



Syndicat de l'Environnement,
la Forêt et l'Agriculture

MAAF

Politique forestière

Intervention de l'Alliance du Trèfle
au CTM du 14 avril 2016

A l'ordre du jour du Comité technique ministériel du MAAF ce 14 avril 2016, figurait le sujet de la politique forestière.

Nous vous livrons ci-après la teneur de l'intervention de l'Alliance du Trèfle, qui suit globalement le plan de la note de présentation (en lien ICI) fournie aux organisations syndicales par l'administration.

EFA-CGC remercie ses adhérents qui ont accepté, dans un temps très contraint, de contribuer à la réflexion.

Si d'importants efforts ont été faits par le MAAF pour l'élaboration de documents stratégiques, il reste souvent à traduire dans les faits les bonnes intentions affichées.

La finalisation cette année du programme national de la forêt et du bois (PNFB) doit être saluée, elle constitue un bon cadre stratégique de travail pour les niveaux régionaux, qui ont maintenant en charge la déclinaison en PRFB et contrats régionaux de filière, en copilotage avec les conseils régionaux.

Mais la politique forestière française doit être sans cesse replacée sous le signe de la cohérence, de la lisibilité, de la simplification.

Travail interministériel, articulation entre les niveaux national, régional et départemental, formation des personnels forestiers et valorisation de leurs compétences, moyens alloués à la recherche, gestion des risques, dynamisation de la gestion des forêts privées de 4 à 25 hectares ... De gros efforts restent à faire pour que la politique forestière ait les moyens de ses ambitions.

- Événements marquants des dernières années

Parmi ceux-ci devraient être citées les tempêtes Martin en 1999 et Klaus en 2009 qui ont mis en lumière de nouveaux enjeux forts notamment pour le massif forestier des Landes (occasionnant une diminution évaluée à 50% du capital sur pied) : il faut anticiper dès à présent les difficultés que vont poser dans les prochaines années le suivi des jeunes peuplements et le déficit de production, en particulier la pénurie de bois pour alimenter les grosses unités de pâte à papier et de fibres.

- Stratégie de filière - Loi d'avenir - Programme nationale de la forêt et du bois (PNFB)

La politique forestière doit être portée en interministériel, en particulier la cohérence du MEEM reste à trouver.

Demander à mobiliser plus de bois en tant qu'éco-matériau ou énergie renouvelable... et considérer une route forestière empierrée comme une route publique ou une autoroute et donc soumettre un projet de création à la procédure de l'étude d'impact, d'enquête publique, d'évaluation d'incidences ... aux frais du maître d'ouvrage, a peu de sens.

Il faut, de plus, bien sûr respecter l'ensemble des procédures (espèces protégées, habitats protégés, sites classés, loi sur l'eau, etc.). On se retrouve avec un mille-feuille de réglementations bien loin des vœux de simplification...

L'enjeu de production doit être réaffirmé, qui est un préalable souvent indispensable aux autres fonctions.

Ainsi, un enjeu majeur est de bien construire et suivre collectivement les indicateurs de suivi du **PNFB**. Il est en effet fondamental que les garde-fous soient bien intégrés pour que cette production supplémentaire entraîne en corollaire une amélioration déterminante de l'intégration des enjeux de biodiversité et d'usages sociaux des forêts, y compris privées. Une question cruciale sera celle du comité de suivi pluraliste et transparent du PNFB et des PRFB, et de la large publicité qui sera faite aux résultats... Et bien sûr de la manière explicite dont les résultats réorienteront effectivement les actions du PNFB.

La question des **aménités de la forêt** devra enfin être traitée, sur le plan conceptuel, mais surtout financier.

Les actions en faveur de la **forêt privée** doivent se concentrer en priorité sur :

- l'amélioration de la mobilisation des bois, problème récurrent en particulier en zone de montagne : *Pourquoi ne pas inventer un outil permettant au Préfet, sur avis d'un expert reconnu et avec recueil d'un quorum de propriétaires favorables, d'imposer l'assiette d'une coupe sur une entité forestière cohérente quant à son exploitation, sa desserte et ses produits par la création d'une structure temporaire de statut similaire à ceux d'une ASA ? L'exception faite au droit de propriété générerait - non de la dépense comme c'est le cas pour la construction d'une route, mais - de la recette sur la commercialisation des bois ...*

- les forêts de moins de 4 ha, lorsque celles-ci composent un massif de surface cumulée non négligeable avec des enjeux sensibles (forêt de montagne, protection des captages, équilibre sylvo-cynégétique, ...).

Pour les autres forêts de cette tranche de superficie, il semble logique soit de ne rien faire, ce qui permet de préserver la biodiversité forestière ordinaire, soit de laisser les coopératives se charger de leur gestion.

- les forêts de 4 à 25 ha :

Le code forestier en particulier et la gouvernance forestière en général laissent dans un vide béant ces forêts qui constituent tout de même un tiers de la surface privée et sont le plus souvent aptes à une

gestion durable et à un renforcement de la mobilisation des bois ... Pas de document de gestion, ni, à notre connaissance, d'orientation des missions CNPF.

Sur le terrain, il semble que ni nos collègues de l'administration ni ceux du CNPF ne croient aux groupements d'intérêt économique et environnemental forestiers (GIEFF) instaurés par la loi d'avenir. Plutôt que simplement supprimer le code des bonnes pratiques sylvicoles en 2022, il faudrait d'ici là lui trouver un successeur, une gouvernance, un peu plus ambitieux pour activer cet important réservoir de gestion durable.

- Objectifs fixés aux établissements publics

ONF

La problématique ne peut se résumer à la déclinaison du contrat d'objectif et de performance (COP) dans un projet d'établissement.

La réforme territoriale engagée à l'ONF bouleverse les engagements du COP qui vient d'être adopté et semble loin de faire l'unanimité. Un positionnement du ministère de tutelle sur cette décision contraire aux annonces - pourtant récentes - de statu quo sur l'organisation territoriale nous semble indispensable.

Croire que le Projet d'Établissement « assurera [,,] l'appropriation par les personnels de ce COP » relève de la méthode Coué alors même que toutes les organisations représentatives du personnel l'ont rejeté.

CNPF

Dynamiser le CNPF passe aussi à notre sens par un investissement significatif dans les actions en directions des forêts privées de moins de 25 ha, citées plus haut.

Quid des organismes de recherche ?

Alors que l'adaptation au changement climatique est reconnue comme un objectif clé de la politique forestière, les organismes de recherche que sont l'INRA et l'IRSTEA sont les grands absents de la présentation et se retrouvent sans objectifs assignés !

L'INRA de Champenoux est pourtant un haut lieu de la recherche forestière et pourrait d'ailleurs être considéré comme un élément incontournable d'un futur site coopératif à inventer sur le campus ONF de Velaine.

Le lien fort que crée l'IRSTEA entre recherche et services opérationnels est un modèle admiré et envié. Il n'y a malheureusement quasiment plus aucun soutien du MAAF sur les programmes de recherche forestière. Seuls des subsides au fonctionnement d'instances comme ECOFOR ou le réseau AForce continuent, mais à quoi servent des instances et réseaux s'ils ne disposent plus de moyens significatifs pour les actions ?

Les recherches sur la gestion durable des forêts et en particulier sur leur adaptation aux changements climatiques et globaux sont pourtant d'une grande importance stratégique à moyen et long terme. Ces termes lointains, indispensables en raison du très long cycle de vie de la forêt, ne sont plus la priorité.

Plusieurs équipes n'ont plus de projet significatif avec le MAAF, ministère de tutelle depuis de nombreuses années, et d'autres équipes ont vu ces demandes s'effondrer ou disparaître rapidement.

Le MAAF ne paye même plus intégralement les salaires des agents, qui doivent chercher des conventions payantes finançant une partie de ces salaires.

Le maintien d'ingénieurs du MAAF à l'IRSTEA est fortement remis en cause, et visiblement menacé. De ce fait, certaines équipes ont peu de visibilité sur leur avenir à court et moyen termes.

La présence des ingénieurs du MAAF à l'IRSTEA et l'investissement que cela représente ne sont pas du tout optimisés. Le rattrapage du financement des salaires est un minimum nécessaire pour la survie à court terme d'IRSTEA et des postes qui y sont affectés. L'affectation de crédits de recherche négociés en termes de priorités et de programmes de travail pluriannuels, comme cela était le cas par le passé, seraient beaucoup plus efficaces que de transformer l'établissement en bureau d'étude à l'affût de projets rentables !

- L'actualisation de la feuille de route forestière des services déconcentrés

C'est un chantier nécessaire et indispensable à l'issue de cette phase de redéfinition stratégique et de réorganisation territoriale : redéfinir les missions prioritaires de l'Etat et être cohérent sur les modèles d'affectation en ressources humaines et les compétences nécessaires, en concertation avec les services déconcentrés de l'Etat (DRAAF, DDT, EPL). Une clé de réussite : un réseau-métier régional DRAAF-DDT, solidaire, solide et suffisant.

Il y a beaucoup de textes (LAAF, décrets, arrêtés, instructions techniques ...). Les DDT n'ont pas toujours les moyens et doivent faire des priorités (défrichements, dossiers fiscaux, plans de contrôle, mise en œuvre du PDR, de l'AMI « Dynamic Bois »)

Le MAAF rationalise et homogénéise les actions des DDT en instaurant un véritable plan de contrôles. Ce dispositif est de nature à équilibrer les actions des DDT dans les divers domaines d'activité, et harmoniser les pratiques là où des pans de la politique forestière pouvaient être délaissés de façon très variable d'un département à l'autre, en fonction du contexte local et du choix personnel des équipes. C'est une très bonne chose pour la politique forestière, mais il faudrait obtenir une DO minimale garantie, stabilisée et adaptée pour chaque DDT, faute de quoi le plan de contrôles restera un vœu pieux tellement les services sont fragilisés (à la merci par exemple d'un congé maladie de l'agent instructeur).

A noter que les contrôles liés au règlement sur le bois de l'Union européenne (**RBUE**) n'ont pas *a priori* à être effectués par les agents forestiers des DDT pour le compte du MEEM. Ce point doit être clarifié.

- En matière de **défrichement**, la compensation est bien trop complexe, chronophage, pour une alimentation du FSFB qui s'annonce ridiculement faible par rapport à ce que le ministère attendait. Il était pourtant prévisible que le fait de payer freinerait considérablement les défrichements de confort.

Nos missions sont celles de la gestion durable des forêts, or nous devenons un service de la destruction des forêts, le temps passé au défrichement est difficilement tolérable et nous n'avons pas encore commencé à contrôler les compensations !

Les disparités d'un département à l'autre alimentent les contestations du monde agricole et mobilisent les DDT sur des négociations qui tendent à tirer la compensation vers le bas, il faudrait siffler la fin de la récréation. Simplifier, unifier et réduire le montant de l'indemnité équivalente ferait d'une pierre deux coups : inciter à un plus grand nombre de paiements d'indemnité et alléger l'instruction et la négociation des DDT.

Enfin les travaux compensatoires présentent l'avantage de compenser le déficit d'aide au reboisement et à l'amélioration des forêts. Ainsi la mission Défrichement devient en partie une mission de gestion durable. Il conviendrait de la considérer comme telle en lui donnant un cadre équivalent aux autres garanties de gestion durable, par exemple en référence au guide technique Réussir la plantation forestière, ou aux arrêtés régionaux fixant le cadre des aides à l'investissement, etc.

Aujourd'hui chaque DDT invente ses outils (actes d'engagement plus ou moins détaillés, conventions avec les bénéficiaires, ...), et contourne involontairement le principe du ministère qui veut avant tout (mais ne l'a jamais donné officiellement comme directive aux services) que l'Etat n'ait aucune responsabilité dans la qualité des travaux.

L'application de la loi est-elle vraiment conforme aux principes républicains ?

Les nouvelles dispositions sur le défrichement partent d'une idée simple pour le grand public : faire compenser chaque hectare défriché. Après ce "yaka" politique, la mise en œuvre est tout simplement impossible au regard des effectifs des services de l'Etat si on veut préserver le temps nécessaire à l'équilibrage des missions dans le cadre du plan de contrôle évoqué plus haut :

- ajout de temps de négociation avec le monde agricole qui tend à tirer sur la ficelle pour élargir les exemptions de défrichement, ou pour aligner les indemnités au plus bas des départements voisins ;
- ajout de temps d'explication aux pétitionnaires, et d'ajustement à leur projet ;
- même si nous transférons sur le CNPF ou aux ETF prestataires l'accompagnement au respect des bonnes pratiques (guide "Réussir la plantation forestière", travaux d'amélioration), comment contrôler a posteriori, même par sondage, que tous ces boisements respectent les bonnes pratiques (régions de provenance, charte diversité génétique des semences, techniques sylvicoles) et les réglementations (code environnement cas par cas pour les boisements, zonages divers), sans essuyer une rébellion des bénéficiaires qui seront à tous coups piégés par manque de connaissances ?
- ajout de temps de contrôle, même par sondage, des compensations qui s'avèrent être un dossier dans le dossier ;
- l'application de l'article L171-8 du code de l'environnement pour faire remettre en état boisé les défrichements non compensés, ou les défrichements illicites, est séduisante sur le papier mais un imbroglio aux dires de ceux qui l'ont approchée (et pourtant ce serait bien plus efficace que des PV non suivis par la justice).

Nous n'avons malheureusement pas de proposition réfléchie à faire pour tout cela, hormis l'affectation de personnels en nombre suffisant. Pour l'indemnité cependant, nous proposons un montant unique

national, basé sur un montant minimal observé du coût d'un boisement, et n'intégrant pas le coût du foncier. Cela pourrait tout à la fois calmer les velléités locales de contournement et relancer le nombre de versements d'indemnités sans changer significativement le montant d'abondement du FSFB (ce qui reste à expertiser bien sûr).

- La question des **risques** est abordée de manière très insuffisante alors qu'il s'agit d'un enjeu fort, qui nécessite une grande cohérence interministérielle. De plus, elle présente dans une même phrase les risques encourus par la forêt, qui relèvent du Département de Santé des Forêts (DSF) ou de la Défense des Forêts Contre les Incendies (DFCI), et ceux que la forêt contribue à diminuer en zones de montagne ou littorale. Ce sont bien deux problématiques différentes qui doivent être traitées séparément.

La compétence de nos services de **restauration des terrains en montagne** (RTM) est insuffisamment reconnue et valorisée en France alors même que l'on doit au génie végétal l'essentiel de la stabilisation des terrains et que des pays voisins prennent en exemple ce savoir-faire.

La **protection des dunes** n'est pas davantage citée, alors que les cordons dunaires atlantique et languedocien ont permis le développement de la forêt et aident à la consolidation littorale, mise à mal de plus en plus souvent avec l'augmentation de la fréquence et de la violence des tempêtes.

- Les moyens financiers

Le financement des missions de service public dans les espaces forestiers doit être réglé de manière durable, avec des sources de financement pérennes et stables.

La profusion de fonds et financements dédiés à la politique forestière nuit à la lisibilité pour le propriétaire forestier ou l'exploitant. Il serait sans doute judicieux de trouver un moyen de rassembler en un guichet unique l'ensemble des instruments proposés.

Notamment, un message de vigilance est adressé, pour les réflexions en cours avec le comité de gouvernance du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB), sur la possible mise en place d'un appel à projet national dans la lignée de l'AMI Dynamic bois de l'Ademe : la cible est bonne (des projets territoriaux, intégrés et multipartenariaux), mais le mode opératoire ne doit pas alourdir, voire contre-carrer, le système en région, déjà complexe, mis en place autour des PDRR. Il ne doit pas non plus priver les services des maigres crédits d'animation permettant de laisser place à des projets locaux intéressants ou innovants.

Le bon niveau pour travailler localement à la convergence de tous les moyens d'intervention publics est le niveau régional. Il faut donc prendre garde de ne pas remettre sur pied un système jacobin incohérent avec la logique de décentralisation .

- Les moyens humains

Si la démonstration d'une certaine stabilisation des effectifs est actée (services du MAAF, CNPF) ou prévue (ONF), les chiffres masquent la réalité vécue dans les services.

Hormis l'oubli d'examen de la situation dans les organismes de recherche cités plus haut, on peut encore relever :

- Au CNPF, nos exemples ne sont pas si rares, de collègues qui ont perdu leur emploi après une succession de CDD de plus de 10 ans ;

- Dans les services du MAAF, combien de postes de forestiers ont été ou seront pourvus par des agents non diplômés, non formés ni *a fortiori* motivés, parce qu'il s'agissait de les recaser suite à l'abandon des missions d'ingénierie publique, ou bien à cause des dotations-objectif des structures en baisse continue, ou maintenant du fait des fusions régionales ?

En DDT : le principe annoncé ces dernières années d'un minimum de deux têtes à spécialité Forêt par département s'est effacé sans discussion possible au niveau RBOP face aux impératifs du décroisement et à la dotation-objectif des DDT en baisse infinie.

- Quid des postes de forestiers coupés en deux à la suite du décroisement des effectifs MAAF-MEEM ? Quand un forestier part, le poste doit être pourvu en interne si le décroisement a généré un excédent de poste. Ce qui revient à remplacer une tête compétente par un personnel novice. Il faudrait donc transformer ce quelqu'un en forestier ... et c'est le cadre de proximité qui va assurer toutes les surcharges liées à cette période de formation.

- Il serait du reste intéressant de ventiler les effectifs entre services déconcentrés régionaux et départementaux.

- La formation des forestiers ne se résume pas à la formation supérieure.

Il faut également se pencher sur les besoins en formation de bûcherons, d'ouvriers sylviculteurs, ...

- La mise en place d'une carte professionnelle d'exploitant forestier, pendant de la formation, doit permettre de contrôler et de maintenir le niveau de compétence dans ce domaine.

- Phénomène assez nouveau, les éclaircies mécanisées dans les jeunes peuplements sont parfois confiées à des conducteurs de pelles non formés à la sylviculture. C'est surtout le cas lors des exploitations pour du bois-énergie. On peut vite se retrouver avec un peuplement où tout le sous-étage a disparu, voire même quelques bois d'avenir. La politique forestière pourrait impulser un développement de ces formations dans ces domaines.

La présentation de la formation distinguant fonctionnaires et civils laisse entendre que le statut conditionnerait la technicité, ce qui ne nous semble pas logique.

Le contenu du cursus ingénieur tel qu'il est présenté à AgroParis Tech et à Bordeaux Sciences Agro met en évidence un déficit de technicité et conduit à former des ingénieurs polyvalents. Ceux-ci ne seront malheureusement pas aptes à maîtriser les sujets techniques sur lesquels leur compétence serait garante de la crédibilité du futur employeur vis-à-vis de ses partenaires. On

ne peut imaginer laisser reposer sur les seuls techniciens le maintien de ces savoir-faire et la compréhension des problèmes complexes.

C'est là la preuve que, malgré les beaux discours, le MAAF ne croit plus à la nécessité de maintenir les compétences techniques de ses corps d'ingénieurs.

A part la France, aucun grand pays forestier d'Europe ne se prive d'une formation spécifique et complète de foresterie, qui ne se dissout pas dans une formation environnementaliste.