



Juin 2012

LES COMMUNES FORESTIERES SOUHAITENT S'ENGAGER aux côtés de l'Etat pour une gestion dynamique et concertée de la forêt publique

La responsabilité des élus municipaux porte sur l'ensemble du territoire communal pour lequel ils assurent des missions d'aménagement de l'espace et de développement local. Ils sont directement et fortement impliqués dans les politiques forestières : la gestion et la transmission d'un patrimoine naturel d'intérêt général, la préservation de l'environnement et de la biodiversité, l'accueil du public, la production de bois, l'emploi et la place centrale d'une filière qui participe à l'économie du monde rural.

Afin de garantir la pérennité du patrimoine forestier communal et afin que ce bien public puisse répondre pleinement aux attentes de la société, il bénéficie d'un ensemble de règles de gestion particulières désigné sous le vocable de « régime forestier ». Un opérateur unique, l'Office National des Forêts est en charge de la mise en œuvre du régime forestier.

Trois axes de progrès sont proposés :

- Conforter le régime forestier et l'Office National des Forêts dans ses missions de gestionnaire des forêts publiques
- Consolider la politique forestière dans les territoires
- Relancer le secteur économique de la filière forêt bois

CONFORTER LE REGIME FORESTIER ET L'OFFICE NATIONAL DES FORETS DANS SES MISSIONS DE GESTIONNAIRE DES FORETS PUBLIQUES

De nombreux pays soumis aux effets d'une exploitation anarchique de la ressource forestière envient le modèle de gestion des forêts publiques françaises.

Afin de garantir la pérennité du patrimoine forestier communal et afin que ce bien public puisse répondre pleinement aux attentes de la société, il bénéficie d'un ensemble de règles de gestion particulières désigné sous le vocable de « régime forestier ». Un opérateur unique, l'Office National des Forêts est en charge de sa mise en œuvre.

Le contrat Etat/ONF/FNCOFOR pour la période 2012/2016 a confirmé la volonté de l'Etat de maintenir le régime forestier au bénéfice des forêts des collectivités et de conserver le service public forestier assuré par l'Office National des Forêts. C'est ce qui a conduit la Fédération Nationale des communes forestières à le signer.

En acceptant le principe du paiement d'une contribution de 2 euros par hectare de forêt gérée, la FNCOFOR a privilégié le maintien du régime forestier au bénéfice des forêts des collectivités et le soutien à son opérateur ONF.

Le régime forestier constitue un engagement de gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques.

« La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes »...

...« 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 ». (art. 1 de la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001)

L'Office National des Forêts, établissement public industriel et commercial permet de mettre en œuvre une indispensable solidarité entre les espaces forestiers très divers et aux enjeux différents par le biais d'une péréquation des moyens mis en œuvre par l'établissement.

La Fédération Nationale des communes forestières demande le respect du contrat signé en octobre 2011. Sa mise en œuvre par l'Office National des Forêts doit permettre de répondre aux attentes des élus conformément au contenu de la charte de la forêt communale signée en 2003 et complétée en 2005. Dans le cadre de la commission nationale et des commissions régionales de la forêt communale, l'ONF et la FNCOFOR examinent les conditions et les moyens de mise en œuvre du régime forestier.

La FNCOFOR porte une attention particulière à **l'établissement d'un maillage territorial stabilisé d'agents patrimoniaux** qui doit être discuté au sein des commissions régionales de la forêt communale.

Pour la durée du contrat, l'Office National des Forêts perçoit chaque année une somme de 145 à 150 millions d'euros en contrepartie de la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts des collectivités :

- 120 millions d'euros au titre du versement compensateur
- 20 à 25 millions d'euros au titre des frais de garderie (somme variant en fonction des ventes de bois réalisées pour le compte des communes)
- 5 millions d'euros au titre de la contribution de 2 euros par hectare de forêt gérée.

Le coût de gestion des forêts des collectivités ne pourra pas dépasser cette enveloppe financière.

En outre, au travers des commandes de travaux, les communes contribuent en moyenne à hauteur de 80 millions d'euros aux recettes perçues par l'Office National des Forêts.

La justification du choix effectué par la FNCOFOR tient à la capacité de l'ONF de répondre aux attentes des élus. S'il en allait autrement, la pression en faveur d'une libre adhésion des collectivités au régime forestier ne pourrait plus être contenue et aurait pour conséquence une grave menace sur la gestion durable des forêts des collectivités et une fragilisation aggravée de l'établissement public ONF mettant en cause l'approvisionnement des entreprises de la filière.

Cependant, la question de l'équilibre financier de l'ONF demeure un sujet de préoccupation. La FNCOFOR s'inquiète des perspectives à court, moyen et long terme de l'établissement. Malgré les assurances qui avaient été données lors de la signature du contrat selon lesquelles « le contrat réunit toutes les conditions nécessaires pour équilibrer durablement les finances de l'établissement et permettre son désendettement grâce à des efforts partagés de l'Etat, de l'ONF et de la FNCOFOR », il apparaît qu'un déficit significatif sera constaté en fin d'année, en partie à cause d'une diminution des ventes de bois. A fin mai, les recettes de bois sont en diminution de 12 millions d'euros en forêts domaniales et de 20 millions d'euros en forêts des collectivités.

Outre cette mévente des bois constatée en ce début d'année, plusieurs autres raisons expliquent les difficultés rencontrées par l'ONF :

- Les cours du bois, en valeur constante, poursuivent leur baisse. Depuis 10 ans cela équivaut à une diminution d'environ 25% des recettes de l'établissement en valeur réelle.
- L'Etat au cours de ces dernières années a imposé des charges nouvelles, en particulier une augmentation du taux des cotisations retraites pour les personnels fonctionnaires (CAS pension) qui se traduit par une charge supplémentaire annuelle de 70 millions d'euros et l'obligation de rachat des maisons forestières.
- Le choix assumé d'une gestion forestière effectuée par des personnels qualifiés inscrivant leur action sur le long terme.

Afin de parvenir à la signature du contrat, **chacune des parties a dû accepter de fournir des efforts supplémentaires** :

- **L'Etat** a maintenu, en euros courants, le montant du versement compensateur versé à l'ONF pour qu'il assure la mise en œuvre du régime forestier dans les forêts de nos communes (120 millions d'euros chaque année pendant la durée du contrat). Il a accepté le principe d'un financement complémentaire d'un montant de 46 millions d'euros par an et le paiement à coût complet des missions d'intérêt général confiées à l'établissement, notamment pour ce qui concerne la restauration des terrains en montagne (RTM) et la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) dans les forêts du sud.
- **L'ONF** devra réaliser de nouveaux gains de productivité, ce qui se traduit notamment par une nouvelle diminution de ses effectifs : 563 emplois de fonctionnaires et personnels assimilés et 120 postes équivalents temps plein d'ouvriers forestiers au cours de la période. Pour mémoire, à fin décembre 2011 les effectifs globaux de l'ONF s'élevaient à 9519 emplois temps plein (6269 fonctionnaires et assimilés et 3117 ouvriers forestiers).
- **Les communes forestières** ont obtenu le maintien des frais de garderie aux taux de 10% pour les forêts situées en zone de montagne et de 12% pour les forêts situées en plaine (soit environ 22 millions d'euros) mais les communes forestières devront s'acquitter du paiement d'une contribution annuelle supplémentaire fixée à 2 euros par hectare de forêt gérée (soit une somme d'environ 5 millions d'euros), c'est-à-dire de forêt dotée d'un document d'aménagement.

L'audit socio-organisationnel interne à l'ONF réalisé en début d'année à la demande du président du conseil d'administration de l'ONF laisse apparaître une situation interne préoccupante.

Il apparaît clairement que le produit bois, et dans une moindre mesure la location des chasses, ne peut suffire à financer la gestion et l'entretien des forêts publiques. Les ventes de bois et autres produits du domaine contribuent à hauteur de 36% aux ressources de l'établissement, les dépenses de personnel représentent 60% des charges.

Il est donc nécessaire de trouver de nouveaux financements. L'attribution d'une partie du fonds carbone alimenté par les entreprises fortement émettrices de CO2 semble une piste sérieuse sur laquelle la FNCOFOR travaille avec ses partenaires de la filière au sein de France-Bois-Forêts. Un reversement d'une part de la redevance perçue par les Agences de Bassin serait pleinement justifié en raison du rôle essentiel des espaces forestiers dans le domaine de la protection de la qualité et de la régulation des eaux.

Le renforcement du partenariat entre l'Office National des Forêts et les communes forestières se traduit par une évolution de la gouvernance de l'établissement qui s'est construite au fil des années :

- Adoption d'une nouvelle charte de la forêt communale en 2003
- Création du comité national des ventes des bois communaux en 2005, puis de la commission nationale de la forêt communale en 2008
- Installation du comité consultatif de la forêt communale au sein du conseil d'administration de l'Office National des Forêts en 2011.

Depuis plusieurs mois, l'ensemble des régions se sont dotées de comités régionaux des ventes des bois communaux et de commissions régionales de la forêt communale.

C'est au sein de ces instances, nationales et régionales, que se discutent les conditions de mise en œuvre du contrat signé par la fédération, et que s'élaborent les propositions et les projets concernant l'avenir des forêts des collectivités.

Le temps semble venu d'envisager d'associer les communes de situation des forêts domaniales à la gouvernance de l'établissement public aux fins d'une meilleure prise en compte de l'espace forestier public.

Il conviendrait que les orientations stratégiques de l'établissement soient discutées par un organe consultatif composé en majorité d'élus des communes propriétaires d'un patrimoine forestier et des communes de situation des forêts domaniales et au sein duquel les différentes catégories d'utilisateurs seraient parties prenantes. Ainsi l'opérateur public ONF serait davantage à même de répondre aux attentes de l'ensemble de la société représentée légitimement par les élus. Il conviendrait de bien préciser les rôles respectifs du conseil d'administration et de la direction générale qui conserverait la responsabilité de la gestion de l'établissement.

Cette évolution démocratique de la gouvernance de l'établissement public permettrait d'associer les collectivités territoriales partenaires à la mise en œuvre de politiques ayant pour socle les territoires et pourrait s'adapter, le cas échéant, à une évolution institutionnelle laissant une plus large place à une nouvelle organisation sur la base de grands massifs forestiers.

CONSOLIDER LA POLITIQUE FORESTIERE DANS LES TERRITOIRES ET RELANCER LE SECTEUR ECONOMIQUE DE LA FILIERE FORET BOIS

Les élus sont légitimes sur leurs territoires. Il leur revient de déterminer les orientations de gestion forestière en fonction des enjeux définis dans le cadre d'une politique forestière territoriale consolidée et amplifiée.

L'article 1er de la loi d'orientation sur la forêt indique aussi que « *La **politique forestière** participe à l'élaboration et à la mise en œuvre d'autres politiques en matière notamment de **développement rural**, de défense et de promotion de l'**emploi**, de lutte contre l'effet de serre, de préservation de la **diversité biologique**, de **protection des sols et des eaux** et de **prévention des risques naturels**. Elle prend en considération les modifications et phénomènes climatiques* »...

...« *Sa mise en œuvre **peut être adaptée au niveau régional ou local**, en accordant une importance différente aux trois fonctions susmentionnées selon les enjeux identifiés au niveau régional ou local et les objectifs prioritaires des propriétaires. Elle tient compte notamment des spécificités ou des contraintes naturelles d'exploitation des forêts montagnardes, méditerranéennes et tropicales et des forêts soumises à une forte fréquentation du public* ».

La politique forestière concerne tout un ensemble de fonctions et d'activités allant de la forêt multifonctionnelle aux entreprises de la filière industrielle. **Une approche territoriale est nécessaire tout en permettant aux entreprises de transformation du bois de remplir pleinement leurs fonctions d'acteurs économiques au plan national et international.**

La « feuille de route pour l'accomplissement des missions forestières en services déconcentrés (2012-2016) » diffusée par le ministère de l'agriculture en décembre 2011 retient l'approche territoriale défendue par la Fédération Nationale des communes forestières. Elle souligne « l'ancrage indispensable au cœur des politiques territoriales » du contrat Etat/ONF/FNCOFOR.

La feuille de route demande que :

- « la gestion multifonctionnelle de la forêt constitue un paramètre important pour planifier l'aménagement du territoire »
- « les options d'aménagement retenues doivent viser le maintien des activités économiques liées à la forêt, voire leur renforcement selon les potentialités du territoire »
- La mobilisation du bois soit ancrée dans les territoires
- Les politiques territoriales soient favorisées afin « de stimuler la gestion forestière ainsi que la prise en compte des préoccupations territoriales, environnementales et sociales dans la gestion et la mobilisation des bois ».

Les politiques forestières territoriales doivent être amplifiées.

Le rapport réalisé par Monsieur Jean-Claude MONIN, président de la FNCOFOR, en 2003, à la demande du ministre de l'Agriculture contenait plusieurs propositions en ce sens et dont beaucoup ont été déjà mises en œuvre.

La Fédération nationale des Communes Forestières travaille depuis plusieurs années à la mise en œuvre de politiques forestières territoriales en lien avec les collectivités et l'Etat. Elle considère que la politique forestière nationale doit s'appuyer sur les territoires en donnant aux élus, acteurs de développement local et aménageurs du territoire, un rôle prépondérant dans la mise en œuvre des actions forestières.

Les chartes forestières de territoire sont au nombre de 130 aujourd'hui et couvrent plus d'un tiers de la forêt métropolitaine. Elles conduisent des actions de terrain, notamment en matière de mobilisation des bois et d'accompagnement du développement des entreprises de la filière. Les plans d'approvisionnement territoriaux initiés par la FNCOFOR permettent de connaître la réalité de la ressource en bois énergie et bois d'œuvre et servent d'appui au programme « 1000 chaufferies bois en milieu rural » porté par la fédération. Le programme « 100 constructions publiques en bois local » se développe rapidement.

Sous l'impulsion des communes forestières, qui assurent une fonction de maître d'ouvrage, ces outils de gouvernance territoriale complémentaires et cohérents ont concrétisé une nouvelle approche. Les premiers résultats de ces démarches peuvent être observés.

A ce stade, en prenant en compte les enseignements des différentes expérimentations qui se sont déroulées, un nouveau palier important de la politique territoriale pourrait être franchi.

A l'instar des politiques de la montagne, de l'eau ou du littoral, une nouvelle organisation et une nouvelle gouvernance pourraient être mises en œuvre, notamment dans les grands massifs :

- s'appuyant sur une démarche concertée, pilotée par les élus locaux et partagée par les usagers de la forêt, génératrice de développement forestier et de développement local,**
- recherchant une cohérence entre la politique industrielle de la forêt et la politique multifonctionnelle des territoires,**
- donnant les moyens à la filière et aux territoires d'investir dans l'innovation, la recherche et le développement.**

Dans ce cadre, un soutien actif aux **initiatives de création de filières courtes de transformation des bois français, permettrait de relocaliser la valeur ajoutée dans les territoires : produire et transformer en massifs.** Le développement de la certification d'origine et de qualité du bois local, à l'instar de l'expérimentation « bois des Alpes » constitue un bon exemple de ce qui peut être entrepris pour conforter les filières courtes.

Le rapprochement des compétences universitaires et les activités de recherche développement conduites par les entreprises favoriserait la mise au point de nouveaux produits à forte valeur ajoutée. Dans le domaine de la construction bois, l'architecture, l'ingénierie et la formation des salariés des entreprises doivent concourir au développement d'une filière française en capacité de répondre à une demande accrue. Vivier Bois Haut Languedoc est une illustration de cette démarche collaborative et novatrice. Le récent rapport du PIPAME intitulé « Marché actuel des nouveaux produits issus du bois et évolutions à échéance 2020 » fournit des pistes sur l'éventail des débouchés potentiels du bois.

L'intervention de l'Europe devrait être davantage sollicitée, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de politiques forestières interrégionales.

Donner un nouvel élan à la politique forestière de la France, maintenant.

La filière forêt bois procure 450 000 emplois en grande partie non délocalisables. Elle compte 85 000 entreprises majoritairement implantées en milieu rural. Cependant,

- le déficit du commerce extérieur de l'ensemble de la filière atteint près de 6 milliards d'euros et continue à se creuser,
- Les propriétaires forestiers, publics et privés, ont subi une baisse importante de leurs revenus qui ne leur permettent plus d'assurer les travaux d'entretien et d'amélioration indispensables.

Les rapports sur le sujet, commandés par l'Etat, se sont succédés au cours des dernières années sans jamais favoriser une relance de la politique forestière, ni même une amélioration, si modeste soit-elle, des conditions d'approvisionnement des entreprises de la filière.

Nous observons aussi, année après année, une diminution des moyens financiers de l'Etat en appui à la politique forestière.

Le secteur économique de la filière forêt bois doit être relancé en priorité pour préserver et développer l'emploi en milieu rural. L'effort d'investissement en forêt, réclamé par l'ensemble de la filière, doit être soutenu par la banque publique d'investissement dont la création a été annoncée.

Les décrets d'attribution des ministères précisent que :

- Le ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la forêt prépare et met en œuvre la politique du Gouvernement dans le domaine de l'agriculture, **de la forêt et du bois.**
- Le ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie participe, en liaison avec les ministres intéressés à la **détermination de la politique d'aménagement de l'espace rural et de la forêt.**
- Le ministre du Redressement Productif est associé à la définition et à la mise en œuvre de la politique dans le domaine des industries agroalimentaires et **forestières.**

Le ministre du Budget conserve la tutelle financière de l'établissement public Office National des Forêts, principal outil de la politique forestière nationale.

Cet éclatement des responsabilités en matière forestière n'a pas permis ces dernières années la mise en œuvre d'une véritable politique forestière nationale. L'ajout du mot « forêt » à l'intitulé du ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire est reçu comme un signe positif par la FNCOFOR.

La Fédération Nationale des communes forestières demande que la politique forestière soit placée sous l'autorité d'une personnalité capable de coordonner les initiatives des différents partenaires, de conduire une réflexion à moyen et long terme sur le devenir des forêts et de la filière forêt bois et de défendre les arbitrages nécessaires. Un délégué interministériel en charge de la forêt et du bois pourrait remplir cette mission d'intérêt général.

Il conviendrait encore de repenser la place, le rôle et la composition du Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois. Une même réflexion doit être engagée à l'égard du Comité de politique forestière. A l'évidence, ces structures ne remplissent pas, ou en tout cas de manière très imparfaite, leur fonction de forces de proposition.

Un Conseil National de la Forêt rassemblant les organisations professionnelles et les représentants des massifs forestiers devrait constituer la principale force de proposition en matière de politique forestière.

Une volonté politique clairement affirmée est aujourd'hui indispensable.

Le principal outil de gestion forestière, l'ONF, se trouve menacé dans son existence même, les organisations de gestion des forêts privées connaissent de graves difficultés, le tissu industriel poursuit son délitement. Il ne suffit plus de mesures ponctuelles, adoptées le plus souvent dans l'urgence, pour répondre aux conséquences de tempêtes ou d'une mévente des bois.

Une réflexion d'ensemble suivie de mise en œuvre de mesures concrètes est indispensable à la forêt et à sa filière.

La forêt française a besoin d'une volonté politique forte pour réussir.