

COMMUNES FORESTIÈRES

REFONDER LA GESTION FORESTIÈRE



REFONDER LA GESTION FORESTIÈRE : PREMIÈRE ÉTAPE

Dès le mois d'octobre 2018, les Communes forestières ont engagé une réflexion complète sur la gestion des forêts publiques en particulier, et plus largement des forêts françaises.

Le point de départ de ce travail est la situation de l'Office national des forêts dont le modèle économique a vécu : le lien entre le prix du bois et le budget de l'Office s'est en effet vidé de son sens.

Par ailleurs, les espaces forestiers sont aujourd'hui confrontés à des enjeux majeurs : changements climatiques, attentes sociétales, valorisation des bois, services adaptés aux spécificités des forêts.

Tout cela demande à engager un processus par étapes. C'est ce que proposent les élus des Communes forestières.

La Fédération nationale a impliqué dans ce vaste chantier ses adhérents dans tous les départements et régions, dans l'intérêt des 11.000 Communes forestières de France et plus largement de la Nation. Les élus ont identifié sept grandes thématiques : **fonctions régaliennes, planification et gestion, rôle de protection de la forêt, commercialisation des bois, travaux forestiers, ancrage territorial, synthèse de l'ensemble.**

Ce dossier présente la première étape d'un travail considérable mené par ces groupes thématiques.

En parallèle, une mission interministérielle d'évaluation du Contrat d'Objectifs et de Performances 2016-2020 signé entre l'Etat, l'ONF et les Communes forestières ainsi qu'une mission sénatoriale, conduite par la présidente du groupe forêt-bois du Sénat, sont en cours.

Les élus des Communes forestières présenteront prochainement à l'Etat leurs premières propositions politiques et des pistes de mise en œuvre. La mobilisation reste active jusqu'au Congrès de juin à Epinal, pour confronter ces réflexions avec celles de l'Etat.

Dominique Jarlier

Président de la Fédération nationale
des Communes forestières

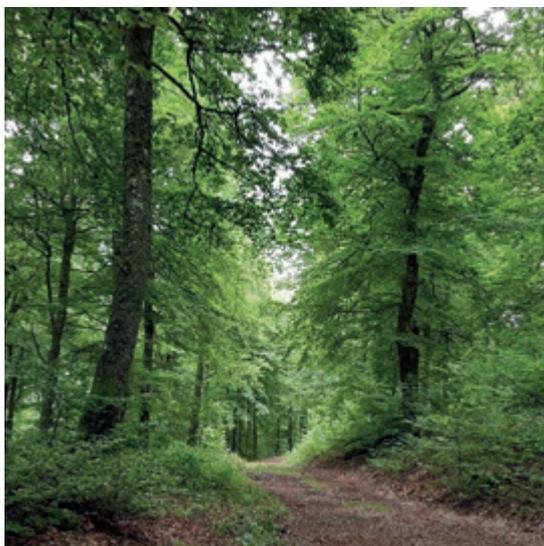
REFONDER LA GESTION FORESTIÈRE

« L'expérience des élus responsables des Communes forestières, leur compétence et leur dévouement ne seront pas de trop dans cette difficile tâche qui consiste à transmettre, c'est-à-dire à faire fructifier, à embellir, à enrichir et même à agrandir notre patrimoine forestier »

Christian Bonnet, ministre de l'agriculture 1974-1977

La gestion des forêts communales s'est construite au fil des siècles, ce résultat imprégné de l'intérêt général ne se fait pas par hasard, ni sans efforts. Et qui mieux qu'une commune peut gérer avec l'esprit de continuité nécessaire, une forêt dont les revenus financiers immédiats ne sont pas toujours très élevés, mais dont les avantages immatériels sont inestimables pour la collectivité.

En pleine responsabilité, les élus des Communes forestières s'adaptent face aux vicissitudes politiques, climatiques, économiques et sociales de la filière forêt-bois. Ils portent, sans relâche, la voix spécifique des territoires forestiers ; ils donnent leur confiance et leur soutien à un grand service public forestier et consentent des efforts budgétaires pour cela ; ils jouent un rôle moteur dans les politiques forestières, nationales, territoriales et innovantes.



À l'automne 2018, face à une situation sans issue qui a usé la patience et la confiance des élus, les Communes forestières ont affirmé leur liberté et engagé, légitimement, une vaste réflexion sur l'avenir de la gestion des forêts publiques et plus largement des forêts françaises.

En voici les grandes attentes issues des groupes de travail qui impliquent les élus des Communes forestières de toutes les régions. Les propositions définitives, après discussion et validation par le conseil d'administration de la Fédération nationale, seront transmises fin mars à l'État pour appeler à une nouvelle politique forestière.

Le Congrès national des Communes forestières, les 6 et 7 juin à Épinal, sera le grand rendez-vous pour présenter le fruit de ce travail aux décideurs politiques.

Les 7 groupes de travail:

Fonctions régaliennes, planification et gestion, rôle de protection de la forêt, commercialisation des bois, travaux, ancrage territorial, synthèse de l'ensemble.

UN SOCLE : LE RÉGIME FORESTIER

LES ÉLUS ONT RÉAFFIRMÉ LEUR ATTACHEMENT SANS FAILLE AU RÉGIME FORESTIER. POURQUOI ?

Cet ensemble de règles de gestion définies par le Code forestier, mis en œuvre aujourd'hui par un service public unique, l'Office national des forêts (ONF) est le point d'ancrage des forêts publiques, celles appartenant à l'État, aux collectivités territoriales ou à d'autres établissements publics. Cette garantie traverse le temps et tout le territoire français, mais aussi les pressions d'ordres divers, les intérêts divergents, les périodes de changements politiques.

De cette stabilité, sont issus les principes fondateurs qui animent les élus :

- > la notion de forêt, bien commun et d'intérêt général, placée sous la protection de la Nation ;
- > la prise en compte de la biodiversité,
- > la recherche de la multifonctionnalité sous ses quatre grands aspects : économique, environnemental, social et de protection, loin d'une spécialisation exclusive des espaces forestiers ;
- > la prise en compte des grandes évolutions : changement climatique, transition écologique, nouvelles demandes sociétales, aménités, réorganisation territoriale.

LES ATTENTES DES COMMUNES FORESTIÈRES :

- La nécessité d'un positionnement clair de l'État sur la gestion des forêts françaises, et en particulier de la forêt publique,
- Le confortement du régime forestier dans les forêts communales (le cas des petites parcelles devra être étudié pour organiser leur mode de gestion),
- L'affirmation de la légitimité des collectivités forestières dans la gestion de leurs forêts et la prise en compte de l'expression de la volonté des citoyens ;
- La reconnaissance du rôle et des pouvoirs des maires,
- L'importance d'un service public forestier national et d'une présence territoriale continue.



L'élu local est le coordonnateur, en responsabilité de l'intérêt général, pour organiser la cohésion nationale au niveau territorial. Cela concerne aussi la forêt, toutes les forêts, à travers son rôle d'aménageur du territoire.



L'échelle pertinente de gestion est certes à adapter en fonction des situations mais quoi qu'il en soit, les élus des Communes forestières, acteurs incontournables, appellent aujourd'hui à un nouveau modèle pour les forêts françaises, dans un monde qui change.

POUR UN SERVICE PUBLIC FORESTIER DE PROXIMITÉ

Les relations des Communes forestières avec le gestionnaire unique de leurs forêts, l'Office national des forêts, sont celles d'un vieux couple. Les élus ont été là dans les coups durs, ils ont pris leurs responsabilités, sans jamais être dupes.

Accepter de payer 2 euros par hectare de forêt gérée, c'était donner un peu de répit à un établissement public pour qu'il engage sa réorganisation structurelle et financière. C'était aussi attendre des signes probants de cet engagement sur les aspects budgétaires et de présence dans les territoires.

Mettre en place une nouvelle gouvernance avec des instances où les élus ont pleinement leur rôle décisionnaire, c'était attendre de la transparence, du dialogue et de la confiance. Signer une troisième fois un Contrat d'objectifs et de performance, c'était vouloir réussir ensemble, accompagner la réforme des pratiques et de la gestion, en adéquation avec les attentes des collectivités.

Le système est à bout de souffle, suscitant sur le terrain l'incompréhension des élus et des personnels :

- la situation financière de l'ONF s'est dégradée, avec un endettement très inquiétant et des décisions politiques nationales qui ont eu un impact sur les budgets de l'établissement. L'Office approche le plafond des 400 millions d'euros de déficit de trésorerie, plafond-limite autorisé par les ministères de tutelle ;
- le maillage territorial est remis en cause : 145 postes ont été gelés sur le terrain en 2018, auxquels il faut ajouter les nombreux postes vacants et la suppression annoncée de 226 postes en 2019.

En cause principalement : l'amalgame intenable entre les grandes missions régaliennes de l'ONF et les prestations de services ou conventions qui donnent lieu à rémunération.

« Si nous avons montré notre attachement au régime forestier, socle d'une gestion durable au service de l'intérêt général, nous ne nous interdirons pas de réfléchir à d'autres solutions, d'être créatifs ».

Président Dominique Jarlier au Congrès national des Communes forestières, Montpellier 2018

LES ATTENTES DES COMMUNES FORESTIÈRES

Des missions d'intérêt général dédiées à un service public unique

Les grandes missions régaliennes du Code forestier doivent relever d'un service public forestier unique accompagné par l'État. Le même opérateur ne peut avoir des missions dans le champ régalien et dans le champ concurrentiel. Cet organisme public assumerait le cadrage et le contrôle des documents de gestion durable et la garantie de multifonctionnalité de la forêt française. Ses missions comprendraient aussi la surveillance foncière et générale (police forestière, chasse, nature) quel que soit le type de forêts. Son articulation avec d'autres administrations et agences nationales telles que l'Agence Nationale de la Biodiversité serait à définir.



Une présence de terrain indispensable

Chaque collectivité doit pouvoir bénéficier d'un interlocuteur de proximité ayant des compétences transversales, avec une couverture géographique adaptée et cohérente.

Celui-ci doit exercer plusieurs compétences : faciliter un dialogue régulier avec le propriétaire, échanger sur la gestion de la forêt de manière transversale, multifonctionnelle et intégrant la biodiversité, assurer un suivi et des conseils réguliers (aides financières, sylviculture,...), élaborer ensemble le programme de coupes et travaux, donner un bilan annuel de la « vie de la forêt », assurer une gestion durable. Cet interlocuteur doit être différent du rédacteur du document de gestion.

Ceci appelle une nouvelle définition de la répartition de ces agents de terrain (corrélation entre besoins et moyens humains nécessaires pour répondre aux différentes missions) et une réflexion sur cette organisation avec la possibilité pour une commune d'avoir son propre gestionnaire en régie (agent communal compétent) ou un autre organisme gestionnaire.



Une approche territoriale renforcée

À l'issue du Congrès national de Montpellier en juin 2018, les élus des Communes forestières l'avaient annoncé : en fonction des réponses à leurs attentes et des positionnements politiques, tout en restant attachés au régime forestier, ils ne s'interdiraient pas d'être créatifs.

« Nous représentons une force politique reconnue, nos avis et expertises sont sollicités parce que nous avons depuis longtemps « hybridé » les territoires et les réseaux, partagé nos expériences les uns avec les autres. (...) Soyons créatifs. Faisons des choix en collaboration avec nos partenaires territoriaux pour sécuriser nos ressources et nos services à la population. Le développement de relations cohérentes et partagées, dans le respect et le dialogue, peut s'exercer dans cette nouvelle égalité territoriale » Dominique Jarlier au Congrès national des Communes forestières, Montpellier 2018.

Transparence, clarté, gouvernance sont les attentes explicites des Communes forestières pour une approche territoriale renforcée.



DEUX MISSIONS EN COURS

*En parallèle, une mission interministérielle d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 État-ONF-FNCOFOR a été constituée en décembre 2018. Elle doit proposer des scénarii d'évolution de l'Office prenant en compte ses champs d'intervention, l'adéquation de son organisation et de son statut (EPIC ou passage à un autre statut, en compatibilité avec la réglementation européenne), l'évolution des sources de financement, l'adéquation des métiers et des effectifs. Des propositions de déclouisonnement entre forêt publique et privée et des synergies avec d'autres opérateurs de la biodiversité et de la gestion d'espaces naturels seront intégrées. Ses conclusions seront rendues fin mars.

*La sénatrice Anne-Catherine Loisier, présidente du groupe d'études sénatorial « Forêt et filière bois », membre du bureau de la Fédération nationale des Communes forestières, a proposé et a été chargée par la commission des affaires économiques d'établir un rapport d'information sur la situation de l'ONF dans toutes ses dimensions, ainsi que dans ses relations avec ses divers partenaires, en particulier les Communes forestières.

Les deux missions ont auditionné le président Jarlier le 24 janvier.

UNE FORÊT INTÉGRÉE AUX TERRITOIRES

Les Communes forestières apportent leur plus-value territoriale à plusieurs niveaux, elles favorisent la mobilisation des bois, donnent de la lisibilité sur la gestion de toutes les forêts d'un territoire. La forêt est d'intérêt général.

- > Cela passe par la liberté de choisir l'échelle pertinente pour regrouper la gestion de forêts : communales, supra-communales, avec d'autres collectivités, mais aussi mutualiser avec des forêts privées dans le cadre de ventes et travaux, en cohérence avec les spécificités des territoires, voire des massifs ;
- > Cela implique une vision globale de la forêt, de dépasser le cloisonnement sectoriel de propriétaire et de filière, pour intégrer les outils de gestion durable aux documents d'urbanisme et de planification. Ce point fait entrer les notions de lutte contre les risques, mais aussi d'aménagement du territoire dans des espaces porteurs à part entière de l'économie, de l'environnement et du social ;

> Cela amène à l'intégration d'un volet forestier lors de l'élaboration des documents d'urbanisme (ScOT, PLUi), identifiant mieux les enjeux de production et de protection.

> Cela pourrait se traduire par l'association de la population et des citoyens qui seraient consultés le plus en amont possible, dans un travail de concertation et de dialogue.

Les habitants attendent ce consensus autour de la gestion durable de la forêt.

Pour les forêts domaniales, les élus souhaitent être davantage impliqués dans la concertation en amont de la rédaction des documents de gestion durable, dans les échanges tout au long de la durée de l'aménagement et dans la prise en compte de la place de l'aménagement du territoire (accessibilités, voiries, accueil du public...).



UN DOCUMENT DE GESTION DURABLE ADAPTÉ

Pour les collectivités, la gestion forestière doit rechercher un bon état de santé et une récolte durable qui prend en compte la biodiversité dans le cadre de la multifonctionnalité. Afin de ne pas générer des situations de crise, cette gestion veille aussi à la résilience des peuplements face aux aléas de toutes sortes et au bon équilibre sylvo-cynégétique. La gestion forestière garantit un approvisionnement

régulier de la filière, notamment locale. Ce modèle multifonctionnel, garant d'une vision de long terme, intègre une stratégie climatique, sans se laisser griser par l'appel de marchés changeants. Dans le prolongement, la filière économique et industrielle sait valoriser, comme elle l'a démontré, les productions de bois de cette forêt diversifiée et spécifique.

Sur l'ensemble de ces choix et engagements, les collectivités ont un rôle central en faveur de l'aménagement et de l'avenir de leurs territoires.



Une collaboration étroite entre la collectivité et le rédacteur du document de gestion durable de la forêt est essentielle pour prendre en compte les objectifs des élus propriétaires dans les orientations de gestion sur la base de documents-cadres établis par un service public à réinventer.

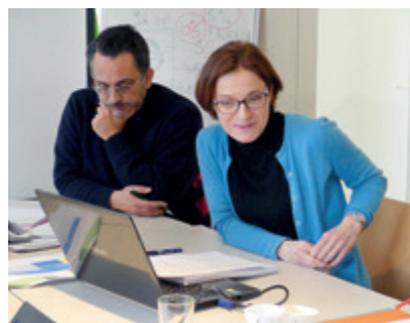
Pour cela, les élus des groupes de travail ont établi, voire rétabli, quelques préalables :

- La collectivité définit les enjeux de sa forêt et les présente au rédacteur qui doit en tenir compte dans ses propositions de gestion. Elle définit également le niveau de concertation : réunions et enquêtes publique, sollicitations de personnes averties ;

- Le document de gestion durable doit être adapté à la taille et aux enjeux de la forêt. Sur ce point, les élus ont insisté sur la prise en compte des aménités, des zones humides et des circuits de l'eau, des facteurs de risques (avalanches en zone de montagne, incendies, inondations...), et sur l'intégration de données chiffrées sur la biodiversité et le carbone ;

- Des pistes de financement ont été fléchées par les groupes de travail pour les différentes dépenses liées notamment à l'accueil du public et au rôle de protection de la forêt.

D'un document de gestion durable à un véritable outil d'aménagement du territoire, il n'y a qu'un pas, franchi dans le long terme de la vie communale, comme avec les chartes forestières de territoire, pour asseoir la multifonctionnalité de la forêt.



PLUS DE GOUVERNANCE, DE LA GESTION À LA VENTE DES PRODUITS DE LA FORÊT

Aménagement et planification sont essentiels car ils permettent d'anticiper sur les produits à commercialiser. La programmation pluriannuelle des coupes, certes indispensable, doit pouvoir s'accompagner de flexibilité en fonction des mouvements du marché. Message reçu par les groupes de travail qui ont planché sur des dispositifs de commercialisation avec une vision globale regroupant la gestion et la vente, sans filtrage intermédiaire.

Les Communes forestières ont rappelé leur intérêt pour une commercialisation des bois par un opérateur national. Pour les élus,

il est impératif de simplifier les procédures, d'améliorer la lisibilité des contrats, de professionnaliser les ventes, la sortie et surtout la traçabilité des bois.

Des instances régionales, pilotées par les élus des Communes forestières, doivent pouvoir se mettre en place et être réactives par rapport au marché. Concrètement, les Communes forestières ont fléché des propositions qui associeront les communes aux décisions commerciales, cherchant ainsi à augmenter la valeur ajoutée dans les territoires.



TRAVAUX FORESTIERS : ANTICIPER LES DÉFIS

Concernant les travaux d'exploitation, et plus largement tous les travaux forestiers, ils doivent assurer la pérennité d'une forêt répondant aux défis de demain : qualité des bois, adaptation au changement climatique ; ils doivent contribuer à l'économie en favorisant notamment les emplois locaux qui sont bien souvent des emplois ruraux.

Pour donner aux entreprises de travaux forestiers une visibilité à long terme, les élus veillent à une mise en concurrence loyale. L'enjeu des travaux porte aussi sur la revalorisation du travail forestier de proximité, sur des dispositifs innovants dans certains contextes de saisonnalité. La réalisation des travaux est fondamentale. Dans un contexte de budget communal contraint, pour éviter leur report, des solutions peuvent être trouvées : programmation pluriannuelle facilitée, approches collectives, mutualisation des commandes et des exploitations, optimisation des itinéraires sylvoles.



UNE FISCALITÉ POUR L'AVENIR

Que se passerait-il si la forêt n'était plus là ? Quel est le coût de l'évitement du risque comparativement au coût du renouvellement de ces forêts ? Quels impacts pour les populations ? Aujourd'hui, les collectivités financent en grande partie les services rendus par la gestion durable, parfois au-delà des recettes de la forêt. L'enjeu est d'importance, pour la mise en place d'une fiscalité positive rémunérant le rôle de protection des espaces forestiers, voire même élargie à leurs rôles sociétaux.



MAINTENIR UNE PÉRÉQUATION NATIONALE

Les élus ont abordé le coût du document de gestion durable, son élaboration, sa rédaction et son application, avec plusieurs possibilités selon les opérateurs. D'autres sources de financement ont été identifiées et seront proposées, voire adaptées en fonction des degrés d'aménités des forêts. De même, en cas d'aléas climatiques et sanitaires, la solidarité nationale et européenne devra jouer.



Les travaux qui répondent à une orientation politique nationale devront faire l'objet d'aides spécifiques, à l'image du Fonds Forestier National créé pour financer la redynamisation des reboisements sylvoles nécessaires à la filière et au marché.

Enfin, la question fiscale de la voirie communale, utilisée dans la quasi-totalité des chantiers de mobilisation des bois, que ce soit en forêts publiques, domaniale et privée, est un enjeu de politique forestière. Les dotations aux communes devront tenir compte de cet apport à l'économie de la filière.

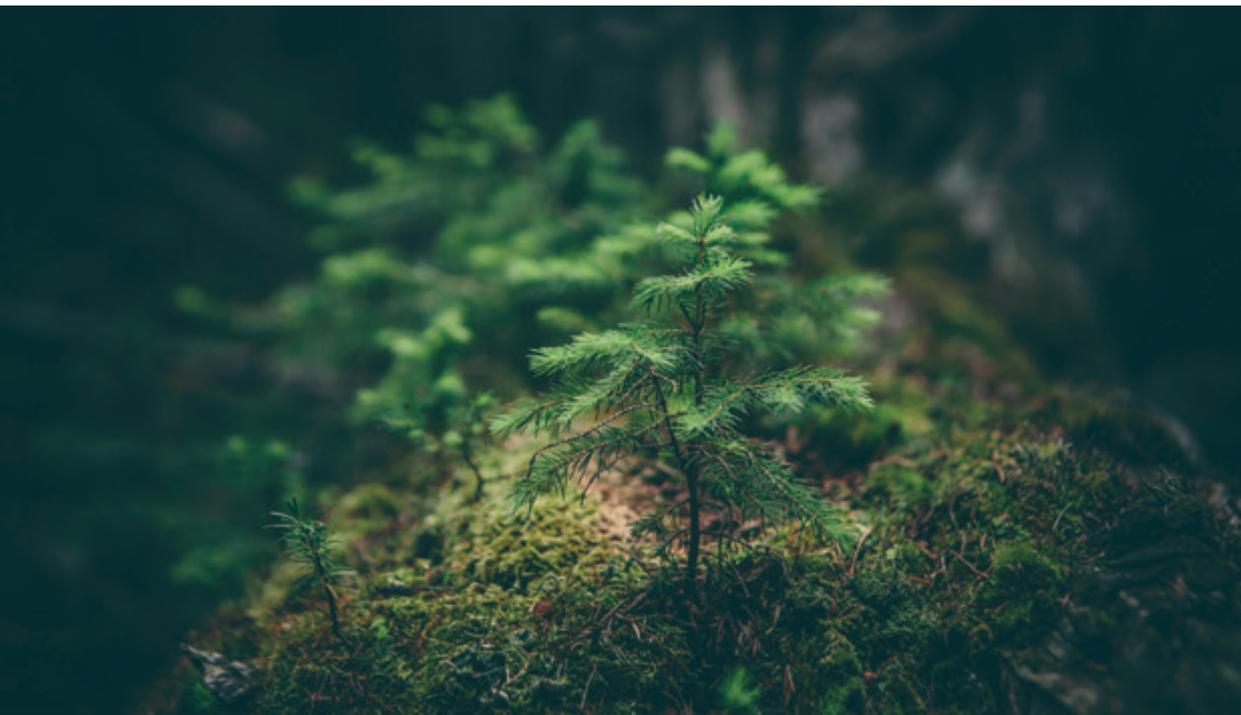
ET DEMAIN ?

L'ensemble de ces réflexions permet de mesurer tous les services rendus par une forêt gérée durablement et depuis longtemps par une collectivité. Cela pose la question de la péréquation entre production et protection, dans tous les territoires. Les anciens modèles, notamment ceux basés uniquement sur le prix du bois, ont vécu.

L'urgence des enjeux climatiques et énergétiques ne permet plus l'immobilisme ou le laisser faire au risque de laisser les forêts subir des pressions de tous ordres et de mettre en cause ce qui a été patiemment construit : le capital multifonctionnel des forêts françaises.

Tenter de spécialiser des massifs boisés sur un des usages de la forêt et du bois aurait le même résultat. La réalité du changement climatique n'est plus une spéculation, les forestiers travaillent déjà pour les forêts de demain. Dans cette quête, une connaissance partagée, comprise et ouverte de la forêt et de ses usages par les citoyens est aussi un enjeu. Cette exigence climatique oblige donc à repenser les modèles de développement où la forêt et le bois sont une chance et un atout.

Les groupes de travail ont mené un travail considérable depuis près de six mois, associant les élus des Communes forestières de toutes les régions. Les premières propositions politiques et des pistes de mise en œuvre seront présentées à l'Élysée.



Le bureau et le conseil d'administration de la Fédération nationale resteront mobilisés jusqu'au Congrès de juin à Épinal, pour confronter ces réflexions avec celles de l'État. En réponse à une demande sociétale forte, quelquefois implicite, cet appel à un sursaut collectif exigera des incarnations politiques.

Les élus des Communes forestières vont poursuivre le débat, discuter, proposer, négocier pour une nouvelle politique forestière française adaptée aux défis de notre temps.



POUR + D'INFORMATIONS

FNCOFOR

13 Rue du Général Bertrand - 75007 Paris

☎ 01 45 67 47 98

✉ federation@communesforestieres.org

🐦 @fncofor

www.fncofor.fr