RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Impact des scolytes sur le budget des communes forestières dans l'Est de la France et adaptation de la gestion des forêts communales au changement climatique

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N°21010-R

CONSEIL GENERAL
DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET
DES ESPACES RURAUX

N°21023

- Juin 2021 -

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N°21010-R

CONSEIL GENERAL
DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

N°21023

Impact des scolytes sur le budget des communes forestières dans l'Est de la France et adaptation de la gestion des forêts communales au changement climatique

Établi par

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale
de l'administration

Patrick DEDINGER
Inspecteur général
de l'agriculture

Avec l'appui de

Xavier ORY
Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

- Juin 2021-

SYNTHESE

Depuis 2018, des épisodes de sécheresses ont affaibli les arbres et favorisé le développement d'insectes ravageurs, dont le scolyte, dans les forêts des régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté. Les communes forestières de ces deux régions et des trois départements de l'Ain et des deux Savoie ont été contraintes à des coupes sanitaires ou des révisions des plans de gestion de leurs forêts dans le contexte de fortes perturbations du marché du bois.

Dans ce contexte, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le secrétaire d'Etat chargé de la ruralité ont demandé au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) de diligenter une mission pour analyser l'impact financier et économique de la crise des scolytes sur les budgets des communes de Bourgogne-Franche-Comté et de Grand Est, évaluer le besoin éventuel d'un soutien spécifique au-delà des dispositifs existants pour notamment leur permettre d'investir pour reconstituer et adapter leurs forêts ainsi qu'identifier les pistes pour élaborer un plan d'adaptation à court et à moyen terme pour les territoires concernés.

La mission a pu échanger avec un grand nombre d'acteurs nationaux et locaux, notamment du Doubs, du Jura, des Vosges, de la Meuse et de la Haute-Marne.

Le rapport présente un état des lieux qui confirme l'importance des dégâts forestiers et le rôle de la gestion forestière pour plus de 7 000 communes de l'Est percevant près de 80% des recettes des forêts communales françaises. Sur les deux régions et trois départements, la forêt communale couvre 1,504 Mha, soit 35% des 4,254 Mha de la forêt de l'Est, soit également 56% de la forêt communale de la France métropolitaine. Les résineux sont particulièrement présents dans les ex-régions Franche-Comté, Lorraine et Alsace. La récolte de bois commercialisée en France a augmenté régulièrement entre 2012 et 2018 avant de baisser de 2% en 2019. En 2019, les régions Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté produisent 12,548 Mm^3 soit 33% de la récolte nationale commercialisée. Les conifères représentent 73% du bois d'œuvre et 55% du bois d'industrie ; les deux régions et trois départements concentrent l'essentiel de la production française de sapin-épicéa. Plus de 16 000 établissements relèvent de la filière bois sur les deux régions.

La filière forêt-bois comporte un double enjeu économique. Celui de l'équilibre de la balance commerciale, fortement déficitaire sur ce poste, et celui de l'activité économique dans les territoires ruraux où parfois elle reste seule présente après la désindustrialisation qui a touché d'autres secteurs. Le secteur joue également un rôle majeur dans l'attractivité touristique.

Parallèlement, la forêt assure une contribution essentielle à la régulation des émissions de CO_2 via la séquestration du carbone présent dans l'atmosphère et son stockage. Elle permet en outre la substitution des constituants fortement émetteur en CO_2 par des matériaux renouvelables.

Les trois quarts des communes des régions étudiées ont perçu des recettes forestières pendant la dernière décennie, plus de la moitié ont moins de 500 habitants et un patrimoine forestier moyen de 200 hectares. En moyenne sur 2008-2020, 2 040 communes ont perçu des recettes forestières à hauteur de plus de 12% de leurs recettes de fonctionnement et 628 de plus de 25%. Les communes de moins de 500 habitants du Doubs, du Jura, de Haute-Saône et des Vosges ont un taux de dépendance supérieur à cette moyenne. La Haute-Marne est au-dessus de la moyenne dans la strate 101 à 200 habitants et la Meuse pour les communes de 201 à 500 habitants. Sur la période étudiée, 2 364 communes sur 7 280 ont effectué une vente de coupe de bois tous les ans.

Les dégâts causés par les ravages du scolyte ont atteint principalement des forêts situées à moins de 800 mètres d'altitude. Des coupes sanitaires ont dû être opérées par l'ONF qui assure la gestion pour le compte des communes.

Parallèlement, une politique de solidarité tendant à réduire les coupes de bois verts a facilité l'écoulement des bois scolytés. Une aide exceptionnelle à l'exploitation et à la commercialisation de bois colonisés par les scolytes a été mise en place et dont la mission préconise la prolongation. A la suite, un volet du plan de relance est consacré au traitement et à la replantation des surfaces sinistrées. Dans un contexte d'incertitude sur l'évolution des essences adaptées au changement climatique et de la recherche de nouvelles terres pour des activités agricoles ou le déploiement d'énergies renouvelables, la mission préconise de conforter la vocation forestière des communes concernées.

Les perturbations du marché du bois, consécutives aux dégâts des scolytes, ont affecté les finances de communes parfois fortement dépendantes des recettes forestières. A partir des éléments recueillis et exploités, la mission a croisé des données forestières et financières permettant de réaliser des calculs et analyses pouvant être actualisés ultérieurement par les services concernés. A l'exception des années 2009 et 2012 qui correspondent à des baisses fortes, le taux de dépendance aux recettes forestières pour l'ensemble des communes par département a crû en moyenne chaque année de plus 3% des recettes de fonctionnement pour les années 2008 (3,24%) à 2019 (3,65%). Cette évolution d'ensemble masque des tendances contrastées entre 4 départements dont le taux de dépendance baisse sensiblement (Ain, Saône-et-Loire, Savoie et Haute-Savoie), 7 départements dont les plus gros départements forestiers (Vosges, Doubs et Jura) pour lesquels la tendance est stable ou en légère hausse et les 9 départements restant pour lesquels la dépendance s'accroit fortement (dont Ardennes, Aube, Haute-Marne, Nièvre). Pour les communes de moins de 500 habitants, les recettes forestières représentent en moyenne plus de 20% de leurs dépenses d'investissement. Pour les plus petites communes et notamment dans les départements du Doubs, du Jura, des Vosges et de la Haute-Saône, cette part s'élève en moyenne à plus du tiers.

Les communes ont enregistré des recettes forestières inattendues mais au prix d'une dégradation de la rentabilité de leur capital forestier et d'une réduction de ce patrimoine. A moyen terme, l'exploitation forestière des parcelles mises en coupe rase génère des dépenses de réaménagement et de replantation sur une période longue sans recette forestière correspondante. A l'initiative des préfets de région et des préfets des départements du Doubs, du Jura et des Vosges, saisis par les représentants des communes forestières, les premières études financières ont été lancées dès 2019 sur les conséquences de la crise des scolytes. Ces études, comme celles menées par la mission, ont mis en évidence l'équilibre financier précaire de certaines communes fortement dépendantes des recettes forestières. L'impact est cependant très différencié selon les départements et entre les communes elles-mêmes. Le rapport recommande que soit créée une aide au fonctionnement des communes forestières connaissant des difficultés exceptionnelles liées aux dégâts des scolytes. L'aide devrait être attribuée par le préfet sur avis d'une commission départementale associant l'ONF, la DDFIP, la DDT et des représentants des communes forestières et disposant d'une large marge d'appréciation et d'une capacité de conseil. Le rapport présente différentes hypothèses de calculs et de critères.

Les attaques de scolytes sont une manifestation des conséquences induites par le changement climatique qui impose aux communes forestières, comme aux différents acteurs de la filière bois, d'anticiper l'évolution de leur gestion forestière, dans le contexte de la stratégie nationale bas carbone. Le rapport souligne l'importance de prolonger les dispositions du plan de relance et de développer les échanges entre les acteurs sur les scenarios envisageables et leurs conséquences. Des expérimentations pourraient être menées pour diversifier les sources de financement des investissements des communes forestières, parallèlement à l'adaptation plus fréquente des plans de gestion de la forêt réalisés par l'ONF. Le rapport préconise de développer les systèmes d'information de l'ONF pour un meilleur suivi et de pérenniser les observatoires départementaux et régionaux installés à la faveur de la crise des scolytes.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	DGPE DS, DRAAF, ONF, Préfectures-DDT	Recommandation n°2 : Conforter la vocation forestière des communes soumises aux aléas climatiques et sanitaires qui impactent la forêt. Recommandation n°6 : Définir et partager avec les communes forestières des scénarios d'évolution climatique et de leurs conséquences pour la gestion forestière. Recommandation n°12 : Adapter les plans de gestion forestière et les relations entre l'ONF et les communes pour tenir compte des évolutions sanitaires et climatiques et pour favoriser une meilleure réponse aux attentes des communes.
2	DGCL, DGPE, ONF DGPE	Recommandation n°3 : Créer un dispositif d'aide pouvant contribuer au rééquilibrage du budget de fonctionnement des communes les plus impactées par la crise des scolytes et dont la situation sera appréciée au niveau départemental. Reconduire le dispositif sur 3 ans. Recommandation n°7 : Prolonger le plan de relance pour assurer le repeuplement des surfaces.
3	DGPE-MAA, MTE DGPE, DGCL, ONF	Recommandation n°9 : Encourager le recours au Label bas-carbone en prévoyant des incitations fiscales au soutien de projets de reconstitution forestière. Recommandation n°10 : Expérimenter la diversification du financement des investissements forestiers communaux (mutualisation, portage par la Caisse des dépôts et consignation…).
4	ONF Préfets, ONF, DRFIP-DDFIP	Recommandation n°13 : Développer un système d'information de l'ONF automatisé au niveau national permettant de suivre les évolutions de la situation des forêts communales. Recommandation n°14 : Pérenniser les observatoires régionaux et départementaux mis en place à l'occasion de la crise des scolytes et en élargir le champ.

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 : Prolonger les aides sanitaires (transport, commercialisation) et encourager l'emploi de bois scolytés. (DGPE, ONF) 29

Recommandation n°2 : Conforter la vocation forestière des communes dont la forêt a été impactée par des aléas climatiques et sanitaires. (DGPE) 33

Recommandation n°3 : Créer un dispositif d'aide au rééquilibrage du budget de fonctionnement des communes les plus impactées par la crise des scolytes et dont la situation sera appréciée au niveau départemental. Prévoir la possibilité de reconduire le dispositif sur 3 ans et son évaluation à l'issue de cette période (DGCL, DGPE, ONF). 51

Recommandation n°4 : Prendre en compte la situation des communes aux forêts scolytées dans les attributions des subventions, et dotations d'équipement et encourager les investissements utilisant du bois scolyté. (DGCL, DGPE) 51

Recommandation n°5 : Préconiser la constitution d'un budget annexe forêt pour toutes les communes dont le taux de dépendance aux recettes forestières est élevé et qui doivent garantir la préservation des ressources nécessaires à la continuité de la gestion forestière, sauf pour les plus petits budgets. (DGCL) 52

Recommandation n°6 : Définir et partager avec les communes forestières des scénarios d'évolution climatique et de leurs conséquences pour la gestion forestière. (DSF, ONF, Préfectures, DDT, DRAAF)..... 55

Recommandation n°7 : Prolonger le plan de relance pour assurer le repeuplement des surfaces scolytées et développer d'autres moyens de financement. (DGPE) 55

Recommandation n°8 : Associer les conseils régionaux et départementaux aux observatoires régionaux et départementaux. (Préfectures)..... 56

Recommandation n°9 : Encourager le recours au Label bas-carbone en prévoyant des incitations fiscales au soutien de projets de reconstitution après coupes rases sanitaires consécutives à des crises d'une particulière gravité. (DGPE-MAA, MTE) 57

Recommandation n°10 : Expérimenter la diversification du financement des investissements forestiers communaux (mutualisation, portage par la Caisse des dépôts et consignation…). (DGPE, DGCL, ONF) 57

Recommandation n°11 : Inciter à l'étude de la mutualisation de la gestion des forêts communales. (DGPE, ONF) 58

Recommandation n°12 : Adapter les plans de gestion forestière et les relations entre l'ONF et les communes pour tenir compte des évolutions sanitaires et climatiques et pour favoriser une meilleure réponse aux attentes des communes. (ONF, DGPE) 59

Recommandation n°13 : Développer un système d'information de l'ONF automatisé au niveau national permettant de suivre les évolutions de la situation des forêts communales. (ONF)..... 59

Recommandation n°14 : Suivant des modalités à définir localement, pérenniser les observatoires régionaux et départementaux mis en place à l'occasion de la crise des scolytes et en élargir le champ d'expertise à l'ensemble des questions liées aux conséquences du changement climatique pour les forêts et l'ensemble de la filière bois. (Préfets, ONF, DRFIP-DDFIP)..... 60

SOMMAIRE

Synthèse 5

Table des recommandations prioritaires 7

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport 9

Introduction 13

1 L'importance de la forêt communale dans la structuration du territoire de l'Est de la France 15

1.1 La forêt communale occupe une place importante dans l'Est de la France 15
1.1.1 En Grand Est, plus de feuillus que de conifères, et une forêt majoritairement publique *16*
1.1.2 En Bourgogne-Franche-Comté, une différenciation entre plaine et massifs *16*
1.1.3 Dans les trois départements d'Auvergne-Rhône-Alpes, une forêt de massifs *17*
1.1.4 Des forêts communales de l'Est très productives *18*

1.2 La forêt joue un rôle majeur sur le plan économique, social et environnemental 18
1.2.1 Une filière économique très active liée au bois *18*
1.2.2 Un atout du développement touristique des massifs *21*
1.2.3 Une contribution majeure à la stratégie nationale bas carbone *21*

1.3 L'Est réunit près de la moitié des communes forestières françaises et concentre la majeure partie des peuplements d'épicéas 22
1.3.1 La taille des communes, un facteur déterminant *22*
1.3.2 Les peuplements d'épicéa à faible altitude exposés aux attaques de scolytes *25*

1.4 L'ONF est le gestionnaire des forêts communales et le partenaire des communes dans la gestion de la crise des scolytes 27
1.4.1 L'intervention de l'ONF en application du régime forestier *27*
1.4.2 La contribution de l'ONF à la mise en œuvre des aides d'Etat *28*

1.5 Les recettes forestières sont soumises aux fluctuations de marché et au rythme des coupes de bois 30
1.5.1 Le prix du bois impacté par la crise des scolytes *30*
1.5.2 Les programmes prévisionnels de coupes de bois profondément modifiés *31*

1.6 La crise fait courir le risque d'un changement d'affectation des parcelles sinistrées 33

2 Globalement maîtrisée, une situation financière des communes forestières comportant des facteurs de fragilité à court ou moyen terme 35

2.1 Les communes forestières sont globalement en bonne situation financière, en partie grâce aux recettes forestières 35
2.1.1 Des recettes de fonctionnement très dépendantes de la forêt *35*
2.1.2 Des dépenses d'investissement en partie financées par la forêt *38*
2.1.3 Un endettement contenu mais supérieur à la moyenne nationale *39*
2.1.4 Des réserves significatives dans les budgets communaux *40*

2.2 Les effets de la crise des scolytes commencent à peser sur le budget des communes 40
2.2.1 Des communes forestières et des services de l'Etat mobilisés pour mesurer les effets financiers de la crise 41
2.2.2 Une variété de situations révélant des fragilités à court ou moyen terme 41

2.3 La progression des déséquilibres financiers nécessite un dispositif souple d'aide au fonctionnement 45
2.3.1 Quelques situations locales déjà fortement dégradées 46
2.3.2 Un dispositif d'aide au fonctionnement renvoyant à l'appréciation départementale 47
2.3.3 Un soutien à l'investissement pour accompagner les communes forestières 51
2.3.4 Un suivi budgétaire dans des budgets annexes pour mieux prendre en compte les dépenses forestières 52

3 Une évolution climatique prévisible nécessitant des stratégies d'adaptation 53

3.1 Tous les scénarios concluent à la régression de la compatibilité climatique de l'épicéa et du sapin dans l'Est de la France 53

3.2 La situation présente et future requiert des dispositifs d'accompagnement pérennes 55
3.2.1 Le soutien de l'Etat doit être poursuivi et amplifié 55
3.2.2 Les conseils régionaux et départementaux interviennent également 56

3.3 Le modèle de gestion forestière communale doit s'adapter 56
3.3.1 Accompagner financièrement un nouveau modèle 56
3.3.2 Relancer les pistes de mutualisation de la gestion des forêts communales 57
3.3.3 Détendre la relation entre l'ONF et les communes forestières 58

3.4 L'ampleur des évolutions appelle à renforcer les moyens d'observation qui relèvent d'initiatives et de systèmes d'information locaux 59
3.4.1 Harmoniser les systèmes d'information locaux de l'ONF et développer un suivi national 59
3.4.2 Pérenniser les observatoires régionaux 60

Conclusion 61

Annexes tome 2 : Document séparé du rapport 63

INTRODUCTION

Depuis 2018, des épisodes de sécheresses ont affaibli les arbres et favorisé le développement d'insectes ravageurs dont le scolyte dans les forêts des régions Grand Est et Bourgogne-Franche-Comté. Les communes forestières de ces deux régions et des trois départements de l'Ain et des deux Savoie ont été contraintes à des coupes sanitaires ou des révisions des plans de gestion de leurs forêts dans le contexte de fortes perturbations du marché du bois.

Dans ce contexte, la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le secrétaire d'Etat chargé de la ruralité ont demandé[1] au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et à l'Inspection générale de l'administration de diligenter une mission pour analyser l'impact financier et économique de la crise des scolytes sur les budgets des communes de Bourgogne-Franche-Comté et de Grand Est, évaluer le besoin éventuel d'un soutien spécifique au-delà des dispositifs existants pour notamment leur permettre d'investir pour reconstituer et adapter leurs forêts ainsi qu'identifier les pistes pour élaborer un plan d'adaptation à court et à moyen terme pour les territoires concernés.

Débutée à la fin du mois de février 2021, la mission a conduit ses travaux jusqu'à la fin du mois de mai dans un contexte marqué par la crise sanitaire du COVID19 qui l'a contrainte à organiser la quasi-totalité de ses entretiens à distance. La mission a pu échanger par visio ou audio-conférence avec l'ensemble des acteurs locaux qu'elle avait prévu de rencontrer lors des déplacements initialement programmés au mois d'avril dans le Doubs, le Jura, les Vosges, la Meuse et la Haute-Marne.

Préalablement, la mission a échangé avec les administrations centrales concernées (DGPE, DSF, DGCL, ANCT[2]), la direction générale de l'office national des forêts (ONF), la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) ainsi que divers acteurs de la filière bois[3]. Compte tenu de la diversité des situations locales sur un périmètre géographique très étendu couvrant 21 départements, il est apparu nécessaire de collecter des données forestières et financières permettant d'en traduire la variété. Afin d'éclairer les éléments chiffrés, l'ensemble des préfets des départements concernés a été informé de la mission et invité à faire valoir le cas échéant toute situation particulière.

A partir des éléments recueillis et exploités, la mission a développé une base permettant de croiser des données forestières et financières pour réaliser des calculs et analyses et qui pourra être actualisée ultérieurement par les services concernés.

Le rapport présente un état des lieux qui confirme l'importance des dégâts forestiers et le rôle de la gestion forestière pour plus de 7 000 communes de l'Est[4] percevant près de 80% des recettes des forêts communales françaises (partie I). Les perturbations du marché du bois, consécutives aux dégâts des scolytes, ont affecté les finances de communes parfois fortement dépendantes des recettes forestières (partie II). Les attaques de scolytes sont une manifestation des conséquences induites par le changement climatique qui impose aux communes forestières, comme aux différents acteurs de la filière bois, d'anticiper l'évolution de leur gestion forestière, dans le contexte de la stratégie nationale bas carbone (III).

Les missionnaires remercient les élus qui se sont rendus disponibles pour échanger avec eux, ainsi que l'ensemble des services territoriaux et nationaux mobilisés.

[1] Voir lettre de mission en annexe.
[2] Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), départements santé des forêt (DSF), direction générale des collectivités locales (DGCL), agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).
[3] Cf. en annexe la liste des personnes rencontrées.
[4] Les communes étudiées par la mission sont celles des deux régions et trois départements précités.

1 L'IMPORTANCE DE LA FORET COMMUNALE DANS LA STRUCTURATION DU TERRITOIRE DE L'EST DE LA FRANCE

La forêt couvre 31 % du territoire métropolitain, soit 16,9 millions d'hectares (Mha), selon les données 2019 de l'Institut national de l'information géographique et forestière - IGN[5]. Au cours des cent dernières années, la surface forestière a augmenté de 7 Mha en raison, notamment, de l'intensification de l'agriculture et de la déprise agricole en basse et moyenne montagne[6].

Cette croissance résulte tant d'accrus naturels dans les zones délaissées par l'agriculture que d'un effort de plantation impulsé par le Fonds forestier national pour reconstituer les forêts qui avaient été dévastées par les deux guerres mondiales (2 Mha plantés entre 1947 et 1999).

On dénombre 147 espèces d'arbres dont douze essences constituent l'essentiel du volume de bois sur pied et de la commercialisation, les essences de feuillus sont prépondérantes sur les conifères[7]. Les trois quarts de l'accroissement biologique net d'épicéa commun sont prélevés alors que le prélèvement annuel moyen toutes essences est de 50 %. Les chênes représentent 44 % du volume des feuillus, l'épicéa commun et le sapin pectiné 42 % des conifères. Ces deux dernières essences se rencontrent presque exclusivement dans les deux régions et les trois départements étudiés ainsi que dans le Massif central. Elles occupent environ 1,2 Mha. Le sapin de Douglas est présent mais à faible densité dans les Vosges et l'ex-région Alsace.

La moitié de la forêt française est constituée de peuplements mono-spécifiques, un tiers comporte deux essences et 17 % trois essences ou plus. Les forêts du Nord-Est de la France sont les plus diversifiées avec celles du Massif central. A l'inverse dans le Massif landais, les peuplements sont mono-spécifiques de pin maritime. Les peuplements mixtes se rencontrent notamment en moyenne montagne.

La forêt de plantation est minoritaire (14 % soit environ 2,1 Mha) et les plantations de résineux en constituent 72 %. L'épicéa commun planté couvre 300 000 ha.

La forêt des propriétaires privés représente 75 % de la surface forestière et 71 % du volume sur pied. La forêt publique domaniale et communale[8] occupe respectivement 9 % et 16 % de la surface et regroupe 25 % et 29 % des volumes sur pied. L'écart de volume sur pied rapporté à la surface résulte de la nature des essences présentes, de facteurs géographiques notamment d'accessibilité et climatiques, mais aussi de la gestion de la forêt publique, favorable à la production biologique, et de la plus faible croissance de la forêt privée sans plan simple de gestion (propriétés de faible taille et morcelées).

La forêt française représente 10 % de l'espace boisé européen et se situe en quatrième position derrière la Suède, la Finlande et l'Espagne.

1.1 La forêt communale occupe une place importante dans l'Est[9] de la France

Les deux régions et les trois départements concernés par la mission interministérielle présentent des caractéristiques propres en termes de densité et d'essences forestières, de géographie et de reliefs notamment, mais comportent également des dénominateurs communs quant au rôle de la filière forêt-bois pour l'économie, l'environnement, la vie sociale et la protection des risques.

Les forêts de ces régions et départements sont les plus productives de France.

5 Les campagnes d'inventaire de l'IGN permettent de caractériser la forêt (surfaces, essences et propriétés).
6 En 1908 la forêt couvrait 19 % du territoire avec près de 10 Mha.
7 Les feuillus représentent en surface 72 %, en volume sur pied 64 % et en volume produit par essence et par an 60 % ; le reste étant constitué de conifères.
8 Dans la suite du développement, la mission entend par forêt publique, la forêt domaniale gérée par l'Etat et la forêt communale soumise au régime forestier.
9 On entend par Est de la France les deux régions et les trois départements retenus pour la mission.

La forêt occupe 1,912 (Mha en Grand Est, 1,755 Mha en Bourgogne-Franche-Comté et 0,587 Mha dans les trois départements d'Auvergne-Rhône-Alpes (Ain, Savoie et Haute- Savoie). Au total, les 21 départements relevant de la mission représentent 25 % de la forêt française[10] .

1.1.1 En Grand Est, plus de feuillus que de conifères, et une forêt majoritairement publique

Les 1,912 Mha de forêt sont publics à 58,4% (1,117 Mha) et privés à 41,6 % (0,793 Mha). Le poids de la forêt publique est plus du double de la moyenne métropolitaine (25 %), la forêt domaniale représentant 19,8 % de l'ensemble (378 000 ha) et la forêt communale 38,6 % (739 000 ha) contre respectivement 9 % et 16 % au plan national.

Si la forêt communale pèse d'un poids important en région Grand-Est, la proportion varie fortement au sein des anciennes régions. Ainsi, elle représente 31 % du total dans l'ex-Champagne-Ardenne, 41 % dans l'ex-Lorraine et 49 % dans l'ex-Alsace.

En forêt recensable[11], la répartition régionale est favorable aux feuillus (78 %) par rapport aux conifères (22 %). Sur la région, les conifères couvrent une surface minoritaire par rapport aux feuillus de 382 000 ha, la superficie de conifères en forêt communale s'élève à 128 000 ha dont 14 000 ha en ex-Champagne-Ardenne, 61 000 ha en ex-Lorraine (sapins et épicéas majoritairement) et 53 000 ha en ex-Alsace (sapins principalement).

Les peuplements multi-essences prédominent à 68 % dans les forêts communales de la région Grand Est (76 % dans l'ex-région Champagne-Ardenne, 70 % dans l'ex-région Lorraine et 54 % dans l'ex-région Alsace).

Cette diversité des peuplements n'est pas un rempart absolu contre les crises climatiques (sécheresse, canicule) ou sanitaires (maladies cryptogamiques, scolytes) mais l'augmentation de la diversité des essences et des modes de gestion permet à la fois de diluer les risques et de renforcer la résilience globale (cf.partie 3).

1.1.2 En Bourgogne-Franche-Comté, une différenciation entre plaine et massifs

La forêt couvre 1,755 Mha, dont 1,018 Mha dans l'ex-région Bourgogne et 0,737 Mha dans l'ex-région Franche-Comté.

Le taux de boisement est de 36,5 % avec une différenciation infrarégionale assez marquée : 45 % dans l'ex-région Franche-Comté, pourcentage quasi identique pour les quatre départements, contre 32 % dans l'ex-région Bourgogne, avec un taux allant de 25 % en Saône-et-Loire jusqu'à 39 % en Côte d'Or.

La forêt privée prédomine avec 1,048 Mha pour 0,706 Mha de forêt publique (0,138 Mha domaniale et 0,568 Mha communale) soit respectivement 60 % et 40 %.

Là encore, les différences infrarégionales sont très contrastées. Alors que dans l'ex-région Bourgogne la forêt est privée à hauteur de 69,4 % de l'ensemble, le rapport est inversé dans l'ex-région Franche-Comté où la forêt est publique à 53,6%. On peut souligner que dans l'ex-région Franche-Comté, et pour chacun de ses quatre départements, la forêt communale est plus importante que la forêt privée

10 4,254 Mha/ 16,9 Mha. La proportion de feuillus est supérieure à la moyenne métropolitaine (67 %). On note toutefois d'importantes disparités infrarégionales : 88 % de feuillus dans l'ex-région Champagne-Ardenne, 74 % dans l'ex-région Lorraine et 66 % dans l'ex-région Alsace.

Au niveau de la forêt communale, la proportion feuillus / conifères est de 81 %. Là encore, cette proportion est très différente selon que l'on se situe dans l'ex-Champagne-Ardenne (93 %), dans l'ex-Lorraine (88 %) ou dans l'ex-Alsace (65%)

[11]Arbres d'un diamètre supérieur ou égal à 7,5 cm pris à une hauteur de 1,30 m, la surface d'observation de 20 ares environ, placette de 15 m de rayon.

(357 000 ha c/ 342 000 ha) alors que la forêt communale dans l'ex-région Bourgogne représente moins du tiers de la forêt privée (206 000 ha c/ 706 000 ha).

Dans la forêt recensable, 1,661 Mha sur 1,755 Mha, les feuillus représentent 80% et les conifères 20 % (15,5 % dans l'ex-Bourgogne et 27 % dans l'ex-Franche-Comté). La forêt communale suit le même contraste avec 82 % de feuillus et 18 % de conifères). Toutefois, les conifères sont très peu présents dans l'ex-Bourgogne, de l'ordre de 6 000 ha (non significatif pour les 203 000 ha de forêt communale) alors qu'ils occupent 79 000 ha dans l'ex-Franche-Comté (24 % des 328000 ha de forêt communale). Au sein de ces 79 000 ha, les épicéas couvrent 26 000 ha et les sapins 45000 ha, les peuplements de purs conifères 42 000 ha.

Les peuplements communaux sont mono-spécifiques à 13 % dans l'ex-Bourgogne (76 000 ha) et à 27 % dans l'ex-Franche-Comté (88 000 ha) et mélangés respectivement à 87 % (127 000 ha) et 73 % (240 000 ha).

1.1.3 Dans les trois départements d'Auvergne-Rhône-Alpes, une forêt de massifs

La superficie de la forêt est de 587 000 ha, privée à 65 % (380 000 ha) et publique à 35 % (207 000 ha). La forêt communale représente 95 % de la forêt publique (197 000 ha).

Les essences se répartissent à 58 % en feuillus et 42 % en conifères. La forêt communale de l'Ain est composée de feuillus et de feuillus et conifères mélangés, celles des deux Savoie de conifères et de conifères et feuillus mélangés. 70 % des peuplements sont mélangés dans l'Ain, 64 % en Savoie et 67 % en Haute-Savoie.

La moitié des communes forestières se trouvent dans l'Est et leurs forêts représentent :

- **35 % du couvert forestier des 21 départements,**
- **56 % de la forêt communale métropolitaine,**
- **80 % des recettes forestières des communes de métropole.**

Cette forêt comporte 200 000 ha de sapins-épicéas, soit 13,3 % du total communal de l'Est.

38,8 % des sapins-épicéas des forêts communales sont à moins de 800 m d'altitude, soit 77 750 ha ou encore 5,2 % de la forêt communale de l'Est.

Photo n°1 : forêt mixte de conifères et de feuillus avec bois scolytés

Source : ONF - crédit photo : Fiona Farell/ONF – forêt de Darney (Vosges)[12]

[12] https://www.onf.fr/onf/+/2e0::epidemie-de-scolytes-les-forestiers-de-lonf-sur-le-front.html

1.1.4 Des forêts communales de l'Est très productives

La récolte de bois commercialisée[13] en France a augmenté régulièrement entre 2012 et 2018 à 38,894 Mm^3 (+10,5% sur la période) pour baisser de 2% en 2019 à 38,152 Mm^3. Les conifères représentent 73% du bois d'œuvre et 55% du bois d'industrie.

En 2019, les régions Grand-Est et Bourgogne-Franche-Comté produisent 12,548 Mm^3 soit 33% de la récolte nationale commercialisée. Sur 14,245 Mm^3 de grumes de conifères récoltés en France, les deux régions en produisent 4,054 Mm^3 (28,5%). La région Auvergne-Rhône-Alpes dispose d'une récolte totale de 5,177 Mm^3 dont 3,549 Mm^3 de grumes de conifères. Les départements de l'Ain et des deux Savoie produisent 558 000 m^3 de grumes de conifères dont 502 000 m^3 de grumes de sapin-épicéa.

Ces deux régions et trois départements concentrent l'essentiel de la production française de sapin-épicéa. L'autre grande région de production de conifères est la Nouvelle-Aquitaine avec 10,134 Mm^3 de récolte totale dont 4,028 Mm^3 de grumes de conifères mais d'une essence différente (pin maritime des Landes notamment).

Le volume mis en vente annuellement par les forêts publiques est de 13 Mm^3, soit le tiers de la récolte française commercialisée. La forêt communale commercialise 7,4 Mm^3 (19,4% du total) or, la forêt communale est très présente dans les régions et départements de l'Est de la France comme exposé ci-dessus. Sa contribution à la production de sapin-épicéa est donc très importante.

1.2 La forêt joue un rôle majeur sur le plan économique, social et environnemental

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 a prévu la rédaction d'un Programme national de la forêt et du bois (PNFB) décliné en programmes régionaux (PRFB). Les PRFB fixent, par massifs forestiers, les priorités économiques, environnementales et sociales et les traduisent en objectifs.

L'ensemble des régions françaises ont adopté leur PRFB qui ont été approuvés par le ministre de l'agriculture. Ces plans donnent une déclinaison opérationnelle à la multifonctionnalité de la forêt.

1.2.1 Une filière économique très active liée au bois

La filière forêt-bois comporte un double enjeu économique. Celui de l'équilibre de la balance commerciale, fortement déficitaire sur ce poste, et celui de l'activité économique dans les territoires ruraux où parfois elle reste seule présente après la désindustrialisation qui a touché d'autres secteurs.

Les activités relevant de la filière sont nombreuses et très variées :

- à l'amont et première transformation : sylviculture et exploitation forestière, sciage, bois énergie mais aussi équipements pour l'exploitation forestière et la transformation du bois, transport des grumes ;

- à l'aval : construction bois, production de panneaux, fabrication de meubles, artisanat bois, industrie du papier et du carton, activités de soutien.

1.2.1.1 L'enjeu de la balance commerciale

A partir de 2004, la balance commerciale de la France devient structurellement déficitaire : -5,7 Md€ en 2004, -45,4 Md€ en 2009, -74,5 Md€ en 2011 et -65,2 Md€ en 2020.[14]

[13] Source : Agreste – Enquête annuelle de branche exploitation forestière.
[14] INSEE chiffres-clés (16/2/02021), solde de la balance commerciale en biens, données annuelles de 1971 à 2020.

Sur la même période, le solde du secteur forêt-bois devient également déficitaire pour l'ensemble de ses postes, y compris les sciages, à l'exception des bois ronds (grumes, billes, rondins, bûches). Cela revient à dire que la filière est excédentaire sur la matière première et déficitaire sur les produits de première et de seconde transformations. Pour autant, la production française est bien présente et même importante sur l'ensemble de la filière, les exportations peuvent être significatives mais le solde est jusqu'à présent structurellement déficitaire.

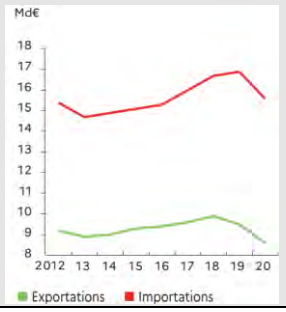
Il est paradoxal qu'avec une des plus grandes forêts d'Europe, même si le marché mondial recherche plutôt des résineux que des feuillus, la France connaisse un tel déficit. Pour infléchir cette tendance, il convient non seulement de considérer l'aval de la filière mais aussi l'amont qui doit rester en capacité de fournir la matière première aux industries de transformation sous peine de creuser encore plus le déficit commercial.

Encadré n° 1 : Echanges commerciaux de la filière forêt-bois

Ce solde[15] s'établit à -7,37 Md€ en 2019 (-7,8 %/2018). Le solde commercial des bois ronds (bois d'œuvre, de trituration et énergie) qui est la matière première de la filière bois, excédentaire depuis 2009, baisse pour la première fois en 2019 à +171 M€ (-11 %). Les sciages sont déficitaires pour les conifères (-503 M€/+1,8 %) et excédentaires pour les feuillus (+84 M€ /-20 %). Les produits des industries du bois connaissent un déficit de 3,920 Md€ (-7,8 %), tous les postes sont déficitaires à l'exception de la tonnellerie. Enfin, les pâtes, papiers et cartons sont en déficit de 2,829 Md€ (-6,7 %).

L'essentiel des échanges commerciaux de la filière forêt-bois sont intra-communautaires (74 % des exportations et 79 % des importations) et avec la Chine (export de grumes de résineux et de feuillus et import de produits finis). En 2020[16], la crise du SARS-Cov2 réduit les échanges commerciaux de la filière bois : les importations baissent de 8 % et les exportations de 10 %, le solde commercial s'améliore de 5 % à -7,0 Md€.

Echanges de l'ensemble des produits de la filière bois et dérivés



Source : DGDDI (douanes), traitement SSP

L'interprofession FIBOIS Grand-Est a analysé, en avril 2020 sur la base des statistiques douanières de 2019, sa contribution au commerce extérieur de la filière. Il en ressort que la région pèse pour 14 % des exportations nationales et 22 % des mêmes importations alors que tous produits confondus, le Grand Est compte respectivement pour 11 % et 13,5 % des flux extérieurs de la France. Le déséquilibre de la filière en Grand Est s'avère proportionnellement plus important que le solde forêt-bois de la France.

A l'inverse de l'ensemble de la France, la région est excédentaire dans le secteur papetier et le solde est à l'équilibre pour les articles en bois (sciages, panneaux, emballages). C'est l'ameublement qui explique le déficit d'une région qui, dans le passé, a compté beaucoup d'entreprises de ce secteur.

1.2.1.2 L'enjeu de l'emploi dans les territoires

L'INSEE[17] a étudié la situation de la filière forêt-bois dans ces territoires en termes d'entreprises et d'emploi.

[15] Agreste synthèses conjoncturelles, commerce extérieur bois et dérivés (décembre 2020)
[16] Idem (mai 2021)
[17] Analyses Auvergne-Rhône-Alpes (n°8 mars 2016), Bourgogne-Franche-Comté (n°20 octobre 2017) et Grand Est (n°101 octobre 2019)

1.2.1.2.1 *En région Grand Est*

La filière forêt-bois emploie 3 % des salariés de la région. On dénombre 11 420 établissements : 7 250 n'emploient aucun salarié tandis que 4 170 en regroupent. On relève une certaine concentration de l'emploi et des établissements dans la plaine d'Alsace et dans les Vosges au plus près des forêts, toutefois six communes de la région sur dix accueillent au moins un établissement de la filière.

La filière dégage 2,7 Md€ de valeur ajoutée soit 3% de la richesse produite en région Grand Est. Un tiers provient de l'industrie du papier et du carton, 22% de la construction bois, 16% du sciage, 13% de l'ameublement et 3% de la sylviculture et de l'exploitation forestière.

Les deux premiers employeurs sont, avec un salarié sur quatre chacun, la construction bois (11 110 salariés) et l'industrie du papier et du carton (10 770 salariés dont 69% relèvent de groupes internationaux.) La première transformation (sciage et travail du bois) occupe 7 930 personnes, l'ameublement 5 150 et la sylviculture et l'exploitation forestière 4 420 (dont 2 280 relèvent de l'ONF).

La filière repose sur des petites structures, 92 % ont moins de dix salariés, 97 % dans la sylviculture, l'exploitation forestière et la construction bois, 76% des établissements de sylviculture et d'exploitation forestière n'ont pas de salariés. Hors ONF, ces petites structures ont un ancrage régional fort.

La région regroupe certains des plus grands établissements européens des industries du papier et du carton, de l'ameublement et du sciage et travail du bois.

1.2.1.2.2 *En région Bourgogne-Franche-Comté*

Le contrat forêt-bois 2018-2028 réunit en un document unique le contrat stratégique de filière et le PRFB. L'étude DRAAF-INSEE-FIBOIS d'octobre 2017, recense 4 630 établissements pour 23 500 emplois dont 19 200 emplois salariés et générant un milliard d'euros de valeur ajoutée. La région se classe au deuxième rang pour l'emploi dans la filière.

Les établissements de sylviculture, d'exploitation forestière et de sciage sont implantés en milieu rural, au plus près des massifs forestiers où ils représentent une part significative de l'emploi. L'ONF emploie la moitié des effectifs salariés de ce segment de la filière. La récolte en bois commercialisée représente 13% du volume national. La région se place ainsi au quatrième rang national derrière Nouvelle-Aquitaine, Grand Est et Auvergne-Rhône-Alpes. Le bois génére 80% de la production d'énergie renouvelable. Le sciage réalise 16% de la production nationale.

A l'inverse, les activités de seconde transformation se sont rapprochées des pôles urbains, des grands axes de communication et des centres de consommation. La construction bois bénéficie de perspectives favorables à l'inverse du secteur de l'ameublement. L'industrie du papier et du carton nécessite de gros investissements pour rester compétitive, et les centres de décision se situent souvent hors de France.

1.2.1.2.3 *En région Auvergne-Rhône-Alpes*

Les 20 000 entreprises de la filière forêt-bois emploient 63 000 personnes et créent une valeur ajoutée de 2 milliards d'euros.

De manière générale, malgré un recul sur les dernières années, les emplois de la filière forêt-bois ont mieux résisté que ceux des autres secteurs économiques non tertiaires.

Il faut compléter le tableau de l'économie et de l'emploi en rappelant que les trois régions sont dotées d'un appareil de formation initiale, continue et par l'apprentissage, comportant de nombreux établissements publics et privés, qui couvrent l'ensemble des niveaux de formation, du certificat d'aptitude professionnelle aux écoles d'ingénieurs, et de nombreuses spécialités liées à la filière.

1.2.2 Un atout du développement touristique des massifs

Le tourisme est une compétence des Conseils régionaux sur lequel les autres collectivités territoriales interviennent également.

La forêt, support d'activités économiques et touristiques de découvertes, de loisirs, d'hébergement et de restauration, prend toute sa place dans les politiques touristiques. Cette offre correspond aux grandes tendances actuelles de consommation touristique renforcées par la crise du Covid-19.

En région Grand Est le Conseil régional a adopté le schéma régional de développement touristique 2018-2023 qui retient six axes thématiques et cinq destinations. Le tourisme de nature (écotourisme, sports et loisirs de pleine nature) est un des axes thématiques, les Vosges, l'Alsace et l'Ardenne, trois des cinq destinations identifiées, jouent particulièrement sur l'image positive de la forêt.

La région Bourgogne-Franche-Comté axe sa communication touristique sur « Trois marques de destination : la Bourgogne, les Montagnes du Jura et le Massif des Vosges ». Les deux dernières destinations sont étroitement liées à la forêt et la communication les concernant insiste sur les bienfaits qu'elle procure et les activités qu'elle permet.

En Auvergne-Rhône-Alpes, le Conseil régional évoque « L'appel de la forêt » pour mettre en avant les forêts de Tronçais, de Saoû, et du Massif de Chartreuse, le domaine forestier des Coulmes dans le Vercors, et le Sylvatorium du Mont-Dore dans le Puy-de-Dôme.

1.2.3 Une contribution majeure à la stratégie nationale bas carbone

Le rôle majeur du secteur forêt-bois en matière de biodiversité et de changement climatique est reconnu internationalement : Programme des Nations-Unies pour le développement durable, Stratégie forestière de l'Union européenne, Stratégie européenne pour la biodiversité notamment.

En France, le PNFB et les PRFB évoqués ci-dessus s'inscrivent dans ces démarches. Les orientations du PNFB ont été reprises dans la feuille de route pour l'adaptation des forêts au changement climatique[18].

La forêt fournit de la matière première (bois énergie, de trituration, d'œuvre) à l'économie mais aussi des services écosystémiques contribuant à la protection des sols et de la biodiversité, la qualité de l'eau et la régulation du climat.

Par la photosynthèse, la forêt capte le dioxyde de carbone (CO_2) de l'atmosphère et séquestre le carbone dans le bois (tronc, branches et racines), les feuilles et les sols, et relâche de l'oxygène dans l'air. L'utilisation de produits à base de bois permet d'augmenter la durée du stockage du carbone sous forme organique et de réduire les émissions nettes lorsque l'usage du bois se substitue à des énergies ou des matériaux présentant un bilan carbone moins favorable.

La biomasse forestière constitue un stock ou réservoir de carbone (1,26 milliard de tonnes). Lorsque le stock de carbone est en augmentation, on parle de puits de carbone. Le puits de carbone résulte de la différence entre l'accroissement biologique net et les prélèvements. Le bois mort laissé en forêt représente un stock supplémentaire de 100 millions de tonnes.

Les arbres des essences feuillues représentent 75 % du stock national de carbone pour 64 % du volume de tronc.

Avec une séquestration voisine de 16 millions de tonnes de carbone par an, la biomasse forestière absorbe 60 millions de tonnes de CO_2 soit environ 13 % des gaz à effet de serre (GES) émis en France.

[18] Elaborée par les acteurs de la forêt et du bois et remise au ministre de l'agriculture et de l'alimentation concernant la mise en place d'une sylviculture d'adaptation.

La révision en 2018-2019 de la stratégie nationale bas carbone, dite SNBC 2, introduit un objectif ambitieux de neutralité carbone à l'horizon 2050 sur le territoire national. Le scénario de la SNBC 2 dessine une trajectoire de réduction des émissions de GES jusqu'à l'objectif de neutralité carbone en 2050. Le scénario repose sur une hypothèse de diminution drastique des émissions des GES dans tous les secteurs, notamment une baisse de 90 % par rapport à l'année 2015 pour les trois secteurs du transport, du bâtiment résidentiel et tertiaire et de la production d'énergie. Cette diminution très forte est nécessaire mais pas suffisante car d'autres secteurs ne pourront pas supporter une telle réduction (agriculture, procédés industriels). Dès lors, l'atteinte de la neutralité carbone suppose de renforcer les puits de carbone naturels (forêt, produits bois, terres agricoles) et de développer des technologies de capture et de stockage du carbone.

Sur les 80 millions de tonnes de CO_2 incompressibles en 2050, le secteur forêt-bois en effacerait environ les deux tiers. Cela implique une gestion durable de la forêt, une sylviculture dynamisée et une augmentation de la récolte de bois orientée notamment dans la construction.

Le Gouvernement a réaffirmé la place que doit occuper la forêt dans sa stratégie pour la transition bas carbone. En signant en avril 2021 un avenant au contrat stratégique de la filière bois, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation et les ministres déléguées au logement et à l'industrie ont précisé les attentes vis-à-vis de la filière : optimisation du puits de carbone du secteur forêt-bois et souveraineté industrielle en cohérence avec le potentiel forestier national.

Entre autres, la réglementation environnementale pour les bâtiments neufs (RE2020) fixera des objectifs de décarbonation du secteur du bâtiment en valorisant le stockage du carbone et donc le bois dans la construction.

Enfin, les forêts sont des filtres naturels qui captent les poussières de l'air et les retournent au sol, améliorant l'ensoleillement et réduisant le brouillard. Elles limitent l'érosion des sols, protègent des avalanches et des chutes de pierres. Les arbres protègent de la sécheresse et atténuent les chocs thermiques (jusqu'au point où ils sont eux-mêmes confrontés à un stress hydrique). Enfin, par sa fonction épuratrice, la forêt améliore la qualité de l'eau.

La crise des scolytes et les autres crises sanitaires et climatiques qui frappent les communes forestières de l'Est de la France amputent le puits de carbone (dépérissement, bois morts) d'autant plus si ces communes n'étaient pas en mesure de reconstituer leurs peuplements forestiers.

1.3 L'Est réunit près de la moitié des communes forestières françaises et concentre la majeure partie des peuplements d'épicéas

Sur un total de 9 768 communes dans les 21 départements étudiés, 7 280 communes ont enregistré des recettes liées aux ventes de bois (compte 7022 de la nomenclature comptable M14[19]) au moins une année sur une période de treize années (2008-2020). Ce sont les communes forestières qui entrent dans le champ de la mission interministérielle.

1.3.1 La taille des communes, un facteur déterminant

Les communes forestières représentent donc 74,5% des communes de ces 21 départements. A titre de comparaison, en France métropolitaine, les 15 000 communes relevant du régime forestier[20]

[19] Le compte 7022 correspond aux coupes et ventes de bois. Voir détail en annexe.

[20] Le régime forestier est défini par l'article L211-1 du code forestier : « I. – Relèvent du régime forestier, constitué des dispositions du présent livre, et sont administrés conformément à celui-ci :
1° Les bois et forêts qui appartiennent à l'Etat, ou sur lesquels l'Etat a des droits de propriété indivis ;
2° Les bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution qui appartiennent aux collectivités et personnes morales suivantes, ou sur lesquels elles ont des droits de propriété indivis, et auxquels ce régime a été rendu applicable dans les conditions prévues à l'article L. 214-3 :
a) Les régions, la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements, les sections de communes ; (…). »

représentent 43 % des 34 839 communes de métropole. Les communes forestières de l'Est de la France représentent 49 % des communes forestières de France.

Par ailleurs, en 2019, les communes forestières de l'Est concentrent 80% des recettes de ventes de coupes de bois de l'ensemble des communes forestières françaises. On comprend dès lors l'extrême sensibilité des questions relatives à la forêt communale dans ce vaste ensemble géographique.

Ces communes présentent des caractéristiques propres selon les départements et leur taille en termes de répartition et de dépendance notamment.

1.3.1.1 La commune forestière-type ne dépasse pas 500 habitants

Sans surprise, les départements comportant des zones de massifs ont les pourcentages de communes forestières les plus élevés : Doubs (98%), Vosges (98%), Jura (96%), et Haut-Rhin (89%), mais aussi les zones de moindre relief comme le Territoire de Belfort (98%) ou la Haute-Saône (96%) ainsi que les zones de plaine comportant de forts peuplements de feuillus comme la Haute-Marne et la Meuse (86% pour ces deux départements).

La population moyenne de ces 7 280 communes est de 1 044 habitants. La population moyenne la plus faible se constate dans la Meuse (421 hab.) et en Haute-Saône (427 hab.) tandis que la plus élevée se retrouve en Haute-Savoie (3 497 hab.) et dans le Bas-Rhin (2 653 hab.).

On constate toutefois une concentration du nombre de communes forestières dans les strates de population jusqu'à 500 habitants. Leur nombre s'élève à 4 526, soit 62% de l'ensemble. Avec 2 140 communes, la strate 201-500 habitants est la plus représentée (29%).

Le patrimoine forestier communal moyen est de 200 ha, les communes de plus de 2 000 habitants disposent de 392 ha en moyenne, celles de 0 à 100 habitants de 106 ha.

1.3.1.2 Un taux de dépendance aux recettes forestières croissant depuis 2008, en forte hausse en 2019 mais qui revient à la moyenne de la période en 2020

En moyenne sur 2008-2020, 2 040 communes ont un taux de dépendance aux recettes forestières[21] supérieur à 12% et 628 un taux supérieur à 25%. Sur le critère des seules ventes de coupes de bois (compte RF7022), le taux de 25% concerne 503 communes.

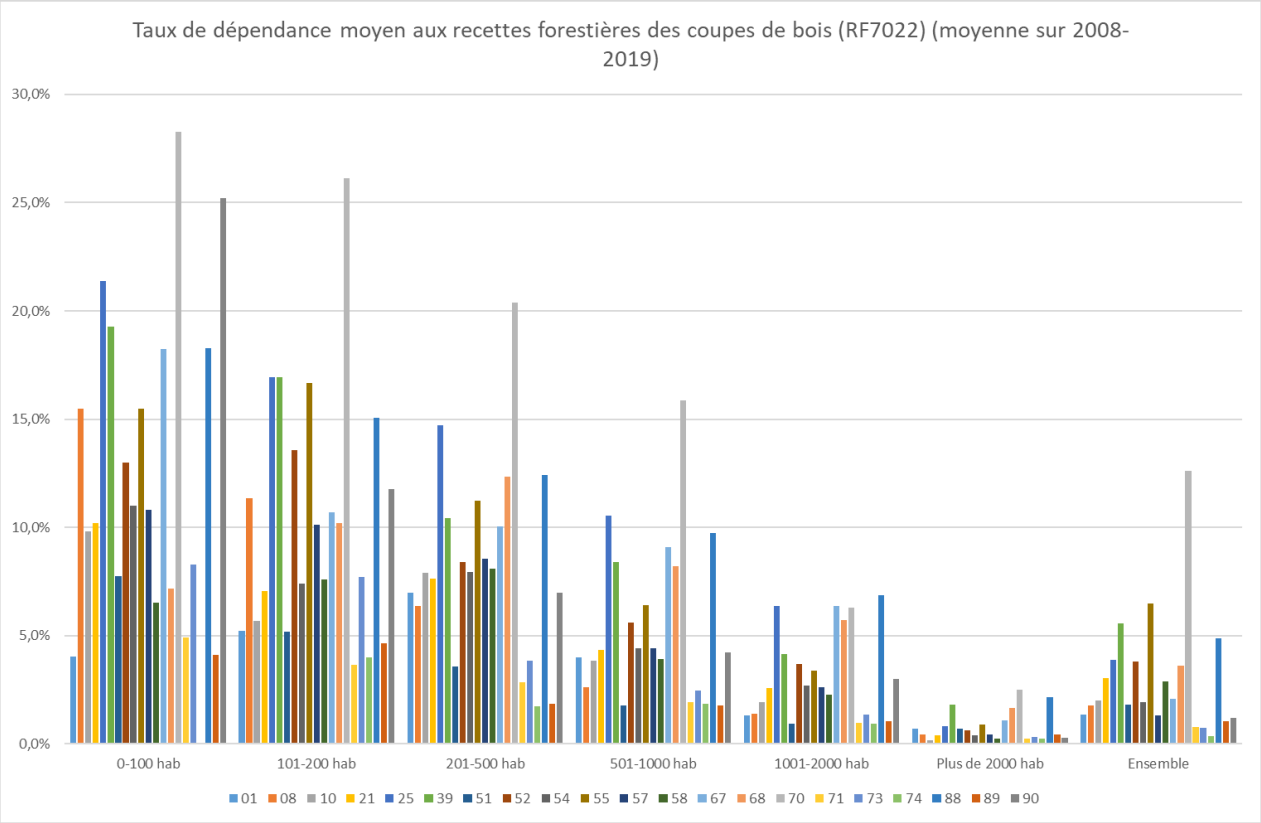
C'est aussi dans les strates de population jusqu'à 500 habitants que le taux de dépendance aux recettes de ventes de coupes de bois est le plus élevé.

La moyenne sur treize ans s'établit à 15,9% pour les communes de 0 à 100 habitants, à 13,3% de 101 à 200 habitants et à 10,1% de 201 à 500 habitants. Ensuite, ce taux de dépendance décline rapidement : 6,2% de 501 à 1 000 habitants, 3,6% de 1 001 à 2 000 habitants et 0,8% au-delà de 2 000 habitants.

Dans quatre départements les communes ont un taux de dépendance supérieur à la moyenne dans les trois strates de 0 à 500 habitants (Doubs, Jura, Haute-Saône, et Vosges). La Haute-Marne est au-dessus de la moyenne dans la strate 101 à 200 habitants et la Meuse pour les communes de 201 à 500 habitants. La Haute-Saône présente un taux nettement supérieur à la moyenne pour les trois strates suivantes, ainsi dans ce département toutes les communes forestières ont une forte dépendance aux recettes forestières (voir graphique ci-dessous : barre grise).

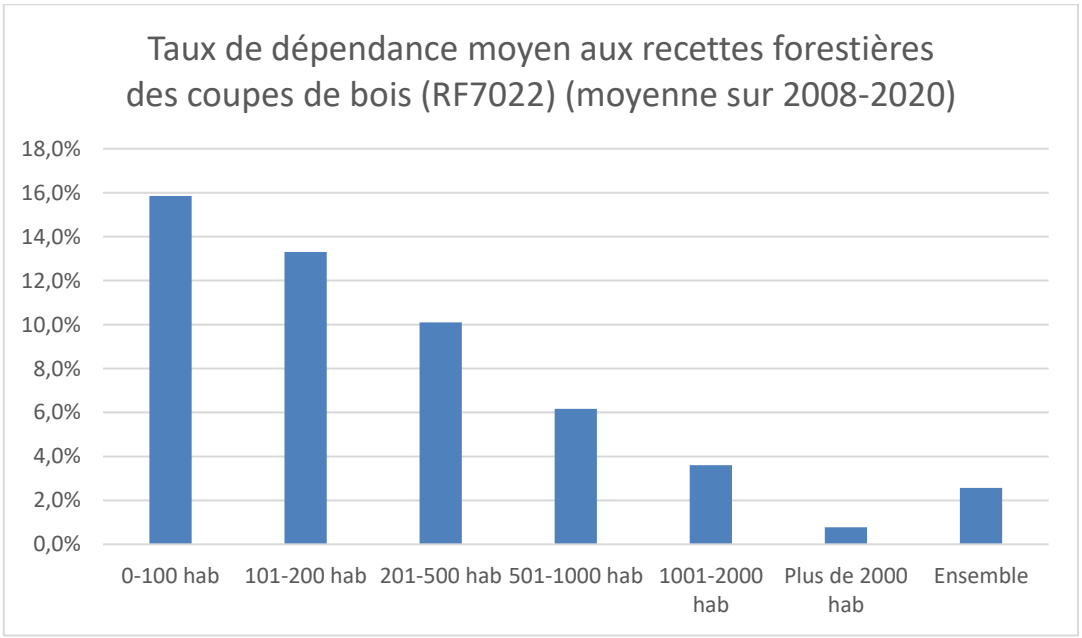
[21] Recettes forestières (compte RF702)/recettes réelles de fonctionnement

Graphique n° 1 : dépendance aux recettes forestières par taille de population et par département



Source : mission à partir des données DGCL-DGFIP (voir résultats chiffrés détaillés en annexe)

Graphique n°2 : Taux de dépendance moyen par strate démographique



Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

Pour la seule année 2019, la mission constate que le taux de dépendance moyen aux recettes forestières des coupes de bois (compte 7022) a fortement progressé par rapport à la moyenne 2008-2019. Par exemple à 20,2% pour les communes de 0 à 100 habitants contre 15,8%, 18,1% contre 13,4% pour la strate suivante et 12,1% contre 10,2% pour la troisième.

L'année 2020 marque un net recul de la dépendance moyenne qui s'explique par la baisse des recettes forestières.

1.3.1.3 Des coupes de bois annuelles dans une commune sur trois, des recettes en baisse depuis 2019

Sur la période 2008-2020, 2 364 communes sur 7 280 effectuent une vente de coupe de bois tous les ans (compte 7022). Ces communes ont une surface forestière moyenne de 354 ha, supérieure de 77% à la moyenne générale (200 ha) qui génère une recette moyenne sur la période de 57 162 € chaque année. L'ensemble du compte 702 dégage une recette moyenne de 61 333 €, les ventes de coupes de bois constituent ainsi 93% de l'ensemble du compte 7022.

Quatre départements ont des recettes moyennes du compte 7022 supérieures à la moyenne (Ain, Bas-Rhin, Haut-Rhin et Vosges), quatre sont à la moyenne (Ardennes, Doubs, Jura et Haute-Saône), les autres sont en dessous de la moyenne.

Les communes de six départements effectuant au moins une coupe de bois par an perçoivent en moyenne plus de 200 € par hectare et par an (Aube, Côte d'Or, Doubs, Moselle, Bas-Rhin et Haut-Rhin).

Après avoir atteint un plus haut depuis treize ans en 2018 avec 226,87 M€ pour le compte RF702 dont 208,54 M€ pour le compte RF7022, les recettes forestières déclinent sous l'effet de la crise des scolytes en 2019 respectivement à 196,13 M€ et 178,17 M€ et en 2020 à 167,22 M€ et 152,03 M€.

Entre le point haut de 2018 et le point bas de 2020, le recul des recettes est de 26% sur le compte RF702 et 27% sur le compte RF7022. Cette évolution est la conséquence d'une année 2020 marquée par la récession économique résultant de la crise COVID et pour certaines communes, de la baisse des cours des bois scolytés non compensée par l'augmentation des volumes de bois mis sur le marché, tandis que pour d'autres c'est l'effet de la rétention des coupes de bois verts par solidarité.

1.3.2 Les peuplements d'épicéa à faible altitude exposés aux attaques de scolytes

Les scolytes s'attaquent aux épicéas principalement ainsi qu'aux sapins pectinés dont ils assèchent les troncs en quelques semaines. Les grumes scolytées prennent une couleur gris-bleu rendant leur commercialisation moins aisée sur certains marchés bien que la valeur mécanique du bois ne semble pas mise en cause.

Dans sept départements, la part de la surface forestière communale en sapin-épicéa est au-dessus de la moyenne des 21 départements (13,3 %). Il s'agit des départements de l'Ain (21,2%), du Doubs (26,1%), du Jura (18,5%), de la Savoie (48,7%), de la Haute-Savoie (48,2%), du Haut-Rhin (17,6%) et des Vosges (23,2%).

La part de surface en sapin-épicéa à moins de 800 m[22] dans le total de sapin-épicéa en forêt communale est en moyenne élevée, de 72,4% pour les communes de 0 à 100 habitants jusqu'à 30,1% pour les communes de plus de 2 000 habitants. Dans onze départements, 100% de la surface en sapin-épicéa se situe en dessous de 800 m (Ardennes, Aube, Côte d'Or, Marne, Haute-Marne, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nièvre, Saône-et-Loire et Yonne)[23]. Les communes forestières de ces

[22] Altitude considérée comme critique pour la crise des scolytes.
[23] Calculs de la mission à partir des données du département de santé des forêts.

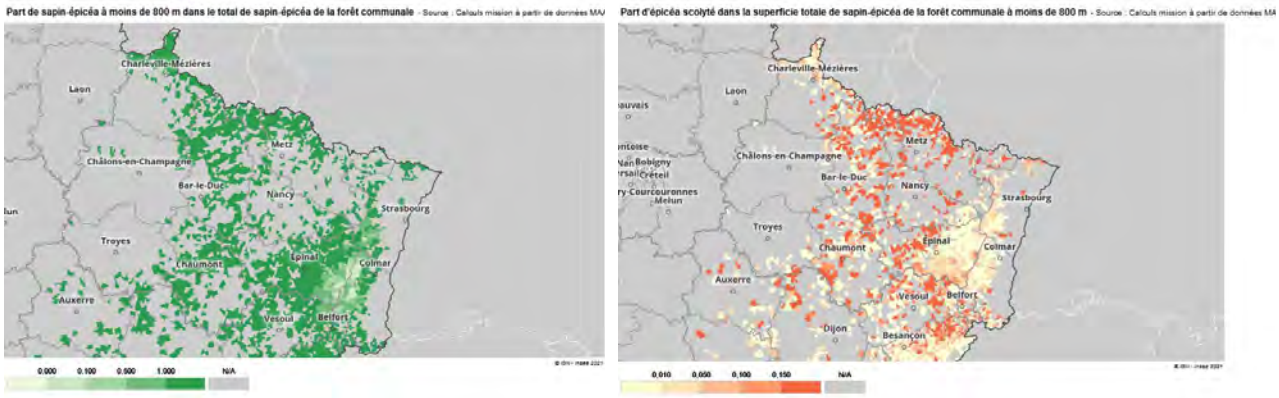
départements sont les plus exposées au risque de disparition de ces peuplements à un terme prochain (voir en 3.1).

Evaluée en superficie cumulée à juin 2020[24], la surface forestière en épicéa scolyté (4 580 ha) représente 2,3% du total de sapin-épicéa de la forêt communale (200 000 ha). La moyenne s'établit à 6,4% pour les plus petites communes et à 1,3% pour les plus grandes.

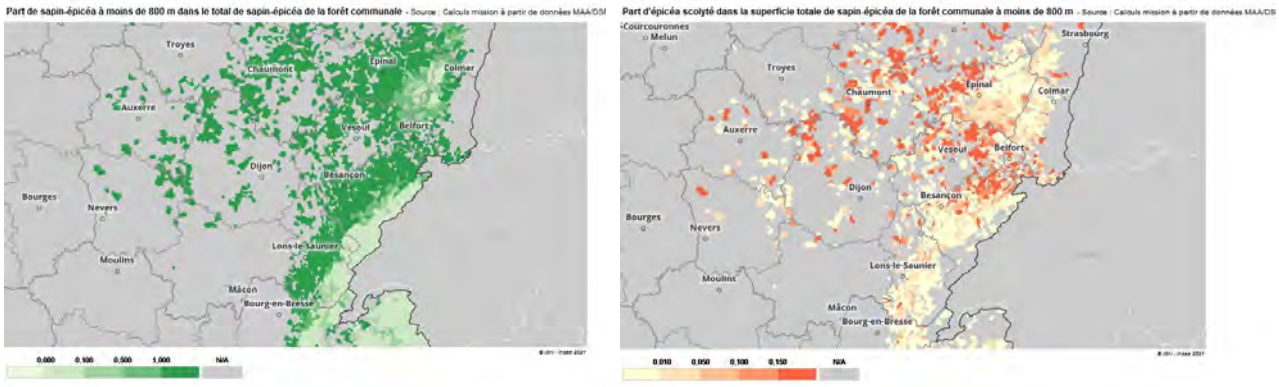
Cette moyenne, 2,3%, pour les 21 départements masque une grande hétérogénéité de situations. Ainsi, la Meuse, la Moselle, la Côte-d'Or et l'Yonne sont les départements les plus touchés, auxquels s'ajoutent la Marne, la Haute-Marne, la Meurthe-et-Moselle, la Haute-Saône et la Saône-et-Loire. Ces neuf départements voient leurs épicéas scolytés dans une proportion de deux à sept fois supérieure à la moyenne de l'ensemble des départements (2,3%), mais parfois pour des peuplements de sapin-épicéa de surface réduite. Huit de ces neuf départements figurent dans les onze départements où la surface en sapin-épicéa se trouve à 100% en dessous de 800 m.

Cartes n° 1 : Part des sapins et épicéas en % de la forêt (cartes de gauche) et part de la surface scolytée (cartes de droite) en forêt communale

Région Grand Est



Région Bourgogne-Franche-Comté



Source : mission à partir des données DSF et ONF[25]

[24] Calculs de la mission à partir des données du DSF (BD Forêt 2 et télédétection).

[25] Les codes couleur sont des pourcentages de sapin-épicéa à moins de 800 m dans la forêt communale et des pourcentages d'épicéa scolyté dans la superficie totale de sapin-épicéa à moins de 800 m. Sur les cartes de gauche, le vert le plus foncé correspond à 100 % de sapin-épicéa dans le total de la forêt communale. Sur les cartes de droite, le rouge le plus foncé correspond à plus de 15 % de surface d'épicéa scolyté dans le total de sapin-épicéa de la forêt communale. Voir détail de la méthodologie en annexe.

Sur 4 580 ha d'épicéa scolyté, 4 230 ha sont à moins de 800 m (sur 77 750 ha de sapin-épicéa à cette altitude, soit 5,4%) et 350 ha sont au-dessus de 800 m (sur 122 250 ha, soit 0,3%) Ainsi, les peuplements d'épicéas à basse altitude sont les plus vulnérables aux attaques de scolytes.

1.4 L'ONF est le gestionnaire des forêts communales et le partenaire des communes dans la gestion de la crise des scolytes

Les relations avec les communes sont mises en tension par la nécessité d'une adaptation nouvelle de la forêt face aux changements climatiques.

Le régime forestier fait obligation aux communes, et aux autres collectivités, de confier à l'ONF la gestion de leur forêt sous tous ses aspects : gestion foncière, surveillance générale, aménagement forestier, règlement et marquage des coupes ainsi que leur mise en vente.

En France métropolitaine, les communes acquittent des frais de garderie (31,9 M€ en 2019 pour 223,7 M€ de recettes de coupes de bois) qui comportent depuis 2012 une redevance fixe de 2 € à l'hectare (5 M€ de rendement) en plus d'une commission qui varie de 10 à 12% sur l'ensemble des produits forestiers (bois, chasse, concessions) de l'année précédente.

Le financement communal ne couvrant pas l'ensemble des frais de gestion de la forêt communale, une subvention dite « versement compensateur », d'un montant de 140,4 M€, est versée par l'Etat à l'ONF.[26]

Dans le cadre de la crise des scolytes, l'ONF intervient en appui des communes de plusieurs manières.

1.4.1 L'intervention de l'ONF en application du régime forestier

L'ONF a tout d'abord un rôle sanitaire en repérant, par ses agents de terrain, les foyers de scolytes et en organisant les coupes sanitaires (désignation des arbres scolytés notamment).

Face à un afflux supplémentaire de bois résultant des coupes sanitaires (voir paragraphe 1.5.2. ci-dessous), l'ONF a organisé avec les communes forestières, pour les forêts domaniales et communales, une politique de solidarité tendant à réduire les coupes de bois verts (-40% puis -70% par rapport aux coupes prévues au plan d'aménagement) pour faciliter l'écoulement des coupes de bois scolytés.

Cette politique, bien suivie par l'ensemble des communes à de rares exceptions, a conduit à des baisses de recettes résultant de la rétention des coupes de bois verts pour certaines, et à des coupes sanitaires au-delà du plan d'aménagement forestier pour d'autres. Pour ces dernières, il en a résulté en 2018 un surcroit de recettes puis en 2019 et en 2020 une baisse liée au recul du prix des bois d'épicéa scolytés[27].

Cette action est renforcée par la systématisation des contrats d'approvisionnement en bois façonné[28] avec les transformateurs locaux pour traiter un maximum de bois scolytés dans des délais rapprochés afin de minimiser les pertes pour les communes (accord-cadre ONF-FNB[29]).

[26] Voir le rapport de la mission interministérielle sur l'évaluation du contrat d'objectifs et de performance 2016-2020 de l'ONF, Propositions de pistes d'évolution (CGAAER, CGEDD, IGF, IGA juillet 2019).
[27] Cf. Revue AGRESTE-primeur, février 2021.
[28] Le bois est vendu abattu, entreposé bord de route ou livré en usine, la commune supporte les frais d'exploitation.
[29] Fédération nationale du bois.

Photo n°2 : Coupe de bois scolytés en région Grand Est

Source : ONF ; Crédit photo : Christophe Voegele/ONF

1.4.2 La contribution de l'ONF à la mise en œuvre des aides d'Etat

1.4.2.1 Dans le cadre de l''aide de l'Etat à la mobilisation des bois scolytés[30]

Cette aide soumise au Règlement « *de minimis* »[31] porte sur les bois scolytés récoltés secs ou verts. A la date de rédaction du rapport, 456 dossiers ont été déposés par 195 communes. 376 dossiers provenaient de Bourgogne-Franche-Comté, 77 de Grand Est et 3 du département de l'Ain. L'aide ne concerne que les épicéas à raison de l'épidémie de scolytes mais pas les sapins confrontés à un stress climatique.

L'ONF réalise, gratuitement, une prestation clé en main pour le compte des communes alors même que l'établissement public n'apparaît à aucun moment dans l'instruction ministérielle relative à l'aide et à sa mise en œuvre. L'ONF optimise l'exploitation forestière en groupant les interventions, mobilise les entreprises de travaux forestiers et organise le transport via une entreprise sous-traitante.

L'ONF avance la trésorerie pour le compte des communes, 2 M€ pour l'Agence de Besançon par exemple, laquelle a affecté de l'ordre de deux personnes à ces tâches.

L'aide, dossiers validés ou déjà payés, s'élève à 2,019 M€ en avril 2021. Le montant de l'aide par dossier varie de 36 890 € à 63,15 €. La modestie de certains paiements résulte soit de la quote-part d'aide d'une gestion groupée pour le compte de plusieurs communes, soit de la complexité administrative au stade de la présentation des dossiers de règlement à l'administration centrale. L'aide a permis d'orienter les bois vers des régions, Sud-Ouest et Bretagne notamment, où la demande des scieurs était particulièrement forte, limitant ainsi la perte de valeur.

En termes de bilan, environ 360 000 m^3 de bois ont été concernés par le dispositif, répartis à parts égales entre Grand Est (dont 20% de forêt communale) et Bourgogne-Franche-Comté (80% de forêt communale). Au total, sur ces deux régions, 180 000 m^3 de bois scolytés des forêts communales ont pu être envoyés dans d'autres régions.

On peut souligner qu'en complément de l'aide de l'Etat, la région Grand Est a mis en place un « fonds d'amorçage » consistant en une avance de trésorerie pour la mobilisation des produits scolytés ou

[30] Aide exceptionnelle à l'exploitation et à la commercialisation de bois qui ont été colonisés par les scolytes.
[31] Respect d'un plafond de 200 000 € toutes aides publiques reçues sur une période de trois exercices fiscaux glissants.

dépérissant : son expérimentation est en cours pour quelques communes du sud du massif Vosgien permettant de couvrir les dépenses liées aux frais d'exploitation des bois scolytés ou dépérissant.

Recommandation n°1 : Prolonger les aides sanitaires (transport, commercialisation) et encourager l'emploi de bois scolytés. (DGPE, ONF)

Photo n°3 : coupes de bois scolytés – commune de Le Tholy

Source : Mission-AB

1.4.2.2 Dans le cadre du volet forestier du plan de relance

Les directions territoriales ONF de Grand Est, de Bourgogne-Franche-Comté et d'Auvergne-Rhône-Alpes ont répondu pour le compte des communes forestières à l'appel à manifestation d'intérêt lancé par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, permettant ainsi de leur pré-réserver une « enveloppe » d'aide au titre du renouvellement forestier.

Pour les seuls peuplements sinistrés ou dépérissant scolytés, la direction territoriale (DT) de l'ONF de Bourgogne-Franche-Comté a estimé les surfaces à traiter à 2 000 ha sur les trois années forestières de 2021/2022 à 2023/2024. L'ensemble des surfaces à traiter toutes causes s'élevant à 3 550 ha dont 900 ha pour les peuplements sinistrés en raison de sécheresse et canicule. La DT ONF de Grand Est a évalué les surfaces à traiter, pour deux années forestières, à 1 800 ha pour les scolytes et à 2 900 ha pour l'ensemble, avec un coût de travaux de 17,3 M€ pour 13,5 M€ d'aide.

Les estimations de la mission, à partir des données du département de santé des forêts (DSF) rejoignent celles des deux DT avec 4 230 ha de forêt scolytée en dessous de 800 m, 350 ha au-dessus de 800 m, soit 4 580 ha au total.

La mission constate qu'au stade du montage des projets par les communes de nombreuses difficultés apparaissent.

D'une part, les maires expriment des doutes sur le choix des essences à planter face au changement climatique et aux crises sanitaires, doutes que l'ONF peine à lever. La liaison entre les réflexions sur les conséquences du changement climatique (modèle ClimEssences du Réseau mixte technologique AFORCE[32]) et leur relais par les agents de terrain gagnerait à être améliorée. C'est la question du

[32] Adaptation des forêts au changement climatique.

transfert des résultats de la recherche[33] aux communes forestières qui veulent objectiver les choix sylvicoles qui vont déterminer l'avenir de leur forêt.

D'autre part, si le plan de relance subventionne à 80% le renouvellement des peuplements sinistrés, taux très incitatif, c'est sur la base d'un barème ministériel[34] qui ne prend pas en compte, selon les maires et leurs organisations représentatives, l'ensemble des coûts réels (certaines protections contre les dégâts de gibier, travaux de dégagement au-delà des quatre ans du plan). En outre, certains maires ont indiqué que la baisse de recettes forestières engendrée par la crise des scolytes ne leur permettait pas de financer la part non subventionnée de l'investissement.

Certains maires ont évoqué les frais de diagnostic (150 €/ha), de constitution des dossiers[35] (1 500 €/dossier), d'ATDO[36], de réalisation des travaux et de réservation des plants comme facteurs d'alourdissement du coût restant à la charge de la commune. Il convient de noter que ces prestations relèvent du domaine concurrentiel et que l'ONF n'est pas un passage obligé. Les communes peuvent d'ailleurs assurer elles-mêmes ces différentes phases sans passer par un prestataire extérieur. En pratique toutefois, l'ONF sera le plus souvent retenu.

Enfin, la mission note que, au cours des auditions, le doute sur l'application du règlement « de minimis », que le ministère de l'agriculture et de l'alimentation s'emploie de lever auprès de la Commission européenne, n'a pas été cité comme frein au dépôt des dossiers d'aide au titre du plan de relance.

Fin mai 2021[37], 57 dossiers avaient été enregistrés en région Grand Est et 6 en Auvergne-Rhône-Alpes, couvrant 296 ha pour un montant d'aide demandé de 1,675 M€ sur 17 M€ qui leur sont «réservés », soit 9,9% de l'objectif de consommation de crédits assigné à l'ONF au 31 décembre 2021 pour les trois régions, ou encore 8,1% des 20,58 M€ « réservés » à l'ensemble des communes forestières.

En terme de surfaces, 296 ha représentent à peine 7% des 4 200 ha sinistrés par les scolytes tels qu'évalués par la mission pour les 21 départements, ou à peine 7,8% des besoins évalués ex-ante par les deux DT de l'ONF (3 800 ha).

Il faut considérer dans ce bilan provisoire 156 dossiers en cours de traitement à DT de Bourgogne-Franche-Comté, pour une surface de 1 105 ha, dont 42 dossiers en cours de validation.

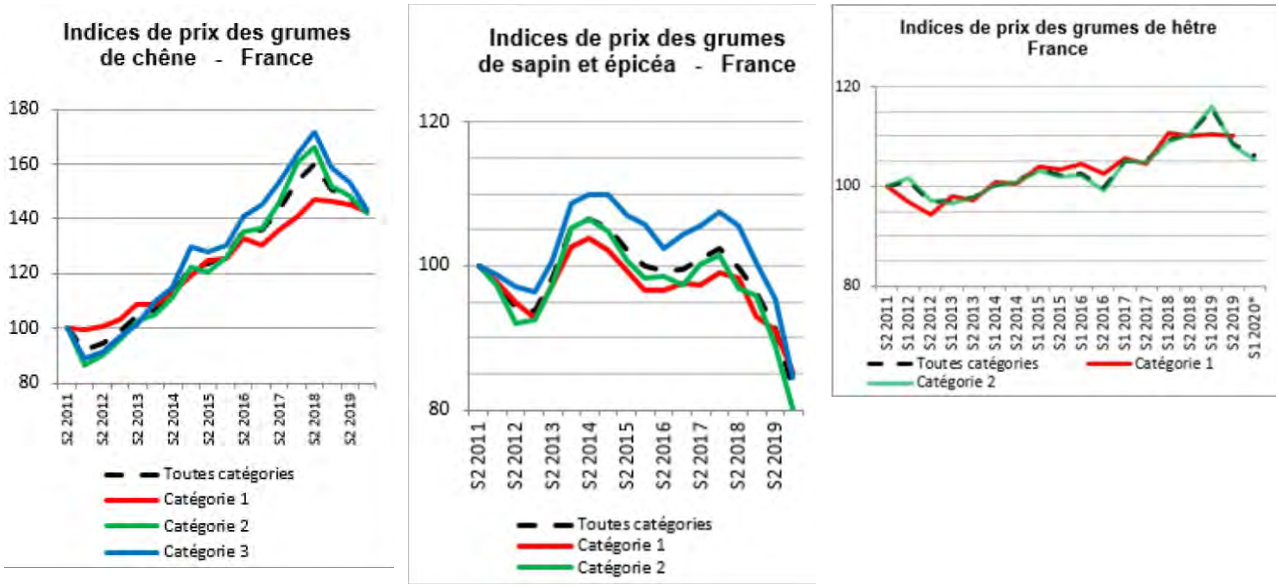
1.5 Les recettes forestières sont soumises aux fluctuations de marché et au rythme des coupes de bois

1.5.1 Le prix du bois impacté par la crise des scolytes

Le marché du bois, en particulier pour les résineux blancs, est un marché mondial dont les prix fluctuent en fonction de la demande, elle-même dépendante de la conjoncture économique. Les graphiques ci-dessous montrent les évolutions des indices de prix des grumes. Entre 2011 et 2018, les prix ont augmenté pour le chêne, le hêtre, le sapin de Douglas et le pin sylvestre. A partir de 2018-19, les prix s'infléchissent. En revanche, l'évolution des prix de l'épicéa et du sapin, a connu une succession de hausse et de baisse avant une chute très marquée à partir de 2018.

[33] Voir la recommandation n°3 du rapport de la députée Anne-Laure CATHELOT (juillet 2020).
[34] Arrêté du 29 septembre 2020.
[35] Exclus de l'assiette de calcul de l'aide.
[36] Assistance technique à donneur d'ordre, de 16% à 12% du montant des travaux.
[37] Source ONF via Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, DGPE/sous-direction filières forêt-bois, cheval et bio-économie.

Graphique n° 3 : Evolution des indices des prix des grumes



Source : Agreste Conjoncture, indice des prix des grumes, décembre 2020

Avec la crise des scolytes, le prix du sapin-épicéa, toutes catégories, a baissé de 9% entre le premier semestre 2020 (S1) et le second semestre 2019[38] (S2). Rapporté au premier semestre 2018, la baisse est alors de 19%.

Dans le Nord-Est[39], la crise des scolytes engendre une baisse encore plus marquée avec -13,6% sur S1 2020/S2 2019 et -30% sur S1 2020/S1 2018.

Ces évolutions masquent des écarts de prix considérables entre les bois verts qui ont pris de la valeur et les bois scolytés qui selon leur destination, bois d'œuvre, d'industrie ou énergie, ont perdu jusqu'à 90% de leur valeur bien qu'il soit démontré que le bois scolyté vert conserve ses qualités mécaniques.

Selon la FNB, le bois scolyté sec sur pied (en forêt) se vend 2-3 € le m^3, seul mode de vente possible, à défaut les frais d'exploitation ne seraient pas couverts. Depuis le début de la crise, les communes ont perdu de 30 à 35 € par m^3 alors que les coûts de collecte ont augmenté. Un maire du Doubs a indiqué vendre, en 2021, les coupes sanitaires d'épicéa 14 € le m^3 et les coupes de bois vert 64 € le m^3, et perdre en moyenne 50 € par m^3.

Un des problèmes de la crise des scolytes est la coupe sanitaire des petits bois qui se valorisent très mal et ont coûté en travaux d'entretien plus qu'ils ne rapportent.

1.5.2 Les programmes prévisionnels de coupes de bois profondément modifiés

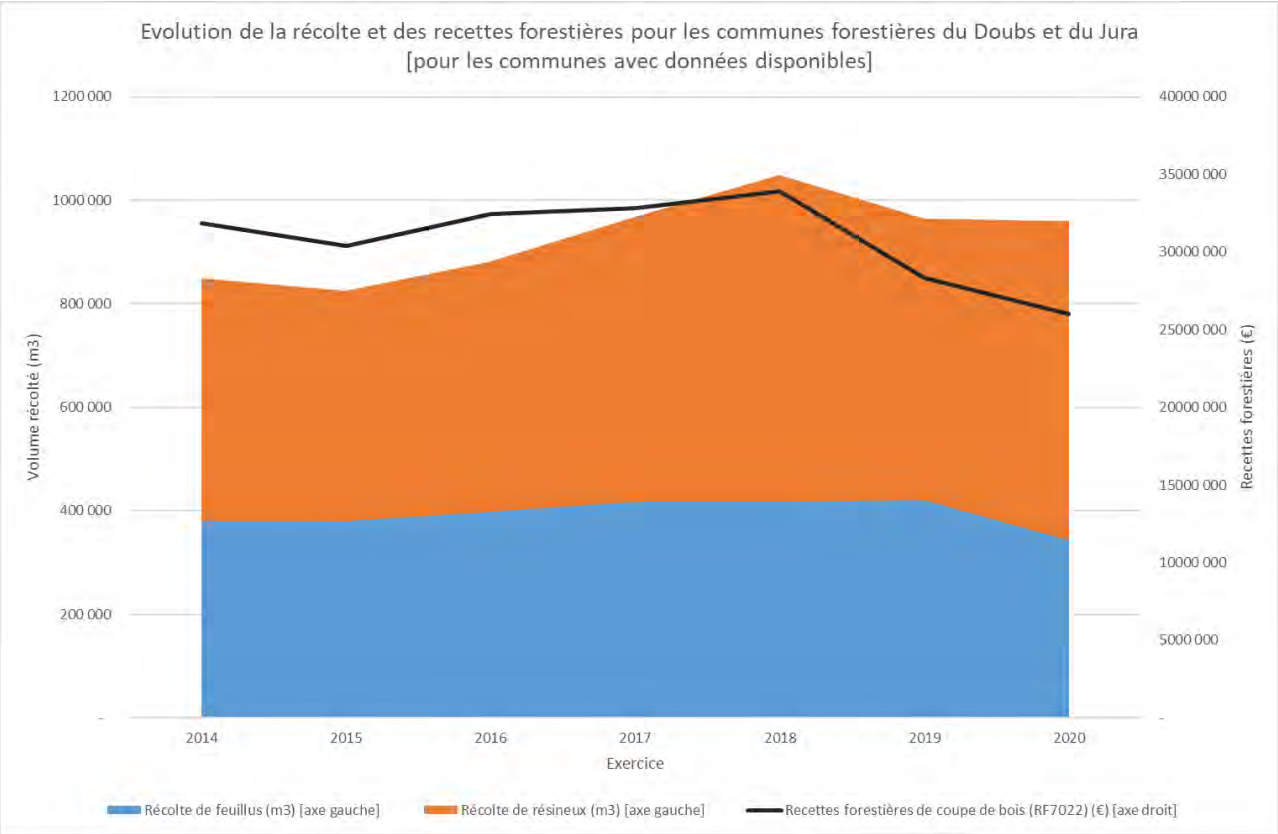
Selon des données de la Direction territoriale (DT) Grand Est de l'ONF issues de cinq[40] de ses treize agences territoriales, le volume d'épicéa désigné à être coupé pour raison sanitaire est passé de 34 782 m^3 en 2017 à 92 892 m^3 en 2018 , 391 503 m^3 en 2019 et 525 583 m^3 en 2020, soit un volume multiplié par 15 en quatre ans. On note une forte croissance en 2018, début de la crise des scolytes, et une très forte accélération en 2019 et en 2020.

[38] Agreste-Prix du bois-décembre 2020.
[39] Grand- Est et Bourgogne-Franche-Comté.
[40] Nord Meuse, Haute- Marne, Vosges Ouest, Vosges Montagne et Vosges alsaciennes

Le volume total désigné sur la même période est passé de 157 405 m³ en 2017 à 553 583 m³ en 2020, soit un volume multiplié par 3,5. La part de dégâts sanitaires dans le volume total désigné est passée de 22% à 95% en quatre ans.

La DT Bourgogne-Franche-Comté a communiqué à la mission des données équivalentes pour les départements du Doubs et du Jura. Il en ressort que la récolte d'épicéa sur les deux départements est passée de 146 854 m³ en 2017, à 185 798 m³ en 2018, 226 341 m³ en 2019 et 386 843 m³ en 2020, soit un volume multiplié par 2,6 sur la même période de quatre ans. Comme en Grand Est, on constate une forte augmentation des coupes sanitaires en raison de la crise des scolytes.

Graphique n° 4 : Evolution des recettes forestières pour les communes du Doubs et du Jura

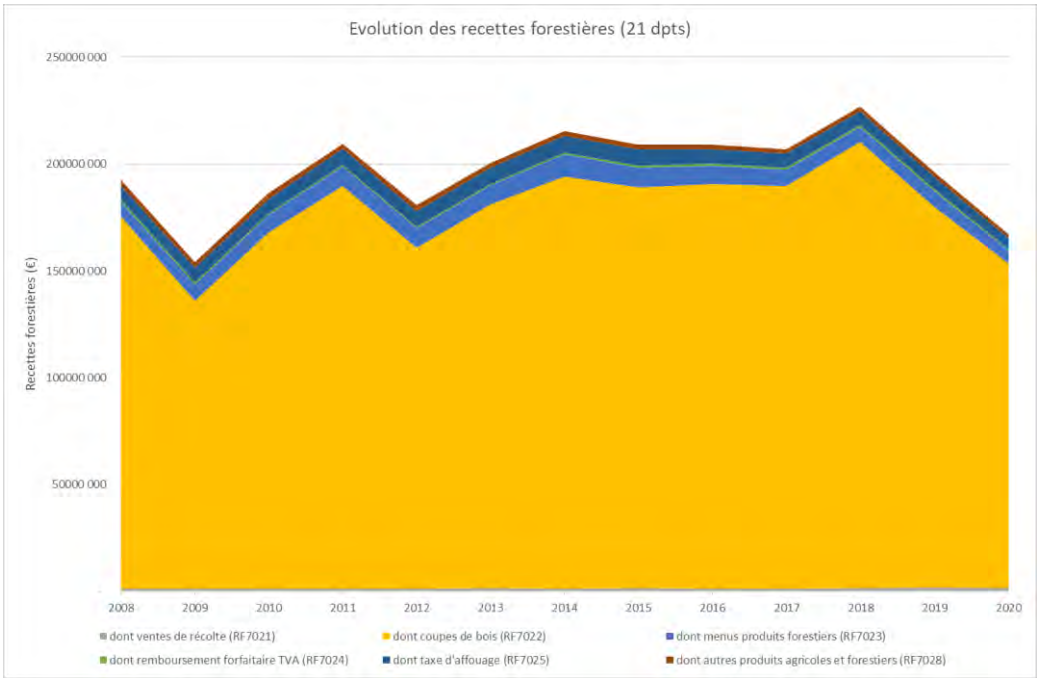


Source : mission à partir des données ONF (récoltes) et DGCL (recettes forestières)

Ces données confirment la présence endémique des scolytes en 2017 et l'évolution vers une forme épidémique à partir de 2018. L'augmentation des volumes à couper pour raisons sanitaires a entrainé la baisse des prix de l'épicéa, d'autant que la même crise sanitaire a touché les pays voisins et notamment l'Allemagne.

Ainsi, sous le double effet des variations de prix et de volumes, les recettes des communes issues des ventes de coupes de bois ont fluctué comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n°5: Evolution des recettes forestières totales, dont coupes de bois pour les 21 départements



Source : mission à partir des données DGCL-DGFIP

1.6 La crise fait courir le risque d'un changement d'affectation des parcelles sinistrées

La crise des scolytes a entrainé la coupe rase sanitaire de nombreuses parcelles, posant la question du maintien de leur vocation forestière ou d'une nouvelle affectation.

Un changement d'affectation peut se traduire par un retour de l'agriculture sur des accrus forestiers, mais aussi par le développement d'énergies renouvelables (éoliennes et panneaux photovoltaïques). Certaines préfectures ont d'ores et déjà été contactées par des porteurs de projets.

Parallèlement, certains élus s'interrogent sur l'opportunité de réinvestir en forêt, en raison, d'une part, de leur perplexité face au choix des essences à planter, et d'autre part, de leur manque de moyens financiers, notamment dans les communes ayant dû amputer sévèrement leur capital forestier. Pour ces élus, une formule permettant de générer rapidement des revenus sans investissement direct de la commune, peut être la solution. L'expression « *Avant, la forêt payait la forêt, maintenant elle nous coûte* » a été prononcée par plusieurs maires.

Lors des réunions en préfecture ou des contacts directs avec certains maires, la mission n'a pas perçu un risque immédiat de réaffectation massive des parcelles sinistrées. Mais cette question doit devenir un point de vigilance, d'autant que le plan de relance se met lentement en place auprès des communes forestières (voir ci-dessus en 1.4.2.2).

En raison du rôle économique, social et environnemental de la forêt et de l'importance de la forêt communale dans l'Est de la France, la mission recommande de conforter la vocation forestière de ces communes.

Recommandation n°2 : Conforter la vocation forestière des communes dont la forêt a été impactée par des aléas climatiques et sanitaires. (DGPE)

2 GLOBALEMENT MAITRISEE, UNE SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES FORESTIERES COMPORTANT DES FACTEURS DE FRAGILITE A COURT OU MOYEN TERME

2.1 Les communes forestières sont globalement en bonne situation financière, en partie grâce aux recettes forestières

Les communes forestières étudiées par la mission[41] ont des caractéristiques financières correspondant d'abord à leur petite taille, de moins de 2000 habitants et majoritairement de moins de 500 habitants. Comme a pu le montrer une étude récente de la DGCL[42], les communes de moins de 500 habitants ont un profil de dépenses et de recettes spécifique.

La présentation qui suit met en exergue la situation des communes de certains départements particulièrement concernés et donne des références d'ensemble. Le détail pour chacun des départements est en annexe.

L'analyse de la mission porte uniquement sur les budgets des communes forestières. Toutefois, certaines forêts communales sont gérées via des syndicats forestiers ou des groupements à fiscalité propre : ces données ne sont pas intégrées dans les calculs, par souci d'homogénéité. Le nombre de communes concernées est donc plus important que les 7 280 citées et les montants cités en-deçà des enjeux financiers globaux. Au total, les recettes forestières étaient de 167,2 M€ en 2020 dont 152M€ pour les seules coupes de bois des communes forestières, en baisse de près de 15 % par rapport à 2019, auxquels peuvent s'ajouter 7M€ perçus par des syndicats forestiers (voir § 2.3.4 infra). Les coupes de bois représentent la majeure partie des recettes, complétées par des recettes liées (notamment menus produits forestiers et taxe d'affouage).

Tableau 1 : Recettes de fonctionnement des communes forestières de l'Est de la France

Evolution de recettes forestières sur la période 2008-2020, pour l'ensemble des communes des 21 départements							
Exercice	Recettes forestières (RF702) (€)	*dont ventes de récolte (RF7021)*	*dont coupes de bois (RF7022)*	*dont menus produits forestiers (RF7023)*	*dont remboursement forfaitaire TVA*	*dont taxe d'affouage (RF7025)*	*dont autres produits agricoles et forestiers*
2008	192 461 061	1 348 575	174 086 764	6 947 578	913 471	6 324 505	2 840 167
2009	154 182 235	1 308 554	134 671 139	7 828 030	909 823	6 946 122	2 518 567
2010	186 389 909	1 195 138	166 945 442	8 079 749	815 308	6 776 959	2 577 313
2011	209 412 169	1 405 965	188 418 557	9 089 646	691 948	7 544 561	2 261 492
2012	180 737 470	1 373 126	159 361 381	9 208 099	568 680	7 538 816	2 687 369
2013	200 638 418	1 519 110	179 589 761	8 989 386	672 068	7 534 192	2 333 900
2014	215 394 288	1 458 222	192 816 330	10 288 006	653 954	8 035 959	2 141 817
2015	208 990 993	1 693 884	187 266 694	9 316 739	852 432	7 649 395	2 211 848
2016	209 094 947	1 430 854	189 314 759	8 508 535	850 682	6 763 842	2 226 276
2017	207 022 684	1 459 268	188 216 796	7 704 210	846 595	6 715 837	2 079 978
2018	226 876 843	1 691 043	208 538 206	7 290 558	833 901	6 264 463	2 258 672
2019	196 134 462	1 827 457	178 165 202	7 206 121	805 642	5 816 344	2 313 697
2020	167 216 330	1 504 974	152 027 348	6 060 067	676 789	4 963 395	1 983 756

Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

2.1.1 Des recettes de fonctionnement très dépendantes de la forêt

Les communes forestières étudiées ont, en moyenne, des recettes de fonctionnement plus élevées que les communes de même strate démographique, avec de très forts écarts entre département et

[41] 7 280 communes ayant perçu au moins une fois des recettes forestières sur la période 2008-2020, comprenant 7,6 millions d'habitants recensés ou 10,9 millions d'habitants au sens du recensement effectués pour la répartition de la DGF qui tient compte des résidences secondaires et des populations résidant en établissement. A noter qu'entre le 1er janvier 2008 et le 31 décembre 2019, au sein des 21 départements étudiés, 467 communes ont fusionné pour constituer 173 communes nouvelles.
[42] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/sites/default/files/Accueil/DESL/2021/BIS/BIS%20149_Petites%20communes.pdf

selon la taille des communes. La part des recettes forestières y est importante mais globalement moindre que celle des dotations de l'Etat qui se sont réduites fortement dans la période récente.

Tableau 2 : Recettes de fonctionnement des communes forestières de l'Est de la France

	Montant total	par habitant-DGF	<100 habitants (pop DGF)	100 à 200 hab	200-500 hab	500 hab-1000hab
Recettes de fonctionnement 2019	7,1 Mds€	941€ [43]	924€	730€	663€	674€
Recettes forestières 2019 (coupes de bois)	178,165M€	23€	150€	107€	69€	40€
Dotation forfaitaire DGF 2020	668 M€	92€	104€	88€	75€	74€
Dotation de péréquation verticale DGF 2020	443M€	61€	58€	55€	46€	47€

Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

La dotation globale de fonctionnement (DGF) joue un rôle péréquateur important entre l'ensemble des communes de France et représentait 15,6 % des recettes de fonctionnement des communes forestières en 2019. Pour les communes de moins de 100 habitants, les recettes de DGF par habitant sont presque équivalentes aux recettes forestières.

Ces communes ont connu, comme d'autres, de fortes variations de ce concours financier de l'Etat au cours de la dernière décennie avec une baisse de 24,2% en moyenne sur la période 2013-2017 et une moindre baisse entre 2017 et 2021 (5,7%). En 2021, 3 246 communes ont une DGF en progression, 5 388 une DGF en baisse et seulement 153 une DGF stable.

Sans que la mission ait pu étudier ce point spécifique, il est probable que les communes forestières aient subi ces variations plus que d'autres petites communes en raison de leur profil financier caractérisé par des recettes domaniales plus importantes que la moyenne, une fiscalité relativement faible et un potentiel financier plus élevé que la moyenne de leur strate démographique de référence. Les représentants des communes de Bourgogne-Franche-Comté ont ainsi fait valoir que la prise en compte des recettes forestières dans le calcul des dotations, au même titre que d'autres recettes domaniales, avait pu défavoriser les communes forestières[44]. L'effet de ciseau a pu être accru par la croissance des recettes forestières à la même période.

Le potentiel financier[45] mesure l'ensemble des ressources stables d'une commune. Cet indicateur est important car il vient équilibrer la part fluctuante constituée par les recettes issues des ventes de coupe de bois. Les communes forestières étudiées disposent d'un potentiel financier par habitant (population DGF) de 761€ en moyenne, ce montant étant plus important en-deçà de 100 habitants et au-delà de 500, pour culminer en moyenne à 1 045€ pour les communes de plus de 2000 habitants, le département des Vosges (631€) et celui de la Haute-Saône (637€) étant les moins bien dotés.

Dans l'Aube, la Meuse et la Saône-et-Loire, les communes de 0 à 100 habitants ont le potentiel financier[46] le plus important. Dans les autres départements, ce sont les communes de plus de 2 000

[43] Les données comptables sont citées pour 2019 afin de permettre des comparaisons nationales. Le montant de 941€ est à comparer avec celui de 700€ en-dessous de 500 habitants France entière cf. étude précitée sur les petites communes.
[44] Parmi les communes du Jura de moins de 2 000 habitants cités par la FDCOFOR et ayant connu une baisse de DGF de plus de 50% entre 2014 et 2017 : Andelot-en Montagne, Entre-deux-Monts, Lac-des-Rouges-Truites (-56%), Onoz (-88%).
[45] Potentiel financier = potentiel fiscal + dotation forfaitaire de la DGF perçue l'année précédente.

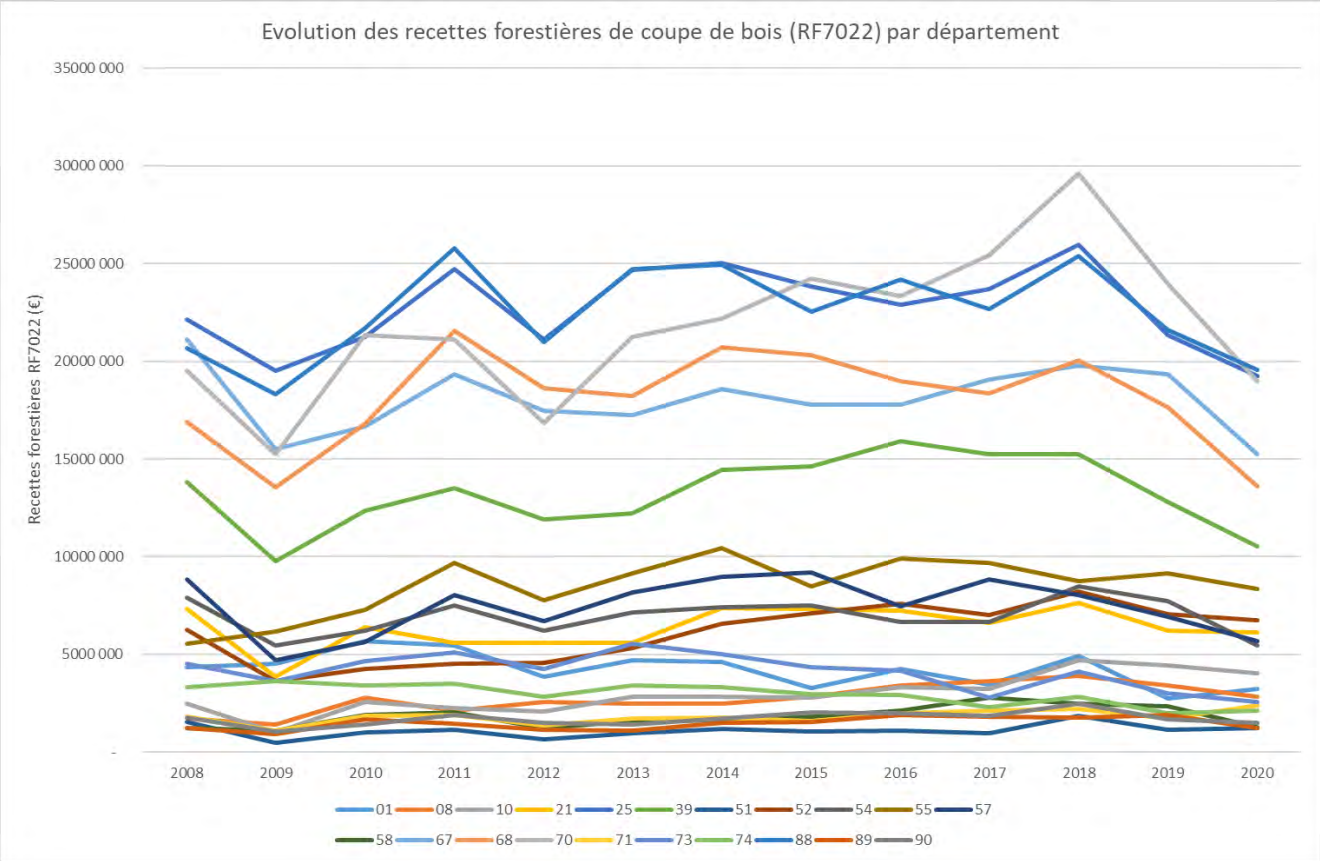
habitants qui ont le potentiel financier le plus élevé. En moyenne, sur les 21 départements, ce sont à quasi égalité les communes de 101 à 200 habitants et celles de 201 à 500 habitants qui ont le potentiel financier le moins important. C'est également dans cette catégorie de communes forestières que la crise des scolytes a le plus d'impact budgétaire.

La comparaison des revenus par habitant entre les communes de métropole et les communes forestières confirme la situation globalement favorable des communes forestières dont les revenus moyens par habitant sont supérieurs pour chacune des strates démographiques, même si cette donnée recouvre des situations très contrastées entre les départements (les trois départements d'Auvergne-Rhône-Alpes présentant les ressources les plus élevées).

La réforme fiscale, avec la suppression de la taxe d'habitation, réduit la capacité des communes concernées à mobiliser leur base fiscale, sauf à relever la taxation des résidences secondaires ou celle du foncier bâti, par ailleurs souvent peu développé.

Comme il a été vu précédemment, les recettes forestières ont connu d'importantes variations, notamment depuis 2018 et sont en baisse en 2020 par rapport à l'année 2019 (voir graphique ci-dessous qui permet de distinguer dans les trois courbes du haut, la Haute-Saône, le Doubs et le Jura).

Graphique n° 6 : Evolution des recettes forestières de 2008 à 2020



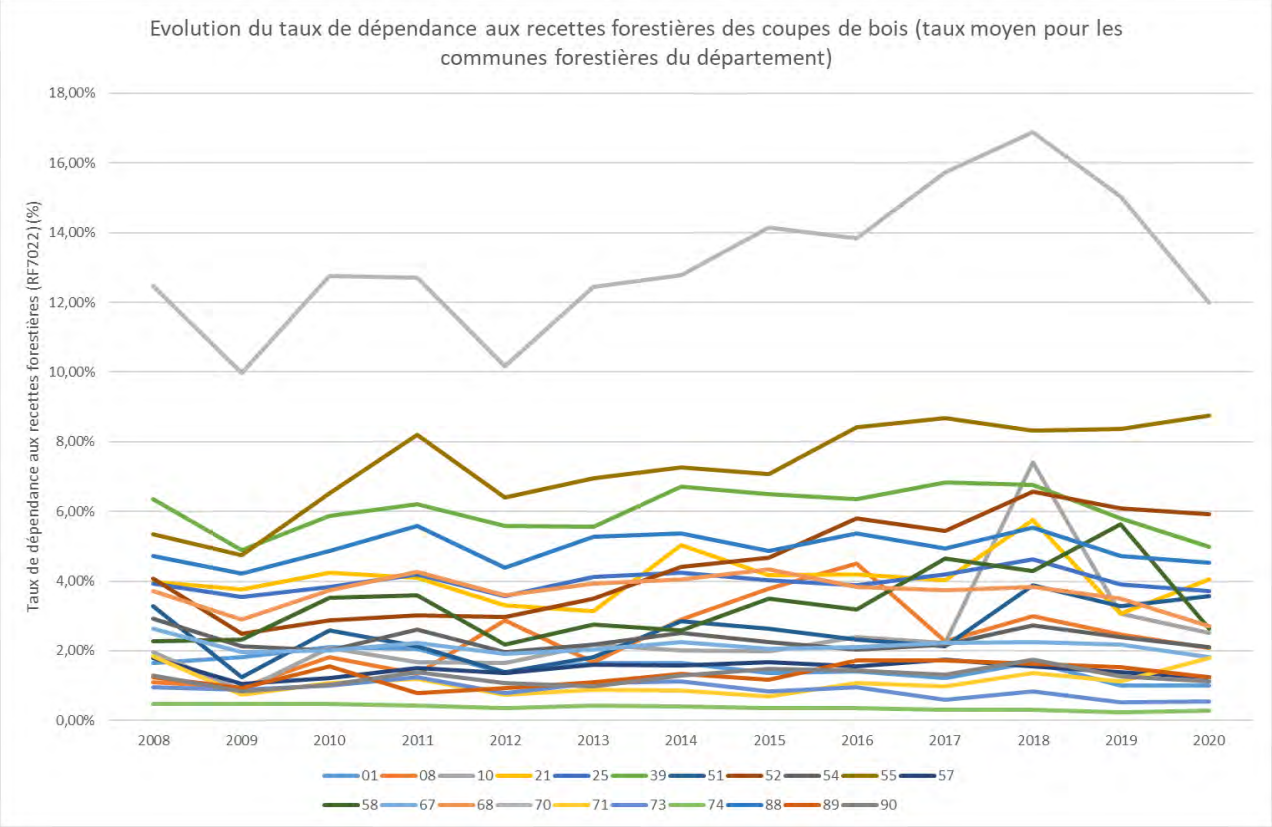
Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

Le taux de dépendance aux recettes forestières est élevé en moyenne et surtout très variable selon la taille, la localisation et les caractéristiques des communes. A l'exception des années 2009 et 2012 qui correspondent à des baisses fortes, le taux de dépendance aux recettes forestières pour l'ensemble des communes par département a crû en moyenne chaque année de plus 3% des recettes de fonctionnement pour les années 2008 (3,2%) à 2019 (3,6%). Cette évolution d'ensemble masque des tendances contrastées entre 4 départements dont le taux de dépendance baisse sensiblement

(Ain, Saône-et-Loire, Savoie et Haute-Savoie), 7 départements dont les plus gros départements forestiers (Vosges, Doubs et Jura) pour lesquels la tendance est stable ou en légère hausse et les 9 départements restant pour lesquels la dépendance s'accroit fortement (dont Ardennes, Aube, Haute-Marne, Nièvre)[47].

Les communes de Haute-Saône (courbe grise du graphique ci-dessous) et à un moindre degré de la Meuse, se distinguent par un taux de dépendance moyen très élevé et croissant. Les forêts de la Haute-Saône, essentiellement constituées de feuillus, sont cependant peu concernées par les attaques de scolytes.

Graphique n° 70 : Evolution du taux de dépendance aux recettes forestières par département entre 2008 et 2020



Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

2.1.2 Des dépenses d'investissement en partie financées par la forêt

A l'image des recettes, les dépenses de fonctionnement et plus encore les dépenses d'investissement, font apparaître des niveaux proches ou plus élevés que les moyennes nationales comparables, avec de forts écarts entre départements.

[47] Voir détail en annexe.

Tableau 3 : dépenses de fonctionnement et d'investissement

	Montant total communes forestières	Montant DGF par habitant-	<100 habitants (pop DGF)	100-200 hab	200-500 hab	500 - 1 000 hab
Dépenses de fonctionnement 2019	5,68 Mds€	748€	676 €	527 €	494 €	521 €
Dépenses d'investissement 2019	2,7 Mds€	365€	469 €	387 €	321 €	329 €

Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

Le tableau qui suit montre l'importance des recettes forestières dans le financement des investissements des plus petites communes, y compris pour les investissements forestiers. Pour les communes de moins de 500 habitants, les recettes forestières représentent en moyenne plus de 20% de leurs dépenses d'investissement. Pour les plus petites communes et notamment dans les départements du Doubs, du Jura, des Vosges et de la Haute-Saône, cette part s'élève en moyenne à plus d'un tiers. Ces taux très élevés doivent cependant être analysés en tenant compte de la répartition des compétences et des financements entre les communes et leurs intercommunalités, dont la mission n'a pu intégrer les données.

Tableau 4 : Contribution des recettes forestières aux dépenses d'investissement

Ratio annuel moyen sur 2008-2019 « Recettes forestières / Dépenses d'investissement » pour les communes de la strate (pour les communes avec des recettes forestières de coupe de bois (RF7022)) (€)							
département	**0-100 hab**	**101-200 hab**	**201-500 hab**	**501-1000 hab**	**1001-2000 hab**	**Plus de 2000 hab**	**Ensemble**
08	30%	21%	13%	6%	4%	1%	5%
25	41%	33%	29%	20%	13%	3%	11%
39	39%	34%	23%	18%	10%	6%	15%
52	25%	25%	17%	10%	8%	2%	8%
55	23%	31%	19%	12%	6%	2%	13%
67	41%	22%	20%	20%	14%	4%	7%
70	63%	53%	39%	34%	15%	7%	29%
88	36%	27%	25%	21%	16%	7%	14%
90	63%	25%	16%	10%	8%	1%	4%
TOTAL 21 départements	29%	25%	20%	13%	8%	2%	7%

Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

2.1.3 Un endettement contenu mais supérieur à la moyenne nationale

En 2020, au niveau national, le montant de dette est de 571€ par habitant en dessous de 500 habitants et de 604 € pour les communes de 500 à 1 000 habitants. Pour les communes forestières des 21 départements étudiés, le montant est de 734 € par habitant en dessous de 500 habitants et de 793 € de 500 à 1 000 habitants.

Le délai de désendettement des communes forestières étudiées apparait en moyenne plus élevé que celui des autres communes de France de même catégorie démographique et oscille, sauf

exceptions[48], entre 3 et 6 ans, ce qui excède le taux moyen de 2,8 années enregistré en 2019 pour les communes de moins de 500 habitants sur l'ensemble de la France. Compte tenu de l'activité forestière et du haut niveau d'investissement, cet élément n'est pas surprenant. Il constitue néanmoins un point de vigilance pour les communes dont les recettes forestières viendraient à chuter, à l'instar de l'une des communes du Doubs étudiée par la mission.

2.1.4 Des réserves significatives dans les budgets communaux

Les communes étudiées disposent de réserves, inscrites au compte 515, qui représentent en 2020, en moyenne, entre 1 et 2,6 années de dépenses de fonctionnement (plus la taille de la commune est petite, plus le ratio est élevé). Les raisons de constitution de ces réserves sont multiples et traditionnellement plus élevées dans les budgets des communes que pour les autres niveaux de collectivités territoriales. Pour les communes forestières, elles sont en partie liées au rythme de l'exploitation de la forêt qui peut générer des recettes fluctuantes et impliquer des investissements ponctuels à financer plus tard. De même, les petites communes parviennent à autofinancer au moins une part de leurs investissements grâce à ces réserves qu'elles mobilisent pour leurs équipements les plus importants.

Les réserves ne peuvent donc pas constituer d'emblée un moyen de compensation d'une perte de recettes forestières mais peuvent contribuer à l'amortir.

On constate une augmentation moyenne des réserves entre 2019 et 2020, parallèlement à la mobilisation de ces ressources par certaines communes pour assurer l'équilibre de leur budget ou le financement de leurs investissements. Seul un examen au cas par cas peut déterminer le cas échéant, la possibilité de mobiliser cette ressource.

Tableau 5 : réserves financières des communes forestières

Compte au Trésor (515) 2020 en moyenne pour les communes de la strate (pour les communes avec des recettes forestières de coupe de bois (RF7022) en 2020) (€)							
	0-100 hab	101-200 hab	201-500 hab	501-1 000 hab	1 001-2 000 hab	Plus de 2 000 hab	Ensemble
Moyenne par commune en € en 2020	111 589€	158 235€	213 262€	357 302€	601 267€	2 151 137 €	445 407€

Source : Mission à partir des données DGCL-DGFIP

2.2 Les effets de la crise des scolytes commencent à peser sur le budget des communes

Comme il a été vu en première partie, les communes ont enregistré des recettes forestières inattendues mais au prix d'une dégradation de la rentabilité de leur capital forestier et d'une réduction de ce patrimoine.

Parallèlement, les communes non impactées ont été invitées par l'ONF à différer leurs coupes de bois sains afin de contribuer à la régulation du marché par une démarche « solidaire » permettant en outre aux communes de ne pas subir la chute des prix.

L'observation globale des comptes des communes forestières doit donc être menée avec précaution et au regard de données forestières autant que financières. De même, il importe d'observer les évolutions sur une période suffisamment large pour éviter de mal interpréter les fluctuations de recettes.

[48] La mission n'a pas approfondi des cas particuliers qui semblent ressortir des bases de données avec des délais de désendettement très élevés.

A moyen terme, l'exploitation forestière des parcelles mises en coupe rase génère des dépenses de réaménagement et de replantation sur une période longue sans recette forestière correspondante. Il en résulte un effet de ciseaux.

2.2.1 Des communes forestières et des services de l'Etat mobilisés pour mesurer les effets financiers de la crise

A l'initiative des préfets de région et des préfets des départements du Doubs, du Jura et des Vosges, saisis par les représentants des communes forestières, ont été lancées dès 2019 les premières études financières des conséquences de la crise des scolytes. Un tableau en annexe recense les études disponibles et des éléments sur la méthodologie employée par les directions régionales et départementales des finances publiques (DRFIP et DDFIP) mobilisées en lien avec les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts (DRAAF), les directions départementales des territoires (DDT) et les associations de communes forestières.

Ces études ont mis en évidence la forte dépendance aux recettes forestières de plusieurs centaines de communes, soumises aux risques de l'exploitation forestière. Parmi elles, plusieurs dizaines ont un équilibre financier précaire, éventuellement aggravé par une chute de recettes forestières. L'étude des Vosges a mis en évidence comme facteur aggravant le cumul de zones forestières jeunes replantées après les tempêtes de 1999 et de parcelles atteintes par les scolytes.

2.2.2 Une variété de situations révélant des fragilités à court ou moyen terme

Comme l'y invitait la lettre de commande, la mission a approfondi ses analyses globales par l'examen de la situation de quelques communes pour le département du Doubs, révélant les relations entre les budgets communaux et leur gestion forestière. A l'occasion des échanges organisés avec les préfets et l'ensemble des acteurs locaux, la mission a pu apprécier la variété des situations dans six départements particulièrement impactés par la crise des scolytes et présentés à travers les exemples cités ci-dessous. Les éléments recueillis sur d'autres départements sont détaillés en annexe.

2.2.2.1 Des communes du Doubs inquiètes de la baisse de leurs recettes forestières

Le Doubs est un des départements les plus touchés par les scolytes et dont le nombre de communes présentant des risques financiers et dépendantes des recettes forestières est le plus élevé : 23 communes de moins de 500 habitants sont ainsi dépendantes à plus 40% des recettes forestières, 12 communes de 500 à 2 000 habitants le sont à plus de 20%.

A la demande de la mission, une étude a été faite sur un échantillon de 5 communes du Doubs par la DDFIP du Doubs. Elle porte sur la période 2018-2020 et inclut les prévisions budgétaires connues pour 2021. A travers cette étude, apparait notamment la nécessité d'une approche consolidée entre budget principal et budget annexe, lorsqu'il existe, pour avoir une vision globale des finances de la commune. Les situations présentées ici illustrent un département dont les communes sont à la fois très impactées et comportant pour nombre d'entre elles des éléments structurels de fragilité financière.

- La Longeville *(816 habitants, 45 213€ de ventes de coupes de bois moyennes par an entre 2018 et 2020, CAF brute du budget principal négative en 2020)*

Sa gestion forestière est suivie dans un budget annexe qui, sur la période n'a alimenté qu'une seule fois le budget principal, en 2021, année enregistrant une très forte hausse de la dépense d'équipement. Les recettes forestières connaissent de très fortes variations annuelles : (-26% en 2019 +38% en 2020), avec une moyenne 2018-20 de +1,9%. En 2021, la prévision est à la hausse par rapport à l'ensemble des 3 années précédentes. Sa dépendance aux recettes forestières est en moyenne de 13,7% sur les 3 années 2018-2020 si l'on rapporte les recettes inscrites au budget annexe au total des recettes de fonctionnement du budget principal qui augmentent par ailleurs, fortement indépendamment des recettes forestières. On pourrait en conclure que la commune a subi

d'importantes variations de ses recettes forestières qui ne constituent pas pour elle une ressource courante mais un appoint pour le financement de ses investissements.

- Nancray *(1 289 habitants, 169 255€ de ventes de coupes de bois moyennes entre 2018 et 2020, CAF brute du budget principal positive en 2020)*

Ses recettes forestières ont doublé en 2019 par rapport à 2018 et se maintiennent à ce niveau en 2019, 2020 et dans les prévisions 2021. Sa gestion forestière est suivie dans un budget annexe qui, sur la période, a alimenté chaque année le budget principal : ce reversement a représenté entre 20% et 38% des recettes forestières inscrites au budget annexe. Le budget annexe forestier a donc une autonomie mais apporte une forte et régulière contribution au budget principal de la commune. Au total, la dépendance aux recettes forestières est de 22%, ce qui apparait d'autant plus élevé que le volume du budget est relativement important. La capacité d'autofinancement est positive mais l'endettement est très élevé, rendant la situation d'ensemble fragile. Les dépenses liées aux travaux forestiers représentent entre 15% et 40% des recettes forestières selon les années.

- Boujailles *(437 habitants, 161 699€ de ventes de coupes de bois moyennes entre 2018 et 2020, CAF brute du budget principal positive de 2018 à 2020 et négative au budget voté 2021)*

La commune suit son activité forestière dans un budget annexe et reverse ses excédents au budget principal certaines années, ce qui conduit à de très fortes variations des postes de recettes du budget principal. Le montant des ventes de bois a fortement chuté en 2019 puis à nouveau augmenté en 2020 et 2021 (prévisionnel).

La capacité d'autofinancement brute des budgets principal et annexe est prévue négative en 2021. Après d'importants emprunts souscrits en 2018, 2019 et 2020 pour l'aménagement d'un bâtiment scolaire, l'endettement est très élevé tandis que les charges de l'exploitation forestière croissent : passant de 62 000€ en 2018 à 157 000€ en 2021, soit un montant supérieur aux recettes de ventes de bois attendues pour cette année-là (152 000€).

- Sainte-Anne *(42 habitants, 43 684€ de ventes de coupes de bois moyennes entre 2018 et 2020, CAF brute du budget principal négative sur les 4 dernières années)*

La commune est dotée d'un budget relativement important mais très dépendant des recettes forestières qui ont chuté en 2019 avant de reprendre mais à un rythme très inférieur à celui de l'année 2018. L'endettement élevé, cumulé avec les recettes de bois réduites mettent la commune en difficulté alors qu'elle s'est engagée depuis 2014 dans de très importantes dépenses pour la restauration de son église. Elle continue néanmoins de bénéficier d'un fonds de roulement important.

Le bilan forestier par l'ONF de 2015 à 2019 établit un excédent de recettes sur les dépenses forestières de 219€ par hectare (31 337€ de recettes et 6 586€ de dépenses sur la période) avec un pic en recettes mais aussi en dépenses en 2019 qui traduit les coupes sanitaires opérées en raison du scolyte.

- Saint-Julien-les-Russey *(183 habitants, 43 707€ de ventes de coupes de bois moyennes entre 2018 et 2020, CAF brute du budget principal positive)*

Ses recettes de bois ne représentent à partir de 2019 qu'un tiers de leur montant 2018. Sa situation financière est globalement bonne mais sa trésorerie plus tendue que les communes de même taille.

Les épicéas peuplent 33% de la surface forestière de la commune[49] située entre 600 et 950 m d'altitude. La part de cette essence a cru, notamment après les tempêtes de 1999 qui a touché principalement les gros sapins. Le bilan de gestion pour la période 2004-2023 faisait apparaître une baisse nette du rendement par rapport à la période précédente, sous l'influence notamment de

[49] Document « révision d'aménagement forestier 2004-2023 » de la forêt communale de Saint-Julien-les-Russey, 246 ha.

facteurs climatiques défavorables. Le bilan financier établi par l'ONF pour cette commune sur les années 2015 à 2019 se situe en-deçà des hypothèses du document de gestion. Il fait apparaitre des dépenses forestières composées de frais de garderie à hauteur de 19% et de frais d'exploitation de 67%, le reste correspondant aux dépenses de peuplements. Le bilan hors taxe s'établit à 49 649€ en recettes et 23 248€ en dépenses, soit un excédent de 107€ par hectare (202€ de recettes et 94€ de dépenses). Ce bilan forestier correspond globalement à plusieurs autres communes étudiées par la mission avec cependant des recettes par hectare souvent voisines de 200€ par hectare mais très inégales (entre 179€ et 838€ par hectare) et des dépenses de peuplements très variables pouvant représenter jusqu'à 48% des dépenses forestières (commune de Osse).

2.2.2.2 De nombreuses communes du Jura touchées

L'association des communes forestières du Jura a mené fin 2020 une enquête auprès de ses adhérentes, mettant notamment en évidence les reports de coupes de bois (52 communes sur 81 participantes). 65% des communes estimant que leur aménagement forestier est moyennement à très fortement perturbé et la moitié considérant devoir engager de nouveaux investissements en conséquence de la crise des scolytes.

Les revenus forestiers relevés par l'ONF ont baissé de 11 % entre 2019 et 2020 du fait des prix unitaires. Afin de contrôler les volumes, l'offre en bois vert a été réduite de 70 % pour maintenir les cours. Toute la filière bois a été impactée par l'afflux des bois et la nécessité d'exploiter les stocks constitués en tirant le meilleur parti d'un marché fluctuant où la valorisation du bois scolyté s'avère difficile et conflictuelle entre les intérêts des exploitants et ceux des scieurs.

Outre les besoins financiers, les communes font valoir une attente de conseil et d'orientation allant au-delà de l'action actuelle de l'ONF.

La mutualisation du risque entre exploitations forestières est évoquée dans les débats sans avoir pour l'instant débouché. Le scolyte des épicéas n'est pas la seule préoccupation, un nombre croissant de sapins rougissant.

En dépit de ces très forts impacts sur les budgets communaux (90 communes fortement dépendantes aux recettes forestières dont 62 avec risque financier) et à l'instar d'autres départements, aucune situation de déséquilibre budgétaire liée directement à la crise des scolytes n'a été pour l'instant constatée. Les budgets sont cependant confrontés à de lourdes charges d'entretien de voirie, notamment en zone montagneuse. Plusieurs communes ont fait part à la mission de leurs craintes financières et de leur manque de marges de manœuvre budgétaire.

2.2.2.3 Les Vosges, un département forestier très fortement impacté

Plus que dans d'autres départements, la forêt joue dans les Vosges un rôle majeur à tous égards et constitue le socle de développement économique et touristique de beaucoup des communes qui en sont fortement dépendantes pour leur activité comme pour leurs recettes.

20 communes ont une baisse de recettes forestières en 2020, un niveau de dette supérieur à la moyenne des communes de leur strate démographique, une CAF négative ou un niveau de dépenses d'équipement inférieur à la moyenne.

L'analyse menée par l'ONF identifie par commune le pourcentage de surface forestière touchée par les scolytes et les surfaces de jeunes peuplements non productifs. Ces données mettent ainsi en évidence les surfaces productives réelles de chaque commune ainsi que les surfaces à reconstituer nécessitant des investissements futurs. Des communes entrent dans une période de décapitalisation de bois productif avec une baisse des recettes à venir, sans avoir enregistré des recettes importantes. D'autres ont enregistré des recettes importantes dues aux scolytes, mais vont enregistrer une forte baisse des recettes dans les décennies à venir. D'autres communes ont connu une baisse des recettes aux cours de ces trois dernières années, mais avec des perspectives de recettes importantes préservées. Le nombre de communes ayant un volume de bois atteint par la sécheresse ou les

scolytes de plus de 30 % de la possibilité annuelle est en très forte augmentation sur la période : 18 en 2017, 89 en 2018 et 166 en 2019. 59 communes ont eu sur la période 2017-2019 un volume de bois atteint compris entre 1/3 et 2/3 de la possibilité annuelle. 20 communes ont perdu un équivalent de 2 à 3 années de récoltes.

Faute d'autofinancement suffisant, la réponse au plan de relance apparaît difficile pour beaucoup de communes. Le conseil départemental a acté sa participation à la déclinaison locale du plan de relance dont une partie porte sur le secteur forestier. Un fonds d'amorçage pour inciter les communes à dégager le bois a été mis en place à l'échelle du département sur le modèle Savoie et reçoit l'appui de la Région pour une durée de 12 mois. Dans le même sens, la Région a soutenu la création d'aires de stockage en lien avec FIBOIS, à proximité des scieries.

Certaines communes craignent de ne pouvoir assurer le financement de la replantation, à l'exemple de Gigney dont les pertes liées au scolyte ont été telles que pour 4 hectares sur 10 le coût d'exploitation a été plus onéreux que le produit qui ne permettra de financer que la replantation d'un hectare. En montagne, beaucoup de bois n'est pas emporté faute de pouvoir intervenir à temps et compte tenu du coût trop élevé d'enlèvement. L'équivalent de 5 à 10 années de production forestière ont été prélevés dans certaines communes (Provenchères-les-Darney). L'intercommunalité ne prend à sa charge qu'une part limitée des dépenses de voirie dégradées par les travaux forestiers et dont les dépenses d'entretien pèsent sur les budgets de petites communes très étendues.

2.2.2.4 En Meuse, un paysage symboliquement marqué et des facteurs cumulés de fragilité

La forêt meusienne appartient aux 4/5e à des propriétaires privés. Ses parcelles scolytées marquent fortement le paysage, notamment dans les forêts emblématiques qui ont repeuplé les champs de bataille de la Première Guerre mondiale (forêts domaniales). L'économie locale est fortement liée au bois (un tiers des entreprises de l'arrondissement de Bar-le-Duc). 2 245 hectares ont été touchés au total selon l'estimation de l'ONF, pour une perte de valeur de plus de 8M€ par rapport à du bois sain.

Le coût de la replantation, y compris la protection contre le gibier et l'entretien, pourrait, selon un interlocuteur de la mission, monter jusqu'à 12 000€ par hectare, soit 25 à 27 M€ et des travaux sur une durée de 8-10 ans. Le barème d'aide plafonné à 4 715 € de l'hectare laissera une charge importante pour les communes dont le taux de dépendance aux recettes forestières est le plus élevé de la région Grand Est (8,7 % des recettes de fonctionnement). Déjà très touchées par les tempêtes de 1999, les communes meusiennes ne pourront bénéficier avant une dizaine d'année au mieux des plantations des années 2000. L'impact du scolyte reste de ce fait limité mais s'ajoute à d'autres causes de dépérissement de la forêt liées au changement climatique et à d'autres facteurs cumulés de fragilité financière. Le développement des éoliennes présente dans ce contexte des perspectives intéressantes de revenus.

2.2.2.5 En Haute-Marne, des effets sensibles de la sécheresse

90 communes de Haute-Marne sont concernées par des dégâts de scolytes, soit 22% des communes du département. L' impact est atténué : les ¾ des surfaces impactées sont en forêt privée (notamment forêt privée de rapport gérée par des institutionnels[50] ; à la suite de la tempête de 1999 qui avait beaucoup frappé les épicéas et suite aux épisodes de sécheresse des années 2000, l'essence a été remplacée par l'introduction de Douglas, mélèze ou feuillus dans les reboisements de reconstitution. Il n'existe donc pratiquement plus de jeunes plantations d'épicéas mais des futaies adultes qui arrivent à leur âge d'exploitabilité dans les 30 prochaines années. La surface forestière communale en Haute-Marne est de 516 hectares, soit 0,5% de la surface totale pour une perte de recettes moyenne annuelle estimée à 1 273€[51] (la plus forte perte de 12 009€ concerne la ville de Chaumont).

[50] Caisse des dépôts et consignation, Groupama.
[51] Source : DDT de Haute-Marne, note pour la mission.

2.2.2.6 Une fragilité financière des communes de Haute-Saône, accentuée par la très forte dépendance aux recettes forestières

En Haute-Saône la crise sanitaire affecte particulièrement l'ensemble du secteur sud-vosgien (qui concentre les peuplements résineux du département). Dans le secteur le plus touché du département (secteur de Belfahy, Faucogney, La Longine), de nombreux propriétaires ont pu commander des coupes sans qu'elles n'aient encore pu être réalisées, faute de disponibilité immédiate des entreprises (étant également entendu que la première période de confinement a décalé un certain nombre de chantiers qui auraient pu avoir lieu au printemps et qui n'ont redémarré qu'à l'automne dernier).

La faiblesse des revenus de ce département rend ses communes très bénéficiaires des dotations de péréquation. Le taux de dépendance aux recettes forestières est l'un des plus élevés et beaucoup de communes apparaissent en risque de grande fragilité financière.

2.2.2.7 Des pertes de recettes liées à d'autres phénomènes ou aggravées par le changement climatique

Comme il a été dit plus haut, les ravages des scolytes s'étendent à l'ensemble des départements des régions étudiées. Cependant, leur impact est contenu dans la majorité des départements à hauteur des surfaces plantées en épicéas.

L'assèchement des sols lié au changement climatique favorise le dépérissement d'autres essences et d'autres maladies qui touchent les communes forestières et leurs recettes actuelles ou futures. Ainsi, dans le Haut-Rhin, le sapin pectiné est particulièrement atteint, ainsi que le hêtre, le pin sylvestre et le frêne en plaine (subissant la chalarose).

Photos 4 : coupes de bois – Forêt de Haguenau indivise entre l'Etat et les communes (Bas-Rhin)

Source : Mission

2.3 La progression des déséquilibres financiers nécessite un dispositif souple d'aide au fonctionnement

La proportion de communes atteintes par le scolyte est très importante et répartie sur l'ensemble des régions observées. Le caractère spectaculaire des ravages causés et la nécessité de coupes rases sanitaires amplifie la perception visuelle et sensible des dégâts. En revanche, les superficies touchées sont en moyenne faibles et l'impact sur les recettes reste pour l'instant limité. Un nombre restreint de communes connait cependant des tensions financières, aggravées par la crise des scolytes et qui pourraient nécessiter une aide en fonctionnement adaptée à leur situation particulière.

2.3.1 Quelques situations locales déjà fortement dégradées

Comme en attestent les travaux cités ci-dessus menés au niveau local et l'intégration des comptes de l'année 2020, la situation de certaines communes se dégrade. Même si l'impact reste limité en valeur comme en nombre de communes concernées sous l'effet de plusieurs facteurs :

- en dépit d'une chute des prix, les volumes des coupes de bois mis sur le marché ont généré des recettes exceptionnelles pour les communes impactées et des reports de coupes et de dépenses dans les communes solidaires ;

- les plantations d'épicéas représentent une part limitée des surfaces forestières exploitées par les communes qui bénéficient donc de recettes forestières potentiellement diversifiées ;

- le caractère relativement fluctuant des recettes forestières et la petite taille du budget des communes concernées les ont encouragées à cumuler des réserves substantielles qui amortissent les effets du manque à gagner ;

- la situation relativement favorable des communes concernées offre des marges de manœuvre pour différer certaines dépenses de fonctionnement ou d'investissement.

Cependant, si l'effet de la crise est globalement atténué, il apparait particulièrement diffus : plusieurs dizaines de communes sont concernées dans chacun des départements des régions étudiées. Au total, 4 275 communes forestières ont connu entre 2018 et 2020 une baisse d'au moins 10 % de leurs recettes forestières par rapport à la moyenne annuelle de 2018-2020 ; 3 653 une baisse d'au moins 25% et 2 688 d'au moins 50 %.

Par ailleurs, 819 communes ont au moins 10 % de leur forêt plantée en épicéas-sapins en-dessous de 800 mètres d'altitudes et donc potentiellement touchée à terme. Les scolytes touchent au moins 373 communes dont la forêt est constituée d'une part d'au moins 10 % d'épicéa (ou sapin) et située en dessous de 800 mètres. L'impact est cependant très différencié selon les départements et entre les communes elles-mêmes.

En 2020, parmi ces communes et celles dont le taux de dépendance aux recettes forestières excédait 10 % de leurs recettes de fonctionnement, 31 enregistraient une épargne nette négative dont le cumul s'élevait à 1,96M€.

Cette première approche ne signifie pas que ces communes sont en difficultés en raison des scolytes, mais atteste d'un éventuel cumul de difficultés. Les raisons de leur déséquilibre financier ne peuvent être rattachées à la crise des scolytes sans une analyse au cas par cas. En effet, une approche globale montre que 2 464 communes forestières ont une épargne nette négative en 2020, indépendamment de leurs surfaces d'épicéas et de leur taux de dépendance aux recettes forestières. Il est cependant certain que ces communes sont soit déjà fragilisées de ce fait, soit courent un risque fort en cas d'extension des dégâts au reste de leur forêt d'épicéas.

La poursuite des effets de la crise des scolytes sur les années 2020 et 2021 et au-delà, si l'on considère que tous les épicéas de plaine seront atteints dans les prochaines années, déséquilibrera durablement la gestion forestière de certaines communes. En outre, dans certaines zones, notamment dans les Vosges, les dégâts portent atteinte à des communes déjà touchées par les tempêtes de 1984 et 1999 et dont les peuplements, encore jeunes, ne sont pas encore productifs.

L'étude menée dans les Vosges identifie ainsi 116 communes avec un pourcentage de plus de 30% de surface improductive en additionnant les surfaces atteintes par les scolytes et les jeunes peuplements improductifs. Parmi elles, 53 communes ont un pourcentage de surfaces scolytées supérieur à 5%.

Ce constat conduit la mission à proposer la mise en place d'un dispositif d'aide reconductible réservé à des cas de déséquilibres ne pouvant être compensés localement par la gestion forestière des autres

essences et trouvant sa source dans les ravages du parasite ou les conséquences directes du changement climatique (sécheresse, maladie).

2.3.2 Un dispositif d'aide au fonctionnement renvoyant à l'appréciation départementale

2.3.2.1 Une aide exceptionnelle répartie après avis d'une commission départementale

Les communes forestières en difficulté peuvent connaître des tensions sur leur budget de fonctionnement faute de marges de manœuvre restantes pour mobiliser des recettes fiscales ou domaniales ou pour réduire des dépenses de toutes façons circonscrites par la taille du budget (peu de dépenses de personnel, peu de services à la population). Au-delà du déséquilibre en fonctionnement, une épargne nette négative signifie l'impossibilité de financer des investissements non seulement pour les équipements communaux mais également pour la gestion forestière. Les représentants des communes forestières avec lesquels la mission a pu échanger ont ainsi souligné la difficulté pour des petites communes d'assurer la part d'autofinancement attendue d'elles pour bénéficier des aides du plan de relance. Certaines communes connaitront des difficultés à plus ou moins court terme qui pourraient nécessiter le recours à une aide nationale dont le montant serait réévalué chaque année en fonction de l'évolution de la situation sanitaire des forêts.

L'étude menée par la mission ainsi que celles réalisées au plan local, confirment la nécessité d'une analyse fine des situations tant sur le plan de la gestion communale que forestière. Comme il a été exposé plus haut, les données forestières comportent des limites méthodologiques qui peuvent ne pas révéler certaines situations (peuplements mixtes, différenciation des parcelles forestières communales). Au plan financier, les calculs à partir des données comptables ne permettent pas notamment d'identifier de façon certaine les marges de manœuvres de la commune au regard de ses dépenses, de ses recettes, de ses liens avec son intercommunalité et de ses possibilités de mutualisation. En outre, comme il a été montré, le décalage dans l'exploitation des données peut provoquer des écarts entre l'analyse et les situations réelles. A l'instar du dispositif mis en place à la suite des tempêtes de décembre 1999, il est proposé de créer un dispositif d'aide national qui renvoie les attributions à une appréciation départementale.

Encadré n° 2 : Dispositif d'aide aux communes et établissements publics de coopération intercommunale forestiers suite aux intempéries de décembre 1999[52]

A la suite des tempêtes Lothar et Martin de décembre 1999, un « plan chablis » a été mis en place associant diverses mesures : prêts bonifiés pour la sortie et le stockage des bois, report des coupes, aides à la reconstitution du patrimoine, possibilité de placer en bons du Trésor les recettes exceptionnelles et un dispositif d'aide au fonctionnement.

Une commission départementale d'aide aux communes forestières et aux EPCI a été créée sous la présidence du préfet, la vice-présidence du trésorier payeur général, la préfecture en assurant le secrétariat. La commission comprenait le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, le représentant de l'ONF et associait un représentant de l'association des communes forestières. Il revenait à cette commission : d'évaluer la situation financière des communes et EPCI et d'aider à la mise en place d'un dispositif d'aide budgétaire et enfin de répondre aux demandes de conseils.

La situation financière était évaluée à partir des critères suivant : % des recettes forestières dans le budget communal ou intercommunal sur les trois années précédant les tempêtes (1996-1998), recettes moyennes annuelles de bois sur la même période, volume de chablis, % de la surface communale forestière détruite, nombre d'années de récoltes correspondant aux chablis.

L'aide au fonctionnement a été réservée aux communes dont la part des recettes forestières dans leur budget dépassait 10% en moyenne sur les trois dernières années, en déséquilibre budgétaire lié directement aux pertes forestières et à partir de 2002, aux communes ayant perdu l'équivalent de 3 années de production, 4 en 2003, 5 en 2004 et 2005. Entre 2000 et 2005, 61 M€ ont été versés à ce titre à plus de 700 communes, près de 60% de l'enveloppe étant déléguée aux 3 départements lorrains Vosges, Meurthe-et-Moselle, Meuse. L'enveloppe nationale était répartie entre les

[52] Voir les deux rapports d'évaluation : IGF, IGA, CGAAER, IG-ONF octobre 2001 et CGAAER, IGA, IG-ONF juillet 2007.

départements concernés à partir d'un recensement effectué en amont, les attributions étant effectuées par les préfets sur avis de la commission et suivant des critères actés localement.

Source : mission

Partant de ce constat, la mission a examiné les différents dispositifs d'aide pouvant être mobilisés. Après examen, ni la dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques, ni la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité ne paraissent adaptés aux besoins spécifiques des communes forestières subissant les dégâts des scolytes.

Encadré n° 3 : Dispositifs d'aide en lien avec la protection de la biodiversité ou consécutifs à des événements climatiques

L'article L1613-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a « institué une dotation budgétaire intitulée "**dotation de solidarité en faveur de l'équipement des collectivités territoriales et de leurs groupements touchés par des événements climatiques ou géologiques** " (DSEC)[53]. Cette dotation contribue à réparer les dégâts causés à leurs biens par des événements climatiques ou géologiques graves. ». Les espaces boisés figurent parmi les biens d'« équipement » concernés. Toutefois, même si la crise des scolytes pourrait être qualifiée « d'événement climatique », la mobilisation de ce dispositif n'apparait pas adaptée aux besoins des communes touchées. En effet, les dégâts ne sont pas de même nature que ceux d'une inondation par exemple. Ils se produisent sur une longue période, depuis 2018 et pour une durée encore inconnue, affectent très durablement le patrimoine productif de la commune ce qui, dans certaines communes, peut déséquilibrer le budget de fonctionnement. Par ailleurs, l'existence de dispositifs d'aides spécifiques pour le repeuplement forestier (plan de relance) exclut la mobilisation de la dotation de solidarité dont la vocation est « réparatrice ».

La dotation « Natura 2000 », créée en LFI 2019[54], est devenue en LFI 2020 (article 252) la « **dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité** ». Elle est destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée en site « Natura 2000 » ou comprise dans un cœur de parc national ou au sein d'un parc naturel marin. Cette dotation, d'un montant total de 10 millions d'euros en 2020, comporte trois fractions et est destinée aux communes de moins de 10 000 habitants, sous réserve du respect de conditions de population, de potentiel fiscal et de superficie, dont le territoire fait partie pour une proportion significative d'un site « Natura 2000 » ou d'un cœur de parc national ou est situé dans un parc naturel marin. La création de cette dotation a pour finalité de poursuivre le mouvement de verdissement des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales, qui avait été initié par la mise en place de la dotation « Natura 2000 » en 2019, traduisant ainsi l'engagement du Gouvernement en faveur de la protection des espaces naturels. Si cette dotation peut encourager le maintien de forêts naturelles, elle n'a pas pour vocation de soutenir l'exploitation forestière et pourrait donc difficilement être mobilisée pour le soutien des communes concernées par les dégâts des scolytes.

Source : mission à partir des documents budgétaires (RAP 2020) et du CGCT

En revanche, le régime d'aide exceptionnelle défini à l'article L2335-2 du CGCT[55] pourrait servir de support à un dispositif d'aide aux communes forestières en difficulté à condition d'en adapter les modalités d'attribution au cas spécifique des communes forestières. En 2020, 3 communes et 2 EPCI en ont bénéficié, à hauteur de 2 M€. En 2012, cette aide a bénéficié à 38 communes forestières des Landes affectées par la tempête Klaus. A défaut de pouvoir recourir à ce dispositif, une ligne budgétaire du même programme, intitulée « autres subventions aux collectivités territoriales et organismes locaux » (non dotée en 2020) pourrait servir de support.

[53] La dotation est inscrite au programme budgétaire 122 de la mission relations avec les collectivités territoriales, avec un montant de 103M€ ouvert en 2020 (source RAP LFR 2020).
[54] Dotation inscrite au programme budgétaire 119 de la mission relations avec les collectivités territoriales.
[55] L'article L. 2335-2 du CGCT dispose que «*Sous réserve des dispositions de l'article L. 1524-455, des subventions exceptionnelles peuvent être attribuées par arrêté ministériel à des communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières.*».

2.3.2.2 La détermination du montant de l'aide

Un recensement en amont des cas de communes en difficulté pour calibrer l'enveloppe budgétaire en fonction s'avérerait lourd à mettre en pratique et ne favoriserait pas les nécessaires échanges entre acteurs locaux.

A partir de l'étude des méthodologies d'analyse déployées par les observatoires régionaux et par les acteurs au niveau départemental et suivant les calculs de la mission, il est proposé de créer un dispositif d'aide réservé à quelques communes en particulières difficultés et défini selon les principes suivants :

- Fixation chaque année d'une enveloppe nationale tenant compte du déficit de capacité d'épargne nette des communes :
  - dotées de forêts composées en tout ou partie d'épicéas à moins de 800 mètres[56], dont au moins 5% étaient scolytés à juin 2020 ;
  - dont les recettes forestières représentaient au moins 10% de leurs recettes réelles de fonctionnement entre 2014 et 2017 (dernière année avant crise des scolytes) ;
  - connaissant une baisse de leurs recettes forestières comparée à la période 2014-2017.
- Répartition de l'enveloppe nationale entre des enveloppes départementales calculées au regard de ces mêmes critères.
- Attribution aux communes les plus en difficulté par le préfet sur l'avis d'une commission départementale associant la DDT, l'ONF, la DDFIP et des représentants des communes forestières et disposant d'une large marge d'appréciation de la situation des communes sur les plans budgétaire et forestier et de la capacité d'assortir les aides, de conseils et d'orientations contribuant au redressement des finances communales, à la mutualisation des risques et à la préservation de la vocation forestière dans le contexte du changement climatique.

La mission a établi un modèle de calcul sur la base des valeurs de référence fréquemment citées par les interlocuteurs auditionnés[57] : en particulier, 10% de taux de dépendance aux recettes forestières et un pourcentage de 5% de surface forestière de sapins-épicéas déjà affectée par les scolytes ou, pour identifier les communes exposées à moyen terme, une part d'au moins 10% de surface de forêt en sapins-épicéas au sein de la forêt communale. La mission a retenu ces pourcentages comme des minimums à partir desquels un déséquilibre forestier et/ou financier peut se créer. Même si les ratios peuvent paraître faibles, il faut rappeler que le temps long caractérise l'exploitation forestière : dans une forêt en équilibre et en fonction des essences dont la croissance est plus ou moins rapide, l'effort de renouvellement se situe entre 15 et 25 % de la surface par tranche de 20 ans en moyenne[58] : 1% de la forêt représente donc, en approche globale, la moyenne d'une année de récolte potentielle.

Il est rappelé que cette aide ne viserait pas à compenser une perte de recettes forestières mais à contribuer à équilibrer le budget de fonctionnement des communes affectées par la crise des scolytes. L'évolution des situations de chaque commune, du marché du bois, du rythme de diffusion des scolytes et de la capacité à en détecter les dégâts, pourraient conduire à modifier les données ou les critères de sélection sans changer la méthode d'approche. Il résulte de cette analyse qu'un nombre restreint de communes (de quelques dizaines à court terme à quelques centaines à terme) subiront une modification importante et durable de leurs équilibres financiers susceptible d'aggraver ou de créer une situation tendue.

[56] Elimination des surfaces de moins de 1%.
[57] Compte tenu des biais méthodologiques présentés en annexe, la mission considère que les résultats doivent être interprétés pour des groupes de communes (par exemple, analyse par strate ou par département) et non pas directement pour chaque commune prise de façon individuelle.
[58] Cf. étude DDFIP-ONF Vosges.

Sans ignorer les limites méthodologiques des calculs effectués, la mission estime que le besoin d'une aide à l'équilibre du budget de fonctionnement des communes forestières les plus dépendantes des recettes forestières et atteintes par les scolytes peut se chiffrer, dès 2022 à 1,95M€ par an. Dans l'hypothèse d'une évolution conduisant, sous l'effet des scolytes à la disparition complète des forêts de sapins-épicéas situées en dessous de 800m, le besoin serait de 8,2M€ par an.

Les critères choisis par la mission sont détaillés dans l'encadré ci-dessous et en annexe.

Encadré n° 4 : Détail des calculs pour estimer les montants d'une aide au fonctionnement des communes forestières à court et moyen terme

Aide à court terme

1- critère de surface forestière scolytée et de taux de dépendance aux recettes forestières

L'estimation identifie 308 communes :

- disposant de surfaces de sapins-épicéas- à moins de 800 mètres d'altitude ;

- et dont les forêts de sapin-épicéas sont atteintes au moins à 5% par des scolytes (5,4% des forêts de sapins-épicéas ont été détectées scolytées à juin 2020) ;

- avec un taux de dépendance aux recettes forestières d'au moins 10% de leurs recettes de fonctionnement sur la période sur la période 2014-2017.

2- critère de baisse de recettes forestières

Sur ces 308 communes, 153 ont des recettes forestières annuelles 2018-2020 égales ou inférieures à la moyenne annuelle 2014-2017 (choisie comme période de référence avant la crise des scolytes).

3- critère d'épargne nette négative

Parmi ces 153 communes, 45 (dont 11 dans le Doubs, 9 en Haute-Saône et 8 en Meuse) ont une épargne nette négative en 2020 d'un montant cumulé de 1,96M€. Toutes ces communes ont moins de 1 000 habitants.

4- critère de prise en compte des réserves financières de la commune

Le montant cumulé de réserves des 45 communes s'élève à 6,9M€ avec un ratio du compte de réserve 515 / Recettes de fonctionnement très variable entre 0,12 et 3,2. L'exclusion des communes disposant du plus fort montant de réserve conduit à retirer du calcul 8 communes dont le ratio de réserves excède deux années de recettes de fonctionnement, (pour un montant d'épargnes nettes négatives de 85 000€), en établissant le critère à une année de réserves, 14 communes sont exclues (pour un montant d'épargnes nettes négatives de 143 534€). L'application de ces critères stricts conduit à retenir pour le calcul global de l'enveloppe d'aide 31 communes dont le besoin, chiffré par référence à leur épargne nette négative, se ramène ainsi à 1,95M€.

Aide dans l'hypothèse d'une disparition complète des forêts de sapins-épicéas à moins de 800m

La mission a effectué des calculs permettant d'estimer le besoin de financement au terme de la diffusion des scolytes et avec l'hypothèse communément admise que d'ici quelques années toutes les communes disposant de forêts d'épicéas à moins de 800 m devraient être atteintes.

1- critère de surface de sapins-épicéas et de taux de dépendance aux recettes forestières

Sont retenues pour le calcul global, les communes dont la surface de sapins-épicéas représente au moins 10% de la forêt communale et ayant un taux de dépendance aux recettes forestières d'au moins 10% sur la période 2014-2017. 355 communes de 12 départements sont ainsi sélectionnées et correspondent aux communes les plus susceptibles d'être atteintes par les effets de la crise des scolytes. Les recettes forestières estimées au prorata pour les surfaces concernées, sur la base des moyennes annuelles constatées entre 2014-2017, s'élèvent à 8,26M€.

Pour ces 355 communes, les surfaces sinistrées (32 787 ha) représenteraient 28% du total de leur forêt (117 948 ha). Ces surfaces sinistrées constitueraient 42% de la totalité des surfaces de sapins-épicéas à moins de 800m sur la totalité des 21 départements étudiés. La forêt des 355 communes ne

représente par ailleurs que 8% de la forêt communale des régions concernées. Ces résultats soulignent la très grande concentration des dégâts les plus importants.

2- critère d'épargne nette simulée négative

Parmi les 355 communes, 80 ont déjà en 2020 une épargne nette négative et 51 auraient une épargne nette négative si les recettes forestières liées aux surfaces de sapins-épicéas en dessous de 800 m leur faisaient défaut. Le montant cumulé de l'épargne nette négative de ces 131 communes serait alors de 8,18 M€.

L'incertitude sur la durée de la crise dont les effets peuvent se poursuivre jusqu'à la disparition des forêts d'épicéas de plaine, sans exclure une évolution plus positive qui interromprait la diffusion du parasite, suppose de créer un dispositif reconductible et dont l'évaluation mériterait d'être menée au bout de 3 ans.

Recommandation n°3 :	**Créer un dispositif d'aide au rééquilibrage du budget de fonctionnement des communes les plus impactées par la crise des scolytes et dont la situation sera appréciée au niveau départemental. Prévoir la possibilité de reconduire le dispositif sur 3 ans et son évaluation à l'issue de cette période (DGCL, DGPE, ONF).**

2.3.3 Un soutien à l'investissement pour accompagner les communes forestières

Les communes et leurs EPCI bénéficient de plusieurs types d'aide à l'investissement dont la DSIL[59] et la DETR. Dans certains départements touchés par la crise des scolytes, la commission présidée par le préfet et associant des élus et chargée de donner son avis sur les attributions de DETR, a déjà pris en compte la situation particulière des communes concernées et l'intérêt de privilégier en outre les investissements utilisant la ressource en bois scolyté. Cette démarche doit être encouragée dans tous les dispositifs d'aide à l'investissement qui ont été renforcés par le plan de relance[60]. A cette occasion, les informations techniques relatives aux qualités et conditions d'usage du bois scolyté mériteraient d'être largement diffusées.

Encadré n°5 : Exemple d'équipement subventionné et utilisant du bois scolyté

Construction de la recyclerie de Maiche dans le Doubs sur la commune des Premiers Sapins[61]

La construction de la recyclerie a été portée par Préval[62] et fait l'objet de soutiens financiers de l'État, de l'ADEME, de la Région et du Département du Doubs. L'ossature et la charpente du bâtiment ainsi que le parement intérieur sont en partie composés de bois scolytés, coupés sur une parcelle forestière de la commune de Maiche.

Ce projet sert de « chantier témoin » pour l'utilisation de bois scolytés. Il vise à prouver par l'exemple qu'une meilleure valorisation de ce bois touché par un parasite, peut être réalisée. Cette démarche a été récompensée par l'obtention d'une mention spéciale Philosophie de filière dans le cadre des trophées de l'innovation Fibois.

Source : Mission à partir de l'entretien avec le maire de la commune des Premiers Sapins

Recommandation n°4 :	**Prendre en compte la situation des communes aux forêts scolytées dans les attributions des subventions, et dotations d'équipement et encourager les investissements utilisant du bois scolyté. (DGCL, DGPE)**

[59] DSIL : dotation spéciale à l'investissement local ; DETR : dotation pour l'équipement des territoires ruraux.
[60] 1 mds€ en AE de DSIL ont, à titre exceptionnel, été ouverts en LFR III afin d'accompagner un effort de relance rapide et massif des projets des communes et de leurs groupements sur les exercices 2020-2021 (programme 119 – mission Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements).
[61] Voir https://preval.fr/wp/comment-reduire-mes-dechets/je-donne-je-reutilise-je-mutualise/recyclerie-re-bon/ et aussi : fruitiere-energies.fr/index.php/nos-realisations/en-animation-territoriale-et-sensibilisation/86-une-recyclerie-a-maiche-la-mobilisation-citoyenne-c-est-parti
62 Préval est l'établissement public pour la prévention et la valorisation des déchets du Haut-Doubs.

2.3.4 Un suivi budgétaire dans des budgets annexes pour mieux prendre en compte les dépenses forestières

752 communes sont dotées d'un budget annexe forêt en 2020 dans les départements étudiés. Le nombre de communes a très peu évolué depuis 2008. Cette pratique budgétaire n'est répandue que dans deux départements : le Doubs (231 communes) et les Vosges (209 communes) même si l'on trouve des budgets annexes forêts dans tous les départements.

En 2020, sur les 21 départements étudiés, 13 groupements à fiscalité propre avec au moins une recette liée à la forêt (recette forestière de coupe de bois ou autre recette forestière). Ces 13 groupements à fiscalité propre totalisent 38 110€ de recettes forestières de coupe de bois. Ce chiffre illustre le caractère marginal de l'implication des EPCI dans la gestion forestière.

En revanche, sur les 21 départements étudiés, on dénombre 118 syndicats qui totalisent, en 2020, 7 M€ de recettes forestières de coupe de bois. La mission n'a pu identifier pour tous les départements les syndicats uniquement dédiés à la gestion forestière. Cependant, sur l'ensemble des syndicats, 53 ont plus de 90% de leurs recettes de fonctionnement composées de recettes forestières (coupes de bois 4,9M€) et sont vraisemblablement des syndicats de gestion forestière régis par l'article L231-1 du code forestier qui représentent un cas particulier de mutualisation et d'individualisation des financements forestiers. La Haute-Marne est le département qui en comprend le plus grand nombre avec 17 syndicats regroupant 133 communes totalisant 20% de la surface communale. Le plus grand, le syndicat intercommunal de gestion forestière de la région d'Auberive (SIGFRA) intègre 32 communes. Le budget propre de ces syndicats permet de conserver un niveau de financement des investissements sylvicoles régulier et prévisible. Le réinvestissement forestier estimé nécessaire représente 20 à 30% des recettes.

Sans en faire une obligation compte tenu des faibles montants des budgets d'un grand nombre des communes concernées, l'identification dans un budget annexe des recettes et dépenses de la forêt serait de nature à faciliter le suivi nécessaire des investissements forestiers et de leur coût en entretien, tout en incitant davantage les communes à limiter leur dépendance aux recettes forestières. Ce mode comptable valoriserait en outre leur implication pour la sauvegarde de l'exploitation sylvicole.

Recommandation n°5 :	**Préconiser la constitution d'un budget annexe forêt pour toutes les communes dont le taux de dépendance aux recettes forestières est élevé et qui doivent garantir la préservation des ressources nécessaires à la continuité de la gestion forestière, sauf pour les plus petits budgets. (DGCL)**

3 UNE EVOLUTION CLIMATIQUE PREVISIBLE NECESSITANT DES STRATEGIES D'ADAPTATION

3.1 Tous les scénarios concluent à la régression de la compatibilité climatique de l'épicéa et du sapin dans l'Est de la France

La rapidité des évolutions climatiques et la répétition des stress (sécheresses, canicules, tempêtes, bio-agresseurs) dépassent la capacité d'adaptation et de résilience des écosystèmes forestiers. Le changement climatique et le cycle du carbone dans l'atmosphère présentent en outre une inertie pour les décennies à venir.

Les épicéas sont particulièrement sensibles à la sécheresse et sont les grandes victimes de l'épidémie de scolytes (typographes). Ces insectes se développent après des tempêtes, dans les chablis, ou, comme à partir de 2018, après des répétitions de sécheresses quand les arbres sont fragilisés et plus vulnérables aux attaques de ravageurs. Les scolytes pullulent jusqu'à former des populations suffisantes pour attaquer des arbres sains.

Les sapins connaissent aussi des dépérissements importants en dessous de 600 m avec des attaques de scolytes curvidentés, 60 000 m^3 seraient concernés au printemps 2021 dans le Doubs et le Jura, la reconnaissance des dégâts par l'ONF est en cours.

Ces dernières années, des sécheresses exceptionnelles ont été observées associées à des épisodes caniculaires. Les différents scénarios des climatologues[63] retiennent une augmentation de la température moyenne d'ici la fin du siècle de +1,5°C à +5°C. On anticipe aussi une répétition des phénomènes exceptionnels comme les vagues de chaleur et les sécheresses. Le réchauffement global des températures s'observe aussi en hiver, perturbant le cycle de la forêt.

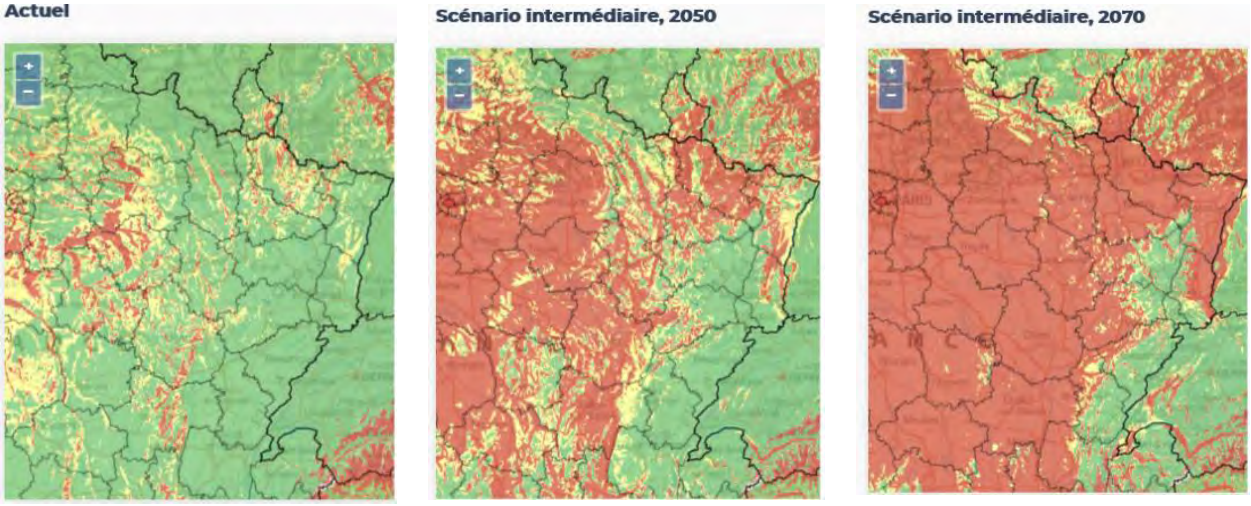
Les arbres secs laissés en forêt, sur pied ou couchés (chablis), sont susceptibles de favoriser la propagation des incendies de forêt ou de provoquer des accidents auprès des personnes intervenant ou circulant en forêt notamment en cas de coups de vent[64].

La DT Bourgogne-Franche-Comté de l'ONF[65] a transmis à la mission une note sur « *Les conséquences des changements climatiques sur les forêts du quart Nord-Est de la France* » qui inclut la région Grand Est[66]. Il ressort de cette note que cette zone géographique a été particulièrement touchée par les trois années de sécheresse 2018-2020, que l'épicéa a été immédiatement impacté dès 2018 par le manque d'eau et les scolytes puis le sapin avec un temps de latence en 2019/2020, que les phénomènes de sécheresse sont amenés à s'accentuer en fréquence et en intensité.

La DT a également transmis les cartes de compatibilité climatique de l'épicéa commun, situation actuelle et à horizons 2050 et 2070, avec trois scénarios[67]. On constate, dans le scénario intermédiaire (voir cartes ci-dessous), le net rétrécissement dès 2050 de l'aire de l'épicéa, qui, en 2070, se réduit au seul massif des Vosges et du Jura, à une certaine altitude. Les cartes présentant l'ensemble des scénarios figurent en annexe.

[63] Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).
[64] Cf rapport CGEDD, IGA et CGAAER « Les conséquences des intempéries ayant touché la France les 24 et 25 janvier 2009 » (avril 2009).
[65] Chargé de mission changements climatiques.
[66] Cf. annexe.
[67] Optimiste, intermédiaire et pessimiste.

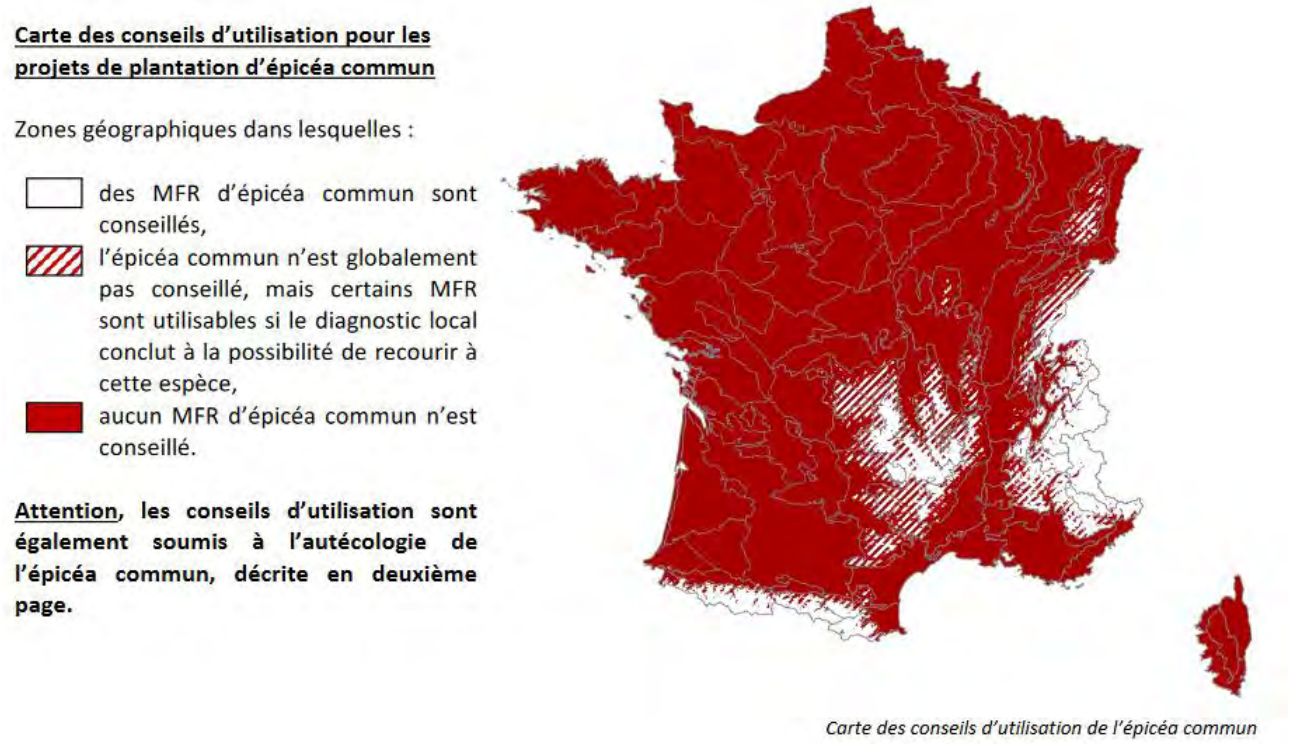
Cartes n°2 : Evolution de la compatibilité climatique de l'épicéa commun en 2020, 2050 et 2070



Source : ClimEssences, RMT-AFORCE, ONF (en vert zone compatible, en jaune, non compatible à 97,5% et rouge non compatible à 99%)

D'ores et déjà, les projets de plantation de l'épicéa commun ne sont plus recommandés en dessous de 1 000m d'altitude, voir carte ci-dessous. Par rapport à la situation actuelle, la régression de l'aire de peuplement d'épicéa commun sera particulièrement sévère.

Cartes n°3 : Conseils d'implantation de l'épicéa



Carte des conseils d'utilisation de l'épicéa commun

Source : https://agriculture.gouv.fr/graines-et-plants-forestiers-conseils-dutilisation-des-provenances-et-varietes-forestieres[68]

[68] Dans la légende de la carte, MFR signifie matériel forestier de reproduction (plants…).

La note conclut à la reconstitution de forêts plus mélangées, bien que l'Est dispose déjà du plus grand mélange d'essences, à la diversité des schémas de mise en place du mélange et des itinéraires de gestion des peuplements au travers du concept de forêt mosaïque, avec pour objectif de diminuer le risque d'ensemble.

La mission ne peut que souscrire à ces orientations tout en soulignant la nécessité d'arriver au partage le plus large du diagnostic et des solutions avec les élus des communes forestières. L'ouverture au grand public du site internet ClimEssences le 5 juillet 2021 contribuera à faciliter ce partage.

Recommandation n°6 : Définir et partager avec les communes forestières des scénarios d'évolution climatique et de leurs conséquences pour la gestion forestière. (DSF, ONF, Préfectures, DDT, DRAAF)

3.2 La situation présente et future requiert des dispositifs d'accompagnement pérennes

3.2.1 Le soutien de l'Etat doit être poursuivi et amplifié

Dans les situations de catastrophe naturelle de grande ampleur, tempêtes Lothar et Martin en 1999, tempête Klaus en 2009, l'Etat est intervenu pour mettre en place des mesures d'urgence, mobiliser les bois sinistrés et reconstituer les forêts. Après les tempêtes de 1999, plus d'un milliard d'euros a ainsi été consacré à la réparation des dégâts.

Le volet forestier du plan de relance affecte 150 M€ à engager sur deux ans, à la reconstitution des peuplements sinistrés, à l'adaptation des peuplements vulnérables ainsi qu'à l'enrichissement des peuplements pauvres. Les taux de subvention, 80% pour la première mesure et 60% pour les deux suivantes, sont incitatifs. La part « réservée » aux communes pour le reboisement après coupes sanitaires s'élève à 20 M€, permettant de financer avec le co-financement communal environ 4 200 ha.

Toutefois, il ne faut pas exclure que les crédits ne puissent tous être engagés d'ici la date butoir du 31 décembre 2021 (voir partie 1.4.2.2 ci-dessus).

La mission préconise que les crédits affectés aux communes forestières soient préservés et qu'un temps suffisant soit laissé aux conseils municipaux pour arrêter les projets de reboisement, quitte à sortir du cadre temporel du plan de relance.

Par ailleurs, la mission rappelle les propositions de Madame la députée Anne-Laure Cattelot[69] de création d'un « Fonds pour l'avenir des forêts » doté de 200 à 300 M€ par an pendant 30 ans (130 M€ pour le boisement de terres agricoles, 60 M€ pour la reconstitution de peuplements sinistrés et 110 M€ pour l'adaptation des peuplements les plus vulnérables).

Le fonds serait alimenté par des financements tant publics (fiscalité carbone, agences de l'eau, conseils régionaux) que privés (compensations environnementales des entreprises).

Dans le même ordre d'idées, la Cour des comptes[70] recommande la préservation de la ressource forestière. La Cour estime que le déficit de plantation et de travaux d'amélioration justifie la création d'un « Fonds d'aide au repeuplement » qui réunirait les financements existants plus une fraction des enchères de quotas carbone européens.

Recommandation n°7 : Prolonger le plan de relance pour assurer le repeuplement des surfaces scolytées et développer d'autres moyens de financement. (DGPE)

[69] Rapport « La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles » (juillet 2020), pages 55 et 56 puis 187 et suivantes.

[70] Rapport pour la commission des finances de l'Assemblée nationale sur la structuration de la filière forêt-bois (mai 2020).

3.2.2 Les conseils régionaux et départementaux interviennent également

Les collectivités départementales et régionales peuvent jouer un rôle de soutien de l'activité forestière et par là-même des communes qui en dépendent. A titre d'exemple, la région Grand Est a mis en place un fonds d'amorçage (cf. plus haut) ainsi que des aides au stockage de bois. Le département de la Meuse intervient également.

La mission a été informée que des collectivités sont prêtes, en tant que de besoin, à soutenir la création d'aires de stockage pour réguler le marché du bois.

Des initiatives sont également prises par les parcs naturels régionaux pour étudier les conséquences du changement climatique.

Dans le but de mieux coordonner les efforts et d'assurer la complémentarité des aides, la mission recommande d'associer les conseils régionaux et départementaux aux observatoires régionaux ou départementaux.

Recommandation n°8 : Associer les conseils régionaux et départementaux aux observatoires régionaux et départementaux. (Préfectures)

3.3 Le modèle de gestion forestière communale doit s'adapter

3.3.1 Accompagner financièrement un nouveau modèle

3.3.1.1 Le Label bas-carbone ouvre des perspectives

Le « Label Bas-Carbone » a été créé par un décret du 28 novembre 2018 complété par un arrêté du même jour définissant le référentiel du Label. Un guide pédagogique[71] offre un panorama des objectifs du Label bas-carbone et de son fonctionnement.

Le Label bas-carbone vise à favoriser l'émergence de projets volontaires de réductions des gaz à effet de serre (GES) et de séquestration du carbone dans les sols et la biomasse qui vont au-delà de la réglementation et des pratiques usuelles. Cette démarche est doublement volontaire de la part du porteur de projet, d'une part, et des financeurs, d'autre part, qui ne peuvent par cet engagement se départir d'obligations de compensation prévues par ailleurs.

S'agissant de la forêt, trois premières méthodes concernant le balivage (conversion de taillis en futaie sur souches), le boisement et le reboisement ont été approuvées en octobre 2020. Ces méthodes sont susceptibles d'intéresser les communes forestières, au cas d'espèce plus particulièrement la reconstitution des forêts dégradées, notamment par les ravages de scolytes. Après Labellisation, les projets figurent sur le site officiel du Label bas-carbone[72] en recherche de financements.

Le site affiche trois projets portés par des communes au titre de la méthode de reconstitution des forêts dégradées. Ils concernent les forêts communales de Belvédère dans les Alpes-Maritimes dont 7 ha ont été détruits par la tempête de mars 2015, de Jaxtou et de Haux dans les Pyrénées-Atlantiques suite à un incendie. A la date de rédaction du rapport, ils sont toujours en recherche de financements.

D'autres communes pourraient s'engager dans cette démarche étant entendu, ainsi que le précise le guide, que l'obtention du Label bas-carbone ne garantit pas l'obtention de financements pour les projets Labellisés. L'ONF peut apporter un appui au montage des dossiers (calculs complexes à réaliser), il est d'ailleurs intervenu sur le dossier de la commune d'Haux.

[71] Version du 10 avril 2020.
[72] Ministère de la transition écologique.

Enfin, l'attractivité du Label pourrait être renforcée en rendant les financements éligibles au mécénat d'entreprise, avec un coût pour l'Etat correspondant aux déductions de 60% des dons de l'impôt sur les sociétés. Pour limiter le coût de la dépense fiscale pour l'Etat, la déduction pourrait, par exemple, être réservée à la situation de reconstitution après coupes rases sanitaires consécutives à des crises d'une particulière gravité.

La mission ajoute que les recettes de TVA perçues sur les travaux de plantation et d'entretien viendraient atténuer le coût de la mesure fiscale.

Recommandation n°9 :	**Encourager le recours au Label bas-carbone en prévoyant des incitations fiscales au soutien de projets de reconstitution après coupes rases sanitaires consécutives à des crises d'une particulière gravité. (DGPE-MAA, MTE)**

3.3.1.2 Réfléchir à des solutions de portage de la forêt communale à reconstituer

Malgré le plan de relance et des aides locales toujours possibles, certaines communes peuvent se trouver confrontées à des difficultés budgétaires pour reconstituer leur forêt dégradée parfois jusqu'à la nécessité d'avoir procédé à des coupes rases sanitaires. Or, l'engagement budgétaire de la commune sera de long terme, comportant investissement et travaux d'entretien, sans bénéfice de recettes significatives avant une date éloignée.

La mission préconise que soit expertisée la piste d'un financement extérieur par des acteurs institutionnels notamment (Caisse des dépôts et consignation) qui investiraient à long terme dans la reconstitution de la forêt. La formule pourrait comporter un service d'intérêts par la commune, une rétrocession du bénéfice des produits forestiers pour une durée à déterminer ou un mix des deux solutions.

La forêt resterait propriété de la commune et continuerait à relever du régime forestier.

Recommandation n°10 :	**Expérimenter la diversification du financement des investissements forestiers communaux (mutualisation, portage par la Caisse des dépôts et consignation…). (DGPE, DGCL, ONF)**

3.3.2 Relancer les pistes de mutualisation de la gestion des forêts communales

Les crises sanitaires et climatiques qui frappent les forêts communales devraient conduire les acteurs à reprendre les réflexions sur les différentes pistes de mutualisation de la gestion de leurs forêts.

3.3.2.1 L'augmentation de la taille des unités de gestion en forêt des collectivités

Les contrats d'objectifs et de performance (COP) de l'ONF alors co-signés par la Fédération nationale des communes forestières, voir par exemple le COP 2016-2020, ont encouragé la recherche de l'augmentation de la taille des unités de gestion en forêt des collectivités. Le COP prévoyait l'élaboration d'un plan d'action élaboré par l'ONF et la FNCOFOR dans les six mois suivant la signature du COP.

La mission constate que ces dispositions sont restées lettre morte et propose de les relancer au niveau territorial par le biais d'une concertation organisée par les préfets de département. La ligne budgétaire qui permettait de financer les études préalables à la création d'unités de gestion forestières devrait idéalement être recréée s'agissant d'opérations complexes nécessitant des expertises pour évaluer les tantièmes des parcelles gérées en commun.

3.3.2.2 La mutualisation intercommunale de la gestion forestière

Les possibilités de mutualisation intercommunale sont nombreuses, notamment au travers des syndicats intercommunaux de gestion forestière prévus par le code forestier ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Si la première formule a connu un certain succès, (118 syndicats avec des recettes forestières dans 19 départements (sur 21) de l'Est de la France), celle d'une gestion des forêts communales déléguée aux EPCI est restée confidentielle, seuls treize groupements à fiscalité propre ont des recettes forestières dans six départements.

L'« analyse juridique des conditions de groupement des communes pour la mise en œuvre de la gestion forestière »[73] explore six pistes :

- deux solutions conventionnelles : le contrat simple et la convention de partenariat ;
- quatre solutions institutionnelles : le groupement syndical forestier, la communauté de communes à compétence de gestion forestière, le syndicat mixte de gestion forestière et le syndicat intercommunal de gestion forestière.

Historiquement, les premiers regroupements ont été motivés par les contraintes pesant sur la commercialisation des bois. Les exigences de régularité sur les quantités et sur la qualité du bois livré ont fait ressortir un besoin de mutualisation de l'offre, permettant également d'optimiser les travaux d'exploitation.

La multiplication des crises sanitaires et climatiques doit conduire les communes forestières à s'interroger en concertation avec l'ONF sur la forme de coopération ou de groupement adaptée à leur situation permettant mutualisation des moyens techniques et financiers, économies d'échelle et pouvoir de négociation plus important pour la commercialisation des bois, et constituant par là même un amortisseur de crise.

Recommandation n°11 : Inciter à l'étude de la mutualisation de la gestion des forêts communales. (DGPE, ONF)

3.3.3 Détendre la relation entre l'ONF et les communes forestières

Au cours des entretiens, peu de maires ont contesté l'existence du régime forestier et mis en cause l'ONF en tant qu'organisme unique chargé à la fois des forêts domaniales et communales et de missions de service public et d'activités concurrentielles.

Pour autant, la mission a senti un besoin de transparence portant sur la réalité des coûts de gestion activités par activités, et sur l'articulation entre activités liées au régime forestier et activités de nature concurrentielle. Ces questions ont été abordées de manière approfondie dans le rapport inter-inspections précité[74] d'évaluation du COP de l'ONF pour la période 2016-2020.

L'administration des eaux et forêts est très ancienne. Longtemps caractérisée par une gestion régalienne de grande technicité, les forêts domaniale et communales sont à la croisée de préoccupations économiques, sociales et environnementales que l'ONF a la charge de concilier.

La mission considère que la gestion pour compte de tiers de la forêt communale doit être poursuivie mais améliorée notamment en matière de transparence et de communication.

[73] Christophe SANSON, Docteur en droit public, note de synthèse d'avril 2011.
[74] Voir les pages 18 et 19 notamment et l'annexe III Le régime forestier

Le changement climatique qui impacte directement et fortement la gestion forestière, rend cette évolution encore plus nécessaire, les choix devront être débattus et partagés avec les élus à partir d'une information tant forestière que financière facilement accessible et permettant aux maires de choisir, selon les cas, leurs prestataires. Dans cet esprit, les plans de gestion de la forêt préparés par l'ONF pour les communes, pour une durée actuelle de 20 ans, devraient devenir des documents moins exhaustifs mais plus fréquemment révisés et révisables.

Recommandation n°12 : Adapter les plans de gestion forestière et les relations entre l'ONF et les communes pour tenir compte des évolutions sanitaires et climatiques et pour favoriser une meilleure réponse aux attentes des communes. (ONF, DGPE)

3.4 L'ampleur des évolutions appelle à renforcer les moyens d'observation qui relèvent d'initiatives et de systèmes d'information locaux

3.4.1 Harmoniser les systèmes d'information locaux de l'ONF et développer un suivi national

Dans le cadre de ses travaux, la mission a sollicité les directions territoriales (DT) de l'ONF en Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté afin d'obtenir des informations sur les flux physiques et financiers des forêts communales gérées par l'ONF. La mission remercie les DT pour leur implication dans les travaux de la mission et pour la mise à disposition de ces données.

Toutefois, à l'occasion de ses travaux, la mission a constaté plusieurs points de vigilance et d'amélioration sur les données disponibles et les restitutions possibles :

- l'unité de traitement de base des informations pertinentes semble être l'aménagement (ou le document d'aménagement) de la forêt. Or, la mission constate une difficulté à rendre cohérente les informations entre les aménagements et une forêt communale donnée du fait de l'existence de plusieurs aménagements pour une même forêt (aménagement initial et modifications diverses, aménagements se superposant dans le temps ou forêt géographiquement divisée en plusieurs aménagements) ;

- en outre, la forêt communale n'est pas directement associée à la commune propriétaire via un code unifié, type code Insee. Cette information permettrait de faire un lien plus direct et fiable entre la forêt communale, les actions de l'ONF sur cette forêt et leur bénéficiaire final, la commune ;

- certaines données non disponibles automatiquement (en particulier le volume de bois sur pied, le volume des coupes et l'état sanitaire des bois désignés et/ou coupés, les recettes par essence de bois) gagneraient à être intégrées à un système d'information ONF unique et homogène entre DT ;

- les systèmes d'information différents entre DT conduisent à des extractions hétérogènes entre régions, ce qui limite la fiabilité des comparaisons ; un système d'information unique devrait permettre de disposer au niveau national des informations actuellement répertoriées au niveau des DT, en prévoyant un appariement de ces données à la commune.

Faute d'un système d'information permettant le traitement automatique des données prévisionnelles des plans d'aménagement et de leur réalisation commune par commune, la mission n'a pu réaliser de projection dans le temps des coupes et recettes de bois à venir. Au regard des enjeux décrits plus haut, de la nécessité notamment pour les communes d'anticiper au mieux les adaptations à faire, la mission recommande une évolution du système d'information de l'ONF.

Recommandation n°13 : Développer un système d'information de l'ONF automatisé au niveau national permettant de suivre les évolutions de la situation des forêts communales. (ONF)

3.4.2 Pérenniser les observatoires régionaux

Les observatoires régionaux mis en place dans le contexte de la crise des scolytes à partir de 2019 ont permis des échanges jugés fructueux entre les différents acteurs de la filière forestière et l'engagement d'études financières et forestières permettant de mieux cerner la situation comme il a été vu en partie 2. Les incertitudes sur la durée de cette crise et plus encore sur l'ampleur de l'ensemble des facteurs liés au changement climatique, justifient la pérennisation de ces observatoires régionaux, au moins en Grand Est et en Bourgogne-Franche-Comté ainsi qu'au niveau départemental, là où se situent les plus gros enjeux forestiers, économiques et financiers.

Recommandation n°14 :	**Suivant des modalités à définir localement, pérenniser les observatoires régionaux et départementaux mis en place à l'occasion de la crise des scolytes et en élargir le champ d'expertise à l'ensemble des questions liées aux conséquences du changement climatique pour les forêts et l'ensemble de la filière bois. (Préfets, ONF, DRFIP-DDFIP)**

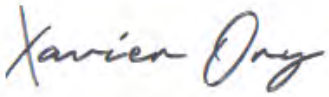
CONCLUSION

La crise des scolytes qui atteint les forêts communales de l'Est de la France depuis 2018 joue le rôle d'un révélateur des enjeux sociaux, environnementaux et économiques des effets du dérèglement climatique. Le soutien aux communes forestières dont les recettes baissent ou vont chuter ne relève pas d'une simple aide au fonctionnement de petites communes mais traduit l'importance du rôle qu'elles jouent sur leurs territoires et prises ensemble, à l'échelle nationale.

Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Inspectrice générale
de l'administration

Patrick DEDINGER
Inspecteur général
de l'agriculture

Avec l'appui de



Xavier ORY
Ingénieur des ponts, des eaux et des forêts

ANNEXES

TOME 2 : DOCUMENT SEPARE DU RAPPORT