

POLITIQUES ET INSTITUTIONS

LA LOI D'ORIENTATION SUR LA FORÊT DU 9 JUILLET 2001

CHRISTIAN BARTHOD – ANNE BARRILLON – FRANÇOIS ARCANGELI – MICHEL HERMELINE

CONTEXTE GÉNÉRAL

La loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt a été votée en juin 2001 à l'unanimité par le Sénat et l'Assemblée nationale. Les débats parlementaires se sont déroulés dans un climat constructif, marqué par la recherche d'un consensus au-delà des sensibilités politiques.

Cette loi est l'aboutissement de réflexions et de travaux préparatoires approfondis, conduits sur la durée, puisque les premiers d'entre eux ont été menés à la fin de l'année 1995. Durant cette assez longue période de maturation du projet, le rapport de Jean-Louis Bianco, "*La forêt : une chance pour la France*", rédigé à la demande du Premier ministre et publié en août 1998⁽¹⁾ a représenté une étape importante, qui a permis de confirmer, préciser et compléter certaines orientations issues des groupes de travail de 1996 et 1997. Par ailleurs, l'élaboration d'une stratégie forestière nationale en 1999 a prolongé et élargi ces débats sur de nombreux thèmes de société liés à la forêt et au bois, en permettant de mieux cerner les thèmes qui relèvent de la négociation entre les partenaires en présence et ceux qui relèvent de la loi. Une réflexion prospective a également apporté certains éléments d'appréciation et de cadrage⁽²⁾ qui ont conduit les partenaires à se prononcer clairement sur l'avenir qu'ils souhaitaient contribuer à construire. Enfin, une profonde réforme des financements publics aux investissements forestiers⁽³⁾ est entrée en vigueur en 2000.

Trois objectifs principaux ont servi de fil conducteur à l'élaboration du projet de loi :

— inscrire la gestion des forêts françaises, héritage d'une longue histoire, dans le cadre international des recommandations sur la gestion durable des forêts, et notamment dans le cadre des résolutions des conférences ministérielles pour la protection et la valorisation des forêts en Europe (Strasbourg, 1990 ; Helsinki, 1993). Entre 1991 et 1997, de nombreux pays européens ont ainsi rénové leurs lois forestières fondamentales, et placé la gestion durable au cœur de leurs préoccupations⁽⁴⁾ ;

— répondre aux nouvelles attentes, explicites ou implicites, de la société vis-à-vis des forêts : amélioration du cadre de vie, promotion de l'accueil et des loisirs, préservation de l'environnement, protection de l'air et de l'eau, production et utilisation d'écomatériaux à base de bois ;

(1) BIANCO (J.-L.). — La forêt, une chance pour la France. — *Revue forestière française*, n° 6, 1998, pp. 493-606.

(2) INRA. — Prospective : la forêt, sa filière et leurs liens au territoire, synthèse et scénarios, répercussions pour la recherche. — 1998. — Tome 1, 257 pages.

GROUPE D'ÉTUDE SUR LA FORÊT, LE BOIS, LE MEUBLE ET L'AMEUBLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE. — Forêt et filière bois, le chemin de la performance. Consultation parlementaire, colloque du 3 mai 1999. — 1999. — 206 pages.

(3) BARTHOD (Ch.). — La Réforme des financements publics aux investissements forestiers. — *Revue forestière française*, n° 1, 2001, pp. 9-28.

(4) GLUCK (P.). — Gestion durable et évolutions législative et réglementaire en Europe. In : La gestion durable des forêts tempérées. — *Revue forestière française*, n° spécial 1996, pp. 137-151.

— favoriser la valorisation de l’atout économique que constitue, en France, un patrimoine forestier en croissance continue depuis plusieurs dizaines d’années.

Les débats parlementaires ont été particulièrement riches. Près de 1 000 amendements ont été déposés et examinés au cours de 60 heures de discussions portant sur l’ensemble des articles du projet de loi. De nombreuses dispositions nouvelles ont ainsi été introduites et ont permis de compléter le projet du Gouvernement.

LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA LOI

Une spécificité importante de la filière forêt-bois tient à ce que la partie essentielle de la valeur ajoutée et des emplois se situe à l’aval. Ce secteur économique, qui emploie au total près de 500 000 personnes (commerce et mise en œuvre du bois compris) travaillant dans des entreprises soumises à une concurrence mondiale très vive, repose sur la mobilisation d’une ressource ligneuse dont les orientations de gestion et la mise en vente relèvent à 40 % de l’Office national des Forêts et des communes forestières, et à 60 % d’un très grand nombre de propriétaires forestiers privés dont la logique de gestion est plus souvent patrimoniale que déterminée par le marché. Une filière économique, créatrice d’emplois, repose ainsi sur un “socle forestier” caractérisé par une faible rentabilité des investissements et par des acteurs dont le déterminisme est d’une autre nature. Ce constat souligne la dimension psychologique fondamentale de la politique forestière et l’enjeu du soutien et du développement de la motivation des propriétaires forestiers sylviculteurs à investir et gérer.

La loi se garde d’identifier des solutions uniques. Conçue comme une “boîte à outils”, elle offre une palette d’approches et d’options convergentes, qui laissent aux acteurs concernés le choix des outils les mieux à même de répondre à leurs objectifs dans un lieu donné, à un moment donné. C’est ainsi que la question récurrente du morcellement de la propriété foncière peut trouver des solutions possibles dans une quinzaine d’articles de loi : organismes de gestion et d’exploitation en commun, groupements forestiers, associations foncières, dispositif d’encouragement fiscal à l’investissement en forêt, création d’un huitième mode d’aménagement foncier, réception des aides publiques par un maître d’ouvrage collectif au nom et pour le compte des propriétaires devant en bénéficier... C’est aussi vrai de la place de la forêt dans l’aménagement du territoire ou de la relance des investissements en forêt.

L’introduction d’un titre préliminaire dans le Code forestier répond à la nécessité d’y rassembler les principes fondamentaux de la politique forestière et d’y traiter d’emblée de ce qui est commun à la gestion de toutes les forêts, privées et publiques, dans le respect des spécificités de chaque type de forêt⁽⁵⁾. Elle répond ainsi à un impératif de lisibilité des orientations de la politique forestière française, tant au niveau national que sur la scène internationale où sont comparées les politiques des grands pays forestiers. Ses objectifs sont la gestion durable des forêts et de leurs ressources naturelles, la compétitivité de la filière de production forestière, de récolte et de valorisation du bois et des autres produits forestiers, la satisfaction des demandes sociales relatives à la forêt, et l’emploi.

À la demande unanime de tous les partenaires professionnels, la loi rappelle que la politique forestière est et reste une politique nationale. Néanmoins, la loi accentue une évolution amorcée

(5) La spécificité des forêts publiques relevant du régime forestier ne tient pas d’abord à un statut radicalement différent de celui des forêts privées, mais à la manière dont la pondération des trois fonctions économique, environnementale et sociale est assumée. La seule différence entre l’aménagement d’une forêt publique et le plan simple de gestion d’une forêt privée réside dans le degré de prise en compte, *a priori* fort dans le premier cas, plus faible dans le second, de ce qui est vécu par le propriétaire ou le gestionnaire comme des contraintes écologiques, économiques et sociales réputées d’intérêt général, mais non rémunérées ou insuffisamment rémunérées par la société. C’est cette différence qui justifie un statut différent que reconnaît la loi.

par la loi de 1985 (cf. les orientations régionales forestières) en direction d'une plus grande régionalisation du cadre de sa mise en œuvre. En 2000, la réforme des aides publiques aux investissements en forêt avait confirmé cette volonté de déconcentration au niveau régional. La loi reconnaît désormais à la fois la diversité des situations régionales et locales, la légitimité d'approches diversifiées en fonction des enjeux identifiés et des contraintes des propriétaires, et le besoin d'associer contractuellement les collectivités territoriales à la mise en œuvre de la politique forestière, au travers notamment des programmes des contrats de plan en faveur du secteur forêt-bois, 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 déclencher une action. Ainsi, c'est au niveau régional ou départemental qu'outre les seuils concernant l'obligation de plan simple de gestion, seront désormais arrêtés ceux concernant le contrôle de la reconstitution après coupe rase ou des coupes d'amélioration des futaies, la surface des bosquets et boqueteaux soumis à la législation sur le défrichement, l'interdiction de reboisement après coupe rase dans des zones soumises à la réglementation des boisements, ou encore la mise en œuvre de certaines mesures de prévention des incendies de forêt.

La politique forestière est reconnue comme interministérielle, la forêt et la filière participant à la mise en œuvre des objectifs des autres politiques publiques nationales et communautaires : développement rural, défense de l'emploi, préservation de l'environnement, lutte contre l'effet de serre, risque de changement climatique... La politique forestière intègre à la fois des objectifs et des contraintes issus de ces politiques dont la logique déborde largement des préoccupations forestières traditionnelles.

Cette dimension interministérielle se traduit inévitablement par des imbrications entre corpus législatifs spécialisés, difficiles à comprendre pour le citoyen et délicats à gérer par l'administration. Tout en respectant le grand principe de l'indépendance des législations, la loi s'efforce d'harmoniser les réglementations et de simplifier, autant que faire se peut, la gestion des interfaces entre le Code forestier et les autres codes, notamment le Code rural, le Code de l'Environnement, le Code de l'Urbanisme et le Code général des Impôts. Allant même au-delà de ce souci d'harmonisation, le Code forestier innove en proposant une fusion des procédures (cf. article L.11).

Le Conseil supérieur de la Forêt, des Produits forestiers et de la Transformation du Bois, qui concourt à la définition et à l'évaluation de la politique forestière, donne également un avis sur la contribution de la politique forestière aux autres politiques et il peut être consulté par tout ministre concerné. Le comité de politique forestière, limité à vingt membres, reprendra le rôle de l'ancien comité d'orientation du Fonds forestier national qui se prononçait sur l'emploi des recettes affectées du compte spécial du Trésor. Il a également vocation à reprendre une partie des attributions de la commission permanente du Conseil supérieur de la Forêt et des Produits forestiers, dans une formation opérationnelle plus resserrée. En contribuant à la dynamique de mise en œuvre de la stratégie forestière française, il participe à l'orientation de la politique et des financements, en apportant au ministre chargé des Forêts une enceinte de débat et des conseils élaborés dans un cadre interprofessionnel et interministériel.

Nota : en novembre 1998, le Gouvernement décida de ne pas inclure la forêt guyanaise dans le champ de la loi d'orientation sur la forêt (à l'exception du projet de livre préliminaire), en prenant l'engagement qu'un projet de loi adaptant le Code forestier au contexte particulier de ce grand massif forestier tropical serait adopté dans les trois ans. Le ministre de l'Agriculture et de la Pêche, la ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le secrétariat d'État chargé de l'Outre-mer ont demandé, le 18 juin 1999, au préfet de Guyane d'animer la

préparation de ce projet, au sein de la Commission régionale de la Forêt et des Produits forestiers, en concertation étroite avec les élus.

DÉVELOPPER UNE POLITIQUE DE GESTION DURABLE ET MULTIFONCTIONNELLE

La gestion durable est placée en référence centrale de la politique forestière. Elle est définie selon les termes même adoptés à Helsinki en 1993 par la seconde conférence ministérielle pour la protection des forêts en Europe. Elle se traduit par une gestion multifonctionnelle des forêts, prenant en compte ses fonctions économique, écologique et sociale. Dans l'équilibre entre ces différentes fonctions, la légitimité des modulations indispensables répondant à la diversité de situations et d'attentes des propriétaires et de la société est reconnue.

S'il n'appartient pas à l'État d'édicter des normes de gestion durable, ni d'intervenir dans les mécanismes de certification, il lui revient d'organiser le cadre global de la gestion des forêts dans lequel les opérateurs économiques et commerciaux pourront inscrire leurs actions. C'est l'un des fils directeurs de cette première partie de la loi.

L'article L.4 présente **l'organisation des procédures et documents qui garantissent la prise en compte de la gestion durable dans la gestion forestière**. Les orientations régionales forestières, élaborées par la Commission régionale de la Forêt, des Produits forestiers et de la Transformation du Bois, sont approuvées par le ministre chargé des Forêts, après avis du Conseil régional et consultation des Conseils généraux. Des directives ou schémas régionaux, également approuvés par le ministre chargé des Forêts, après avis de la Commission régionale de la Forêt, des Produits forestiers et de la Transformation du Bois, définissent ensuite les principes et orientations s'appliquant respectivement aux forêts domaniales, aux forêts communales relevant du régime forestier et aux forêts privées.

Les documents de gestion propres à chaque forêt, établis conformément aux directives ou schémas dont ils relèvent, sont désormais au nombre de quatre types : documents d'aménagement, plans simples de gestion, règlements types de gestion et codes des bonnes pratiques sylvicoles. Cette diversification des documents de gestion répond à des préoccupations multiples : respecter la diversité des situations, promouvoir l'adhésion du maximum possible de propriétaires à un cadre formel de gestion intégrant l'objectif de gestion durable, mobiliser un plus grand nombre de propriétaires dans une dynamique de développement forestier, de dynamisation de la sylviculture et de participation active à une filière plus performante. L'ensemble construit un schéma cohérent qui permet de lier le bénéfice des aides publiques à une garantie ou à une présomption de gestion durable.

Le document d'aménagement des forêts domaniales intègre désormais les orientations de gestion du territoire où se situe la forêt, ainsi que la contribution actuelle et potentielle de la forêt à l'équilibre des fonctions écologique, économique et sociale de ce territoire. Lors de son élaboration, la commune où se trouve la forêt est consultée, ainsi que, le cas échéant, d'autres collectivités territoriales concernées. Il est possible d'élaborer un seul document d'aménagement commun à une forêt domaniale et à une ou plusieurs autres forêts relevant du régime forestier, de manière à favoriser les approches par massif. Lorsque les enjeux écologiques, économiques ou sociaux ne justifient pas la complexité d'un document d'aménagement, le recours à un règlement type de gestion est possible, pour les forêts domaniales comme pour les forêts communales relevant du régime forestier. La terminologie "forêts soumises au régime forestier" est remplacée par la formule "forêts relevant du régime forestier", et les dispositions de principe, inusitées, permettant aux pouvoirs publics d'approuver un aménagement de forêts communales contre l'avis du conseil municipal, sont supprimées.

Le seuil à partir duquel s'applique l'obligation de **plan simple de gestion** (PSG) est fixé, département par département, entre 10 et 25 hectares, par le ministre chargé des Forêts, sur proposition du Centre régional de la Propriété forestière. Sont également concernées par cette obligation toutes les forêts privées de plus de dix hectares d'un seul tenant lorsqu'elles bénéficient d'une aide publique. Toutefois, un décret en Conseil d'État fixera les conditions permettant de lever ces obligations générales lorsque l'enjeu économique, écologique ou social ne le justifie pas. La possibilité de présenter un PSG est étendue à des propriétaires totalisant ensemble plus de dix hectares, désireux d'assumer une gestion coordonnée sans accepter la contrainte d'une structure juridique de regroupement. Les plans simples de gestion devront intégrer une brève analyse des enjeux économiques, écologiques et sociaux de la forêt, ainsi qu'un bilan de l'application du plan précédent.

Nota : le régime spécial d'autorisation administratif de coupes (article L.222-5), s'appliquant aux propriétés concernées par l'obligation de PSG mais pour lesquelles un PSG n'est pas encore agréé est durci, afin de décourager tout propriétaire de rester dans ce cadre. Il ne leur est reconnu ni garantie, ni présomption de gestion durable, les écartant ainsi du bénéfice des aides de l'État.

Les règlements types de gestion sont élaborés par un organisme de gestion et d'exploitation forestière en commun (OGEC), un expert forestier agréé ou l'Office national des Forêts, et sont approuvés par le Centre régional de la Propriété forestière. À la demande du propriétaire, ils s'appliquent aux forêts privées non concernées par une obligation de plan simple de gestion et aux forêts publiques ne relevant pas d'un document d'aménagement. Lorsque ce règlement type de gestion est mis en œuvre dans une forêt dont le propriétaire est lié par contrat d'au moins dix ans avec un OGEC, un expert forestier agréé ou l'Office national des Forêts (dans le cadre de l'article L.224-6 du Code forestier), la forêt est considérée comme présentant une garantie de gestion durable, lui permettant d'accéder ainsi aux aides publiques.

Les codes de bonnes pratiques sylvicoles sont élaborés, par région naturelle ou groupe de régions naturelles, par le Centre régional de la Propriété forestière et approuvés par le préfet de région, après avis de la Commission régionale de la Forêt, des Produits forestiers et de la Transformation du Bois. Ils comprennent des recommandations essentielles, conformes à une gestion durable. L'adhésion à un code de bonnes pratiques sylvicoles, pour une durée d'au moins dix ans, se fait librement. La vocation de ces codes est de reprendre l'essentiel des engagements minimaux de gestion exigibles pour engager dans une dynamique de gestion durable une propriété forestière de petite taille dont le propriétaire ne souhaite pas adhérer à un OGEC ou se lier à un expert forestier agréé. La logique voudrait que les CRPF veillent à la bonne articulation de ces documents avec les cahiers des charges d'une écocertification des forêts. Au regard des aides publiques, ces propriétés ne bénéficient que d'une présomption de gestion durable, et le service instructeur de l'aide est en droit d'apprécier au cas par cas le résultat de la gestion passée au regard des objectifs de la politique forestière, tels que précisés notamment dans les ORF.

Dans un souci de **neutralité technique des dispositions fiscales** vis-à-vis de choix sylvicoles respectables⁽⁶⁾, l'exonération temporaire de taxe sur le foncier non bâti (TFNB) et le bénéfice de l'avantage afférent en matière d'imposition sur le revenu des personnes physiques (IRPP) sont étendus aux régénérations naturelles et, selon des dispositions adaptées, aux futaies irrégulières "en équilibre permanent de régénération". La durée de cette exonération en matière de TFNB et d'IRPP est désormais modulée de façon cohérente avec la longueur moyenne des révolutions constatées : 10 ans pour le Peuplier, 30 ans pour les résineux, 50 ans pour les feuillus.

(6) BARTHOD (Ch.). — L'Aménagement forestier dans la politique forestière française. — *Revue forestière française*, n° spécial "L'aménagement forestier hier, aujourd'hui, demain", 1999, pp. 347-359.

Pour la première fois, **l'accueil du public** fait spécifiquement son entrée dans le Code forestier, avec la création d'un nouveau titre VIII au livre III. Le principe de l'ouverture au public des forêts relevant du régime forestier est posé et les documents d'aménagements doivent en tenir compte. Dans le cas des forêts privées, l'ouverture, sur l'initiative du propriétaire, est également recherchée, en encourageant la contractualisation avec des collectivités, y compris hors de leur territoire, afin de répondre aux demandes spécifiques des habitants des grandes agglomérations. À cet effet, le Code de l'Urbanisme est modifié. Les collectivités pourront, dans ce cadre, indemniser le propriétaire des coûts d'aménagement ou d'entretien, et prendre en charge les frais d'assurance "responsabilité civile" incombant au propriétaire du fait de l'ouverture de ces espaces. De plus, de telles conventions pourront être conclues pour la mise en œuvre du schéma départemental des espaces, sites, itinéraires de sports de nature. Enfin, dans les communes très peuplées des départements d'Alsace-Moselle, il sera possible d'interdire ou de réglementer l'exercice de la chasse sur les terrains soumis à une forte fréquentation du public.

Les Conseils généraux sont habilités à employer une partie du produit de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS) au bénéfice d'opérations intégrant des forêts domaniales, permettant ainsi des projets d'ensemble sur un itinéraire de randonnée ou sur un grand massif forestier. Le mécanisme de la dation, en paiement des droits de succession, est étendu aux bois, forêts et espaces naturels qui satisfont aux conditions leur permettant d'être incorporés au domaine forestier privé de l'État. Il est également prévu qu'en dérogation au principe de non-affectation des recettes de l'État, une partie du bénéfice net éventuel de l'Office national des Forêts puisse être versé à l'État en vue d'acquérir des forêts ou des terrains à boisier.

La forêt est un habitat important pour la faune sauvage, notamment pour les grands ongulés chassés. Dans l'esprit défini par le rapport Patriat, la politique forestière revendique pleinement d'intégrer la gestion de ces populations dans ses préoccupations de gestion durable multifonctionnelle. La pérennité des écosystèmes forestiers de grande valeur écologique et la dynamisation de la sylviculture exigent néanmoins que le plan de chasse soit en mesure de garantir aux propriétaires un niveau de population compatible avec un renouvellement des peuplements forestiers qui ne nécessite pas des surcoûts trop importants de protection, qui ne seraient plus en rapport avec les avantages ou revenus que le propriétaire tire du droit de chasse. L'absence de procédure d'indemnisation des dégâts de gibier en forêt crée en effet une situation particulière au regard des enjeux de l'équilibre sylvo-cynégétique.

Dans un nombre croissant de régions, l'importance des dégâts causés par le grand gibier est préoccupante au regard d'un objectif de gestion durable. L'article L.1 affirme le principe d'un « *équilibre sylvo-cynégétique harmonieux permettant la régénération des peuplements forestiers dans des conditions économiques satisfaisantes pour le propriétaire* ». Cet équilibre doit être atteint par le plan de chasse, complété, le cas échéant, par le recours à des battues administratives (nouvelle disposition introduite dans le Code de l'Environnement par la loi "chasse" de 2000, à la demande du ministère chargé des Forêts).

Mais, au-delà des négociations nationales en cours entre propriétaires forestiers et chasseurs pour améliorer contractuellement les conditions d'élaboration et de suivi du plan de chasse, et sans envisager une procédure d'indemnisation des dégâts de gibier qui rencontre le veto des chasseurs, il semblait nécessaire que la loi introduise un dispositif réglementaire associant les chasseurs à la gestion des conséquences d'un déséquilibre sylvo-cynégétique. Le texte adopté en commission mixte paritaire renvoie à un décret en Conseil d'État le choix d'une solution, sans préjuger des termes du compromis à rechercher entre chasseurs et forestiers. Néanmoins, pour la première fois, une dynamique de négociation directe entre chasseurs et forestiers s'est engagée, chaque partenaire ayant fait preuve d'ouverture et d'esprit de compromis. L'élaboration du projet de décret devrait permettre de franchir une nouvelle étape.

Nota : la protection des peuplements forestiers contre les dégâts de gibier peut désormais faire partie des objets d'une association syndicale, permettant ainsi à cette association de représenter ses adhérents dans la procédure d'attribution du plan de chasse, et auprès des fédérations départementales de chasseurs. L'apport de terrains à un groupement forestier ne fait plus disparaître les droits des propriétaires en matière de participation à la vie de l'association communale de chasse agréée.

L'importance des surfaces parcourues par les tempêtes et l'intensité locale des chablis de décembre 1999 ont posé très brutalement la question de la pérennité d'une gestion durable. Certains propriétaires et gestionnaires, sinistrés ou non, ne peuvent considérer ces tempêtes comme une simple péripétie dans la vie des écosystèmes forestiers, comme les y invitent les discours écologiques sur la place des perturbations dans les grands cycles sylvigénétiques. Sans vouloir trancher à ce stade un débat scientifique complexe sur le lien entre cet événement et les changements climatiques redoutés, la perspective d'une augmentation de la fréquence des tempêtes doit être intégrée dans les problématiques de la gestion durable. C'est pourquoi le législateur a estimé que les **procédures de mutualisation du risque** devront faire l'objet d'une nouvelle réflexion. La loi a ainsi prévu que le Gouvernement présente rapidement au Parlement un rapport sur ce sujet, examinant notamment les conditions spécifiques selon lesquelles pourraient être adaptées les dispositions relatives au fonds de calamités agricoles ou aux catastrophes naturelles.

L'écocertification : l'écocertification des forêts ou des produits forestiers relève d'une logique de marché. S'agissant d'apporter une information au consommateur et une garantie sur la qualité de la gestion forestière, l'écocertification est régie par les dispositions générales du Code de la Consommation. La loi indique toutefois que la certification concourt aux objectifs de la politique forestière et inscrit les procédures de certification dans le cadre de gestion durable défini par les documents d'orientation et les différents documents de gestion mentionnés à l'article L.4 du Code forestier. Les modalités de certification en cours de développement par les différents acteurs économiques s'inscriront ainsi dans le socle de gestion durable bâti par le Code forestier. Pour autant, le choix d'un système de certification reste de l'initiative privée de chacun des acteurs.

FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT ET LA COMPÉTITIVITÉ DE LA FILIÈRE FORÊT-BOIS

Il existe des modèles européens, notamment suisse et néerlandais, qui montrent que la compétitivité économique n'est pas nécessairement une dimension intrinsèque de la gestion durable, dès lors que la collectivité nationale accepte d'importants transferts financiers, rapportés à l'hectare, au profit des propriétaires et gestionnaires forestiers. Ce modèle n'est pas celui de la France. Dès lors, l'avenir de la filière forêt-bois française dépend de sa capacité à maintenir ou à renforcer son niveau dans la compétition économique qui oppose les pays producteurs sur les marchés mondiaux.

Certaines mesures législatives et réglementaires peuvent concourir à l'amélioration de la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits sylvicoles. L'allègement des charges pesant sur les entreprises de transformation, avec la suppression de la taxe forestière (loi de finances pour 2000), apporte déjà à cet objectif un concours déterminant. La loi introduit, cependant, un ensemble de dispositions qui agissent en synergie sur tous les segments de la filière permettant aux acteurs économiques de modifier leurs comportements dans le sens d'une plus grande compétitivité internationale.

À l'amont, la priorité est la relance des investissements forestiers et la lutte contre le morcellement foncier qui handicape la compétitivité. Le regroupement de l'aménagement et de la gestion,

comme des travaux et de la vente des bois fait l'objet de nombreuses dispositions législatives, comme l'illustrent les quelques exemples suivants. L'article L.1 précise que la politique forestière développe activement les conditions favorables au regroupement technique et économique. L'article L.7 précise que l'attribution des aides publiques encourage les opérations concourant au regroupement de l'investissement et de la gestion par l'adhésion des propriétaires forestiers à un OGEC. Le nouvel article L.248-1 du Code forestier donne un fondement législatif aux OGEC dont l'existence résultait jusqu'à présent d'une circulaire. L'article 69 de la loi exonère de droit les apports à un groupement forestier, lorsqu'ils concernent des terrains d'une surface inférieure à 5 hectares et d'un montant inférieur à 50 000 F. Mais la loi a également créé deux grands outils destinés à remédier au morcellement foncier et à relancer l'investissement : la procédure d'échange et de cession d'immeubles forestiers (ECIF), et le dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI Forêt).

La mobilité des petites parcelles boisées est actuellement très faible dans un marché⁽⁷⁾ du foncier forestier lui-même peu fluide (90 à 120 000 hectares par an, dont 46 % concernent en 2000 des propriétés de plus de 50 hectares, et 26 % des propriétés entre 10 et 50 hectares). Malgré la suppression jusqu'en 2004 des droits de mutation perçus au profit des collectivités publiques, adoptée en 2000 dans le cadre du plan gouvernemental pour les forêts après les tempêtes, les mutations restent freinées par les honoraires des notaires qui représentent encore une charge disproportionnée avec la valeur des plus petites parcelles, dans un contexte général peu incitatif à l'achat de forêts. Le recours aux modes actuels d'aménagement foncier reste marginal par rapport aux besoins : sur les dix dernières années, 108 opérations concernant 90 000 hectares, dont environ les deux tiers boisés, ont été réalisées ; seulement une vingtaine de départements recourt aux modes existants d'aménagement foncier pour remédier au morcellement forestier.

Les raisons de ce désintérêt sont multiples :

- la complexité des procédures d'évaluation de peuplements grève le coût à l'hectare des aménagements forestiers, qui est alors disproportionné par rapport à la valeur vénale des fonds concernés ;
- les procédures existantes, de caractère obligatoire, suscitent des réticences importantes des propriétaires et parfois des élus qui financent ces opérations ;
- le recours aux échanges, adapté aux exploitations agricoles, n'est pas adapté aux caractéristiques structurelles des propriétés forestières, beaucoup plus morcelées que les propriétés agricoles. En forêt, l'aménagement foncier doit s'accompagner de cessions afin d'améliorer la gestion forestière en agissant sur la dimension et le nombre d'unités de gestion.

La procédure ECIF, demandée avec insistance par la Fédération nationale des Syndicats de Propriétaires forestiers Sylviculteurs, repose sur les principes suivants :

- susciter sur la base du volontariat un maximum de projets d'échanges au sein d'un périmètre défini après une étude préalable, avec le concours d'un géomètre, qui peut être assisté d'un expert forestier, et éventuellement en lien avec un opérateur foncier (SAFER ou commune) ;
- mobiliser simultanément sur le périmètre l'ensemble des moyens de mobilisation des parcelles : échanges, cessions, usucapion, appréhension et revente des biens vacants et sans maître, possibilité de soultes déterminées par accord amiable entre propriétaires intéressés,

(7) Le marché foncier forestier est mieux connu depuis que la Société forestière de la Caisse des Dépôts et Consignations, la Fédération nationale des SAFER et la Société centrale d'Aménagement foncier rural (SCAFR, bureau d'étude des SAFER) ont pris l'initiative en 1996 de publier chaque année un "Indicateur du marché des forêts en France", portant sur les transactions de terrains boisés de plus de 1 hectare (avec ou sans bâtiment).

recours facilité à la procédure de cession par acte administratif des petites parcelles, dont le seuil a été adapté au secteur forestier (7 500 € au lieu de 1 500 €) ;

- faire approuver par le préfet le plan d'échanges et de cessions validé par la commission communale d'aménagement foncier et assurer le transfert de propriété par acte administratif, permettant l'exonération des droits de mutation.

L'ensemble de la procédure ECIF, au même titre que les autres modes d'aménagement foncier, est prise en charge financièrement par le Conseil général. Elle est conduite par une commission communale d'aménagement foncier comportant une représentation renforcée des propriétaires forestiers.

À côté de ces outils dont l'État et les collectivités ont la responsabilité, il est également nécessaire de faciliter l'initiative individuelle des propriétaires forestiers désireux d'aller dans le sens de la restructuration foncière, soit en acquérant des parcelles permettant de constituer ou d'agrandir une unité élémentaire de gestion d'au moins dix hectares d'un seul tenant, soit en consolidant des groupements forestiers. Par ailleurs, pour dynamiser la sylviculture et moderniser le secteur, il est indispensable d'attirer des financeurs extérieurs aux propriétaires forestiers. C'est l'ambition du DEFI-Forêt.

Le DEFI-Forêt est un outil composé de trois volets, fonctionnant sur la base d'incitations fiscales conditionnées par des engagements de gestion durable, contribuant ainsi à l'objectif majeur poursuivi par la loi d'orientation sur la forêt. Les incitations fiscales consistent, pour les personnes soumises à l'impôt sur le revenu, en une réduction d'impôt. L'avantage est donc le même quel que soit le niveau d'imposition du bénéficiaire. Le taux de la réduction d'impôt est de 25 % du montant de l'investissement réalisé. L'avantage fiscal est ouvert au titre de chaque année soit :

- pour les acquisitions de terrains en nature de bois et forêts ou de terrains nus à boiser lorsque l'acquisition, qui ne doit pas excéder 25 hectares, permet de constituer une unité de gestion d'au moins 10 hectares d'un seul tenant ou d'agrandir une unité de gestion pour porter sa superficie à plus de 10 hectares ;

- ou pour les souscriptions ou acquisitions en numéraire de parts d'intérêt de groupements forestiers ;

- ou pour les souscriptions en numéraire au capital initial ou les augmentations de capital des sociétés d'épargne forestière (créées par la loi d'orientation sur la forêt dans le Code monétaire et financier sur le modèle des sociétés civiles de placements immobiliers) et pour les acquisitions en numéraire des parts de ces sociétés.

Le prix d'acquisition ou de souscription est retenu pour la réduction d'impôt dans la limite annuelle de 5 700 € pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 11 400 € pour un couple marié soumis à imposition commune. S'agissant des sociétés d'épargne forestière, 60 % du prix d'acquisition ou de souscription est retenu dans la limite annuelle de 5 700 € pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 11 400 € pour un couple marié soumis à imposition commune. Les personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés peuvent pratiquer, dès l'année de réalisation de l'investissement, un amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes effectivement versées pour la souscription des parts de sociétés d'épargne forestière dans la limite de 15 % du bénéfice imposable de l'exercice et de 100 000 € au plus. Cet avantage est subordonné à la détention de ces parts pendant une durée de huit ans.

Ce dispositif est applicable à compter de l'imposition des revenus de 2001, jusqu'au 31 décembre 2010 pour tous les contribuables domiciliés en France.

Par ailleurs, à l'initiative de la Fédération nationale des communes forestières, en dérogation aux règles générales s'appliquant aux placements des collectivités locales, la loi a créé un **Fonds d'épargne forestière** qui permettra aux communes forestières d'obtenir une meilleure rémunération des placements issus des ressources provenant des ventes de bois, mais aussi de prétendre à des prêts destinés à des investissements forestiers.

En application de la directive communautaire du 22 décembre 1998 sur les **matériels forestiers de reproduction**, la loi procède à une adaptation des règles de commercialisation des plants et semences forestières, et soumet à déclaration les entreprises de récolte, de production et de conditionnement des matériels forestiers de reproduction. Ces nouvelles règles communautaires, harmonisées avec celles adoptées dans le cadre de l'OCDE, modifient les catégories de matériels forestiers auxquels les gestionnaires forestiers étaient habitués, ainsi que le concept même de région de provenance.

Les modalités de ventes de bois par l'Office national des Forêts évoluent vers des relations moins administrées entre vendeur et acheteurs. Le principe retenu est de donner à cet établissement public les moyens de choisir, dans le cadre de ses analyses économiques et de ses relations avec ses clients, la politique commerciale la plus adaptée au contexte du marché. C'est le cahier des clauses générales de vente, adopté par le conseil d'administration de l'établissement, qui précisera les conditions de recours aux différents modes de vente, dans le respect des principes de transparence et de droit de la concurrence. Il s'agit de diversifier la palette des options possibles, non de remplacer un modèle dominant par un autre modèle dominant choisi *a priori*. L'industrie du bois y trouvera les moyens d'un approvisionnement plus fluide et plus sûr de ses entreprises, notamment au travers de contrats d'approvisionnement pluriannuels dont le besoin est ainsi reconnu par la loi.

La loi d'orientation sur la forêt vise à favoriser **une organisation professionnelle mieux structurée** ; elle adapte et applique ainsi à la filière forêt-bois les dispositions existantes en matière de reconnaissance et de fonctionnement des organisations interprofessionnelles du secteur agricole. C'est une incitation claire au développement d'actions interprofessionnelles d'intérêt collectif, structurées aux niveaux national et régional, et à la création des outils nécessaires à leur financement.

Outre le renforcement de la synergie entre acteurs professionnels dont la gestion des suites des tempêtes a prouvé la nécessité, les actions de ces organisations interprofessionnelles peuvent viser à améliorer la connaissance de l'offre et de la demande par produits, à favoriser les programmes de normalisation et de recherche appliquée, à contribuer à la promotion des produits, ou encore à participer à la mise en œuvre des démarches de certification forestière.

La politique conduite dans le but de **promouvoir la qualité des produits forestiers** se fonde sur les trois piliers suivants : l'information du consommateur, le développement de la filière-bois, et l'aménagement du territoire par le maintien de l'activité économique en milieu rural. La loi d'orientation sur la forêt encourage par ailleurs la mise en œuvre de procédures de certification. Elle instaure également la possibilité de créer des appellations d'origine contrôlée (AOC) pour les produits forestiers, sur l'initiative des acteurs économiques au niveau d'un terroir identifié.

L'activité de récolte de bois est, de loin, la plus dangereuse parmi les différents métiers de la filière forêt-bois, et les accidents du travail sont très nombreux. Afin d'**améliorer les conditions de sécurité**, la loi introduit des dispositions en faveur de l'**élévation du niveau de qualification professionnelle** des personnes exerçant des activités de récolte de bois. Cette qualification peut résulter d'une formation initiale ou continue, mais également d'une expérience professionnelle validée. Les entreprises exerçant des activités de récolte de bois dans les forêts d'autrui sont responsables de la sécurité et de l'hygiène sur les chantiers et s'assurent, à ce titre, de la quali-

fication professionnelle des personnes y travaillant. Ces dispositions concernent toutes les entreprises, quel que soit leur statut.

Les règles de santé et de sécurité sur les chantiers forestiers seront renforcées et complétées par un décret en Conseil d'État qui précisera notamment les conditions d'aménagement des chantiers et d'organisation des travaux, ainsi que les conditions de sécurité dont devront bénéficier les travailleurs isolés. En outre, est étendue aux travaux forestiers la procédure d'arrêt de chantiers par l'inspecteur du travail en l'absence de protection contre les chutes de hauteur. Le Gouvernement s'est également engagé à remettre au Parlement un rapport exposant les conditions d'assurance et de couverture du risque accidents du travail pour les professionnels effectuant des travaux de récolte et de première transformation du bois.

La loi renforce les dispositions pour **lutter contre le travail dissimulé**. L'activité de récolte de bois est en effet pratiquée par des entreprises et des personnes sous des statuts très divers : exploitants forestiers, entreprises de travaux forestiers, bûcherons indépendants, agriculteurs pluri-actifs... Ces personnes ne sont pas soumises aux mêmes exigences : les entrepreneurs de travaux forestiers doivent prouver leur autonomie et leur capacité, les exploitants forestiers doivent simplement s'inscrire au registre du commerce et sur les listes des Services régionaux de la Forêt et du Bois ; quant aux agriculteurs, ils ne sont soumis à aucune exigence particulière tant que la récolte de bois reste pour eux une activité secondaire. La loi d'orientation sur la forêt met fin aux lacunes de ce système en instaurant un cadre unique d'exigences de capacité. Les contrôles effectués par l'inspection du travail s'en trouvent simplifiés. En outre, les chantiers forestiers, au-delà d'un certain seuil de surface ou de volume exploité, doivent être préalablement déclarés auprès de l'Inspection du Travail, de l'Emploi et de la Politique sociale agricole du département.

La reconnaissance de la pénibilité des métiers du travail forestier est affirmée. Le Gouvernement présentera au Parlement, dans les six mois à compter de la date de publication de la loi, un rapport sur les possibilités de reconnaissance de la pénibilité des métiers du travail forestier et les conséquences qui en découlent, notamment en matière de retraite. Par ailleurs, l'ouverture de négociations en vue d'une cessation anticipée d'activité à partir de 55 ans pour les salariés réalisant des travaux de récolte de bois est également prévue explicitement.

La faible stabilité des entreprises et des emplois en forêt induit une perte de savoir-faire, et donc des risques accrus en matière d'accidents du travail notamment. En **favorisant la création d'emplois pérennes**, la loi contribue à la capitalisation du savoir-faire technique et de gestion, à l'augmentation de la compétitivité de la filière tout entière, mais également au développement des emplois en milieu rural.

C'est ainsi, par exemple, que, lorsque des communes de moins de 2 000 habitants, ou des établissements de coopération de ces communes, ont des besoins nécessitant l'emploi d'un agent à temps non complet, les centres de gestion de la fonction publique territoriale peuvent recruter un agent et le "partager" entre une commune et des employeurs privés. La lutte contre la précarité du travail en milieu rural, la garantie d'un emploi stable, et l'existence d'un employeur unique simplifiant les démarches administratives, sont ainsi favorisées.

Afin de favoriser la stabilité des emplois en milieu forestier, la loi d'orientation sur la forêt instaure également une exonération partielle, pendant les cinq premières années de leur installation, des cotisations techniques et complémentaires d'assurance maladie, invalidité et maternité, de prestations familiales et d'assurance vieillesse agricole dont les jeunes chefs d'entreprise de travaux forestiers sont redevables pour eux-mêmes et au titre de leur entreprise. Cette mesure vise à permettre aux entreprises de travaux forestiers de faire face aux premiers investissements lourds et aux difficultés d'une installation par un allègement temporaire des charges sociales.

Enfin, concourt aux mêmes objectifs de stabilité des entreprises la possibilité qui est ouverte aux chefs d'entreprises de travaux forestiers de créer des groupements d'employeurs ayant pour objet principal leur remplacement en cas d'absence, par exemple pour maladie, ou pour accident, ou pour suivre une formation.

INSCRIRE LA POLITIQUE FORESTIÈRE DANS LA GESTION DES TERRITOIRES

La loi organise les interactions entre forêts et territoires pour mieux répondre à la diversité des rôles de la forêt et aux attentes de la société. Les dispositifs législatifs régissant l'inscription de la forêt dans la gestion des territoires sont ainsi réformés ou aménagés et de nouveaux outils sont créés.

La charte forestière de territoire ouvre la voie aux modes contractuels pour prendre en compte des problématiques spécifiques à la forêt sur un territoire donné. L'État encourage ainsi les acteurs professionnels et institutionnels locaux, dont les élus, à négocier les conditions de satisfaction des demandes précises dont un massif forestier particulier est l'objet. Selon la nature des problématiques traitées, l'État peut ou non s'associer et financer les contrats d'application de la charte. Cette option pragmatique vise à promouvoir et valoriser certains biens et services actuellement non marchands auxquels la société accorde de plus en plus de valeur. Elle permet d'assurer ainsi une juste rémunération de certains services rendus par les forêts dès lors qu'une demande formalisée est identifiée et qu'un contrat prenant en compte le coût de satisfaction de cette demande particulière est librement négocié. La charte forestière de territoire est également adaptée pour la contractualisation des approvisionnements d'une scierie sur un massif forestier d'une certaine ampleur, au-delà des différents types de propriété.

La charte forestière de territoire n'est donc pas un outil juridique concurrent d'autres outils préexistants tels que les parcs naturels régionaux, les pays ou les syndicats intercommunaux. Elle n'est pas non plus une version forestière du contrat territorial d'exploitation en agriculture. Elle vise à permettre la rencontre entre les propriétaires forestiers qui offrent des services et des biens, et des demandeurs responsables, motivés par un ou plusieurs de ces biens et services, par une évolution de la sylviculture au service d'un objectif précis, voire par l'avenir global d'un territoire forestier. Les chartes forestières de territoire, signées pour une durée déterminée, portent donc sur un territoire identifié réunissant une problématique conduisant à une offre et à une demande identifiées, des acteurs motivés et un contrat.

Dans un contexte marqué par la suppression de la taxe sur le défrichement par la loi de finances pour 2001, **la réforme de la police du défrichement** adapte les modalités d'application en fonction des enjeux spécifiques identifiés localement, tout en simplifiant certaines des procédures afférentes. La rigidité des procédures et l'uniformité des seuils ne permettaient en effet pas de prendre suffisamment en compte la densité des boisements dans les secteurs considérés, ainsi que les enjeux économiques, environnementaux et sociaux locaux. La loi vise à permettre de telles adaptations locales.

Ainsi une modulation des seuils d'application de l'autorisation de défrichement est instituée au plan départemental. Le seuil de surface à partir duquel tout défrichement doit être soumis à autorisation est désormais fixé par le préfet de département, entre 0,5 et 4 hectares. Cette modulation vise à une meilleure contribution de ce puissant outil de protection de la forêt à la politique locale d'aménagement des territoires. Elle permet notamment de concentrer l'action des pouvoirs publics sur les espaces soumis aux enjeux les plus forts, tout en préservant l'intérêt général, puisque les demandes d'autorisation de défrichement peuvent se voir opposer un refus pour l'un des neuf motifs identifiés ; ces derniers ont par ailleurs été adaptés et actualisés pour mieux tenir compte des équilibres écologiques et des risques naturels dépendant de la couverture boisée.

L'amélioration du cadre de vie est également prise en compte par la possibilité de prescrire, à l'occasion d'une autorisation, des mesures compensatrices : boisements compensateurs assortis le cas échéant d'un coefficient multiplicateur compris entre 2 et 5 déterminé en fonction du rôle écologique ou social des bois visés par le défrichement, remise en état après exploitation du sous-sol à ciel ouvert, travaux de génie civil ou biologique contre l'érosion des sols, travaux de prévention des risques naturels, participation du pétitionnaire à l'extension des forêts publiques dans les zones où le rôle écologique et social de ces forêts est important.

Lors de la réalisation d'une opération ou de travaux soumis à autorisation administrative au titre d'autres législations, à l'exception de celle prévue pour les installations classées pour la protection de l'environnement, l'autorisation de défrichement devra être obtenue préalablement à la délivrance de cette autorisation administrative. Par ailleurs, les autorisations de défrichement sollicitées par les collectivités sont désormais soumises aux mêmes motifs de refus que celles applicables aux bois et forêts des particuliers et peuvent être assujetties aux mêmes prescriptions, notamment la possibilité de réaliser des boisements compensateurs.

La législation sur **l'aménagement agricole et forestier** est retouchée en vue de renforcer certains moyens d'intervention. Ainsi, la réglementation des plantations et semis d'essences forestières (dite réglementation des boisements) s'appliquait aux seuls boisements nouveaux réalisés sur terrains nus. Compte tenu de la progression des boisements spontanés liés à la déprise agricole et des cas de boisements irréguliers qui perdurent, les collectivités expriment aujourd'hui le besoin de pouvoir définir des périmètres "à reconquérir" dans lesquels le reboisement pourrait être interdit après coupe rase.

La loi d'orientation sur la forêt permet soit de mettre en place des périmètres d'interdiction de reboisement (qui ne pourront être que limités compte tenu de la nécessité pour la commune demanderesse d'assurer leur gestion et d'indemniser le propriétaire), soit d'aider à la suppression de boisements irréguliers en interdisant leur reconstitution après coupe rase. Par ailleurs, la loi donne au préfet la possibilité d'intervenir pour réglementer ou interdire les boisements à proximité des cours d'eau.

Dans les zones de forte déprise agricole des régions de moyenne montagne où la forêt progresse régulièrement, la gestion des espaces ouverts n'est plus spontanément assurée par l'agriculture ou l'élevage, et une solution alternative doit être recherchée pour limiter l'enfrichement naturel des terrains. Le dispositif institué par la loi donne au préfet les moyens de faire entretenir les terrains privés compris dans des périmètres d'interdiction ou de réglementation des boisements.

Cet entretien des terrains interdits de boisement est en effet indispensable pour maintenir l'ouverture effective des espaces concernés : à défaut de maintien en état débroussaillé, la colonisation naturelle par la forêt rendrait très rapidement inopérantes les interdictions ou limitations réglementaires au boisement, notamment celles édictées pour assurer la préservation d'un milieu naturel ou d'un paysage remarquable, comme l'autorisent les textes adoptés récemment. Toutefois, mettre cet entretien à la charge du propriétaire, qui supporte déjà une servitude limitant l'utilisation de son sol, serait excessif. À cet égard, la loi prévoit que la collectivité assume ces travaux lorsque le propriétaire ne souhaite pas réaliser lui-même l'entretien de ses terrains.

Les aménagements apportés au dispositif de **protection des forêts contre les incendies** visent à une approche plus transversale de la question par une meilleure articulation entre mesures de protection et développement urbain, qui est un thème particulièrement crucial. Dans cet objectif, les collectivités locales et leurs groupements pourront désormais mettre en place des moyens collectifs de débroussaillage préventif. Une incitation fiscale portant sur le fonds de compen-

sation de la TVA facilite en outre l'intervention des collectivités sur des terrains appartenant à l'État ou à des particuliers pour assurer une meilleure prévention des incendies de forêt.

En cohérence avec les approches communautaires, la loi recherche une meilleure désignation des espaces auxquels les dispositions du Code forestier s'appliquent, ainsi qu'une gradation des moyens mis en œuvre en fonction de la situation des espaces au regard des risques encourus. Les mesures renforcées de prévention sont étendues au-delà de la région méditerranéenne à l'ensemble des régions méridionales et du Centre-Ouest.

Le débroussaillage obligatoire à proximité des lieux habités est limité aux zones situées à moins de 200 mètres des bois, forêts, landes, maquis et garrigues. Les modalités d'application de la définition du débroussaillage sont arrêtées par chaque préfet pour tenir compte des particularités de chaque massif forestier. Les préfets fixent la largeur de débroussaillage aux abords des voies ouvertes à la circulation publique et des infrastructures ferroviaires. Les préfets peuvent également prescrire aux transporteurs et aux distributeurs d'énergie électrique des mesures spéciales de sécurité ainsi que le débroussaillage aux abords des infrastructures électriques.

La loi vise également à une clarification des rôles respectifs du préfet et du maire, selon les zones, en termes de pouvoirs spéciaux de réglementation comme en termes de contrôle de la mise en œuvre des mesures de prévention et d'engagement des travaux d'office. En matière de débroussaillage, le régime des obligations de droit et celui des pouvoirs spéciaux du préfet sont désormais exclusifs l'un de l'autre. Dorénavant, seuls les abords des zones à risque peuvent être soumis à des obligations de débroussaillage de plein droit, dont la garantie du respect incombe en premier lieu au maire. Dans les autres zones, y compris sur l'ensemble du territoire national, l'obligation de débroussaillage relève d'un arrêté préfectoral.

Par ailleurs, afin de ne pas induire de risques supplémentaires sur un territoire où la grande majorité des propriétaires a investi pour nettoyer les chablis, la panoplie des mesures que le préfet est susceptible de prendre est complétée, en lui permettant notamment d'imposer le nettoyage des parcelles des chicots, volis, chablis, rémanents et branchages aux propriétaires dont l'absence d'intervention est source de danger pour les propriétés environnantes. À l'instar des pouvoirs supplémentaires accordés au préfet dans ce domaine, le maire peut exiger des travaux identiques.

Les pouvoirs de la puissance publique sont également renforcés pour faire procéder aux travaux d'office en cas de non-exécution des obligations de débroussaillage. Le maire pourvoit d'office aux travaux si les propriétaires continuent, après mise en demeure, à ne pas les exécuter. En conséquence, les dépenses correspondantes sont des dépenses obligatoires pour les communes. Après avoir réalisé d'office ces travaux, la commune se retourne contre le propriétaire en émettant un titre de perception. Si le maire ne fait pas exécuter les travaux d'office, le préfet, après mise en demeure de la commune, peut se substituer à lui. Le financement est alors mis à la charge de la commune qui peut ensuite se retourner contre le propriétaire négligent.

Une articulation plus complète entre les dispositions du Code forestier et celles du Code de l'Environnement en matière de plans de prévention des risques naturels prévisibles d'incendies de forêt (PPRif) est mise en place. Toute opération nouvelle d'aménagement comportera obligatoirement dans son périmètre une bande de terrain inconstructible à maintenir en état débroussaillé isolant les constructions des bois, forêts, landes, maquis, garrigues. Le règlement du PPRif peut imposer le débroussaillage et le maintien en état débroussaillé des terrains compris dans les zones qu'il détermine. Les travaux correspondants sont à la charge des propriétaires des constructions à protéger.

Enfin, le lien entre l'assurance contre les incendies de forêt et l'extension de la garantie aux tempêtes a été rompu, dans un cadre dérogatoire aux dispositions générales des assurances sur les biens. En effet, sur la base d'à peu près 20 MF (3,05 M€) de cotisations annuelles pour 7-8 000 contrats d'assurance portant sur 700 000 hectares, les assurances ont versé environ 1 milliard de F (150 M€) d'indemnisations après les chablis de décembre 1999. Dans ce contexte, en l'absence de toute solution de solidarité entre secteurs appartenant à des catégories étanches au regard du droit des assurances, soit les cotisations étaient très fortement revalorisées pour intégrer ce risque jusque-là sous-estimé, au-delà de ce que le revenu forestier peut raisonnablement supporter, entraînant très probablement un déséquilibre fatal pour l'assurance contre l'incendie, soit l'extension tempête devenait purement nominale, soit le lien était clairement cassé. Cette dernière option a prévalu, car elle ne préjuge en rien des réflexions ultérieures sur la mutualisation du risque tempête.

Dans le domaine de la **prévention des risques naturels en montagne**, l'action de l'État est déterminante par la gestion patrimoniale des espaces forestiers et les travaux de génie biologique qu'il assure à l'amont de nombreux bassins versants. Ses aides financières aux collectivités et aux particuliers concourent en priorité à une prévention active, et le texte fondateur de l'article L.423-1 du Code forestier a été modernisé en conséquence pour clarifier ces priorités de l'État. Par ailleurs, alors que le développement économique et touristique en montagne a multiplié les situations de vulnérabilité, une meilleure coordination est recherchée entre mesures forestières et plans de préventions des risques, en permettant d'envisager dans ces derniers des règles de gestion forestières imposées par la prévention du risque d'inondation, de mouvement de terrain ou d'avalanches. Dans ce cas, la protection des droits du propriétaire est assurée par l'extension des garanties déjà apportées dans le cadre du classement en forêt de protection.

RENFORCER LA PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES NATURELS ET FORESTIERS

Le principe central de gestion durable implique la prise en compte des objectifs d'ordre écologique ou environnemental dans la gestion ordinaire des forêts comme dans celle des espaces remarquables. La société y est de plus en plus sensible. S'agissant d'enjeux de long terme, mettant en jeu la satisfaction de besoins environnementaux et sociaux d'intérêt général, l'État doit garantir cette prise en compte, au niveau requis par les engagements internationaux de la France, mais aussi faciliter la cohérence et l'articulation des différentes procédures particulières s'appliquant à un même territoire forestier.

À cet égard, l'outil principal de politique forestière que constitue le document de gestion d'une forêt doit pouvoir devenir l'outil intégrateur de l'ensemble des objectifs de gestion, qu'ils relèvent de la législation forestière ou d'une autre législation. Tout en respectant le grand principe de l'indépendance des législations, l'article L.11 du nouveau Code forestier introduit une possibilité de **fusion de procédures** à l'occasion de l'agrément des documents de gestion, qui dispense les propriétaires et gestionnaires forestiers de la nécessité d'obtenir des autorisations au cas par cas avant de mettre en œuvre des travaux dans des forêts concernées par des réglementations relevant d'autres codes. Il s'agit là d'une disposition innovante et l'élaboration du décret d'application sera probablement délicate.

Des dispositions spécifiques de protection figurant au Code forestier méritaient également d'être renforcées. Au-delà d'un seuil de surface désormais fixé par le préfet de département, le régime de la reconstitution après coupe rase est clarifié et renforcé, y compris lorsque la parcelle coupée a fait l'objet d'une vente avant reboisement. Par ailleurs, l'intérêt renouvelé pour les peuplements feuillus s'est parfois accompagné de coupes vidant la forêt de toute grume marchande, et

se dissimulant derrière des interprétations hasardeuses du concept de coupe de balivage. Dans les forêts ne présentant pas une garantie de gestion durable, les coupes enlevant plus de la moitié des arbres de futaies sont soumises à autorisation, au-delà d'un seuil de surface fixé par le préfet de département. La protection des forêts contre les coupes abusives auxquelles se livrent quelques opérateurs, qui avaient bien identifié les lacunes du Code forestier et les exploitaient avec cynisme, est renforcée ; les moyens d'arrêter ces coupes sont institués et les amendes fortement relevées et liées au bénéfice procuré par l'infraction.

La protection de la stabilité des **dunes littorales** par les plantes aréneuses est dotée d'une base juridique et d'un régime d'autorisation voisin de celui de la législation sur le défrichement. Le régime des fouilles affectant les dunes de mer du Pas-de-Calais est également modernisé.

Enfin, le cadre d'exercice de la police forestière est précisé et une modernisation des sanctions applicables aux infractions qui mettent en jeu les grands principes d'une gestion durable les adapte aux enjeux actuels et les met en conformité avec les dispositions actuelles du Code pénal. Diverses adaptations du Code forestier aux départements d'Outre-mer, hors Guyane, portent notamment sur le contrôle de l'occupation illégale des forêts.

MIEUX ORGANISER LES INSTITUTIONS ET LES PROFESSIONS RELATIVES À LA FORÊT

La qualité et la performance recherchées passent par les hommes, leur motivation et leur formation, ainsi que par une capacité renforcée des structures avec lesquelles ou au sein desquelles s'élaborent les orientations et la promotion d'une gestion durable et d'une compétitivité accrue.

La loi rend obligatoire la procédure du contrat pluriannuel entre l'État et l'**Office national des Forêts**, déjà en vigueur depuis 1986. Ce contrat précise les orientations de gestion, les programmes d'actions et les moyens nécessaires. La loi définit mieux, en les élargissant, les champs d'intervention conventionnels de l'ONF dans le domaine concurrentiel. Elle supprime par ailleurs les possibilités ouvertes par la loi de 1991 qui autorisait l'établissement à gérer des propriétés privées dans un cadre plus souple que le régime Audiffred. En dérogation à la loi de 1985 sur la maîtrise d'ouvrage publique, elle permet à l'ONF de faire bénéficier les communes d'interventions groupées, réalisées sous mandat, qui apportent une économie d'échelle et de moyens, l'établissement public intervenant alors comme un véritable "ensemblier". En dérogation aux règles générales qui régissent les conseils d'administration des établissements publics, le nombre d'administrateurs est porté de 24 à 28, et les intérêts de la protection de la nature seront désormais représentés au conseil d'administration. Dans les petites communes rurales qui éprouvent des difficultés à recruter un "garde champêtre", dans un cadre conventionnel et moyennant rémunération de l'établissement public, un agent de l'ONF pourra être assermenté pour constater les infractions aux arrêtés de police du maire dans trois domaines (...).

Les missions de développement forestier des **Centres régionaux de la Propriété forestière** (CRPF) intègrent les différents aspects de la gestion durable, au-delà de la seule préoccupation économique. Elles sont précisées à la lumière des orientations définies par le nouveau livre préliminaire du Code forestier, et encadrées, dans le souci de clarifier la limite entre développement forestier et acte de gestion, en excluant clairement toute intervention relevant du secteur marchand. Elles sont explicitement étendues au domaine de la formation, et prennent en compte la nouvelle responsabilité des CRPF concernant les nouveaux outils que sont les règlements-types de gestion et les codes de bonnes pratiques sylvicoles.

Par ailleurs, la loi donne compétence aux CRPF pour concourir au développement durable et à l'aménagement rural pour ce qui concerne les forêts privées, légitimant ainsi les évolutions

constatées durant les dernières années, qui prévoient de plus en plus souvent des consultations des CRPF à l'occasion de procédures administratives dans ces domaines. Un à deux représentants du personnel siègera désormais au conseil d'administration de chaque centre. Les modalités pratiques de représentation croisée entre CRPF et Chambres régionales d'Agriculture sont précisées. Alors que les seuls personnels techniques étaient régis par des dispositions particulières au sein d'un statut, cette disposition est étendue aux personnels administratifs.

Une meilleure **articulation entre les Centres régionaux de la Propriété forestière, les Chambres d'Agriculture et l'Office national des Forêts** est recherchée, au service du développement forestier. L'équilibre découlant de la loi de 1963 créant les CRPF et de la loi de finances pour 1979 concernant l'affectation du produit de la taxe additionnelle "Chambres d'Agriculture" provenant des terrains classés au cadastre en nature de bois et forêts prévoit que les Chambres d'Agriculture conservent l'affectation de la moitié de ce produit. Celui-ci correspond essentiellement à la taxation des forêts communales et domaniales où la part de futaies productives est plus élevée qu'en forêt privée. La loi instaure, en contrepartie de cette part, le principe d'un programme pluriannuel d'actions des Chambres d'Agriculture, portant d'une part sur les forêts privées dans le cadre d'une coordination avec le programme des CRPF, et d'autre part sur les forêts des collectivités territoriales dans le cadre d'une coordination avec le programme de l'ONF.

L'élaboration de ce programme pluriannuel d'actions est l'occasion de mieux articuler les différents organismes agissant aux niveaux régional et départemental dans le développement forestier, en suscitant des dynamiques locales de coopération tenant compte des enjeux et des moyens, mais aussi des traditions locales. C'est dire qu'il y a place pour des négociations entre les partenaires, dans le cadre des principes posés par la loi, conduisant à la définition de nouveaux équilibres entre les trois partenaires. Par ailleurs, la loi institue un versement, via le fonds de péréquation et d'action professionnelle des Chambres d'Agriculture, d'un montant maximal de 5 % du produit total de la taxe sur les terrains en nature de bois et forêts au profit des organisations représentatives des communes forestières (actuellement : Fédération nationale des Communes forestières, et Institut de Formation forestière communale).

Le programme pluriannuel d'action des Chambres d'Agriculture recoupe celui des CRPF sur certains points (développement et formation), mais s'en démarque sur les points où les Chambres peuvent mener des actions permises par leur champ de compétence préexistant : c'est le cas notamment pour la promotion du bois d'œuvre et de l'utilisation énergétique du bois chez les agriculteurs, mais aussi pour apporter une assistance juridique et comptable dans le domaine de l'emploi en forêt, pour les professions peu ou mal organisées de ce point de vue, comme les entrepreneurs de travaux forestiers.

Pour faciliter la mise en commun des acquis et des expériences régionales, assister et coordonner les Centres régionaux de la Propriété forestière, notamment en créant entre eux des services communs, un nouvel établissement public à caractère administratif, **le Centre national professionnel de la Propriété forestière** (CNPPF) est mis en place, regroupant les missions de la Commission nationale professionnelle de la Propriété forestière (reconnues par le Conseil constitutionnel) et de l'Association nationale des Centres régionaux de la Propriété forestière (association relevant de la loi de 1901).

La profession d'experts forestiers ou fonciers souffre d'une organisation insuffisante. Les professions d'experts fonciers, agricoles et forestiers sont d'exercice libre, seul le port du titre d'expert est réglementé par la loi n° 72-565 du 5 juillet 1972 et ses textes d'application qui donnent à l'administration le soin d'établir annuellement la liste des experts après avis d'une commission consultative composée notamment de représentants des organisations professionnelles concernées. Pour le port du titre d'expert, des difficultés d'utilisation des textes sont apparues au fil

des années, notamment en ce qui concerne l'appréciation des notions d'indépendance et d'incompatibilité avec d'autres fonctions.

Or, les démarches de qualité et de certification qui se développent, en particulier dans le domaine de la gestion durable, supposent que les producteurs et les autres acteurs économiques de la filière puissent avoir recours aux conseils de professionnels qui pourront garantir compétence, indépendance et respect d'une déontologie formalisée. Pour cette raison, l'article 59 de la loi prévoit la création d'un Conseil national de l'expertise foncière, agricole et forestière, composé de représentants de l'État et de représentants des experts désignés par les organisations les plus représentatives à l'échelon national des professions d'expert foncier, agricole et forestier. Ce conseil sera présidé par un des experts siégeant en son sein. Ce conseil sera chargé notamment d'établir la liste annuelle des experts et de faire respecter les devoirs professionnels des personnes inscrites sur la liste. Lorsqu'il siégera en matière disciplinaire, ce conseil sera présidé par un membre du Conseil d'État.

Les organismes de gestion et d'exploitation forestière en commun (OGEC) apparaissent, à plusieurs reprises dans la loi, comme un outil important du regroupement économique de la propriété forestière privée face à un morcellement foncier qui représente un dur handicap pour un approvisionnement sécurisé de la filière. Leur existence provenait d'une circulaire, et il était nécessaire de donner un fondement législatif à cet outil appelé à jouer un rôle croissant dans la politique forestière.

La recherche sur la forêt et le bois souffre en France d'une insuffisante lisibilité dans les priorités nationales et d'une coordination limitée entre les différentes structures qui travaillent sur un des nombreux aspects pour lesquels le progrès des connaissances peut apporter une contribution significative à la gestion durable des forêts et au renforcement de la compétitivité de la filière de production, de récolte, de transformation et de commercialisation des produits forestiers. La volonté du Gouvernement d'accompagner les efforts des partenaires dans ces deux directions est affirmée.

DISPOSITIONS DIVERSES

L'abrogation d'un nombre important d'articles du Code forestier se justifiait, soit par leur obsolescence, soit par leur orientation qui ne correspond plus ni aux enjeux actuels, ni aux modes d'intervention souhaités de l'État pour le futur, soit par conviction que le sujet dont ils traitent ne relève plus de la loi.

Ainsi, sont abrogées les dispositions relatives aux secteurs de reboisement, aux périmètres d'actions forestières ou encore aux groupements de producteurs forestiers, qui ne sont plus appliquées. Ainsi en est-il également de diverses dispositions de procédure pénale rendues obsolètes ou inutiles par l'évolution du droit.

Par ailleurs, la modification du fondement juridique communautaire de la politique de boisement des terres agricoles, désormais partie intégrante du règlement de développement rural, a conduit à toiletter les compétences de la Commission départementale d'orientation agricole (CDOA).

Enfin, pour répondre à des besoins exprimés depuis longtemps par les propriétaires concernés comme par les Directions départementales de l'Agriculture et de la Forêt, la loi d'orientation sur la forêt prévoit les atténuations suivantes du régime des sanctions applicables en cas d'infraction au régime Monichon (exonération des trois quarts des droits de mutation à titre gratuit) ou aux règles identiques applicables au calcul de l'impôt sur la fortune afférent à ces biens. En

effet, ces sanctions étaient particulièrement lourdes et dérogoires au droit commun. Sans avoir réussi à donner une solution satisfaisante à tous les problèmes rencontrés (notamment celui des restructurations permettant d'améliorer le patrimoine foncier), le nouveau texte du Code général des Impôts permet une rupture partielle de l'engagement de conservation sans supprimer en totalité le bénéfice du régime de faveur. Il réduit les conséquences d'une rupture tardive en diminuant le taux du droit supplémentaire en fonction de la date de rupture de l'engagement. Il ne remet pas en cause le régime de faveur en cas de mutation de jouissance ou de propriété au profit d'établissements ou de sociétés, en vue de la réalisation d'équipements, aménagements ou constructions d'intérêt public, qui pourraient donner lieu à l'établissement d'une servitude d'utilité publique.

CONCLUSIONS

À coup sûr, certains des problèmes majeurs de la filière forêt-bois en France ne relèvent pas directement d'un traitement législatif. Néanmoins, même dans ces domaines d'action, la maturation progressive d'un projet de loi sur plus de cinq ans a permis de mobiliser les énergies, de faire mûrir les réflexions communes et de promouvoir une vision renouvelée des enjeux du débat public et interprofessionnel sur la gestion durable et sur la compétitivité de la filière, dans un contexte délibérément européen. Les orientations stratégiques qui s'étaient alors dessinées pour la filière forêt-bois et qui ont inspiré le projet de loi n'ont pas été infirmées par le choc qui a suivi les grands chablis de décembre 1999 ; bien au contraire, la crise a souvent confirmé la pertinence de certaines options déjà arrêtées durant l'automne 1999, et les adaptations rédactionnelles ont été limitées.

Avec la stratégie forestière nationale et la réforme des financements forestiers, la loi d'orientation sur la forêt marque une étape importante dans l'évolution de la politique forestière. Tout en capitalisant l'esprit et le meilleur des méthodes et des outils qui ont déjà permis d'obtenir de bons résultats au cours des cinquante dernières années, elle cherche à créer un contexte favorable à la mobilisation des acteurs pour relever solidairement les principaux défis identifiés : une forêt durable et multifonctionnelle, mieux intégrée dans les préoccupations de la société, bien inscrite dans un territoire, dont la valorisation est source d'emplois, permettant le renforcement d'un secteur économique dynamique et performant, au service du développement rural.

Christian BARTHOD
Sous-directeur de la Forêt

Anne BARRILLON
Sous-directrice des Industries du Bois

François ARCANGELI
Chargé de mission
auprès du sous-directeur de la Forêt

Michel HERMELINE
Chargé de mission
auprès de la sous-directrice des Industries du Bois

avec le concours de

Hélène MICHAU (chef du bureau de la propriété forestière), **Jean-Louis ROUSSEL** (chef du bureau de la protection de la forêt), **Lucile RAMBAUD** (adjoite au chef du bureau de la propriété forestière), **Guilaine TOUMIT** et **Alfred GROS** (chargés de mission au bureau de la propriété forestière).

Paul DELDUC (chef du bureau de la modernisation et de l'orientation économique) et **Olivier MARY** (chargé de mission au bureau de la modernisation et de l'orientation économique).

DIRECTION DE L'ESPACE RURAL ET DE LA FORÊT
MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE
19, avenue du Maine
F-75732 PARIS CEDEX 15

LA LOI D'ORIENTATION SUR LA FORÊT DU 9 JUILLET 2001 (Résumé)

La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 est l'aboutissement d'un long processus qui a été émaillé de discussions riches et qui débouche sur des évolutions très significatives du contexte législatif et réglementaire relatif aux forêts et à leur gestion : la gestion durable des forêts est mieux organisée ; le développement et la compétitivité de la filière forêt-bois sont favorisés ; la politique forestière s'inscrit dorénavant dans la gestion des territoires et sa mise en œuvre fait l'objet d'une régionalisation accentuée ; la protection des écosystèmes naturels et forestiers est renforcée ; les institutions et professions relatives à la forêt sont mieux organisées.

THE FRAMEWORK LAW ON FORESTS, DATED JULY 9, 2001 (Abstract)

The July 9, 2001 framework law on forests is the outcome of a lengthy process of fruitful discussions. It has given rise to some very significant changes in the legislation and regulations relating to forests and their management. These provide for better organisation of sustainable forest management, encourage development and competitiveness in the forestry and forest-based industries, attach forest policy to overall land management, put greater emphasis on regional powers, enhance natural and forest ecosystem protection and improve organisation of forest- and forestry-related institutions and trades.
