

La forêt communale, au service de la gestion forestière durable et du développement local

La France métropolitaine compte 11 000 communes forestières (près d'une commune sur trois !), qui se partagent 2 600 000 ha de forêt, soit un sixième de la forêt française. Forts du soutien de l'Etat, les élus des communes forestières veulent faire de la forêt communale un atout, pour un aménagement du territoire répondant aux grands enjeux de ce troisième millénaire.

par Jean-Claude MONIN*

Un sixième de la forêt française

Qu'est-ce qu'une forêt communale ? C'est une forêt qui appartient en propre à une commune, qui est alors dite « commune forestière » : la France métropolitaine compte 11 000 communes forestières, soit près d'une commune sur trois ! Ces communes se partagent 2 600 000 ha de forêt : la forêt communale représente ainsi un sixième de la forêt française.

Ce patrimoine forestier est prioritairement présent dans le quart Nord-Est du pays (le département des Vosges, par exemple, dont 98 % de communes sont forestières), ainsi que dans les massifs montagneux des Alpes et des Pyrénées.

La surface moyenne d'une forêt communale est de 235 ha, la plus grande couvrant 6 410 ha et la plus petite, 37 ares.

Les responsabilités d'un maire de commune forestière

Le maire d'une commune forestière est à la fois le représentant de la collectivité propriétaire de la forêt, un acteur économique et un aménageur du territoire ; en sa qualité d' élu, il est également garant de l'intérêt général.

Propriétaire de la forêt, il est responsable de la bonne gestion de ce patrimoine. L'objectif, pour ce maire, est d'abord de maintenir ce patrimoine forestier et de le renforcer, en quantité comme en qualité ; il est ensuite que la forêt réponde aux demandes des habitants de la commune et qu'elle apporte une contribution positive au financement du budget de la commune. Sur ce dernier point, constatons que le temps où une commune forestière de Franche-Comté ou de Lorraine ne faisait pas payer d'impôts locaux à ses administrés est largement révolu !

Acteur économique, le maire l'est par la vente des bois communaux ainsi que par les travaux forestiers : la gestion forestière est créatrice d'activités économiques et d'emplois, localisés pour l'essentiel en milieu rural. Globalement, l'ensemble des communes forestières de France récoltent annuellement, en forêt communale, de l'ordre de 8 millions de mètres-cubes de bois, dont l'essentiel est vendu lors de ventes publiques ou de gré à gré – notamment, et c'est une priorité d'évolution, par contrat d'approvisionnement avec un industriel de la filière – et une partie, de l'ordre d'un million de mètres-cubes, par délivrance : c'est le fameux affouage, une spécificité des communes forestières, qui permet à la commune de fournir du bois de chauffage à ses habitants. Le chiffre d'affaires des ventes de bois issu des forêts communales varie, chaque année, avec les cours du bois : en 1999, il avait atteint 265 millions d'euros, pour s'effondrer en 2004, à la suite des tempêtes de décembre 1999, passant à 168 millions d'euros ! Malgré ces fluctuations de ressources, les communes forestières assurent, bon an mal an, un chiffre d'affaires de travaux forestiers de l'ordre de 100 millions d'euros.

Le maire, enfin, est responsable de l'aménagement du territoire de sa commune : pour le maire d'une commune forestière, la forêt communale (en particulier) et la forêt (en général) constituent un atout de développement local, qu'il a la volonté de valoriser, au niveau communal et, de plus en plus, au niveau de l'intercommunalité ou du territoire de projet : nous y reviendrons plus loin.

Le cadre de gestion d'une forêt communale

« Les forêts publiques – et, donc, les forêts communales – 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 d'activités telles que l'accueil du public, la conservation des milieux, la prise en compte de la biodiversité et la recherche scientifique ». L'article L.1 du Code forestier est donc clair : il demande aux forêts communales de contribuer de façon privilégiée à la politique forestière du pays, à la qualité biologique et la gestion durable des forêts, à l'alimentation de la filière bois, à l'équilibre sylvocynégétique, à la préservation de la biodiversité, à l'accueil du public et à l'aménagement du territoire.

Cette contribution privilégiée s'exerce, pour chaque forêt communale, dans le cadre général du régime forestier, défini par le Code forestier, à travers le document d'aménagement forestier qui, au terme d'une analyse forestière, écologique et socio-économique et en fonction des objectifs fixés par la commune, établit (pour une période de quinze années) les grandes lignes de la gestion de la forêt communale et les traduit en un programme annuel d'actions : études, coupes et gestes sylvicoles, travaux forestiers et de génie civil, équipements d'accueil, etc. Les engagements que la commune prend en application du régime forestier et la gestion qu'elle met en œuvre dans ce cadre valent aux communes forestières d'être soutenues financièrement par l'Etat, à travers le « versement compensateur », qui est versé directement à l'Office National des Forêts (ONF) en complément des frais de garde-

rie payés par les communes à cet Office sur la base des recettes tirées de leur forêt : c'est en effet l'ONF qui met en œuvre le régime forestier, pour le compte et aux côtés des communes. Gestionnaire unique des forêts communales, l'ONF assure la surveillance générale des forêts, établit l'aménagement forestier et le met en œuvre à travers un programme de coupes et de travaux approuvé par la commune, organise la vente des bois, assure la surveillance des exploitations, etc.

Un véritable partenariat s'exerce donc entre les communes forestières et l'ONF : la charte de la forêt communale (signée entre le directeur général de l'Office et le président de la Fédération nationale des communes forestières le 16 octobre 2003) en détaille

le contenu, qui s'inscrit dans la logique suivante : « Il revient au conseil municipal et au maire de gérer et d'administrer le patrimoine forestier communal dans toutes ses dimensions – et tout particulièrement de faire les choix de long terme qui conduisent aux décisions d'aménagement de leur forêt. Cette gestion et cette administration se réalisent dans le cadre du régime forestier, dont la mise en œuvre est confiée par la loi à l'ONF. »

Pour la période 2007/2011, le contrat Etat/ONF du 24 juin 2006, signé pour la première fois par le président de la Fédération Nationale des Communes Forestières (de France) (FNCOFOR), quantifie les différents objectifs de progrès retenus, dans le but de « conforter la gestion durable des forêts communales, dans ses dimensions économique, écologique et sociale ».

Multifonctionnalité et qualité de la gestion des forêts communales

On retrouve, dans ces objectifs du contrat, les trois piliers du développement durable, et c'est bien normal : la gestion multifonctionnelle des forêts, édictée par la loi d'orientation forestière du 9 juillet 2001 et reprise dans l'article L.1 du Code forestier, constitue, en effet, la base de l'aménagement des forêts communales. Chacune d'elles a ses spécificités géographiques, écologiques et forestières, ses caractéristiques socio-

économiques, sa taille, son histoire, sa place dans le territoire local. Chaque forêt communale constitue donc un cas particulier, pour lequel il s'agit de trouver le meilleur équilibre dans les objectifs économiques, écologiques et sociaux et de les traduire en actions de gestion dans le domaine de l'aménagement forestier.

Cet exercice d'application du principe de multifonctionnalité à chaque forêt communale s'inscrit dans un objectif d'amélioration continue, dans le cadre de la certification de la gestion durable de la forêt. Les communes forestières ont fait le choix du certificat PEFC (*Programme for the Endorsement of Forest Certification schemes*) : la Fédération nationale des communes forestières est membre fondateur de PEFC France et elle



© Antoine Lorgnier/BIOSPHOTO

Grume de chêne, coupée et marquée en forêt.

participe activement aux travaux de l'association nationale ; les structures régionales de la forêt communale sont quant à elles membres des entités régionales PEFC.

Fin 2006, comme l'avait souhaité le ministre de l'Agriculture, 50 % de la surface des forêts communales étaient certifiées PEFC ; cette surface continue de croître, l'objectif étant d'atteindre un taux de 75 % à la fin 2011.

Le réseau des communes forestières

Association loi 1901, la Fédération nationale des communes forestières a vocation à représenter les communes forestières et à défendre leurs intérêts et leurs projets. Elle regroupe 5 000 des 11 000 communes forestières, et elle représente 60 % de la surface de leurs forêts. Les communes forestières adhèrent de façon directe à la Fédération nationale, mais, le plus souvent, elles sont regroupées en associations départementales ou interdépartementales (43 associations) et en unions régionales ou interrégionales (9 unions).

La FNCOFOR a pour mission première d'aider les maires à exercer leurs responsabilités d'élus de communes forestières : elle le fait à travers différents supports d'information, un programme annuel de formation et l'organisation d'un dialogue au sein de ses différentes instances.

Elle porte la voix et les projets des communes forestières dans le débat national, auprès des pouvoirs publics, du Parlement, des ministères et des administrations, et elle participe aux diverses instances traitant de la forêt. Elle est en contact et noue des partenariats avec les acteurs de la filière forêt bois (association nationale des propriétaires et gestionnaires forestiers France Forêts ou interprofession nationale France Bois Forêt, par exemple), ainsi qu'avec les collectivités territoriales et leurs associations nationales (Association des Maires de France [AMF], Agence de Développement Rural [ADR], Association des Régions de France [ARF], Association Nationale des Elus de Montagne [ANEM]...) et les grands organismes nationaux (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires [DIACT] ou Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie [ADEME], par exemple). Elle travaille évidemment, en contact étroit avec son partenaire premier, l'Office national des forêts, à la recherche des modes de gouvernance et de gestion forestière les plus appropriés aux objectifs des élus et aux grands enjeux de notre époque.

Les unions régionales et les associations départementales mènent le même type d'actions, en lien avec leurs divers interlocuteurs politiques, administratifs et professionnels. Comme la fédération nationale, ces

unions régionales développent, de plus en plus, une logique de projets.

Le principe de la démarche territoriale

Au-delà de ses activités de représentation, d'information et de formation des communes forestières, la FNCOFOR s'est, de plus en plus, constituée en fédération de projets, signant des conventions avec l'Etat, ainsi qu'avec de grands organismes nationaux et développant, sur des thèmes à enjeu fort, des démarches de progrès dans lesquelles les communes forestières jouent un rôle moteur.

Dans ce registre, le premier principe qui guide l'action de la FNCOFOR est celui du territoire : le développement forestier ne se décrète pas depuis Paris ; il se construit, de façon volontaire et concertée, à l'échelle des territoires de projet et sous le pilotage des élus. Les stratégies territoriales de développement de la filière forêt bois doivent ainsi être le moyen de mettre en mouvement les acteurs locaux autour d'un projet partagé, de bâtir un programme d'action centré sur l'atout que constituent le bois et la forêt, de garantir que les politiques sectorielles de la forêt profitent bien au territoire et se traduisent, de façon concrète et positive en termes de développement local et durable, en bénéfices pour la vie locale.

Initiatrice des politiques de développement territorial à partir des ressources forestières, la FNCOFOR a dans une large mesure contribué à l'émergence et au développement d'outils nouveaux : les chartes forestières de territoire (CFT) et les schémas stratégiques forestiers de massif (SSFM).

Le ministère de l'Agriculture et la DIACT ont confié à la FNCOFOR la mission d'animer un réseau national des CFT. Deux rencontres nationales ont été organisées dans ce cadre en 2003 (en Avignon) et en 2005 (à Dijon) ; trois rencontres interrégionales l'ont été en 2007 (à Toulouse) et en 2008 (à Limoges et à Charleville-Mézières). Un comité national se réunit quatre fois par an ; il décide des actions d'animation et de soutien à mettre en œuvre pour favoriser le développement d'un outil de politique forestière territoriale qui, depuis sa création par loi de 2001, a montré sa pertinence et son utilité : les quatre-vingt-dix chartes en cours d'application ou d'élaboration (chiffre relevé à la fin décembre 2007) représentent 20 % de la forêt française, 13 % du territoire métropolitain et près de 4 000 communes.

Deux schémas stratégiques forestiers de massif ont été rédigés (pour les Alpes et le Massif Central) et un troisième est en cours d'établissement (pour les Pyrénées) : ces documents d'orientation visent à définir une stratégie partagée de valorisation de la forêt et du bois et à la décliner en actions et en moyens financiers dans les politiques du Massif, des collectivités et des territoires. Les SSFM des Alpes et des Pyrénées ont

été entrepris sous le pilotage des communes forestières.

Dans ce cadre territorial, des partenariats de plus en plus nombreux sont noués entre les unions régionales ou les associations départementales des communes forestières, avec les collectivités territoriales, régions ou départements, qui trouvent dans ces démarches des voies pertinentes de mise en œuvre de leurs propres politiques sectorielles, ou de leur politique d'aménagement du territoire.

Pour la FNCOFOR, il est clair que c'est également au niveau des territoires que devra être envisagée la

Les promesses du bois énergie

Le bois énergie constitue une piste de progrès pour les communes forestières : renforcement de la gestion durable des forêts, amélioration des recettes de vente des bois communaux, relocalisation d'activités économiques et création d'emplois locaux, économies d'énergie et réduction des émissions de gaz à effet de serre, aménagement du territoire et développement local. Pour la FNCOFOR, il s'agit donc de mettre en place une filière bois énergie locale, qui, à côté de plus grands projets relevant d'une



© Stéphane Audras/REA

Troncs d'arbres transformés en copeaux pour l'alimentation de chaudières.

concrétisation de l'objectif fixé par le ministre de l'Agriculture : accroître fortement la récolte de bois en forêt ; c'est bien en « mobilisant les acteurs » autour d'un constat partagé et d'un projet commun que l'on pourra « mobiliser les bois » !

C'est aussi au niveau des territoires que pourra être mis en œuvre le protocole signé en septembre 2007, dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, par les forestiers publics et privés et la fédération France Nature Environnement, intitulé « Produire plus de bois, tout en préservant mieux la biodiversité » ; le sous-titre de ce protocole l'annonce d'ailleurs sans détour : « Une démarche territoriale concertée, dans le respect de la gestion multifonctionnelle des forêts ».

logique industrielle, doit répondre aux besoins spécifiques des communes forestières et rurales et leur apporter l'ensemble de ces bénéfices sylvicoles, économiques, environnementaux et sociaux.

C'est dans cette optique que la Fédération a bâti, avec le soutien de l'Etat et de l'ADEME, le programme « 1000 chaufferies bois pour le milieu rural ».

Ce programme constitue un cadre général pour la mise en place, sous le pilotage des communes forestières et en lien avec l'ensemble des propriétaires forestiers producteurs de bois, d'opérations territoriales de développement du bois énergie en milieu rural, à travers la réalisation de « grappes » d'installa-

tions de chaufferies bois et de réseaux de chaleur, au sein de territoires de projet.

Ici aussi, la logique de l'action est une logique territoriale. Le souci premier des élus – sécuriser l'approvisionnement – y trouve une réponse, avec l'outil « plan d'approvisionnement territorial » développé par la FNCOFOR pour identifier, avec l'ensemble des acteurs, la localisation de la ressource, ses conditions de mobilisation et les investissements à envisager pour accroître cette mobilisation afin de répondre aux besoins du territoire (et au-delà), en bois énergie comme en bois d'œuvre.

Par ce programme « 1 000 chaufferies », les communes forestières veulent contribuer à la structuration d'une filière bois énergie de niveau local, permettant que les zones productrices de bois soient les premières bénéficiaires de l'installation de chaufferies et réseaux de chaleur, dans le cadre d'une filière courte, garante d'un bilan environnemental positif.

Le patrimoine de la biodiversité

Récolter plus de bois, développer le bois énergie, amplifier aussi l'utilisation du bois d'œuvre... : ce recours accru aux produits de la forêt doit se faire en harmonie avec la protection de la biodiversité, des milieux, des espèces : c'est ce que concrétise le protocole Forestiers / France Nature Environnement, évoqué ci-dessus. Par ce texte, forestiers et environnementalistes mettent – enfin – un terme à l'affrontement stérile qui a trop longtemps prévalu, entre production et protection : oui, affirme ce protocole, il est possible de conjuguer harmonieusement les deux !

Avec l'Office national des forêts, les élus des communes forestières entendent ainsi amplifier la prise en compte de la biodiversité ordinaire dans la gestion courante de la forêt communale ; ils veulent aussi renforcer la contribution des forêts communales à la qualité et à la représentativité du réseau national des espaces protégés, en créant de nouvelles réserves biologiques en forêt communale, notamment sur des habitats peu représentés dans le réseau national.

Enfin, au terme d'un travail mené avec le ministère de l'Ecologie, les communes forestières veulent mieux s'approprier Natura 2000 et faire de ce dispositif un atout pour la forêt communale, pour le territoire de la commune et pour le développement local.

Ces orientations appellent, tant au niveau de la forêt qu'à celui du territoire, un travail d'information et de communication important. « Que veut dire, concrètement et au quotidien, protéger la biodiversité ? Et comment puis-je y contribuer ? : à ces questions toutes basiques des élus d'une commune ou d'un territoire, il s'agit de répondre clairement et simplement : des guides pratiques seront donc prochainement produits, dans le cadre d'une coopération associant l'ensemble des partenaires.

Répondre aux grands enjeux de ce début de siècle

Réchauffement climatique, crise de l'énergie, érosion de la biodiversité, émeutes de la faim, menaces sur la ressource en eau, érosion de la biodiversité, demande de nature de nos concitoyens... : l'actualité de ce début de siècle est pleine d'incertitudes et de menaces. Le Grenelle de l'Environnement a reconnu la contribution que la forêt, la gestion forestière et le bois peuvent apporter, en réponse à ces grands enjeux.

La forêt fixe le carbone atmosphérique, que ce soit dans le bois des arbres ou dans le sol forestier, elle fonctionne comme un puits de carbone ou, plutôt, compte tenu du moteur que constitue la gestion forestière, comme une pompe à carbone. La forêt retient l'eau atmosphérique, atténue les effets des pluies brutales et assure une épuration de l'eau : elle fonctionne, ici, à la fois comme une éponge et comme un filtre. La forêt protège les sols et, en montagne, elle contribue à fixer les pentes et à éviter les glissements de terrain et les avalanches. Enfin, bien sûr, la forêt constitue un réservoir de biodiversité : elle abrite des milieux et des formations naturelles, des espèces végétales et animales, nombreux et variés.

A toutes ces fonctions de protection s'ajoutent, bien sûr, les fonctions socio-économiques que nous avons déjà évoquées : le bois énergie et le bois construction revêtent un intérêt tout particulier dans le contexte actuel d'une énergie fossile de plus en plus rare et coûteuse : l'accroissement du volume de bois récolté dans le cadre des priorités de la politique forestière nationale est donc tout-à-fait opportun. Enfin, nos concitoyens restent fortement demandeurs d'une nature synonyme de calme, de repos, d'activités sportives, d'élévation de l'esprit : la forêt doit se faire encore plus accueillante.

Tous ces souhaits, toutes ces orientations, toutes ces priorités ont été actés dans les conclusions du Grenelle de l'Environnement. Redisons simplement que toutes ces fonctions précieuses, la forêt les assure, dès lors qu'elle fait l'objet d'une gestion durable et multifonctionnelle de qualité.

Les élus des communes forestières, propriétaires de forêts, acteurs économiques en charge du développement local et garants de l'intérêt général entendent prendre toute leur part dans l'action dynamique qu'il s'agit de mener. Les voies sont tracées, il s'agit donc pour eux d'avancer avec détermination, forts du soutien de l'Etat, afin de faire de la forêt communale et, plus largement, de la forêt en général, un atout, au plein sens du terme, d'un aménagement du territoire répondant aux grands enjeux de ce troisième millénaire.

Note

* Président de la Fédération Nationale des Communes Forestières (FNCOFOR).