation forestière. Pour les communes, cette question doit également être examinée à la lumière des règles du Régime forestier et de la rédaction des documents contractuels de vente.

Tous ces éléments, ces questions, ces attentes constituent à l'évidence un enjeu d'importance sur lequel les pouvoirs publics et les acteurs du monde rural doivent se mobiliser. Un volet complet sur le bois énergie serait ainsi le bienvenu en accompagnement de la nouvelle loi sur les affaires rurales en préparation.

En outre, l'expérience montre qu'une action efficace dans ce secteur complexe nécessite de mobiliser et de coordonner plusieurs départements ministériels et de nombreux partenaires professionnels ou financiers. La nomination d'un "Monsieur bois énergie", placé auprès des plus hautes instances de l'Etat, chargé d'insuffler une nouvelle dynamique débouchant sur des actions concrètes, marquerait la volonté politique d'aller de l'avant dans ce domaine stratégique du bois énergie.

#### **4.1.d Par le suivi de la place de la forêt et du bois dans le développement durable des territoires**

- **Proposition n°10 : Créer un observatoire économique et des emplois forestiers.**

Pour la rédaction de ce rapport, des chiffres sur l'importance de l'emploi généré par la gestion forestière, la valorisation du bois et des autres produits et services associés à la forêt ont été recherchés, notamment au niveau régional, voir départemental. Or, malgré l'importance de l'emploi, force est de constater que les statistiques précises font défaut et qu'il est particulièrement délicat d'évaluer ce paramètre. Au niveau national, le ministère chargé de l'agriculture dispose d'une étude récente qui modélise les emplois relevant de la filière bois, à partir des statistiques disponibles par secteurs d'activité. Près de 430 000 emplois directs et indirects sont ainsi recensés mais une déclinaison régionale de ces chiffres n'existe pas encore.

Il serait pourtant particulièrement intéressant de suivre dans le temps l'évolution de ces emplois. A cet égard, les chiffres fournis par l'ONF sur les ouvriers forestiers sont inquiétants, avec une diminution par deux du nombre d'emplois en quinze ans. Derrière ce résultat brut, il faudrait bien

entendu analyser plus finement les gains de productivité, les transferts vers des entreprises locales... mais l'existence de séries de chiffres a le mérite d'interpeller et de poser des questions. Et que dire à ce sujet, de tous les emplois jeunes ou contrats emploi-solidarité qui ont été mis en place par les collectivités locales en lien avec la forêt et les espaces naturels : leur nombre est mal connu et leur devenir incertain.

Ce constat global est particulièrement démonstratif des difficultés à appréhender la forêt dans sa globalité et dans la complexité de ses relations avec d'autres politiques. Quand on se rapproche du "noyau dur forestier", des outils statistiques performants existent et notamment l'Inventaire forestier national, l'enquête TERRUTI ou l'enquête annuelle de branche exploitations forestières et scieries. Mais dès que l'on s'éloigne vers les autres fonctions de la forêt, vers les marchés, vers les flux économiques, de matière ou d'énergie, vers les emplois, vers les territoires... la forêt et le bois restent "sous-évalués".

Il est temps de mettre en place un véritable observatoire économique de la forêt et du bois qui puisse fournir ces différentes statistiques mais également servir d'outil stratégique pour la filière. Certains travaux ont exploré cette voie et pourront contribuer à la réussite de ce projet : bilan patrimonial de l'ONF, comptes du patrimoine, publications du CEEB, indicateurs de suivi du plan Bois-Construction-Environnement, etc.

Nul doute que la future interprofession a vocation à accueillir tout ou partie d'un tel observatoire même si la puissance publique ne peut se désintéresser de ces statistiques, indispensables pour le "pilotage" de la politique forestière. Ce sujet pourrait utilement être mis, en priorité, à l'ordre du jour du futur Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois.

#### **4.1.e Par la mise en place effective d'un fonds d'épargne forestière pour les collectivités territoriales**

- **Proposition n°11 : Mettre en place le fonds d'épargne forestière destiné aux collectivités territoriales, prévu par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001**

*L'article 9 de la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 précise qu'il est créé un Fonds d'épargne forestière destiné aux collectivités territoriales qui décident de déposer une part de leurs ressources de ventes de bois sur un compte individualisé. Le dépôt de ces sommes pour une période minimale ouvre droit à leur rémunération par des produits financiers, ainsi qu'à l'obtention d'un prêt. Les ressources tirées du fonds sont dédiées exclusivement à l'investissement forestier.*

Cette disposition vise à faciliter et stimuler le rythme des investissements forestiers des collectivités à moyen et long terme, dans un cadre assurant une sécurité économique et financière.

La mise en place de ce fonds est attendue par les communes forestières. Son dimensionnement et ses modalités de fonctionnement ont fait l'objet d'études techniques, notamment par CD Consultants pour la FNCOFOR (avec une consultation d'un échantillon représentatif de plus de 200 communes). Il est désormais temps que ce dispositif devienne opérationnel.

Le dispositif a pour objectif de permettre aux communes de mobiliser leur épargne accumulée, complétée par les intérêts produits, au terme d'une période d'apport de cinq années minimum. Il serait également possible de contracter un emprunt dont le montant dépendrait des intérêts acquis et de la durée demandée. Il apparaît clairement qu'une aide de l'Etat – sous forme de bonification d'intérêt ou d'une prime équivalente – permettrait d'inciter un plus grand nombre de communes à souscrire au dispositif. Sous cette hypothèse, les simulations montrent qu'il serait possible de réaliser, avec environ 4000 communes adhérentes, 16 M€ d'investissements forestiers par an, contre 5 M€ en l'absence du fonds. Le coût de la bonification ou de la prime versée lors de la délivrance du prêt serait alors de 0,7 M€ par an pour l'Etat<sup>5</sup>.

Un tel dispositif apparaît donc particulièrement efficace pour stimuler les investissements forestiers des collectivités, à vocation productive, environnementale ou sociale, et donc soutenir l'activité et l'emploi en milieu rural. Le montage envisagé s'avère particulièrement robuste face aux aléas (évolution des taux, chablis majeur, baisse des souscriptions...), les modèles indiquant que l'encours du fonds demeure positif en fin de période trentenaire quels que soient les scénarios adverses envisagés, moyennant des mécanismes de protection dans le fonctionnement du fonds

Les études techniques et financières étant aujourd'hui disponibles et l'impact du dispositif étant clairement positif pour l'investissement forestier des collectivités, il est désormais indispensable de mettre en place ce fonds d'épargne dans les meilleurs délais pour prendre date et engager des actions d'information et de sensibilisation auprès de l'ensemble des communes forestières.

#### **4.2 Conforter une véritable logique de développement territorial**

L'examen du schéma du chapitre 3-3 (*La politique forestière et les politiques territoriales : structures, outils et procédures - Situation actuelle*) illustre le fait que les outils de politique forestière pour la forêt publique sont restés, par construction historique, fondamentalement ancrés sur le plan d'aménagement forestier à l'échelle d'une forêt domaniale ou d'une forêt communale. Ce niveau opérationnel garde toute sa pertinence aujourd'hui et l'attachement des habitants à leur forêt communale ou

---

<sup>5</sup> auquel il faut ajouter le manque à gagner correspondant au non-placement des recettes de ventes de bois au Trésor, soit 1,6 M€

l'attachement des français dans leur ensemble aux grandes forêts domaniales est un élément fort, qui fait partie des fondamentaux de notre culture et de notre société.

La pratique des plans d'aménagement forestier est, d'ailleurs, à mettre au crédit de la politique forestière. L'aménagement forestier permet, à l'échelle d'une forêt, d'intégrer les différentes demandes sociales identifiées, les contraintes écologiques et les impératifs économiques pour bâtir un projet viable, choisir des objectifs et mettre en oeuvre un plan d'action à moyen terme. Véritables outils d'analyse stratégique appliquée avant la lettre, ces plans de gestion pluriannuels sont aujourd'hui progressivement réinventés par d'autres acteurs pour la gestion d'autres milieux naturels (réserves naturelles...) ou dans d'autres cadres (pays sortant d'une phase d'exploitation "minière" de leurs forêts).

Ces outils ont prouvé leur efficacité, mais restent liés à la nature de propriété d'une part et à la nature forestière des terrains d'autre part, même si ceux-ci intègrent souvent d'autres milieux "paraforestiers". Le propriétaire, outre les aspects techniques et patrimoniaux, doit aussi composer avec trois logiques externes :

- La prise en compte de certaines fonctions de la forêt qui n'est pertinente qu'à d'autres échelles (cf 3-3.b). L'échelle d'application opérationnelle de l'aménagement forestier est insuffisante, en soi, pour gérer des problématiques plus larges de nature intercommunale (bassin d'approvisionnement d'une industrie, zone de protection d'une ressource en eau...), régionale ou interrégionale voire nationale (grands équilibres biologiques, zonages de protection...).
- L'incidence réglementaire d'autres politiques en lien avec la forêt, qui s'imposent au propriétaire (zonages de protection par exemple).
- Les différentes incitations financières à l'investissement, nécessaires au propriétaire pour prendre en compte des fonctions non marchandes et d'intérêt collectif. Certains cadres d'intervention relèvent de politiques, en lien avec la forêt, mises en oeuvre par les collectivités territoriales à leur niveau de compétences (par exemple développement économique et aménagement du territoire pour la région, aménagement foncier pour les départements...).

In fine, le plan d'aménagement forestier reste le niveau opérationnel qui doit intégrer et se nourrir des éléments de synthèse et des choix effectués aux échelles territoriales pertinentes. En conformité avec le Régime forestier et la politique forestière nationale, il doit rester l'outil *unique* d'articulation et d'intégration de la multifonctionnalité et des choix collectifs effectués au niveau d'un territoire.

Encore faut-il que ces analyses ou ces choix, effectués à d'autres échelles soient connus du propriétaire et qu'ils aient été réalisés en amont dans des processus décisionnels qui intègrent pleinement la dimension et les enjeux forestiers.

Les travaux de la CRFPF et la réalisation des ORF, permettent de faire des analyses et des diagnostics pertinents avec l'ensemble des représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales, des partenaires professionnels et de la société civile.

Les directives régionales d'aménagement et les orientations régionales d'aménagement, au niveau d'une région forestière, permettent d'affiner ces analyses et de proposer des choix techniques pertinents et des orientations pour les forêts comprises dans chaque région forestière<sup>6</sup>.

Ce dispositif a prouvé son efficacité mais il doit pouvoir aujourd'hui s'adosser à un volet territorial fort dans lequel la forêt trouve toute sa place. En effet, si en dehors du socle du Régime forestier, la forêt doit nécessairement prendre en compte d'autres politiques, il est important, en retour, que ces politiques tiennent compte de la forêt et que les acteurs forestiers soient présents dans les processus stratégiques ou décisionnels correspondants. Ceci est particulièrement vrai dans le cadre de la montée en puissance de l'intercommunalité et de l'élaboration de projets d'ensemble sur un territoire pertinent.

En la matière, le facteur essentiel d'une meilleure efficacité de la politique forestière dans son ensemble ne se pose pas tant en termes de transfert de compétences mais bien plus en termes de plein exercice des compétences existantes, au service de la forêt.

Il reste que cette savante alchimie, qui ne fonctionne pas à pleine puissance aujourd'hui, peut être facilitée par quelques aménagements qui ont vocation, non pas à complexifier le système, mais à faciliter la pleine implication des collectivités et à mieux prendre en compte la forêt dans les processus territoriaux existants. Les propositions suivantes visent à renforcer la complémentarité entre une logique de gestion sectorielle nationale ancrée sur chaque forêt et une logique de développement territorial.

#### **4.2.a Par la déclinaison des ORF en volets stratégiques opérationnels, selon des massifs forestiers régionaux ou interrégionaux, à l'initiative d'une région ou de toute autre collectivité, chef de file**

- **Proposition n°12 : Créer des massifs forestiers ou des schémas de massif à l'échelle régionale ou interrégionale.**
- **Proposition n°13 : Créer des structures d'animation et de promotion liées aux massifs forestiers.**
- **Proposition n°14 : Mieux associer les régions à l'approbation des ORF**

---

<sup>6</sup> Région forestière au sens de l'Inventaire forestier national : c'est une caractéristique spatiale discrète synthétisant les conditions locales du milieu forestier (géologie, climat...). Il y a 309 modalités de région forestière pour l'ensemble du territoire métropolitain. La nomenclature des régions forestières nationales et de leurs subdivisions départementales est disponible sur le site [www.ifn.fr](http://www.ifn.fr).

L'examen et la pratique des différents outils qui permettent l'application d'une politique à vocation territoriale, qu'elle soit en tout ou partie de la compétence de l'Etat ou des collectivités, amène à avancer quelques "ingrédients" qui concourent fortement à la réussite des projets :

- La définition d'un territoire pertinent et mobilisateur des énergies locales.
- L'existence de deux niveaux en interaction, l'un à vocation opérationnelle directe, proche des acteurs, l'autre à vocation stratégique d'orientation et de mise en cohérence.
- Dans tous les cas, un processus de décision légitimant une forte implication des élus, en charge du développement et à l'écoute des territoires.
- La mise en place d'une structure d'élaboration, d'animation et de suivi qui puisse susciter l'émergence des projets et assurer leur cohérence d'ensemble par rapport aux orientations décidées.
- L'association aux processus décisionnels des représentants des différents groupes d'acteurs.

Dans le paysage de la politique forestière, à côté d'un volet opérationnel performant, via les documents de gestion, à côté des ORF et des travaux de la CRFPPF pilotés par l'Etat, il manque "un lieu" où puisse se définir et se formaliser, à l'initiative des collectivités et sous leur responsabilité, un cadre opérationnel d'action destiné à guider, susciter et mettre en cohérence des projets territoriaux, de la compétence des collectivités, qui intègrent la forêt et sa multifonctionnalité.

Les chartes forestières de territoires, créés par la loi d'orientation sur la forêt, répondent en partie à cette problématique mais elles ont plus directement vocation à être l'outil de l'intercommunalité (communauté de communes) ou des territoires de projets que sont les PNR ou les pays. Elles offrent un cadre pertinent pour associer pleinement la forêt au développement de ces territoires, pour formaliser les fonctions non marchandes des forêts et passer des conventions entre les propriétaires et les utilisateurs. Si ces chartes s'intègrent bien entendu dans les objectifs de la politique forestière nationale et les ORF, leur juxtaposition spontanée ne permet pas de répondre au "manque" identifié ci-dessus.

Au croisement des structures de compétence administratives et d'une logique forestière, c'est bien au niveau d'un grand massif forestier, départemental, régional, inter-départemental ou inter-régional que doit se formaliser un cadre opérationnel d'action en lien avec le développement économique, le transport, l'aménagement du territoire, l'environnement et le cadre de vie.

Une structuration de type "comités de massif", similaires à ceux créés par la Loi montagne n'apparaît pas la plus adaptée car trop proche d'un conseil ou d'une commission consultative de type CRFPPF qui existe déjà. Par ailleurs, il ne s'agirait pas là d'un processus à l'initiative des collectivités, pour l'exercice de leurs compétences.



Il est donc proposé de formaliser ce cadre opérationnel d'action, en laissant aux collectivités, département ou région, l'initiative de définition des massifs et d'élaboration, à partir des ORF, de priorités d'actions forestières sur ces grands territoires.

La notion de massif forestier doit s'apprécier à une échelle suffisante, propre à englober de multiples démarches de développement territorial (pays, PNR, agglomérations, chartes forestières de territoires...). Cette entité de massif présente nécessairement une cohérence géographique et une communauté d'enjeux ou de risques, à l'échelle des domaines de compétence des régions ou des départements.

Dans le cadre d'un massif, les analyses, les enjeux et les orientations définies dans les ORF seraient précisées et des priorités seraient réalisées selon de grands axes d'actions, pour ce qui relève des compétences de la région ou des départements. Ce volet territorial issu des ORF serait naturellement soumis pour avis à la CRFPF.

Pour la mise en pratique de ce volet territorial, deux possibilités sont envisageables :

- Une approche de type charte, soumise à l'approbation et à l'adhésion, sur une base volontaire, de l'ensemble des communes constituant un massif. Une telle charte a alors vocation à être mise en œuvre par une structure ad hoc – syndicat mixte ou GIP de développement local – associant les collectivités territoriales signataires, les établissements publics compétents, les chambres consulaires, les organisations professionnelles...
- Une approche de type schéma de massif, soumis en consultation pour avis à l'ensemble des communes constituant le massif et aux conseils généraux, et approuvé par le conseil régional ou la collectivité désignée chef de file.

La première approche a l'avantage d'impliquer pleinement les communes mais présente l'inconvénient de créer une nouvelle structure dans un paysage territorial déjà riche, avec des risques de superposition toujours délicats à gérer. Par ailleurs, la taille souhaitable d'un massif forestier se prête mal à une structure de type syndicat mixte ou GIP avec un grand nombre de collectivités et une lourdeur de fonctionnement.

L'approche de type schéma est plus "légère" mais garde une efficacité certaine pour apporter une information ainsi qu'un cadre opérationnel et cohérent aux promoteurs de démarches territoriales. Un tel schéma, s'il n'a pas vocation à être opposable aux tiers pourrait toutefois utilement faire l'objet d'un "porté à connaissance" pour certaines procédures liées à l'aménagement de l'espace (documents d'urbanisme notamment).

Cette approche territoriale par massif, issue des ORF, a naturellement vocation à préparer les contrats de plan Etat-Région dont elle permet de compléter les axes sectoriels par des approches territoriales englobant les enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Dans la perspective de l'évolution de la politique de soutien de l'Union européenne, à l'horizon 2006, et du renforcement probable du "deuxième pilier" de la PAC, l'existence de ces massifs forestiers régionaux est également un élément favorable pour la contractualisation avec l'Union européenne.

La prise en compte opérationnelle, au niveau des plans d'aménagement forestiers et dans les chartes forestières de territoire, des axes stratégiques retenus pour les massifs forestiers, passe nécessairement par des actions pérennes d'information et d'animation auprès des propriétaires et des autres acteurs économiques pour faire émerger des projets communs.

**Des plans stratégiques par massifs  
Une proposition des organismes de la forêt privée**

Dans le livre blanc de la forêt française, les organismes de la forêt privée soulignent leur engagement pour une gestion durable des forêts définie sous la responsabilité de l'Etat et mise en œuvre par les professionnels et les parties intéressées, en relation avec les collectivités locales concernées.

Constatant d'une part l'élargissement des échelles pertinentes d'approvisionnement des grandes industries du bois opérant sur des marchés internationaux (scieries, usines de trituration), d'autre part la sous-exploitation significative d'une partie de la ressource en bois produite annuellement par les forêts, le Livre blanc propose l'élaboration de plans stratégiques, attachés à de grands massifs forestier transrégionaux, débouchant sur des actions cohérentes pour augmenter les volumes mobilisés, renforcer les entreprises de première transformation et développer les débouchés. Ces plans stratégiques, documents de cadrage, ont également vocation à intégrer les fonctions d'accueil du public et de protection des forêts.

A une échelle plus grande (moins de 5 000 ha), les chartes forestières de territoire, ou leur déclinaison professionnelle, les plans de développement de massif, sont une application pratique des documents de cadrage et permettent d'optimiser la mise en œuvre des actions de développement, en tenant compte du contexte économique, écologique et sociologique avec le concours des collectivités territoriales intéressées.

Au-delà de ces notions pertinentes d'échelle d'analyse et d'action, les propriétaires forestiers sont soucieux du maintien d'un dispositif qui évite que des décisions ou des orientations soient définies à un niveau trop restreint, qui risque de privilégier telle fonction de la forêt par rapport à telle autre, au détriment de l'équilibre multifonctionnel d'ensemble et du financement des opérations de long terme qui caractérisent l'investissement forestier.

*Source : d'après le livre blanc de la forêt privée française*

Dans le cas où un massif forestier serait adossé à un syndicat mixte ou un GIP de développement local, cette structure porteuse aurait naturellement vocation à en assurer l'animation et le suivi.

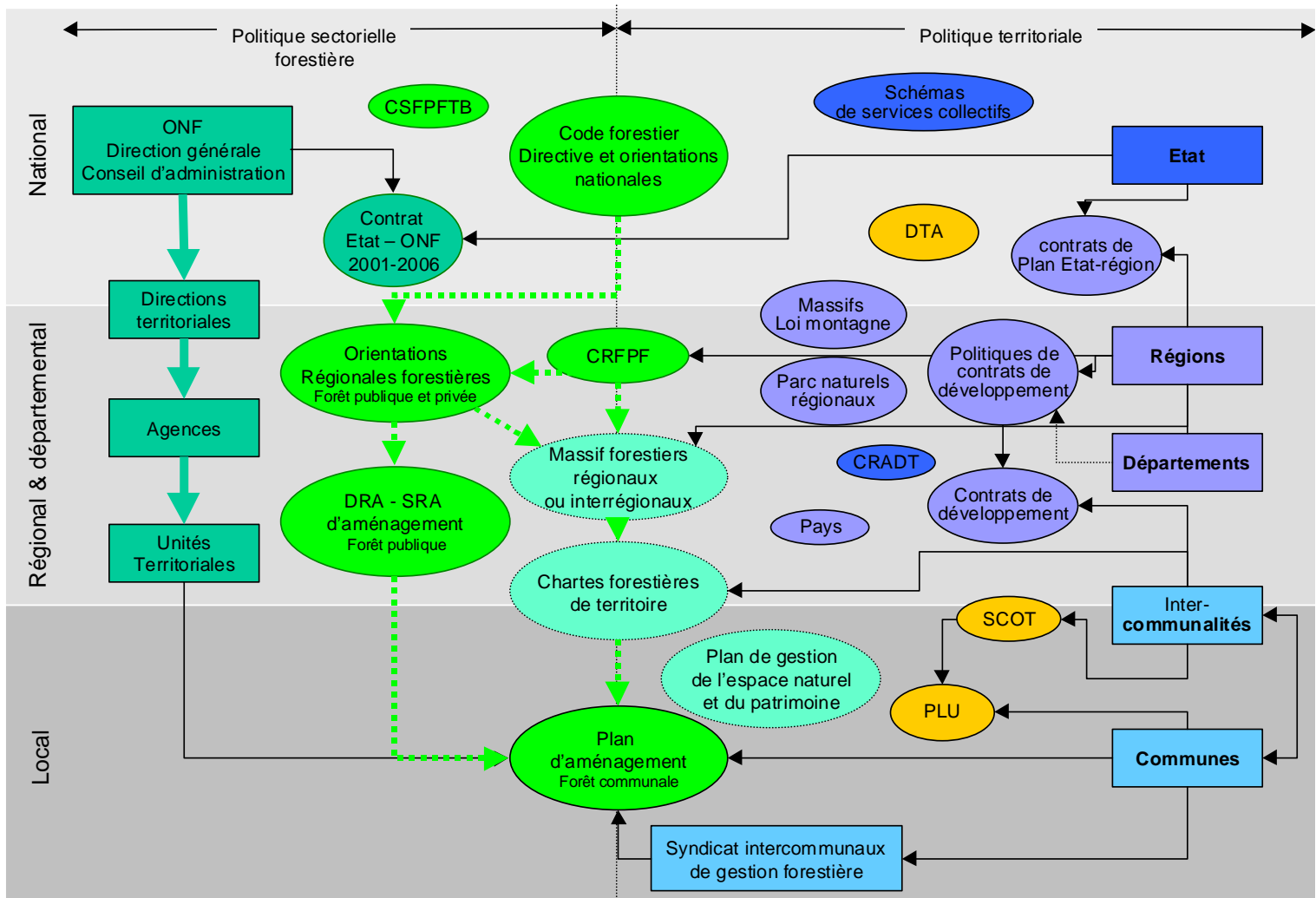
Dans le cas d'un schéma de massif, et en recherchant les structures existantes qui pourraient se charger de l'animation et du suivi, il apparaît que les deux établissements publics liés à la propriété forestière – l'ONF et le CRPF – sont les mieux à même de remplir cette mission. Leur association, sous forme d'un groupement d'intérêt public, avec l'adhésion éventuelle des collectivités concernées, à vocation de suivi et d'animation des schémas de massif, permettrait de fédérer les compétences et d'assurer une bonne lisibilité de cette action.

Si cette dernière hypothèse est retenue, il conviendrait alors d'ajouter, par voie législative, parmi les missions dévolues à l'ONF et aux CRPF, l'assistance à l'élaboration, le suivi et l'animation des schéma de massifs.

Enfin, les massifs forestiers régionaux sont directement tirés des ORF qui restent la déclinaison régionale de la politique nationale, avec un cadre d'analyse commun et une élaboration par la CRFPPF qui associe les différents acteurs et partenaires de la forêt et du bois.

Les ORF, approuvées par l'Etat, sont aujourd'hui soumises *pour avis* au Conseil régional et *en consultation* aux conseils généraux. Compte tenu de la proposition des massifs régionaux, il est proposé que les ORF soient approuvées par l'Etat et le conseil régional, après avis des conseils généraux, ce qui semble plus conforme à un engagement commun de l'Etat et des collectivités territoriales en faveur de la forêt, sans pour autant affaiblir le rôle de l'Etat en tant que garant de la cohérence nationale de la politique forestière.

## La politique forestière et les politiques territoriales : structures, outils et procédures Propositions



*Ce schéma est illustratif et a vocation à illustrer la juxtaposition des structures, outils et procédures.  
Il ne représente pas de manière exhaustive toutes les interactions existantes.*

- CRADT : conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire
- CRFPF : commission régionale de la forêt et des produits forestiers
- CSFPFTB : conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois
- DRA : directive régionale d'aménagement
- DTA : directive territoriale d'aménagement
- PLU : plan local d'urbanisme
- SCOT : schéma de cohérence territoriale
- SRA : schéma régional d'aménagement

#### **4.2.b Par la promotion des chartes forestières de territoire pour mieux intégrer la forêt dans les politiques contractuelles locales**

- **Proposition n°15 : Soutenir le développement des chartes forestières de territoire**
- **Proposition n°16 : Faire vivre un réseau d'échanges et de promotion des chartes forestières de territoire**
- **Proposition n°17 : Mettre en place effectivement les dispositions de l'article 32 du RDR**

Les chartes forestières de territoire ont été créées par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001. A l'initiative des acteurs locaux, une charte forestière de territoire relève d'une logique contractuelle visant à permettre la rencontre des offreurs de biens et de services que sont les propriétaires forestiers et des demandeurs, motivé par l'un ou plusieurs de ces services. Elle répond bien à la problématique identifiée au chapitre 3.3 de formalisation, d'arbitrage, de prise en charge et de rémunération des différentes fonctions de la forêt concourant au développement durable des territoires. Elle peut donner lieu à des conventions rémunérant, par exemple, des services supplémentaires rendus par la forêt ou des investissements spécifiques : accueil du public, préservation de la qualité de l'eau, préservation de la biodiversité, protection contre les risques naturels...

Compte tenu de la diversité des problématiques et des situations locales, la charte est un concept souple, pouvant conduire à l'introduction d'un volet forestier dans des chartes ou des contrats existants (parc naturels régional, pays...), ou être à l'origine d'un projet d'aménagement ou de développement territorial nouveau. La charte forestière de territoire n'est pas un outil juridique en concurrence avec d'autres outils existants

Le concept de charte forestière de territoire a rencontré un écho très favorable, soulignant les demandes latentes en la matière. Près d'une quarantaine de chartes sont en phase de concertation aujourd'hui. Deux chartes sont signées : celle du PNR des Bauges (vocation multifonctionnelle) et celle de la communauté de commune de Murat (reconstitution après les tempêtes de 1999). Trois autres chartes sont sur le point d'être signées : Vallée de la Haute-Bigorre (multifonctionnalité et ressource en eau), Pays de la vallée de la Vésubie (filiale bois) et département de l'Isère<sup>7</sup>.

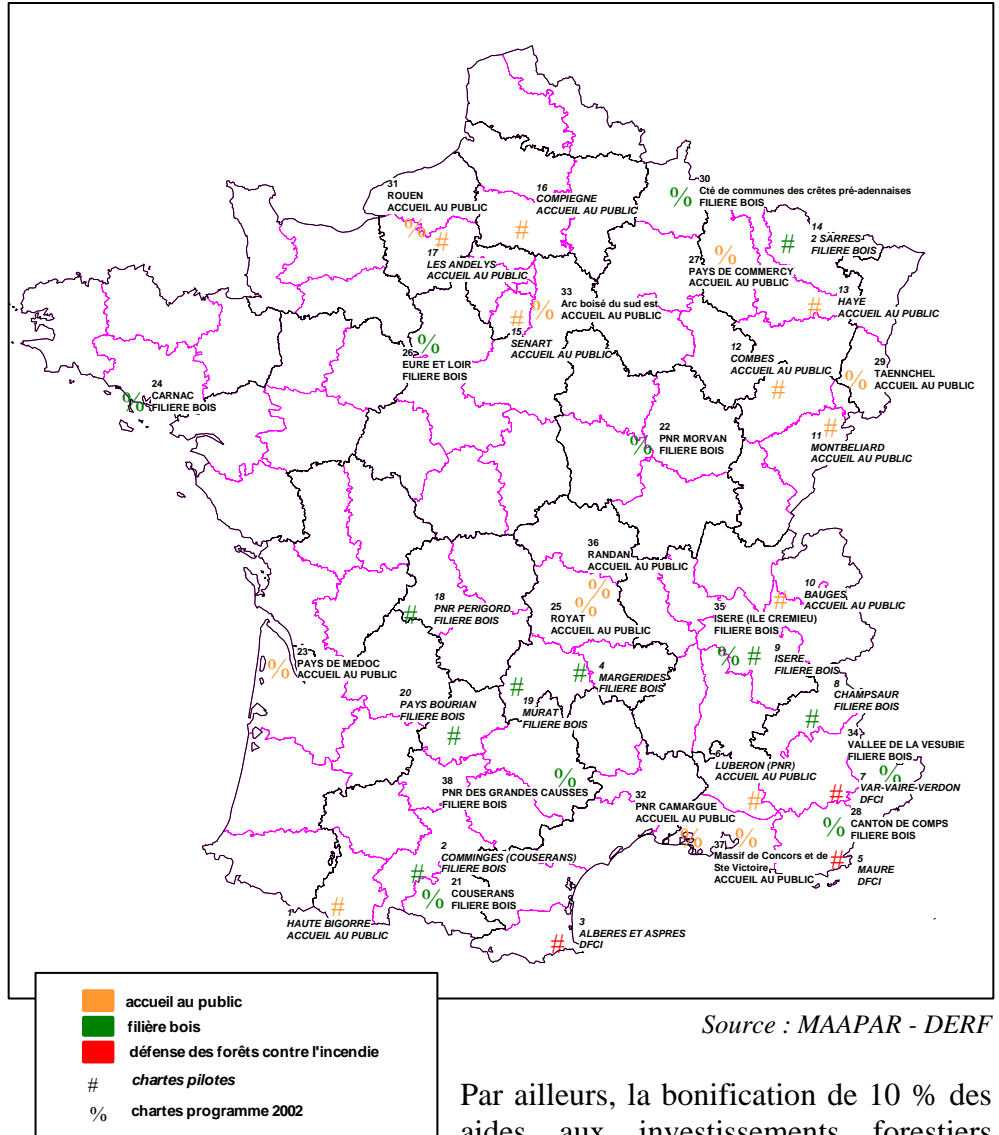
Ces chartes forestières de territoire doivent dépasser le stade de l'expérimentation pour devenir de véritables outils au service de la gestion durable de la forêt dans les territoires. Pour faciliter leur développement, il

---

<sup>7</sup> Le département de l'Isère a décidé l'élaboration d'une "charte mère" préalablement à la réalisation de chartes forestières de territoires. Cette démarche illustre le besoin d'une mise en perspective et en cohérence des chartes forestières de territoire par rapport à des orientations définies à plus petite échelle par les collectivités.

est particulièrement utile de faire vivre un réseau d'échange et de promotion, permettant de "donner des idées" et d'accélérer la recherche de territoires pertinents et la rédaction d'une charte. La FNCOFOR a mis en place un tel réseau, en lien avec les organismes de la forêt privée et en partenariat avec le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Il convient de soutenir cette action dans la durée pour encourager l'émergence de nombreuses chartes forestières de territoire et mieux intégrer la forêt dans d'autres dynamiques territoriales.

*Les chartes forestières de territoire en cours*



Par ailleurs, la bonification de 10 % des aides aux investissements forestiers inclus dans une charte forestière de territoire est une incitation à maintenir. Il est, par contre, urgent de mettre en place les dispositions innovantes de l'article 32 du Règlement de développement rural (RDR) qui prévoit d'instaurer des aides annuelles pour les travaux d'intérêt général à caractère déficitaire. Le mécanisme d'intervention a été préparé pour les zones ayant un rôle protecteur d'intérêt public (restauration des terrains en montagne, protection des forêts contre les incendies), des crédits ont été réservés dans le budget 2003 du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et

des affaires rurales, mais le décret permettant le versement effectif d'une telle aide n'est pas encore paru. Ce constat est également valable pour les aides compensatoires prévues dans le Plan de développement rural national (PDRN) pour les opérations dans les zones ayant un rôle écologique d'intérêt public (zones Natura 2000). Ce retard est très regrettable, car lors de l'examen à mi-parcours du PDRN, une non-utilisation ou une sous-utilisation de ce type d'aide, pourtant défendu par la France lors de l'élaboration du RDR, serait particulièrement pénalisant et peu "glorieux". Ces aides sont pourtant bien adaptées à certaines problématiques forestières, notamment en cas de conditions d'exploitation déficitaires, et les chartes forestières de territoire en sont des lieux privilégiés d'expérience et de démonstration.

#### **4.2.c Par la mise en œuvre d'un outil d'aménagement global d'un territoire communal ou intercommunal : le plan de gestion de l'espace naturel et du patrimoine**

- **Proposition n°18 : Etudier les modalités de mise en place de plans de gestion de l'espace naturel et du patrimoine**

Si le Plan local d'urbanisme, opposable au tiers, permet d'organiser l'occupation du territoire communal, des outils complémentaires s'avèrent nécessaires pour gérer les usages de l'espace et réguler les conflits d'utilisation, mais aussi pour intégrer harmonieusement certains équipements ou aménagements.

Le passage d'une civilisation rurale à une civilisation urbaine a en effet deux conséquences majeures sur les territoires communaux :

- L'apparition de nouveaux usages, souvent conflictuels, sur l'espace naturel (zones A ou N des PLU) pour lesquels il est difficile de savoir qui décide, qui arbitre et qui paie.
- Des difficultés croissantes pour l'entretien de cet espace non urbanisé, autrefois assuré par de nombreux cultivateurs et sylviculteurs : des pâturages inexploités se ferment par enfrichement, des chemins ne sont plus entretenus, les berges des cours d'eau se dégradent...

Le code rural s'avère aujourd'hui mal adapté à la gestion de ces usages et il manque un lieu et une procédure démocratique pour fixer les règles du jeu, associer des aspects réglementaires et des aspects contractuels. Seule une approche pragmatique et fédératrice, adaptée à la résolution des problématiques au niveau intercommunal, peut maintenir durablement la qualité des paysages. Les éléments linéaires qui structurent l'espace communal demandent notamment une approche globale sur l'ensemble du territoire, avec une perspective dynamique dans le temps : aménagement de berges de rivières, chemins ruraux, sentiers...

Cette approche était dessinée dans l'article 32 de la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Il était en effet indiqué que *les groupements de communes de fiscalité propre, dans le cadre*

*de leur compétence en matière d'aménagement de l'espace et de protection et mise en valeur de l'environnement, peuvent élaborer des projets intercommunaux de gestion des espaces naturels et du patrimoine, en vue de favoriser la restauration et l'entretien des espaces naturels, du paysage et du patrimoine bâti et d'inciter à des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement.*

*Les objectifs définis par les projets de gestion donnent lieu, pour leur réalisation, à la conclusion de contrats avec les propriétaires des immeubles ou avec leurs locataires. Des conventions conclues entre, d'une part le représentant de l'Etat dans le département et, d'autre part, les établissements publics de coopération intercommunale ou les collectivités territoriales concernés définissent les conditions de mise en oeuvre, de financement et d'éligibilité au Fonds de gestion de l'espace rural, mentionné à l'article L. 112-16 du code rural, des dispositifs prévus par les projets de gestion.*

Une application pilote, fondée sur ces orientations et utilisant la méthodologie de l'aménagement forestier, étendue à l'ensemble d'un espace périurbain ou rural, a été ainsi réalisée concrètement sur les six communes du plateau de la Leyse (Savoie). Le succès de cette expérience plaide pour son développement auprès des communes et groupements de communes.

#### **Le plan de gestion de l'espace naturel et du patrimoine**

Un diagnostic préalable des différentes composantes du territoire (zones agricoles, forêts, cours d'eau, milieux naturels...) permet de définir les mesures à mettre en oeuvre pour une gestion concertée et durable du territoire. Comportant plusieurs volets, ce document prévoit notamment des actions d'entretien de l'espace agricole et de valorisation du paysage, de gestion des cours d'eau et de la forêt, de préservation du patrimoine naturel, de développement du tourisme et de communication. Il est le pendant des documents d'urbanisme, appliqué aux zones non urbanisées, souvent majoritaires dans les communes rurales. Outil de concertation, de gestion et de programmation, il n'est pas opposable aux tiers mais a vocation à être porté à connaissance dans les différentes procédures intéressant l'espace communal. C'est également un vecteur privilégié de contractualisation, traduisant des arbitrages issus d'une réflexion commune.

L'unité physique, culturelle et politique, associée à la volonté forte des élus, est un gage important de réussite dans la mise en oeuvre du plan, qui permet également d'optimiser les ressources humaines et budgétaires et, notamment, de tirer profit de toute expérience, positive ou négative, pour la conservation du patrimoine. Il est le plus souvent établi pour une période de cinq ans et afin de coordonner les différentes actions prévues dans le temps, la présence d'animateur(s) du plan de gestion est indispensable. Son (leur) rôle est alors d'assurer le suivi technique, administratif et financier des dossiers et de veiller au bon déroulement de l'ensemble des actions planifiées.

La mise en oeuvre d'outils de planification et de régulation demande une présence et des actions de surveillance sur le terrain. Le maillage territorial de l'ONF constitue à cet égard un atout à conforter.

#### **4.2.d Par la levée des ambiguïtés, des incompréhensions et des facteurs de blocage associés à la gestion des biens sectionaux**

- **Proposition n°19 : Aborder franchement les problèmes associés à la gestion des biens sectionaux**



Selon l'histoire et les traditions locales, les sections de communes sont plus ou moins présentes sur le territoire. Or, la pratique montre que la gestion des biens sectionaux qui procurent des revenus – et notamment la forêt – est parfois source de tensions et de rivalités locales, dans un contexte réglementaire incertain. Les recours contentieux, le climat passionnel entre certaines municipalités et les ayants droit ne facilitent pas une bonne gestion et un développement local harmonieux.

Compte-tenu de l'importance des sections de communes dans la vie rurale, les discussions sur la nouvelle loi en préparation sont l'occasion de mettre à plat les problèmes identifiés localement et d'apporter des réponses pratiques et pragmatiques, soit par voie législative si nécessaire, en modifiant certaines dispositions du Code général des collectivités territoriales, soit par circulaire, en incitant les préfets à mobiliser l'ensemble des moyens législatifs existants

### **4.3 ONF et gestion des forêts communales : vers une logique de gestion partenariale déléguée**

L'Office national des forêts fait souvent l'objet de métaphores maritimes : de "navire amiral" de la forêt française<sup>8</sup>, figure de proue de la politique forestière, au "super-pétrolier", structure géante aux manœuvres difficiles. Aujourd'hui, l'ONF ne peut rester à l'écart des évolutions présentées tout au long de ce rapport, au risque de se transformer, à terme, en "vaisseau fantôme".

Si l'intérêt du maintien d'une structure nationale forte ne fait aucun doute (cf chapitre 3.2), il est nécessaire d'engager des transformations pour d'une part mieux associer les communes forestières quand l'ONF agit pour les communes forestières, dans le cadre du Régime forestier ou d'autres missions de service public, d'autre part pour être présent au côté des collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets territoriaux.

Cette évolution ne nécessite pas une restructuration des statuts de l'EPIC national. A cet égard, l'approche proposée pour le Conservatoire du littoral par Louis Le Pensec dans son rapport<sup>9</sup> est intéressante, avec la création de plusieurs établissements publics administratifs de l'Etat (les délégations du littoral), avec une compétence territoriale limitée, et dont l'action est orientée et encadrée par un autre établissement de l'Etat, à compétence nationale (le conservatoire du littoral). Une telle évolution apparaît toutefois moins adaptée aux missions confiées à l'ONF dans le cadre de la politique forestière nationale que le fonctionnement en EPIC, avec le rôle essentiel de l'établissement sur le marché des bois.

---

<sup>8</sup> Terme employé par Jean-Louis Bianco dans son rapport *La Forêt, une chance pour la France*.

<sup>9</sup> Le Pensec (L.) – Vers de nouveaux rivages : rapport au Premier Ministre sur la refondation du Conservatoire du Littoral. - Juillet 2001

Au-delà de solutions "dures", il est préférable – mais nécessaire – d'engager des évolutions en interne, à la fois dans les modes de fonctionnement et dans les comportements, ces derniers étant le plus souvent déterminants. A cet égard, les propositions élaborées en ce sens lors des assises de la forêt communale en juin 2001, conjointement par l'ONF et la FNCOFOR, doivent être suivies d'effet. Elles sont reprises pour la plupart dans les propositions suivantes.

#### **4.3.a Par l'application des conclusions des Assises de la forêt communale**

- **Proposition n°20 : Créer au sein de l'ONF une Direction de la forêt communale, des collectivités territoriales et du développement local**

S'il existe beaucoup de convergences techniques et réglementaires dans la gestion des 1,7 millions d'hectares de forêts domaniales et celle des 2,7 millions d'hectares de forêts des collectivités relevant du Régime forestier, les relations entre l'ONF gestionnaire et un propriétaire unique – l'Etat – ou bien 11 000 propriétaires différents – les collectivités propriétaires – ne relèvent pas des mêmes logiques. Le chapitre II a mis en évidence les attentes des maires qui souhaitent mieux comprendre la gestion proposée dans le cadre du Régime forestier, accroître le dialogue avec les agents de l'ONF, développer des comptes rendus de gestion, renforcer la prise en compte de la forêt dans le développement local... Tous ces aspects ne sont pas identifiés actuellement au sein de l'organigramme de la direction générale de l'ONF. Les relations avec les collectivités sont traditionnellement rattachées à la structure en charge des aspects conventionnels ou commerciaux, ce qui reste réducteur par rapport aux attentes des collectivités. La montée en puissance des aspects territoriaux liés à la gestion forestière et la bonne articulation du Régime forestier avec l'implication de la forêt dans le développement local sous l'égide des élus, justifient la création d'une véritable direction de la forêt communale, des collectivités territoriales et du développement local au sein de la direction générale de l'ONF, à côté des traditionnelles directions en charge de la technique, des finances, du marketing et du personnel.

- **Proposition n°21 : Mettre en place un système de contrôle indépendant pour auditer les résultats techniques et financiers des missions de service public assurées par le Régime forestier pour la forêt communale**

La mise en œuvre du Régime forestier pour les forêts des collectivités territoriales constitue l'une des principales missions de l'établissement public ONF. Elle relève d'un intérêt national pour assurer l'efficacité et la cohérence de la politique forestière. Elle intéresse directement les collectivités qui peuvent mener, dans ce cadre, une gestion durable de leur patrimoine forestier avec l'appui de l'ONF. Pour autant, un compte-rendu technique et financier annuel de l'application du Régime forestier pour les

collectivités n'est pas clairement formalisé. Certains éléments existent à travers l'interprétation des résultats du contrôle de gestion ou la mise en place de procédures particulières comme le bilan patrimonial ou le contrôle qualité.

Il serait utile – et stimulant pour l'ONF – que soit mis en place un système de contrôle indépendant, portant sur les résultats techniques et financiers des missions de service public du Régime forestier pour les forêts des collectivités. Cela permettrait également d'expliquer et de conforter la légitimité du Régime forestier auprès des partenaires extérieurs ou du grand public.

- **Proposition n°22 : Renforcer la représentation des élus des communes forestières et des élus territoriaux au sein du conseil d'administration de l'ONF**

Le conseil d'administration de l'ONF comporte 24 membres dont 5 représentants des collectivités (quatre représentants et une personnalité qualifiée traditionnellement choisie parmi les élus de communes forestières), soit 20 %. Cette représentation des élus reste étonnamment faible alors que l'établissement a pour mission de gérer 2,7 millions du patrimoine forestier appartenant à des collectivités territoriales. Sans vouloir remettre en cause la prééminence de l'Etat dans le conseil d'administration de l'EPIC ONF, un renforcement du nombre des représentants des élus serait un signe bienvenu, alors que l'ONF doit engager une mutation pour mieux inscrire ses actions dans le développement durable des territoires.

- **Proposition n°23 : Renforcer le rôle de la Commission communale**

La Commission communale est une instance regroupant les membres représentant les communes forestières au conseil d'administration de l'ONF, qui se réunit avant chaque conseil d'administration pour examiner les points à l'ordre du jour et en débattre. Au-delà de cette information, cette commission pourrait utilement voir son rôle renforcé et être un organe permanent de suivi de la mise en œuvre de la charte de la forêt communale. Elle pourrait ainsi se réunir, en dehors de la préparation du conseil d'administration pour entretenir un dialogue permanent entre les élus et la direction générale de l'ONF. Elle pourrait formuler des recommandations, ou donner des avis sur des points particuliers à la demande du président du conseil d'administration ou du directeur général. Elle pourrait également tenir des réunions décentralisées et être la "tête de réseau" des commissions régionales à créer, placées auprès des directeurs territoriaux (cf. proposition n°26).

- **Proposition n°24 : Renforcer et valoriser le rôle du 1<sup>er</sup> Vice Président de l'Office, représentant les élus des communes forestières, par une réelle délégation**

Le vice-président du conseil d'administration de l'ONF est traditionnellement un élu, représentant les communes forestières. Son rôle pourrait utilement être renforcé par une délégation du Conseil d'administration notamment en termes d'animation des travaux de la Commission communale et de représentation auprès des partenaires nationaux, européens et internationaux dans le domaine de la gestion durable des forêts des collectivités. Afin d'assurer avec efficacité et disponibilité cette délégation, le vice-président devra bénéficier d'une rémunération et des moyens de fonctionnement et de représentation nécessaires.

- **Proposition n°25 : Créer des commissions régionales de la forêt communale**

A l'instar de la Commission communale placée auprès du conseil d'administration et du directeur général de l'ONF, il serait utile de créer des commissions régionales, placées auprès des directeurs territoriaux. Ces commissions dont la composition-type serait arrêtée par le conseil d'administration seraient mises en place par les directeurs territoriaux. Cette commission régionale, organe privilégié de dialogue pour la mise en œuvre du Régime forestier dans les forêts des collectivités, aura vocation à formuler des recommandations et émettre des avis à l'attention des directeurs territoriaux. Chaque commission élira en son sein un président auquel il sera attribué, dans les conditions fixées par le conseil d'administration de l'ONF, une rémunération et des moyens de fonctionnement et de représentation nécessaires.

Les directives et schémas régionaux d'aménagement pourraient utilement être soumis pour avis à cette commission régionale.

- **Proposition n°26 : Créer un centre d'information, de documentation et de recherche sur la forêt publique et son histoire**

La forêt publique, domaniale ou communale, bénéficie d'une longue histoire qui reflète l'évolution de notre société et de ses rapports avec les arbres, le bois, la faune, la flore et la nature en général. L'extension des forêts, leurs utilisations ou leur gestion sont dépendantes de la démographie, du développement économique et de la structuration de la société. Les liens complexes qui unissent l'homme et la forêt ont laissé de nombreuses traces dans notre mémoire commune. On peut lire dans les forêts d'aujourd'hui une grande partie de notre histoire, cachée dans des vestiges enfouis, révélée dans la structure des peuplements ou le plan des réseaux, conservée dans la toponymie... Les documents de gestion des forêts, transmis à travers les siècles, constituent autant de témoignages et d'illustrations, véritable fenêtre ouverte sur notre histoire au quotidien. Le monde des arts est également très riche en représentations symboliques des arbres et de la forêt.

Toute cette matière mérite d'être réunie, d'être sauvegardée et d'être portée à connaissance du public. Un centre d'information, de documentation et de recherche sur la forêt publique et son histoire, permettrait de conserver et de valoriser cette mémoire. Outre l'intérêt culturel, historique et patrimonial, ces travaux seraient également utiles dans le cadre des débats actuels sur la gestion durable des forêts, l'association des populations locales, les équilibres à trouver entre fonctions, etc.

#### **4.3.b Par la révision de la Charte de la forêt communale**

- **Proposition n°27 : Mettre en place un processus de révision régulière de la Charte de la forêt communale**

La première Charte de la forêt communale a été élaborée en 1991. De nombreuses étapes ont marquées la forêt et sa gestion depuis cette date : montée en puissance des débats sur le développement durable, conférence ministérielles sur la protection des forêts en Europe (processus d'Helsinki), écocertification, directive Natura 2000, tempêtes de décembre 1999, loi d'orientation sur la forêt de juillet 2001...

Une révision de cette charte doit être entreprise afin de prendre en compte ces évolutions. Cette nouvelle charte pourra servir de base aux nouvelles relations partenariales à établir entre les communes forestières et l'ONF. La commission communale au niveau national et les commissions régionales de la forêt communale (cf. propositions 23 et 25) auront notamment vocation à suivre et animer les actions prévues dans cette charte.

#### **4.3.c Par une meilleure prise en compte des attentes de la société**

- **Proposition n°28 : Instituer des conférences annuelles régionales de la forêt publique**

La forêt publique, domaniale ou communale, a un rôle particulier à jouer dans l'équilibre de notre société. L'article L.1 du code forestier précise ainsi que *les forêts publiques satisfont de manière spécifique à des besoins d'intérêt général, soit par l'accomplissement d'obligations particulières dans le cadre du régime forestier, soit par une promotion des activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique.*

Les attentes de la population sur la forêt publique sont souvent importantes, parfois contradictoires, mais toujours passionnées. Les élus et l'ONF, au travers du dialogue avec les habitants, les représentants professionnels ou associatifs cherchent à transcrire toujours mieux ces attentes ou ces demandes. Chacun d'entre nous contribue au financement du Régime forestier (soit sur la base du seul "versement compensateur" pour environ 2,5 €par habitant).

Afin de mieux rendre compte de la gestion des forêts publiques auprès du plus grand nombre, il est proposé d'instaurer une conférence régionale annuelle de la forêt publique, ouverte à la représentation de la société civile, relayée par un forum sur l'internet, au cours de laquelle seraient présentés l'état du patrimoine, les résultats de la gestion et les grandes orientations. Cette conférence pourrait être préparée par la commission régionale de la forêt communale et l'ONF.

- **Proposition n°29 : Instituer une journée annuelle d'information et de formation avec les élus au niveau de chaque "unité territoriale" de l'ONF**

Même si le dialogue est le plus souvent constructif entre les agents de l'ONF et les maires des communes forestières, il est proposé d'instaurer une journée annuelle d'information et de formation des élus, au niveau d'une unité territoriale de l'ONF. Cette journée permettra de réunir les maires concernées à la fois par les forêts domaniales et par les autres forêts relevant du Régime forestier. A cette occasion pourra être présenté un bilan des actions menées, au cours de l'année précédentes ainsi que les perspectives pour l'année à venir. Une action spécifique de formation pourra également être programmée en lien avec le groupement de coopération.

## **CONCLUSION**

En matière de politique forestière, de nouvelles avancées sont possibles et souhaitables. Celles-ci doivent se faire avec pragmatisme, dans le souci d'être plus proche des attentes des habitants, mais sans casser les outils qui ont fait leur preuve pour protéger et gérer sur le long terme la forêt dans sa globalité :

1. En répondant aux souhaits de **modernisation du Régime forestier** exprimés par les élus locaux.
2. En **conservant le socle du Régime forestier**.
3. En s'inscrivant résolument dans le mouvement de décentralisation engagé par le Gouvernement et en **associant une logique de gestion sectorielle à une logique de développement territorial**. Cette nouvelle approche permettra de surmonter un certain nombre de handicaps de la filière bois et certaines caractéristiques pénalisantes de la forêt publique et de l'ONF.

**Les responsables élus d'une forêt publique forte et organisée peuvent et doivent jouer un rôle important** pour accompagner et maîtriser ce mouvement en tenant compte des intérêts de la forêt, de l'aménagement, du développement et de l'emploi en milieu rural, puisque telle est leur vocation. Autrement dit, il s'agit **d'insérer la politique forestière dans un projet territorial qui développe à la fois une gestion durable forestière et une activité économique soutenue pour les zones rurales**.

De même, l'ONF peut apporter un appui déterminant dans cette période où se créent de nouveaux équilibres socio-économiques dans la filière et que se mettent en place de nouveaux modes aménagement et d'entretien de l'espace en milieu rural. Pour cela les forestiers devront sortir du bois, la forêt n'étant pas une île déserte protégée au milieu de l'"océan" des territoires ruraux.

Comme d'autres secteurs d'entreprises publiques ou autres, il faudra vaincre les réticences au changement bien connues. Les forestiers devront s'impliquer professionnellement, tant sur le plan individuel que collectif, à tous les échelons de décision engendrés par la décentralisation et la réforme de la politique forestière. **En clair, sortir de l'isolement**.

La nécessaire réforme engagée peut y aider si l'état d'esprit actuel des personnels franchit l'étape de l'acceptation résignée pour passer à celle de l'engagement volontaire autour d'un projet d'entreprise reconnu et motivant. **C'est un vrai challenge à relever pour les forestiers !**

## ANNEXE I

### Liste des personnes rencontrées

- **AMOUDRY Jean-Paul**, Sénateur de la Haute-Savoie ;
- **BADRE Michel**, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ;
- **BARBIER Jean-Marie**, Directeur de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs ;
- **BARRET Christiane**, Directrice de la Nature et des Paysages au ministère de l'Ecologie et du Développement Durable ;
- **BARRILLON Anne**, Sous-Directrice des Industries du Bois à la Direction de l'Espace Rural et de la Forêt ;
- **BARROUILLET Jean**, Secrétaire général du SNICEF-CGC (ONF) ;
- **BARTHOD Christian**, Sous-Directeur des Espaces Naturels au ministère de l'Ecologie et du Développement Durable ;
- **BEHAGHEL Joseph**, Directeur du Comité National pour le Développement du Bois (CNDB) ;
- **BERTHELMOT Michel**, Conseiller Général, Président de l'Association des Communes Forestières de la Haute-Marne ;
- **BERTIN Patrick**, délégué SNOFB-FO (syndicat ouvriers forestiers) ;
- **BIANCO Jean-Louis**, Député des Alpes-de-Haute-Provence, Président du Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence ;
- **BIRARD Cécile**, Chargée de mission « espaces naturels » à la Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux ;
- **BLAND François**, Directeur de projet Natura 2000 au ministère de l'Ecologie et du Développement Durable ;
- **BLANGY Michel**, Président du Conseil d'administration de l'Office National des Forêts ;
- **BONNET François**, SNIGREF (ONF) ;
- **BONTE Pierre-Joël**, Président du Conseil Général du Puy-de-Dôme ;
- **BROTTE François**, Député de l'Isère ;
- **BRULE Philippe**, Secrétaire Général de la Confédération Française de l'Industrie des Papiers, Cartons et Celluloses (COPACEL) ;
- **BRUNE Jacques**, Conseiller Général, Président de l'Association des Communes Forestières des Hautes-Pyrénées ;
- **BUTTOUD Gérard**, Professeur de politique forestière à l'Ecole Nationale du Génie Rural des Eaux et des Forêts à Nancy ;
- **CAILMAIL François**, Coordinateur des directions régionales insulaires et d'outre mer de l'Office National des Forêts ;
- **CANDILLIER Patrick**, SNICEF-CGC (ONF) ;
- **CHEVALIER Bernard**, Ingénieur Général du GREF, Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ;
- **CHINY**, FGA-CFDT (syndicat ouvriers forestiers) ;
- **COULON Marc**, Secrétaire général SNA-FO (ONF) ;
- **DAVEZAC Robert**, Directeur général de SMURFIT Comptoir du pin ;
- **DE L'ESTOILE Marie**, Présidente de l'Union de la Coopération Forestière Française ;
- **DE LORGERIL Nicolas**, Directeur Général adjoint de l'Office National des Forêts ;
- **DELONG Jacques-Richard**, Médiateur de la Fédération Nationale des Communes Forestières de France, Ancien Président de la Fédération Nationale des Communes Forestières de France ;
- **DENORMANDIE Laurent**, Président de la Fédération Nationale du Bois ;
- **DUCRAY Pierre**, Directeur de l'Union de la Coopération Forestière Française ;
- **ERIANI Robert**, Conseiller construction au Comité National pour le Développement du Bois (CNDB) ;
- **FAIVRE Philippe**, Conseiller Général, Président de l'Association des Communes Forestières Vosgiennes ;



- **FAVRET Jacky**, Président délégué de l'Association des Communes Forestières de la Haute-Saône ;
- **FORMERY Thomas**, Directeur de l'Institut pour le Développement Forestier ;
- **FRANCO Gaston**, Conseiller Général, Président de l'Association des Communes Forestières des Alpes-Maritimes ;
- **FRANQUIN Bernard**, Secrétaire général du SNUPFEN-CFDT (ONF) ;
- **GAILLARD Yann**, Sénateur, Président de la Fédération Nationale des Communes Forestières de France ;
- **GALLI Philippe**, Sous-Directeur des Finances locales et de l'action économique à la Direction générale des Collectivités Locales ;
- **GENEST Sébastien**, responsable du réseau « forêt » de France Nature Environnement ;
- **GIRAUD Eliane**, Membre du Bureau de la Fédération Nationale des Parcs Naturels Régionaux, Présidente du Parc naturel de la Chartreuse ;
- **GRANDADAM Pierre**, Conseiller Général du Bas-Rhin, Président de l'Association des Communes Forestières d'Alsace-Moselle ;
- **GUIRAUD François**, Tembec S A
- **HERVIEU Bertrand**, Président de l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) ;
- **HOULLIER François**, Chef du Département des Recherches Forestières à l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA) ;
- **HUBERT Claire**, Sous-directrice de la forêt au Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales ;
- **HUMBERT Jean-François**, Président du Conseil Régional de Franche-Comté ;
- **JOENNOZ René**, Chef du Service Régional de la Forêt et du Bois de Rhône-Alpes ;
- **JUILLOT Dominique**, Député de Saône-et-Loire, Ancien Président de la Fédération Nationale du Bois ;
- **KRATTINGER Yves**, Sénateur, Président du Conseil Général de Haute-Saône ;
- **LACROIX Xavier**, Chef du Service Régional de la Forêt et du Bois de Franche-Comté ;
- **LANLY Jean-Paul**, IGGREF, Président de la 4<sup>e</sup> section du Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ;
- **LEBRETON Didier**, FNAF-CGT (syndicat ouvriers forestiers) ;
- **LIAGRE Jacques**, Chef du Département Juridique de l'Office National des Forêts ;
- **LONGUET Gérard**, Ancien Ministre, Président du Conseil Régional de Lorraine ;
- **MADIGNIER Marie-Laurence**, Directrice Territoriale de l'Office National des Forêts Rhône-Alpes ;
- **MARTIN Jean-Christophe**, Conseiller technique au Cabinet du Premier Ministre ;
- **MAUREL Isabelle**, FSCOPA-CFTC (syndicat ouvriers forestiers) ;
- **MONOMAKHOFF Pierre**, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts ;
- **MOULINIER Alain**, Directeur des Exploitations, de la politique sociale et de l'emploi au Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales ;
- **NAMY Christian**, Vice-Président du Conseil Général de la Meuse, Président de l'Association des Communes Forestières de la Meuse ;
- **OLLAGNON Henri**, professeur à l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon ;
- **PALIARD François**, Président de la Compagnie Nationale des Ingénieurs et Experts Forestiers et Experts en Bois ;
- **PARMENTIER Christian**, délégué FNAF-CGT (syndicat ouvriers forestiers) ;
- **PERROT Jean-Yves**, Directeur de Cabinet du ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales ;
- **PIANET Louis**, Secrétaire général du SNPT-FO (ONF) ;
- **PIERMONT Laurent**, Directeur Général de la Société Forestière de la Caisse des Dépôts et Consignations ;
- **PINAUDEAU Christian**, Secrétaire général du Syndicat des Sylviculteurs du Sud-Ouest ;
- **PLAUCHE GILLON Henri**, Président de la Fédération Nationale des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs ;
- **POLY Claude**, Directeur régional de l'Agriculture et de la Forêt de Rhône-Alpes ;

- **PONCELET Christian**, Président du Conseil Général des Vosges ;
- **PONSOT Jean-Marie**, Président de l'Association des Communes Forestières de la Côte-d'Or ;
- **RATTAIRE Jean-Louis**, SNAF-UNSA (ONF) ;
- **REY Bernard**, Directeur Technique de l'Office National des Forêts ;
- **ROMAN AMAT Bernard**, Directeur Territorial de l'Office National des Forêt de Lorraine ;
- **ROMEO Roland**, CGT (ONF) ;
- **ROSENBERG Pierre-Eric**, Directeur de l'Espace Rural et de la Forêt au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales ;
- **SAUVADET François**, Député de la Côte-d'Or ;
- **SIMON Xavier**, Secrétaire général de l'UNSA (ONF) ;
- **SOUBEIRAN André**, Ingénieur Général du GREF, Chef de l'Inspection Générale de l'Office National des Forêts ;
- **SUTTER Olivier** (syndicat ouvriers CGT) ;
- **TENDRON Gérard**, Directeur de l'Office National de la Chasse ;
- **TOUZET Georges**, Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts, ancien Directeur Général de l'Office National des Forêts ;
- **VAN EFFENTERRE Cyrille**, Directeur de l'Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (ENGREF) ;
- **VERNERET Pierre**, Directeur de la Fédération Nationale du Bois ;
- **VERNIER** (secrétaire du comité d'entreprise de l'ONF) ;
- **WERPIN André**, Président de l'Association des Communes Forestières du Var.

## ANNEXE II

### Rôle de l'Etat dans la gestion des forêts relevant du Régime forestier

#### Au niveau de la définition des objectifs de gestion

Livre préliminaire du Code forestier : principe généraux de gestion – politique forestière de la compétence de l'Etat qui en assure la cohérence nationale – les collectivités peuvent passer des contrats avec l'Etat pour concourir à la mise en œuvre de cette politique.

Définition des Directives nationales de gestion des forêts domaniales

Définition des Orientations nationales de gestion des forêts des collectivités relevant du régime forestier

Approbation (ministre) des orientations régionales forestières (élaborées par la commission régionale de la forêt, des produits forestiers) après avis des conseils régionaux et consultation des conseils généraux.

Approbation (ministre) des directives régionales d'aménagement des forêts domaniales

Approbation (ministre) des schémas régionaux d'aménagement des forêts des collectivités relevant du régime forestier

Obligation d'un document de gestion et approbation (ministre) des aménagements forestiers en forêt domaniale, après consultation de la commune concernée

Obligation d'un document de gestion et approbation (préfet de région) des aménagements forestiers en forêts des collectivités relevant du régime forestier, après accord de la collectivité.

## Annexe II

### Rôle de l'Etat dans la gestion des forêts relevant du Régime forestier

#### Au niveau de la définition des outils de gestion

Présidence (ministre) du Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois

Présidence (préfet de région) de la commission régionale de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois

L'ONF établissement public industriel et commercial, sous la tutelle de l'Etat, chargé de l'équipement et de la gestion des forêts domaniales et d'assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts en relevant. L'ONF est administré par un conseil d'administration composé de douze membres au moins et de vingt-huit au plus et comprenant des représentants de l'Etat, des collectivités locales et des personnels ainsi que des personnalités choisies en raison de leur compétence particulière dans le domaine professionnel, technique, économique, scientifique, social ou de la protection de la nature. Nomination du président et du directeur général par décret.

Élaboration par l'ONF des plans d'aménagement forestiers

Martelage des coupes par l'ONF.

Les ventes des coupes et des produits des coupes sont obligatoirement réalisées par l'ONF avec publicité et appel à la concurrence dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, ou bien par des ventes de gré à gré pour des motifs d'ordre technique, commercial ou économique dans les cas et selon les modalités définies par décret en Conseil d'Etat. Dans le cas contraire, la vente est clandestine et déclarée nulle. Pour les forêts des collectivités relevant du régime forestier, la vente peut se réaliser en présence du maire, sans que son absence soit une cause de nullité. Des contrats d'approvisionnement pluriannuels peuvent être conclus. Tout procès-verbal de vente emporte exécution parée contre les acheteurs, leurs associés et cautions, tant pour le paiement du prix principal de la vente que pour accessoires et frais.

Les communes ont la possibilité de décider d'affecter une partie des coupes à l'affouage. La délivrance des coupes d'affouage est réalisée par l'ONF en fonction du mode de partage choisi par le conseil municipal.

Surveillance générale par l'ONF et notamment des obligations de l'acheteur de coupe de bois lors de l'exploitation et du recellement.

Dans les forêts domaniales, le pâturage des bovins, ovins, équidés et porcins, ainsi que l'utilisation des aires apicoles, peuvent être concédés après publicité, soit à l'amiable, soit, à défaut, avec appel à la concurrence dans les mêmes conditions que les ventes de bois, après avis d'une commission composée de représentants de l'office national des forêts et d'exploitants agricoles s'il n'en résulte aucun inconvénient pour la gestion forestière du fonds. La concession peut être pluriannuelle.

Dans les forêts des collectivités, le pâturage des porcins, des bovins, des équidés ou des ovins, lorsqu'il n'est pas réservé au troupeau commun des habitants, peut être concédé après publicité, soit à l'amiable, soit, à défaut, selon les procédures prévues à l'article L. 144-1 sur décision de la collectivité propriétaire et aux conditions techniques arrêtées par une commission composée de représentants de l'office national des forêts et d'exploitants agricoles.

Obligation de régénération/reconstitution après toute coupe rase supérieure à un seuil x dans tout massif d'une étendue supérieure à un seuil y ; les seuils x et y sont arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département après avis du CRPF et de l'ONF.

Dans toute forêt sans garantie de gestion durable, toute coupe d'un seul tenant supérieure à un seuil x et enlevant plus de 50 % des arbres de futaie, doit être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département (après avis CRPF pour les forêts privées) ; le seuil x est arrêté par le représentant de l'Etat dans le département après avis du CRPF et de l'ONF.

Toute coupe non réglée par un aménagement forestier doit être autorisée par décision spéciale du ministre (forêt domaniale) pouvant être déléguée à des personnels de l'ONF (forêts des collectivités).

## Annexe II

### Rôle de l'Etat dans la gestion des forêts relevant du Régime forestier

#### Au niveau de la définition des outils de gestion (suite)

Obligation d'une autorisation (préfet) pour tout défrichement supérieur à un seuil de surface fixé par le représentant de l'Etat dans le département (entre 0,5 et 4 ha) ou faisant partie d'un ensemble boisé supérieur à ce seuil, à l'exception des parcs et jardins clos de moins de 10 ha, attenants à l'habitation principale. Les motifs de refus d'autorisation sont fixés par la loi. Il est possible de subordonner l'autorisation à certaines conditions ou mesures compensatoires. Aucun défrichement dans les forêts des collectivités sans autorisation expresse et spéciale de l'autorité supérieure, le refus devant être fondé sur un des motifs prévus par la loi pour les défrichements de forêts privées.

L'État peut classer par décision administrative des bois situés dans des zones exposées aux incendies, après avis des conseils municipaux et du conseil général, et en cas d'opposition après avis du Conseil d'État. Ce classement comporte obligation pour les propriétaires de se constituer en association syndicale libre pour l'exécution des travaux de défense contre les incendies, sinon en association syndicale autorisée. En cas de carence, il peut être statué par l'autorité administrative, conformément aux dispositions de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales. Le classement permet également qu'une servitude de passage et d'aménagement soit établie par l'Etat à son profit ou au profit d'une autre collectivité publique, d'un groupement de collectivités territoriales ou d'une association syndicale pour assurer exclusivement la continuité des voies de défense contre l'incendie, la pérennité des itinéraires constitués, ainsi que l'établissement des équipements de protection et de surveillance des forêts.

Dans certains départements à risque d'incendie, le représentant de l'Etat élabore un plan départemental ou, le cas échéant, régional de protection des forêts contre les incendies, définissant des priorités par massif forestier. Le projet de plan est soumis, pour avis, aux collectivités territoriales concernées et à leurs groupements. L'avis est réputé favorable s'il n'est pas donné dans un délai de deux mois. Dans ces massifs, lorsque les incendies, par leur ampleur, leur fréquence ou leurs conséquences risquent de compromettre la sécurité publique ou de dégrader les sols et les peuplements forestiers, les travaux d'aménagement et d'équipement pour prévenir les incendies, en limiter les conséquences et reconstituer la forêt sont déclarés d'utilité publique à la demande du ministre chargé des forêts, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Les travaux d'aménagement qui contribuent au cloisonnement de ces massifs par une utilisation agricole des sols peuvent, dans les mêmes conditions, être déclarés d'utilité publique. La déclaration d'utilité publique est prononcée après consultation des collectivités locales intéressées et enquête publique menée dans les formes prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Lorsque l'une des collectivités locales consultées ou le commissaire enquêteur a émis un avis défavorable, la déclaration d'utilité publique est prononcée par décret en Conseil d'Etat

L'autorité administrative peut décider la mise en défens des terrains et pâturages en montagne, à quelque propriétaire qu'ils appartiennent, toutes les fois que l'état de dégradation du sol ne paraît pas assez avancé pour nécessiter des travaux de restauration. Il est statué par décret pris en Conseil d'Etat lorsqu'une opposition est formulée au cours de l'enquête à laquelle est soumis le projet.

Avant le 1er janvier de chaque année, les communes désignées par décret doivent transmettre à l'administration un règlement indiquant la nature et la limite des terrains communaux soumis au pacage, les diverses espèces de bestiaux et le nombre de têtes à y introduire, l'époque du commencement et de la fin du pâturage, ainsi que les autres conditions relatives à son exercice. En cas de carence, il y est pourvu d'office par l'administration, après avis d'une commission comprenant, outre deux représentants de l'Etat, un conseiller général et un délégué du conseil municipal de la commune.

L'utilité publique des travaux de restauration et de reboisement nécessaires pour le maintien et la protection des terrains en montagne et pour la régularisation du régime des eaux est déclarée par décret en Conseil d'Etat à la demande du ministre chargé des forêts, d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales. Ce décret, qui fixe le périmètre des terrains sur lesquels les travaux doivent être exécutés, est pris après une enquête ouverte dans chacune des communes intéressées, une délibération des conseils municipaux de ces communes, l'avis d'une commission spéciale et l'avis du conseil général.

## Annexe II

### Rôle de l'Etat dans la gestion des forêts relevant du Régime forestier

#### Au niveau des financements

La valeur réelle des dépenses de l'ONF résultant de ses interventions de conservation et de régie dans les forêts des collectivités relevant du régime forestier est couverte par les frais de garderie payés par les collectivités et une subvention du budget général de l'Etat.

Les poursuites dans l'intérêt des collectivités pour délits ou contraventions commis dans leurs bois et la perception des restitutions et dommages-intérêts prononcés en leur faveur sont effectuées sans frais par les agents du Trésor, en même temps que celles qui ont pour objet le recouvrement des amendes dans l'intérêt de l'Etat.

Les coupes de toutes natures sont principalement affectées au paiement des frais de garde, de la taxe foncière et des sommes qui reviennent au Trésor. Dans les communes dont les coupes sont délivrées en nature pour l'affouage et qui n'auraient pas d'autres ressources, il est distrait une portion suffisante des coupes, pour être vendue aux enchères avant toute distribution, et le prix en être employé au paiement desdites charges.

Budget de l'Etat pour des aides spécifiques, souvent incluses dans les contrats de plan Etat-Région.

Réservation des aides publiques pour la mise en valeur et la protection des forêts à l'existence de garantie ou présomption de gestion durable (dont aménagement forestier ou règlement type de gestion pour les forêts publiques).

Dispositions fiscales avantageuses (exonération de TFNB, y compris pour les régénérations naturelles et les futaies jardinées).

Possibilité d'aides publiques dans le cadre des conventions liées aux chartes forestières de territoire, en contrepartie des services économiques, environnementaux et sociaux rendus par la forêt lorsqu'ils induisent des contraintes particulières ou des surcoûts d'investissement ou de gestion.

Sur la période 2000-2006, le contrat d'objectif Etat-ONF prévoit :

- le financement par l'Etat des travaux de reconstitution des forêts domaniales endommagées par les tempêtes de décembre 1999 ;
- le financement par l'Etat au coût complet de toutes les missions d'intérêt général spécifiques qu'il commande à l'ONF (à l'exception de la surveillance de la santé des forêts et des contrats emploi-solidarité) ;
- en tant que de besoin, le versement par l'Etat d'une subvention à titre de compensation de la perte de recettes de bois subie par l'ONF à la suite des tempêtes de décembre 1999.

*Sources : compilation d'après le code forestier*

### ANNEXE III

#### Liste des principaux ouvrages documentaires consultés

- AMOUDRY (J.P.) - Rapport d'information 15 (2002-2003) - L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé. Sénat, Mission commune d'information.  
<http://www.senat.fr/rap/r02-015-1/r02-015-11.pdf>
- BADY (J.P.). - Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine. - Commission Patrimoine et décentralisation. - Novembre 2002. - 38 p + annexes.  
<http://www.culture.fr/culture/actualites/communiq/aillagon/rapportbody2.rtf>
- BARTHOD (C.), BARRILLON (A.), ARCANGELI (F.), HERMELINE (M.). - La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001. – *Revue forestière française* LIII – 5-2001. pp 491-510.
- BIANCO (J.L.) – La forêt, une chance pour la France : rapport au Premier Ministre - Paris, août 1998. – 121 p.  
<http://www.agriculture.gouv.fr/medi/etud/Rappbianco.pdf>
- BROTTE (F.) - Rapport d'information n° 3355 sur la loi d'orientation sur la forêt. - Assemblée Nationale, Commission de la production et des échanges, octobre 2001.  
<http://www.assemblee-nationale.fr/rap-info/i3355.asp>
- BROTTE (F.) - Forêt et filière bois, le chemin de la performance ; consultation parlementaire, colloque du 3 mai 1999. Assemblée nationale, Groupe d'étude sur la forêt, le bois, le meuble et l'ameublement, 1999. -205 p.
- CINOTTI (B.) et NORMANDIN (D.) - Exploitants agricoles et propriété forestière : où est passée la "forêt paysannes" ? - *Revue forestière française* LIV - 4-2002. - p 311-327.
- Centre national professionnel de la propriété forestière, Fédération nationale des syndicats de propriétaires forestiers et sylviculteurs, Institut pour le développement forestier, Union de la coopération forestière française. - Livre blanc de la forêt privée française. - Décembre 2002. - 95 p.
- CNDB, FNB. - Du sciages aux produits élaborés : un concept de veille et de prospective sur les marchés et les technologies du bois. Novembre 2002. -
- Collectif. - Les Eaux et forêts du 12<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle. - Éditions du CNRS, juin 1990. - 767p.
- Cour des comptes. - La décentralisation en matière d'aide sociale (rapport). - décembre 1995.  
<http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/aide-sociale/cdc74.htm>
- DE GOUYON (H.), Inspection générale des finances, BLOT (Y) et ESCANDE-VILBOIS (S.), Inspection générale de l'Administration, BLANCHARD (G.), Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, SOUBEIRAN (A.), Inspection générale de l'Office national des forêts. - Rapport d'évaluation et de prospective sur la situation des communes forestières sinistrées lors des tempêtes de décembre 1999. - Octobre 2001. - 32 p. + annexes.

- DEVAUX (P.), HIBON (V.). - Une évaluation du Régime forestier : un atout à mieux exploiter. - Revue des communes forestières de France, janvier-février-mars 1999. - p4-8.
- FNCOFOR, CD Consultants. - Rapport sur la mise en place du fonds d'épargne forestière pour les communes forestières. - Septembre 2002. - 54 p. + annexes.
- FNCOFOR, ERNST & YOUNG. - Étude sur les attentes des communes en matière de gestion forestière. Février 2001. - 81 p. + annexes.
- FNCOFOR, ONF. - Assises nationales de la forêt communale : construisons ensemble la forêt communale de demain. - Nogent (Haute-Marne). - 31 mai-1<sup>er</sup> juin 2001. - 36 p.
- FNCOFOR, ONF. – Charte de la forêt communale. – Paris, juin 1991. - 19 p.
- HOEFFEL (D.) - Rapport d'information n° 239 - La décentralisation : messieurs de l'Etat, encore un effort ! Sénat, Commission des Lois, Groupe de travail sur la décentralisation 1996-1997.  
[http://www.senat.fr/rap/r96-239/r96-239\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r96-239/r96-239_mono.html)
- LARCHER (G.) - Rapport d'information n° 42 - La Poste, opérateur public de service public face à l'évolution technique et à la transformation du paysage postal européen. - Sénat, Commission des Affaires économiques et du Plan, Groupe d'études sur l'avenir de la Poste et des Télécommunications, 1997-1998.  
[http://www.senat.fr/rap/r97-042/r97-042\\_toc.html](http://www.senat.fr/rap/r97-042/r97-042_toc.html)
- LARCHER (G.) - Rapport d'information 415 - La gestion des espaces périurbains. - Sénat, Commission des Affaires économiques et du Plan 1997-1998.  
[http://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r97-415/r97-415_mono.html)
- LE PENSEC (L.) – Vers de nouveaux rivages : rapport au Premier Ministre sur la refondation du Conservatoire du Littoral. - Juillet 2001 - 103 p.  
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000579/0000.pdf>
- LESBATS (R.). - Les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sur la filière bois : des enseignements à en tirer. - Conseil économique et social, section de l'agriculture et de l'alimentation. - Paris, septembre 2002. - 100 p.
- Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. - JO du 3 février 1995. - p 1840-1856.
- Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. – JO du 29 juin 1999. - p 9515-9527.
- Loi n°2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt. - JO du 11 juillet 2001. - p 11001-11027
- MERCIER (M.) – Rapport d'information 447 - Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité. Sénat, 1999-2000. -  
<http://www.senat.fr/rap/r99-447-1/r99-447-11.pdf>



Ministère de l'agriculture et de la pêche (DERF), DEP-Conseil. - Évaluation coûts-avantages du Régime forestier pour les forêts non domaniales. - Février 1999. - 28p.

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, DGA, DERF. - Les affaires rurales et la décentralisation : actes du séminaire des DRAF-DDAF du 26 septembre 2002. - Octobre 2002. - 67p.

Ministère de l'intérieur, DGCL. - Le bilan de l'intercommunalité au 1er janvier 2003 : après l'essor, la consolidation. - janvier 2003. - 18 p.

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/actualites/DossierInterco2003.pdf>

Ministère de l'intérieur, DGCL. - Références sur l'intercommunalité.

<http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/reformes/intercommunalite/cadrebases.htm>

## ANNEXE IV Table des sigles

ADEME	Agence pour le développement et la maîtrise de l'énergie
ANDAFAR	Association nationale pour le développement de l'aménagement foncier agricole et rural
CDRA	Contrats de développement de Rhône-Alpes
CEEB	Centre d'étude de l'économie du bois
CFT	Chartes forestières de territoire
CGT	Confédération générale du travail
CGD	Contrats globaux de développement
CNDB	Comité national pour le développement du bois
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COPACEL	Confédération française de l'industrie des papiers, cartons et celluloses
CRADT	Conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire
CRFPF	Commission régionale de la forêt et des produits forestiers
CRPF	Centre régional de la propriété forestière
CSFPFTB	Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois
CTBA	Centre technique du bois et de l'ameublement
CTC	Collectivité territoriale de Corse
CVO	Cotisations volontaires obligatoires
DDAF	Direction régionale et direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DERF	Direction de l'espace rural et de la forêt
DGA	Direction générale de l'administration
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DOM-TOM	Départements d'Outre - Mer - Territoires d'Outre - Mer
DRA	Directive régionale d'aménagement
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DTA	Directive territoriale d'aménagement
ECIF	Echanges et cessions d'immeubles forestiers
EDF	Electricité de France
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
FFN	Fonds forestier national
FGA-CFDT	Fédération générale agro-alimentaire
FNAF-CGT	Fédération nationale agro-alimentaire et forestière - Confédération générale du travail
FNB	Fédération nationale du bois
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières de France
FSCOPA-CFTC	Fédération des syndicats chrétiens des organismes et professions de l'agriculture

GDF	Gaz de France
GIP	Groupement d'intérêt public
HQE	Haute qualité environnementale
IFEN	Institut français de l'environnement
IFFC	Institut de formation forestière communale
IFN	Inventaire forestier national
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISO	International organization for standardisation
KW	Kilowatt
MAAPAR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
NF	Norme française
ONF	Office national des forêts
ORF	Orientations régionales forestières
PAC	Politique agricole commune
PDRN	Plan de développement rural national
PEFC	Pan european forest certification
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
RDR	Règlement de développement rural
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SIVOM	Syndicat à vocation multiple
SIVU	Syndicat à vocation unique
SNA-FO	Syndicat national administratif - Force ouvrière
SNAF-UNSA	Syndicat national des agents forestiers - Union des syndicats autonomes
SNICEF-CGC	Syndicat national des ingénieurs et des cadres de l'environnement et de la forêt - CGC
SNIGREF	Syndicat national des ingénieurs du génie rural des eaux et des forêts
SNOFB-FO	Syndicat national des ouvriers forestiers bûcherons - Force ouvrière
SNPT-FO	Syndicat national des personnels techniques - Force ouvrière
SNUPFEN-CFDT	Syndicat national unifié des personnels des forêts et de l'espace naturel - Confédération française du travail
SRA	Schéma régional d'aménagement
TERRUTI	Utilisation des terres (enquête)
TFB	Taxe sur le foncier bâti
TFNB	Taxe forestière sur les propriétés non bâties
THA	Taxe d'habitation
TP	Taxe professionnelle
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VTT	Velo tout terrain
ZICO	Zone d'intérêt communautaire pour les oiseaux

ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique; faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation