

La nouvelle loi d'orientation forestière et ses applications en région méditerranéenne

par Jean-Claude BOYRIE et Jean-Michel NINGRE

La présentation de la Loi d'orientation forestière et de ses applications en région méditerranéenne devait à l'origine être faite par un représentant de la Direction de l'espace rural et de la forêt du Ministère de l'agriculture. Empêché d'assister à Foresterranée, ce dernier a été remplacé au pied levé par Jean-Claude Boyrie et Jean-Michel Ningre, chefs respectivement des Services régionaux de la forêt et du bois du Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Genèse de la Loi d'orientation forestière

La loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 est l'aboutissement d'une longue démarche puisque les réflexions qui y ont mené ont commencé en 1996. L'étude de sa genèse est intéressante à ce titre, car elle illustre de façon extrême les cheminements qui peuvent être à parcourir pour faire aboutir un projet de loi.

1^{ère} phase : une loi intégrée à un projet de loi agricole

À l'origine, les éléments forestiers devaient former une partie d'une loi très vaste intitulée, à une certaine phase de son élaboration, la LOAAF (loi d'orientation pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt).

Les premières réflexions sont menées par un groupe de travail à partir de mai 1996, aboutissant à un projet de volet forestier suffisamment avancé en octobre 1996 pour être largement diffusé, pour avis, ce même mois, auprès de toutes les organisations professionnelles de la forêt et du bois.

Le projet global (LOAAF) chemine ensuite suffisamment pour, après examen par le Conseil d'Etat, être adopté par le Conseil des Ministres le 8 avril 1997 et déposé le 30 avril sur le bureau du Sénat.

À ce stade, la partie forestière constituait les articles 106 à 138 (dernier article) du projet de la LOAAF.

Livre préliminaire de la Loi d'orientation forestière

Le titre 1°, chapitre 1° de la L.O.F. du 9 juillet 2001 s'intitule : "Les objectifs et les moyens de la politique forestière" ; il comprend deux articles dont le premier crée un livre préliminaire intitulé "principes fondamentaux de la politique forestière", comportant 14 articles. Ceux-ci forment désormais le début de la partie législative du Code forestier, et sont numérotés L.1 à L.14.

art. L.1 : - intérêt général de la mise en valeur et protection des forêts
- fonctions économique, environnementale et sociale, notion de gestion durable
- nécessité de l'équilibre sylvo-cynégétique
- liens avec autres politiques
- spécificités forêts publiques/forêts privées
- possibilité d'adaptation au niveau régional

art. L.2 : - compétence de l'Etat
- contractualisation possible avec les collectivités territoriales (notamment dans le cadre des chartes forestières de territoire - reprises art. L.12)

art. L.3 : Conseil supérieur de la forêt, des produits forestiers et de la transformation du bois

art. L.4 : - Orientations régionales forestières (O.R.F.)
- Articulation des diverses directives régionales, schémas régionaux avec les documents de gestion

art. L.5 : Droits des propriétaires (évolution art. 2 du C.F. de 1827 : seuls particuliers puis art. L.211-1)

art. L.6 : I : - documents d'aménagement (forêts relevant du régime forestier),
- plans simples de gestion (forêts des particuliers)
II : gestion coordonnée (regroupement volontaire de propriétaires)

art. L.7 : Conditions d'octroi des aides publiques
- garanties ou présomption de gestion durable (cf. art. L.8)
- engagement de non démembrement pendant 15 ans

art. L.8 : Garanties de gestion durable
I : document d'aménagement ou P.S.G.
II : règlements type de gestion (forêts publiques ou forêts privées)
III : codes des bonnes pratiques sylvicoles
IV : contrats Natura 2000
V : (p.m. : manquements non imputables au propriétaire)

art. L.9 : Reconstitution après coupe rase supérieure à un seuil fixé par le représentant de l'Etat dans le département

art. L.10 : Nécessité d'autorisation pour les coupes enlevant plus de la moitié du volume de la futaie

art. L.11 : Articulation entre réglementations non forestières (Environnement) et documents de gestion.

art. L.12 : Chartes forestières de territoire

art. L.13 : Politique de qualité des produits forestiers (écocertification)

art. L.14 : (p.m. : subordination à la parution de décrets en Conseil d'Etat)

2^e phase : dissociation loi agricole / loi forestière

L'organisation des élections législatives de mai-juin 1997 et l'arrivée d'un nouveau gouvernement le 2 juin bloquent évidemment l'aboutissement du projet.

Le Directeur de l'espace rural et de la forêt le représente cependant le 3 juin 1997 devant les Directions départementales de l'agriculture et de la forêt (D.D.A.F.) et les Directions régionales de l'agriculture et de la forêt (D.R.A.F.) comme un "*bon projet, bien travaillé*" qui devra être "*ressorti*" au moment voulu.

Il est annoncé en juillet que le projet de loi d'orientation agricole ne sera pas repris, mais "qu'un nouveau projet va être étudié tenant compte des nombreux travaux effectués notamment par la Profession". Parallèlement l'idée s'est faite qu'il n'était pas souhaitable de lier les volets agricole et forestier au sein d'une même loi. Une loi purement forestière est donc envisagée.

La désignation de cette loi (d'orientation, de modernisation ou d'adaptation) reste à préciser.

C'est dans ce contexte que Jean-Louis Bianco, député des Alpes-de-Haute-Provence, est chargé par décret du 3 décembre 1997 d'une mission temporaire auprès du Ministre de l'Agriculture pour lancer le projet de loi forestière.

Il présente son rapport au Premier ministre le 25 août 1998 et, sur la base de ce rapport, le Ministre de l'Agriculture fait une communication devant le Conseil des Ministres le 25 novembre 1998, qui constitue l'analyse du gouvernement sur les propositions issues de ce rapport.

De son côté la loi d'orientation agricole a poursuivi son cheminement et est promulguée le 9 juillet 1999.

3^e phase : la L.O.F.

La loi ainsi reprise, tenant compte des recommandations de Jean-Louis Bianco, devait être présentée devant le Parlement en 1999.

Cependant ce calendrier ne peut être tenu et les tempêtes des 27 et 29 décembre 1999 viennent lourdement perturber le processus, tant par le travail supplémentaire donné aux services chargés de faire avancer le projet, que par les adaptations qui apparaissent nécessaires.

Finalement, la loi d'orientation sur la forêt est présentée au Conseil des Ministres le 12 avril 2000.

Elle suit ensuite un cheminement normal :

- première lecture, à l'Assemblée nationale les 6, 7 et 8 juin 2000, au Sénat les 3, 4 et 5 avril 2001,

- deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 29 mai 2001, au Sénat le 13 juin.

- passage devant la Commission mixte paritaire le 20 juin,

- adoption à l'unanimité, par le Sénat le 26 juin et l'Assemblée nationale le 27 juin.

Elle est promulguée le 9 juillet 2001 (soit deux ans jour pour jour après la L.O.A. dont elle s'est disjointe) et publiée au J.O. du 11 juillet.

La L.O.F. en région méditerranéenne

La loi d'orientation forestière est un ensemble complexe de 72 articles (28 pages au journal officiel du 11 juillet 2001) dont le titre II chapitre III contient d'importantes dispositions relatives à la prévention des incendies de forêts. C'est ce qui intéresse en premier lieu la région méditerranéenne.

Ces dispositions modifient en profondeur certains articles du code rural (article L 121-1 et suivants) mais également du code de l'urbanisme, du code pénal (notamment R 610-1), du code de l'environnement (L 562-1 et suivants) et du code des collectivités territoriales.

Les articles définissant les territoires prioritaires d'intervention dont en premier chef la zone Sud-Est sont immédiatement applicables.

Un décret d'application daté du 29 avril 2002 vient de paraître au J.O. du 2 mai précisant le mode d'élaboration et le contenu des plans de protection des forêts contre l'incendie, la réglementation de l'em-

ploi du feu et l'exercice des brûlages dirigés (un modèle de cahier des charges normalisé sera proposé par circulaire aux préfets)

La loi et son décret contribuent également à renforcer les pouvoirs des maires en matière de débroussaillage obligatoire ou de maintien à l'état débroussaillé autour des habitations et autres lieux d'activité.

Quelques autres dispositions concernant la D.F.C.I. retiennent l'attention :

- Les articles L 321-3 et L 321-4 modifiés du CR adaptent le rôle des associations syndicales en matière d'organisation et d'accomplissement des missions de prévention en liaison avec le maire et les services d'incendie et de secours,

- l'article L 321-5-1 précise la servitude de passage et d'aménagement établie par l'Etat à son profit ou au profit d'une collectivité pour assurer la continuité des voies DFCI. Cette servitude a pour but de créer une bande de roulement de 6 m avec un maximum de 10 m (décret).

L'article L 321-5-3 donne **une définition théorique de l'opération de débroussaillage** à partir de la notion de "rupture de combustible".

La loi clarifie par ailleurs le dispositif de prévention en séparant les domaines qui relèvent des pouvoirs spéciaux du préfet (art. L 332-1) et les obligations de droit qui ressortissent aux maires.

Désormais, seuls les abords des routes sont soumis à des obligations de plein droit dont le contrôle incombe en premier lieu aux maires. Sur le reste du territoire, l'obligation de débroussaillage relève d'un arrêté préfectoral.

En ce qui concerne le débroussaillage autour des habitations, si les intéressés n'exécutent pas les travaux présents en application de l'art. L 322-3, la commune a obligation d'y pourvoir d'office après mise en demeure du propriétaire et à la charge de celui-ci.

S'il était indispensable pour le public de "Foresterranée" de détailler les dispositions concernant la prévention des feux de forêts, **il serait très réducteur de ne considérer la L.O.F. qu'au travers de cet aspect particulier.**

Il faut au contraire la considérer comme un ensemble homogène intégrant la forêt

dans l'ensemble des espaces naturels et ruraux en termes d'aménagement et de gestion définissant sa "multifonctionnalité" au travers du concept de "gestion durable".

Sur le plan institutionnel, la LOF "recadre" les champs de compétence et d'intervention respectifs de l'Etat, de ses services déconcentrés, des collectivités territoriales, des organisations professionnelles (établissements publics associés, ONF, CRPF) et chambres d'agriculture.

Elle a des prolongements réglementaires importants au niveau de la forêt publique comme de la forêt privée.

Elle met l'accent pour la commercialisation des produits sur l'interprofessionnalité et la commercialisation.

Enfin elle débouche sur des dispositions fiscales incitant les acteurs à investir en forêt tant par des acquisitions que des travaux. Les réductions d'impôt sont élargies à la souscription de parts d'intérêt de groupement forestier ou de parts de société d'épargne forestière.

Voici non exhaustivement d'autres aspects de la loi du 9 juillet 2001 méritant d'être commentés :

Photo ci-dessous :

A la tribune
de Foresterranée,
de gauche à droite :
Mohamed Benzyane,
Jean-Michel Ningre,
Jean-Claude Boyrie
et Guy Benoit de Coignac
Photo D.A.



Cohérence nationale de la politique forestière

Le "préambule" de la LOF en décrit les principes directeurs. Outre celui, déjà cité, de la "gestion durable", il évoque "l'équilibre sylvocynégétique", "la juste compensation des fonctions environnementale et sociale" et encourage l'organisation interprofessionnelle.

Sont considérées comme présentant des garanties de "gestion durable" :

- les forêts publiques faisant l'objet d'un document d'aménagement approuvé
- les forêts privées disposant d'un plan simple de gestion avec deux nouveautés :

- * le PSG devient obligatoire en cas d'aide publique à partir d'un seuil de 10 ha

- * le C.A. du CRPF peut également proposer, par département, l'abaissement général de ce seuil de 25 à 10 ha

Il y a une filiation et une hiérarchie des documents d'orientation et de gestion. Le porter à connaissance des enjeux environnementaux et leur validation sont effectués par les services de l'Etat auprès de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers.

Chartes forestières de territoire

On a cru à tort qu'il s'agissait du "pendant" forestier des contrats territoriaux d'exploitation en agriculture. Il n'en est rien. La charte est un document concerté prenant en compte la multifonctionnalité des forêts locales, c'est-à-dire, outre l'exigence de production, la satisfaction des demandes environnementale et sociale.

Si les services déconcentrés de l'Etat "accompagnent" la mise en place de telles chartes, la compensation des enjeux "non marchands" est exclusivement assurée par les collectivités publiques et privées signataires de la charte.

La compétitivité de la filière reste un point de vue déterminant.

Accueil du public en forêt

Il peut donner lieu à des conventions entre les particuliers et une collectivité publique, toujours aux frais de celle-ci.

Le défrichement

La suppression de la taxe sur le défrichement constitue la nouveauté la plus spectaculaire, elle a donné lieu depuis la promulgation de la loi à une recrudescence de dossiers de demande.

Les motifs de refus que l'administration peut opposer à de telles demandes ont été élargis à la protection de l'environnement et étendus aux bois des collectivités territoriales. Les services de l'Etat doivent procéder à un zonage préalable des enjeux susceptibles de générer le refus.

L'autorisation préfectorale peut être également subordonnée à un certain nombre de conditions, parmi lesquelles un reboisement compensateur pouvant aller jusqu'à 5 fois la surface protégée. En cas de défrichement illicite, il y a possibilité d'interdire l'activité qui l'a généré.

Sur le plan procédural, les décrets d'application sont actuellement à l'examen du Conseil d'Etat.

La commercialisation des matériels forestiers de reproduction

Il s'agit d'une question complexe et très technique, la nouvelle Directive européenne sera applicable en décembre 2002, elle instaure une "traçabilité renforcée" et implique une réforme du découpage des régions de provenance.

Echanges et cessions d'immeubles forestiers

L'article 8 de la LOF crée un nouveau mode d'aménagement foncier, destiné à remédier au morcellement parcellaire des

bois et forêts considéré comme un des freins principaux au développement. Il permettra une meilleure gestion sylvicole (si possible constituer des unités de plus de 10 ha).

Modes de vente

La Loi introduit un degré de liberté supplémentaire en forêt publique en "gommant" le caractère dérogoire des ventes à l'amiable. Des contrats pluriannuels d'approvisionnement pourront être conclus par l'Office national des forêts avec ses clients.

Qualification professionnelle des travailleurs en forêt

La délivrance de la carte professionnelle d'entreprise de travaux forestiers est désormais subordonnée à une exigence de qualification plus élevée (diplôme ou expérience équivalente). Le décret d'application régira également les règles d'hygiène et de sécurité sur les chantiers.

Conclusion

La loi donne la possibilité à toute forêt, quelle que soit sa nature et sa surface, de présenter des garanties de gestion durable. En région méditerranéenne où les usages "non marchands" (accueil, protection) tendent à prendre le pas sur la production ligneuse, elle donne de nouveaux outils pour rémunérer le "service rendu". Elle ne contient pas pour autant de "recette miracle" et nécessite pour sa mise en œuvre une étroite implication de tous les partenaires de la filière bois, du producteur au transformateur, en liaison avec les acteurs locaux (élus, associations, usagers de l'espace).

En outre, la L.O.F. du 9 juillet 2001 pose clairement le principe de l'unicité de la politique forestière nationale. La question qui se pose actuellement dans un contexte annoncé de décentralisation est de savoir si une "marge de subsidiarité" pourra être introduite dans la gestion des forêts régionales, notamment celles du sud-est de la France,

marquées par des conditions de relief difficiles ainsi qu'un contexte édaphique et climatique particulier.

Dans cette zone méditerranéenne, les concepts de "développement durable" et d'écocertification prennent une ampleur croissante au fil des années. La "gestion multifonctionnelle" y inclut aussi bien l'accueil du public et la préservation du paysage -ou des écosystèmes- que la production ligneuse. Des prélèvements réguliers compatibles avec la gestion durable de la forêt méditerranéenne, une mobilisation accrue de la ressource, surcapitalisée dans nos régions, sont gages de stockage de carbone, donc contribuent à la lutte contre l'effet de serre.

Il faut cependant avoir conscience que, dans l'attente de mise en place d'un système de compensation des utilités non marchandes, c'est la vente de bois qui rémunère les deux autres fonctions.

Le bois, matériau noble en même temps que ressource renouvelable, doit aujourd'hui

faire face à la mondialisation des marchés. Ceci suppose qu'il sache trouver ses débouchés dans le cadre d'une filière compétitive. A cette condition, sa valorisation est porteuse de développement économique en milieu rural.

C'est pourquoi l'Etat entend aujourd'hui associer davantage les acteurs locaux de ce développement et impliquer les collectivités territoriales dans la gestion de la forêt publique. Celles-ci verront conforter leur rôle de soutien au développement technologique et économique de la filière. Elles auront en même temps des responsabilités accrues dans le domaine environnemental et social pour répondre aux besoins exprimés par un nombre croissant de nos concitoyens. Le sud-est méditerranéen, terre d'accueil par excellence a vocation à servir de "laboratoire" en la matière".

J.-C.B., J.-M.N.