



Mesdames les Sénatrices
Messieurs les Sénateurs

Épinal, le 11 avril 2022,

Objet : Audition du 13 avril 2022
Diagnostic de l'évolution possible du Code Forestier

Préambule

Au regard de l'importance de son devenir, la forêt a fait l'objet de nombreux rapports parlementaires.

Le dernier a été réalisé par Madame la députée Anne-Laure CATTELOT¹ en juillet 2020. Il pourrait utilement être le support d'une réflexion globale du Parlement sur l'avenir de la forêt et servir de base à une grande Loi forestière, pour permettre que nos forêts répondent aux défis que le changement climatique leurs impose.

Développement

Il se pose la question de l'approche de la forêt dans son ensemble dans les textes législatifs du Code Forestier. Le rôle de la forêt est bien placé sous le sceau de l'intérêt général au regard de l'ensemble des services qu'elle rend à notre société et à nos concitoyens.

En effet l'importance de la forêt dans la protection et l'organisation de notre territoire pour les activités humaines ne dépend pas de la nature de la propriété, mais bien de la gestion durable et multifonctionnelle de ces territoires forestiers.

C'est pourquoi le corpus législatif relatif du Code forestier devrait traiter du rôle de la forêt au regard des services qu'elle procure à notre société et que les distinctions entre la propriété privée et la propriété publique soient déclinées dans un deuxième temps, notamment pour ce qui relève de l'ouverture aux activités de pleine nature.

Les points législatifs majeurs à traiter, au regard de l'impact du changement climatique que nos forêts subissent déjà, sont contenus dans deux Titres du Code Forestier : Prévention des feux de forêts (Titre III) et Rôle de protection des forêts (Titre IV) :

Titre III :

Le contenu des articles législatifs des Chapitres I et II les dispositions qui y sont définies sont opérationnels.

Cependant les dispositions législatives du Chapitre III sont géographiquement trop restrictives désormais. En effet, comme en attestent les études menées par l'agence européenne de l'environnement et celles de Météo-France présentées lors des Assises de la forêt, c'est l'ensemble du territoire national métropolitain qui sera soumis au risque feux de forêts, au plus tard en 2050.

Or si la politique volontariste de prévention des feux de forêts initiée à partir des années 1990 et a été confortée dans la Loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt **votée à l'unanimité**

¹ Cattelot Anne-Laure, 2020. La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles

du Parlement, il a fallu plus de dix longues années pour que les effets soient visibles dans les territoires qui en ont bénéficié. La surface forestière brûlée est passée de 35 à 40 000 ha par an au milieu des années 1980 à environ 7 à 8 000 ha par an aujourd'hui. Chaque hectare de forêt qui disparaît en France métropolitaine lors d'un feu relargue en moyenne 255 tonnes de CO₂ dans l'atmosphère ².

Au-delà de ce relargage du CO₂ c'est une perte :

- pour la réduction de l'érosion, pour la ressource en eau et la qualité des sols avec des conséquences majeures pour les territoires communaux définis comme zone de montagne par le Code Rural ;
- de biodiversité ;
- de capacité de stockage opérationnel de carbone ;
- de matériau bois pour les entreprises de la filière avec un impact en termes d'emploi et de viabilité économique des entreprises de transformation.

Concernant plus spécifiquement les onze départements métropolitains pour lesquels l'érosion est particulièrement active, les forestiers spécialistes de la prévention de feux de forêts de la zone méditerranéenne ont montré ³ les conséquences majeures de la destruction de forêts par le feu sur la sécurité des personnes et des biens dans le massif alpin.

Par conséquent il est indispensable que la proposition ou le projet de loi comporte un volet central sur la prévention des risques feux de forêts en élargissant les dispositions du Chapitre III du Titre III du Code Forestier à la totalité du territoire national métropolitain, voire aux départements ultra marins.

C'est l'élément majeur à mettre en œuvre pour que la forêt continue dans le contexte des changements climatiques à remplir les fonctions qui sont les siennes, voir simplement à être présente.

Titre IV

Le Titre IV du Code Forestier mélange deux concepts autour du mot « Protection ». Le Chapitre I traite des modalités de protection des forêts et les Chapitres II, III et IV du rôle de protection exercées par les forêts pour les activités humaines.

Il semblerait donc, pour clarifier la lecture des textes législatifs, et par voie de conséquence les textes réglementaires, que ce Titre IV soit scindé en deux Titres l'un pour la protection des forêts et l'autre pour le rôle protecteur rempli par la forêt.

Si le Chapitre Ier définit clairement les objectifs qui nécessitent la protection de certains massifs forestiers, il faut constater que l'administration a particulièrement préempté ce volet de protection avec des décrets qui réduisent de manière substantielle ce dispositif de protection et dont le contenu est en totale contradiction avec les principes énoncés dans la Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui définit à l'Article L110-1 du code de l'environnement :

² *Refinement to the 2006 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories, 2019*

³ FOREST FIRES IN THE ALPS State of knowledge, future challenges and options for an integrated fire management White Paper for policy makers, 2020.

« 9° Le principe de non-régression, selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. »

Or les textes réglementaires, notamment pour les articles de la Sous-section 4 : Dispositions relatives aux fouilles et sondages archéologiques dans les forêts de protection (Articles R141-38-1 à R141-38-4) et de la Sous-section 5 : Dispositions relatives à la recherche ou à l'exploitation souterraine des gisements d'intérêt national de gypse dans les forêts de protection. (Articles R141-38-5 à R141-38-9), sont en contradiction avec les principes énoncés dans la partie législative du Code Forestier.

Il apparaît donc nécessaire que le Législateur s'empare de ce sujet et que le classement en forêt de protection retrouve le statut qu'il n'aurait jamais dû perdre.

Concernant les Chapitres II, III et IV, les textes qui y sont contenus ne prennent pas suffisamment en compte le rôle que remplissent les forêts comme ouvrage actif de mitigation des risques naturels. Il est donc indispensable de renforcer les principes législatifs de ces chapitres de manière à mieux prendre en compte le rôle majeur des massifs forestiers dans la prévention des risques naturels et ce en pleine cohérence avec les dispositifs de prévention des feux de forêts.

Un programme Interreg « Rocks the Alps » a démontré qu'au moins un arbre sur 4 dans l'arc alpin doit être considéré comme un ouvrage de protection active contre l'érosion⁴.

Le contenu des Chapitres II, III et IV, regroupés dans un même Titre doivent se décliner dans la même approche législative que ce qui a été réalisé pour le Titre III relatif à la prévention des feux de forêt.

Concernant le renouvellement des peuplements forestiers dont l'accès est particulièrement difficile, avec un coût de mobilisation des bois élevé, il ne faut pas considérer que les frais engagés relèvent d'une dépense mais d'un investissement qui permet de réduire les frais et les indemnités de remise en état si la forêt n'était pas présente.

Bien qu'une loi ne puisse pas préempter ou identifier une dépense budgétaire en dehors de la Loi de finance, ni proposer la création d'une taxe affectée, il apparaît nécessaire que le fonds Barnier, qui s'applique aux structures localisées dans des zones inondables ou à la renaturation de prairies retournées puisse consacrer une partie de ses recettes à la gestion durable des forêts qui exercent un rôle de protection et/ou de mitigation vis-à-vis des risques naturels.

Bien entendu d'autres thématiques doivent faire l'objet d'un travail approfondi dans un délai très court car, même si le temps forestier est le temps long, les impacts du changement climatique, qui affectent déjà nos forêts, nous contraignent à accélérer le travail indispensable et de fond pour que celles-ci soient adaptées au climat que nous allons connaître dans les prochaines années.

Un point sur les opérateurs forestiers de l'État

Bien qu'il s'agisse d'un point d'organisation des départements ministériels qui relève de l'autorité décisionnelle du Président de la République et du Premier Ministre, vu l'importance du territoire forestier hexagonal et ultra-marin, la présence d'un Ministère chargé de la forêt au sein du Gouver-

⁴ Les 4 films suivants illustrent les résultats de ce travail qui a permis de cartographier les aléas, les enjeux et les risques que la forêt contribue à réduire : [Film 1](#) [Film 2](#) [Film 3](#) [Film 4](#) [Film 5](#)

nement permettrait de mieux intégrer les demandes, parfois contradictoires, que plusieurs départements ministériels formulent et qui mettent en difficulté les deux opérateurs forestiers que sont le CNPF et l'ONF.

Le CNPF assure, au travers des CRPF, un appui technique auprès des propriétaires forestiers dont les forêts représentent 75% de la superficie forestière hexagonale. Il ne bénéficie pas des moyens humains et financiers indispensables pour conseiller de manière pertinente tous les propriétaires forestiers dans l'adaptation de leur forêt au changement climatique. Moins de 400 ETP pour 75% de la surface forestière française : ce n'est pas à la hauteur des enjeux et des besoins !

L'ONF est soumis au régime sec depuis plus de 20 ans, alors que les demandes que les ministères de tutelle lui adressent sont de plus complexes et variées. Cet établissement, en cure perpétuelle d'amaigrissement (12 000 personnes en 2000 et moins de 8 000 aujourd'hui) est toujours en déficit depuis plus de 10 ans. La réduction permanente des effectifs n'est certainement pas la bonne équation pour rétablir l'équilibre budgétaire. Le gouvernement a délibérément mis en difficulté financière l'établissement :

- En effet, alors que celui-ci était de retour à un équilibre financier légèrement excédentaire, l'État lui a imposé une contribution de l'ordre de 100 millions d'€ par an pour alimenter le compte d'affectation spécial pour les pensions de retraites des fonctionnaires (CAS Pension) ce qui a généré un déficit structurel de l'ONF de 40 millions d'€ par an pendant plus de 10 ans. Ce point est tellement crucial que le rapport, corédigé notamment par des membres de l'Inspection Générale des Finances, sur l'avenir de l'ONF, remis au Gouvernement le 15 juillet 2019 ⁽⁵⁾, écrit qu'il n'existe aucun document qui permet de justifier la contribution de 100 millions d'€ pour le CAS Pension !

- lors du premier confinement lié à la pandémie COVID 19, l'ONF s'est vu refuser l'attribution des aides au titre du chômage partiel pour ses personnels de droit privé, qui représentent environ un tiers des effectifs, alors que de multiples entreprises privées ont bénéficié de ce dispositif !

Les premiers éléments d'une étude menée sur les effectifs bénéficiant d'une compétence forestière au sein des services de l'État aux niveaux régional et départemental font apparaître que ceux-ci sont au-dessous de la masse critique indispensable à la mise en œuvre de la politique publique forestière. Il est donc urgent de renforcer les moyens humains et financiers de ces deux établissements publics. A titre d'exemple pour la région Grand Est qui est l'une des plus forestières de France hexagonale, la mise en œuvre de la politique publique forestière au niveau de la région et des départements repose sur les épaules de 31 personnes seulement !

Il n'existe donc plus de compétence forestière opérationnelle dans les services de l'État et ce sont désormais seulement le CNPF et l'ONF qui les détiennent !

A l'heure de la nécessité de relever les défis majeurs imposés par le changement climatique à nos forêts, il est indispensable de redonner les moyens humains et financiers à ces deux établissements qui sont indispensables pour que nos forêts perdurent.

Il ne faut pas se tromper de combat : investir dans nos forêts aujourd'hui c'est préserver notre avenir économique, écologique et sociétal.